

Издавач:
Уставен суд на Република Северна Македонија

**ОДЛУКИ И ОДБРАНИ РЕШЕНИЈА НА
УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**
донесени во 2023 година

Скопје, 2024 година

РЕДАКЦИСКИ ОДБОР:

Добрила Кацарска, претседател на Уставниот суд
на Република Северна Македонија,

д-р Осман Кадриу, судија на Уставниот суд,

д-р Дарко Костадиновски, судија на Уставниот суд,

м-р Фатмир Скендер, судија на Уставниот суд

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

Уредник:

м-р Лариса Милевска, советник во Уставниот суд

Компјутерска обработка и подготовка:

м-р Лариса Милевска, советник во Уставниот суд

Печатница: „Винсент Графика“ од Скопје

Тираж: 30 примерока

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски",
Скопје

342.565.2(497.7)"2023"(094.8)

ОДЛУКИ и одбрани решенија на Уставниот суд на Република
Северна Македонија донесени во 2023 година / [уредник Лариса
Милевска]. – Скопје : Уставен суд на Република Северна
Македонија, 2024. - 992, XI стр. ; 25 см

Регистар

ISBN 978-608-66845-3-2

а) Македонија -- Уставен суд -- 2023 -- Одлуки и решенија

COBISS.MK-ID 64983045

СОДРЖИНА

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. Закон за плата и другите надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија (У.бр.8/2022 од 01.03.2022).....	1
2. Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија (У.бр.233/2020 од 07.03.2023).....	5
3. Закон за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија (У.бр.113/2022 од 21.03.2023)	9
4. Закон за заштита од експлозивни материи (У.бр.20/2022 од 05.04.2023).....	18
5. Закон за трговија (У.бр.114/2022 од 20.04.2023)	22
6. Закон за градење (У.бр.109/2022 од 23.05.2023).....	25
7. Закон за судските такси (У.бр.86/2021 од 13.09.2023).....	30
8. Закон за облигационите односи (У.бр.64/2021 од 13.09.2023).....	38
<i>Издвоено мислење</i>	43
9. Закон за средното образование (У.бр.81/2023 од 05.12.2023).....	46

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

10. Одлука на Советот на Општина Центар-Скопје за донесување на ДУП за градска четврт Ј 07-локалитети Капиштец, Завод за медицинска рехабилитација, Старо Водно, Долно Водно, Мало Курило и Цвеќара (У.бр.80/2021 од 25.01.2023).....	54
11. Одлука за изменување и дополнување на Одлуката за спроведување и планирање на површини за градење со намена А2 на парцели лоцирани вон централно градско подрачје во граница на градежен реон на град Куманово, донесена од Советот на	

Општина Куманово и Заклучок за објавување на означената одлука донесен од градоначалникот на Општина Куманово (У.бр.82/2022 од 07.03.2023).....	56
12. Одлука за донесување на ДУП за градска четврт 3 04 блок 04.05. Општина Карпош, донесена од Совет на Општина Карпош (У.бр.23/2022 од 05.04.2023).....	70
13. Правилник за минимални технички, просторни, финансиски и кадровски услови за добивање дозвола за радио и телевизиско емитување (У.бр.32/2022 од 06.06.2023).....	81
14. Одлука за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, донесена од Советот на Град Скопје (У.бр.81/2022 од 21.09.2023).....	89
15. Статут на Советот за унапредување и надзор над сметководствената професија на Република Северна Македонија (У.бр.125/2022 од 27.09.2023).....	98
16. Статут на Општина Кисела Вода; Автентично толкување на општи и посебни одредби на донесени урбанистички планови и урбанистичко-планска документација, дадено од Советот на Општина Кисела Вода и Решение на градоначалникот на Општина Кисела Вода за објава на Автентично толкување по барање од група граѓани во врска со максималниот број на станбени единици кои може да се изградат во Општина Кисела Вода каде постои намена А1 домување (У.бр.31/2023 од 27.09.2023).....	106
17. Упатство за изменување и дополнување на Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење на постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги (У.бр.89/2023 од 27.09.2023).....	114
18. Правилник за измени и дополнување на Правилникот за распределба на авторските надоместоци (У.бр.25/2023 од 27.09.2023)	119
19. Правилник за содржината на студиските програми (У.бр.108/2023 од 02.11.2023).....	127
20. Правилник за изменување на Правилникот за содржината и начинот на подготовката на актите, за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор (У.бр.106/2023 од 14.11.2023).....	130

21. Правилник за начинот на вршење на стручната оцена (реви-зија) на рударските проекти, донесен од министерот за еконо-мија (У.бр.144/2023 од 14.11.2023)	133
22. Правилник за висината на трошоците во постапката за изда-вање на дозвола за користење простор, дозвола за ограничено користење на ГМО класа 2 или дозвола за ограничено користење на ГМО класа 3 и/или класа 4 (У.бр.100/2023 од 05.12.2023)	136
23. Решение за изменување и дополнување на Решението за це-ните на обрасците што ги издава Министерството за внатрешни работи, донесено од министерот за внатрешни работи (У.бр.103/2023 од 05.12.2023)	140
24. Правилник за количини на семенски и саден материјал од сорти на земјоделски растенија кои не ги исполнуваат условите за трговија, а се наменети за научни цели, селекција, официјално испитување или за инспекциски надзор (У.бр.150/2023 од 20.12.2023)	144

I.2. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА

I.2.1. Решенија за поведување на постапка за оценување на уставноста на закони

25. Закон за финансиска поддршка на социјално ранливите кате-гории на граѓани за справување со енергетската криза (У.бр.131/2022 од 23.05.2023)	148
<i>Издвоено мислење</i>	159
26. Закон за даноците на имот (У.бр.80/2023 од 14.11.2023)	168
<i>Издвоено мислење</i>	174
27. Закон за буџетите (У.бр.192/2023 и У.бр.193/2023 од 05.12.2023)	181
28. Закон за матичната евиденција (У.бр.92/2023 од 20.12.2023)	193
<i>Издвоено мислење</i>	206

I.2.2. Решенија за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на прописи и други општи акти

29. Одлука за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, донесена од Советот на Град Скопје (У.бр.81/2022 од 12.07.2023)	211
<i>Издвоено мислење</i>	224

30. Статут на Општина Сарај (У.бр.157/2023 од 18.10.2023).....	237
31. Статут на Град Скопје (У.бр.158/2023 од 25.10.2023)	242
32. Правилник за формата и содржината на прекршочниот пла- тен налог, донесен од министерот за животна средина и просто- рно планирање (У.бр.101/2023 од 02.11.2023)	247
33. Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за начинот на плаќањето на здравствените услуги во болничката здравствена заштита, донесен од Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија (У.бр.152/2023 од 02.11.2023)	250
<i>Издвоено мислење</i>	255
34. Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за начинот и методологијата за утврдување референтни цени на лекови, донесен од Фондот за здравствено осигурување на Репу- блика Северна Македонија (У.бр.153/2023 од 14.11.2023)	260
35. Правилник за начинот на утврдување на несообразноста и висината на процентот на намалување на директни плаќања во случај на несообразност (У.бр.107/2023 од 05.12.2023)	263
36. Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за содржината и начинот на остварувањето на правата и обврските од задолжителното здравствено осигурување (У.бр.146/2023 од 02.11.2023)	267
37. Правилник за видот на штетни материи, како и начинот и ме- тодите на земање примероци за утврдување на штетните мате- рии и други загадувачи/контаминенти (физички, хемиски и био- лошки) во обработениот тутун и производи од тутун, донесен од министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство (У.бр.149/2023 од 05.12.2023)	271
38. Одлука за донесување на ДУП за дел од УБ 32 во УЕ IV и за дел од УБ 47 во УЕ IX, донесена од Советот на Општина Велес (У.бр.39/2023 од 14.12.2023)	274
39. Статутарна одлука за измени и дополнување на Статутот на Општина Горче Петров (У.бр.156/2023 од 14.12.2023)	291
40. Уредба за изменување на Уредбата за висина на надомест за приватизација на градежното земјиште што се приватизира, на- чинот и постапката за наплата на надомест за приватизација на градежно земјиште, донесена од Владата на Република Северна Македонија (У.бр.36/2022 од 20.12.2023)	296
<i>Издвоено мислење</i>	303

I.3. РЕШЕНИЈА ЗА ЗАПИРАЊЕ НА ПОСТАПКАТА

41. Закон за финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза (У.бр.131/2022 од 13.09.2023).....	313
42. Упатство за доставување податоци и информации за платежната статистика (У.бр.102/2023 од 14.11.2023).....	314
43. Упатство за изменување и дополнување на Упатството за спроведување на одлуката за методологијата за управување со ликвидносниот ризик (У.бр.104/2023 од 14.11.2023).....	316

I.4. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА

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

44. Закон за изменување на Законот за административните службеници (У.бр.55/2022 од 18.01.2023)	319
<i>Издвоено мислење</i>	326
45. Изборен законик (У.бр.88/2022 од 25.01.2023).....	332
46. Закон за изменување и дополнување на Законот за трговија (У.бр.3/2022 од 15.02.2023).....	340
47. Закон за урбанистичкото планирање (У.бр.101/2022 од 15.02.2023).....	352
<i>Издвоено мислење</i>	359
48. Закон за јавното обвинителство (У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020 од 10.05.2023).....	370
<i>Издвоено мислење</i>	393
49. Закон за трансформација во редовен работен однос (У.бр.17/2023 од 10.05.2023).....	405
<i>Издвоено мислење</i>	421
50. Закон за јавното обвинителство и Указ за прогласување на Законот за јавното обвинителство (У.бр.14/2020, У.бр.36/2020 и У.бр.192/2020 од 23.05.2023).....	433
51. Закон за судовите (У.бр.16/2023 од 31.05.2023)	464
<i>Издвоено мислење</i>	471
52. Изборен законик (У.бр.1/2022 од 05.07.2023).....	481
<i>Издвоено мислење</i>	497

53. Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост (У.бр.88/2023 од 13.09.202)	509
<i>Издвоено мислење</i>	516
54. Закон за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 848 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните (У.бр.8/2019, У.бр.16/2019, У.бр.26/2019, У.бр.40/2019 и У.бр. 47/2019 од 21.09.2023)	525
<i>Издвоено мислење</i>	547
55. Закон за електронските комуникации и Правилник за видот и содржината на податоците и информациите за општите услови во однос на пристапот и користењето на јавните комуникациски услуги кои ги објавуваат операторите и за видот и содржината на податоците што ќе ги објавува Агенцијата за електронски комуникации (У.бр.15/2023 од 02.11.2023)	561
<i>Издвоено мислење</i>	574
56. Закон за пензиското и инвалидското осигурување (У.бр.24/2023 од 02.11.2023)	583
<i>Издвоено мислење</i>	591
57. Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија (У.бр.46/2023 од 14.11.2023)	600

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

58. Одлука за усвојување на конечен Предлог ДУП-Урбана Единица „В“-Блок 23, за плански период 2016-2021 донесена од Советот на Општина Гостивар (У.бр.13/2021 од 25.01.2023)	609
59. Тарифа за награда и надоместок на трошоците за работа на адвокатите (У.бр.14/2023 од 06.09.2023)	618
60. Колективен договор на МВР (У.бр.52/2023 од 06.09.2023)	626
61. Одлука за утврдување ниво на гравитирање на корисници на јавно паркиралиште, катна гаража и јавна површина наменета за паркирање (зона), донесена од Управниот одбор на ЈП „Градски паркинг“ - Скопје (У.бр.3/2023 од 03.10.2023)	636
62. Одлука за донесување измени и дополнување на Детален урбанистички план Буњаковец 2, Општина Центар-Скопје (У.бр.110/2023 од 03.10.2023)	645

63. Одлука за утврдување на надоместок на штета предизвикана од каснување од бездомни кучиња (У.бр.85/2023 од 18.10.2023)....	651
64. Одлука на Совет на општина Неготино (У.бр.4/2023 од 14.11.2023).....	659
65. Статут на Адвокатска комора на Република Северна Македонија (У.бр.172/2023 од 20.12.2023)	667

I.5. РЕШЕНИЈА ЗА ОТФРЛАЊЕ НА ИНИЦИЈАТИВИТЕ

I.5.1. Ненадлежност

66. Одлука за преземање мерки во услови на кризна состојба во снабдување со електрична енергија (У.бр.110/2022, У.бр.111/2022, У.бр.112/2022 и У.бр.124/2022 од 05.04.2023)	677
<i>Издвоено мислење</i>	683
67. Решение за утврдување на регулаторна тарифа за снабдување со вода за пиење или водоснабдување на ЈП „Водовод“ Охрид за регулиран период 2021–2023 година и Решение за утврдување на регулаторна тарифа за собирање и одведување на урбани отпадни води на ЈП „Нискоградба“ Охрид за регулиран период 2021–2023 година (У.бр.31/2022 од 05.04.2023)	692
<i>Издвоено мислење</i>	696
68. Одлука за подигање на спомен обележје-плоча, донесена од Советот на Општина Струга (У.бр.35/2023 од 06.09.2023)	706

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

68. Деловник за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија (У.бр.314/2020 од 01.03.2023).....	710
70. Закон за управните спорови (У.бр.48/2023 од 02.05.2023).....	716
71. Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија (У.бр.66/2023 од 05.12.2023).....	719
<i>Издвоено мислење</i>	724

I.5.3. Процесни пречки

72. Закон за решавање на спорот помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје (У.бр.9/2021 и У.бр.25/2021 од 20.04.2023)	735
<i>Издвоено мислење</i>	743

73. Закон за Академијата за судии и јавни обвинители (У.бр.27/2023 од 20.07.2023)	749
<i>Издвоено мислење</i>	753
74. Упатство за изменување и дополнување на Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење на постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги (У.бр.90/2023 од 02.11.2023)	759

II. БАРАЊА ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИ И ПРАВА

75. Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност (У.бр.316/2020 од 01.02.2023)	767
<i>Издвоено мислење</i>	772
76. Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност (У.бр.92/2022 од 15.02.2023)	776
77. Забрана на дискриминација по основ на социјална и политичка припадност (У.бр.18/2023 од 23.03.2023)	783
78. Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност (У.бр.43/2022 од 05.04.2023)	788
79. Заштита на слободите и правата што се однесуваат на слободата на уверување и совеста, и забрана на дискриминација по основ на социјална припадност (У.бр.144/2019 од 20.04.2023)	793
80. Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност (У.бр.84/2022 од 26.04.2023)	803
81. Заштита на слободата на мислата и јавното изразување на мислата (У.бр.319/2020 од 02.05.2023)	814
<i>Издвоено мислење</i>	833
82. Забрана на дискриминација по основ на политичка припадност (У.бр. 74/2021 од 02.05.2023)	848
83. Слобода на уверувањето и совеста и забрана на дискриминација по основ на социјална припадност (У.бр.137/2021 од 10.05.2023)	855

84. Заштита на слободата на мислата и јавното изразување на мислата (У.бр.9/2023 од 10.05.2023).....	864
<i>Издвоено мислење</i>	873
85. Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност (У.бр.171/2020 од 12.07.2023).....	885
86. Заштита на слободата на мислата и јавното изразување на мислата (У.бр.146/2021 од 12.07.2023).....	903
<i>Издвоено мислење</i>	923
87. Забрана на дискриминација по основ на пол (У.бр.54/2020 од 27.09.2023).....	945
<i>Издвоено мислење</i>	960
88. Забрана на дискриминација по основ на пол (У.бр.131/2023 од 18.10.2023).....	968
89. Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална и политичка припадност (У.бр.30/2023 од 25.10.2023).....	972

III. ПРЕДЛОЗИ ЗА РЕШАВАЊЕ СУДИР НА НАДЛЕЖНОСТИ

90. Судир на надлежност меѓу министерство и општина (У.бр.53/2023 од 16.06.2023).....	980
91. Судир на надлежност меѓу министерство и општина (У.бр.136/2022 од 20.12.2023).....	985

Индекс

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.8/2022

- Паричен надоместок за избрани и именувани лица кои ќе поднесат оставка или ќе бидат разрешени од должност пред истек на мандат

Предвидениот паричен надоместок за избрани и именувани лица кои ќе поднесат оставка или пак ќе бидат разрешени од должност пред истекот на мандатот од оспорениот член 22 од Законот за исплата на платите на избрани и именувани лица во Република Македонија нема своја уставна оправданост ако се има предвид дека до оставка или пак до разрешување доаѓа заради некаков вид на одговорност поврзана со вршење на доверената функција од каде оставката и разрешувањето и добивањето на паричен надоместок за вакви случаи се меѓусебно неспојливи. Оттаму, определбата на законодавецот да го уредува статусот на вршителите на јавните функции на начин како во оспорената одредба не е во согласност со определбата на уставотворецот за владеење на правото.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија, член 70 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 1 март 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 22 од Законот за плата и другите надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Социјалистичка Република Македонија“ бр.36/1990 и „Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/1991, 23/1997, 37/2005, 84/2005, 121/2007, 161/2008, 92/2009, 42/2010, 97/2010, 162/2010, 11/2012, 145/2012, 170/2013, 139/2014 и 233/2018).

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

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија по повод иницијативата на Глигорие Катоски, адвокат од Струга, со Решението У.бр.8/2022 од 7 декември 2022 година, меѓу другото, поведе постапка за оценување на уставноста на член 22 од Законот означен во точката 1 од оваа одлука бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека во член 22 став 1 од Законот се предвидува пратеник, функционер и раководен работник кој поднел оставка или е разрешен од должноста пред истекот на времето за кое е избран, именуван или назначен, да ги има сите права од член 19 на овој закон.

Лицата од ставот 1 на овој член, додека го остваруваат правото на плата, имаат право и на надоместок за користење на годишен одмор, според став 2 од член 22 од Законот.

5. Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Судот, анализирајќи ги одредбите од Законот за плата и другите надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија утврди дека со член 19 став 1 од овој закон е предвидено право на избраните и именуваните лица определени во

истиот став, да остваруваат плата по престанување на функцијата.

Со истиот став ова право е условено со остварување на плата за време на вршењето на функцијата, при што ова право може да се остварува најмногу до една година. Во рамките на овој максимум е предвидена законска градација на времето на остварување на правото, во зависност од периодот на вршење на функцијата и тоа: три месеци, ако функцијата била вршена до шест месеци; шест месеци, ако функцијата била вршена од шест месеци и еден ден до дванаесет месеци; девет месеци, ако функцијата била вршена дванаесет месеци и еден ден до 24 месеци и дванаесет месеци, ако функцијата била вршена дваесет и четири месеци и еден ден повеќе.

Понатаму, во ставот 2 од член 19 од Законот се содржани два исклучоци од претходно утврденото. Лицата од ставот 1 може да остваруваат плата според одредбите од овој закон за време подолго од една година од денот на престанокот на функцијата, а најмногу уште шест месеци ако во тоа време стекнат право на пензија. Овие лица не можат да го стекнат правото од ставовите 1 и 2 од член 19 од Законот, ако ги исполниле условите за стекнување на старосна пензија, согласно закон.

Со член 20 од Законот е нормиран начинот и рокот за иницирање постапка во рамките на која се остварува правото на плата по престанокот на функцијата и е утврдена надлежност на телото кое треба да одлучува по однос на ова право. Така, согласно член 1 од овој член, ова право се стекнува врз основа на лично барање, кое се поднесува најдоцна во рок од 30 дена сметано од престанувањето на функцијата, додека според ставот 2 од истиот член, надлежното тело на Собранието со решение го утврдува правото од член 19 на овој закон како и престанувањето на правото според одредбите на овој закон.

Во член 21 од Законот е определено кога престанува правото од член 19 на овој закон, односно дека ова право престанува кога ќе се исполнат условите за стекнување на право на старосна пензија, согласно закон.

Оспорениот член 22 од Законот посебно предвидува за наведените избрани, именувани и назначени функционери кои поднеле оставка или пак ќе бидат разрешени пред истекот на времето за кое се избрани, именувани или назначени, да ги имаат

сите права од член 19 од овој закон. Дополнително, со ставот 2 од истиот член за овие лица е утврдено уште едно право - правото на надоместок за користење на годишен одмор додека го остваруваат правото на плата по престанок на функцијата од член 19 од Законот.

Исто така, во член 23 став 1 од Законот за плата и другите надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија, се предвидува престанок на правото пред истекот на законски утврдените рокови, и тоа: кога тој тоа ќе го побара и кога ќе се вработи или ќе биде избран или именуван на друга функција врз основа на која остварува плата. Според ставот 2 на член 23 од Законот, лицата од ставот 1 на овој член го немаат правото од член 19 од овој закон, односно тоа право им престанува ако се правосилно осудени за кривични дела сторени од користољубие.

При градењето на својот став во овој предмет, за Уставниот суд беше појдовно тоа што законодавецот неспорно има овластување да го уреди прашањето за материјалниот статус на избраниите, именуваните и назначени вршители на јавни функции, вклучително и прашањата за материјалните права по престанок на мандатот.

Меѓутоа, ова право не е апсолутно и неограничено, туку со пропишувањето на условите за стекнување на материјалните права и нивната содржина, мора да биде остварена легитимна цел, истата да е пропорционална и да не е во корист на приватниот интерес, што не е случај со оспорената одредба.

Имено, со оспорениот член 22 од Законот е предвидена можност за стекнување на право на вршителите на јавна функција во посебна ситуација, различна од предвидените во член 19 од Законот. Станува збор за случаи кога функцијата престанува врз основа на сопствено изразена волја за престанок на вршење на функцијата или разрешување, што според нашето законодавство значи дека постои основ за престанок поради одреден вид на одговорност или незадоволително вршење на функцијата.

Според Судот, во вакви случаи не постои никакво легитимно оправдување за постоење материјални права коишто можат да се користат по престанокот на функцијата, како што е пропишано со член 22 од Законот.

Законодавецот, во оспорената одредба за вршителите на јавни функции, предвидел и дополнително материјално право

коешто не е предвидено за лицата за кои се применува општата одредба од член 19 од Законот. Така, покрај правото на остварување на плата по престанокот на функцијата, вршителите на јавна функција кои поднеле оставка или се разрешени пред истекот на времето за кое се избрани, именувани или назначени, имаат и право на надоместок за користење на годишен одмор додека го остваруваат правото на плата по престанок на функцијата од член 19 од Законот.

Според Судот, ваквото целокупно нормирање во оспорената одредба не само што нема легитимна цел, туку е непропорционално и исклучиво во корист на приватниот интерес на одредена група вршители на јавни функции од каде не може да се смета дека е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ - Бозациева, д-р Осман Кадриу и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.8/2022 од 01.03.2023)**

2.

У.бр.233/2020

- Избор на претседател и негов заменик во Судски совет

Уредувањето во Законот дека изборот на претседател и негов заменик во Советот е ограничен само на членовите на Советот избрани од Собранието, а додека останатите членови со право на глас со законското решение немаат право да бидат избрани на функциите-претседател и негов заменик во Советот, претставува различно третирање на членовите во Советот со право на глас, без постоење уставен основ што е во спротивност со уставното начело на владеење на правото. Воедно, со оспорената одредба

се оневозможува изборот на членовите од редот на судиите како претставници на судската власт со што законодавната власт ја ограничува судската преку своите претставници, рамноправно со другите членови на Советот избрани од страна на Собранието, да може да учествуваат во раководењето на овој орган со што се повредува и поделбата на државната власт како темелна вредност на уставниот поредок.

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 Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 7 март 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 8 став 3 во делот „кои се избрани од страна на Собранието на Република Северна Македонија“ од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 102/2019).

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

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Панче Докузов од Штип, со Решението У.бр.233/2020 од 28 април 2021 година, поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот дел означен во точката 1 од оваа одлука, затоа што пред Судот основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека согласно член 8 став 1 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија, со работата на Советот раководи претседател.

Во став 2 од истиот член е предвидено дека претседателот на Советот има заменик, кој го заменува во негово отсуство.

Согласно ставот 3 во кој е содржан оспорениот дел, претседателот на Советот и неговиот заменик се избираат од редот на членовите на Советот со право на глас, кои се избрани од страна на Собранието на Република Северна Македонија.

Според ставот 4, претседателот на Советот и неговиот заменик се избираат со најмалку осум гласови од членовите со право на глас.

На крајот, во ставот 5 од овој член е предвидено дека мандатот на претседателот на Советот и на заменикот претседател на Советот трае две години без право на повторен избор.

5. Согласно 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 Северна Македонија.

Со Амандманот XXVIII на Уставот со кој е заменет член 104, Судскиот совет е дефиниран како самостоен и независен орган на судството, кој ја обезбедува и ја гарантира самостојноста и независноста на судската власт и го сочинуваат петнаесет члена. Согласно овој амандман, по функција членови на Советот се претседателот на Врховниот суд на Република Северна Македонија и министерот за правда, каде осум члена на Советот ги избираат судиите од своите редови. Тројца од избраните членови се припадници на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија, при што ќе се запази соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници. Тројца членови на Советот избира Собранието на Република Северна Македонија со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија. Двајца членови на Советот предлага претседателот на Република Северна Македонија, а изборот го врши Собранието на Република Северна Македонија, од кои еден е припадник на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија. Членовите на Советот што ги избира Собранието на Република Северна Македонија односно што ги предлага претседателот на Република Северна Македонија се од редот на универзитетските професори по право, адвокатите и други истакнати правници. На крајот, мандатот на избраните членови на Советот трае шест години со право на уште еден избор.

Покрај горенаведеното, овој амандман предвидува дека условите и постапката за избор, како и основите и постапката за престанок на функцијата и разрешување на член на Советот се уредуваат со закон.

Со член 1 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија е определен предметот на уредување на овој закон, односно со него се уредува постапката за изборот на Судскиот совет на Република Северна Македонија, начинот на остварување на неговите функции, изборот, престанокот и разрешувањето на судија и судија поротник, постапката за утврдување на одговорност на судија или претседател на суд, утврдување нестручно и несовесно вршење на судиската функција, следењето и оценувањето на работата на судиите, начинот на работа и одлучување и други прашања поврзани со работата на Судскиот совет на Република Северна Македонија.

Во однос на оспорениот дел, Судот оцени дека со истиот се повредува член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, согласно која владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија. Имено, изборот на претседател и негов заменик во Советот е ограничен само на членовите на Советот избрани од Собранието, а додека останатите членови со право на глас со законското решение немаат право да бидат избрани на функциите - претседател и негов заменик во Советот, што претставува различно третирање на членовите во Советот со право на глас, без постоење уставен основ.

Покрај владеењето на правото, повредена е и темелната вредност на уставниот поредок - поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска власт.

Имено, со оспорениот дел од ставот 3 од член 8 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија, всушност се оневозможува изборот на членовите од редот на судиите како претставници на судската власт. Со ваквото решение, законодавната власт ја ограничува судската преку своите претставници, рамноправно со другите членови на Советот избрани од страна на Собранието, да може да учествуваат во раководењето на овој орган, иако според Амандманот XXVIII на Уставот, овие избрани членови се уставноправно еднакви.

Поради наведеното, Судот утврди дека член 8 став 3 во делот „кои се избрани од страна на Собранието на Република Се-

верна Македонија“ од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4 и Амандманот XXVIII на Уставот.

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

7. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. (У.бр.233/2020 од 07.03.2023)

3.

У.бр.113/2022

- Основица за пресметување на плата на избрани и именувани лица

Истовременото постоење на две одредби за определување на основицата за пресметување на плата на избрани и именувани лица (едната во член 11 од Законот, според кое основицата се определува според просечната плата остварена во претходната година што ја утврдува Државниот завод за статистика и другата, во оспорената одредба од член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.97/2010) во која основицата е утврдена во фиксен износ од 25.726 денари), претставува неконзистентност во законското уредување на оваа материја што ја прави нормата нејасни и непрецизна и спротивна на принципот на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот. Таквиот пристап при уредувањето на прашањето за пресметка на основицата

на плата на избраните и именуваните лица го доведува во прашање и остварувањето на правото на вработените на соодветна заработувачка од член 32 став 3 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија, член 70 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 21 март 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВААТ член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.97/2010) и член 1 од Законот за изменување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.139/2014).

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 Бојан Стојевски, адвокат од Скопје, со Решението У.бр.113/2022 од 25 јануари 2023 година, поведе постапка за оценување на уставноста на одредбите од законите означени во точката 1 од оваа одлука.

4. Судот на седницата утврди дека со член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.97/2010) во Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 92/2009 и 42/10), член 2 се менува и гласи „Основицата утврдена согласно со членот 11 од Законот за плата и другите надоместоци на

пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката („Службен весник на СРМ“ број 36/90 и „Службен весник на Република Македонија“ број 38/91, 23/97, 37/2005, 84/2005, 121/2007 и 161/2008), во износ од 23.153 денари, се применува заклучно со исплатата на платите за декември 2011 година, а од јануари 2012 година се применува основица во износ од 25.726 денари“.

Судот, исто така, утврди дека според оспорениот член 1 од Законот за изменување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.139/2014) во Законот за изменување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 145/12) членот 1 се менува и гласи „Платите на избраните и именуваните лица во Републиката во 2014 година може да се зголемат за 4% започнувајќи со исплатата на платите за октомври 2014 година“.

5. Судот на седницата ја утврди следнава хронологија на законските измени:

Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на СР Македонија“ бр.36/90 и „Службен весник на Република Македонија“ бр.38/91, 23/97, 37/2005, 84/2005, 121/2007, 161/2008, 92/ 2009, 42/2010, 97/2010, 162/2010, 11/2012, 145/2012, 170/2013, 139/2014, 233/2018) е донесен во октомври 1990 година од страна на Собранието на Социјалистичка Република Македонија. Досега Законот е менуван и/или дополнуван 15 пати и не постои официјален пречистен текст на Законот.

Со член 11 од Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија се определува дека основицата за пресметување на платата на избраните и именуваните лица во Република Македонија е просечната месечна плата по вработен во Републиката за претходната година, според податоците на Државниот завод за статистика. Според член 10 став 1 платата се утврдува на начин што основицата се множи со утврдениот коефициент и се зголемува за процентот на работното искуство, а коефициентите, согласно член 12, изнесуваат 2,2 до 4,5.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и другите надоместоци на избрани и именувани лица („Службен весник на Република Македонија“ бр.92/2009) внесен е нов, самостоен член 2 според кој основницата утврдена согласно со член 11 од Законот за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката („Службен весник на СРМ“ бр. 36/90 и „Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/91, 23/97, 37/2005, 84/2005, 121/2007, 161/2008), во износ од 26.229 денари ќе се применува заклучно со исплатата на платите за август 2010 година.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и другите надоместоци на избрани и именувани лица („Службен весник на Република Македонија“ бр.42/2010) одново е направена измена (во форма на измена на измената на Законот), повторно преку самостоен член 3 кој предвидува дека: Во Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.92/2009) во членот 2 износот „26.229 денари“ се заменува со износот „25.726 денари“, а годината „2010“ се заменува со годината „2011“.

Во 2010 година, со Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица („Службен весник на Република Македонија“ бр.97/2010) внесен е, оспорениот со оваа иницијатива, член 4 кој (повторно преку измена на измена на одредба) предвидува дека: Во Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 92/2009 и 42/10) членот 2 се менува и гласи: Основницата утврдена согласно со членот 11 од Законот за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката („Службен весник на СРМ“ број 36/90 и „Службен весник на Република Македонија“ број 38/91, 23/97, 37/2005, 84/2005, 121/2007 и 161/2008), во износ од 23.153 денари, се применува заклучно со исплатата на платите за декември 2011 година, а од јануари 2012 година се применува основница во износ од 25.726 денари.

По оваа измена на Законот, следувала уште една, кога со Законот за дополнување на Законот за плата и други надоместоци

на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.162/2010) е дополнет член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица („Службен весник на Република Македонија“ бр.97/10) со нов став кој определува дека основицата за пресметување на плата на судиите на Уставниот суд на Република Македонија е во износ од 25.726.

Потоа не се вршени други слични измени, во смисла на утврдување на нови фиксни износи на основицата, така што важечката основица за пресметување на платата е онаа утврдена со оспорената одредба од член 4, во износ од 25.726 и таа основица, со процентуалните усогласувања од 2014 година, моментално изнесува 26.755 денари и е основица според која се пресметуваат и исплатуваат платите на избраните и именуваните лица.

Како што е наведено погоре, измените на основицата, законодавецот ги правел со внесување на самостојни одредби во законите за изменување и дополнување на основниот закон, без притоа да интервенира во основната одредба од член 11 од Законот која го уредува начинот на пресметување на основицата којашто гласи „Основица за пресметување на платата е просечната исплатена месечна плата по вработен во Републиката за претходната година, според податоците на Државниот завод за статистика“. Оваа одредба со оваа содржина сè уште постои во правниот поредок, бидејќи од 2008 година (кога е избришан зборот „нето“), не е изменета.

Во натамошните измени на Законот (2012, 2013 и 2014) законодавецот предвидел платите на избраните и именуваните лица да можат да се зголемат за 5% во 2012, 5% во 2013 и 4% во 2014 година.

6. Во Конечниот извештај на овластениот Државен ревизор, за извршена ревизија во Собранието на Република Северна Македонија во 2020 (заведен под бр.11-891/6 од 17.05.2022) на стр.13, под точка 7.1. е наведено:

„7.1. Со Законот за плата и другите надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија, уредени се прашањата за платите и надоместоците на избраните и именуваните лица во РСМ, како и правата на функционерите и на раководните работници во Собранието по престанување на функцијата.

7.1.1. Во член 10 од наведениот закон е уредено дека платата на функционер и на раководен работник се утврдува на начин што основи-

цата за пресметување на платите се множи со утврдениот коефициент и се зголемува за процентот за работното искуство, додека во член 11 е уредено дека основицата за пресметување на платата е просечната исплатена месечна плата по вработен во Републиката за претходната година, според податоците на Државниот завод за статистика.

Со увид во актите за пресметка на платите на избрани и именувани лица во Републиката констатиравме дека во јули 2010 година донесен е Закон за дополнување на наведениот закон со кој е утврдена основицата за пресметка на плата во износ од 25.726 денари, која во 2014 година со измените на законот и процентуалните усогласувања е во износ од 26.755 денари.

Истакнуваме дека иако е поминат период од 8 (осум) години истата сè уште се применува и во 2022 година како основица за пресметка на платите на избраните и именуваните лица во државата.

Неоспорувајќи ја состојбата во која се издава ревизорскиот извештај, во насока на законско доделување на платите на избраните и именуваните лица, истакнуваме дека основицата согласно член 11 од законот е просечната исплатена месечна плата по вработен во Републиката за претходната година, која за 2021 година изнесува 29.943 денари, при што укажуваме на потребата од доследна примена на член 11 од наведениот закон и усогласување на основицата за пресметување на платите со податоците за исплатена месечна плата на Државниот завод за статистика, по претходно донесување на измени на наведениот закон.“

7. Според член 8 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.

Според член 9 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. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Во член 32 став 3 од Уставот е предвидено дека секој вработен има право на соодветна заработувачка, а во ставот 5 на истиот член предвидено е дека остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори.

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.

8. Нема сомнение дека законодавецот има уставно овластување да ги уредува општествените односи, односно да ги определува правата и обврските на граѓаните, а во тие рамки да ги утврдува и правата на носителите на јавните функции во Република Македонија, вклучително и нивната плата, што законодавецот и го сторил со донесување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица („Службен весник на СР Македонија“ бр.36/90 и „Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/91, 23/97, 37/2005, 84/2005, 121/2007, 161/2008, 92/2009, 42/2010, 97/2010, 162/2010, 11/2012, 145/2012, 170/2013, 139/2014, 233/2018).

Од анализата на релевантните законски одредби произлегува дека законодавецот основницата за пресметување на плата, првобитно, во основниот текст на Законот, ја уредил со член 11 според кој, основница за пресметување на платата е просечната исплатена месечна плата по вработен во Републиката за претходната година, според податоците на Државниот завод за статистика.

Од хронолошкиот приказ на измените на Законот во овој дел, може да се заклучи дека во 2009 година законодавецот го изменил овој пристап, односно се одлучил за решение според кое во самиот закон се утврдува точниот износ на основницата кој потоа се множи со соодветниот коефициент. Законското решение од 2009 година во оваа смисла било од темпорална природа бидејќи во самиот закон било утврдено до кога ќе се применува вака утврдената основница. Имено, износот на основницата бил утврден во висина на 26.229 денари која требало да се применува заклучно со исплатата на платите за август 2010 година, за да со законските измени во март 2010 година, износот се намали на 25.726 со период на примена до август 2011.

Со оспорената измена на Законот извршена во јули 2010 година, законодавецот ја намалил основницата на 23.153 денари и предвидел дека истата ќе се применува заклучно со исплатата на платите за декември 2011 година, додека пак од јануари 2012 година ќе се применува основница во износ од 25.726 денари.

Согласно образложението на Предлог-законот станува збор за намалување на основницата за 10% коешто намалување било

извршено како антикризна мерка, очигледно од темпорален карактер, со оглед на тоа што по јануари 2012 година, законодавецот одново се враќа на претходното решение, односно на претходно утврдениот фиксен износ на основицата од 25.726 денари. Овој износ, зголемен за 4% со измените на Законот од 2014 година, сè уште се применува за пресметување на платата на избраните и именуваните лица.

Определувањето на начинот на пресметување на висината на платата на избраните и именуваните лица неспорно претставува законска материја и во таа смисла законодавецот е тој што определува дали основицата ќе се пресметува врз основа на остварената просечна плата, или пак во самиот закон ќе ја утврди висината на основицата во фиксен износ. Но, независно за кој пристап се работи, законските норми кои се однесуваат на ова прашање мора да бидат јасни, недвосмислени и предвидливи и да не оставаат простор за различно толкување што би можело да доведе до нејаснотии и различна примена во исти ситуации. Впрочем, барањето за јасност и прецизност е едно од основите елементи на принципот на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Меѓутоа, оспореното законско уредување на оваа материја, според оценката на Судот, не е во согласност со овој принцип од причина што, поради измените во начинот на утврдување на основицата за пресметка на плата на избраните и именуваните лица, се доаѓа до ситуација во која може да се констатира дека во исто време постојат две норми, односно две правни правила за утврдување на основицата на платата – едното од член 11 од Законот, според кое основицата се определува според просечната плата остварена во претходната година што ја утврдува Државниот завод за статистика и другото правило, во оспорената одредба од член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.97/2010) во која основицата е утврдена во фиксен износ од 25.726 и која со усогласувањето од 4% предвидено со второоспорената одредба изнесува 26.755 денари, како основица што е моментално во сила и во примена. Истовремено, во сила е и одредбата од член 11 од Законот.

Наведеното двојство во уредувањето на прашањето за основицата на платата на избраните и именуваните лица, претставува неконзистентност во законското уредување на оваа материја. Тоа, според мислењето на Судот, делумно е резултат и на законодавната техника што ја избрал законодавецот при интервенциите во законскиот текст, што се состои во вршење на измени и дополнувања на веќе изменети одредби. Овој номотехнички пристап, не само што доведува до нејасност и непрецизност на одредбите, бидејќи истите на извесен начин ги вади од основниот концепт и систем на законот, туку создава и реални тешкотии при утврдување на содржината на важечката норма, односно се доаѓа во ситуација во која е навистина тешко да се утврди која норма претставува важечко право. За ваквата ситуација придонесува и фактот што иако законодавецот во четири измени на Законот дал налог до Законодавно-правната комисија да утврди пречистен текст на овој закон, тоа сè уште не е сторено.

Неконзистентниот пристап на законодавецот при уредувањето на прашањето за пресметка на основицата на плата на избраните и именуваните лица го доведува во прашање и остварувањето на правото на вработените на соодветна заработувачка од член 32 став 3 од Уставот. Правото на работникот на соодветна плата како право што произлегува од неговиот статус на вработен создава обврска за државата преку законското уредување да обезбеди правен основ за негово остварување. Но, поради непрецизноста и нејасноста на оспорените законски одредби од член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.97/2010) и член 1 од Законот за изменување на Законот за плата и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.139/2014), истите не се во согласност со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителот на иницијативата.

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

10. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.113/2022 од 21.03.2023)**

4.

У.бр.20/2022

- Повикување на непостоечка правна норма и непостоечки орган

Со оспорените одредби од Законот за заштита од експлозивни материји се повредува член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот бидејќи содржат повикување на непостоечка правна норма и на непостоечки орган, а таквиот недостаток доведува до правна забуна во примената на одредбите, како за органот кој го издава одобрението, така и за лицето кое бара вакво одобрение. Предвидувањето со подзаконски пропис, а не со закон, да се определуваат прекршоци и за тие прекршоци од страна на Министерството за економија и Министерството за внатрешни работи да се пропишуваат казни со поблиски прописи не е во согласност со Амандманот XX на Уставот, којшто определил само со закон, но не и со други поблиски прописи да се предвидуваат прекршоци и соодветни санкции.

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 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 5 април 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВААТ: член 31 став 3 во делот „член 30“; член 59 во делот „Министерство за стопанство“ и член 72 ставови 1 и 2 од Законот за заштита од експлозивни материји („Службен весник на Социјалистичка Република Македонија“ бр.4/1978, 10/1978-исправка, 51/1988 и 36/1990; „Службен весник на Република Маке-

донија“ бр.12/1993, 66/2007, 84/2008, 135/2011 и 148/2015 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.294/2021).

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

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија со Решението У.бр.20/2022 од 4 мај 2022 година, по повод иницијативата на Игорче Точев од Скопје, поведе постапка за оцена на уставноста на одредбите и деловите од одредбите од Законот за заштита од експлозивни материи означени во точката 1 од оваа одлука.

4. Судот на седницата, утврди дека во оспорениот член 31 став 1 од Законот е предвидено дека на правното лице кое употребува експлозивни материи во вршењето на својата редовна дејност може да му се издаде одобрение за повеќекратен превоз на овие материи од магацин за сместување на експлозивни материи до местото на употребата. Рокот на важењето на ова одобрение не може да биде подолг од три месеци.

Одобрението од ставот 1 на овој член се издава и во електронски облик, според ставот 2 од истата одредба.

Според ставот 3 од член 31 од Законот, ако при издавањето на одобрението од став 1 на овој член испраќачот не располага со сите неопходни податоци, коишто се потребни за секој единечен превоз на експлозивните материи, испраќачот е должен најмалку два часа пред почетокот на секој единечен превоз на погоден начин да го извести органот кој му го издал одобрението за почетокот на превозот со сите податоци од член 30 на овој закон, коишто органот треба да ги внесе во копието на одобрението. Истите податоци ги внесува и испраќачот во својот примерок на одобрението за превоз што му го предава на возачот.

Одобрение за производство на контејнери како типски објекти за складирање на експлозивни материи, според оспорениот член 59 од Законот, издава Министерството за стопанство во постапка пропишана со член 55 на овој закон.

Во оспорениот член 72 став 1 од Законот, се овластува Министерството за стопанство во согласност со Министерството за внатрешни работи да донесе поблиски прописи за градежно-техничките и технолошките услови за заштита од експлозија и пожар при изградба, адаптација и користење на објектите, просторот, уредите, техничката опрема и средствата, како и инста-

лациите во објектите во кои се произведуваат или складираат експлозивни материји.

Со прописите од став 1 на овој член можат да се определуваат прекршоци и за тие прекршоци да се пропишуваат казни, според ставот 2 од одредбата.

5. Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е определено како една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 13 став 1 од Уставот, лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука. Со Амандманот XX на Уставот се дополнува цитираниот член 13 од Уставот. Според овој амандман на Уставот, за прекршоци 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.

Во конкретниот случај, со иницијативата се оспоруваат делови од одредби и одредби од Законот за заштита од експлозивни материји кој, како правен акт, егзистира во правниот поредок сметано од 1978 година и во текот на овие четириесетина години претрпел повеќе измени и дополнувања. Па, така, во член 30 од Законот биле пропишани посебните податоци (осум на број) кои требало да ги содржи одобрението за превоз на експлозивни материји. Но, со член 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита од експлозивни материји („Службен весник на Република Македонија“ бр.84/2008 година, објавен на 11 јули 2008 година, влегол во сила на 19 јули истата година) е предвидено бришење на член 30 од Законот. Сметано од 19 јули 2008 година до денес член 30 од Законот не добил нова содржина.

Оттаму, повикувањето на примена на член 30 од Законот во оспорениот член 31 став 3, односно предвидената законска должност за испраќачот најмалку два часа пред почетокот на секој единечен превоз на погоден начин да го извести органот кој му го издал одобрението за почетокот на превозот со сите податоци од член 30 на овој закон (избришана одредба) претставува предвидување на обврска за доставување на податоци од непостоечка одредба. Според Судот, ваквиот недостаток создава правна забупа во примената на одредбата, како за органот кој го издава

одобрението, така и за лицето кое бара вакво одобрение што не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

Тргувајќи од анализата на член 62 алинеја 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2000) произлегува дека Министерството за стопанство и Министерството за трговија се обединуваат во Министерство за економија и продолжуваат со работа како Министерство за економија со надлежности утврдени со овој закон сметано од 21 јули 2000 година, односно со денот на влегување во сила на овој закон (член 73 - со денот на објавувањето).

Оттаму, Министерството за стопанство после 21 јули 2000 година, како правно непостоечки орган, ги изгубило и своите надлежности и овластувања предвидени во Законот за заштита од експлозивни материји. Сметано од наведениот датум неговите ингеренции преминале во надлежност на Министерството за економија, но иако изминал период од скоро 22 години, измени и усогласувања на Законот за заштита на експлозивни материји во оваа насока не се направени.

Судот, имајќи предвид дека во оспорените одредби (член 59 и член 72 став 1) се содржани надлежности и овластувања за непостоечко министерство, наоѓа дека во правниот поредок на Република Северна Македонија може да дојде до правна несигурност, нејаснотии и забуни во практикувањето на правото за субјектите кои се засегнати со конкретната правна проблематика, како и за органите кои го применуваат овој закон. Оттаму, овие одредби не се во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и владеењето на правото кое како темелна вредност бара во правниот поредок да егзистираат јасни и прецизни норми кои нема да создаваат забуна во примената.

Амандманот XX од Уставот, предвидува за прекршоците определени со закон, санкција да може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Но, во оспорениот став 2 од член 72 од Законот е дадено овластување со подзаконски пропис, а не со закон, како што бара цитираниот амандман, да се определуваат прекршоци и за тие прекршоци од страна на Министерството за економија и Министерството за внатрешни работи да се пропишуваат казни со поблиски прописи. Ваквата законска определба од оспорениот

член 72 став 2 од Законот не е во согласност со наведениот амандман кој определил само со закон, но не и со други поблиски прописи да се предвидуваат прекршоци и соодветни санкции.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.20/2022 од 05.04.2023)**

5.

У.бр.114/2022

- Упатување на законска одредба која повеќе не е дел од правниот поредок

Со оспорената одредба од Законот за трговија со која се утврдува прекршочна одговорност за постапување, упатува на примена на член 14 став 3 од Законот, која одредба повеќе не е дел од правниот поредок на кој начин се повредува принципот на владеењето на правото утврден во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

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 Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 20 април 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 56 став 1 точка 3 од Законот за трговија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 16/2004, 128/2006, 63/2007, 88/2008, 159/2008, 20/2009, 99/2009, 105/2009, 115/2010, 158/2010, 36/2011, 53/2011, 148/2013, 164/2013, 97/2015,

129/2015, 53/2016 и 120/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 77/2021, 215/2021, 295/2021 и 150/2022).

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

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Игорчо Точев од Скопје, со Решението У.бр.114/2022 од 1 март 2023 година, поведе постапка за оценување на уставноста на одредбата од Законот означен во точката 1 од оваа одлука.

4. Судот, на седницата утврди дека според оспорениот член 56 став 1 точка 3 од Законот за трговија („Службен весник на Република Македонија“ бр.16/2004, 128/2006, 63/2007, 88/2008, 159/2008, 20/2009, 99/2009, 105/2009, 115/2010, 158/2010, 36/2011, 53/2011, 148/2013, 164/2013, 97/2015, 129/2015, 53/2016, 120/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 77/ 2021, 215/2021, 295/2021 и 150/2022), глоба во износ од 100 до 300 евра во денарска противвредност за микро трговец, глоба во износ од 400 до 500 евра во денарска противвредност за мал трговец, глоба во износ од 600 до 800 евра во денарска противвредност за среден трговец и глоба во износ од 800 до 1.000 евра во денарска противвредност за голем трговец, ќе му се изрече за прекршок на правното лице ако не утврди и не истакне пазарен ред и не се придржува на пазарниот ред и работното време (член 14 став 3).

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

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 член 51 од Уставот.

Член 48 став 8 од Законот за трговија на зелени пазари („Службен весник на Република Македонија“ бр.11/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 27/2019), предвидува дека „Со денот на влегувањето во сила на овој закон престануваат да важат одредбите од членот 13 ставови (2), (3) и (4) и одредбите од членот 14 од Законот за трговија („Службен весник на Република Македонија“ број 16/2004, 128/2006, 63/2007, 88/2008, 159/2008, 20/2009, 99/2009, 105/2009, 158/2010, 36/2011, 53/2011, 148/2013, 164/2013, 104/2015, 129/2015 и 53/2016)“.

Во член 56 став 1 точка 3 од Законот за трговија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 16/2004, 128/2006, 63/2007, 88/2008, 159/2008, 20/2009, 99/2009, 105/2009, 115/2010, 158/2010, 36/2011, 53/2011, 148/2013, 164/2013, 97/2015, 129/2015, 53/2016, 120/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 77/2021, 215/2021, 295/2021 и 150/2022), е утврдено дека глоба во износ од 100 до 300 евра во денарска противвредност за микро трговец, глоба во износ од 400 до 500 евра во денарска противвредност за мал трговец, глоба во износ од 600 до 800 евра во денарска противвредност за среден трговец и глоба во износ од 800 до 1.000 евра во денарска противвредност за голем трговец, ќе му се изрече за прекршок на правното лице ако не утврди и не истакне пазарен ред и не се придржува на пазарниот ред и работното време (член 14 став 3).

Имајќи ја предвид содржината на законското нормирање во член 48 став 8 од Законот за трговија на зелени пазари, произлегува дека оспорената одредба од член 56 став 1 точка 3 од Законот за трговија упатува на примена на одредба која повеќе не е дел од правниот поредок, односно член 14 став 3 од овој закон. Всушност, со оспорената законска одредба се предвидува прекршочна одговорност за правното лице, доколку не утврди и не истакне пазарен ред и не се придржува на пазарниот ред и работното време, односно, доколку не постапи на начин определен во член 14 став 3 од Законот за трговија, одредба која престанала да важи со влегувањето во сила на Законот за трговија на зелени пазари.

Владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот ја гарантира правната сигурност на граѓаните која од аспект на нормите со кои се регулираат правните односи на субјектите на правото се обезбедува преку јасност, недвосмисленост и прецизност на истите. Тоа значи, во случај кога тие во себе содржат некакво повикување, упатување на друга норма, таа неминовно мора да е дел од правниот поредок за таквото уредување да претставува една логична, правно-функционална целина.

При состојба кога со оспорената законска одредба се утврдува прекршочна одговорност за постапување спротивно на член 14 став 3 од Законот за трговија, која одредба веќе не е во правниот поредок, Судот оцени дека оспорената одредба од член

56 став 1 точка 3 од Законот за трговија не е во согласност со принципот на владеењето на правото утврден во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.114/2022 од 20.04.2023)**

6.

У.бр.109/2022

- Упатување на погрешна законска одредба

Член од закон што упатува на несоодветна (погрешна) норма од истиот закон, е повреда на уставниот принцип на владеење на правото.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 став 1 алинеја 1 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 23 мај 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВААТ член 152 став 1 точка 2) во делот „став (4)”, член 154 став 1 точка 2) во делот „став (4)”, член 156 став 1 точка 8) во делот „став (4)” и член 158 став 1 точка 4) во делот „став (4)” од Законот за градење („Службен весник на Република Македонија”, број 130/2009, 124/2010, 18/2011, 36/2011, 54/2011, 13/2012, 144/2012, 25/2013, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015 (две измени), 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/2016, 71/2016, 132/2016, 35/2018, 64/2018 и 168/2018 и „Службен весник на

Република Северна Македонија” број 244/2019, 18/2020, 279/2020 и 227/2022).

2. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија”.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Игорчо Точев од Скопје и по сопствена иницијатива, со Решението У.бр.109/2022 од 12.04.2023 година, поведе постапка за оценување на уставноста на деловите од членовите од Законот, означен во точката 1 од Одлуката, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за нивната согласност со Уставот.

4. На седницата Судот утврди дека според член 152 став 1 точка 2) од Законот за градење, глоба во износ од 5.000 до 7.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правно лице за проектирање на градби, ако вработи како проектант странско физичко лице без потврдено овластување од Комората (член 42 став (4)), според член 154 став 1 точка 2) од Законот за градење, глоба во износ од 5.000 до 7.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правно лице за вршење на ревизија на проектна документација, ако вработи како ревидент странско физичко лице без потврдено овластување од Комората (член 42 став (4)), според член 156 став 1 точка 8) од Законот, глоба во износ од 6.000 до 9.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правно лице изведувач, ако вработи како инженер за изведба странско физичко лице без потврдено овластување од Комората (член 42 став (4)) и според член 158 став 1 точка 4) од Законот, глоба во износ од 6.000 до 9.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правно лице за вршење на надзор, ако вработи како надзорен инженер странско физичко лице без потврдено овластување од Комората (член 42 став (4)).

5. Според член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност 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 и секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со Законот за градење („Службен весник на Република Македонија”, број 130/2009, 124/2010, 18/2011, 36/2011, 54/2011, 13/2012, 144/2012, 25/2013, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015 (две измени), 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/2016, 71/2016, 132/2016, 35/2018, 64/2018 и 168/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 244/2019, 18/2020, 279/2020 и 227/2022), се уредуваат градењето, основните барања на градбата, потребната проектна документација за добивање на одобрение за градење, правата и обврските на учесниците во изградбата, начинот на употреба и одржување на градбата, како и други прашања од значење за градењето.

Судот утврди дека во основниот текст на Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ број 130/2009), член 42 содржел 5 става, меѓутоа со Законот за изменување и дополнување на Законот за градење („Службен весник на Република Македонија” број 279/2020), законодавецот го изменил член 42, а по измената член 42 од Законот содржи 10 става.

Со член 42 од Законот се пропишани условите под кои странски физички и правни лица можат во Република Северна Македонија да ги вршат работите на проектирање, ревизија, изведување и надзор над изградба на градби, пропишани со овој закон, при што со ставовите од (1) до (6), се пропишани условите за вршење на работите на проектирање, ревизија, изведување и надзор над изградба на градби, за странско правно лице, додека со ставовите од (7) до (10), се пропишани условите за вршење на истите тие работи, за странско физичко лице.

Имено, согласно член 42 од Законот,

(1) Странско правно лице може во Република Северна Македонија да ги врши работите на проектирање, ревизија, изведување и надзор над изградба на градби, пропишани со овој закон, ако добие потврда за вршење на наведените работи од органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа за уредување на просторот.

(2) За добивање на потврда, странското правно лице од држава која е членка на Европската Унија и од држава која не е членка на Европската Унија, треба да поднесе барање во кое ќе ја наведе дејноста и видот на градбата и да ја поднесе следнава документација:

- доказ со кој се потврдува дека лицето е регистрирано за вршење на соодветната дејност во државата во која има седиште и

- доказ дека има дозвола, односно лиценца за вршење на соодветните работи за видот на градбата, за кои бара потврда или доказ од

надлежен орган дека во државата во која има седиште согласно со нејзините прописи за вршење на соодветните работи не се издава дозвола, односно лиценца.

(3) Странското правно лице од држава која не е членка на Европската Унија покрај доказите од ставот (2) на овој член треба да достави и потврда/и за успешно изведени работи соодветни на работите и видот на градбата за кои се бара потврда.

(4) Документите, односно доказите од ставовите (2) и (3) на овој член треба да се достават во оригинал или копија од оригиналот заверена на нотар и преведени од овластен судски преведувач на македонски јазик.

(5) Органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот ако утврди дека доставената документација е комплетна е должен во рок од 15 работни дена да издаде потврда кои работи странското правно лице согласно со овој закон може да ги врши во Република Северна Македонија, а доколку не е комплетна доставената документација да му достави известување во рок од 30 дена истата да ја комплетира. Доколку и по рокот од 30 дена наведен во известувањето, странското правно лице не ја комплетира документацијата, органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот нема да издаде потврда.

(6) Потврдата од ставот (5) на овој член се издава со рок на важност од две години, а во случаите кога во лиценцата, односно дозволата издадена од државата во која странското правно лице има седиште е утврден рок на важност кој е пократок од две години, рокот на важност на потврдата не го надминува рокот на важност во лиценцата, односно дозволата.

(7) Странско физичко лице кое има овластување од друга држава, може во Република Северна Македонија да врши работи на проектирање, ревизија, изведување и надзор над изградба на градби, пропишани со овој закон, доколку овластувањето е потврдено од страна на Комората на овластени архитекти и овластени инженери. При потврдување на овластувањето се утврдува дали овластувањето на странско физичко лице соодветствува на овластувањата пропишани со овој закон. Доколку се утврди дека овластувањето соодветствува, Комората на овластени архитекти и овластени инженери издава потврда за веродостојноста на истото и за видот на овластување кое странското физичко лице го стекнува во Република Северна Македонија. За добивање на потврдата за странско физичко лице, се плаќа надоместок согласно со ценовникот за јавни услуги од член 109 став (1) точка 7 од овој закон.

(8) Странско физичко лице може да ги врши работите на проектирање, ревизија, изведување и надзор над изградба на градби, пропишани со овој закон, во правно лице регистрирано во Централниот регистар за вршење на тие работи.

(9) По исклучок од ставот (8) на овој член домашно и странско физичко лице може да ги врши работите на проектирање, ревизија и надзор над изградба на градби во Република Северна Македонија и самостојно, доколку е избрано во постапка на јавна набавка за вршење на овие работи во проект финансиран од меѓународна организација и/или од Европската Унија.

(10) По исклучок, странско правно и физичко лице можат да ги вршат работите на проектирање, ревизија, изведување и надзор над изградба на градби, пропишани со овој закон, доколку е склучен меѓудржавен договор за реципроцитет согласно со условите утврдени со договорот.

Од содржината на погоре наведениот член од Законот, произлегува дека глобата којашто може да се изрече за прекршоците наведени во: член 152 став 1 точка 2), член 154 став 1 точка 2), член 156 став 1 точка 8) и член 158 став 1 точка 4), е во врска со став (7) на член 42 од Законот, а не со став (4) од истиот член од Законот којшто уредува обврска за странското правно лице, бараните документи (докази) од ставовите (2) и (3) на овој член, да ги достави во оригинал или копија од оригиналот заверена на нотар и преведени од овластен судски преведувач на македонски јазик.

Принципот на владеењето на правото во еден правен систем или поредок треба да се остварува преку доминација на правната норма која треба да биде јасна, прецизна и разбирлива, која нема да остава можност за различно толкување и нејзина различна примена или можност за правна несигурност на граѓаните. Постапноста на правните норми за адресатите е едно од основните барања на темелната вредност на уставниот поредок – владеењето на правото и принципот на правна сигурност како нејзин составен елемент. Ова има за цел оние чии права и обврски се утврдени со нормите, да бидат запознаени со нивната содржина и врз основа на тоа, да го прилагодат своето однесување.

Законодавецот е обврзан да конципира прецизни, недвосмислени и јасни норми коишто ќе ја гарантираат правната сигурност на граѓаните како негов составен дел, што не е сторено во конкретниот случај од страна на законодавецот.

Според Судот, несоодветното уредување на упатувачка норма во член 152 став 1 точка 2), член 154 став 1 точка 2), член 156 став 1 точка 8) и член 158 став 1 точка 4) од Законот за градење, поточно повикувањето на одредба со погрешен став од член 42 од Законот, доведува до забуна во однос на неговата содржина и се создава неповрзана логично-правна и функционална целина на

законските одредби, што создава несигурност, нејаснотии и забуни во практикувањето на правото за субјектите кои се засегнати со конкретното правно прашање.

Оттука, фактот дека во погоре наведените оспорени членови од Законот за градење како упатувачка норма стои „став (4)“, а треба да стои „став (7)“, според Судот, не е во согласност со принципот на владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

6. Имајќи го предвид погоре наведеното, Судот оцени дека член 152 став 1 точка 2) во делот „став (4)“, член 154 став 1 точка 2) во делот „став (4)“, член 156 став 1 точка 8) во делот „став (4)“ и член 158 став 1 точка 4) во делот „став (4)“ од Законот за градење, не се во согласност со одредбите на член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 од Уставот.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од Одлуката.

8. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.109/2022 од 23.05.2023)**

7.

У.бр.86/2021

- Надлежности за стечајниот управник

Со овластувања на стечајниот управник што не се предвидени со материјалниот закон што ги уредува прашањата поврзани со органите на стечајната постапка, во правниот поредок може да дојде до правна несигурност, нејаснотии и забуни во практикувањето на правото за засегнатите граѓани и правни субјекти, како и за органите кои го применуваат овој пропис со што се повредува принципот на владеење на правото како темелна вредност на Уставот.

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 Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 13 септември 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 6 став 3 во делот „донесено од стечајниот управник“ од Законот за судските такси („Службен весник на Република Македонија“ број 114/2009, 148/2011, 106/2013, 166/2014 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 257/2020).

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

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Бобан Богдановски, адвокат од Скопје, со Решението У.бр.86/2021 од 20 април 2023 година, поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот дел означен во точката 1 од Одлуката, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за неговата согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

4. На седницата Судот утврди дека според член 6 став 1 од Законот за судските такси, нецелосно платената или неплатената такса го задржува текот на судската постапка, ако со овој или друг закон поинаку не е определено.

Во став 2 од истиот член е предвидено, по исклучок од ставот 1 на овој член во парничната постапка поведена од стечајниот управник за оспорување на побарување на доверител, побивање на правно дејствие, како и водење на други парнични постапки поврзани со стечајната маса, неплатената такса не го задржува текот на судската постапка.

Согласно став 3 во кој е содржан оспорениот дел, во стечајната постапка странката која поднесува жалба против решение донесено од стечајниот управник е должна таксата да ја плати пред поднесување на жалбата и доказот за платената такса да го приложи со поднесување на жалбата.

Според став 4, по барање од странката судот е должен да ги прими непосредно од странката и поднесоците за кои не е платена такса или нецелосно е платена.

5. Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е определено како една од темелните 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.

Во член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, јасно е предвидено дека Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот од аспект на нивната содржина.

Во конкретниот случај, со иницијативата се оспорува член 6 став 3 од Законот за судските такси во целост, за што Судот утврди дека веќе има одлучувано во постапката по предметите У.бр. 83/2014 и У.бр.21/2019, каде изразил став дека странката има должност да плати судска такса во постапката, што не е идентично со прашањето покренато со оваа иницијатива. Во тие предмети Судот заклучил „законодавецот ги имал предвид ваквите можни и слични ситуации во кои се наоѓаат или можат да се најдат граѓаните, така што со Законот за судските такси пропишувајќи обврска за наплата, истовремено предвидел и исклучоци од истата во зависност од имотната состојба на странката, за која уредил право да бара ослободување од наплата, одлагање на наплата или плаќање на судската такса на рати, со цел да се избегне можноста, фактичката економска состојба на граѓаните да доведе до неможност за остварување на уставно загарантираните права на граѓаните пред судовите“ и одлучил да не поведе постапка.

Во оваа иницијатива акцентот се става на прашањето кој го носи решението против кое се изјавува жалба во стечајната постапка, стечајниот управник или стечајниот судија, со што се покренува прашање кое досега не било предмет на уставно-судска анализа.

Имено, со оваа иницијатива главните наводи се дека „стечајниот управник не носи решенија во стечајната постапка“, „ре-

шенијата во судската постапка ги носи судот, односно стечајниот судија како орган на стечајната постапка“, поради што оспорената одредба е во колизија со одредбите од Законот за стечај со кој се регулирани овластувањата и должностите на стечајниот управник и со кој се регулирани доносителите на одлуките во стечајната постапка (заклучок и решение), на кој начин се врши повреда на уставниот принцип на владеење на правото. Имено, од главните наводи од иницијативата произлегува дека предмет на оспорување е одредбата од Законот според која странка во стечајната постапка поднесува жалба против решение донесено од стечаен управник, што е спротивно со овластувањата на стечајниот управник пропишани со Законот за стечај.

Поради тоа, иако во иницијативата како оспорена е наведена целата одредба од член 6 став 3 од Законот за судските такси, врз основа на анализата на наводите во иницијативата, Судот утврди дека според интенцијата на подносителот на иницијативата, предмет на уставно-судска оценка треба да биде член 6 став 3 од Законот за судските такси во делот „донесено од стечајниот управник“, а не и целата одредба којашто е означена со иницијативата.

При вршењето на уставно-судската оценка на член 6 став 3 од Законот за судските такси во делот „донесено од стечајниот управник“, Судот ги зеде предвид во овој контекст релевантните одредби од Законот за стечај и Законот за судските такси.

Имено, согласно член 11 од Законот за стечај, одлуките во стечајната постапка се донесуваат во форма на решение и заклучок. Со заклучокот се издава налог на службено лице или на орган на стечајната постапка за вршење одделни дејства, а за сите други случаи судот одлучува со решение, ако со овој закон поинаку не е определено.

Согласно член 12 став 1 од Законот за стечај „Против решение на стечајниот судија може да се изјави жалба до апелациониот суд, преку надлежниот основен суд во рок од осум дена, кога тоа е определено со овој закон“, а со став 2 од истиот член е пропишано „По приемот на жалбата ненавремената, недозволената или нецелосната жалба, како и жалбата за која не е платена судска такса со решение, ќе се отфли. Стечајниот судија првиот работен ден по приемот на жалбата предметот, со сите списи, го доставува до апелациониот суд. Поднесената жалба не се доставува на одговор на спротивната страна“.

Согласно член 18 од Законот за стечај, органи на стечајната постапка се: стечаен судија, стечаен управник, одбор на доверители и собрание на доверители.

Со член 19 од Законот за стечај се уредени овластувањата на стечајниот судија, каде со став 1 од наведениот член е пропишано дека стечајниот судија:

- одлучува за поведување на претходна постапка заради утврдување на постоење услови за отворање на стечајна постапка и ја спроведува таа постапка;
- одлучува за отворање на стечајната постапка;
- го именува и разрешува привремениот стечаен управник и стечајниот управник;
- одлучува за приговорите на стечајниот управник против донесените заклучоци;
- одлучува за приговорите на доверителот, одборот на доверители и собранието на доверители;
- на предлог на одборот на доверители, а ако тој не е основан, на предлог на стечајниот управник, ги одобрува започнатите работи што треба да се завршат во текот на стечајната постапка;
- врши контрола над законитоста на работата на стечајниот управник;
- одобрува пресметка на трошоците на стечајната постапка пред нивната исплата;
- определува награда и надоместок на трошоци на стечајниот управник и на членовите на одборот на доверители;
- го определува износот на авансот за покривање на трошоците во претходна постапка;
- одобрува исплата на доверителите;
- донесува решение за заклучување на стечајната постапка и
- врши други работи определени со овој закон.

Со став 2 од истиот член е предвидено „Стечајниот судија може по службена должност, согласно со став 1 точка 7 од овој член по приговор или по предлог на другите органи на стечајната постапка, а по прибавено мислење на одборот на доверители, да ги менува одлуките на стечајниот управник, ако утврди дека се спротивни на закон“, додека со став 3 е пропишано „Стечајниот судија во рамките на овластувањата определени со овој закон на стечајниот управник му дава писмени упатства за извршување на неговите обврски определени со овој закон, кои се задолжителни за стечајниот управник“.

Со член 33 од Законот за стечај се уредени овластувањата на стечајниот управник. Во став 1 е пропишано „Стечајниот управ-

ник го застапува и претставува должникот само за оние работи кои се однесуваат на стечајната постапка и стечајната маса“. Во став 2 од истиот член е предвидено дека ако должникот - правно лице продолжува да работи во текот на стечајната постапка, работењето го води стечајниот управник. Со став 3 од цитираниот член е предвидено дека „Стечајниот управник ги води само оние работи на должникот – поединец што се однесуваат на стечајната маса и го застапува како стечаен должник со овластувања на законски застапник“.

Со член 34 став 1 од Законот за стечај се уредени должностите на стечајниот управник, каде е пропишано дека стечајниот управник е должен:

- да ја ажурира сметководствената евиденција на должникот до денот на отворањето на стечајната постапка;
- да состави предлог на пресметката на трошоците на стечајната постапка и да ја поднесе на одобрение кај стечајниот судија;
- да започне попис (инвентар) на имотот во рок од десет дена од денот на именувањето и да го заврши пописот во рок од 30 дена од денот на неговото именување;
- да го состави почетниот стечаен биланс, како и даночниот биланс со состојба на денот на отворањето и на денот на заклучувањето на стечајната постапка кој се однесува на стечајната маса и трошоците на стечајната постапка;
- да ја извести Клириншката куќа за интербанкарски работи и Берзата за хартии од вредност за отворањето на стечајната постапка;
- да се извести Централниот депозитар за хартии од вредност ако должникот е акционерско друштво, како и за акциите кои ги поседува должникот;
- како уреден и совесен трговец да се грижи за завршување на започнатите, незавршени работи на должникот и за работите што се потребни за зачувување и заштита на имотот на должникот за да се спречи настапување на штета над средствата на должникот;
- да преземе мерки за наплата на побарувањата на должникот и да ги впаричи со внимание на добар трговец предметите и правата што влегуваат во стечајната маса;
- совесно да го води натамошното работење на должникот доколку тоа продолжува;
- да ги користи ресурсите и своите овластувања со еднаква грижа за имотните интереси на сите доверители од стечајната маса;
- кон стечајната маса да изразува неподелена грижа, совесност и одговорност за интересите на доверителите во стечајната маса, како и кон сите други страни кои се заинтересирани за стечајната маса;

- својата позиција да ја користи единствено во полза на стечајната маса и да оневозможи остварување на каква било корист за себе или за друг;

- да предложи план за распределба на средствата од стечајната маса на доверителите и по одобрение на стечајниот судија да го изврши;

- да достави до одборот на доверителите завршна сметка и завршен извештај;

- да извршува натамошни исплати на доверителите;

- да го извести надлежниот регистар за отворената стечајна постапка во случаите предвидени со овој закон;

- да ја ажурира работата околу одбирањето и евидентирањето на архивската граѓа и нејзино предавање на надлежниот архив и да обезбеди средства во пресметката на трошоците на стечајната постапка заради средување на архивската граѓа, доколку не е средена во согласност со прописите за архивско работење за што да го известува и е должен да побара мислење од Државниот архив на Република Македонија во поглед на исполнување на должностите од оваа точка;

- да поднесе предлог до соодветните органи на државната управа или до правосудните органи во странство, како официјално овластен застапник на стечајната маса на стечајниот должник, со кој бара заплenuвање, одземање, заштита или враќање на имотот на стечајниот должник кој се наоѓа во странство;

- да ја прибави документацијата потребна за да се изврши упис во јавните книги врз основа на што се стекнува право на недвижност;

- со одобрение на стечајниот судија, а на товар на стечајната маса, да го осигура имотот во целина или делумно, ако тоа е потребно заради заштита на имотот на стечајниот должник;

- да вработува лица со одобрение на стечајниот судија и да врши контрола на нивната работа и да врши и други работи согласно со овој закон.

Со Законот за судските такси се уредува плаќањето на судските такси, за дејствија пред судовите во Република Македонија и Таксената тарифа, која е составен дел на овој закон.

Согласно член 2 став 1 точка 7 од Законот за судските такси, такси се плаќаат во стечајната постапка и постапката за ликвидација.

Со член 6 став 1 од Законот за судските такси е пропишано правилото дека нецелосно платената или неплатената такса го задржува текот на судската постапка, освен ако со Законот за судските такси или друг закон поинаку не е определено.

Со одредбите од последователните ставови 2 и 3 на овој член се користи можноста дадена во првиот став и се пропишува исклучок од ова правило, како и спецификите за плаќањето на судската такса во стечајната постапка.

Имено, во член 6 став 2 од цитираниот закон е наведено „По исклучок од ставот 1 на овој член во парничната постапка поведена од стечајниот управник за оспорување на побарување на доверител, побивање на правно дејствие, како и водење на други парнични постапки поврзани со стечајната маса, неплатената такса не го задржува текот на судската постапка“.

Во оспорениот став 3 е предвидено „Во стечајната постапка странката која поднесува жалба против решение донесено од стечајниот управник е должна таксата да ја плати пред поднесување на жалбата и доказот за платената такса да го приложи со поднесување на жалбата.“

Од анализата на наведените одредби од Законот за стечај и Законот за судските такси, јасно може да се утврди дека решенијата кои се носат во стечајната постапка се носат исклучиво од страна на стечајниот судија, односно дека стечајниот управник нема законски овластувања да носи решенија во стечајната постапка.

Според Судот, оспорената одредба содржи овластувања на стечајниот управник кои не се предвидени со материјалниот закон кој ги уредува прашањата поврзани со органите на стечајната постапка, поради што, според наша оценка, во правниот поредок на Република Северна Македонија може да дојде до правна несигурност, нејасноти и забуни во практикувањето на правото за граѓаните и правните субјекти кои се засегнати со конкретната правна проблематика, како и за органите кои го применуваат овој пропис.

Анализата на претходно наведените одредби од Законот за стечај и Законот за судските такси покажува дека со ваквото уредување законодавецот, наместо да предвиди надлежности за стечајниот судија, предвидел надлежности за стечајниот управник, иако истиот не носи одлуки во форма на решение.

6. Имајќи предвид дека владеењето на правото како темелна вредност од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија бара во правниот поредок да функционираат јасни, недвосмислени норми, а секој учесник во правниот поредок да има јасно утврдени норми на однесување по однос на правата, обврските, надлежностите и слично, што не е случај со оспорениот дел од член 6 став 3 од Законот за судските такси, Судот

утврди дека основано може да се постави прашањето за неговата согласност со наведената уставна одредба.

7. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од Одлуката.

8. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. (**У.бр.86/2021 од 13.09.2023**)

8.

У.бр.64/2021

- Враќање на неосновано платени износи на име надомест на штета

Оспорениот член 205 од Законот за облигационите односи го повредува правото на сопственост на давателите на надоместот гарантирано со член 30 од Уставот, кои не можат да остварат враќање на неосновано исплатените износи на спротивните страни врз основа на правосилни пресуди што се подоцна преиначени или укинати, но во меѓувреме биле присилно извршени, иако на тоа имаат право според тие пресуди или решенија на Врховниот суд.

Законодавецот обезбедил посебна заштита со оспорената законска одредба со која пропишува право за лицата што претрпеле штета во посебни околности да ги задржат неосновано наплатените износи на име на надомест на штета, но истовремено не обезбедил остварување на јавниот интерес преку почитување на законските ефекти и правното дејство на судските одлуки со кои е одлучено за сопственички права и интереси на лицата,

**особено на одлуките на Врховниот суд,
со што е нарушена правната сигурност
како елемент на владеењето на правото.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија, членовите 70 и 79 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 13.09.2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 205 од Законот за облигационите односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.18/2001, 4/2002, 5/2003, 84/2008, 81/2009, 161/2009 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.215/2021 и 154/2023).

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

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија во врска со иницијативата на Осигурување Македонија АД Скопје-Виена Иншуренс Груп од Скопје, застапувано од Игор Спировски, адвокат од Скопје, со Решението У.бр.64/2021 од 16.05.2023 година поведе постапка за оценување на уставноста на одредбата означена во точката 1 од ова решение, бидејќи основано се постави прашањето за нејзината согласност со Уставот.

II

На седницата Судот утврди дека оспорениот член 205 од Законот за облигационите односи определува дека не може да се бара враќање на неосновано платени износи на име надомест на штета поради повреда на телото, нарушување на здравјето или смрт, доколку исплатата му е извршена на совесен прибавувач.

III

Според член 8 став 1 алинеи 3 и 6 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото и правната заштита на сопственоста се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Значењето на темелната вредност владеење на правото е дека правниот поредок треба да ги гарантира и уреди начините на интервенција за заштита од евентуалните повреди на постојните сопственичко-правни односи, со цел да им се овозможи на носителите на правото на сопственост непречено вршење на сопственичко-правните овластувања.

Согласно член 30 ставови 1, 2 и 3 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. 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.

Уставното гарантирање на правото на сопственост од член 30 став 1 од Уставот, значи преземање на обврска од страна на државата, преку своите органи, да им овозможи на носителите на овие права, нивно остварување и правна заштита. Тоа значи дека државата има обврска да донесе закони со кои ќе пропише правила за остварување и правна заштита на правото на сопственост. Уставната одредба од став 3 од истиот член, ги гарантира условите под кои правото на сопственост може да биде одземено или ограничено. Имено, одредбата начелно го забранува одземањето или ограничувањето на сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, но истовремено предвидува и исклучок кога може да дојде до одземање или ограничување - само кога се работи за јавен интерес кој треба да биде утврден со закон. Според тоа, законодавецот, при пропишувањето на правилата за остварување на правото за сопственост, единствено може да предвиди негово одземање, односно ограничување врз основа на јавен интерес кој исто така ќе биде утврден со закон.

Законот за облигационите односи, во делот насловен како „Стекнување без основ“, со член 199 предвидува дека кога дел од имотот на едно лице ќе премине на кој било начин во имотот на некое друго лице, а тоа преминување нема своја основа во некоја правна работа или во закон, стекнувачот е должен да го врати тој

дел од имотот, ако тоа е можно, а инаку е должен да ја надомести вредноста на постигнатата корист. Под премин на имотот се подразбира и стекнување на корист со извршено дејствие. Обврската за враќање, односно за надомест на вредноста настапува и кога нешто ќе се прими со оглед на основот што не се остварил или кој подоцна отпаднал.

Во член 205 од овој закон е утврдено дека не може да се бара враќање на неосновано платени износи на име надомест на штета поради повреда на телото, нарушување на здравјето или смрт, доколку исплатата му е извршена на совесен прибавувач.

Поаѓајќи од правните елементи на сопственоста - владение, користење и располагање со стварта и право на сопственикот по своја волја, доколку тоа не е спротивно на закон или некое право на друго лице, да ги остварува овие содржини на сопствената ствар, произлегува дека во случајов со примање на исплатата на надоместокот на штета врз основа на судска пресуда, со правосилно досудениот износ во случаите кога настанала повреда на телото, нарушување на здравјето или смрт, примателот на штетата стекнува статус на совесен прибавувач и сопственик на паричниот износ, со кој може да управува.

Во случајот со конкретната оспорена одредба, произлегува дека со самиот закон се завршува прашањето на досудената исплата на надоместокот на штета и со тоа законодавецот на овој начин со самиот закон директно го решил окончувањето на постапката не дозволувајќи на судски орган со ревизија да го промени односот во смисла да се врати надоместокот. Ова претставува едно комплексно прашање на анализата во која се цени уставно-правната основаност на оспорената законска одредба.

Од сето погоре изнесено, Судот оцени дека за проблематизирање од уставно-правен аспект на член 205 од Законот за облигационите односи се следниве аргументи:

Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото подразбира јасност и прецизност во уредувањето, одредбата да не внесува правна несигурност, што е и став на Уставниот суд во уставно-судската практика.

Член 205 од Законот за облигационите односи е исклучок од општото правило коешто е определено во насока дека постои обврска да се врати применото без основа или по основ што не се

остварил или подоцна отпаднал, доколку бидат исполнети условите пропишани во него.

Со член 205 од Законот се повредува законската концепција за „враќање на стекнатото по основ којшто отпаднал“ затоа што апсолутно ја исклучува можноста на враќање кога основот на исплатата била правосилна судска пресуда што подоцна била укината или преиначена, а со тоа се одзема правниот ефект на пресудата на Врховниот суд донесена по ревизија.

Со оспорената законска одредба, се задира во темелните вредности на правниот поредок преку оневозможување на реализирање на стекнато право со пресудата донесена од страна на Врховниот суд, а со тоа се предизвикува правна несигурност на граѓаните.

При уставно-судската анализа на член 205 од Законот за облигационите односи произлегува дека истиот пропишува дека пресудата на понискиот суд што била извршена да има апсолутен третман како никогаш да не била преиначена, го штити нејзиното дејство иако е преиначена, а со тоа му го одзема легитимното право на давателот на надоместот на штета во вакви ситуации да го заштити своето право на сопственост што му е повредено со наплатата на неосновано побарување на противникот.

Оттука, произлегува дека ревизијата станува само формално правно средство затоа што однапред се знае дека ќе остане без ефект во случај да биде прифатена, а пресудата на пониските судови преиначена или укината, бидејќи во суштина се претвора во неефективно правно средство иако е тоа само кога со правосилна пресуда е извршена исплатата.

Од изнесените причини, Судот одлучи дека оспорениот член 205 од Законот за облигационите односи го повредува правото на сопственост на давателите на надоместокот гарантирано со член 30 од Уставот, кои не можат да остварат враќање на неосновано исплатените износи на спротивните страни врз основа на правосилни пресуди што се подоцна преиначени или укинати, но во меѓувреме биле присилно извршени, иако на тоа имаат право според тие пресуди или решенија на Врховниот суд.

Судот утврди дека законодавецот обезбедил посебна заштита со оспорената законска одредба со која пропишува право за лицата што претрпеле штета во посебни околности да ги задржат неосновано наплатените износи на име на надомест на штета, но

истовремено не обезбедил остварување на јавниот интерес преку почитување на законските ефекти и правното дејство на судските одлуки со кои е одлучено за сопственички права и интереси на лицата, особено на одлуките на Врховниот суд, со што е нарушена правната сигурност како елемент на владеењето на правото.

Поради наведените причини, Судот донесе одлука да го укине член 205 од Законот за облигационите односи, како спротивен на член 8 став 1 алинеи 1 и 6 и член 30 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

V

Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“. **(У.бр.64/2021 од 13.09.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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), по гласањето против Одлуката на Уставниот суд У.бр.64/2021 од 13.09.2023 година, со која се укинува член 205 од Законот за облигационите односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.18/2001, 4/2002, 5/2003, 84/2008, 81/2009, 161/2009 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.215/2021 и 154/2023), писмено го образложувам следното издвоено мислење

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд на Република Северна Македонија решавајќи по иницијативата на Осигурување Македонија АД Скопје-Виена Иншуренс Груп од Скопје, застапувано од Игор Спировски, адвокат од Скопје, донесе Одлука, со мнозинство гласови, со која се укинува член 205 од Законот за облигационите односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019).

Во образложението на Одлуката Судот констатира дека со оспорениот член 205 од Законот за облигационите односи се повредени одредбите од член 8 став 1 алинеи 3 и 6 со кои се гарантира владеењето на правото и правната заштита на сопственоста. Поаѓајќи од ваквите наводи во иницијативата Судот застана на стојалиште дека треба да се проблематизира целата содржина на член 205 од Законот за облигационите односи и тоа од уставно-правен аспект. Од содржината на член 205 од Законот произлегува дека се предвидува исклучок од општото правило кое е определено и санкционирано со одредбите на член 199 од истиот закон, според кои се уредува позната институција во облигацино-правните односи, станува збор за стекнувањето без основ. Според одредбите на овој член се предвидува обврска да се врати применото без основа или по основ што не се остварил или подоцна отпаднал, доколку бидат исполнети условите пропишани во него. Од друга страна, тоа што е проблематично, а содржано во член 205 од наведениот закон е предвиденото дека „не може да се бара враќање на неосновано платени износи на име надомест на штета поради повреда на телото, нарушување на здравјето или смрт, доколку исплата му е извршена на совесен прибавувач“. Уставниот суд во образложението на одлуката, исто така, утврдува дека со член 205 се повредува и правото на сопственост кое е санкционирано и во Уставот на Републиката, поточно одредбите од член 30 став 1, 2 и 3 од Уставот.

Гласајќи против цитираната Одлука, најавив издвоено мислење и истото го образложувам како што следува. Со конкретната одредба содржана во член 205 од Законот за облигационите односи се уредува прашањето на надомест на штета. И уште поконкретно, се уредува прашањето на штетата причинета на оштетениот од страна на штетникот. Штета се причинува со повреда на телото, нарушување на здравјето или смрт. Со истата одредба законодавецот, а поаѓајќи од правилата на правдата, предвидува дека не може да се бара „враќање на неосновано платени износи на име надомест на штета поради повреда на телото, нарушување на здравјето или смрт, доколку исплата е извршена на совесен прибавувач“.

Ако правилно се применува цитираната одредба, нејзината примена претпоставува исполнување на конкретни услови кои истата одредба ги санкционира. Условите се, прво, да е причинета штета на оштетениот со повреда на телото нарушување на здравјето или смрт; второ, исплата на досудениот износ за пре-

дизвиканата штета е извршена на оштетениот. Се разбира, тоа секогаш претпоставува дека исплата е извршена врз основа на правосилна и извршна одлука. Со исполнувањето на овие услови, оштетениот, согласно регулативата содржана во член 205 од Законот за облигациони односи се смета за совесен прибавувач.

Законодавецот овој случај го уредува на наведениот начин од причина што се работи за повреда на личните добра на оштетениот кои, заедно со другите лични добра, претставуваат составен дел на човековата личност. Понатаму, иако законодавецот зборува за институтот штета, а истата може да биде материјална и нематеријална, со повредата на телото, нарушување на здравјето или смртта, посебно доаѓа до израз нематеријалната штета. Поради природата на личните добра кои се повредуваат законодавецот не случајно се определил за наведеното законско решение кое за основа ја има правдата.

Кога станува збор за правдата, Законот за облигационите односи во повеќе од 20 случаи ја предвидува нејзината примена. Правдата посебно се предвидува во областа на штетите, како посебен извор на облигационите односи во нашиот правен систем.

Правдата во нашиот правен систем е и уставна материја. Правдата лежи во фондусот на секоја уставна норма. Од темелните вредности на уставниот поредок на Републиката, правдата лежи во содржината на владеењето на правото (член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот). Кога станува збор за владеењето на правото, во уставно-правната мисла се провлекува дека за владеењето на правото, како втор израз кој се употребува е „уставност“, кое подразбира подреденост на државните органи на објективното право (проф. д-р Ратко Марковиќ „Уставно право и политичке институције“, Београд, 1995 стр.601).

Аргументите кои се наведени во образложението на наведената одлука не кореспондираат и не се однесуваат на содржината на член 205 на ЗОО. Од нив, патем, наведувам дека гаранцијата на правото на сопственост не е во врска со исплатениот износ по основ на предизвиканата штета, а исплата е извршена врз основа на правосилна судска одлука, а прибавувачот е совесен. Институцијата – стекнување без основ (член 199 од ЗОО) не може да наоѓа примена во правниот однос уреден со одредбите на член 205 од ЗОО. Ова од причини што во овој правен однос таксативно се наведени условите со чие исполнување не може да се бара поврат на исплатеното.

По прашањето на ревизијата и нејзините ефекти, овој навод не претставува правно релевантен факт за оспорување на член 205. Причината е јасна. Дејството на ревизијата, како вонреден правен лек во парнична постапка, не може да биде појако од дејството на законската одредба содржана во член 205. Законската одредба јасно го санкционира прашањето за неможноста на враќањето на исплатените износи при што посебно се цени совесноста на прибавувачот. Со оваа одредба законодавецот самиот ја дерогира примената на одредбите содржани во член 199 од ЗОО. Станува збор, како што е наведено, за друг правен однос, со конкретна содржина, јасни последици и со регулатива за неговото разрешување, се разбира, само под условите што законското решение ги предвидува.

Врз основа на изложеното погоре, со укинувањето на член 205 од Законот за облигационите односи, се суспендира правдата како составен дел на владеењето на правото.

Од изложените причини, следуваше да го издвојам мислењето и истото го образложувам во образложението на истото.

**Судија на Уставниот суд,
д-р Осман Кадриу
(У.бр.64/2021 од 13.09.2023)**

9.

У.бр.81/2023

- Бесплатен превоз за учениците во јавни средни или приватни средни училишта

Оспорената законска одредба не е во согласност со уставното начело на еднаквост, од причина што допушта нееднаков третман на лицата кои имаат ист, идентичен правен статус, односно статус на редовни ученици во средното образование, што е основ на истите да им се обезбедат еднакви услови во образованието. Не постои уставна можност за различен трет-

ман на редовните ученици во средното образование од причини што според член 9 став 2, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Со оспорените делови на законската одредба се повредува член 44 став 2 од Уставот каде се предвидува дека образованието е достапно на секого под еднакви услови, бидејќи со ваквото законско уредување, редовните ученици во приватното средно училиште се ставени во нееднаква положба и не им е обезбедено образованието под еднакви услови со другите ученици од средно образование, што е уставно недопуштено.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 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 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 5 декември 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 41-а став 1 во делот „јавно“ и став 3 во делот „јавното“ од Законот за средното образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 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, 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 229/2020).

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

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата на Лука Павиќевиќ од Скопје, донесе Решение У.бр.81/2023 од 3 октомври 2023 година за поведување постапка за оценување на уставноста на делови од членот означен во диспозитивот на оваа одлука, поради сомнение за повреда на член 9 став 2 и член 44 став 2 од Уставот.

II

На седницата Судот утврди дека во член 41-а од Законот за средното образование, во ставовите 1 и 3 во кои се содржани оспорените делови се предвидува:

(1) За ученикот кој е со статус на редовен ученик во јавно средно училиште се организира бесплатен превоз до училиштето, ако ученикот не се смести во ученички дом.

(3) По исклучок од ставот (2) на овој член, ако во општината во која живее ученикот при запишувањето во прва година на образование се пополнети сите места во училиштето, односно училиштата во општината, ученикот има право на бесплатен превоз до јавното средно училиште во друга општина во кое е ученикот запишан, ако местото на живеење е оддалечено најмалку 2,5 километри и ако ученикот ја посетува наставата.

III

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

Во член 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 член 44 од Уставот, секој има право на образование. Образованието е достапно на секого под еднакви услови. Основното образование е задолжително и бесплатно.

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.

Во член 1 од Законот за средното образование се наведува дека со овој закон се уредува организацијата, функционирањето и управувањето во средното образование во Република Северна Македонија, како дел од системот на воспитанието и образованието.

Согласно член 2 од истиот закон, во средното образование се остваруваат планови и програми за гимназиско и стручно образование. Средното образование се остварува во средни училишта кои се организираат како јавни средни училишта (средно општинско училиште, односно средно училиште на Градот Скопје и државно средно училиште) и приватно средно училиште. Државните средни училишта се основаат само за остварување на планови и програми за средно образование на одредени категории на ученици за кои државата има посебен интерес. Дејноста што се остварува во средното училиште е од јавен интерес и се врши како јавна служба. Средното училиште има својство на правно лице и се запишува во Централниот регистар на Република Северна Македонија.

Во глава II од Законот за средното образование со наслов „Основање и престанок на средните училишта“ е содржан член 10 во кој се предвидува:

Средно општинско училиште може да основа општината. Одлука за основање на средно општинско училиште донесува советот на општината по претходно прибавено мислење од Владата на Република Македонија. Средно училиште на Градот Скопје може да основа Советот на Градот Скопје. Одлука за основање на средно училиште на Градот Скопје донесува Советот на Градот Скопје по предлог на советот на општината, а по претходно прибавено мислење од Владата. Државно средно училиште основа Владата.

Приватно средно училиште може да основа домашно и странско правно и физичко лице врз основа на одобрение, согласно со овој закон. Општината, Градот Скопје, односно Владата може да основа и меѓународно јавно училиште во кое се остваруваат наставни планови и програми на некој од светските странски јазици (англиски, француски, германски), кои на предлог на Бирото, односно Центарот за стручно образование и обука, ги донесува министерот.

Според член 13 од истиот закон со Одлуката на Владата на Република Македонија за давање одобрение за основање на приватно средно училиште се утврдува: воспитно-образовното подрачје, односно видот на средното образование за кое се основа приватното училиште; потребен наставен кадар, опрема, простор според педагошки стандарди и нормативи; бројот на учениците; јазикот на кој ќе се изведува наставата; програмата за воспитно-образовната дејност и почетокот со работа на приватното училиште.

Во глава V од Законот со наслов „Ученици“ е содржан член 41 во кој се уредува статусот на ученикот.

Така, според содржината на овој член од Законот, статус на ученик во средното образование се стекнува со запишување во средното училиште. Статус на редовен ученик може да се стекне само во едно средно училиште. Вонредни ученици се лица кои образованието го стекнуваат со самообразование, по пат на полагање испити за одреден план и програма во средното училиште. Како вонреден ученик може да се запише лице кое исполнува еден од следниве услови: да е постар од 17 години, да е на боледување подолг период, да му е изречена педагошка мерка отстранување од училиштето, да е во работен однос и во други случаи утврдени со статутот на средното училиште.

Во член 41-а од Законот за средното образование, со оспорените делови се предвидува дека за ученикот кој е со статус на редовен ученик во јавно средно училиште се организира бесплатен превоз до училиштето, ако ученикот не се смести во ученички дом. Ученикот од ставот (1) на овој член има право на бесплатен превоз ако местото на живеење е оддалечено најмалку 2,5 километри од средното училиште во кое ученикот е запишан и ја посетува наставата и ако избраната струка и профил не е застапена во општината во која ученикот живее. По исклучок од ставот (2) на овој член, ако во општината во која живее ученикот при запишувањето во прва година на образование се пополнети сите места во училиштето, односно училиштата во општината, ученикот има право на бесплатен превоз до јавното средно училиште во друга општина во кое е ученикот запишан, ако местото на живеење е оддалечено најмалку 2,5 километри и ако ученикот ја посетува наставата. За ученикот кој користи сместување и исхрана во ученички дом не се организира бесплатен превоз до дома за време на викендите, освен за учениците со посебни образовни потреби. Ученикот со посебни образовни потреби и лицето за негова при-

дружба имаат право на бесплатен превоз без оглед на оддалеченоста на нивното место на живеење до државното средно училиште во кое ученикот е запишан и ја посетува наставата. Начинот на организирањето на бесплатниот превоз на учениците, учениците со посебни образовни потреби и лицата за нивна придружба, од местото на живеење до јавното средно училиште, го утврдува министерот.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби произлегува дека владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, а еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите е уставно гарантирана.

Од целината на Законот се утврдува дека средното образование е дејност од јавен интерес која се врши како јавна служба, а државјаните на Република Северна Македонија имаат под еднакви услови право на образование во средните училишта во Република Северна Македонија. Средни училишта, според Законот за средното образование се јавни средни училишта (средно општинско училиште, односно средно училиште на Градот Скопје и државно средно училиште) и приватни средни училишта. Оттука, правата и обврските за лицата кои имаат статус на редовен ученик во средно училиште, а кој се утврдува во член 41 од Законот, треба да се еднакви, односно истите се еднакви без оглед дали станува збор за јавни средни или приватни средни училишта.

Меѓутоа, член 41-а став 1 во делот „јавно“ и став 3 во делот „јавното“ од Законот за средното образование ги издвојува и ги привилегира редовните ученици од средно јавно училиште и за истите предвидува бесплатен превоз до училиштето, ако истите не се сместени во ученички дом и доколку местото на живеење е оддалечено најмалку 2,5 километри од средното училиште во кое ученикот е запишан и ја посетува наставата и ако избраната струка (профил) не е застапена во општината во која ученикот живее.

При наведената правна и фактичка состојба, со иницијативата се поставува прашањето дали е во согласност со Уставот, право на бесплатен превоз да имаат само редовните ученици на јавно средно училиште, а редовните ученици од средно приватно училиште да се исклучени од користењето на ваквото право и дали со тоа не се повредени принципот на владеењето на правото и еднаквоста на граѓаните пред Уставот, а кои се уставно утврдени начела.

Во одговор на ова прашање Судот оцени дека треба да се има предвид дека Законот за средното образование го утврдува статусот на ученик на начин што го поистоветува ученикот во средно јавно и ученикот од приватно средно училиште. Оттука, неопходно е со оглед на статусот, сите ученици во средно образование, според формулацијата содржана во член 41 од Законот за средното образование, да имаат исти права и обврски, односно неопходно е законодавецот на ист начин да ги утврдува правата и обврските за сите редовни ученици во средното образование, без да прави разлика дали истите посетуваат средно јавно или средно приватно училиште.

Според Судот, законската одредба на член 41-а став 1 во делот „јавно“ и став 3 во делот „јавното“ од Законот за средното образование не е во согласност со уставното начело на еднаквост, од причина што допушта нееднаков третман на лицата кои имаат ист, идентичен правен статус, односно статус на редовни ученици во средното образование, што е основ на истите да им се обезбедат еднакви услови во образованието.

Имено, според Судот, не постои уставна можност за различен третман на редовните ученици во средното образование од причини што според член 9 став 2, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Оттука, со оспорените делови на законската одредба од член 41-а, според Судот, се повредува член 44 став 2 од Уставот каде се предвидува дека образованието е достапно на секого под еднакви услови. Со ваквото законско уредување, според Судот, редовните ученици во приватното средно училиште се ставени во нееднаква положба и не им е обезбедено образованието под еднакви услови со другите ученици од средно образование, што е уставно недопуштено.

Судот оцени дека оспорените делови, од подносителот на иницијативата и по сопствена иницијатива на Уставниот суд, од законската одредба на член 41-а став 1 во делот „јавно“ и став 3 во делот „јавното“ од Законот за средното образование, нема уставна основаност, односно дека истата не е во согласност со уставната гаранција за еднаквоста на граѓаните во остварување на нивните права, под исти услови и при еднаква положба. Со оспорените делови од член 41-а ставови 1 и 3 од Законот, редовните ученици во средното образование се ставаат во нееднаква положба, во зависност од тоа дали своето образование го оформ-

муваат во средно јавно или средно приватно училиште. Според Судот, во конкретниот случај право на бесплатен превоз во наведените случаи треба да имаат сите редовни ученици во средните училишта, без оглед на тоа дали станува збор за ученици од јавно средно или приватно средно училиште.

Законодавецот, во конкретниот случај, различно постапил за редовни ученици во средното образование, кои се во еднаква правна положба, во однос на правото за користење на бесплатен превоз само на редовните ученици од јавно средно училиште кои немаат сместување во ученички дом или пак местото на живеење е оддалечено најмалку 2,5 километри од средното училиште во кое ученикот е запишан и ја посетува наставата и ако избраната струка и профил не е застапена во општината во која ученикот живее, по однос на редовни ученици од приватно средно училиште.

Со ваквото законско решение, според Судот, се воспоставува различен третман на учениците од средното образование во однос на стекнувањето на правото за користење на бесплатен превоз во дадените случаи, што е спротивно на член 9 став 2 и член 44 став 2 од Уставот, според кои не постои уставна можност за различен третман на учениците од средното образование, од причини што според член 9 став 2 граѓаните пред Уставот и законите се еднакви и уставно е загарантирано постоење на еднакви услови за достапност до образованието. Оттука, Судот оцени дека член 41-а став 1 во делот „јавно“ и став 3 во делот „јавното“ не е во согласност со член 9 и член 44 став 2 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука. **(У.бр.81/2023 од 05.12.2023)**

I.1.2. ОДЛУКИ СО КОИ СЕ УКИНУВААТ/ПОНИШТУВААТ ПРОПИСИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ

10.

У.бр.80/2021

- Потребно мнозинство за донесување на ДУП

Оспорената одлука не е во согласност со принципот на владеење на правото и истата е донесена спротивно на член 62 став 2 од Законот за локалната самоуправа од причина што при нејзиното донесување не било обезбедено потребното мнозинство од 12 гласа „за“, колку што според Законот за локална самоуправа е потребно за полноважно донесување на прописи, односно одлука за урбанистички план.

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 Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 25 јануари 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Одлуката на Советот на Општина Центар-Скопје за донесување на Детален урбанистички план за градска четврт Ј 07-локалитети Капиштец, Завод за медицинска рехабилитација, Старо Водно, Долно Водно, Мало Курило и Цвеќара со број 07-4414/4 од 18.07.2014 година, објавена во „Службен гласник на Општина Центар-Скопје“ број 9/2014.

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на Одлуката, означена во точката 1 од оваа одлука.

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

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Томе Симоновски од Скопје, со Решението У.бр.80/2021 од 16 ноември 2022 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката, означена во точката 1 од оваа одлука, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за нејзината согласност со Уставот и законот.

5. Судот на седницата утврди дека Советот на Општина Центар- Скопје, врз основа на член 15 став 1 точка 1 алинеја 3 и член 26 од Статутот на Општина Центар-Скопје („Службен гласник на Општина Центар-Скопје“ бр.1/06) и член 26 став 4 од Законот за просторното и урбанистичкото планирање („Службен весник на РМ“ бр. 51/05, 137/07, 91/09, 124/10, 18/11, 53/11 и 144/12), на 23-тата седница одржана на 18.07.2014 година, донел Одлука за донесување на Детален урбанистички план за градска четврт Ј 07- локалитети Капиштец, Завод за медицинска рехабилитација, Старо Водно, Долно Водно, Мало Курило и Цвеќара со број 07-4414/4 од 18.07.2014 година.

Судот, од доставената документација утврди дека Советот на Општина Центар-Скопје има 23 члена, како и дека на одржаната 23-та седница на Советот, оспорената одлука за донесување на предметниот детален урбанистички план, е донесена со 11 гласа „за“ од вкупниот број гласови од 23 советници.

6. 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.

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, како што е предвидено во член 51 од Уставот.

Во член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот е предвидено дека Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и колективни договори со Уставот и со законите.

Главата VII од Законот за локалната самоуправа е со наслов „Акти на органите на општините“. Член 62 од истиот закон е со наслов „Прописи на советот“.

Во став 1 од член 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 став 2 на истиот член 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.

Советот на Општина Центар-Скопје има 23 члена, а при донесувањето на оспорената одлука биле присутни 12 члена, при што „за“ гласале 11 члена, а само 1 гласал „против“, од што произлегува дека при донесувањето на оспорената одлука, не било обезбедено потребното мнозинство од 12 гласа „за“, колку што според Законот за локална самоуправа е потребно за полноважно донесување на прописи, односно одлука за урбанистички план.

Имајќи предвид дека оспорената одлука не е донесена во согласност со член 62 став 2 од Законот за локалната самоуправа, Судот оцени дека истата е незаконита и неуставна од аспект на принципот на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

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

8. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.80/2021 од 25.01.2023)**

11.

У.бр.82/2022

- Одлука за спроведување и планирање на површини за градење со конкретна намена

Кога Советот на општината носи Одлука за спроведување и планирање на површини за градење со конкретна намена не постои правен основ за редефинирањето и определувањето на стандарди и нормативи по однос на катноста, процентот на изграденост и искористеност на земјиштето и слично, а имајќи ја предвид уреденоста во Законот за урбанистичко планирање и Законот за градење, како и преодниот режим на Правилникот, кој се однесува само по однос на класификацијата на градбите. Според тоа со Одлуката се прават измени на веќе донесените планови во постапка која не е предвидена со закон и се повредува член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија, член 70 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 7 март 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ ПОНИШТУВААТ:

- Одлуката за изменување и дополнување на Одлуката за спроведување и планирање на површини за градење со намена А2 на парцели лоцирани вон централно градско подрачје во граница на градежен реон на град Куманово бр.09-5643/4 од 12.07.2022 година, донесена од Советот на Општина Куманово („Службен гласник на Општина Куманово“ бр.8/2022 од 12 јули 2022) и

- Заклучокот бр.08-5915/1 од 12 јули 2022 година за објавување на означената одлука донесен од градоначалникот на Општина Куманово („Службен гласник на Општина Куманово“ бр. 8/2022 од 12 јули 2022).

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на актите означени во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија по повод иницијативата на Друштвото за производство, трговија и услуги УПМ-ГРУП ДООЕЛ Куманово и Трговското друштво за внатрешен и надворешен промет, производство и услуги ХРО-МАК Емил ДООЕЛ увоз-извоз Куманово, застапувани од Борче Ивановски и Виктор Божиновски, адвокати од Куманово, со Решението У.бр.82/2022 од 20 декември 2022 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на актите означени во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за нивната согласност со Уставот, со одредбите од Законот за урбанистичко планирање и од Законот за градење.

5. Судот на седницата утврди врз основа на член 8 став 1 алинеи 1, 3, 6, 8, 9 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија, член 22 став 1 точка 1 и член 36 став 1 точка 15 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002) и член 68 од Статутот на Општина Куманово („Службен гласник на Општина Куманово“ бр.13/2003, 13/2007, 8/1205, 11/2010 и 12/2021), Советот на Општина Куманово на седницата одржана на 12 јули 2022 година, донел:

О Д Л У К А

за изменување и дополнување на Одлуката за спроведување и планирање на површини за градење со намена А2 на парцели лоцирани вон централно градско подрачје во граница на градежен реон на град Куманово

Во Одлуката за спроведување на површини за градење со намена А2 на парцели лоцирани вон централно градско подрачје во граница на градежен реон на град Куманово, бр.09-8741/35 од 27 декември 2017 година („Службен гласник на Општина Куманово“ бр.17/17), Одлуката за изменување и дополнување на Одлуката за спроведување на површини за градење со намена А2 на парцели лоцирани вон централно градско подрачје во граница на градежен реон на град Куманово, бр.09-3091/10 од 04 мај 2018 година („Службен гласник на Општина Куманово“ бр. 6/18) и Одлуката за дополнување на Одлуката за спроведување и планирање на површини за градење со намена А2 на парцели лоцирани вон централно градско подрачје во граница на градежен реон на град Куманово, бр. 09-4318/10 од 08 јули 2019 година

(„Службен гласник на Општина Куманово“ бр. 8/19), се вршат следните измени и дополнувања:

Член 1

Во членот 1, по ставот 2 се додава нов став 3, кој гласи:

„По исклучок на став 1 од овој член, за сите градежни парцели во граница на градежен реон на град Куманово, лоцирани вон централно градско подрачје, во кои се планира изградба на објект со намена А2-домување во станбени згради, како слободностоечки објекти од П+8 и повеќе ката, (за донесени урбанистички планови П+7+Пк и повеќе ката) на парцели поголеми од 500м², максимален процент на изграденост на градежната парцела може да изнесува 30%“.

Член 2

Членот 2, се менува и гласи:

„При спроведување на сите донесени урбанистички планови и урбанистичко-плански документации, не се дозволува зголемување на процент на изграденост на градежна парцела до 50%, односно 30%, доколку со важечката документација е планиран помал процент на изграденост на градежната парцела од 50%, односно 30%.“

Член 3

По членот 2, се додава нов член 2-а, кој гласи:

„При изготвување и спроведување на сите донесени урбанистички планови поткровје или потпокривен спрат што во урбанистички план се планира или е планиран како изградена површина чијашто намена е еднаква на намената на градбата, не се обележува во урбанистички планови и урбанистички проекти посебно-како поткровје, туку како кат што влегува во бројот на вкупно одредените катови на градбата.“

Член 4

Во членот 5 став 1, точката на крајот од реченицата се заменува со запирка и се додаваат зборовите: „во дел од градежна парцела каде не се предвидува никаква подземна и надземна градба“.

Член 5

По членот 5, се додава нов член 5-а, кој гласи:

„Подземна градежна линија при изработка и спроведување на урбанистички планови, ја дефинира површина за градење под котата на теренот, која може да зафати најмногу до 80% од градежната парцела.

Во површината дефинирана со подземна градежна линија влегуваат сите градби под котата на терен, како и пристапните рампи и сите други видови на пристапи до подземното ниво“.

Член 6

Членот 9, се менува и гласи:

„Одредбите од оваа одлука ќе се применуваат при изработка и донесување на сите урбанистички планови и урбанистичко-плански документации, по денот на влегување во сила на оваа одлука.

Оваа Одлука ќе се применува во сите постапки за добивање на одобрение за градење отпочнати по денот на влегување во сила на истата, кои се однесуваат на спроведување на донесени урбанистички планови и урбанистичко-плански документации, како и за сите барања за кои не е издадена „Потврда за заверка на проектна документација“ во врска со добивање на одобрение за градење во електронскиот систем Е-Одобрение за градење.

По исклучок на став 2 од овој член, одредбите од оваа одлука не се применуваат за градби за кои веќе има издадено одобрение за градење и е започната градбата на објектот“.

Член 7

Оваа одлука влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен гласник на Општина Куманово“.

Бр. 09 – 5643/4
12 јули 2022 година
Куманово

Совет на Општина Куманово
Претседател,
Ивана Ѓорѓиевска, с.р.

Предмет на оспорување пред Судот се членовите 1, 2 и 3 и член 6 став 2 од Одлуката.

Градоначалникот на Општината донел Заклучок бр.08-5915/1 од 12 јули 2022 година за објавување на Одлуката во која се содржани оспорените одредби.

6. Согласно член 8 став 1 алинеи 3, 6 и 7 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото, правната заштита на сопственоста и слободата на пазарот и претприемништвото се темелни вредности на уставниот поредок.

Со член 30 став 1 од Уставот се гарантира правото на сопственост и правото на наследување. Според ставот 2 од истиот член од Уставот, сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата. Во ставот 3 од истиот член е утврдено дека никој не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен ако се работи за јавен интерес утврден со закон.

Во член 51 став 1 од Уставот е определено дека 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 ставот 2 од истиот член од Уставот.

Како една од гаранциите на основните слободи и права на човекот и граѓанинот, во член 52 став 4 од Уставот е утврдена забраната на повратното дејство на законите и другите прописи, освен во случај кога тоа е поповолно за граѓаните.

Главата II. Урбанистички планови од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 32/2020) го содржи и член 24 став 1 според кој со правилникот за урбанистичко планирање се пропишуваат стандардите и нормативите за урбанистичко планирање и се дефинираат принципите, начелата и методите за рационално планирање на одржливи населби и градби за уредување и користење на просторот, методите и техниките на урбанистичкото планирање, правното дејство на планските одредби, системот на класи на намени, како и сите заштитни или генеративни стандарди што го обезбедуваат исполнувањето на целите и начелата на урбанистичкото планирање уредени со овој закон.

Во ставот 2 на член 24 од Законот е определено дека со правилникот за урбанистичко планирање особено се уредуваат:

1. поблиската содржина, форма и начин на графичка обработка на урбанистички планови и урбанистичките проекти од овој закон, како и на составните делови на урбанистичките планови и проекти;

2. начинот на одредување на видот на урбанистичкиот план и видот на урбанистичкиот проект што е соодветен за уредување на соодветни ситуации;

3. стандарди и нормативи за урбанистичко планирање со планирање на градежно земјиште, формирање на градежни парцели, систем на класи на намени и детална класификација на намени во урбанистичкото планирање и правила за компатибилност и комплементарност на намени, регулаторни линии и плански одредби со правно дејство, урбанистички параметри: максимален дозволен процент на изграденост, максимален дозволен коефициент на искористеност и минимален процент на озеленетост на градежното земјиште за различните класи на намени, типови на градби и просторни планерски единици, густина на населеност, параметри за висина и архитектонска пластика и други, планирање на стационарен и динамички сообраќај, нормативи за обезбедување на непречено движење и пристапност на лица со инвалидитет, стари лица и деца, нормативи за урбано зеленило согласно со Законот за урбано зеленило, инфраструктури, енергетско однесување на урбаното ткиво и градбите и други стандарди и нормативи што произлегуваат од целите и начелата на урбанистичкото планирање уредени со овој закон.

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

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

Според член 62 став 1 од Законот, во вршењето на работите од својата надлежност советот донесува прописи и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон.

Од цитираната регулатива неспорно произлегува право на општините во вршење на своите надлежности да носат прописи во форма на одлука, но за тоа мора да постои соодветен законски основ.

Во конкретниот случај, Советот на Општина Куманово на 27 декември 2017 година, донел Одлука за спроведување на површини за градење со намена А2 на парцели лоцирани во централно градско подрачје во граница на градежен реон на град Куманово, која ја изменувал и дополнувал на 4 мај 2018 година и 8 јули 2019 година. Трите одлуки претходат на Одлуката која ги содржи оспорените одредби и биле предмет на оцена по однос на нивната согласност со Уставот и законите кога Судот со Решението У.бр.138/2019 од 1 јули 2020 година не повел постапка за оцена на нивната уставност и законитост.

Во таа постапка одлуките биле оценувани по однос на нивната согласност со Законот за просторното и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија” број 199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 64/2018 и 168/2018) кој во меѓувреме престанал да важи. Во овој закон спроведувањето на планирањето поконкретно било уредено единствено во член 53 од Законот во главата IX. Спроведување на урбанисти-

чки планови и урбанистичко-планска документација каде, во оваа единствена одредба е уредено поднесување на барање на извод и добивање на извод од Просторен план, урбанистички план, урбанистичко-планска документација и архитектонско-урбанистички проект. Судот не нашол повреда на уставните и законски норми, а како утврдил дека Советот на Општина Куманово при носење на одлуките се движел во рамките на максимално определените стандарди и нормативи од тогаш важечкиот Правилник за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање.

При оценка на согласноста на сега оспорената одлука, според Судот, настанала променета фактичка и правна состојба која е од значење за донесување на правилна уставно-судска оценка во конкретниот случај.

Оспорената одлука е донесена на 12.07.2022 година, а Законот за урбанистичко планирање („Службен гласник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020) бил влезен во сила на 18.02.2020 година и е во примена сметано од 26.06.2020 година.

Така, во член 56 став 1 од Законот, како акти со кои се спроведуваат урбанистичките планови, се наведени урбанистичкиот проект и урбанистички проект со план за парцелизација. Членот 2 точка 54 од Законот го дефинира урбанистички проект како планско-проектна документација што се изработува за разработка и спроведување на урбанистички план.

Ставот 2 од член 56 од Законот предвидел надлежните органи за усогласување на планските-проектни и проектните-документации со урбанистичките планови во процесот на нивно спроведување да издаваат извод од урбанистички план и потврда за урбанистичка усогласеност.

Спроведувањето на урбанистичкиот план, согласно став 3 од член 56 од Законот, почнува со издавање на извод од урбанистички план, а за случаите кога во урбанистичкиот план се уредени сите со закон пропишани услови за градење, врз основа на изводот од урбанистички план се изработува идеен проект согласно со Законот за градење, кој мора да добие потврда за урбанистичка усогласеност согласно со овој закон.

Член 57 став 1 од Законот определил дека извод од урбанистички план е копија од графичкиот и текстуалниот дел на планот со нумеричките податоци, општите и посебните одредби за спроведување на планот, што се однесуваат на една градежна

парцела, дел од планот или на целиот план, во зависност од потребите на барателот.

Натамошните одредби од Законот детално ја уредуваат постапката и роковите за аплицирање за извод од план, потоа за поднесување на потребната документација сè до издавање на правосилно одобрение за градење со цел спроведување на урбанистички план, а поголем дел од дејствијата се преземаат и спроведуваат електронски.

Од анализата на цитираната регулатива произлегува дека органите на општината во функција на разработка и спроведување на плановите на барање на заинтересирано лице издаваат извод од план, кој пак е копија на графичкиот и текстуален дел на веќе донесен план со нумерички податоци за спроведување на планот за една парцела или поголем дел од планот. Барателот изготвува идеен проект врз основа на податоците од изводот на планот, добива потврда за усогласеноста на проектот со конкретниот план, а потоа постапката продолжува сè до издавање на правосилно одобрение за градење.

Имајќи го сето ова предвид произлегува дека општините во функција на спроведување на плановите не можат да носат одлуки за спроведување на плановите во генерална смисла, туку спроведувањето е индивидуално за конкретна градежна парцела или поголем дел од планот, но само по повод конкретно барање. Според Судот, особено е проблематично тоа што оспорената одлука во член 9 став 2 предвидува нејзина примена за сите барања за кои не е издадена „Потврда за заверка на проектна документација“ во врска со добивање на одобрение за градење во електронскиот систем Е-Одобрение за градење, поради следниве причини:

Предвидениот преоден режим на оспорениот член 6 став 2 од Одлуката, односно член 9 став 2 од целината, разгледуван преку предвидената законска постапка, доведува до состојба барателот да биде одбиен во постапката за добивање на одобрение, иако пред влегување во сила на Одлуката добил извод од важечки план, изготвил соодветен идеен проект врз основа на извод од важечки план, со параметри утврдени во веќе донесен план, само затоа што нема издадена потврда во моментот на влегување во сила на оспорената одлука. Поконкретно до одбивање на барањето ќе дојде затоа што:

- со Одлуката се менуваат параметрите без оглед дали се во насока на намалување или зголемување, а не затоа што отстапуваат

од она што е предвидено со претходно донесениот урбанистички план, врз основа на кој е издаден изводот од планот и

- не е добиена потврда до влегување во сила на оспорената одлука, не по вина на барателот.

Ваквата состојба, според Судот, би довела до поднесување на ново барање за издавање на нов извод, изготвување на нов идеен проект, почнување на нова постапка, до пресметка на нови надоместоци за уредување на земјиштето, што во крајна линија ги изложува заинтересираните лица на непланирани материјални издатоци и правна несигурност, во оваа и така сложена и долготрајна постапка. Сето ова, според Судот е проблематично од аспект на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, од причина што принципот на владеење на правото, меѓу другото, подразбира конзистентност на правните норми за текот на започнати процедури за заинтересираните субјекти, а не нивна промена која предизвикува правна несигурност по однос на исходот на постапката. Дозволен е исклучок доколку промените се поповолни за граѓаните, што овде не е случај.

Исто така, не е јасно од кои причини Одлуката се однесува само на градбите со намена А2 на парцели лоцирани вон централно градско подрачје во граница на градежен реон на градот Куманово, односно од кои причини Општината се определила за селективна примена и не се однесува на останатите видови на градби опфатени со донесените планови. На овој начин, според Судот, се врши селективна измена на планот во неговото спроведување само по однос на овој вид на градби иако плановите неспорно содржат и други категории на градби коишто не се реализирани.

Воедно, нејасна е употребата на термините „при изготвување“ во член 3 и „при изработка“ во член 5-а став 1 и член 6 став 1 од Одлуката кои асоцираат на навлегување во фазите на изработка на плановите, ако целта била со Одлуката да се олесни спроведувањето на плановите. Со наведените изрази Одлуката како целина добива карактер и на упатство за постапување на општинските органи според актуелната регулатива за изработка на плановите, што во никој случај не може да се направи во форма на одлука објавена во службено гласило.

При формирањето на правното мислење Судот имаше предвид дека Правилникот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.225/2020) вле-

гол во сила на 19 септември 2020 година. Неговата прва измена („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.219/2021) влегла во сила на 24 септември 2021 година, а последната измена („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.104/2022) влегла во сила на 04.05.2022 година од кои моменти при планирањето, односно донесувањето на плановите од страна на надлежните органи требало да се вградат соодветните стандарди, нормативи за урбанистичко планирање и урбанистички параметри.

Притоа во член 20 став 1 од Правилникот се предвидува дека извод од урбанистички план е копија од графичкиот и текстуалниот дел на планот со нумеричките податоци, општите и посебните услови за спроведување на планот, што се однесуваат на една градежна парцела, дел од планот или на целиот план, во зависност од потребите на барателот. Според ставот 2 од истиот член од Правилникот, извод од урбанистички план содржи графички и текстуален дел.

Во ставот 3 од член 20 од Правилникот е предвидено дека графичкиот дел содржи план на намена на површините, сообраќаен план со профили, типови на раскрсници и елементи на сообраќајници и нивелациски план, план на инфраструктура, синтезен план, табеларна презентација на нумерички податоци за посебните услови за спроведување на планот.

При уставно-судската анализа, Судот имаше предвид дека согласно член 110 од Уставот нема надлежност да ја оценува меѓусебната усогласеност на законските или подзаконските акти од ист правен ранг, или усогласеноста на оспорената одлука по однос на одредбите од означениот правилник, како подзаконски акти. Но, исто така, имаше предвид дека Правилникот за урбанистичко планирање е основната алатка при планирањето, донесувањето и спроведувањето на плановите и е правно обврзувачки акт за општините во реализација на нивната надлежност од областа на урбанизмот. Исто така, од особено значење за донесување на правилна одлука е утврдувањето на моментот кога настапила обврската на општинските органи за вградување на евентуалните промени во стандардите и нормативите во планирањето и каков вид на промени се во прашање.

Имено, во член 197, како преодна и завршна одредба, од основниот текст на Правилникот за стандарди и нормативи е определена обврска за внесување на „новата“ класификација на видовите градби и намени од член 77 од Правилникот при спро-

ведување на плановите донесени до денот на влегување во сила на Правилникот (до 18 септември 2020) и за ниедна друга подетална регулатива од Правилникот не постои обврска за усогласување со веќе донесените планови во постапката на нивно спроведување.

Членот 77 од Правилникот, пак, детално ги разработува групите на класи на намени, класи на намени и поединечни намени, како и нивните ознаки и тоа: класа А-домување, класа Б-комерцијални и деловни намени, класа В-јавни дејности и институции, класа Г-рударство, енергетика и индустрија, класа Д-зеленило, рекреација и меморијални простори и класа Е-инфраструктури. На пример, класата А-домување ги содржи намените и поединечните намени кои се движат во ознаки од А1 до А4.7 и така натаму, што не било начин на одбележување на ознаките во претходната регулатива.

Поточно, член 197 став 1 од Правилникот определил дека класификацијата на видови на градби и намени од член 77 од Правилникот дадена во негов прилог, ќе се применува во спроведувањето на урбанистички планови, урбанистичко-плански документи и урбанистичко проектни документи донесени до денот на влегувањето во сила на овој правилник. За случаите од ставот 1 од истиот член, каде што ознаките за класите на намени или намени во плановите и планските документи не се совпаѓаат со ознаките во овој правилник, нивното спроведување со проектна документација (урбанистички проект и/или основен проект), ќе се врши согласно дадените текстуални описи на видовите на градби, дејности, содржини, активности и намени, како што определил ставот 2 од член 197 од Правилникот.

Од анализата на преодниот и завршен режим на Правилникот, односно член 197, не произлегува обврска за општините во форма на посебна одлука да направат усогласување со регулативата на Правилникот по однос на спроведувањето на веќе донесените планови, односно при издавање на извод од план или одобрение за градење. Исто така, во останатата регулатива основниот текст на Правилникот и неговите две измени се со важност од денот на нивното објавување и се однесуваат на процесот на планирање и донесување на идните планови, по влегување во сила на Правилникот и измените, од кој момент треба да се вградат предвидените стандарди и нормативи, меѓу другото и по однос на параметрите и стандардите за кои се предвидуваат

промени. Одредбите немаат примена по однос на спроведувањето на донесените планови.

Оттаму, не постои правен основ за редефинирањето и определувањето на стандарди и нормативи во оспорената одлука по однос на катноста, процентот на изграденост и искористеност на земјиштето, обележувањето на поткровјето како кат, процентот на искористеност на подземјето имајќи ја предвид цитираната законска регулатива и преодниот режим на Правилникот, кој се однесува само по однос на класификацијата на градбите. Според тоа со Одлуката се прават измени на веќе донесените планови во постапка која не е предвидена со закон.

Во таа насока, Судот го имаше предвид и член 23 став 1 од Законот за урбанистичко планирање, според кој урбанистичкиот план е на сила до донесување на нов урбанистички план, па во таа смисла измени по однос на содржината на плановите со ваков вид на одлуки не се дозволени, од каде се појавува сомнение и за повреда на оваа законска одредба. Се имаше предвид и тоа дека во Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр.130/2009, 124/2010, 18/2011, 36/2011, 54/2011, 13/2012, 144/2012, 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, 29/2016, 71/2016, 132/2016, 35/2018, 64/2018 и 168/2018), детално е уредена постапката за добивање на одобрение за градење во електронски систем или Е-одобрение и во ниту една одредба не е предвидено новата регулатива да важи само за оние баратели што добиле потврда од системот.

Конечно, определбата од оспорената одлука да има примена на сите постапки за кои не е добиена потврда во електронскиот систем не е во согласноста со член 52 став 4 од Уставот, заради повратното дејство на Одлуката којашто со сигурност не е поповолна за граѓаните кои би морале да започнат сосема нова постапка при одбивање на барањето, заради тоа што Одлуката ги менува стандардите и нормативите и заради тоа што не по своја вина не добиле соодветна потврда.

Од посебната анализа на оспорениот член 1 од Одлуката, со кој се додава нов став 3 во членот 1 произлегува дека со оваа одредба се предвидува за сите градежни парцели во кои се планира изградба на објект со намена А2-домување во станбени згради, како слободностоечки објекти од П+8 и повеќе ката, за донесени урбанистички планови П+7+Пк и повеќе ката на парце-

ли поголеми од 500м², максимален процент на изграденост на градежната парцела да може да изнесува 30%. Според Судот, видно од одредницата за „донесени урбанистички планови П+7+Пк и повеќе ката на парцели поголеми од 500м²“ се врши измена на веќе донесените планови кои имаат вака предвидена катност, за што нема основ во досега цитираната регулатива.

Во посебно оспорениот член 2 од Одлуката се врши измена на претходниот член 2 на начин што е определено при спроведување на сите донесени урбанистички планови и урбанистичко-плански документации да не се дозволува зголемување на процентот на изграденост на градежна парцела. Ова, според оценка на Судот, претставува промена на претходно утврдените параметри од претходно донесените планови кои пак максималниот процент на изграденост го определиле според важечките подзаконски акти коишто треба да се почитуваат при планирањето.

При анализата на посебно оспорениот член 3 од Одлуката со кој се додава нов член 2-а, Судот имаше предвид дека со оваа одредба се предвидува при изготвување и спроведување на сите донесени урбанистички планови поткровје или потпокривен спрат да се обележува како кат што влегува во бројот на вкупно одредените катови на градбата, што во делот на спроведување на плановите значи навлегување во претходно определените содржини на донесените планови што само по себе е измена на плановите во постапка која не е предвидена со закон. Тука се имаше предвид дека член 119 став 2 точка 4 од Правилникот е со скоро идентична содржина како оспорената одредба, но обврската за ваквиот начин на засметување на максималната висина на градба се однесува само на изготвувањето на новите планови, но не и на спроведувањето на веќе донесените. Оттаму, и со оваа одредба, според Судот, се врши измена на донесените планови надвор од постапка предвидена со закон.

Конечно, обврската за вградување на евентуално променети стандарди и нормативи при урбанистичкото планирање, според Судот не може да биде правна основа општините да носат одлуки, по формат и содржина како оспорената, со кои ќе вршат измени на веќе донесените планови, од каде освен оспорените одредби предмет на анализа за согласност со Уставот и законите беше и целината на Одлуката.

Сумарната анализа на цитираната регулатива, наспроти содржината и видот на оспорената одлука покажа дека во слу-

чајот станува збор не само за оспорени одредби, туку за одлука како целина, која според важечката регулатива нема законски основ за донесување, дека е одлука со која се вршат измени на веќе донесените планови и дека води во правна несигурност. Одлуката предизвикува понеповолна положба за граѓаните од каде истата не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 4 од Уставот. Исто така, Одлуката не е во согласност со член 23 став 1, член 24, глава V.Спроведување на урбанистички планови (членови 55-66) од Законот за урбанистичко планирање и одредбите од Законот за градење.

Од сите наведени причини и Заклучокот за објавување на оспорената одлука, не може самостојно да опстои во правниот поредок како акт со кој се објавува донесениот оспорен пропис.

При одлучувањето за правната судбина на оспорените акти, Уставниот суд, согласно член 73 од Деловникот, ги зема предвид сите околности од значење за заштита на уставноста и законитоста, а особено тоа што актите предвидуваат ретро-активна, понеповолна примена за засегнатите субјекти и одлучи истите да ги поништи со цел да се овозможи враќање во поранешна состојба.

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

8. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.82/2022 од 07.03.2023)**

12.

У.бр.23/2022

- Постапка за донесување ДУП

Советот на Општина Карпош го донел оспорениот урбанистички план со кој е дефиниран плански опфат за кој од приложената документација произлегува дека не се однесува за намена на градежно земјиште дефинирана со Генералниот урбанистички план на Град Скопје

(2012- 2022). Воедно донесената одлука за оспорениот ДУП не е во согласност со Генералниот урбанистички план на Град Скопје (2012-2022) со што ги руши темелните вредности на кои се заснова уставниот поредок.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија, член 70 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 5 април 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Одлуката за донесување на Детален урбанистички план за градска четврт 3 04 блок 04.05. - Општина Карпош, број 09-1656/3 од 3 март 2022 година, донесена на петтата вонредна седница на Советот на Општина Карпош и објавена во „Службен гласник на Општина Карпош“ број 4/2022.

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на актот означен во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата на Наташа Шурбановска од Скопје, со Решението У.бр.23/2022 од 11 јануари 2023 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување на Детален урбанистички план за градска четврт 3 04 блок 04.05. - Општина Карпош, број 09-1656/3 од 3 март 2022 година, донесена на петтата вонредна седница на Советот на Општина Карпош и објавена во „Службен гласник на Општина Карпош“ број 4/2022, бидејќи основано се постави прашањето за нејзината согласност со Уставот.

5. Судот на седница утврди дека Советот на Општина Карпош, на седницата одржана на 3 март 2022 година, донесе Одлука за донесување на Детален урбанистички план за градска

четврт 3 04 блок 04.05. Општина Карпош - Скопје, број 09-1656/5 од 3 март 2022 година.

Во член 1 од Одлуката се наведува дека е донесен погоре наведениот Детален урбанистички план и актите според кои тој е изработен.

Со член 2 од Одлуката се дефинира просторот за кој се однесува предметниот план, а исто така е наведено дека површината на урбаниот опфат изнесува 6,313 ха, односно 4,88 ха.

Во член 3 од Одлуката, се наведени: намените содржани во опфатот на Деталниот урбанистички план, класите и намените на земјиштето предвидени во рамките на планот, максималните висини на предвидените градежни парцели, обликот и големината на градежната парцела, регулациона линија, градежна линија која го дефинира просторот во кој може да се гради, максимална површина за градба во која може да се развие основата на објектот, процент на изграденост, максимална развиена површина на објектот, процент на искористеност, намена на објектот, максимална висина на објектот и паркирање-гаражирање на возилата во рамките на парцелите.

Согласно член 4 од Одлуката, се определува дека составен дел на Одлуката се: текстуален дел, графички прилози, основни параметри за уредување на просторот и табеларен приказ на урбанистичките параметри.

Согласно член 5 и член 6 од Одлуката, се уредува заверката и потпишувањето на Деталниот урбанистички план, место на неговото чување и се определува дека Одлуката влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен гласник на Општина Карпош“.

6. Во текот на претходната постапка Судот, заради утврдување на правната и фактичката состојба, побара од страна на Општина Карпош да биде доставена потребната документација како што е: Согласно бр.21-486/4 од 16 февруари 2022 година, издадена од Министерството за транспорт и врски на Република Северна Македонија – Сектор за уредување на просторот, како следи: Мислење од Дирекцијата за заштита и спасување, број 09-35/2 од 09.02.2022 година; Мислење од АД НЕР Скопје, број 03-627/2 од 19.02.2021 година; Мислење од БЕГ дооел Скопје, број 03-110 од 21.03.2021 година; Мислење од БЕГ дооел Скопје, број 03-574 од 11.03.2021 година; Анкетен лист од БЕГ дооел Скопје, број 03-2113 од 23.07.2021 година; Мислење од БЕГ дооел

Скопје, број 03-588 од 12.03.2021 година; Мислење од утврдена состојба од Агенцијата за катастар на недвижности, број 0903-13753/2 од 05.10.2021 година; Мислење од аспект на заштита на водите од Министерството за животна средина и просторно планирање-Сектор води, бр.11-2936/4 од 05.07.2021 година; Записник за констатација согласно член 17 став 6 од Правилникот за урбанистичко планирање во врска со неиздадени мислења во рамки на законски утврдениот рок, бр.45-328/5 од 15.02.2022 година; Одлука за утврдување на Нацрт-план, број 09-5017/7 од 15.07.2021 година, донесена од Советот на Општината, согласно член 27 став 4 од Законот; Нацрт-план – Детален урбанистички план за градска четврт 3 04 блок 04.05, Општина Карпош, со плански период (2020-2025), површина на опфатот (6.313 ха), изработен од „Билд Урбан“ доел Скопје, тех.број 0801-322/20 од март 2021 година; Извештај од Стручна ревизија по нацрт-план изработена од „ИН-ПУМА“, со тех.број 20/2021 од март 2021 година; Извештај од Стручна ревизија по нацрт-план изработена од „ИН-ПУМА“, со тех.број 20/2021 од април 2021 година; Извештај од Стручна ревизија по Нацрт-план изработена од „ИН-ПУМА“, со тех.број 20/2021 од јули 2021 година; Забелешки од Комисија за урбанизам, бр.45-2504/1 од 09.04.2021 година; Мислење по Нацрт ДУП од Комисијата за урбанизам, бр.45-2504/2 од 02.07.2021 година; Мислење по Нацрт ДУП од Комисијата за урбанизам, бр.45-2504/3 од 12.07.2021 година; Мислење од БЕГ ДООЕЛ Скопје, бр.03-2592 од 21.09.2021 година; Мислење од Електродистрибуција доел Скопје, број 10-55/2-330 од 29.07. 2021 година; Мислење од Електродистрибуција доел Скопје, број 10-1671/2-353 од 02.11.2020 година; Мислење од Електродистрибуција доел Скопје, број 10-54/3-247 од 21.09. 2021 година; Мислење од ГА-МА АД Скопје, број 0803-1346/2 од 04.12.2020 година; Мислење од Македонски Телеком АД-Скопје, број 31975 од 12.11. 2020 година; Мислење од Македонски Телеком АД-Скопје, број 31975 од 11.01.2021 година; Мислење од Македонски Телеком АД-Скопје, број 31975 од 22.07.2021 година; Мислење од АЦВ, бр.12-8/006 од 11.01.2021 година; Анкетен лист без забелешки од Агенцијата за цивилно воздухопловство, број 12-8/343 од 21.07. 2021 година; Мислење од АД МЕПСО и мислење од ЈП за Државни патишта, број 10-7636/2 од 04.08.2021 година; Мислење од АЕК, број 1404-2839/2 од 02.11.2020 година; Мислење од АЕК, број 1404-146/2 од 15.01.2021 година; Мислење од ЈП Водовод и канализација-Скопје, број 1304-44/2 од 01.02.2021 година; Мислење од Министерството за култура-Управа за заштита на културното наследство, број 17-1570/2 од 22.07.2021 година.

Исто така, како составен дел од документацијата е доставено и Мислење од Град Скопје, број 13-484/2 од 01.02.2021 година; Мислење од Град Скопје, број 13-1969/2 од 11.03.2021 година; Мислење од Град Скопје, број 13-9175/2 од 04.10.2021 година; Мислење од Град Скопје, број 13-9477/1 од 19.10.2021 година; Мислење од Град Скопје, број 13-10688/2 од 12.01.2021 година; Мислење од утврдена состојба од Агенцијата за катастар на недвижности, број 0939-385/2 од 25.01.2021 година; Ревидиран Нацрт план-Детален урбанистички план за градска четврт З 04 блок 04.05, Општина Карпош, со плански период (2022-2025), површина на опфат (6.313ха), изработен од „Билд Урбан“ дооел Скопје, тех.број 0801-322/20 од април 2021 година; Записник од одржана прва седница на Партиципативно тело на Општина Карпош од областа на урбанизмот, број 11-3745/3 од 17.06.2021 година; Решение за формирање Комисија за урбанизам, број 11-1012/1 од 09.02.2021 година; Решение за формирање Комисија за изготвување извештај од јавна презентација и јавна анкета, 11-2504/7 од 20.07.2021 година; Одлука за организирање на јавна анкета и јавна презентација, број 11-2504/4 од 20.07.2021 година; Јавен повик за одржување на јавна презентација и јавна анкета, број 45-2504/6 од 20.07.2021 година; Соопштение за организирање на јавна презентација и јавна анкета, број 11-2504/5 од 20.07.2021 година,...05.08.2021-06.09.2021 год. ЈП 20.08.2021 година; Потврда за објава на Јавен повик за одржување на јавна презентација и јавна анкета во две јавни гласила, на огласна табла, на веб-страница и плакати на неколку локации, во системот е-урбанизам - 15 дена, Записник од спроведена јавна презентација и јавна анкета, број 45-2504/11 од 21.09.2021 година; Извештај од спроведена јавна презентација по планот, број 45-2504/12 од 21.09.2021 година и Извештај од Стручна ревизија по нацрт-план изработена од „ИН-ПУМА“, со тех.број 20/2021 од февруари 2022 година, Предлог Детален урбанистички план за градска четврт З 04 блок 04.05, Општина Карпош, со плански период (2020-2025), површина на опфатот (6.313 ха), изработен од „Билд Урбан“ дооел Скопје, тех.број 0801-322/20 од февруари 2022 година, доставници до сите учесници во јавната анкета кои поднеле анкетни листови дека примиле известување за содржината на Извештајот од јавната анкета, со прифаќање и неприфаќање на забелешките, Одлука за неспроведување на стратегиска оцена за влијанието врз животната средина, број 11-2504/9 од 15.09.2021 година, Известување од Министерството за животна средина и просторно планирање - Сектор за просторно планирање, број 15-1372/2021 од 21.09.2021 година, за прифа-

ќање на Одлуката за неспроведување на стратегиска оцена за влијанието врз животната средина.

Согласноста од Министерството за транспорт и врски е издадена врз основа на вкупно 57 мислења од институции, врз основа на барањата бр.0801-322/20 од 28.10.2020 година; бр. 0801-322/20 од 08.01.2021 и бр.0801-322/20 од 04.03.2021 година.

Воедно, доставена е и следната документација: Програма за изменување и дополнување на Програмата за урбанистичко планирање за 2021 година, број 09-5017/5 од 15.07.2021 година; Програма за урбанистичко планирање за 2022 година, број 09-8585/8 од 29.12.2021 година; Геодетски елаборат за ажурирана геодетска подлога изработена од „ГЕОФОТО-ЗЕНИТ“ доо Скопје, дел.број 0806-615/1 од 03.07.2020 година, заверена од Агенцијата за катастар на недвижности, број 1110-383/2020 од 03.07.2020 година; Предлог за одобрување на Планска програма, број 45-5633/2 од 25.09.2020 година; Планска програма со тех.број 0801-322/20 од јули 2020 година; Потврда за заверка на Планска програма, бр.45-5633/3 од 25.09.2020 година и Решение за исправка на техничка грешка донесено од страна на градоначалникот, бр.45-328/2 од 09.02.2022 година (зборот Потврда се заменува со решение).

Прибавени се податоци и информации како што се: Потврда од АД ГА-МА, бр.0308-1032/2 од 07.10.2020 година; Податоци од Дирекцијата за заштита и спасување - ПО Карпош, број 09-241/2 од 05.10.2020 година; Мислење од Град Скопје, број 13-8878/2 од 27.11.2020 година; Известување од Електродистрибуција дооел Скопје, број 10-1671/2-310 од 05.10.2020 година; Известување од Македонски телеком АД Скопје, број 31877 од 29.10.2020 година; Одговор од Јавното претпријатие за железничка инфраструктура Железници на Република Северна Македонија-Скопје, бр.2001-4386/2 од 15.10.2020 година; Одговор од АЕК, број 1404-2652/2 од 06.10.2020 година; Податоци од АД МЕПСО, број 11-6187/1 од 02.10.2020 година; Одговор од НЕР АД Скопје, број 03-2238/2 од 05.10.2020 година; Податоци од ЈП Водовод и канализација-Скопје, бр.1302-3283/2 од 05.10.2020 година; Потврда од БЕГ, број 03-2446 од 08.10.2020 година; Податоци од Министерство за култура - Управа за заштита на културно наследство, број 17-2895/2 од 08.10.2020 година и Работна верзија на Детален урбанистички план за градска четврт 3 04, блок 04.05, Општина Карпош, со плански период (2020-2025), површина на

опфатот (6.313 ха), изработен од „Билд Урбан“ дооел Скопје, тех.број 0801-322/20 од октомври 2020 година.

При изработката и усвојувањето на Деталниот урбанистички план на планскиот опфат според мислењето на доносителот на актот се вградени податоците дадени од ГА-МА АД Скопје со дадено позитивно мислење, прифатена е Одлуката за неспроведување стратегиска оцена за влијание на животната средина со позитивно мислење; правилно се нанесени трасите на Балкан Енерџи Дооел Скопје со дадено позитивно мислење; во планската документација се вградени мерките за заштита од аспект на водите, запазени се мерките во однос на активности и дејности кои се забранети во трета заштитна зона на заштита на бунарско подрачје, испочитувани се одредбите за утврдување на границите на заштитени зони на бунарско подрачје Нерези-Лепенец, критериумите за заштита и спречување од оштетување на водостопански објекти и постројки биле запазени и потпишана е геодетска подлога за плански опфат и Деталниот урбанистички план е изработен во согласност со Генералниот урбанистички план на Град Скопје (2012-2022).

7. 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.

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.

Во член 43 од Уставот е утврдено дека 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.

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.

Во член 1 од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020), се уредува системската и хиерархиската уреденост на урбанистичкото планирање во системот на просторното и урбанистичкото планирање, целите и начелата на урбанистичкото планирање и уредувањето на просторот, видовите и содржината на урбанистичките планови, условите за вршење на работите од областа на урбанистичкото планирање, постапките за изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови, надзорот над спроведувањето на одредбите на овој закон, како и други работи од областа на урбанистичкото планирање.

Според член 4 став 1 од овој закон се утврдува дека плановите од системот на просторно и урбанистичко планирање се хиерархиски и хоризонтално усогласени. Согласно ставот 2 од овој член се уредува дека просторниот план на Република Северна Македонија, заедно со просторните планови на региони, просторните планови на подрачја од посебен интерес и просторните планови на општините и Градот Скопје се планови од повисоко ниво на планирање од деталните урбанистичките планови. Во ставот 3 од овој член е уредено дека деталните урбанистички планови се планови од пониско ниво на планирање од генералните урбанистички планови и треба да се во согласност со генералните урбанистички планови. Со ставот 4 од истиот член се уредува дека соседните планови се планови од исто ниво на планирање, кои мора да се меѓусебно хоризонтално усогласени. Според член 4 став 5 од истиот закон е утврдено дека во постапката на изработка и усвојување на предметниот Детален урбанистички план, видно од цитираните акти кои претходат на неговото усвојување. Од формална гледна точка Општина Карпош и сите надлежни институции ги почитувале одредбите од Законот за урбанистичко планирање, Генералниот урбанистички план за Град Скопје, Правилникот за урбанистичко планирање, како и сите потребни позитивни законски прописи.

Врз основа на член 24 став 4 од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020), министерот за транспорт и врски донесе Правилник за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 225/2020 и 219/2021). Согласно одредбата од член 1 се утврдува дека со овој правилник се пропи-

шуваат стандардите и нормативите за урбанистичко планирање и се дефинираат принципите, начелата и методите за рационално планирање на одржливи населби и градби за уредување и користење на просторот, методите и техниките на урбанистичкото планирање, правното дејство на планските одредби, системот на класи на намени, како и сите заштитни или генеративни стандарди што го обезбедуваат исполнувањето на целите и начелата на урбанистичкото планирање.

Согласно член 155 став 5 од Правилникот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 225/2022), при диспозиција на придружни услужни објекти на уличната мрежа на населени места, како што се бензински пумпни станици, за градски магистрални улици е 80,00 м, оттаму планираната градежна парцела за бензинска со Детален урбанистички план градска четврт 3 04 блок 04.05, Општина Карпош, Скопје, мерено од крстосницата до влезно-излезна лента ги исполнувала условите, а видно од синтезниот приказ каде истите се прикажани со нивелацијата. Дополнително, согласно овој правилник јасно стои дека учеството на класата на намена Е2 во основната класа на намена се утврдува во урбанистичкиот план.

Тргувајќи од анализата на наведените уставни и законски одредби, Судот на седница утврди дека Стратегиска оцена за влијание на животната средина не е направена од две причини. Првата причина е што во член 68 став 9 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, 183/2013, 42/2014, 44/2015, 129/2015, 192/2015, 39/2016 и 42/2016), се наведува дека во случај кога стратегиска оцена се спроведува на плански документ кој произлегува од друг повисок плански документ за кој претходно била спроведена стратегиска оцена, органот кој го подготвува планскиот документ треба да ги земе предвид релевантните расположливи информации за ефектот на повисокиот плански документ врз животната средина кои биле добиени при донесувањето на тој плански документ. Имено, при донесувањето на Генералниот урбанистички план на Град Скопје направена е Стратегиска оцена за животна средина на територија на целиот плански опфат на Град Скопје. Втората причина е што Општина Карпош се обратила до Министерството за животна средина и просторно планирање, од каде е добиен одговор бр.15-1372/2021 од 21.09.2021 година дека не е потребно да се изработи Стратегиска оцена за влијание на животната средина.

Од формално-правна гледна точка, Советот на Општина Карпош постапил во смисла на цитираните одредби од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020). Меѓутоа, во конкретниот случај Судот оцени дека оспорената одлука не е во согласност со темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија предвидени во член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 10 од Уставот, а кои се однесуваат на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните, како и на принципот на уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата.

Видно од анализата на наводите на иницијативата каде се цитира член 4 став 3 од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020), е дека деталните урбанистички планови се планови од пониско ниво на планирање од генералните урбанистички планови и треба да се во согласност со генералните урбанистички планови. Предметниот урбанистички план не е донесен во согласност на Генералниот урбанистички план за Град Скопје поради тоа што просторот од градската четврт каде е предвидено да се гради бензинска пумпа е планиран за зеленило и изградба на објекти со класа на намена А и Б – односно објекти за домување и деловно комерцијални објекти, а во Генералниот урбанистички план не е предвидена изградба на објекти со класа на намена Е – кои означуваат инфраструктура каде спаѓаат бензински пумпи. Врз основа на изложеното, Судот оцени дека оспорената одлука не е донесена во согласност со Законот за урбанистичко планирање.

Имено, од утврдената фактичка состојба Судот утврди дека просторот каде се планира изградба на бензинска пумпа е означен како коридор низ кој минува топловодна, гасоводна, фекална и водоводна инфраструктура при што посебно ги ценеше и одредбите од член 71 од Генералниот урбанистички план за Град Скопје. Меѓутоа, во конкретниот случај овие одредби не овозможуваат да се предвиди изградба на бензинска пумпа поради причините кои се погоре наведени.

Имајќи го предвид погоре изнесеното, Советот на Општина Карпош, го донел предметниот оспорен урбанистички план со кој е дефиниран плански опфат за кој од приложената документација произлегува дека не се однесува за намена на градежно земјиште дефинирана со Генералниот урбанистички план на

Град Скопје (2012- 2022) и на тој начин ги руши темелните вредности на кои се заснова уставниот поредок и дека донесената одлука за оспорениот детален урбанистички план мора да биде во согласност со Генералниот урбанистички план на Град Скопје (2012-2022). Во конкретниот случај, просторот од градската четврт каде е предвидено да се гради бензинска пумпа е планиран за зеленило и изградба на објекти со класа на намена А и Б, а тоа се објекти за домување и делумно комерцијални објекти, но не се и објекти со класа на намена Е, како што е инфраструктура во која спаѓаат бензински пумпи.

Имено, согласно член 4 став 3 од Законот за урбанистичко планирање, деталните урбанистички планови се планови од пониско ниво на планирање од генералните урбанистички планови и со означен коридор низ кој минува топловодна и гасоводна фекална и водоводна инфраструктура на Градот Скопје. Оттука, Судот утврди дека процентот на изграденост на комунална супструктура за намена на објекти од категоријата Е е 0%, според посебните услови за градски четврти за кои постојат нумерички показатели од Генералниот урбанистички план за Град Скопје за градска четврт 3 04. Тоа значи дека не се предвидени никакви градби на објекти со класа на намена Е2 згради и комплекси на инфраструктурните системи во кои спаѓаат и објектите со класа на намена Е2.1 згради и комплекси на патниот сообраќај, автобуска станица и шпедиции и постои опасност лошо да се влијае врз здравјето на луѓето и животната средина.

Оттука, Судот оцени дека оспорената одлука е донесена спротивно на принципот на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, според кој владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок, со што се нарушува правната сигурност на граѓаните на Република Северна Македонија, и според Судот, со вака донесената одлука се доведува во прашање начелото на владеење на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата. Поради тоа, Судот оцени дека наведената одлука не е во согласност со одредбите од член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот, како и со одредбите од член 4 став 3 од Законот за урбанистичко планирање со кои е утврдена постапката за донесување на урбанистички план.

8. Со донесувањето на оваа одлука Судот одлучи да го стави вон сила Решението У.бр. 23/2022 од 11 јануари 2023 година за запирање на извршувањето на поединечните акти или

дејствија што се преземени врз основа на донесениот детален урбанистички план.

9. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1, 2 и 3 од Одлуката.

10. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.23/2022 од 05.04.2023)**

13.

У.бр.32/2022

- Лица ангажирани врз основа на договор за дело и/или авторски договор

Советот на Агенцијата со оспорениот дел од член 9 став 6 од Правилникот, ги пречекорил, односно ги надминал своите надлежности предвидени во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, на начин што во оспорената одредба предвидел нова категорија која не влегува во категоријата на вработени лица, што претставува уставна предиспозиција и која како таква воопшто не егзистира во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, ниту во Законот за работните односи, и со тоа се повредуваат и уставните одредби од член 8 став 1 алинеја 3 и член 51, како и член 5 од Законот за работните односи.

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 Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 6 јуни 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 9 став 6 во делот „и лицата ангажирани врз основа на договор за дело и/или авторски договор“ од Правилникот за минимални технички, просторни, финансиски и кадровски услови за добивање дозвола за радио и телевизиско емитување („Службен весник на Република Македонија“ бр.172/2014 и бр.76/2015).

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 на Трговското радиодифузно друштво „Радио Канал 77“ од Штип, со Решението У.бр.32/2022 од 20 април 2023 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 9 став 6 во делот „и лицата ангажирани врз основа на договор за дело и/или авторски договор“ од Правилникот означен во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот, со Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и со Законот за работните односи.

4. Судот на седницата утврди дека во член 9 став 6 од Правилникот за минимални технички, просторни, финансиски и кадровски услови за добивање дозвола за радио и телевизиско емитување („Службен весник на Република Македонија“ бр.172/2014 и бр.76/2015) е предвидено:

Како вработени лица, се сметаат лицата во редовен работен однос со полно работно време кај радиодифузерот и лицата ангажирани врз основа на договор за дело и/или авторски договор.

5. Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е една од темелните 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 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.

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

Од изнесените уставни одредби произлегува дека владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, која се остварува, покрај другото, така што законите мораат да бидат во согласност со Уставот, сите други прописи со Уставот и законите и секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Член 4 став 1 од Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија” бр.62/2005, 3/2006, 3/2006, 44/2006, 66/2006, 16/2007, 57/2007, 77/2007, 106/2008, 161/2008, 63/2009, 114/2009, 130/2009, 149/2009, 10/2010, 16/2010, 50/2010, 52/2010, 58/2010, 124/2010, 132/2010, 158/2010, 47/2011, 11/2012, 39/2012, 52/2012, 13/2013, 25/2013, 54/2013, 170/2013, 187/2013, 34/2014, 106/2014, 113/2014, 145/2014, 20/2015, 33/2015, 72/2015, 74/2015, 129/2015, 167/2015, 27/2016, 134/2016 и 120/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.110/ 2019, 90/2020, 267/2020, 151/2021, 288/2021) предвидува дека овој закон се применува на работните односи меѓу работодавачите кои имаат седиште или престојувалиште во Република Северна Македонија и кај нив вработените работници, кога работата постојано се врши на територијата на Република Северна Македонија, како и во случаите кога работодавачот привремено ќе го упати работникот на работа во странство.

Согласно член 5 став 1 точка 1 од Законот за работните односи „Работниот однос” е договорен однос меѓу работникот и работодавачот во кој работникот доброволно се вклучува во организираниот процес на работа кај работодавачот, за плата и други примања, лично непрекинато ја извршува работата според упатствата и под надзор на работодавачот.

Според точка 2 од истата одредба „Работник” е секое физичко лице кое е во работен однос врз основа на склучен договор за вработување. Во точка 3 се предвидува дека „Работник на определено работно време” значи лице со договор за вработување склучен непосредно помеѓу работодавачот и работникот, каде што истекот на договорот за вработување е определен од

објективни услови и тоа доаѓањето на одреден датум, завршувањето на одредена задача или појавата на одреден настан. Согласно точка 4 „Работник на неопределено работно време“ значи лице со договор за вработување на неопределено време.

Во член 13 став 1 од Законот за работните односи се предвидува дека со потпишување на договорот за вработување се заснова работен однос меѓу работникот и работодавачот. Согласно став 2 од истата одредба правата, обврските и одговорностите врз основа на вршењето на работата од работниот однос и вклучување во задолжителното социјално осигурување врз основа на работниот однос, започнуваат да се остваруваат со денот на стапувањето на работникот на работа, договорени во договорот за вработување. Во став 3 се предвидува дека работодавачот е должен да поднесе пријава/одјава (електронски образец M1/M2 испечатен од системот на Агенцијата за вработување на Република Македонија) за работникот во задолжително социјално осигурување (пензиско и инвалидско, здравствено и осигурување во случај на невработеност), во согласност со посебните прописи, во Агенцијата за вработување на Република Македонија, по електронски пат или непосредно во Агенцијата со приложување на ППР образец, овластување на овластено лице со список за лица кои ги пријавува/одјавува, во кое се наведени името, презимето и ЕМБГ, како и бројот на договорот за вработување и датумот на склучување на договорот за вработување, еден ден пред работникот да стапи на работа, а за итни и неодложни работи, најмалку еден час пред работникот да стапи на работа. Заверена фотокопија од пријавата или извод од компјутерски запис од информацискиот систем на Агенцијата му се врачува на работникот во рок од три дена од денот на стапувањето на работа.

Со став 4 од истата одредба е предвидено дека Агенцијата за вработување на Република Македонија, Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија и Фондот за здравствено осигурување на Република Македонија се должни да водат и трајно да ја чуваат евиденцијата на пријавите и одјавите во социјално осигурување и на барање на лицето да му издадат податоци за состојбата и промените во врска со социјалното осигурување на работникот. Според став 5 Агенцијата за вработување на Република Македонија, Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија и Фондот за здравствено осигурување на Република Македонија, вршат размена на податоците во врска со социјалното осигурување.

Со член 1 од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност („Службен весник на Република Македонија” бр.37/1997, 4/1998, 14/1999, 25/2000, 101/2000, 50/2001, 7/2002, 25/2003, 37/2004, 4/2005, 50/2006, 29/2007, 88/2007, 102/2008, 142/2008, 144/2008, 161/2008, 162/2008, 50/2010, 88/2010, 171/2010, 51/2011, 86/2011, 11/2012, 80/2012, 114/2012, 153/2012, 39/2014, 44/2014, 44/2014, 112/2014, 113/2014, 56/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 27/2016, 119/2016, 21/2018, 113/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 124/2019, 89/2020, 103/2021 и 274/2022) се определува дека со овој закон се уредуваат прашањата за размена на трудот, правата и обврските на работодавачите, невработените лица, други лица кои бараат работа и државата, во врска со вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност и други прашања од значење за вработувањето.

Во член 2 од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност е определено значењето на одделни изрази што се користат за потребите на Законот, па така „невработено лице“ е лице кое не е вработено, активно бара работа и ги исполнува условите предвидени со овој закон.

Согласно член 619 од Законот за облигационите односи („Службен весник на Република Македонија” бр.18/2001, 78/2001, 4/2002, 59/2002, 5/2003, 84/2008, 81/2009, 161/2009, 23/2013 и 123/2013 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.89/2020 и 215/2021), со договор за дело вршителот на работата се обврзува да изврши определена работа, како што е изработка или поправка на некој предмет или извршување на некоја физичка или интелектуална работа и слично, а начувачот се обврзува за тоа да му плати надомест.

Од анализата на цитираните законски одредби произлегува дека на работникот кој заснова работен однос, склучува со својот работодавач договор за вработување. Тоа е договор со чија помош едно лице се ангажира да работи за сметка на друго лице за определен надомест, односно доброволно да се вклучува во организираниот процес на работа кај работодавачот, за плата и други примања, но и лично непрекинато да ја извршува работата според упатствата и под надзор на работодавачот.

Значи, работниот однос се заснова исклучиво со потпишување на договорот за вработување меѓу работникот и работодавачот и не постои друга правна основа или која било друга форма на договор.

Во Законот за работните односи прецизно е утврдено кога започнуваат да се остваруваат правата, обврските и одговорностите врз основа на вршењето на работата од работниот однос и вклучувањето во задолжителното социјално осигурување пензиско и инвалидско, здравствено и осигурување во случај на невработеност. Тоа е денот на стапување на работникот на работа. Денот на стапување на работникот на работа обично се одредува и треба да биде утврден во договорот за вработување, бидејќи и во член 28 став 1 точка 2 од Законот за работните односи, е утврдено дека во својата содржина договорот за вработување опфаќа „датум на стапување на работа“.

Работодавачот е должен да го пријави, односно одјави работникот во задолжително социјално осигурување (пензиско и инвалидско, здравствено и осигурување во случај на невработеност), во согласност со посебните прописи, во Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија. Тоа може да го направи по електронски пат или непосредно во Агенцијата. Работодавачот има законска обврска горното да го направи пред работникот да стапи на работа. Тоа значи пред денот утврден во договорот за вработување.

За разлика од договорот за вработување, договорот за дело е регулиран со Законот за облигационите односи и истиот се врши надвор од рамките на дејноста на работодавачот, вршителот на работата го сноси ризикот од работењето, може да го довери извршувањето на работата на трето лице и трае привремено, односно е еднократно до извршувањето на работата, а додека пак, авторските договори се дел од авторските права и се регулирани со Законот за авторско право и други сродни права. Предмет на авторски договор е преносот на одредено авторско право на сопственост во целост или делумно, со или без надомест, како ексклузивно или неексклузивно право, просторно ограничено или неограничено.

Во член 6 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, 132/2017, 168/2018 и 248/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.27/2019, 154/2019, 42/2020, 90/2020, 140/2020, 2/2021, 48/2021 и 77/2021) се утврдени надлежностите на Агенцијата. Според став 1 точка 6 од истата одредба, Агенцијата во согласност со овој закон ги донесува актите кои произлегуваат од овој закон.

Во член 18 од Законот, покрај другите надлежности на Советот е утврдено дека тој ги донесува подзаконските акти кои произлегуваат од овој закон.

Член 20 став 1 алинеја 11 од истиот закон предвидува дека директорот од Агенцијата ги предлага подзаконските акти што се од надлежност на Советот, а член 62 став 6 предвидува дека за обезбедување на телевизиско или радио емитување покрај условите и обврските пропишани во овој закон, радиодифузерот треба да исполнува посебни минимални технички, просторни, финансиски и кадровски услови во зависност од програмскиот формат, пропишани со подзаконски акт донесен од страна на Агенцијата.

Според член 22 став 1 од Законот, стручните, нормативно-правните, управните, управно-надзорните, материјално-финансиските, сметководствените, информатичките и другите работи на Агенцијата ги врши стручна служба чија внатрешна организација, делокруг на работа и услови за вработување поблиску се уредуваат со актите за внатрешна организација и систематизација на работите и задачите, согласно со Законот за работните односи.

Од анализата на целината на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и наведените одредби од истиот закон, произлегува дека во рамките на надлежностите утврдени со Законот, Агенцијата ги донесува актите кои произлегуваат од овој закон и истите треба да бидат во согласност со Законот за работните односи.

Советот на Агенцијата во рамките на надлежностите утврдени во Законот, покрај другите надлежности ги донесува подзаконските акти кои произлегуваат од овој закон.

Оспорената одредба донесена од страна на Советот на Агенцијата гласи „Како вработени лица, се сметаат лицата во редовен работен однос со полно работно време кај радиодифузерот и лицата ангажирани врз основа на договор за дело и/или авторски договор”.

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

Имајќи ја предвид содржината на член 22 став 1 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, која упатува на примена на Законот за работните односи, произлегува дека актите за внатрешна организација и систематизација на работите

и задачите на Агенцијата мора да бидат во согласност со Законот за работните односи. Советот на Агенцијата не може да уредува законска материја, туку може само да операционализира и доуредува одредени законски одредби, а со оспорениот дел од член 9 став 6 од Правилникот, Советот на Агенцијата фактички уредува односи кои се надвор од Законот за работните односи, со тоа што покрај одредбите од Законот за работните односи, се повредува и член 22 став 1 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Оттука, произлегува дека оспорениот дел од одредбата на член 9 став 6 од Правилникот не е во согласност со наведените уставни одредби. Со оглед на тоа што Советот на Агенцијата со оспорениот дел од член 9 став 6 од Правилникот, ги пречекорил, односно ги надминал своите надлежности предвидени во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, на начин што во оспорената одредба предвидел нова категорија која не влегува во категоријата на вработени лица, што претставува уставна предиспозиција и која како таква воопшто не егзистира во Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, ниту во Законот за работните односи, и со тоа се повредуваат и уставните одредби од член 8 став 1 алинеја 3 и член 51, како и член 5 од Законот за работните односи.

Советот на Агенцијата впуштајќи се во операционализација на одредбите од Законот за работните односи и Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, даденото овластување од член 62 став 6 од Законот, меѓу другото, да ги разработи и кадровските услови го употребил во насока на изворно уредување на прашања кои се законска материја. Ваквата подзаконска формулација на оспорената одредба од Правилникот, Судот оцени дека не може да се смета за разработка на конкретна законска норма во функција на нејзино извршување.

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, Добрила Кацарска и судиите: м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.32/2022 од 06.06.2023)**

14.

У.бр.81/2022

- Регулациски план на ГУП

Со оспорената одлука за донесување на Регулацискиот план, Советот на Град Скопје излегува надвор од своите законски надлежности и сериозно ја нарушил правната сигурност на граѓаните, што не е во согласност со владеењето на правото. Законската обврска детален урбанистички план да биде усогласен со генерален урбанистички план и регулациски план доколку е донесен, ако истиот се однесува на важечки и во примена детален урбанистички план, би претставувало фактичка суспензија и неможност да се применува деталниот урбанистички план.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 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 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 21.09.2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Одлуката за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.27-8039/1 од 23 август 2021 година, донесена од Советот на Град Скопје („Службен гласник на Град Скопје“ бр.11/2021 од 24.08.2021 година).

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на актот, означен во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 12 јули 2023 година, по поднесената иницијатива од Бојан Милошевски, адвокат од Скопје, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.27-8039/1 од 23 август 2021 година, донесена од Советот на Град Скопје („Службен гласник на Град Скопје“ бр.11/2021 од 24.08.2021 година) и го запре извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на наведената одлука затоа што пред Судот, со основ се постави прашањето за нејзината согласност со Уставот.

II

На седницата Судот утврди дека Советот на Град Скопје на седумдесет и петтата седница на 23 август 2021 година, донел Одлука за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05 бр.27-8039/1 од 23 август 2021 година, објавена во „Службен гласник на Град Скопје“ бр.11/2021 од 24.08.2021 година.

При утврдување на фактичката состојба, Судот ги имаше предвид сите прибавени докази, и тоа:

- Планска програма со плански опфат за Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.13-4585/2 од 28.05.2018 година, донесена од страна на Комисијата за урбанизам на Град Скопје;

- Решение за одобрување на планска програма за Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.08-4685/4, донесено од градоначалникот на Град Скопје, на 28.05.2018 година, по претходно изработен Предлог за одобрување на Планска програма за Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.13-4685/3 од 28.05.2018 година, изработен од Комисијата за урбанизам на Град Скопје;

- Потврда за заверка на Планска програма за Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.08-4685/5 од 28.05.2018 година, донесена од страна на Комисијата за урбанизам на Град Скопје;

- На 02.07.2018 година, отворена е постапка за изработка и донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, со прикачување на Барање бр. 13-5820/1 од 02.07.2018 година;

- Забелешки бр.13-5820/2 од 29.06.2021 година, дадени од Комисијата за урбанизам на Град Скопје, поради неопходноста од флексибилноста во процесот на спроведување на Регулацискиот план, а во врска со усогласувањето на истиот со Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022;

- Одговор на забелешки технички број K10218 од 05.07.2021 година, доставен од страна на Агенцијата за планирање на просторот на Република Северна Македонија;

- Позитивно мислење бр.0939-10021/2 од 13.07 2021 година, за утврдената состојба по споредувањето на податоците од Регулацискиот план на Генерален урбанистички план на Град Скопје за четврт 3 05, со податоците од катастарскиот план, издадено од страна на Агенцијата за катастар на недвижности на Република Северна Македонија;

- Позитивно мислење бр.13-5820/3 од 16.08.2021 година, за изработување на предлогот за Регулацискиот план на Генерален урбанистички план на Град Скопје за четврт 3 05 со површина 63,20 хектари во согласност со Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022, издадено од Комисијата за урбанизам на Град Скопје;

- Конечен предлог план за Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр. 0903-367/4 од 18.08.2021 година, доставен од страна на Агенцијата за планирање на просторот;

- Одлука за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр 27-8039/1 од 23.08.2021 година, донесена врз основа на член 36 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.05/02), и член 94 став 1 од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/ 2020), од страна на Советот на Град Скопје. Одлуката е објавена во „Службен гласник на Град Скопје“ бр.11/2021 од 24.08.2021 година;

- Известување за извршено дигитално преклопување, на податоците од Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05 со податоците од катастарските парцели, бр.0939-10021/3 од 23.09.2021 година, од Агенцијата за катастар на недвижности на Република Северна Македонија и

- Доказ за објавата на донесениот Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05 на 27.09.2021 година, на веб-страницата на Град Скопје (http://gisportal.skopje.gov.mk/GUP_sintezni/Z05.pdf).

Во одговорот од Советот на Град Скопје, бр.08-11611-1 од 04.10.2022 година, се наведува дека согласно член 7 став 1 точка 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, постојат

генерален урбанистички план, детален урбанистички план, урбанистички план за село и урбанистички план за вон населено место. На тој начин законодавецот предвидел рангирање односно хиерархиска поставеност на споменатите видови на урбанистички планови. Оттука, деталниот урбанистички план е план од пониско ниво во однос на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022. Во одговорот, се наведува дека врз основа на Генералниот урбанистички план 2012-2022, Советот на Општина Карпош донел Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 со Одлуката бр.07-7546/4 од 06.11.2013 година и кој е сè уште во сила, а имајќи го предвид фактот на донесување на Деталниот урбанистички план значи дека истиот е усогласен со Генералниот урбанистички план и Општината согласно одредбите од Законот за општата управна постапка го спроведува истиот и издава и одобрува градежно-техничка документација. Понатаму, се наведува дека Деталниот урбанистички план кој го донела Општина Карпош за градска четврт 3 05 е од 2013 година, додека пак Регулацискиот план е донесен во 2021 година, односно 7 години подоцна. Како неспорен факт се наведува и дека е потребно Деталниот урбанистички план да биде усогласен со Регулацискиот план доколку бил донесен пред донесување на Деталниот урбанистички план и истото претставува принцип на вертикална хиерархиска усогласеност кој е присутен во законските и подзаконските акти за урбанистичко планирање. Наведеното подразбира дека Деталниот урбанистички план за градска четврт 3 05 од 2013 година во времето кога бил донесен од страна на Советот на Општина Карпош, не егзистирал Регулацискиот план на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за таа градска четврт. Иако новиот Закон за урбанистичко планирање не го познава институтот регулациски план, со член 94 во делот на преодните и завршните одредби предвидено е дека започнатите постапки за донесување на регулациски план на генералниот урбанистички план на денот на отпочнување на примената на овој закон, односно 18 јуни 2020 година ќе продолжат согласно одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Во однос на наводите во иницијативата за различните намени и параметри предвидени со Деталниот урбанистички план и Регулацискиот план и податоците од постојната состојба за градска четврт 3 05, од страна на доносителот на актот наведена е следната фактичка состојба:

- Во блок „З 05 02“ се предвидува доминантна класа на намена М(А+Б), односно „А“ – домување и „Б“ – комерцијални и деловни намени. Покрај доминантните класи на намените биле предвидени и „В“ – јавни институции (во рамките на намената „В“ спаѓала и намената „В5“ – верски институции), „Д1“ – парковско зеленило и површина под секундарна инфраструктура. Приложен е и табеларен приказ со нумерички показатели;

- Во блоковите „З 05.03“ и „З 05.04“ (како и во сите други блокови) предвидената класа на намени „Д1“–претставува јавен интерес од највисоко ниво. Согласно член 59 од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање, минималниот број на паркинги места за планираните намени на земјиштето и градбите за „Д1“– парковско зеленило, се определува од проектната документација во зависност од специфичните потреби и услови. Од тука произлегува дека со детален урбанистички план може попрецизно да се уредат јавните површини со детална диспозиција на јавните отворени паркинзи и парковско зеленило;

- Во блокот „З 05.06“ по должина на улицата „Никола Русински“ било планирано зеленило кое постои на лице место и не задира во постоечките подземни паркинзи. И за овој блок важело образложението коешто е дадено за претходните два блока;

- Во блокот „З 05.06“ на местото каде што било предвидено „Д1“ – парковско зеленило од увид на лице место може да се констатира дека истото е постоечко, исто така, со увид во важечкиот Детален урбанистички план може да се види дека на таа локација не се предвидува хелиодром и

- Во блокот „З 05.08“ по должината на новопланираната улица „С5“ исто така било предвидено „Д1“– парковско зеленило кое на лице место постои и не навлегува во поликлиниката „Букурешт“, а од истата било одвоено со постоечка улица.

III

Владеене на правото, правната заштита на сопственоста и слободата на пазарот и претприемништвото се дел од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, утврдени во член 8 став 1 алинеи 3, 6 и 7 од Уставот.

Граѓаните на Република Северна Македонија, согласно член 9 став 1 од Уставот, 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. Во став 2 од истиот член е утврдено дека граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Во Република Северна Македонија, според член 51 став 1 од Уставот, законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Уставниот суд, одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите, согласно член 110 алинеја 2 од Уставот.

Системската и хиерархиската уреденост на урбанистичкото планирање во системот на просторното и урбанистичкото планирање, целите и начелата на урбанистичкото планирање и уредувањето на просторот, видовите и содржината на урбанистичките планови, условите за вршење на работите од областа на урбанистичкото планирање, постапките за изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови, надзорот над спроведувањето на одредбите на овој закон, како и други работи од областа на урбанистичкото планирање, се уредени со Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020).

Во главата IX „Завршни одредби“ на овој закон, во член 94 став 1 е утврдено дека започнатите постапки за донесување на регулациски план на генерален урбанистички план до денот на отпочнување на примена на овој закон, ќе продолжат согласно одредбите на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 90/2017, 64/2018 и 168/2018). Според став 2 на истиот член, доколку во генерален урбанистички план до денот на отпочнување на примена на овој закон е утврдена разработка на генералниот урбанистички план со регулациски планови, во периодот додека е во сила генералниот урбанистички план, регулациските планови ќе бидат изработени и донесени како измени и дополнувања на генералниот урбанистички план во постапка согласно со член 31 од овој закон.

Во Законот за просторно и урбанистичко планирање, во член 14 е утврдено дека Регулациски план на генерален урбанистички план е план со кој може да се врши разработка на плански опфат на генерален урбанистички план заради утврдување на граници за детално планирање. Притоа, регулацискиот план содржи текстуален дел, графички приказ на планските решенија на опфатот и инфраструктурата и нумерички дел со билансни показатели за планскиот опфат и за инфраструктурата. Графичкиот приказ содржи граница на опфат која е уредена со генералниот урбанистички план за детално планирање, граници на зони спо-

ред намена на земјиште утврдено во генералниот урбанистички план, општ режим на градење итн. Текстуралниот дел на регулациониот план содржи цел и средства на планските решенија, посебни услови за просторен развој, параметри за спроведување на планот, плански услови за детално планирање итн. Регулациониот план како план од пониско ниво мора да биде усогласен со генералниот урбанистички план, притоа податоците за постојната состојба, можностите за просторен развој и програмските проекции за просторен развој, претставуваат документациона основа на регулациониот план на генералниот урбанистички план, која е прилог на планот.

Во глава VI „Постапка за изработување и донесување на урбанистички планови и урбанистичко-плански документации“ од Законот за просторно и урбанистичко планирање, во точка 14 во член 40 детално се уредува постапката за изработување и донесување на регулациони план на генерален урбанистички план.

Донесувачот на урбанистичкиот план односно на регулациониот план на генерален урбанистички план според член 42 став 5 од Законот, е должен примерок од донесениот урбанистички план и регулациониот план на генерален урбанистички план во електронска форма да го објави на својата веб-страница.

Во конкретниот случај, од извршениот увид во доставената документација, Судот утврди дека Советот на Град Скопје ја спровел законски пропишаната фаза за објавување на донесениот акт во електронска форма на веб-страницата на Град Скопје, поради што наводите на подносителот дека доносителот на оспорената одлука, постапил спротивно на член 42 став 5 од Законот, се неосновани.

Имајќи го предвид значењето и уредувањето на регулациониот план на генерален урбанистички план, според Судот, произлегува дека истиот утврдува граници на идно детално планирање, односно начинот на дефинирање на границите на планскиот опфат со регулациони план претставува основа за донесување на детален урбанистички план. Од оспорената одлука може да се утврди дека истата се однесува на донесување на Регулациони план на Генерален урбанистички план за градска четврт 3 05 за кој веќе постои важечко детално планирање, односно Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 донесен со Одлуката бр.07-7546/4 од 06.11.2013 година од страна на Советот на Општина Карпош.

Согласно член 43 став 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, периодот за планирање на просторот утврден во регулациски план на генерален урбанистички план треба да е соодветен со периодот за планирање на просторот утврден во генералниот урбанистички план според кој е донесен.

Врз основа на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022, Советот на Општина Карпош донел Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 со Одлуката бр.07-7546/4 од 06.11.2013 година, кој сè уште е во сила, што упатува и на фактот дека истиот е усогласен со Генералниот урбанистички план. Од друга страна пак, според Судот, спротивно на уредувањето во член 43 став 2 од Законот, Регулациониот план на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за градска четврт 3 05 е донесен во 2021 година, односно 7 години подоцна и истиот врши разработка на генерален урбанистички план и утврдува граници за детално планирање за веќе постоечки детален урбанистички план.

Имајќи предвид дека во член 23 од Законот за урбанистичкопланирање (којшто сега е во сила) е уредено прашањето во кои случаи и во каква постапка може да се суспендира примената на урбанистички план или негови делови, кои се обврските на донесувачот на планот, кои се последиците, како и временските рокови, што претставува законски основ за суспензија на примена на детален урбанистички план или негови делови, според Судот, Советот на Град Скопје не може со одлука за донесување на регулациски план на генерален урбанистички план да го замени важечкиот детален урбанистички план, којшто бил донесен во законски утврдена постапка. Оттука, Судот смета дека со оспорената одлука за донесување на Регулациониот план, Советот на Град Скопје излегува надвор од своите законски надлежности. Имено, законската обврска детален урбанистички план да биде усогласен со генерален урбанистички план и регулациски план доколку е донесен, ако истиот се однесува на важечки и во примена детален урбанистички план, би претставувало фактичка суспензија и неможност да се применува деталниот урбанистички план.

Видно од Планската програма за регулациски план на генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05 се однесува на планскиот период 2018-2022 година, односно за помал период од Генералниот урбанистички план, при што во текстуалниот дел како цел која треба да се постигне, меѓу друго-

то, се наведува континуитет во урбанистичкото планирање со усогласување и надоврзување на усвоените плански документи од повисоко и пониско ниво. Судот смета дека ваквата цел за усогласување со веќе усвоени плански документи од пониско ниво при донесување на регулациски план е спротивна на одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање со кои се дефинира регулацискиот план и постапката за негово донесување.

Според Судот, точно е дека во член 94 став 1 од Законот за урбанистичко планирање е предвидено дека започнатите постапки за донесување на регулациски план на генерален урбанистички план до денот на отпочнување на примена на овој закон, ќе продолжат согласно одредбите на Законот за просторно и урбанистичко планирање, меѓутоа, имајќи го предвид утврденото значење на регулацискиот план како план со кој може да се врши разработка на плански опфат на генерален урбанистички план заради детално планирање, оваа одредба од Законот нема примена во случајот при постоење на важечки и во примена детален урбанистички план.

Во конкретниот случај, неспорно произлегува дека донесителот на оспорениот акт постапил спротивно на уредувањето во член 94 став 2 од Законот за урбанистичко планирање, и носи регулациски план на генерален урбанистички план 7 години подоцна, кога веќе има важечки и во примена детален урбанистички план усогласен со генералниот урбанистички план, па оттука, регулацискиот план единствено можел да биде изработен и донесен во форма како измена и дополнување на генералниот урбанистички план и со тој регулациски план да се менува генералниот урбанистички план.

Согласно наведеното, Судот утврди дека со донесувањето на оспорениот акт Советот на Град Скопје ги пречекорил своите законски овластувања, и притоа сериозно ја нарушил правната сигурност на граѓаните, што не е во согласност со темелната вредност на уставниот поредок, владеење на правото утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Во дополнувањето на иницијативата, подносителот погрешно се повикува на член 117 како дел од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија” бр.142/2015, 217/2015, 222/ 2015, 228/2015, 35/2016, 99/2016, 134/2016, 33/2017 и 86/ 2018), бидејќи конкретното барање на согласност на оспорената одлука со член

117 кој всушност е уреден во Правилникот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 225/2020, 219/2021 и 104/2022), кој не претставува дел од законската и подзаконската регулатива согласно која оспорениот акт е изработен, Судот смета дека се наводи со коишто се бара оценување на акти од ист ранг, а тоа излегува од границите на надлежноста на Уставниот суд.

IV

Со донесувањето на оваа одлука Судот одлучи да го стави вон сила Решението У.бр.81/2023 од 12 јули 2023 година за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на донесениот Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05.

V

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука. (**У.бр.81/2022 од 21.09.2023**)

15.

У.бр.125/2022

- Начин на одлучување на Советот за унапредување и надзор над сметководствената професија

Уредувањето во оспорената статутарна одредба дека доколку се присутни четири члена на седницата кои при гласањето ги поделиле гласовите (2:2), за донесена се смета онаа одлука за којашто гласал претседателот на Советот излегува надвор од рамките на, со закон, утврденото мнозинство за донесување одлуки од надлежност на Советот, поради што истата не е во согласност со член 10 став 4 од Законот за вршење на сметководствени работи.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозаџиева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија, членовите 70 и 79 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 27.09.2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 8 став 4 алинеја 4 од Статутот на Советот за унапредување и надзор над сметководствената професија на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.254/2022).

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

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија во врска со иницијативата на Трајчо Вучков од Берово, со Решението У.бр.125/2022 од 12 јули 2023 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на одредбата од актот означен во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за нејзината согласност со член 10 став 4 од Законот за вршење на сметководствени работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.173/22), како и со член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 од Уставот на Република Северна Македонија.

II

На седницата Судот утврди дека оспорениот член 8 став 4 алинеја 4 од Статутот на Советот за унапредување и надзор над сметководствената професија на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.254/2022) определува дека одлуките на Советот се сметаат за донесени доколку за истите гласало мнозинство од присутните членови на седницата. Мнозинството при гласањето се утврдува на следниот начин: доколку има подвоеност на гласови (2:2), гласот на претседателот на Советот е одлучувачки.

III

Владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на државата, согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот 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.

Владеењето на правото како темелна вредност која е утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и принципот на правна сигурност кој произлегува од оваа темелна вредност подразбира законите да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Устав и закон. Освен тоа, согласно овој уставен принцип, во правниот поредок треба да бидат нормирани јасни и прецизни правила, со цел да се обезбеди усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок. Истовремено, член 51 од Уставот е клучната уставна норма во утврдувањето на уставноста и законитоста како правни принципи. Начелата на уставност и законитост се неделиво поврзани и произлегуваат од положбата на Уставот како највисок правен акт во хиерархијата на правните акти.

Законот за вршење на сметководствени работи (*) („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.173/22), со член 3 став 1 определува дека заради унапредување и надзор на сметководствената професија, Владата на Република Северна Македонија основа Совет за унапредување и надзор на сметководствената професија на Република Северна Македонија како самостојно и независно регулаторно тело, со јавни овластувања утврдени со овој закон. Советот за својата работа одговара пред Владата на Република Северна Македонија, согласно ставот 4 од овој член од Законот.

Во член 4 став 1 од Законот е утврдено дека Советот донесува статут со кој се уредуваат внатрешната организација, управувањето, начинот на донесување на акти и условите за вработување на вработените во стручната служба и други прашања од значење за работењето на Советот. Во ставот 2 е определено дека на Статутот од ставот 1 на овој член согласност дава Владата на Република Северна Македонија, а согласно ставот 3, Статутот од ставот 1 на овој член се објавува во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Делокругот на работа на Советот е утврден во став 1 од член 5 од Законот на начин што се определува дека Советот ги врши следните работи: донесува деловник за својата работа, годишна програма за работа, годишен финансиски план и годишен извештај за работењето на Советот; иницира контрола на трговци поединци-сметководители, трговци поединци овластени сметководители и друштвата за вршење сметководствени работи до Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија; дава согласност на Статутот и другите акти на Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија; ја следи нивната примена и му укажува на Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија на потребата од нивно изменување и дополнување; го следи спроведувањето на годишната и тригодишната програма за контрола преку извештаите од извршената контрола на Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија; го следи спроведувањето на годишните програми за полагање испит и за континуирано професионално усовршување на Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија; ја следи постапката за признавање на квалификации стекнати во странство, којашто ја спроведува Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија; го следи и контролира извршувањето на контролата на квалитет од страна на Институтот и дава препораки за подобрување на спроведувањето на контролата на квалитет, а по потреба учествува во постапките на контролирање на друштвата за вршење на сметководствени работи и трговец поединец - сметководител, односно овластен сметководител; врши надзор над работењето на Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија и изрекува мерки за констатирани неправилности и/или незаконитости од членот 49 став (5) од овој закон; дава насоки на Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија за прашања за кои е надлежен согласно со овој закон; ја следи примената на одредбите од овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон и дава мислење на министерот за финансии за потребата за изготвување на измени и дополнување на истите; донесува годишен план за вработување на лица во стручната служба на Советот и врши други работи утврдени со овој закон и со статутот.

Согласно член 6 став 1 од Законот, Советот го сочинуваат пет члена од кои еден е претседател и тоа: два члена предлага министерот за финансии; еден член предлага Македонската академија на науките и уметностите од редот на редовните професори на економските факултети во државата; еден член предлагаат заеднички Стопанската комора на Северна Македонија, Сојузот на стопански комори на Македонија и Стопанската комора на Северозападна Македонија и еден член предлага Собранието на Институтот. Во ставот 5 од овој член од Законот е утврдено дека претседателот раководи со работењето на Советот и го застапува во односите со трети лица.

Советот одлучува на седници, согласно член 10 став 1 од Законот. Во ставот 2 е утврдено дека Советот може да донесува одлуки од негова надлежност доколку на седницата се присутни мнозинството од вкупниот број на членови. Согласно ставот 3, претседателот и членовите на Советот не можат да гласаат воздржано. Додека, според ставот 4, одлуките на Советот се сметаат за донесени доколку за истите гласало мнозинство од присутните членови на седницата.

Постапувајќи во согласност со изложените законски одредби, Советот го донел Статутот на Советот за унапредување и надзор над сметководствената професија на Република Северна Македонија врз основа на член 4 став 1 од Законот за вршење на сметководствени работи (*) („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.173/2022), а Владата на Република Северна Македонија дала согласност на наведениот Статут бр.41-9088/6 од 8 ноември 2022 година, објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.242/2022.

Статутот е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.254/2022.

Во главата V од Статутот со наслов „Управување и раководење со Советот“, со член 7 став 1 се предвидува дека со Советот управува и раководи претседател, кој го застапува Советот пред надлежните органи и во односите со трети лица. Исто така, утврдено е дека претседателот на Советот претседава со седниците на Советот и врши други работи утврдени со Законот и овој статут, согласно став 2 од овој член.

Со член 8 се уредува начинот на одлучување на Советот. Во смисла на тоа, во ставот 1 е определено дека Советот работи и донесува одлуки на седници. Согласно ставот 2, Советот може

да донесува одлуки кои произлегуваат од неговите работи согласно овој статут и Законот, доколку на седницата се присутни мнозинството од вкупниот број на членови. А според ставот 3, претседателот и членовите на Советот можат да гласаат „ЗА“ или „ПРОТИВ“ при одлучувањето, меѓутоа истите не можат да гласаат воздржано.

Во ставот 4 од овој член од Статутот е определено дека одлуките на Советот се сметаат за донесени доколку за истите гласало мнозинство од присутните членови на седницата. Мнозинството при гласањето се утврдува на следниот начин:

- доколку присуствуваат сите пет члена на Советот, одлуките се донесуваат со најмалку три гласа „ЗА“ или „ПРОТИВ“;
- доколку на седницата присуствуваат четири членови на Советот, одлуките се донесуваат со најмалку три гласа „ЗА“ или „ПРОТИВ“;
- доколку на седницата присуствуваат три члена на Советот, одлуките се донесуваат со најмалку два гласа „ЗА“ или „ПРОТИВ“ од кои еден треба да биде гласот на претседателот на Советот;
- доколку има подвоеност на гласови (2:2), гласот на претседателот на Советот е одлучувачки.

Судот утврди дека од анализата на наведените законски одредби произлегува дека Советот за унапредување и надзор над сметководствената професија на Република Северна Македонија е колегијален орган, односно тело кое е составено од пет члена, а кое врз основа на Законот за вршење на сметководствени работи е овластено да постапува, решава и презема управни дејствија со цел унапредување и надзор на сметководствената професија на Република Северна Македонија. Советот за својата работа одговара пред Владата, а неговите надлежности прецизно се утврдени во став 1 од член 5 од Законот за вршење на сметководствени работи.

Во смисла на ова, Судот ја имаше предвид содржината на член 4 алинеја 3 од Законот за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015), каде е утврдено дека „колегијален орган“ претставува тело кое е составено од три или повеќе членови, а кое врз основа на закон е овластено да постапува, решава и презема други управни дејствија во управни работи. Оттука, ваквиот статус кој го добива Советот како колегијален орган во смисла на оваа законска одредба за Судот е неспорен. Исто така, неспорно е дека во име на овој колегијален орган треба да одлучуваат сите пет члена, што е суштинскиот елемент кој го разликува од индивидуалните (ино-косни) органи каде во име на органот одлучува едно лице.

Во случајот, од содржината на оспорената одредба од член 8 став 4 алинеја 4 од Статутот произлегува дека со истата се уредува начинот на утврдување на мнозинството при гласањето во ситуација во која доколку се присутни четири члена на седницата на Советот, кои при гласањето ги поделиле гласовите (2:2), за донесена да се смета онаа одлука за којашто гласал претседателот на Советот.

Според Судот, доколку оспорената одредба од Статутот се разгледува од аспект на целта на нејзиното донесување, неспорно е дека целта на нормирањето на истата е да го прецизира начинот на одлучување на Советот во исклучителни, ретки ситуации кои е потребно да бидат нормирани како би се овозможило непречено функционирање на ова тело, преку обезбедување можности за ефикасност во остварувањето на законски утврдените надлежности.

Меѓутоа, принципот на правна сигурност кој произлегува од темелната вредност од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот подразбира дека во правниот поредок треба да бидат пропишани јасни и прецизни норми кои ќе ја гарантираат легитимноста на одлуките кои колегијалните органи ги донесуваат при остварувањето на законски утврдените надлежности. Во случајот, уредувањето содржано во оспорената одредба на начин што „доколку има подвоеност на гласови (2:2), гласот на претседателот на Советот е одлучувачки“ значи дека претседателот на Советот добива право на т.н. одлучувачки глас во ситуација кога се присутни четири члена на седницата, а гласовите се поделени - два гласа „ЗА“ и два гласа „ПРОТИВ“ одлуката. Според Судот, со ваквиот начин на донесувањето на одлуките на Советот, утврден во оспорената статутарна одредба се губи смислата на законското воспоставување на Советот како колегијално тело, составено од пет члена кои се рамноправни при донесувањето на одлуките. Ова практично би значело дека станува збор за одлуки за чиешто донесување клучен е гласот на претседателот на Советот, а не одлуки што ги донесува Советот како колегијален орган, што несомнено ја доведува во прашање легитимноста на одлуките коишто ги донесува ова тело при остварувањето на своите законски утврдени надлежности.

Според Судот, суштинската карактеристика на колегијалните органи, како во случајот, е еднаквоста на членовите при донесувањето на одлуките. Оттука, сите членови на Советот, вклучително и претседателот, имаат право само на еден глас

при донесувањето на одлуките, независно од фактот што еден од членовите ја извршува функцијата претседател на Советот, за кој во случајот, законодавецот определил дека единствено е различен во овластувањето за управување и раководење со Советот, што произлегува од уредувањето во член 6 став 5 од Законот за вршење на сметководствени работи.

Во случај интенцијата на законодавецот сепак, да била во име на Советот да одлучува само едно лице, тогаш во Законот би уредил дека унапредувањето и надзорот над сметководствената професија на Република Северна Македонија е во надлежност на индивидуален (инокосен) државен орган, што овде не е случај. Судот оцени дека и покрај фактот што со предметниот закон Советот е воспоставен како колегијален орган, составен од пет члена кои одлучуваат во име на истиот, со уредувањето содржано во оспорената статутарна одредба согласно кое претседателот на Советот добива право на т.н. одлучувачки глас, останатите членови на Советот се ставени во нееднаква и нерамноправна положба.

Истовремено, Судот го имаше предвид и тоа дека кај колегијалните органи како во случајот, особено е важно уредувањето на прашањето за кворум или мнозинство при одлучувањето под што се подразбира минимален број на членови што треба да учествуваат во неговата работа и истовремено да се изјаснат со „ЗА“ или „ПРОТИВ“ одлуката, за истата да се смета за донесена.

Во смисла на ова, Законот за вршење на сметководствени работи е дециден во однос на тоа дека Советот одлучува на седници, доколку на седницата се присутни мнозинството од вкупниот број на членови. Истовремено, Законот е јасен и во однос на потребното мнозинство за да бидат донесени одлуки од надлежност на ова тело. Во контекст на ова, во член 10 став 4 од Законот е утврдено дека одлуките се сметаат за донесени доколку за истите гласало мнозинство од присутните членови на седницата.

Оваа законска одредба практично значи дека во ситуација кога на седницата на Советот се присутни четири члена, за да биде донесена одлуката, потребни се најмалку три гласа „ЗА“ или „ПРОТИВ“ одлуката. Во оваа насока е и уредувањето во член 8 став 4 алинеја 2 од Статутот, каде е прецизиран начинот на утврдување на мнозинството при донесувањето на одлуките во ситуација кога на седницата присуствуваат четири члена на Советот.

Наспроти ова, од содржината на одредбата од член 8 став 4 алинеја 4 од Статутот произлегува дека доколку се присутни четири члена на седницата кои при гласањето ги поделиле гласовите (2:2), за донесена се смета онаа одлука за којашто гласал претседателот на Советот. Ваквото нормирање упатува на заклучок дека во овие ситуации, за да биде донесена одлука од надлежност на Советот, потребни се само два гласа. На овој начин, според Судот, уредувањето во оспорената статутарна одредба излегува надвор од рамките на, со закон, утврденото мнозинство за донесување одлуки од надлежност на Советот, поради што истата не е во согласност со член 10 став 4 од Законот за вршење на сметководствени работи.

Имајќи ја предвид направената анализа, Судот утврди дека одредбата од член 8 став 4 алинеја 4 од Статутот на Советот за унапредување и надзор над сметководствената професија на Република Северна Македонија не е во согласност со член 10 став 4 од Законот за вршење на сметководствени работи, како и со член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 од Уставот на Република Северна Македонија.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

V

Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“. (У.бр.125/2022 од 27.09.2023)

16.

У.бр.31/2023

- Автентично толкување на општи акти

Во ситуација кога Законот за локалната самоуправа, не содржи одредби од кои произлегува надлежност на совет на општина да дава автентично толкување на прописите коишто ги донесува, ниту Законот дава овластување на општините да можат, во своите прописи да

предвидат автентично толкување на општи акти, произлегува дека одредбите во Статутот на Општина Кисела Вода, се пропишани без законски основ, следствено како и даденото автентично толкување коешто се темели на тие статутарни одредби. Оттука, оспорените членови од Статутот на Општина Кисела Вода, како и даденото автентично толкување засновано на наведените статутарни одредби, се незаконити, а со тоа и спротивни на темелната вредност на уставниот поредок – начелото на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозаџиева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 и член 112 од Уставот на Република Северна Македонија, член 70 став 1 алинеја 1 и член 73 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 27 септември 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ ПОНИШТУВААТ:

- членовите 99, 100, 101 и 102 од Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Град Скопје” број 8/2005 и „Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 13/2006, 15/2014 и 7/2019);

- Автентичното толкување на општи и посебни одредби на донесени урбанистички планови и урбанистичко-планска документација, дадено од Советот на Општина Кисела Вода на деветтата пленарна седница одржана на 26.04.2022 година, број 09-3617/9 од 26.04.2022 година, објавено на 27.05.2022 година во „Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 6/2022 и

- Решението на градоначалникот на Општина Кисела Вода, број 08-5203/7 од 27.05.2022 година за објава на Автентично толкување по барање број 09-2711/1 од 17.03.2022 година од група граѓани во врска со максималниот број на станбени единици кои може да се изградат во Општина Кисела Вода каде постои намена А1 домување.

2. **СЕ СТАВА ВОН СИЛА** Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на одредбите од Статутот и актите, означени во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Николчо Атанасовски, адвокат од Делчево, со која се оспорува Автентичното толкување на општи и посебни одредби на донесени урбанистички планови и урбанистичко-планска документација, дадено од Советот на Општина Кисела Вода и Решението од градоначалникот на Општината за неговото објавување во службеното гласило на Општината, како и по сопствена иницијатива во однос на одредбите од Статутот на Општината наведени во точка 1 од Одлуката, со Решението У.бр.31/2023, од 5 јули 2023 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на одредбите од Статутот и актите, означени во точката 1 од Одлуката, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за нивната согласност со Уставот и законите.

II

На седницата Судот утврди дека Советот на Општина Кисела Вода, врз основа на член 36 став 1 точка 1. од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија” број 5/2002) и член 110 од Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Општина Кисела вода” број 1/2020) на деветтата пленарна седница одржана на 26 април 2022 година, дал автентично толкување на општи и посебни одредби на донесени урбанистички планови и урбанистичко-планска документација, во кое се наведува дека не е јасно утврден максималниот број на станбени единици со намена А1-домување во станбени куќи, по што Советот на Општината дава автентично толкување

дека „Општите и посебните одредби на плановите и планската документација од точка 1 до точка 39, треба да се толкуваат така што максималниот број на станбени единици со намена А1-домување во станбени куќи е 4 (четири), а градоначалникот на Општината донел Решение за објавување на автентичното толкување, и истото е објавено во „Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 6/2022.

Судот утврди дека при давањето на автентичното толкување Советот на Општина Кисела Вода се повикал на член 110 од пречистениот текст на Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Општина Кисела вода” број 1/2020), а пречистениот текст на Статутот ги опфаќа Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Град Скопје” број 8/2005), Одлука за измени и дополнувања на Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 13/2006), Одлука за измена и дополнување на Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 15/2014), Одлука за измена и дополнување на Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 7/2019) и уште една Одлука за измена и дополнување на Статутот на Општина Кисела Вода во истиот „Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 7/2019.

Судот, исто така, утврди дека Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Град Скопје” број 8/2005 и „Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 13/2006, 15/2014 и 7/2019) содржи дел со наслов „Автентично толкување на општи акти” во кој се уредени членовите 99, 100, 101 и 102, чишто содржини, но со нумерација како членови 107, 108, 109 и 110, се уредени и во пречистениот текст на Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Општина Кисела Вода”, број 1/2020).

III

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 од Уставот, во Република Северна 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.

Според член 110 алинеја 2 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на дру-

гите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Советот на Општина Кисела Вода, повикувајќи се на член 36 став 1 точка 1. од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија” број 5/2002) и член 110 од пречистениот текст на Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 1/2020), којшто е член 102 од Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Град Скопје” број 8/2005 и „Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 13/2006, 15/2014 и 7/2019), дал автентично толкување на општи и посебни одредби на донесени урбанистички планови и урбанистичко-планска документација.

Во оспореното автентично толкување стои дека во општите и посебните одредби на детални урбанистички планови и урбанистичко плански документации (наброени во оспорениот акт), не е јасно утврден максималниот број на станбени единици со намена А1-домување во станбени куќи, по што Советот на Општината го изнесува автентичното толкување, наведувајќи „Општите и посебните одредби на плановите и планската документација од точка 1 до точка 39 треба да се толкуваат така што максималниот број на станбени единици со намена А1-домување во станбени куќи е 4 (четири)”. Оспорениот акт уредува објавување на автентичното толкување во „Службен гласник на Општина Кисела Вода”.

Градоначалникот на Општината донел Решение за објавување на автентичното толкување, и истото е објавено во „Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 6/2022.

Во конкретниот случај, Судот утврди дека Законот за локалната самоуправа воопшто не содржи одредби согласно кои совет на општина може да дава автентично толкување на прописите коишто ги донесува. Член 36 став 1 точка 1. од Законот за локалната самоуправа на кој се повикал Советот на Општина Кисела Вода во врска со автентичното толкување коешто го дава, уредува дека во надлежност на советот е да го донесува статутот на општината и други прописи, меѓутоа под други прописи се подразбираат прописите утврдени со закон, а како што уредува член 62 став 1 (прописи на советот) од наведениот закон, според кој, во вршењето на работите од својата надлежност советот донесува прописи, и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон, што значи дека Со-

ветот може да донесува и други прописи покрај наведените, но и тие треба да бидат утврдени со закон.

Понатаму, Судот утврди дека Советот на Општина Кисела Вода давајќи го автентичното толкување, се повикува и на член 110 од пречистениот текст на Статутот на Општина Кисела Вода објавен во „Службен гласник на Општина Кисела Вода“ број 1/2020.

Од увидот во пречистениот текст на Статутот, Судот констатира дека во истиот е нормиран дел „автентично толкување на општи акти“ во кој се содржани членовите 107, 108, 109 и 110.

Судот, констатира дека содржините на погоре наведените членови од пречистениот текст на Статутот, во основниот текст на Статутот на Општината со неговите измени и дополнувања („Службен гласник на Град Скопје“ број 8/2005 и „Службен гласник на Општина Кисела Вода“ број 13/2006, 15/2014 и 7/2019), се со нумерација член 99, член 100, член 101 и член 102, од што Судот констатира дека предмет на уредување со Статутот на Општина Кисела Вода, е и автентично толкување на општи акти.

Законот за локалната самоуправа, во член 7 став 1 пропишува дека општината го уредува вршењето на своите надлежности со статутот и други прописи, а во став 2 на наведениот член, Законот поблиску ги утврдува прашањата од надлежност на општината коишто можат да бидат уредени со статут на општината и тоа: организацијата и работењето на органите на општината, организацијата и работењето на комисиите на советот; вршењето на работите од член 20 на овој закон; начинот на информирање на граѓаните; случаите на исклучување на јавноста од седниците на советот; начинот и постапката за доставување претставки и предлози за работата на органите на општината и постапување по нив; начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните; начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба, како и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Видно од погоре цитираната законска одредба е дека институтот автентично толкување на општи акти не е предмет на уредување со статут.

Според тоа, во ситуација кога Законот за локалната самоуправа, не содржи одредби од кои произлегува надлежност на совет на општина да дава автентично толкување на прописите

коишто ги донесува, ниту Законот дава овластување на општините да можат, во своите прописи (статут или деловник) да предвидат автентично толкување на општи акти, произлегува дека одредбите во Статутот на Општина Кисела Вода, се пропишани без законски основ, следствено и даденото автентично толкување коешто се темели на тие статутарни одредби, е дадено без правен основ, што е доволен основ за неговата незаконитост поради што Судот не навлезе во понатамошна правна анализа на даденото автентичното толкување од формален и материјален аспект *vis a vis* правниот институт автентично толкување.

Од наведените причини, Судот оцени дека пропишаните членови 99, 100, 101 и 102 во Статутот на Општина Кисела Вода („Службен гласник на Град Скопје” број 8/2005 и „Службен гласник на Општина Кисела Вода” број 13/2006, 15/2014 и 7/2019), како и даденото автентично толкување засновано на наведените статутарни одредби, се незаконити, а со тоа и спротивни на темелната вредност на уставниот поредок - начелото на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, согласно кое во правниот поредок треба да егзистираат правно усогласени прописи со Уставот и со законите.

Во однос на Решението од градоначалникот на Општината за објава на автентичното толкување, оспорено со иницијативата, Судот имаше предвид дека тоа по својот карактер претставува едностран процесен и темпорален акт, чие правно дејство се реализирало со конкретното регулирање на правната ситуација, а тоа е објавување на автентичното толкување, со што е исцрпен во примената, а како таков, ги нема карактеристиките на акт подобен за уставно-судска оценка, меѓутоа, Судот одлучи и овој акт да ја следи правната судбина на автентичното толкување бидејќи е во директна врска и последица на истото.

Судот ги имаше предвид наводите изнесени во одговорот на Советот на Општина Кисела Вода, даден по повод Решението за поведување постапка, односно дека општините имаат надлежност да даваат автентично толкување, бидејќи член 8 став 2 од Уставот уредува дека во Република Северна Македонија слободно е сè што со Уставот и закон не е забрането, меѓутоа треба да се има предвид дека отсуството на изречна забрана, не подразбира излегување надвор од Уставот и законите, на што упатува и член 51 од Уставот според кој во Република Северна Македонија, законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон и дека секој е должен

да ги почитува Уставот и законите, што е суштина на уставното начело на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок и правната сигурност на граѓаните како негов составен дел.

Судот, исто така, ги зеде предвид наводите од одговорот дека на таква надлежност (давање автентично толкување) упатува и Европската повелба за локална самоуправа бидејќи член 4 точка 2. од наведената повелба уредува дека „Локалните власти, во границите предвидени со закон, ќе имаат целосна дискреција, да ги спроведуваат своите иницијативи во однос на било која работа, којашто не е надвор од делокругот на нивната надлежност или којашто не е доверена на друга власт“, но, Судот истите не ги прифати, бидејќи неспорно во Законот за локалната самоуправа не се предвидува правниот институт автентично толкување, ниту постои овластување за општините тоа да го уредат во своите прописи, како деловникот или статутот, на што нагласува и член 4 точка 2. од Повелбата дека локалните власти своите иницијативи ги спроведуваат во границите предвидени со закон. Воедно, член 4 точка 1. од Повелбата, јасно уредува дека „Основните овластувања и одговорности на локалните власти ќе се предвидат со устав или закон, и дека оваа одредба не спречува да се доверуваат овластувања и одговорности на локалните власти за определени цели, но во согласност со закон“.

Судот, при одлучувањето за поништување на одредбите од Статутот и актите, наведени во диспозитивот на Одлуката, согласно член 73 од Деловникот на Судот, ги зеде предвид сите околности од значење за заштита на уставноста и законитоста, односно фактот што во правниот поредок не може да опстојуваат прописи или нивни одредби за кои не постои законски основ, а особено што односите што се воспоставени врз основа на такви акти или нивни одредби, навлегуваат во правната сигурност на граѓаните како составен дел на принципот на владеење на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Имено, поради ретроактивната примена на автентичното толкување, суштинско правило е дека со автентичното толкување не смее да се излезе надвор од границите на веќе утврдената содржина на нормата којашто се толкува и што е објективна цел на прописот и причините за неговото донесување, па на тој начин во пракса да се користи како метод за измена на прописот, сè со цел да се задоволат поединечни интереси или влијание врз

исходот на конкретни постапки кои се водат пред надлежните органи.

Оттука, станува збор за сериозно прашање, коешто мора да биде предвидено во закон за да можат органите на локалната власт да го употребуваат, а како што тоа е уредено за законодавецот како орган на државната власт и тоа изречно во Уставот со член 68 став 1 алинеја 2, согласно кој Собранието донесува закони и дава автентично толкување на законите, а постапката за автентично толкување на законите е уредена со Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” 91/2008, 119/2010 и 23/2013). Во случајов законска подлога за овој институт нема за органите на локалната власт, па оттука, не може во деловник или статут изворно да се уредува овој институт и процедура за истиот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

V

Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“. (**У.бр.31/2023 од 27.09.2023**)

17.

У.бр.89/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Уставниот рок за објавување на оспориениот акт е пречекорен, со што оспориениот акт не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозаџиева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија, членовите 70 и 79 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 27 септември 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ ПОНИШТУВА Упатството за изменување и дополнување на Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење на постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за образците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.125 од 15.06.2023 година).

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА Решението за запирање на извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на член 3 став 1 во делот на новите образци број 4, 4а, 4в и 4д од актот, означен во точката 1 на ова решение и прилозите: образец - 4, Извод од матична книга на родените; образец - 4-а, Извод од матична книга на родените; образец - 4-в, Извод од матична книга на родените; образец - 4-д, Извод од матична книга на родените, кои се составен дел од истиот акт.

3. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по сопствена иницијатива, со Решението У.бр.89/2023 од 5 јули 2023 година поведе постапка за оценување на уставноста на актот означен во точката 1 од Одлуката бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

II

На седницата Судот утврди дека врз основа на член 30-а став 1 од Законот за матичната евиденција („Службен весник на Република Македонија” бр.8/95, 38/02, 66/07, 98/08, 67/09, 13/13, 43/14, 148/15, 27/16 и 64/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.14/20), министерот за правда, донел Упатство за изменување и дополнување на Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги.

Според член 1 од Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матични книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги („Службен весник на Република Македонија” бр. 110/10, 40/15 и 203/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 86/19), во член 35 во ставот (1) зборовите „според образецот број 7” се заменуваат со зборовите „според обрасците број 7 и 7-а”.

Со член 2 од оспорениот акт во член 35-а во ставот 1 зборовите „според образецот број 9” се заменуваат со зборовите „според обрасците број 9 и 9-а”.

Видно од член 3 став 1 обрасците бр. 2, 2-а, 3, 3-а, 4, 4-а, 4-в, 4-д, 5, 5-а, 5-в, 5-д, 6, 6-а, 6-в, 6-д, 7 и 9 се заменуваат со нови обрасци бр. 2, 2-а, 3, 3-а, 4, 4-а, 4-в, 4-д, 5, 5-а, 5-в, 5-д, 6, 6-а, 6-в, 6-д, 7 и 9, кои се дадени во прилог и се составен дел на ова упатство, додека во став 2 од истиот член по образецот бр. 7 се додава нов образец бр. 7-а, а по образецот бр. 9 се додава нов образец бр. 9-а, кои се дадени во прилог и се составен дел на ова упатство.

Според член 4, упатството влегува во сила наредниот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија”, освен одредбите од член 3 од ова упатство.

тво кои се однесуваат на обрасците 2, 2-а, 3, 3-а, 5, 5-а, 5-в, 5-д, 6, 6-а, 6-в, 6-д, 7, 7-а, 9 и 9-а, кои ќе отпочнат да се применуваат од 1 јануари 2024 година.

Упатството е заведено под архивски број 21-1575/1 од 29 мај 2023 година и потпишано од Министер за правда, Кренар Лога.

Во прилог и составен дел на упатството се 20 обрасци и тоа: образец 2, Матична книга на венчаните; образец 2-а, Матична книга на венчаните; образец 3, Матична книга на умрените; образец 3-а, Матична книга на умрените; образец 4, Извод од матична книга на родените; образец 4-а, Извод од матична книга на родените; образец 4-в, Извод од матична книга на родените; образец 4-д, Извод од матична книга на родените; образец 5, Извод од матична книга на венчаните; образец 5-а Извод од матична книга на венчаните; образец 5-в, Извод од матична книга на венчаните; образец 5-д, Извод од матична книга на венчаните; образец 6, Извод од матична книга на умрените; образец 6-а, Извод од матична книга на умрените; образец 6-в, Извод од матична книга на умрените; образец 6-д, Извод од матична книга на умрените; образец 7, Уверение (за признавање татковство); образец 7-а, Уверение (за признавање татковство); образец 9, Уверение за слободна брачна состојба, образец 9-а, Уверение за слободна брачна состојба.

Оспорениот акт е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 125 од 15 јуни 2023 година.

III

Една од основните цели на Уставот на Република Северна Македонија е воспоставување на владеење на правото во системот на власта. Овој уставен принцип со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот е определен како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

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 51 од Уставот.

Според член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Поаѓајќи од наведените уставни одредби произлегува дека објавувањето на законите и другите прописи е во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, како претпоставка за правната сигурност на граѓаните и другите правни субјекти.

Самото објавување на законите и другите прописи претставува чин на обнародување на тие акти и нивно ставање на увид на јавноста. Имено законот, а во конкретниот случај прописот со негово донесување, промулгирање (потпишување) и објавување во службено гласило од јавен интерес, станува применлив акт.

Имајќи го предвид карактерот и значењето на објавувањето на законите и другите прописи, Уставот на Република Северна Македонија утврдил обврска, но и рок тие да се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ како службено гласило на Републиката.

Одредбата за објавувањето на законите и другите прописи во Уставот е предвидена во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа во делот за гаранциите на основните слободи и права. Овој факт укажува дека Уставот, на објавувањето на законите и другите прописи не приоѓа како на техничко прашање, туку на прашање кое длабоко навлегува во уставните гаранции на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Уставната гаранција за објавувањето на законите и другите прописи се афирмира токму преку одредување на временска рамка заради интензивирање на самата постапка на објавувањето.

Неспорно е дека во Упатството кое е предмет на уставно-судска оценка, не е наведен денот на неговото донесување. Меѓутоа, истото е заведено под архивски број 21-1575/1 од 29 мај 2023 година, што како дејствие секогаш следи и е условено со претходно донесување на прописот.

Од друга страна, согласно Законот за објавување на законите и другите прописи и акти („Службен весник на Република Македонија“ бр.56/1999, 43/2002 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.21/2021), актот е објавен како во електронското така и во печатеното издание на „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 125 од 15 јуни 2023 година.

Врз основа на изнесеното и утврдената фактичка состојба, Судот оцени дека е пречекорен уставниот рок за објавување на оспорениот акт, Упатство за изменување и дополнување на Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење на постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.125 од 15.06.2023 година), односно истиот не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.
(У.бр.89/2023 од 27.09.2023)

18.

У.бр.25/2023

- Ретроактивно дејство на Правилник за распределба на авторски надоместоци

Оспорениот правилник предвидува ретроактивна примена на новиот систем за поентирање на авторските дела, што е спротивно на 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, и на кој начин е сторена повреда и на начелото на правната сигурност како елемент на владеењето на правото.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членовите 70 и 73 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 27.09.2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ ПОНИШТУВА Правилникот за измени и дополнување на Правилникот за распределба на авторските надоместоци („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 281/2022).

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

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија во врска со иницијативата на Кристијан Габроски од Скопје, Робертино Саздов од Скопје и Ѓорѓи Крстевски од Скопје, со Решението У.бр.25/2023 од 21 јуни 2023 година поведе постапка за оценување на уставноста на актот означен во диспозитивот од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

II

На седницата Судот утврди дека Собранието на Здружението за заштита на авторски музички права - Скопје (во понатамошниот текст: ЗАМП) врз основа на членовите 132 и 144 од Законот за авторското право и сродните права („Службен весник на Република Македонија“ бр.115/10, 140/10, 51/11, 147/13, 154/15 и 27/16) и член 13 став 1 точка 1 од Статутот на ЗАМП, на седницата одржана на ден 23.12.2022 година, донело Правилник за измени и дополнување на Правилникот за распределба на авторските надоместоци, кој е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.281 од 26 декември 2022 година и влегол во сила на 3 јануари 2023 година.

Со член 1 од оспорениот правилник, се менува член 46 став 2 од Правилникот за распределба на авторските надоместоци („Службен весник на Република Македонија“, број 141/14 и број 36/16) и истиот по промената гласи:

Траење	Коефициент
1. Од 1-15 минути -	1,00
2. Од 16-20 минути -	1,50
3. Од 21-25 минути -	2,00
4. Од 26-30 минути -	2,50
5. Од 31-35 минути -	3,00 итн.

Според член 2, оспорениот правилник ќе се применува почнувајќи со распределбата на авторските надоместоци за 2022 година, што ќе биде утврдена со општата пресметка во 2023 година.

Согласно член 3, оспорениот правилник, по неговото донесување согласно Законот за авторското право и сродните права и Статутот на ЗАМП се објавува во „Службен весник на Република Северна Македонија“ и истиот влегува во сила осмиот ден од неговото објавување.

III

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 став 1 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

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

Во член 110 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија е определено дека Уставниот суд на Република Северна Македонија, одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Со член 129 став 1 од Законот за авторското право и сродните права, насловен „Индивидуално и колективно управување“, систематизиран во глава IV. Колективно управување со авторското право и сродните права, дел 1 Општи одредби, е предвидено дека носителите на авторското право и на сродните права можат да ги остваруваат правата определени со овој закон

индивидуално (одделно за секое авторско дело, односно предмет на сродно право), лично, односно преку застапник или колективно (заедно за повеќе дела или предмети на сродни права и за повеќе носители на правата) преку организација за колективно управување со правата, на начин и под услови определени со овој закон.

Според член 129 став 2 од Законот за авторското право и сродните права, колективното управување со правата од ставот 1 на овој член опфаќа правни работи со корисниците на правата, прибирање надоместоци од користењето, нивна распределба и заштита на правата пред државни органи и други субјекти.

Со член 133 точки 1), 3) и 6) од Законот за авторското право и сродните права, насловен „Обврски на организацијата“, е пропишано дека организацијата е должна да ги штити интересите на носителите на правата со кои управуваат преку следење на нивното користење во Република Северна Македонија и во странство, да донесува и објавува општи акти за прибирање и за распределба на надоместоци од користењето, во согласност со закон, како и да ги прибира утврдените надоместоци од корисниците и да врши нивна распределба на носителите на правата во согласност со закон и општите акти.

Според член 144 став 1 од Законот за авторското право и сродните права, насловен „Општ акт за распределба“, систематизиран во оддел 4. Распределба на надоместоците, организацијата за колективно управување со авторските права донесува општ акт за распределба на надоместоците во согласност со закон и статутот, односно со договорот за основање. Истиот член во став 2 предвидува дека распределбата на надоместоците се врши согласно со евиденциите и податоците за користење на делата, односно предметите на сродните права, а паушално кога не е можно или предизвикува неразумни трошоци, според принципот на правичност.

Во член 144 став 7 од Законот за авторското право и сродните права е предвидено дека поединечните пресметки и исплатите на надоместоците на авторите и носителите на сродните права се вршат најмалку еднаш годишно најдоцна до крајот на март во тековната за претходната година, а став 8 пропишува дека општиот акт за распределба, по неговото донесување од надлежен орган на организацијата, се објавува во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Со член 71 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија е предвидено дека Уставниот суд донесува решение за поведување постапка за оценување на уставноста на закон, односно уставноста и законитоста на пропис и друг општ акт.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби Судот утврди дека законодавецот се определил во сферата на остварување на авторските права, носителите на авторското право и на сродните права да можат да основаат правни лица кои ќе вршат колективно управување со нивните права, а кои работат во свое име, а за сметка на носителите на правата и врз основа на дозвола од Министерството за култура.

Во оваа насока, дозволата која Министерството за култура ја издава на организацијата, согласно член 132 од Законот за авторското право и сродните права, претставува доверување на вршење на јавно овластување. Притоа, државата го задржала правото на надзор над остварувањето на пренесеното јавно овластување, односно над спроведување на одредбите на Законот од страна на организациите за колективно управување, така што согласно член 181 од Законот тоа го врши Министерството за култура.

Во рамките на пренесеното јавно овластување, законодавецот ја овластил организацијата која има дозвола од Министерството за култура, меѓу другото, да донесува и објавува општи акти за прибирање и за распределба на надоместоци од користењето на авторските дела, во согласност со закон и статут, односно со договорот за основање.

ЗАМП, како единствена организација на територијата на Република Северна Македонија која врз основа на дозволата за работа издадена од Министерството за култура врши колективно управување на авторските музички права на носителите на авторски музички права како законски пренесеното јавно овластување согласно Законот за авторското право и сродните права, на 23 декември 2022 година го донел Правилникот за измени и дополнување на Правилникот за распределба на авторските надоместоци, кој е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 218/2022 од 26 декември 2022 година и влегол во сила на 3 јануари 2023 година.

Оспорениот правилник содржи три члена, од кои член 1 се однесува на поентирање на авторските дела, со истиот е изме-

нет член 46 став 2 од Правилникот за распределба на авторски надоместоци и се предвидува ново поентирање на делата заради пресметка на авторскиот надомест. Со член 2 е утврден периодот за кој ќе важи оспорениот правилник, односно дека ќе се применува почнувајќи со распределбата на авторските надоместоци за 2022 година, што ќе биде утврдена со општата пресметка во 2023 година и член 3 се однесува на неговото објавување и стапување во сила.

Во конкретниот случај, врз основа на претходно наведената фактичка и правна состојба и анализата на цитираните уставни одредби, Судот утврди дека член 2 од оспорениот правилник предвидува ретроактивна примена на новиот систем за поентирање на авторските дела, што е спротивно на 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, и на кој начин е сторена повреда и на начелото на правната сигурност како елемент на владеењето на правото. Имено, владеењето на правото како една од темелните вредности на правниот поредок предвидени со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија ги опфаќа, меѓу другото, принципот на правна сигурност и легитимни очекувања. Тоа значи дека секоја измена со ретроактивен карактер претставува повреда и на начелото на правната сигурност.

Оттука, Судот утврди дека се основани наводите на подносителите на иницијативата дека оспорениот правилник е спротивен на член 52 став 4 од Уставот, од причина што во конкретниот случај се исполнети два клучни кумулативни услови за една одредба, односно акт да се смета за неуставен, а тоа се повратното дејство и понеповолниот ефект.

Исто така, Судот утврди дека член 1 од оспорениот правилник со кој е изменет член 46 став 2 од Правилникот, е спротивен на начелото на легитимни очекувања како составен дел од владеењето на правото загарантирано со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот со оглед на тоа дека предвидува пониски коефициенти за пресметка на авторскиот надомест за емитуваните авторски дела во 2022 година споредено со коефициентите што биле предвидени со Правилникот за распределба на авторските надоместоци („Службен весник на Република Македонија“ бр. 141/14), па оттука авторите ќе добијат помалку материјални средства од очекуваниот износ.

Имено, оспорениот правилник, кој е донесен на 23 декември 2022 година од Собранието на ЗАМП и објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.281 на 26 декември 2022 година, влегол во сила на 3 јануари 2023 година. Со член 2 од оспорениот правилник е предвидено дека истиот ќе се применува почнувајќи со распределба на авторските надоместоци за 2022 година, што ќе биде утврдена со општата пресметка во 2023 година. Оттука, исполнет е првиот услов од горенаведените два клучни кумулативни услови за една одредба, односно акт да се третира за неуставен. Имено, истиот има ретроактивно дејство со оглед на тоа дека е предвидено правилник што влегол во сила на 3 јануари 2023 година дека ќе се применува за распределба на авторските надоместоци за 2022 година, што значи дека ќе се применува за период во кој важеле други коефициенти за поентирање на емитуваните авторски дела. Во однос на вториот услов, а тоа е понеповолен ефект, судот утврди дека истиот е исполнет од причина што со член 1 од оспорениот правилник се предвидени пониски коефициенти за пресметка на авторскиот надомест за емитуваните авторски дела во 2022 година, и како резултат на ова авторите ќе добијат помалку материјални средства од очекуваниот износ.

Измените направени со оспорениот правилник единствено можат да се однесуваат на идните правни односи кои ќе се воспостават по влегувањето во сила на истиот, но не и да се однесуваат и да ги менуваат претходно создадените правни односи.

Врз основа на наведеното, Судот утврди дека оспорениот правилник има повратно дејство, што не е дозволено од причина што е понеповолно за субјектите на кои се однесува и како резултат на ова, истиот не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 52 став 4 од Уставот.

Воедно, Судот утврди дека со донесување на Одлуката за усвојување на општата пресметка за распределба на прибираниите авторски надоместоци по основ на право на јавно соопштување на музичките несценски дела за 2022 година број 0201-459/9 од 30 март 2023 година („Службен весник на Република Северна Македонија“, бр.77/2023), е применет оспорениот правилник, со што настапиле штетни последици за носителите на авторски музички права како засегнати страни.

Исто така, Судот при одлучувањето имаше предвид дека три недели по поведувањето на постапката за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот правилник со донесува-

ње на Решението У.бр.25/2023 на 21 јуни 2023 година, Собранието на ЗАМП на 11.07.2023 година донесе нов Правилник за измени и дополнување на Правилникот за распределба на авторските надоместоци („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.147/2023). Со цитираниот правилник се извршени пообемни измени и дополнувања, меѓу кои и на член 46 од Правилникот за распределба на авторските надоместоци („Службен весник на Република Македонија“ бр. 141/14 и 36/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.281/22). Имено, со член 6 од новодонесениот Правилник се менува член 46 на начин што се утврдува нов начин на поентирање на делата и пресметка на авторскиот надоместок, кој ќе започне да се применува со распределбата на авторските надоместоци за 2023 година, што ќе биде утврдено со општата пресметка во 2024 година. Оттука, со донесување на новиот Правилник не се отстранети штетните последици кои настапиле со примената на оспорениот правилник со оглед на тоа дека авторските надоместоци за 2022 година, а за кои е направена општа пресметка во 2023 година, се пресметани врз основа на претходниот начин на поентирање и пресметка за распределбата на авторските надоместоци, утврден со оспорениот правилник.

Притоа, Судот го ценеше и фактот дека со последната измена на Правилникот за распределба на авторските надоместоци („Службен весник на Република Македонија“ бр. 141/14 и 36/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 281/22), престанале да важат одредбите од членовите 1, 2 и 3 од оспорениот Правилник за измени и дополнувања на Правилникот за распределба на авторските надоместоци („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 281/2022), но утврди дека не се исполнети условите Судот да ја запре постапката согласно член 47 алинеја 1 од Деловникот бидејќи во време на важењето на оспорениот правилник за кој Судот утврди дека е противуставен, со извршената пресметка на авторските надоместоци настапиле штетни последици за засегнатите страни што можат да бидат отстранети само со поништување на оспорениот правилник.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

V

Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“. (У.бр.25/2023 од 27.09.2023)

19.

У.бр.108/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Уставниот рок за објавување на оспориениот акт е пречекорен, со што оспориениот акт не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членовите 70 и 73 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 02.11.2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Правилникот за содржината на студиските програми („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.79/2023).

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

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во врска со иницијативата поднесена од министерот за правда, со Реше-

нието У.бр.108/2023 од 13 септември 2023 година поведе постапка за оценување на уставноста на актот означен во диспозитивот од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

II

На седницата Судот утврди дека Правилникот за содржината на студиските програми е донесен врз основа на член 43 став 2 точка 4 од Законот за високото образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 178/2021), од страна на Националниот совет за високо образование и научно-истражувачка дејност на седницата одржана на 30.03.2023 година.

Правилникот содржи 10 члена.

Во прилог и составен дел на правилникот се:

- Прилог 1

1. Карта на високообразовна установа;

- Прилог 2.1 – Податоци за студиската програма на прв/втор циклус;

- Прилог 2.2 – Податоци за студиската програма на трет циклус;

- Прилог 3 – Содржина на предметните програми;

- Прилог 4 – Податоци за лицата што ќе изведуваат настава и за ментори на докторски студии.

III

Во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е определено како една од темелните вредности 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 и дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Во член 110 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија е предвидено дека Уставниот суд на Република Се-

верна Македонија одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и законите.

Врз основа на наведените уставни одредби произлегува дека објавувањето на законите и другите прописи е во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, како претпоставка за правната сигурност на граѓаните и другите правни субјекти.

Актот на објавување на законите и другите прописи претставува чин на запознавање со тие акти преку нивно ставање на увид на јавноста. Имено законот, а во конкретниот случај прописот со негово донесување, потпишување и објавување во службен весник станува применлив акт.

Фактот дека одредбата за објавувањето на законите и другите прописи во Уставот е предвидена во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа во делот за гаранциите на основните слободи и права, укажува на тоа дека објавувањето на законите и другите прописи не е техничко прашање, туку прашање од големо значење кое длабоко навлегува во уставните гаранции на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Од содржината на оспорениот правилник произлегува дека истиот е донесен на 30 март 2023 година и согласно Законот за објавување на законите и другите прописи и акти („Службен весник на Република Македонија” бр.56/1999, 43/2002 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.21/2021) е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 79 од 12 април 2023 година.

При ваква фактичка состојба, недвосмислено произлегува дека е пречекорен уставниот рок за објавување предвиден во член 52 од Уставот, поради што основано се поставува прашањето за уставноста на оспорениот правилник, односно неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

Имајќи го предвид горенаведеното, Судот оцени дека оспорениот Правилник за содржината на студиските програми („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.79/2023) не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

V

Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“. (У.бр.108/2023 од 02.11.2023)

20.

У.бр.106/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Во оспорениот правилник, не е наведен денот на неговото донесување, што како дејствие секогаш следи и е условено со претходно донесување на прописот, како и фактот што согласно Законот за објавување на законите и другите прописи и акти, истиот е објавен во електронско и печатено издание на „Службен весник на Република Северна Македонија“, со што е пречекорен уставниот рок утврден во член 52 став 2 од Уставот за објавување на оспорениот правилник.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 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 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 14.11.2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Правилникот за изменување на Правилникот за содржината и начинот на подготовката на актите, за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.259/2022).

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

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 21 септември 2023 година, по поднесената иницијатива од министерот за правда, Кренар Лога, поведе постапка за оценување на уставноста на Правилникот за изменување на Правилникот за содржината и начинот на подготовката на актите, за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.259/2022).

II

На седницата Судот утврди дека оспорениот Правилник за изменување на Правилникот за содржината и начинот на подготовката на актите, за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор, е донесен од страна на министерот за информатичко општество и администрација, заведен под архивски број 15-5051/2 од 29.09.2022 година, а објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.259 од 01.12.2022 година.

Со оспорениот правилник се менува член 17 став 4 од Правилникот за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр.11/2015 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.217/2021 и 159/2022), на начин што видот на високо образование се утврдува преку наведување на едно научно – истражувачко подрачје или едно научно–истражувачко подрачје

со наведување на едно, а најмногу три научно–истражувачки полиња, кое соодветствува на описот на работното место, содржано во класификацијата на научно–истражувачките подрачја и полиња утврдена во Правилникот за стандардите и нормативите за основање на високообразовни установи и за вршење на високообразовна дејност или преку наведување само високо образование доколку тоа соодветствува на описот на работното место.

III

Владеењето на правото утврдено во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот претставува темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

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 51 од Уставот.

Согласно член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Од анализата на уставните одредби, Судот утврди дека уредувањето за објавување на законите и другите прописи во Уставот е предвидено во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа во делот за гаранциите на основните слободи и права, што укажува на фактот дека објавувањето на законите и другите прописи Уставот го уредува на суштествен начин како прашање коешто е во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на фундаменталното начело на правна сигурност, како и на заштита на уставно загарантираните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Во член 2 од Законот за објавување на законите и другите прописи и акти („Службен весник на Република Македонија“ бр.56/1999, 43/2002 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.21/2021), е утврдено дека објавувањето на законите и другите прописи, акти и издавањето на службеното гласило „Службен весник на Република Северна Македонија“ е од јавен интерес.

Оттука, согласно карактерот, правната природа и значењето на објавувањето на законите и другите прописи, Уставот на Република Северна Македонија утврдил обврска, но и рок тие да

се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ како службено гласило на Републиката.

Во конкретниот случај, доколку се земе предвид дека во оспорениот правилник, не е наведен денот на неговото донесување, а притоа истиот е заведен под архивски број 15-5051/2 од 29 септември 2022 година, што како дејствие секогаш следи и е условено со претходно донесување на прописот, како и фактот што согласно Законот за објавување на законите и другите прописи и акти, истиот е објавен во електронско и печатено издание на „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 259 од 01.12.2022 година, Судот оцени дека е пречекорен уставниот рок утврден во член 52 став 2 од Уставот за објавување на оспорениот правилник.

Имајќи го предвид изнесеното, Судот утврди дека оспорениот Правилник за изменување на Правилникот за содржината и начинот на подготовката на актите, за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор не е во согласност со член 52 став 2 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука. (**У.бр.106/2023 од 14.11.2023**)

21.

У.бр.144/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Од донесувањето на Правилникот, до денот на неговото објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“ се изминати повеќе од седум дена, односно надвор од предвидениот рок од член 52 став 2 од Уставот со кој е утврден временскиот период во кој законите и другите прописи треба да бидат објавени по нивното донесување, со што е доведен во прашање уста-

вниот принцип на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и правната сигурност на граѓаните како негов составен дел.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 и член 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 став 1 алинеја 1 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 14 ноември 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Правилникот за начинот на вршење на стручната оценка (ревизија) на рударските проекти, донесен од министерот за економија („Службен весник на Република Северна Македонија” број 287/2022).

2. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија”.

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Кренар Лога од с.Ливади, Струга, со Решението У.бр.144/2023, од 27 септември 2023 година, поведе постапка за оценување на уставноста на актот означен во точката 1 од Одлуката, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

II

На седницата Судот утврди дека министерот за економија донел Правилник за начинот на вршење на стручната оценка (ревизија) на рударските проекти, со архивски број 24-5417/1 од 09.12.2022 година, објавен на 29.12.2022 година во „Службен весник на Република Северна Македонија” број 287/2022.

III

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

Член 51 од Уставот уредува дека 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 член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 на наведениот член од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Член 52 од Уставот е содржан во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот, конкретно во делот за гаранциите на основните слободи и права, што укажува дека Уставот во однос на објавувањето на законите и другите прописи, не приоѓа како на техничко прашање, туку како на суштинско прашање од значење и во функција на обезбедување на принципот на владеење на правото и правната сигурност на граѓаните во остварувањето на слободите и правата, гарантирани со Уставот.

Во конкретниот случај Судот утврди дека Правилникот за начинот на вршење на стручната оценка (ревизија) на рударските проекти, е заведен под архивскиот број 24-5417/1 од 09.12.2022 година, што како дејствие секогаш следи и е условено со претходно донесување на прописот.

Судот утврди и дека оспорениот правилник е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ со број 287/2022 на 29 декември 2022 година, од што произлегува дека од донесувањето на Правилникот, до денот на неговото објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“ се изминати повеќе од седум дена, односно надвор од предвидениот рок од член 52 став 2 од Уставот со кој е утврден временскиот период во кој законите и другите прописи треба да бидат објавени по нивното донесување, со што е доведен во прашање уставниот принцип на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и правната сигурност на граѓаните како негов составен дел.

IV

Од изнесените причини Судот оцени дека Правилникот за начинот на вршење на стручната оценка (ревизија) на рударските проекти, донесен од министерот за економија („Службен весник на Република Северна Македонија” број 287/2022), не е во согласност со одредбите на Уставот.

V

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

VI

Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“. (У.бр.144/2023 од 14.11.2023)

22.

У.бр.100/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Пречекорен е уставно пропишаниот рок од седум дена за објавување на оспорениот правилник во „Службен весник на Република Северна Македонија“, со што истиот не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 5 декември 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Правилникот за висината на трошоците во постапката за издавање на дозвола за користење простор, дозвола за ограничено користење на ГМО класа 2 или дозвола за ограничено користење на ГМО класа 3 и/или класа 4 („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.3/2023).

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

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија во врска со иницијативата на министерот за правда, со Решението У.бр.100/2023 од 27 септември 2023 година поведе постапка за оценување на уставноста на актот означен во диспозитивот од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

II

На седницата Судот утврди дека врз основа на член 16 став 15 од Законот за генетски модифицирани организми („Службен весник на Република Македонија“ бр.35/08, 163/13, 146/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.150/21), министерот за животна средина и просторно планирање го донел оспорениот Правилник за висината на трошоците во постапката за издавање на дозвола за користење простор, дозвола за ограничено користење на ГМО класа 2 или дозвола за ограничено користење на ГМО класа 3 и/или класа 4 („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.3/2023).

Во член 1 од Правилникот е предвидено дека со овој правилник се пропишува висината на трошоците во постапката за издавање на дозвола за користење на простор, дозвола за ограничено користење на ГМО класа 2 или дозвола за ограничено користење на ГМО класа 3 и/или класа 4.

Со член 2 се предвидува дека висината на трошоците во постапката за издавање на дозвола за користење на простор, дозвола за ограничено користење на ГМО класа 2 или дозвола за ограничено користење на ГМО класа 3 и/или класа 4 изнесува 27.000 денари како еднократен износ и тоа за: трошоците за работа на Научниот комитет за ГМО во постапката за издавање

на дозвола за користење на простор, дозвола за ограничено користење на ГМО класа 2 или дозвола за ограничено користење на ГМО класа 3 и/или класа 4 - 22.000 денари и реално направените трошоци на органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина - 5.000 денари од кои за коверти 500 денари, хартија во A4 формат 2.100 денари и тонери за принтер 2.400 денари.

Според член 3, овој правилник влегува во сила наредниот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Правилникот е донесен од министерот за животна средина и просторно планирање под У бр.12-2960/3 од 23 декември 2022 година и е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.3/2023 од 05.01.2023 година.

III

Една од основните цели на Уставот на Република Северна Македонија е воспоставувањето на владеењето на правото во системот на власта. Овој уставен принцип со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот е определен како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

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 51 од Уставот.

Според член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Објавувањето на законите и другите прописи е во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, како претпоставка за правната сигурност на граѓаните и другите правни субјекти.

Самото објавување на законите и другите прописи претставува чин на обнародување на тие акти и нивно ставање на увид на јавноста. Имено, со донесувањето на прописот и негово објавување во службено гласило од јавен интерес, прописот станува применлив акт.

Имајќи го предвид карактерот и значењето на објавувањето на законите и другите прописи, Уставот на Република Северна Македонија утврдил обврска, но и рок тие да се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ како службено гласило на Републиката.

Одредбата за објавувањето на законите и другите прописи во Уставот е предвидена во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа во делот за гаранциите на основните слободи и права. Овој факт укажува дека Уставот, на објавувањето на законите и другите прописи не приоѓа како на техничко прашање, туку на прашање кое длабоко навлегува во уставните гаранции на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Уставната гаранција за објавувањето на законите и другите прописи се афирмира токму преку одредување на временска рамка заради интензивирање на самата постапка на објавувањето.

Оспорениот правилник кој е предмет на уставно-судска оценка, е заведен под архивски број У бр.12-2960/3 од 23 декември 2022 година. Од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање на 27.12.2022 година бил испратен до Секретаријатот за законодавство и на 29.12.2022 година истиот бил уредно примен од страна на Секретаријатот. Актот бил објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.3/2023 од 5 јануари 2023 година.

Врз основа на изнесеното и утврдената фактичка состојба, Судот оцени дека е пречекорен уставно пропишаниот рок од седум дена за објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“, односно истиот не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука. **(У.бр.100/2023 од 05.12.2023)**

23.

У.бр.103/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Објавувањето на подзаконскиот акт по истекот на седум дена од неговото донесување во „Службен весник на Република Северна Македонија“ претставува повреда на член 52 став 2 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 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 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 5 декември 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Решението бр.13.1.1-38779/1 од 7 април 2023 година за изменување и дополнување на Решението за цените на обрасците што ги издава Министерството за внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.82/2023 од 18 април 2023 година), донесено од министерот за внатрешни работи.

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

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата на министерот за правда, Кренар Лога, донесе Решение У.бр.103/2023 од 21 септември 2023 година за поведување постапка за оценување на уставноста на прописот означен во диспозитивот на оваа одлука, поради сомнение за

повреда на член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

II

На седницата Судот утврди дека врз основа на член 206 став 1 алинеја 12 од Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.42/14, 116/14, 33/15, 5/16, 127/16, 142/16, 190/16 и 21/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 108/19, 275/19, 110/21 и 89/22), министерот за внатрешни работи го донел оспорениот пропис за изменување и дополнување на Решението за цените на обрасците што ги издава Министерството за внатрешни работи.

Според делот I од Решението, во дел I став 1 точка 1 од Решението за цените на обрасците што ги издава Министерството за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 48/15, 190/17 и 26/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 187/21 и 204/22), износот „190,00 денари“ се заменува со износот „310,00 денари“.

Потоа, направена е измена на точката 2 на начин што се определува износ од 1500,00 денари за издавање на пасош за лица до 27 години и износ од 2000,00 денари за издавање на пасош за лица над 27 години.

Во точката 6 износот „280,00 денари“ е заменет со износот „410,00 денари“.

Во ставот 2 зборовите „точка 2“ се заменуваат со зборовите „точките 2 и 2-а“, а зборовите „се зголемува три пати“ се заменуваат со зборовите „изнесува 6100,00 денари“.

Во ставот 3 зборовите „се зголемува три пати“ се заменуваат со зборовите „изнесува 1230,00 денари“.

Според делот II ова решение влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Решението е донесено од министерот за внатрешни работи под бр.13.1.1-38779/1 од 7 април 2023 година и е објавено во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.82/2023 од 18 април 2023 година.

III

Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

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 51 од Уставот.

Според член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Поаѓајќи од наведените уставни одредби произлегува дека објавувањето на законите и другите прописи е во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, како претпоставка за правната сигурност на граѓаните и другите правни субјекти.

Самото објавување на законите и другите прописи претставува чин на обнародување на тие акти и нивно ставање на увид на јавноста. Имено законот, а во конкретниот случај прописот со негово донесување, промулгирање (потпишување) и објавување во службено гласило од јавен интерес, станува применлив акт.

Имајќи го предвид карактерот и значењето на објавувањето на законите и другите прописи, Уставот на Република Северна Македонија утврдил обврска, но и рок тие да се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ како службено гласило на Републиката.

Одредбата за објавувањето на законите и другите прописи во Уставот е предвидена во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа во делот за гаранциите на основните слободи и права. Овој факт укажува дека Уставот на објавувањето на законите и другите прописи не приоѓа како на техничко прашање, туку на прашање кое длабоко навлегува во уставните гаранции на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Уставната гаранција за објавувањето на законите и другите прописи се афирмира токму преку одредување на временска

рамка заради интензивирање на самата постапка на објавувањето.

Во конкретниот случај неспорно е дека оспорениот акт е донесен на 7 април 2023 година, како и тоа дека актот е објавен на 18 април 2023 година. Уставно определениот рок од седум дена за објавување на актот истекол на 14 април 2023 година, на кој датум се прославуваше Велики петок. Овој датум, пак, е определен како неработен ден за верниците од православна вероисповед според Програмата на Министерството за труд и социјална политика за неработни денови за 2023 година, како и според член 4 алинеја 3 од Законот за празниците на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.21/1998 и 18/2007). Во оваа законска одредба Велики петок или петок пред Велигден е определен како неработен ден само за верниците од православна вероисповед.

Меѓутоа, според Судот овој факт не можел да предизвика поместување на рокот за засметување на обврската за објавување на актот од 14 април 2023 во првиот нареден работен ден или во овој случај 18 април 2023 година (17 април 2023 година, или втор ден на Велигден, исто така беше неработен ден, односно државен празник во кој сите граѓани празнуваа и не работеа). Ова од причина што 14 април 2023 година се прославуваше како верски празник во кој само дел од вработените и кај доносителот на актот и во „Службен весник на Република Северна Македонија“ празнувале и не биле на работа, што значи имало услови уставно определениот рок да се испочитува.

Имајќи предвид дека последниот ден од рокот паднал во неработен ден само за дел од вработените, во овој случај не дошло до поместување на рокот за првиот работен ден, односно 18 април 2023 година кога и е објавен оспорениот пропис поради што во случајот, според оцена на Судот, пробиен е рокот за објавување со што дошло до повреда на уставно определениот рок од седум дена за објавување на прописите. Оттаму, оспорениот пропис не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука. **(У.бр.103/2023 од 05.12.2023)**

24.

У.бр.150/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Пречекорен е уставно пропишаниот рок предвиден во член 52 од Уставот од седум дена за објавување на оспорениот правилник, поради што основано се постави прашањето за уставноста на оспорениот правилник, односно неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членовите 70 и 73 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 20 декември 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Правилникот за количини на семенски и саден материјал од сорти на земјоделски растенија кои не ги исполнуваат условите за трговија, а се наменети за научни цели, селекција, официјално испитување или за инспекциски надзор заведен под бр.110-46/3 од 11 април 2023 година, објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.84 од 20.04.2023 година.

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

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во врска со иницијативата поднесена од Кренар Лога од с. Ливади, Струга, со Решението У.бр.150/2023 од 12 октомври 2023 година поведе постапка за оценување на уставноста на актот означен во диспозитивот од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

II

На седницата Судот утврди дека Правилникот за количини на семенски и саден материјал од сорти на земјоделски растенија кои не ги исполнуваат условите за трговија, а се наменети за научни цели, селекција, официјално испитување или за инспекциски надзор е донесен врз основа на член 14 став 2 од Законот за семенски материјал за земјоделски растенија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 39/06, 89/08, 171/10, 53/11, 69/13, 187/13, 43/14, 129/15, 39/16, 71/16, 83/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 122/21), од страна на министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство.

Правилникот содржи 3 члена и составен дел на Правилникот се прилози.

III

Во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е определено како една од темелните вредности 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 и секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Во член 110 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија е предвидено дека Уставниот суд на Република

Северна Македонија одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и законите.

Врз основа на наведените уставни одредби произлегува дека објавувањето на законите и другите прописи е во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, како претпоставка за правната сигурност на граѓаните и другите правни субјекти.

Актот на објавување на законите и другите прописи претставува чин на обнародување на тие акти преку нивно ставање на увид на јавноста, пред да влезат во сила. Имено законот, а во конкретниот случај прописот со негово донесување, потпишување, објавување во службен весник станува применлив акт.

Фактот дека одредбата за објавувањето на законите и другите прописи во Уставот е предвидена во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа во делот за гаранциите на основните слободи и права, укажува на тоа дека објавувањето на законите и другите прописи не е техничко прашање, туку прашање од големо значење кое длабоко навлегува во уставните гаранции на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Во оспорениот правилник не е наведен денот на неговото донесување, но истиот е заведен под архивски број 110-46/3 од 11 април 2023 година, што како дејствие секогаш следи и е условено со претходно донесување на прописот. Од друга страна, актот е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.84 од 20.04.2023 година.

При ваква фактичка состојба, недвосмислено произлегува дека е пречекорен уставниот рок за објавување предвиден во член 52 од Уставот, поради што основано се постави прашањето за уставноста на оспорениот правилник, односно неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

Имајќи го предвид горенаведеното, Судот оцени дека оспорениот Правилник за количини на семенски и саден материјал од сорти на земјоделски растенија кои не ги исполнуваат условите за трговија, а се наменети за научни цели, селекција, официјално испитување или за инспекциски надзор („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.84/2023) не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

V

Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“. **(У.бр.150/2023 од 20.12.2023)**

I.2. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА

I.2.1. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА НА ЗАКОНИ

25.

У.бр.131/2022

- Рок за поднесување приговор од корисниците на правото на финансиска поддршка

Поради краткиот рок и поради немањето алтернативна можност за увид во списоците на корисници на правото на финансиска поддршка, освен по електронски пат со пристапување на веб-страниците на надлежните институции, граѓаните не ќе можат да го остварат правото на приговор со што им се ограничува и можноста да го остварат правото на финансиска поддршка. Рокот од три дена претставува дополнително оптоварување на граѓаните од социјално ранливите категории, истиот е неразумно краток и непропорционален, поради што Судот оцени дека го доведува во прашање уставното начело на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како и правото на граѓаните на социјална сигурност во согласност со начелото на социјална правда од член 34 од Уставот.

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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 23 мај 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 6 став 2 во делот „во рок од три дена од датумот на објавувањето на списоците на корисници на финансиската поддршка од член 5 став 3 од овој закон“ од Законот за финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.246/2022).

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

3. Славко Лазовски од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија достави иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на одредбата од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Подносителот во иницијативата наведува дека оспорената одредба е спротивна на член 8 став 1 алинеја 7 од Уставот, бидејќи наместо хуманизам и социјална правда и солидарност, таа значи повреда на човековото достоинство и промовирање на неправда со тоа што наметнува обврска за која однапред се знае дека не можат да ја исполнат најранливите лица во општеството. Одредбата е спротивна и на член 15 од Уставот, бидејќи предвидува мошне краток рок од три дена како услов за остварување на законски утврденото право. Подносителот наведува дека со оспорената одредба се повредуваат членовите 34 и 35 од Уставот бидејќи како резултат на краткиот рок граѓаните не можат да остварат право од социјалната сигурност за чие остварување не е дозволено поставување на услови во вид на кратки рокови. Краткиот рок на приговор не е во духот на Законот и го попречува остварувањето на неговата цел. Подносителот во иницијативата ги набројува категориите на лица на кои се однесува Законот и укажува дека тоа се лица кои се приматели на најниски примања, кои се борат за обезбедување на најелементарните езистенцијални услови, тие немаат компјутер, интернет, ниту пак знаење и вештини за пребарување на веб-страници, така што не можат воопшто да дојдат до податоците кои се објавени на интернет, односно да се информираат дали се на списокот на приматели на финансиска поддршка. Подносителот смета дека изоставувањето од списокот значи неостварување на правото на финансиска поддршка во наредните четири месеци, така што даденото право на приговор во толку краток рок значи злоупотреба на правото, односно вршење

на правото спротивно на целта за која тоа право е утврдено. Во иницијативата подносителот констатира дека „рокот од три часа можеби е предолг рок за нашите внуци, но овој рок од три дена е непримерен за оваа категорија на граѓани“.

Со иницијативата се бара Судот да ја поништи одредбата од член 6 став 2 во делот „во рок од три дена“ од Законот за финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза со што ќе им се овозможи на овие лица сè до настанувањето на застарувањето да го остварат своето законско утврдено право.

4. На седницата Судот утврди дека според член 6 став 2 од Законот за финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.246/2022), корисникот кој не е на списокот од член 5 став 3 од овој закон, а кој смета дека ги исполнува условите како корисник на правото од член 2 од овој закон, може да поднесе приговор до Комисијата за одлучување по приговори за финансиска поддршка, во рок од три дена од датумот на објавувањето на списоците на корисници на финансиската поддршка од член 5 став 3 од овој закон.

5. Со член 1 од Уставот, Република Северна Македонија, меѓу другото, е дефинирана и како социјална држава, а со член 8 алинеи 1, 3 и 8 основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и хуманизмот, социјалната правда и солидарноста се определени како темелни вредности на уставниот поредок.

Во член 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 член 34 од Уставот, граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.

Во член 35 од Уставот е предвидено дека Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјалната праведност. Република-

та 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 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.

6. Собранието на Република Северна Македонија, на 15 ноември 2022 година, по скратена постапка го донесе Законот за финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.246/2022) како дел од пакетот на антикризни мерки за помош на ранливи категории на граѓани во вид на финансиска поддршка.

Со Законот се уредуваат корисниците, висината, начинот за обезбедување и исплатата на финансиската поддршка на социјално ранливите категории на граѓани заради справување со енергетската криза.

Согласно член 2 од Законот, лицата од следниве категории на социјално ранливи граѓани се утврдени како корисници на финансиска поддршка:

- корисници на право на социјална сигурност на стари лица,
- корисници на посебен додаток,
- корисници на правото на надоместок заради попреченост,
- со попреченост и трајни промени во здравствената состојба, кои користат надоместок за помош и нега од друго лице, а не користат право на надоместок заради попреченост, без потреба од контролен преглед,
- самохрани родители кои се евидентирани корисници на гарантирана минимална помош,
- корисници на право на пензија во висина до 14.000 денари,
- корисници на право на надоместок за телесно оштетување и
- невработени лица - корисници на право на материјално обезбедување во вид на паричен надоместок.

Категориите на корисници се дефинирани во член 3 од Законот, според кој:

1) „Корисници на право на социјална сигурност на стари лица“ се лица со навршена 65-годишна возраст, кои согласно со Законот за социјална сигурност на старите лица („Службен весник на Република

Северна Македонија“ број 104/19), користат право на социјална сигурност и се евидентирани во центрите за социјална работа;

2) „Корисници на посебен додаток“ се родителите, старателите или лице на кое со решение на надлежниот центар за социјална работа му е доверено детето и живее во семејството со него, истото е со попреченост до 26-годишна возраст, согласно со Законот за заштита на децата („Службен весник на Република Македонија“ број 23/13, 12/14, 44/14, 144/14, 10/15, 25/15, 150/15, 192/15, 27/16, 163/17, 21/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 104/19, 146/19, 275/19, 311/20, 294/21 и 150/22);

3) „Корисници на правото на надоместок заради попреченост“ се лица со навршена 26-годишна возраст, а најмногу до 65-годишна возраст, со тешка или длабока интелектуална попреченост, со најтешка телесна попреченост, потполно слепо лице и потполно глуво лице;

4) „Лица со попреченост и трајни промени во здравствената состојба, кои користат надоместок за помош и нега од друго лице, а не користат право на надоместок заради попреченост, без потреба од контролен преглед“ се лица со навршени 26 години возраст, со умерена, тешка или длабока интелектуална попреченост, со потешка и најтешка телесна попреченост и потполно слепи лица, со трајни промени во здравствената состојба утврдена со наод, оценка и мислење за потребата од помош и нега од друго лице донесен од стручна комисија, без потреба од контролен преглед, на кои им е неопходна помош и нега од друго лице, заради тоа што не може самото да ги врши основните активности од секојдневниот живот, а не користат право на надоместок заради попреченост;

5) „Самохрани родители кои се евидентирани корисници на гарантирана минимална помош“ се родители кои се корисници на гарантирана минимална помош евидентирани во центрите за социјална работа, кои сами ги вршат родителските права и должности за детето, поради тоа што другиот родител е непознат, починат, исчезнат или од оправдани причини привремено или трајно не ги извршува родителските права и должности, до започнување на основното образование на детето, но најдоцна до седумгодишна возраст на детето, а заклучно до третото дете;

6) „Корисници на пензија“ се државјани на Република Северна Македонија кои се корисници на самостојна пензија или на сразмерен дел на пензија остварена во Република Северна Македонија и живеат во Република Северна Македонија, кои заклучно со месецот на влегувањето во сила на овој закон оствариле доход по основа на пензија во висина не поголема од 11.525 денари месечно, односно во висина не поголема од 14.000 денари месечно, согласно со податоците од евиденцијата на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија.

7) „Корисници на право на надоместок за телесно оштетување“ се лица кои ова право го користат согласно со Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 98/12, 166/12, 15/13, 170/13, 43/14, 44/14, 97/14, 113/14, 160/14, 188/14, 20/15, 61/15, 97/15, 129/15, 147/15, 154/15, 173/15, 217/15, 27/16, 120/16, 132/16, 35/18, 220/18 и 245/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 180/19 245/19, 31/20, 267/20 и 67/22);

8) „Невработени лица - корисници на право на материјално обезбедување во вид на паричен надоместок“, се лица кои ова право го користат согласно со Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизација на претпријатијата содоминантна сопственост на државата во периодот од 2000 до 2004 година („Службен весник на Република Македонија“ број 87/2008 и 33/14), Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата („Службен весник на Република Македонија“ број 132/17 и 51/18), Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата („Службен весник на Република Македонија“ број 198/18 и 241/18), Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 10/20) и Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 174/21).

Износите на финансиска поддршка се утврдени во член 4 од Законот, па така за корисниците од член 2 став 1 алинеи 1, 2, 3, 4 и 5 тој износ е 3.000 денари месечно, за период од четири месеци, започнувајќи од наредниот месец од денот на влегувањето во сила на овој закон. За корисниците од член 2 став 1 алинеја 6, кои оствариле доход по основа на пензија во висина не поголема од 11.525 денари месечно, финансиската поддршка изнесува 1.500 денари месечно; финансиската поддршка за корисниците, кои оствариле доход по основа на пензија во висина од 11.526 денари и не поголема од 14.000 денари месечно, изнесува 750 денари месечно, за период од четири месеци. Финансиската поддршка за корисниците од член 2 став 1 алинеја 7 изнесува 750 денари месечно, за период од четири месеци, и за корисниците од член 2 став 1 алинеја 8 изнесува 3.000 денари месечно, за период од четири месеци, започнувајќи од наредниот месец од денот на влегувањето во сила на овој закон.

Според член 5 од Законот, средствата за финансиска поддршка се исплаќаат како паричен износ на трансакциската сметка

на корисникот на финансиската поддршка согласно со податоците од евиденциите и од средствата на Министерството за труд и социјална политика, Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија и Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија. Исплатата на финансиската поддршка ќе се врши без поднесување на барање од страна на корисниците, врз основа на списоци на корисници на финансиска поддршка, изработен врз основа на податоците од евиденциите. На веб-страницата на Министерството за труд и социјална политика, Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија и на Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија се објавуваат списоците на корисниците на финансиската поддршка најдоцна до петти во месецот и датумот кога ќе се врши исплатата на финансиската поддршка.

Во член 6 од Законот е предвидено дека министерот за труд и социјална политика формира Комисија за одлучување по приговори за финансиска поддршка во состав од девет члена, од редот на вработените и тоа три члена од Министерството за труд и социјална политика, еден член од Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, два члена од центрите за социјална работа и три члена од Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Северна Македонија.

Согласно оспорениот став 2 на член 6 од Законот, корисникот кој не е на списокот, а кој смета дека ги исполнува условите како корисник на правото, може да поднесе приговор до Комисијата за одлучување по приговори за финансиска поддршка во рок од три дена од датумот на објавувањето на списоците на корисници на финансиската поддршка.

Во став 3 на член 6 е предвидено дека Комисијата по поднесените приговори одлучува во рок од 15 дена од денот на поднесувањето на приговорот, а согласно став 4, Комисијата за одобрените приговори доставува известување до подносителот и до институциите од член 5 став 1 од овој закон, а за одбиените до подносителот.

Според член 8 од Законот, финансиската поддршка ќе се исплаќа на корисници на правата од член 2 од овој закон, започнувајќи од наредниот месец од денот на влегувањето во сила на овој закон, во траење од четири последователни месеци. Финансиската поддршка ќе се исплаќа и на корисниците кои ќе се стекнат со правото од член 2 од овој закон во текот на траењето

на периодот на финансиската поддршка, а исплатата ќе се врши за преостанатиот период на финансиската поддршка од денот на стекнувањето на правото.

7. Од изнесените уставни одредби произлегува дека Република Северна Македонија е дефинирана како суверена, самостојна, демократска и социјална држава во која хуманизмот, социјалната правда и солидарноста се темелни вредности на нејзиниот уставен поредок. Овие општи уставни принципи се конкретизирани во натамошните одредби од Уставот во кои се гарантирани социјално-економските права и во кои се дефинирани обврските на државата да ја обезбеди социјалната сигурност на граѓаните. Во рамките на овие одредби е и член 35 од Уставот, кој утврдува обврска на државата да се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните, при што се потенцира начелото на социјална праведност и се споменуваат определени ранливи категории на граѓани за кои Републиката посебно треба да води сметка, како што се немоќните и неспособните за работа граѓани и инвалидните лица на кои со Уставот им е гарантирана посебна заштита.

Бидејќи социјалните права се директно поврзани со животниот стандард на граѓаните, улогата на државата во социјалната сфера посебно доаѓа до израз во услови на економска криза бидејќи се создава обврска таа да преземе дополнителни мерки од финансиска природа, вклучително и трансфери на парични средства, за да го заштити животниот стандард на социјално најранливите категории на граѓани.

Впрочем и Уставниот суд во својата судска практика укажал дека „Грижата на Републиката за социјалната сигурност и праведност на граѓаните покрај нормативната функција за остварување на правото опфаќа и обезбедување на материјални и финансиски средства затоа што без остварување на оваа компонента правата би биле како декларација без никаква вредност, што ја осмислува државата и како социјална држава“ (Одлука У.бр.199/2008 од 18 март 2003 година).

Токму поаѓајќи од уставната обврска од член 35 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија го донесе Законот за финансиска поддршка на социјално ранливи категории на граѓани за справување со енергетската криза чијашто цел е обезбедување на финансиска помош (во вид на парични износи што се движат од 750,00 – 3.000,00 денари месечно, во зависност од

категијата на корисници) што ќе се исплатува во период од четири месеци. За спроведување на Законот Владата обезбедила средства во износ од 573.549.000,00 денари во Буџетот на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, 66.660.000,00 денари во буџетот на Агенцијата за вработување и 438.120.000,00 денари во Министерството за труд и социјална политика.

Паричната помош социјално ранливите категории ја остваруваат без поднесување на барање од страна на корисниците, врз основа на списоци на корисници на финансиска поддршка што се изготвени врз основа на податоците од евиденциите на трите институции. Запознавањето на граѓаните се врши преку објавување на списоците на корисниците на финансиската поддршка на веб-страниците на овие три институции што се објавуваат најдоцна до петти во месецот и содржат име, презиме и адреса на корисникот. Согласно оспорената одредба од член 6 став 2 од Законот, лицето кое не е на списокот, а кое смета дека ги исполнува условите да биде корисник на правото на финансиска поддршка може да поднесе приговор во рок од три дена од датумот на објавувањето на списоците, до Комисијата за одлучување по приговори за финансиска поддршка.

Имајќи го предвид аспектот на оспорување на оваа одредба што се оспорува само во делот на рокот за поднесување на приговор и поаѓајќи пред сè од категориите на лица на кои се однесува Законот, пред Судот се постави прашањето дали законодавецот при нормирањето на начинот на кој овие лица ќе можат да го остварат правото на приговор, а со тоа и правото на парична помош, ги зел предвид посебните околности и потреби на овие лица. Ова пред сè во врска со можноста лицата да пристапат до списоците со податоци со нивните имиња што се објавуваат само електронски на веб-страниците на институциите од чишто буџети се исплаќа финансиската поддршка.

Неспорно е дека интенцијата на законодавецот била да им се овозможи побрза достапност на лицата до информациите коишто институциите ги имаат во електронска форма, со нивно објавување по електронски пат на нивните веб-страници, што е во согласност и со тенденциите на Владата што повеќе услуги на граѓаните да им бидат достапни по електронски пат. Впрочем, здравствената криза предизвикана од КОВИД-19 со којашто беше соочен целиот свет во изминатите три години, имаше за последица забрзување на процесот на дигитална трансформација, однос-

но премин кон дигитализација на јавните услуги, со што на граѓаните им се овозможи, во услови на ограничено движење, голем број од правата да ги остваруваат по електронски пат. Но, преминот кон дигитализација на услугите го нагласи уште повеќе т.н. дигитален јаз, односно поделбата помеѓу лицата кои имаат и оние кои немаат пристап и вештини за ефективно дејствување на интернет. Според податоците на Државниот завод за статистика од ноември 2022 кои се однесуваат на употребата на информатичките технологии од страна на домаќинствата и поединците во 2022 година, 86.6% од домаќинствата имале пристап до интернет, а од вкупната популација помеѓу 15 и 74 години, 88.3% користеле интернет. Од овие податоци произлегува дека во Република Северна Македонија сè уште постојат домаќинства што немаат пристап до интернет (13.4% од домаќинствата), односно 11.7% од лицата помеѓу 15-74 години не користат интернет. Најпогодени од дигиталниот јаз се токму лицата од ранливите категории, каде што спаѓаат повозрасните граѓани, односно старото население, невработените и лицата со ниски примања. Овие лица поради тоа што немаат пристап до интернет и немаат информациски вештини и знаење не можат ефективно да ги користат придобивките на дигитализацијата со што се создава една нова форма на нееднаквост и социјална исклученост.

Во конкретниот случај, несомнено, законодавецот при донесувањето на Законот за финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза ја имал предвид социјалната положба на овие граѓани и токму затоа предвидел финансиска помош со која во период од 4 месеци ќе им помогне полесно да се справат со последиците од економската и енергетската криза. Факт е исто така дека повеќето од граѓаните што припаѓаат на категоријата на лица на кои им следува правото на финансиска поддршка истото ќе го остварат без поголеми тешкотии, со оглед на тоа што тоа се остварува без посебно барање од нивна страна, врз основа на евиденциите на надлежните органи. Но, сепак, не може да се занемари и фактот дека меѓу сите тие лица кои ги исполнуваат условите ќе има и такви кои нема да се најдат на листите од најразлични причини и кои правото ќе треба да го остварат дополнително, по поднесен приговор. Меѓутоа, при определувањето на рокот за приговор, законодавецот не го имал предвид фактот дека многу од тие лица немаат пристап до интернет и дека немањето друг, алтернативен начин да извршат увид во листите и краткиот рок од три дена за

поднесување приговор, за нив ќе претставува непремостлива пречка за остварување на правото на финансиска поддршка. Пристапувањето кон оваа важна информација за статусот на лицата како корисници на правото на финансиска поддршка само по електронски пат и тридневниот рок за поднесување приговор во случај да не се најдат на листата практично ги исклучува од можноста да докажат дека припаѓаат на социјално ранливата категорија на која ѝ следува правото на финансиска помош. Ова од причина што рокот за поднесување на приговор од три дена објективно е краток рок за остварување на некое право, дури и за граѓани што не спаѓаат во социјално ранливите категории, дотолку повеќе што вообичаено при поднесување на приговор граѓаните треба да поднесат и докази и исправи за кои, исто така, е потребно време да се прибават.

Во отсуство на одговор од доносителот на Законот, а имајќи предвид дека и во образложението на Предлог-законот не е дадено посебно образложение за оспорениот член 6 став 2, Судот не може да утврди која била целта, односно потребата и оправдувањето на еден толку краток рок за приговор. Вообичаено, кратките рокови во постапките за остварување на правата се предвидуваат со цел да се овозможи итност, односно побрзо остварување на правата на граѓаните, што би можело да претставува оправдана и легитимна цел на еден краток законски рок. Но, доколку тоа била цел на законодавецот во овој конкретен случај, очигледно е дека истата не е доследно спроведена во натамошните законски одредби, особено во оние со кои е регулирано постапувањето на Комисијата надлежна да одлучува по вложениот приговор. Имено, дека рокот од три дена е несразмерен, непропорционален и дека создава реални тешкотии истиот да биде запазен зборува и фактот што за Комисијата за приговори составена од 9 члена, вработени во институциите, кои неспорно имаат компјутери и пристап до дигитални службени евиденции предвиден е пет пати подолг рок од 15 дена за донесување на одлука по приговорот.

Уставниот принцип на социјална правда значи еднакви права и еднакви можности за реализација на тие права, особено за ранливите категории на граѓани и лицата со попреченост. Со други зборови, принципот на хуманост, социјална правда и солидарност е повреден тогаш кога помошта, обезбедена за оние на кои им е најпотребна, не може да дојде до нив поради тоа што законодавецот поставил услови или рокови коишто се несразмерно кратки и неостварливи. Принципот на социјална правда бара

од законодавецот при нормативното уредување на правата да ја има предвид социјалната положба на ранливите категории на граѓани за кои тие права се наменети во смисла на тоа соодветно да ги прилагоди законските барања и да предвиди најлесен пристап до правата без поставување на рокови со кои остварувањето на тие права би било отежнато или доведено во прашање.

Во конкретниот случај, поради краткиот рок и поради немањето друга, алтернативна можност за увид во списоците на корисници на правото на финансиска поддршка, освен по електронски пат со пристапување на веб-страниците на надлежните институции, граѓаните не ќе можат да го остварат правото на приговор со што им се ограничува и можноста да го остварат правото на финансиска поддршка. Таквото ограничување не може објективно и разумно да се оправда, ниту пак тоа е неопходно за остварување на некаква легитимна цел што би произлегла од Законот. Рокот од три дена претставува дополнително оптоварување на граѓаните од социјално ранливите категории, истиот е неразумно краток и непропорционален, поради што Судот оцени дека го доведува во прашање уставното начело на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како и правото на граѓаните на социјална сигурност во согласност со начелото на социјална правда од член 34 од Уставот.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.131/2022 од 23.05.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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, 256/2020 и 65/2021), по моето гласање против Решението У.бр.131/2022 од 23 мај 2023 година, го образложувам следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

I

Ставот на мнозинството судии дека не постојат процесни пречки за одлучување по иницијативата за уставноста на оспорениот дел од член 6 став 2 од Законот за финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.246/2022) е погрешен.

Неспорно, во Решението тоа не е наведено изречно, но самиот факт што беше одлучено да се поведе постапка за оценување на уставноста, недвосмислено упатува на заклучок дека мнозинството има таков став, наспроти мојот, дека сепак постојат процесни пречки на што укажав при одлучувањето и следствено на тоа, не беа исполнети условите за поведување постапка.

Исто така, сметам дека и причините изложени по однос на сомнежот за уставноста на оспорениот дел, а поради кои се поведе постапка за негово оценување, се неосновани и надвор од секоја правна логика која треба да се примени при уставно-судската оцена.

Покрај горното, причина за издвојувањето на ова мислење е и мојата обврска да се грижам за спроведување на Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, (во натамошниот текст: Деловник), предвидена со член 8 алинеја 3 од овој акт. Во конкретниот случај, Деловникот не е правилно применет. Од друга страна, алинејата 2 од истиот член, ме обврзува да го потпишам ова решение, иако во целост не се согласувам со наведеното во истото.

Токму поради ова, мојата цел е преку оваа форма и во оваа фаза на постапката, да укажам на тоа надевајќи се дека мнозинството ќе ги увиди своите погрешни ставови кои се преседан во однос на целокупната досегашна пракса на Судот.

Секако, може да се наведат примери од порано кога се донесувале поинакви одлуки од дотогашната пракса. Но, по однос на постоењето процесни пречки во делот на исцрпеноста во примената, станува збор за прашање коешто одамна е апсолвирано и многу пати елаборирано во одлуките на Судот.

Според мене, почитувањето на праксата има влијание и врз правната сигурност како составен дел на владеењето на правото

и недозволиво е Судот да не биде конзистентен, особено по вакви прашања кои досега практично биле на ниво на аксиом во одлучувањето.

Притоа, во најмала рака, според мене беше потребно во ова решение да биде содржан и дел во кој би било образложено зошто мнозинството смета дека не постојат процесни пречки за одлучување по иницијативата со оглед дека како прашање беше покренато при одлучувањето, што за жал не е случај.

Исто така, направен е и преседан при начинот на оценувањето на уставноста во овој предмет, кој е спротивен на оној што Уставниот суд треба да го применува во рамките на својата надлежност за оценување на пониските норми во однос на уставните и кој, исто така, во праксата досега беше доследно почитуван, за што посебно ќе образложам во третиот дел од ова издвоено мислење.

II

Во овој дел ќе се осврнам посебно на прашањето дали постоеја пречки за одлучување по иницијативата.

Мојот став е дека Законот во кој е содржан оспорениот дел, во целост е исцрпен во примената и поради тоа, иницијативата за оценување на уставноста требаше да биде отфрлена врз основа на член 28 алинеја 3 од Деловникот, со оглед на постоењето процесни пречки.

Во својата пракса, Судот има огромен број на предмети во кои иницијативите се отфрлаат врз основа на погоре наведениот деловнички основ поради оваа причина, што е познато и на пошироката стручна јавност, па од тие причини во оваа прилика сметам дека нема потреба на наведување на поединечни примери.

Но, очигледно е дека постои потреба да се осврнам на тоа, зошто е утврден ваков основ кој треба да се примени во случај на постоење на таква процесна пречка, со цел да се разбере во што е погрешен ставот на мнозинството и пропуштањето на правилната примена на Деловникот.

Имено, уставно-судската контрола на уставноста и законитоста се врши само во однос на законите, односно прописите кои се во сила (позитивното право), но не и кај оние кои сè уште не влегле во сила, се вон сила или изминало времето предвидено за нивна примена (исцрпени се во примената).

Во однос на ова, можни се две ситуации во постапката пред Судот: (1) законот, односно прописот не влегол во сила, е вон сила или изминало времето за негова примена пред одлучувањето дали да се поведе постапка или (2) законот, односно прописот е ставен вон сила или изминало времето за негова примена по одлучувањето за поведување постапка, па во зависност од тоа, можни се два процесни исходи.

Во првиот случај, треба се донесе решение за отфрлање на иницијативата врз основа на горенаведената одредба од Деловникот, додека во вториот, Судот ќе ја запре постапката, ако не наоѓа основи за оценување на нивната уставност, односно уставност и законитост во време на важењето (член 47 алинеја 1 од Деловникот).

Притоа, доколку се одлучи да не се запре постапката поради исполнувањето на деловничкиот услов, Судот, на крајот донесува посебен вид одлука предвидена со член 70 алинеја 6 од Деловникот со која се утврдува 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.

Се поставува прашањето зошто постоењето на ваква процесна пречка има правен ефект врз постапката пред Судот и која е разликата во однос на одлучувањето на уставноста на законите, односно прописите што се во сила.

Ова произлегува од правното дејство на двата вида одлуки на Судот кои согласно Уставот можат да бидат донесени кога се одлучува по претходно поведена постапка (укинувачка или поништувачка одлука, а кои суштински се разликуваат од одлуката од член 70 алинеја 6 од Деловникот).

И двете имаат иста последица - престанок на важењето на оценуваниот закон, односно пропис, но се разликуваат по однос на моментот кога престанува важењето на истиот. Кај укинувачките одлуки - тоа има дејство *ex nunc* - отсега, па натаму, додека кај поништувачките тоа е дејство *ex tunc* - од моментот кога е донесен законот, односно прописот.

Токму ваквото правно дејство, упатува на тоа дека предуслов Судот да донесе една од овие одлуки е законот, односно прописот да е во важност во моментот на одлучувањето. Но и обратно, ако не се во важност, Судот не може да одлучува за уки-

нување или поништување, од проста причина што не може да престане да важи закон или пропис врз основа на која било од двете одлуки, ако веќе претходно истиот престанал да важи поради друг основ.

За да не дојде до таква ситуација, Деловникот дава можност на Судот да го оцени тој момент во секоја фаза од постапката. Во овој предмет, тоа требаше да биде направено во оваа фаза, наместо да се донесе решение за поведување постапка за оценување на уставноста, со што се создава апсурдна ситуација.

Имено, се покренува механизмот на уставно-судска оценка на оспорен дел од закон кој во целост е исцрпен во својата примена. За тој дел, Судот подоцна ќе треба да одлучува дали е во согласност со уставните одредби и да донесе евентуална укинувачка или поништувачка одлука со која ќе се одлучи за моментот на престанување на важноста на истиот тој оспорен дел, што од погоре образложеното е правно нелогично.

Од друга страна, за разлика од мнозинството кое воопшто не даде аргументи во Решението за непостоењето процесни пречки, во продолжение ќе наведеам зошто сметам дека истите постоеја.

Имено, Законот, утврдува право на финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани заради справување со енергетската криза.

Во врска со остварувањето на ова право, ги уредува корисниците, висината, начинот за обезбедување и исплатата на финансиската поддршка на социјално ранливите категории на граѓани заради справување со енергетската криза (член 1 од Законот).

Покрај ова, определува и временски период во кој може да се остварува правото-четири последователни месеци започнувајќи од наредниот месец од денот на влегувањето во сила на овој закон (член 8 став 1 од истиот закон).

Со останатите одредби, детално се разработуваат прашањата предвидени со член 1 од Законот, како и надзорот на спроведувањето на неговите одредби, освен завршната одредба од член 10 кој го утврдува моментот на неговото влегување во сила.

Согласно овој член, Законот влегол во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македо-

нија“ бр. 246 од 16 ноември 2022 година, што значи дека предвиденото право на финансиска поддршка можело да се остварува почнувајќи од месец декември 2022 година, па заклучно со месец март 2023 година.

Или, логиката е едноставна-ако правото кое законот го предвидел и со останатите свои одредби го уредил неговото остварување, престанало да постои со истекот на времето предвидено со истиот закон, тогаш и самиот закон се исцрпел во примената.

Поради тоа, во моментот на одлучување за овој предмет (23 мај 2023 година), единствената можна одлука беше да се отфрли иницијативата, имајќи ја предвид фазата на постапката во која се наоѓаше предметот.

Сепак, доколку мнозинството го увиди она што го укажувам, а имајќи предвид дека веќе е поведена постапката, истата нема да може да биде запрена врз основ на член 47 алинеја 1 од Деловникот, бидејќи процесната пречка настанала и постоела пред одлучувањето за поведување постапка за оценување на уставноста.

Во случајот, со оглед на процесните околности, единствен правен основ би била алинејата 3 од истиот член од Деловникот, според која, Уставниот суд ќе ја запре постапката ако се утврди дека поведувањето на постапката било засновано врз погрешна фактичка состојба.

Меѓутоа, во таков случај, одговорноста би била на мнозинството, затоа што таквата фактичка состојба не била утврдена во моментот на одлучувањето за поведување постапка, иако како таква веќе постоела.

III

Како што наведов погоре, сметам дека е погрешен пристапот со кој е дојдено до заклучокот дека постои сомнеж за уставноста на оспорениот дел од Законот.

Се разбира, тоа не значи мое прифаќање дека во овој предмет, сепак биле исполнети условите за донесување решение за поведување постапка. Но, кога веќе се изложени аргументите и поради причините кои ги наведов погоре, сепак постои потреба да се осврнам и на нив.

Имено, прашањата како одредена норма ќе се применува или дали е целисходна, не е во надлежност на Уставниот суд.

Ниту пак, Судот има надлежност да оценува дали законските рокови се соодветни, кратки или долги, за што може да се дадат безброј примери од уставно-судската пракса.

Одлучувањето за уставноста и законитоста, единствено значи оценување на согласноста на содржината на нормата со повисоката, но никако и на начинот на кој е анализирана уставноста во овој случај.

Така, еден од основните аргументи за постоење сомнеж во уставноста е дека рокот утврден со оспорениот дел, бил „неразумно краток и непропорционален“ со што се повредува „влеењето на правото и правото на социјална сигурност во согласност со начелото на социјална правда од член 34 од Уставот“.

Морам да посочам дека при расправата по овој предмет и во самиот реферат, не беше наведен ниту еден пример од досегашната пракса кога се ценело дали одреден рок е краток, долг, пропорционален, односно непропорционален и како последица на тоа да била укината или поништена одредена одредба.

Според мене, определувањето на должината на роковите е исклучителен прерогатив на законодавецот и тоа само може да биде предмет на законодавна расправа и оцена, а не и на Уставниот суд кој во ваквите случаи не може да биде „вториот законодавец“ и да укажува што требало да има предвид законодавецот кога го донесувал Законот.

Во врска со ова, морам да укажам дека ако мнозинството опстои на овој свој став, се прави преседан со кој се отвора можност за проблематизирање на секој рок предвиден со кој било закон, каде преку равенка, односно формула позната само на мнозинството, ќе се оценува дали тој рок е доволно долг или пак е прекраток.

Соодветно на ова, таквата логика може да се пренесе и на теренот на определувањето на санкциите, па повторно на истиот начин, ќе може да се касираат нормите кои ги предвидуваат истите, со образложение дека самата санкција е превисока, односно премала.

Во конкретниот пак, предмет, со евентуалното подоцнежено укинување или поништување на оспорениот дел, ќе се создаде една апсурдна ситуација и ќе се создаде друга крајност во однос на изнесениот став во Решението за краткиот рок.

Имено, член 6 став 3 од Законот би останал без дел кој го определува рокот, а правото на поднесување приговор би било практично временски неограничено, а примената на Законот како прашање од особен интерес и значење за мнозинството, би била под знак прашање.

За среќа, како што изнесов претходно, се работи за закон кој се исцрпел во примената, вклучувајќи ја и споменатата одредба. Меѓутоа, истото нешто може да се случи и со закони што не се исцрпени во примената, со што би се загрозила правната сигурност како елемент на владеењето на правото.

Посебно сакам да се осврнам на еден друг аргумент на мнозинството по однос на наводната несразмерност и непропорционалност на рокот кој се споредува со утврдениот рок за одлучување по приговорите од страна на Комисијата за приговори.

Неспорно, ова исто така, не може да биде од уставно-правно значење, меѓутоа мора да се укаже на неговата нелогичност. Така, се споредува должина на рок за поднесување на приговор со рок за одлучување по приговор. Станува збор за две различни правни ситуации, со различни субјекти кои имаат различни овластувања согласно овој закон кои никако не се споредливи и навистина е нејасно зошто е даден ваков аргумент, освен дека во недостаток на други издржани причини е дадено такво образложение.

Понатаму, предвидувањето рокови е заради постоење правна сигурност и тоа во случајот со оспорениот дел, законодавецот го сторил со утврдување определен временски период во кој може да се поднесе приговор и на моментот од кој ќе започне да тече тој временски период - од датумот на објавувањето на списоците на корисници на финансиската поддршка од член 5 став 3 од Законот.

Второто е, исто така, важно, а во однос на аргументите на мнозинството кои се однесуваат на начинот на објавување на списоците и колку таквиот начин би бил достапен за корисниците, за што се дава опширно образложение.

Како што може да се види од претходно изложеното, оспорениот дел не го утврдува начинот на објавување за кој мнозинството смета дека е несоодветен, туку тоа е предмет на уредување на други одредби од овој закон (член 5 ставови 3 и 4), кои ниту беа оспорени, а соодветно на тоа не беа и предмет на уставно-судска оценка.

Според тоа, во правната анализа на Решението се разгледува нешто што не е предмет на уредување на оспорениот дел, иако тоа е една од основните причини за поведување постапка на истиот тој дел. Или поточно, имајќи го предвид она што беше предмет на разгледување пред Судот, наместо начинот на објавување, единствено можеше да се оценува дали така утврдениот момент на започнување на течење на рокот утврден во оспорениот дел е во согласност со уставните одредби.

Но, кога веќе станува збор за законски утврдениот начин за објавување на списоците на корисниците и фактот што сме на теренот на оценување на целисходноста (која, повторно нагласувам дека не треба да се оценува), според мене, истиот е токму во правец на ефикасно, рационално и економично остварување на темелната вредност на уставниот поредок - хуманизмот, социјалната правда и солидарноста, но и во рамките на дефиницијата на Република Северна Македонија како социјална држава, согласно член 1 став 1 од Уставот.

Единствено информатичката технологија, на степен на кој е развиена и достапна денес, вклучително и во нашата Република, овозможува на овој начин да биде остварено правото на финансиска поддршка за корисниците утврдено со Законот кој е во согласност и со позитивната обврска која ја има државата за остварување на правото од член 34 од Уставот и во таа смисла, обезбедена е транспарентност со јавна објава на списоците на корисниците на веб-страниците на три институции (Министерството за труд и социјална политика, Фондот за пензиското и инвалидското осигурување и Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија).

**Претседател на Уставниот суд,
Добрила Кацарска
(У.бр.131/2022 од 23.05.2023)**

26.

У.бр.80/2023

- Стапки на данок на имот за друг недвижен имот

Во оспорената законска одредба недостасува јасно и целосно дефинирање на критериумите врз основа на кои ќе се пресмета рокот од 6 месеци за некористење на недвижниот имот. Нејасноста на оспорената одредба произлегува и од фактот што во рамките на Законот не се дефинирани начинот и постапката за утврдување на некористењето на недвижниот имот, односно не постојат јасни критериуми како, со што и пред кој орган се докажува користењето односно некористењето на недвижниот имот, што може да доведе до арбитрарност во примената односно да создава правна несигурност во практикувањето на правото за субјектите кои се засегнати со конкретното правно прашање.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 14.11.2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 6 став 4 од Законот за даноците на имот („Службен весник на Република Македонија“ број 61/2004, 92/2007, 102/2008, 35/2011,

53/2011, 84/2012, 188/2013, 154/2015, 192/2015, 23/2016 и Службен весник на Република Северна Македонија” број 151/2021).

2. СЕ ЗАПИРА ИЗВРШУВАЊЕТО на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на одредбата од Законот, означен во точката 1 од ова решение.

3. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија”.

Образложение

I

Подносителот Александар Илиевски од Битола, со иницијативата ја оспорува одредбата од член 3 став 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за даноците на имот („Службен весник на Република Северна Македонија” број 151/2021) и за истата смета дека е во спротивност со член 9 од Уставот, според кој граѓаните пред Уставот и законите се еднакви, од причина што со истата граѓаните кои не користат или не издаваат личен имот се ставени во нееднаква положба во однос на другите.

Во иницијативата се наведува дека оспорената одредба е во спротивност и со член 30 од Законот за даноците на имот, според кој решение за данок на имот за тековната година мора да се издаде до 31 март истата година. Имено, ако е услов 6 месеци користење или издавање на имотот за да нема покачување на данокот на имот согласно член 3 став 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за даноците на имот („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), не е доволен временски период во тековната година, или која било за до 31.03. се утврди дали имотот е користен или издаден 6 месеци кога од тековната година истекле само 9 месеци до датумот кога мора да има издавање на решение за данок на имот.

Подносителот наведува дека во однос на оспорената одредба, нема како да се докаже дека не е користен станот од страна на сопственикот и членовите на потесното семејство и за колку време – дали 6 месеци во текот на календарската година или по кусо, кој нема обврска за пријавување престој во МВР и нема начин да се докаже спротивното – дека не бил користен станот вкупно 6 месеци во тек на календарска година, притоа имајќи предвид дека ако граѓанинот има намера да престојува подолго од 30 дена има обврска за пријавување престој во МВР, што остава мо-

жност со прекини да се исполни условот за користење 6 месеци во тек на годината.

Понатаму, во иницијативата подносителот дава и свое толкување на оспорената одредба, според која оспореното решение е спорно и нејасно бидејќи, во делот од одредбата „а кој не се користи од сопственикот или не се издава под закуп подолго од шест месеци во текот на една година“ зборот „или“ не е заемно вклучувачки во условот за квалификацијата за толкување според текстот на Законот, односно или не се користи од страна на сопственикот или не се издава под закуп подолго од 6 месеци. Подносителот смета дека за квалификација на некористење на стан не мора да се исполнува услов да се користи минимум 6 месеци во тек на календарска година. Оттука, според истиот, таквото толкување е поточно од толкувањето на законодавецот, со оглед на фактот дека во текстот на Законот не постои знак (,) меѓу зборовите „не се издава под закуп“ и „подолго од шест месеци“ што би укажувало на тоа дека условот за временски период од 6 месеци е заемен за обете категории – и некористење од страна на сопственикот и неиздавање под закуп.

Согласно наведеното, подносителот бара Судот да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорената одредба од Законот за изменување и дополнување на Законот за даноците на имот и истата да ја укине, а согласно член 27 од Деловникот, Судот да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорената одредба, со цел спречување на тешко отстранливи последици, како и по потреба да се поведе постапка за автентично толкување до републичкото собрание за оспорената одредба.

II

На седницата Судот утврди дека согласно оспорената одредба од член 6 став 4 од Законот за даноците на имот („Службен весник на Република Македонија” број 61/2004, 92/2007, 102/2008, 35/2011, 53/2011, 84/2012, 188/2013, 154/2015, 192/2015, 23/2016 и Службен весник на Република Северна Македонија” број 151/2021), стапките на данокот на имот за другиот недвижен имот опишан во член 2 став (1) точка 1. од овој закон кој е во сопственост на државата или на општините, општините во Градот Скопје и на Градот Скопје како и во сопственост на физички и правни лица, а кој не се користи од сопственикот или не се издава под закуп подолго од шест месеци во текот на една година, се зголемуваат

за три пати во однос на стапките пропишани во ставот (1) на овој член.

III

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.

Граѓаните на Република Северна Македонија согласно член 9 став 1 од Уставот, 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 истиот член, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Со член 33 од Уставот, 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.

Согласно член 51 став 1 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. А во ставот 2 на истиот член е утврдено дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Начинот на оданочувањето на данокот на имот, данокот на наследство и подарок и данокот на промет на недвижности, законодавецот го уредил со Законот за даноците на имот („Службен весник на Република Македонија” број 61/2004, 92/2007, 102/2008, 35/2011, 53/2011, 84/2012, 188/2013, 154/2015, 192/2015, 23/2016 и Службен весник на Република Северна Македонија” број 151/2021).

Владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок, покрај другото го опфаќа принципот на правна сигурност според кој во правниот поредок треба да постојат јасни, прецизни и концизни одредби, со цел субјектите на правото при примена на истите да не се соочуваат со ситуација на различно толкување во примената која може да води кон арбитрарност, и како последица на тоа граѓаните да не можат да ги реализираат нивните права и да ги исполнуваат законските обврски, односно истите да ги исполнуваат на нееднаков начин, спротивно на член 9 од Уставот.

Наводите на подносителот во иницијативата дека оспорената одредба е во спротивност со член 9 од Уставот на начин што граѓаните кои не користат или не издаваат личен имот повеќе од шест месеци се ставени во нееднаква положба во однос на другите, од причина што е нејасно на кој начин ќе се утврди дали и колку недвижниот имот од страна на сопственикот се користи или се издава под закуп во тековната година, Судот оцени дека се основани од следните причини:

Од анализата на оспорениот член 6 став 4 од Законот за даноците на имот според кој стапките на данокот на имот за другиот недвижен имот опишан во член 2 став 1 точка 1 од овој закон кој е во сопственост на државата или на општините, општините во Градот Скопје и на Градот Скопје како и во сопственост на физички и правни лица, а кој не се користи од сопственикот или не се издава под закуп подолго од шест месеци во текот на една година, се зголемуваат за три пати во однос на стапките пропишани во став 1 на овој член, Судот утврди дека недостасува јасно и целосно дефинирање на критериумите врз основа на кои ќе се пресмета рокот од 6 месеци за некористење на недвижниот имот.

Покрај ова, според Судот нејасноста на оспорената одредба произлегува и од фактот што во рамките на Законот не се дефинирани начинот и постапката за утврдување на некористењето на недвижниот имот, односно не постојат јасни критериуми како, со што и пред кој орган се докажува користењето односно некористењето на недвижниот имот, што може да доведе до арбитражност во примената односно да создава правна несигурност во практикувањето на правото за субјектите кои се засегнати со конкретното правно прашање. Ова од причина што во рамките на Законот, не е дефинирано прашањето што претставува некористење на недвижен имот, ниту е предвидено дека со подзаконски акти ќе се операционализираат или дефинираат прецизно критериумите и постапувањето на органите задолжени за утврдување на некористење на недвижниот имот, што претставува клучен момент за утврдување на трипати повисок данок за сопствениците на истите.

Темелната вредност, владеење на правото во еден правен систем или поредок треба да се остварува преку доминација на правната норма која треба да биде јасна, прецизна и разбирлива, која нема да остава можност за различно толкување и нејзина различна примена што може да доведе до повреда на принципот

на правна сигурност на граѓаните. Во тој контекст правната сигурност и владеењето на правото се во функција да го обезбедат и принципот на еднаквост на граѓаните утврден во член 9 од Уставот. Оттука, во околности на нејасни и непрецизни законски одредби од кои не може да се утврди кој, со што и како го утврдува законското решение „кој не се користи“ и „подолго од 6 месеци“, покрај правната сигурност, Судот оцени дека се доведува под сомнение и принципот на еднаквост.

Судот утврди дека во отсуство на јасно уредени критериуми на законското решение „кој не се користи“, „подолго од 6 месеци“, и начинот на докажување на користењето односно некористењето (со што и пред кој орган се докажува), примената на оспорената одредба може на арбитрарен начин да се применува од различни општини на различен начин со примена на различни критериуми, со што граѓаните можат да бидат доведени не само во правна не-сигурност, туку и ќе бидат различно третирани во нивните права и обврски во зависност од тоа која општина кој критериум ќе го примени, што претставува повреда на принципот на еднаквост.

Во однос на наводите на иницијативата кои претставуваат барање за испитување на меѓусебна усогласеност на одредби од ист закон, истото претставува барање коешто излегува надвор од уставно утврдените рамки на надлежности на Уставниот суд, имајќи го предвид уредувањето во член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, според кои Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и законите.

Што се однесува до предлогот на подносителот доколку утврди потреба Уставниот суд да поднесе барање за автентично толкување на оспорената одредба до Собранието на Република Северна Македонија кое согласно член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, донесува закони и дава автентично толкување на законите, Судот оцени дека истиот е беспредметен од причина што согласно наведената уставно-судска анализа, за Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорената одредба со одредбите од член 8 став 1 алинеја 3 и член 9 од Уставот.

Имајќи предвид дека според Судот основано се постави прашањето за уставноста на оспорената одредба од член 6 став 4 од Законот за даноците на имот, Судот оцени дека се исполнети и условите од член 27 од Деловникот на Уставниот суд за донесување на решение за запирање од извршување на поединечни акти

или дејствија што се преземени врз основа на оспорената одредба, поради можно настанување на тешко отстранливи и ненадоместливи последици за граѓаните.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение.

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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, 256/2020 и 65/2021), по моето гласање против Решението У.бр.80/2023 од 14 ноември 2023 година, го образложувам следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

I

Ставот на мнозинството судии дека постои основано сомнение по однос на согласноста на член 6 став 4 од Законот за даноците на имот („Службен весник на Република Македонија“ број 61/2004, 92/2007, 102/2008, 35/2011, 53/2011, 84/2012, 188/2013, 154/2015, 195/2015, 23/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 151/2021) со член 8 став1 алинеја 3 и член 9 од Уставот е погрешен.

Истиот е заснован на аргументи кои се неосновани, нелогични и немаат апсолутна никаква поткрепа во она што треба Уставниот суд да го анализира во рамките на уставно-судската оценка на согласноста на законските со уставните одредби.

Уште повеќе, во овој предмет се донесе и решение согласно член 27 од Деловникот на Судот, за запирање на извршувањето на поединечните акти и дејствија преземени врз основа на одредбата за која е покрената постапка за оценување на нејзината уставност, за кое исто сметам дека е неосновано затоа што не се дадени никакви причини за потребата од негово донесување.

II

Сепак, пред детално да се осврнам на аргументите на мнозинството изложени во Решението, морам да посочам на еден факт, кој иако не е поврзан со нивните аргументи, во секој случај за истиот треба да се знае, при што оставам на јавноста да донесе свој заклучок.

Имено, се работи за законска одредба за која Судот претходно, во друг предмет оформен под У.бр.107/2021, расправаше на 12 јули оваа година, кога предлогот за поведување постапка за оценување на нејзината уставност, не го доби потребното мнозинство.

Но, сега во овој предмет се оформи мнозинство кое го поддржа истиот таков предлог, без да се дадат никакви аргументи или образложение за промената на ставот искажан преку гласање во тој предмет.

Се разбира, самиот судија одлучува дали ќе дискутира и тоа е негово право. Меѓутоа, ако правото нешто не налага, не значи дека ние како судии треба да се криеме позади непостоењето на норми за задолжително изјаснување. Постои нешто што се нарекува етика и таа важи за сите судии. Во начело, сметам дека би било добро да се слушнат таквите разубедувачки аргументи кои ете, пред три и пол месеци не постоеле, а сега на чуден начин се појавиле, иако тешко би ме разубедиле да имам поинаков став во овој предмет.

Сепак, без разлика на тоа, во продолжение ќе ги изложам моите ставови бидејќи нивното изнесување е алатка на судијата на Уставниот суд и навистина не е добро кога нема да се искажат, бидејќи сепак во крајна линија ние сме носители на јавна функција која е воспоставена за заштита на уставноста и законитоста која не се врши преку неизјаснување.

III

Ставот на мнозинството е заснован на две основни премиси: првата е дека оспорената одредба била нејасна и непрецизна поради што се повредува принципот на правна сигурност како елемент на владеењето на правото и втората, е дека на тој начин се повредува принципот на еднаквост на граѓаните утврден во член 9 од Уставот.

Уште на почетокот, лесно се воочува дека иако е поведена постапка за оценување на уставноста на член 6 став 4 од Законот за даноците на имот во целина, од друга страна во образложението на Решението, дадени се само аргументи за наводната нејасност и непрецизност на два дела од оваа одредба и тоа за деловите „кој не се користи“ и „подолго од шест месеци“ и во еден мал дел за нејзината примена што наводно го повредува принципот на еднаквост.

Одредбата од член 6 став 4 од Законот за даноците на имот е комплексна и опфаќа други аспекти, покрај условите за зголемување на данокот на имот кои произлегуваат од деловите кои за мнозинството се спорни, додека за преостанатата содржина на одредбата нема никаков аргумент, освен за нејзината претпоставена примена што воопшто не е од значење.

Што се однесува пак, за јасноста и прецизноста на нормите, неспорно е дека тоа може да биде критериум за оценување на уставност на одредби или нивни одделни делови и Судот има воспоставено своја пракса по ова прашање.

Меѓутоа, проблематичен е начинот на кој мнозинството доаѓа до заклучокот за нејасност и непрецизност на оспорената одредба (или правилно кажано, на одделните делови за кои единствено е дадено образложение и за кои ќе дадам подолу осврт).

Наместо да ја анализира самата содржина, мнозинството својот став за нејасност и непрецизност на одредбата го заснова на тоа дека „недостасува јасно и целосно дефинирање на критериумите врз основа на кои ќе се пресмета рокот од 6 месеци за некористење на недвижниот имот“; потоа дека „во рамките на Законот не се дефинирани начинот и постапката за утврдување на некористењето на недвижниот имот, односно не постојат јасни критериуми како, со што и пред кој орган се докажува користењето односно некористењето на недвижниот имот“ и поради што „може да доведе до арбитражност во примената односно да создава правна несигурност во практикувањето на правото за субјектите кои се засегнати со конкретното правно прашање“.

Понатаму, се продолжува со тоа дека „во рамките на Законот, не е дефинирано прашањето што претставува некористење на недвижен имот, ниту е предвидено дека со подзаконски акти ќе се операционализираат или дефинираат прецизно критериумите и постапувањето на органите задолжени за утврдување на некори-

стење на недвижниот имот, што претставува клучен момент за утврдување на трипати повисок данок за сопствениците на истите“.

Според мене, ова е надвор од секоја логика и излегува од рамките на уставно-судската оценка на согласност со Уставот или накратко, оцената за нејасност на деловите од одредбата се заснова на тврдење за наводно отсуство на уредување и грижа како би се применувале во пракса (што патем, воопшто не е надлежност на Судот), па поради тоа деловите биле нејасни и непрецизни.

Мнозинството требаше да се осврне на содржината на самите делови и да ги анализира и на таков начин да извлече заклучок за нивната нејасност и непрецизност, а не врз основа на шпекулирање како би се применувале во пракса или со тврдење за отсуство на регулатива, да ги оквалификува на таков начин.

Напротив, според мене деловите „кој не се користи“ и „подолго од шест месеци“ се апсолутно јасни и прецизни и тоа многу лесно може да се утврди преку нивно јазично толкување како примарен алат на секој правник.

Ова дури и не остава простор за примена на другите методи на толкување, токму поради несомнениот резултат кој го дава јазичното толкување за јасност и прецизност на деловите и нивна потполна разбирливост.

Така, изразот „кој не се користи“, значи дека овој дел од одредбата не се однесува на недвижен имот кој се користи, туку на недвижен имот кој не се користи и според својата јасност и разбирливост, не остава простор за ниту едно друго толкување за негово поинакво значење.

Уште повеќе, мнозинството пропуштило да утврди дека самото користење на другиот вид на недвижен имот од член 2 точка 1 од Законот за даноците на имот е предмет на уредување на други закони, како на пример Законот за градежно земјиште и не е предмет на уредување на одредбата за која се покренува постапка за оценување уставност во овој предмет, ниту пак на самиот Закон.

Последното пак, е особено важно бидејќи како што наведов претходно, една од причините поради кои е заснован ставот дека деловите од одредбите се нејасни и непрецизни, било отсуството на критериуми за начинот и постапката за утврдување на крите-

риумите на некористење на недвижниот имот, како и дека во Законот не било дефинирано прашањето што претставува некористење на недвижен имот итн. Не само што ова не може да биде причина деловите од одредбите да бидат нејасни и непрецизни, туку излегува од она што треба Уставниот суд да го прави - да ја оценува нормата каква што е донесена, а не поради она што не содржи.

Посебно пак, како што исто претходно посочив, тоа што мнозинството „очекува“ од оваа норма да регулира нешто, е предмет на уредување на други закони.

И на крајот, морам да се осврнам на наводот дека и самиот Закон (се мисли на Законот за даноците на имот), не го дефинирал прашањето за некористење на недвижен имот. Според логиката до која е дојдено до заклучокот за нејасност и непрецизност на деловите од одредбата за која се покренува постапка, би требало да се поведе постапка и за целиот закон поради истата причина.

А далеку од тоа е дека Законот за даноците на имот не предвидува начин и постапка за утврдување на тоа дали еден недвижен имот се користи како што тврди мнозинството. Така, во член 29 став 3 од овој закон е предвидено дека за имотот што го стекнува или почнува да го користи во текот на годината или ако по некоја друга основа настанува даночна обврска, обврзникот е должен да поднесе даночна пријава во рок од 15 дена од денот на стекнувањето на имотот, или од отпочнувањето на користењето на имотот, односно од настанувањето на даночната обврска. По повод оваа пријава се донесува посебно решение од градоначалникот со кое се утврдува данокот на имот.

На општините пак, за утврдување на фактичката состојба им стојат на располагање сите предвидени доказни средства со ЗОУП, но и регистрите на недвижен имот, предвиден со член 39 од Законот за даноците на имот.

Потоа, во рамките на правната заштита можно е обжалување на решението за утврден данок или евентуално поведување управен спор. Со овој закон е предвидено дека надзор над неговото спроведување врши Министерството за финансии - Управа за јавни приходи (член 86), а содржани се и одредби дека даночниот обврзник има право на враќање на повеќе или на погрешно уплатениот данок, каматата и трошоците на присилна наплата (член

83), па не може да се каже дека не постојат механизми и опасност од арбитражно постапување како што тврди мнозинството.

Посебно треба да се направи осврт и на причините поради кои мнозинството смета дека делот „подолго од шест месеци“ од член 6 став 4 од Законот за даноците на имот е исто така, нејасен и непрецизен.

Истиот метод применет за другиот дел од оваа одредба, повторно доведува до заклучок дека напротив, станува збор за јасност и прецизност и на овој дел и дека истиот се однесува на периодот што следи по истекот на шест месеци или ако треба да се биде попрецизен, од првиот нареден ден после истекот на шестиот месец.

Но и овој пат мнозинството го нема овој пристап, туку дава една, најблаго речено, небулозна причина за наводна нејасност и непрецизност. Имено, во Решението буквално стои „Судот утврди дека недостасува јасно и целосно дефинирање на критериумите врз основа на кои ќе се пресмета рокот од шест месеци за некористење на недвижниот имот.“

Нема повторно да навлегувам дека ова не може да се смета за причина за ставот на мнозинството, но морам да кажам дека начинот на кој се пресметува протекот на роковите е нешто што правната наука одамна го расчистила и е предмет на уредување на повеќе закони.

Исто така, заслужува коментар и ставот по однос на сомнението за несогласност на оспорената одредба со член 9 од Уставот.

Накратко, тоа се заснова на сомнеж како би се применувала истата и постоење на наводна можна арбитражна примена „од различни општини на различен начин со примена на различни критериуми“ со што граѓаните ќе биле различно третирани во нивните права и обврски во зависност од тоа која општина кој критериум ќе го применувала.

Морам повторно да укажам дека и овој пат, мнозинството излегува од она што е надлежност на Уставниот суд - да ја цени нормата, а навлегува во домен на примена со давање вакви образложенија со кои практично може да се оспори секој закон за кој може да се најдат изговори дека лошо се применува.

Прашањето кое требаше да се постави во ситуација кога се оценува дали постои повреда на принципот на еднаквост е дали нормата ги става во подредена или повластена положба одредена група на граѓани, а не како таа би се применувала во пракса.

Во делот на образложението за предлогот на подносителот да се поднесе барање од Уставниот суд за автентично толкување до Собранието, дадено е образложение коешто воопшто нема логика.

Пред сè, согласно член 175 од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија, токму Уставниот суд е еден од овластените субјекти за поднесување барање за давање автентично толкување. Притоа, еден ваков предлог доставен до Судот мора да има процесна разрешница, а не да се констатира дека истиот е беспредметен.

Ваквата беспредметност, како што се наведува, произлегува од фактот „што согласно наведената уставно-судска анализа, за Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорената одредба со одредбите од член 8 став 1 алинеја 3 и член 9 од Уставот“, што е сосема погрешно.

Имено, услов за поднесување на вакво барање е потребата од автентично толкување само доколку настанала во врска со примената на законите во нивното работење. Тоа значи дека во постапката за давање на автентично толкување не се оценува согласност на одредбата со Уставот, туку Собранието како донесител на нормата го утврдува нејзиното значење.

Поради тоа, ирелевантно е тоа што мнозинството смета дека постои основано сомнение за уставноста и во однос на предлогот за поднесување на барање за автентично толкување, Судот требаше посебно да се изјасни.

А впрочем, ако се има предвид образложението на Решението во кое една од основните причини е токму изразениот страв како би се применувала оспорената одредба, тогаш логично е да се заклучи дека не може да стане збор за беспредметност и непостоене основ за поднесување на барање за автентично толкување, туку напротив според изнесените ставови на мнозинството и тоа како има потреба од давање на автентично толкување.

Посебно внимание заслужува образложението за донесување посебно решение за запирање на извршувањето на поедине-

чните акти и дејствија што се преземени врз основа на оспорената одредбата од Законот за даноците на имот.

Всушност, правилно е да се каже дека нема никакво образложение.

Преземен е текстот на одредбата од член 27 од Деловникот на Судот и додадена е формулацијата „и ненадоместливи последици за граѓаните“, без да се даде објаснување што значи тоа. Патем, мнозинството направило превид дека и правните лица се даночни обврзници и истите не ги вклучило во оваа тешко разбиралива конструкција.

IV

На крајот, причина за издвојувањето на моето мислење не се само неоснованите аргументи на мнозинството. Причина е и тоа што сметам дека со вакво образложение и приод во уставно-судската оценка, се нарушува угледот на институцијата и се прави непоправлива штета на единиците на локална самоуправа на кои данокот на имот им е важен приход во нивното функционирање, преку проблематизирање на одредба за која апсолутно нема ниту еден основ за сомнеж во нејзината уставност.

Претседател на Уставниот суд,
Добрила Кацарска
(У.бр.80/2023 од 14.11.2023)

27.

У.бр.192/2023 и У.бр.193/2023

- Надополнување на редовната плата поради извршување специфични работни задачи

Предвидувањето исплата каква што е уредена во оспорената одредба од Законот за буџети, без претходно да се утврди такво право, е спротивно на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок од член 8 алинеја 3 од Уставот и на член 32 став 5 од Уставот. Уредувањето во Законот, посебна група на вработени во определен орган

да добијат одреден износ изразен во проценти (врз основа на исплата), заради специфичните работни задачи и посебната одговорност не утврдува право. При нормирањето на оспорената одредба, законодавецот употребил недефинирани термини и изрази каков што е „надополнување на редовната плата“ што повторно е спротивно на владеењето на правото. Особено во делот на изразот „надополнување“, нејасно е дали истиот претставува додаток на плата или пак некоја друга категорија која воопшто не е дефинирана со закон. Наспроти сите други вработени кај буџетските корисници чија исплата се уредува со член 66 од Законот за буџетите, вработените наведени во оспорената одредба, вклучувајќи ги и оние со автентичното толкување се ставени во поповолна положба, иако го имаат истиот статус како останатите, поради што оспорената одредба е во спротивност со уставното начело на еднаквост.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 27, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 05.12.2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 66 ставови 3 и 4 од Законот за буџети („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.203/2022 и 59/2023 – автентично толкување).

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на Автентичното толкување на член 66 став 3 од Законот за буџети („Службен весник на Република Северна Македонија“ 203/2022) објавено во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 59/2023.

3. СЕ ЗАПИРА извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на член 66 став 3 од Законот означен во точката 1 на ова решение.

4. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Мирослав Драганов од Скопје, до Уставниот суд поднесе иницијативи за оценување на уставноста на член 66 став 3 од Законот за буџети и оцена на уставноста на Автентичното толкување на член 66 став 3 од Законот за буџети како спротивни на член 8 став 1 алинеја 3, член 9 став 2, член 68 став 1 алинеја 2, член 52 ставови 1 и 4 и член 75 од Уставот на Република Северна Македонија.

Како причина за оспорување е наведено дека во оспорената одредба не е јасно кои вработени имаат право на дополнување на основната плата од 30%, кои биле работните места со соодветни специфики и посебни одговорности и врз основа на што ќе се определуваат овие места и кој ќе ги определува, поради што смета дека оспорената одредба била нејасна и неразбирлива.

Според подносителот, со самата законска одредба се воведува основ за арбитрано постапување на органот на државната управа при определување кој има право на пропишаниот додаток. Ваквата нејасна одредба овозможува различно толкување и арбитрано постапување на органите на државната управа, спротивно на начелото на владеење на правото како темелна вредност на која почива целокупниот правен систем во државата.

Подносителот наведува дека целта на Законот за буџети е усогласување на новите трендови, препораки на меѓународни институции и директиви на Европската Унија, но законодавецот не дал никаква поткрепа за донесувањето на оспорениот член 66 став 3 од Законот, со потребата од усогласувањето на македонското законодавство со законодавството на Европската Унија, што

значи дека оспорената одредба не кореспондира ниту со целта на носењето на Законот за буџети.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека вработените во Министерството за финансии кои вршат специфични работни задачи и имаат посебна одговорност се доведуваат во неосновано привилегирана положба во однос на граѓаните кои се вработени во други органи на државната управа и вршат специфични работни задачи и имаат посебна одговорност, со што граѓаните се ставаат во нерамноправна, дискриминирачка положба.

Со оспореното Автентично толкување на член 66 став 3 од Законот, директно се повредува начелото на владеење на правото, кое како темелна вредност на уставниот поредок се заснова на неколку постулати меѓу кои постоење на ограничена државна власт, правна сигурност на граѓаните и почитување на општите правни акти како Уставот, законите и деловниците за работа на претставничките тела.

Според подносителот, Собранието на Република Северна Македонија постапило спротивно на Уставот и Деловникот на Собранието на начин што во постапката за давање автентично толкување на член 66 став 3 од Законот за буџети, ја изменило толкуваната одредба со воведување на нови елементи, па како последица на тоа била изменета и дополнета законската одредба спротивно на постапката за донесување на закони.

Подносителот наведува дека одредбата која се толкува, е содржана во член 66 став 3 од Законот за буџети, закон кој меѓу другото ја уредува постапката за изработување, донесување и извршување на Буџетот на Република Северна Македонија. Со системско толкување на „специфичните работни задачи и посебната одговорност која произлегува од работното место“ се доаѓа до заклучок дека се работи за специфични работни задачи поврзани со постапката за изработување, донесување и извршување на Буџетот, односно не може со толкувањето да се излезе надвор од рамките на Законот за буџети, каде што е ова право утврдено.

За подносителот е нејасно зошто оваа одредба е вклучена во Законот за буџети, а не во Законот за административни службеници. Собранието на Република Северна Македонија, наместо да ја бара објективната цел на одредбата и причините за нејзиното донесување, при давањето на автентичното толкување, излегло од рамките на одредбата и го проширило најзиниот обем на

примена на сите вработени во Министерството за финансии дури и на вработените во органите во состав на Министерството.

Подносителот смета дека со оспореното автентично толкување е направена повреда на постапката за давање на автентично толкување и постапката за донесување на закони со што е повреден член 68 став 1 алинеја 2 и член 75 од Уставот.

Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија, покрај другото, уредува и постапка за донесување закони и постапка за давање автентично толкување. Подносителот во иницијативата ги наведува фазите на постапката за донесување закон и давање автентично толкување и смета дека со конкретното дадено автентично толкување на член 66 став 3 од Законот, биле прескокнати инстанци во постапката, спротивно на член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот.

Според подносителот, со оспореното автентично толкување наместо да се бара вистинската смисла на одредбата, институтот автентично толкување бил употребен како постапка за изменување на одредбата, спротивно на член 75 од Уставот, а со тоа е сторена повреда на член 52 ставови 1 и 4 од Уставот.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека со ваквото автентично толкување на одредбата, се доведуваат во нееднаква положба грѓаните кои работат во различни органи на државната управа кои вршат идентични работни задачи, што е спротивно на член 9 став 2 од Уставот.

Со оваа иницијатива се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оцена на уставноста на член 66 став 3 од Законот за буџети и истиот да го укине, како и да го запре извршувањето на дејствијата што се преземени врз основа на член 66 став 3 од Законот.

II

На седницата Судот утврди дека оспорениот член 66 став 3 од Законот за буџети („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.203/2022) е со наслов „Исплата на плати на вработените кај буџетските корисници“ и гласи:

(3) Вработените во органот на државна управа кој ги врши работите што се однесуваат на изготвувањето и извршувањето на Буџетот на Република Северна Македонија добиваат 30% од основната плата како дополнување на редовната плата поради специфични работни задачи и посебната одговорност која произлегува од работното место.

Автентичното толкување на одредбата на член 66 став (3) од Законот за буџети („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 203/22), гласи:

(3) Вработените во органот на државна управа кој ги врши работите што се однесуваат на изготвувањето и извршувањето на Буџетот на Република Северна Македонија добиваат 30% од основната плата како надополнување на редовната плата поради специфични работни задачи и посебната одговорност која произлегува од работното место.

Одредбата од член 66 став (3) треба да се толкува така што сите вработени во Министерството за финансии и вработените во органите, кои се во состав на Министерството за финансии, односно на вработените во органите од член 19 став (2) од Законот за организација и работа на органите на државната управа на кои не им е утврдено правото на зголемена плата од утврдената основица, односно на кои не им е утврдено правото на додаток и/или надополнување на плата, со посебен закон и/или колективен договор, добиваат 30% од основната плата како надополнување на редовната плата.

III

Согласно 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 2 од Уставот, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Член 32 став 5 од Уставот предвидува дека остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори.

Собранието на Република Северна Македонија, согласно неговите надлежности утврдени во Уставот, донесува закони и дава автентично толкување на законите (член 68 став 1 алинеја 2).

Овластените субјекти за поднесување барање за давање на автентично толкување на закон и условите за негово поднесување се утврдени со член 175 од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија - секој пратеник, Владата, Уставниот суд на Република Северна Македонија, Врховниот суд на Република Северна Македонија, јавниот обвинител на Република Северна Македонија, Народниот правобранител, градоначалниците на општините и на Градот Скопје и советите на општините и

на Градот Скопје, доколку потребата од автентично толкување настанала во врска со примена на законите во нивното работење.

Во член 19 став 1 алинеја 14 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019 и 110/2019), меѓу другото е утврдено дека Министерството за финансии ги врши работите што се однесуваат на изготвувањето и извршувањето на Буџетот на Република Северна Македонија и на завршната сметка на Буџетот на Република Северна Македонија.

Според став 2 алинеи 1-8 од истиот член, во состав на Министерството за финансии се: Управата за имотно-правни работи; Царинската управа; Државниот девизен инспекторат; Бирото за јавни набавки, Управата за спречување на перење пари и финансирање на тероризмот; Управата за финансиска полиција; Управата за јавни приходи и Бирото за стоковни резерви.

Согласно член 1 став 1 од Законот за буџети („Службен весник на Република Северна Македонија“ 203/2022 и 59/2023-автентично толкување), со овој закон се уредуваат постапката за изработување, донесување, извршување на Буџетот на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: државата) и буџетите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје (во натамошниот текст: општините) и известување за извршувањето на истите. Законот ги регулира и фискалните правила, воспоставувањето и надлежностите на Фискалниот совет, среднорочното буџетско планирање, управувањето со средствата на државата и на општините и следењето на финансиските резултати на јавните претпријатија и трговските друштва основани од државата и општините и од нив основаните трговски друштва, како и фискалната одговорност и основите на интегриран информациски систем за управување со јавните финансии.

Член 27 став 1 од овој закон предвидува дека Министерството за финансии е одговорно за подготовка на Буџетот на државата и за негово доставување до Владата на Република Северна Македонија.

Според член 40 став 4 од истиот закон, Министерството за финансии е должно редовно да го следи извршувањето на буџетот и доколку е потребно, соодветно да ја извести Владата на

Република Северна Македонија за отстапување на извршувањето на планот на приходите и расходите.

Член 66 од Законот за буџети е насловен „Исплата на плати на вработените кај буџетските корисници“. Во став 1 од истиот член од Законот, матичните буџетски корисници пред поднесување на барањата за плаќања за исплата на плати, доставуваат барање за одобрување на средства за плати до Министерството за финансии, кое ги содржи: бројот на вработени, структурата по квалификации и други потребни податоци. Барањето за одобрување средства за плати мора да биде во согласност со одобрениот буџет по потпрограми и да се достави до Министерството за финансии два дена пред датумот на исплата на платата.

Матичните буџетски корисници подготвуваат збирно барање за одобрување средства за плати, врз основа на индивидуалните пресметки добиени од буџетските корисници од нивна надлежност, во рокот пропишан во ставот (1) на овој член (став 2 од овој член).

Според оспорениот став 3 од член 66 од истиот закон, вработените во органот на државна управа кој ги врши работите што се однесуваат на изготвувањето и извршувањето на Буџетот на Република Северна Македонија добиваат 30% од основната плата како надополнување на редовната плата поради специфични работни задачи и посебната одговорност која произлегува од работното место.

На крајот, според ставот 4 од истиот член, одредбите од ставот (3) на овој член не се однесуваат на вработените кои вршат финансиска инспекција при управувањето со јавните средства согласно закон и го надгледуваат извршувањето на инспекциските активности.

Собранието на Република Северна Македонија на седницата одржана на 16 март 2023 година, дало Автентично толкување на член 66 став 3 од Законот за буџети („Службен весник на Република Северна Македонија“ 203/2022) и истото е објавено во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 59/2023.

Содржината на даденото автентично толкување е следна „Одредбата од членот 66 став (3) треба да се толкува така што сите вработени во Министерството за финансии и вработените во органите, кои се во состав на Министерството за финансии, односно на вработените во органите од членот 19 став (2) од Законот

за организација и работа на органите на државната управа на кои не им е утврдено правото на зголемена плата од утврдената основа, односно на кои не им е утврдено правото на додаток и/или дополнување на плата, со посебен закон и/или колективен договор, добиваат 30% од основната плата како дополнување на редовната плата.“

Согласно член 105 став 1 од Законот за буџети, Министерството за финансии ја спроведува финансиската инспекција согласно со закон, додека според ставот 2 од овој член, целите, начелата, надлежноста, организацијата на финансиската инспекција во јавниот сектор, како и постапката за вршење на финансиската инспекција, се уредени со посебен закон.

Во член 6 став 1 од Законот за финансиската инспекција во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/13, 43/14, 153/15 и 164/18) е предвидено дека работите на финансиската инспекција ги врши Секторот за финансиска инспекција во јавниот сектор (во натамошниот текст: Секторот), како посебна внатрешна организациона единица во рамките на Министерството за финансии. Според став 2 од овој член, со работата на Секторот раководи главен финансиски инспектор (во натамошниот текст: главен инспектор) кој директно одговара на министерот за финансии.

Согласно член 105 став 1 од Законот за работните односи, работникот има право на заработувачка - плата, согласно со закон, колективен договор и договорот за вработување.

Според член 3 став 1 алинеја 1 од Законот за административни службеници, административен службеник е лице кое засновало работен однос заради вршење на административни работи во некоја од следниве институции: органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон.

Член 4 став 1 од Законот за административни службеници определува дека со овој закон се уредува статусот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници, додека според член 85 став 1 од овој закон, административниот службеник има право на плата и надоместоци на плата под услови и критериуми утврдени со овој закон, освен ако со посебен закон и со колективен договор поинаку не е уредено.

Согласно член 86 од Законот, платата на административниот службеник се состои од следниве компоненти: основна компонента и исклучителна компонента, а член 89 од истиот закон пропишува кои додатоци ја сочинуваат исклучителната компонента, односно додаток на плата за посебни услови за работа, додаток на плата заради прилагодување кон пазарот на трудот и/или додаток на плата за ноќна работа, работа во смени и прекувремена работа.

Анализата на содржината на оспорената одредба, како и нејзината систематизираност во текстот на Законот, укажува на тоа дека со истата законодавецот предвидел посебно правило за исплата на платите во Министерството за финансии како буџетски корисник.

Притоа, ги утврдил лицата за кои важи ова правило – вработените во ова министерство како надлежен орган на државната управа кој ги врши работите на изготвување и извршување на Буџетот на Република Северна Македонија, потоа износот кој се исплатува (30% од основната плата) именуван како „надополнување на редовната плата“, а чија основа се „специфичните работни задачи и посебната одговорност која произлегува од работното место“ при што за исплатата на ова надополнување е употребен изразот „добиваат“.

Исто така, во следниот став 4 од овој член, законодавецот предвидел исклучок од ова посебно правило, на начин што дефинирал за кои вработени во овој орган на управата истото нема да се применува - оние кои вршат финансиска инспекција при управувањето со јавните средства согласно закон и го надгледуваат извршувањето на инспекциските активности во рамките на Секторот за финансиска инспекција во јавниот сектор, како посебна внатрешна организациона единица во рамките на Министерството за финансии.

При анализата на оспорената одредба, секако треба да се има предвид и даденото автентично толкување од страна на Собранието, согласно кое, истата треба да се толкува така што: (1) наведени се лицата кои добиваат 30% од основната плата како надополнување на редовната плата (сите вработени во Министерството за финансии и вработените во органите, кои се во состав на Министерството за финансии, односно на вработените во органите од член 19 став 2 од Законот за организација и работа на органите на државната управа; (2) под услов да не им е утврде-

но правото на зголемена плата од утврдената основица, односно на кои не им е утврдено правото на додаток и/или надополнување на плата, со посебен закон и/или колективен договор).

Предвидувањето исплата каква што е уредена во оспорениот став 3 од член 66 од Законот за буџети, без претходно да се утврди такво право, е спротивно на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок од член 8 алинеја 3 од Уставот и на член 32 став 5 од Уставот.

Од друга страна, ниту самата оспорена одредба може да се толкува дека истовремено утврдува такво право. Имено, тоа може да се заклучи ако се има предвид предметот на уредување на Законот определен со член 1 од истиот, систематизираноста на оспорената одредба во делот кој се однесува на постапката на исплата на платите кај буџетските корисници, но и од нејзината содржина.

Така, во неа е уреден нејзиниот ефект - посебна група на вработени во определен орган да добијат одреден износ изразен во проценти (врз основа на исплата), заради специфичните работни задачи и посебната одговорност.

Уставниот суд не може да заземе стојалиште дека оспорена одредба утврдува право, бидејќи како таква нема да може да се оправда од уставно-правен аспект. Имено, Законот може да утврди право, но неговото остварување мора да е предусловено со одредена конкретна постапка во која ќе се донесе посебен акт од одговорното лице во органот со кој ќе се констатира исполнувањето на условите за стекнување на такво право на вработениот што е одлика на правната држава, а не директно да се исплаќаат буџетски средства врз основа на законска одредба.

При нормирањето на оспорената одредба, законодавецот употребил недефинирани термини и изрази каков што е „надополнување на редовната плата“ што повторно е спротивно на темелната вредност - владеење на правото. Особено во делот на изразот „надополнување“, нејасно е дали истиот претставува додаток на плата или пак некоја друга категорија која воопшто не е дефинирана со закон.

Воедно, Судот, утврди дека по однос на оспорената одредба основано може да се постави прашањето за нејзината согласност со член 9 став 2 од Уставот.

Наспроти сите други вработени кај буџетските корисници чија исплата се уредува со член 66 од Законот за буџетите, вработените наведени во оспорената одредба, вклучувајќи ги и оние со автентичното толкување се ставени во поповолна положба, иако го имаат истиот статус како останатите.

Покрај наведеното, со оглед на тоа дека ставот 4 од член 66 од Законот за буџетите упатува на ставот 3 и правно е поврзан со истиот, Судот, одлучи и по однос на истиот да поведе постапка за оценување и на неговата уставност во однос на член 8 алинеја 3 од Уставот, за што правен основ е член 14 став 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

Што се однесува на посебното оспорување на уставноста на споменатото автентично толкување, имајќи го предвид неговиот правен карактер како составен дел на Законот и оспорената законска одредба, процедурално не е возможно истото посебно да се оценува, туку тоа може единствено да се земе предвид преку оценувањето на уставноста на член 66 став 3 од Законот за буџети, што е сторено во овој случај.

Имајќи предвид дека основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорените одредби со погоре наведените одредби од Уставот, Судот цени дека се исполнети условите за донесување решение согласно член 27 став 1 од Деловникот на Судот за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на член 66 став 3 од Законот за буџети.

Имено, се работи за исплата на средства во поголем износ врз основа на одредба за чија уставност постои основано сомневање и на ваков начин би се спречиле сериозни последици за Буџетот на Република Северна Македонија сè до донесувањето на конечна одлука.

IV

Врз основа на наведеното, Судот едногласно одлучи како во точките 1 и 2 од диспозитивот на ова решение, додека решението во точката 3, Судот го донесе со мнозинство гласови. **(У.бр.192/2023 и У.бр.193/2023 од 05.12.2023)**

28.

У.бр.92/2023

- Национална припадност на граѓаните - податок во матичните книги за евиденција

Припадноста кон одредена националност е приватно и лично чувство на секој поединец и негово лично право е да одлучи дали ќе се изјасни и како ќе се изјасни за сопствената националност, но и право да одлучи да не се изјасни.

Бараниот податок за национална припадност на граѓаните од оспорените членови од Законот за матична евиденција е уреден спротивно со уставното право на слободно изразување на националната припадност уредено во член 8 став 1 алинеја 2 од Уставот, што вклучува не само право на поединецот слободно да одлучи дали ќе се изјасни за сопствената националност, туку и право да одлучи да не се изјасни вклучително и да ја промени декларираната националност.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 27 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 20 декември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 4 став 1 точка 2) во делот „националност”, член 11 став 1 то-

чка 1) во делот „националноста“ и член 13 став 1 точка 1) во делот „националноста“ од Законот за матичната евиденција („Службен весник на Република Македонија“ број број 8/1995, 38/2002, 66/2007, 98/2008, 67/2009, 13/2013, 43/2014, 148/2015, 27/2016 и 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 14/2020 и 129/2023).

2. СЕ ЗАПИРА извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорените делови содржани во одредбите на членовите од Законот, означен во точката 1 од ова решение.

3. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Политичката партија „Левица“ од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на член 4 став 1 точка 2) во делот „националност“, член 11 став 1 точка 1) во делот „националноста“ и член 13 став 1 точка 1) во делот „националноста“ од Законот за матичната евиденција („Службен весник на Република Македонија“ број број 8/1995, 38/2002, 66/2007, 98/2008, 67/2009, 13/2013, 43/2014, 148/2015, 27/2016 и 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 14/2020 и 129/2023), бидејќи според подносителот уредувањето на оспорените делови содржани во одредбите од Законот, се во спротивност со член 8 став 1 алинеи 1, 2, 3 и 11, член 18 и член 51 од Уставот на Република Северна Македонија.

Во иницијативата подносителот наведува дека слободата на изразување на националната припадност, како темелна вредност на уставниот поредок од член 8 став 1 алинеја 2 од Уставот, го вклучува не само правото лицето да се изјасни како се идентификува по основ на националност, туку и правото лицето да не се изјасни како се идентификува по таа основа, но и правото лицето да ја промени еднаш изјаснетата етничка определба, т.е. своето (само)перцепирање и (само)чувство. Според подносителот, значењето на овој *ius cogens* уставен приод е што ја признава слободата на националната определеност како израз на целосно слободната волја на човекот во поглед на националната припадност и идентификација. Меѓутоа, уредувањето во оспорените делови од

законските одредби за впишувањето на националното потекло согласно Законот за матичната евиденција, според подносителот, не ја изразува наведената темелна вредност на уставниот поредок којашто претставува можност, а не должност, граѓанинот слободно да ја изрази својата национална припадност или да се воздржи од изјаснување, вклучително и неприкосновеното право да се промени националната/етничката припадност.

Во иницијативата подносителот укажува на анализа направена од Хелсиншкиот комитет за човекови права со наслов „Правен осврт и мислење во однос на предлогот за додавање на графа за етничка припадност во личните карти на граѓаните од 20 февруари 2021 година“, а во врска со јавна дебата којашто се одвивала по предлог-измените на Законот за личната карта со кои се предвидувало внесување на етничката припадност на граѓаните во личната карта. Во продолжение на ваквите наводи подносителот цитира изразен став на Хелсиншкиот комитет за човекови права „Оттаму, внесувањето графа за етничка припадност го рedefинира значењето на личната карта со тоа што го подрива граѓанскиот идентитет за сметка на етничкиот и ја предизвикува интеграцијата на државата во Европската Унија заради тоа што ниту една земја членка на Унијата нема воспоставено ваква практика“.

Според подносителот, државата воопшто не треба да прибира и чува персонални податоци за населението коишто не се релевантни за одредена постапка (управна или судска). Наведува и дека изјаснувањето на националната/етничката припадност, е лично граѓанско право и интуитивна персонална определба на индивидуата, и дека истото не би можело, ниту би требало да подлежи на бирократско и задолжително изјаснување пред матичар, ниту пак, воопшто да се истакнува во јавна исправа, како што е изводот од матичните книги, од причина што на индивидуата како субјект на правото, никој не може да ѝ забрани, или пак, да ја натера да се изјасни како се чувствува по национална /етничка припадност, каде било и кога било. Ова особено што во средина со многу етнички мешани бракови, доведува до тоа нивните потомци противуоставно да бидат приморани некако да се декларираат, само за да добијат извод од матично.

Во иницијативата подносителот изнесува причини и за спротивноста на оспорените делови од законските одредби со правото на заштита на посебните лични податоци. Наведува дека

со член 18 од Уставот се гарантира сигурноста и тајноста на личните податоци, и дека на граѓаните им се гарантира заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците. Наведува и дека со Законот за заштита на личните податоци („Службен весник на Република Северна Македонија” број 42/2020 и 294/2021) којшто е целосно усогласен и хармонизиран со законодавството на Европската Унија, се врши подетална нормативна разработка на овие уставни одредби, и дека овој закон како *lex specialis*, изречно забранува обработка на посебни категории на лични податоци, како што се лични податоци коишто откриваат расно или етничко потекло, а исклучоците во кои обработката на ваков вид на посебно заштитени лични податоци е дозволена, поставуваат висок праг на заштита којшто не може да го помине наведувањето на националната/етничката припадност во изводите од матична книга. Наведува и дека согласно член 9 од Законот за заштита на личните податоци, личните податоци се „обработуваат согласно со закон, во доволна мера и на транспарентен начин во однос на субјектот на личните податоци” (законитост, правичност и транспарентност), но и дека личните податоци се „соодветни, релевантни и ограничени на она што е неопходно во однос на целите заради кои се обработуваат” („минимален обем на податоци”).

Според подносителот, етнички обележаните изводи од матичната книга, како релевантна и веродостојна јавна книга, го загрозуваат остварувањето на законски пропишаната заштита на личните податоци, а како илустрација за незаконитоста на обраците е околноста што, каде и да му се побара извод од матичната книга на одреден граѓанин, на увид на службеникот кој го прима таквиот документ, ќе биде етничкото потекло на граѓанинот, со што во прекумерна мера ќе се обработуваат несоодветни и нерелевантни за конкретната цел чувствителни податоци за граѓаните.

Понатаму, подносителот на иницијативата упатува на разгледување на ова прашање *vis-à-vis* меѓународните документи коишто го регулираат прашањето за националноста и компаративните искуства во оваа област. Во контекст на ова, подносителот наведува дека европското и меѓународното право го забрануваат барањето задолжителни податоци за национално или расно потекло на лицата, а во продолжение на иницијативата подносителот се повикува на Општата регулатива за заштита на личните

податоци - GDPR 679/16 (General Data Protection Regulation – 679/2016), наведувајќи дека член 9 став 1 од Регулативата уредува забрана за процесуирање и обработка на лични податоци коишто откриваат расно или етничко потекло, политички ставови, религиозно/верско или друго филозофско убедување или членство во синдикати, обработка на генетски податоци, биометриски податоци за единствено идентификување физичко лице, податоци за здравствената состојба или податоци за сексуалниот живот или за сексуалната ориентација на личноста.

Подносителот наведува дека и во Рециталот 51 кон Регулативата - GDPR 679/16 се нагласува дека личните податоци коишто по својата природа се особено чувствителни од гледна точка на основните (човекови) права и слободи, заслужуваат посебна заштита, бидејќи контекстот на нивното обработување би можел да создаде значителни ризици за основните слободи и права, како и дека овие персонални податоци треба да вклучуваат лични податоци кои откриваат расно или етничко потекло.

Од погоре изнесените причини, подносителот предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорените делови содржани во погоре наведените членови од Законот за матичната евиденција, со посебно барање за изрекување времена мерка согласно член 27 од Деловникот на Уставниот суд, со наводи дека со спроведувањето во пракса на оспорените делови содржани во одредбите на членовите од Законот, може да настанат тешко отстранливи и штетни последици по уставно загарантираните права на граѓаните на слободно изразување на националната припадност, заштитата на сигурноста и тајноста на личните податоци, како и зачувување на општествената кохезија на македонското општество.

II

На седницата Судот утврди дека според член 4 став 1 точка 2) од Законот за матичната евиденција („Службен весник на Република Македонија” број број 8/1995, 38/2002, 66/2007, 98/ 2008, 67/2009, 13/2013, 43/2014, 148/2015, 27/2016 и 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 14/2020 и 129/2023), во матичната книга на родените се запишуваат: податоци за родителите на детето, и тоа: име и презиме (за мајката и моминското презиме); ден, месец, година и место на раѓањето; националност; државјанство; матичен број; живеалиште и адреса на станот.

Судот утврди и дека според член 11 став 1 точка 1) од Законот, во матичната книга на венчаните се запишуваат: податоци за склучување на бракот, и тоа: име и презиме на брачните другари; ден, месец, година и место на раѓањето; матичниот број; државјанството, националноста, живеалиштето и адресата на станот на брачните другари; ден, месец, година и место на склучување на бракот и изјави на брачните другари за нивното презиме.

Судот, исто така, утврди дека според член 13 став 1 точка 1) од Законот, во матичната книга на умрените се запишуваат податоци за смртта, и тоа: име и презиме на умрениот; неговото презиме пред склучувањето на бракот; полот; час, ден, месец, година и место на смртта; ден, месец, година и место на раѓањето, брачната состојба пред смртта; државјанството, националноста, живеалиштето и адресата на станот.

Со иницијативата се оспоруваат член 4 став 1 точка 2) во делот „националност“, член 11 став 1 точка 1) во делот „националноста“ и член 13 став 1 точка 1) во делот „националноста“.

III

Уставот на Република Северна Македонија во член 8 став 1 алинеи 1, 2, 3 и 11, утврдува дека основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот, слободното изразување на националната припадност, владеењето на правото и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со член 18 од Уставот се гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци, а на граѓаните им се гарантира заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрањето на информации за нив преку обработка на податоците.

Со 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.

Законите во Република Северна Македонија согласно член 51 од Уставот, 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 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.

Република Северна Македонија е потписник на повеќе меѓународни конвенции од различни сфери, меѓу кои и потписник на конвенции и нивни протоколи коишто го уредуваат прашањето поврзано со националниот идентитет на човекот и граѓанинот, како што е Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства усвоена од Комитетот на министрите на Советот на Европа на 10 ноември 1994 година.

Воедно, Република Северна Македонија, е потписник и на Конвенцијата за заштита на лица во однос на автоматска обработка на податоци, ратификувана со закон, објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 7/2005, како и Протоколот за нејзина измена ратификуван во Собранието на Република Северна Македонија во јуни 2021 година, со кој дополнително се зајакнува заштитата на чувствителните податоци.

Друг меѓународен документ за заштита на физичките лица во однос на обработката на личните податоци и движењето на таквите податоци е Општата регулатива за заштита на личните податоци ((ЕУ) 2016/679 - General Data Protection Regulation), со примена од 25 мај 2018 година.

Според член 3 од погоре наведената Рамковна конвенција, правото на идентитет на националните малцинства и нивните членови првенствено го вклучува правото на секој да избере да припаѓа на национално малцинство и да биде третиран или нетретиран како таков.

Според Општата регулатива за заштита на личните податоци „чувствителни податоци“ или податоци класифицирани како „посебна категорија на лични податоци“ се податоците коишто откриваат информации за расното или етничкото потекло за субјектот. Според оваа регулатива, националноста е тесно поврзана со категоријата чувствителни податоци за расна и етничка припадност, следствено ваквите податоци се со класификација на посебна категорија на лични податоци бидејќи може да го откријат расното или етничкото потекло на поединецот.

Во февруари 2020 година, Собранието на Република Северна Македонија го донесе Законот за заштита на личните податоци („Службен весник на Република Северна Македонија“ број

42/2020 и 294/2021) со кој се уредува заштитата на личните податоци и правото на приватност во врска со обработката на личните податоци.

„Обработка на личните податоци“ според член 4 став 1 точка 2. од наведениот закон, претставува секоја операција или збир на операции коишто се извршуваат врз личните податоци, или група на лични податоци, автоматски или на друг начин, како што се: собирање, евидентирање, организирање, структурирање, чување, приспособување или промена, повлекување, консултирање, увид, употреба, откривање преку пренесување, објавување или на друг начин правење достапни, усогласување или комбинирање, ограничување, бришење или уништување.

Законот за заштита на личните податоци утврдува посебни категории на лични податоци, а тие според член 4 став 1 точка 13. од наведениот закон се лични податоци кои откриваат расно или етничко потекло, политички ставови, верски или филозофски убедувања или членство во синдикални организации, како и генетски податоци, биометриски податоци, податоци што се однесуваат на здравјето или податоци за сексуалниот живот или сексуалната ориентација на физичкото лице.

Од погоре наведените одредби од Законот за заштита на личните податоци, како и од одредбите содржани во погоре наведените меѓународни акти со кои овој закон е во целост усогласен, неспорено произлегува дека секој податок којшто го открива етничкото потекло на лицето, спаѓа во категоријата на „чувствителни податоци“ или податоци класифицирани како „посебна категорија на лични податоци“, а како такви подлежат на строги безбедносни мерки за заштита на лицата во однос на автоматската обработка на ваквите податоци, во кои спаѓа и податокот за националноста.

Според член 1 став 1 од Законот за матичната евиденција („Службен весник на Република Македонија“ број број 8/1995, 38/2002, 66/2007, 98/2008, 67/2009, 13/2013, 43/2014, 148/2015, 27/2016 и 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 14/2020 и 129/2023), основните лични податоци за граѓаните се водат во матична книга на родените, матична книга на венчаните и матична книга на умрените, а според став 2 на наведениот член од Законот, матичните книги и изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните, се јавни исправи. Согласно член 1-а од Законот, извод од матична книга прет-

ставува јавна исправа која се издава на пропишан образец врз основа на податоците од матичните книги.

Во Законот за матичната евиденција се пропишани основните лични податоци коишто се запишуваат во матична книга на родените, матична книга на венчаните и матична книга на умрениите, коишто податоци понатаму ќе бидат содржина на изводите и уверенијата како јавни исправи.

Имено, според член 4 став 1 точка 2) од Законот, во матичната книга на родените се запишуваат податоци за родителите на детето, и тоа: име и презиме (за мајката и моминското презиме); ден, месец, година и место на раѓањето; националност; државјанство; матичен број; живеалиште и адреса на станот.

Според член 11 став 1 точка 1) од Законот, во матичната книга на венчаните се запишуваат податоци за склучување на бракот, и тоа: име и презиме на брачните другари; ден, месец, година и место на раѓањето; матичниот број; државјанството, националноста, живеалиштето и адресата на станот на брачните другари; ден, месец, година и место на склучување на бракот и изјави на брачните другари за нивното презиме.

Според член 13 став 1 точка 1) од Законот, во матичната книга на умрениите се запишуваат податоци за смртта, и тоа: име и презиме на умрениот; неговото презиме пред склучувањето на бракот; полот; час, ден, месец, година и место на смртта; ден, месец, година и место на раѓањето, брачната состојба пред смртта; државјанството, националноста, живеалиштето и адресата на станот.

Од содржината на член 4 став 1 точка 2) и член 11 став 1 точка 1) од Законот произлегува дека во постапка за евидентирање на родено дете и склучен брак во матичните книги, родителите на детето и брачните другари треба да ја наведат и својата национална припадност.

Со погоре наведените одредби од Законот за матичната евиденција, како основен податок којшто се впишува во матичните книги, е предвиден и податокот за националната припадност на граѓаните.

Припадноста кон одредена националност е приватно и лично чувство на секој поединец, и негово лично право е да одлучи дали ќе се изјасни и како ќе се изјасни за сопствената националност, но и право да одлучи да не се изјасни.

Во смисла на погоре наведеното, од Законот за матичната евиденција не произлегува можност, обработката на овој податок да биде на доброволна основа, а со тоа на граѓаните не им се остава можност и да не се изјаснат за нивната национална припадност. Воедно, според член 13 став 1 точка 1) од Законот, ваквиот податок се бара и во постапка за евидентирање на умрено лице, ова дотаму, што друго лице (пријавителот на смрт на лице), треба да се изјасни за националноста на која му припаѓало, односно со која се идентификувало умреното лице.

Според Судот, податоците како името, презимето, државјанството, адреса на живеење, ден, час, година (на родено лице, на венчани лица, на умрено лице) и сл., разбирливо се релевантни податоци за целите на матичната евиденција (евидентирање на родено дете, склучен брак, умрено лице), меѓутоа, податокот за националната припадност на граѓаните, според Судот, не може да се смета за релевантен и клучен за целите на матичната евиденција, особено не во задолжителна форма. Оттука, произлегува дека впишувањето на податокот за националност во официјалните записи и извадоците коишто се издаваат врз основа на нив, значи обработка на личен податок со квалификација на чувствителен податок, којшто спаѓа во посебна категорија на лични податоци. Ова, дотолку повеќе што изјаснувањето за националната припадност, не е должност, туку можност (незадолжителен податок) со што граѓаните се лишени од правото и да не се изјаснат за својата национална припадност, за што Судот изрази сомнеж за согласноста на оспорените делови содржани во одредбите на Законот со член 8 став 1 алинеја 2 од Уставот за слободното изразување на националната припадност како темелна вредност на уставниот поредок што го вклучува правото на лицето да ја изрази, но и да не ја изрази националната припадност.

Воедно, Законот за матичната евиденција не предвидува никаква можност за промена на податокот за националност, со што еднаш регистрираната националност останува како таква, без можност поединецот да го измени еднаш запишаниот податок за националноста, како негово лично право. Ваквата околност претставува пречка за одлуката на поединецот да ја усогласи дадената информација за неговата националност со сопственото лично чувство на национална припадност кое како прашање на самоперцепција може и да се промени. Слободното изразување на националната припадност, не го вклучува само правото на изјаснување и неизјаснување за националното чувство, како лично

чувство на поединецот, туку и право истото да се промени. Изјаснувањето треба да биде оставено на волјата на поединецот. Неможноста да се промени националната определба, пред Судот дава дополнителен сомнеж во однос на согласноста на оспорените делови содржани во одредбите на Законот со правото на слобода на самоидентификација од член 8 став 1 алинеја 2 од Уставот.

Во однос на обработката на податоците, со член 5 од Конвенцијата за заштита на лица во однос на автоматска обработка на податоци, се уредува дека: 1. Обработката на податоците е пропорционална во однос на легитимната цел што се следи и во сите фази од обработката се одразува праведна рамнотежа помеѓу сите засегнати интереси, јавни или приватни и засегнатите права и слободи. 2. Секоја страна предвидува дека обработката на личните податоци се врши врз основа на слободна, специфична, информирана и недвосмислена согласност на субјектот на лични податоци или на некоја друга легитимна основа утврдена со закон. 3. Личните податоци што се подложени на обработка се обработуваат законски. 4. Личните податоци што се подложени на обработка: а) се обработуваат правично и на транспарентен начин; б) се собираат за конкретни, јасни и со закон утврдени цели и не се обработуваат на начин кој не е во согласност со тие цели; натамошната обработка за цели на архивирање од јавен интерес, научни или историски истражувачки цели или статистички цели, се смета дека е во согласност со првичните цели за собирање на податоците доколку се преземени соодветни заштитни мерки; в) се соодветни, релевантни и непрекумерни во однос на целите за кои се обработени; г) се точни и каде што е потребно, ажурирани; д) се чувани во форма што овозможува идентификација на субјектот на лични податоци, не подолго од она што е потребно за да се исполнат целите поради кои податоците се обработуваат.

Од одредбата на погоре наведената Конвенција, јасно произлегува дека особено се води сметка за легитимната цел што се следи за потребата од обработката на податоците, дека обработката на личните податоци се врши врз основа на слободна, специфична, информирана и недвосмислена согласност на субјектот на лични податоци или на некоја друга легитимна основа утврдена со закон, како и дека податоците се собираат за конкретни, јасни и со закон утврдени цели и не се обработуваат на начин којшто не е во согласност со тие цели, а во конкретниот случај, нејасна е општествената оправданост од ваквата определба во

Законот за матичната евиденција, податокот за националната припадност на граѓаните да биде предмет на задолжителна обработка, покрај основните (име, презиме, единствен матичен број, државјанство и сл.), односно нејасна е легитимната цел што сака да се постигне со задолжителната обработка и на овој податок. Ваквата нејасна општествена оправданост и нејасна легитимна цел што сака да се постигне со задолжителното обработување на податокот за националната припадност, директно задира и ја повредува смислата и суштината на слободата на изразување на националната припадност. Советодавниот комитет за Рамковната конвенција за национални малцинства, изразил критика во однос на задолжителното назначување на етничката припадност во личните документи, или во внатрешните записи коишто ги води администрацијата, вклучувајќи ја полицијата и здравствените власти, како спротивни на правото на самоидентификација.

Имајќи предвид дека според Законот за матичната евиденција податоците евидентирани во матичните книги, меѓу кои и податокот за националност, се содржина на официјални извадоци коишто се издаваат врз основа на матичните книги, тоа пред Судот, остава сомнеж и за согласноста на оспорените делови содржани во законските одредби со одредбите од член 18 од Уставот со кој се гарантира сигурноста и тајноста на личните податоци и на граѓаните им се гарантира заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците.

Понатаму, со член 25 од Уставот на Република Северна Македонија, на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватност на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот. Оваа уставна гаранција ги вклучува и карактеристиките и вредностите коишто ја дефинираат личноста, меѓу кои и оние коишто го дефинираат како припадник на национална заедница. Националноста е приватно и внатрешно чувство на човекот, и никој не може да биде принуден тоа чувство да го манифестира во јавноста, а уште повеќе тоа лично и внатрешно чувство да биде предмет на институционално задолжително администрирање во регистрите на државата.

Во контекст на погоре наведеното, член 1 од Конвенцијата за заштита на лица во однос на автоматска обработка на податоци, уредува дека целта на оваа конвенција, во рамките на секоја држава за секое лице, без разлика на националноста и местото на

живеење, е да го осигура почитувањето на неговите права и основни слободи, особено правото на приватност, кога станува збор за автоматска обработка на личните податоци. Во оваа смисла, член 9 точка 1 потточка а) од оваа конвенција уредува дека „Секое физичко лице има право да не биде предмет на одлука која има значително влијание врз него или неа, а која е исклучиво врз основа на автоматизирана обработка на лични податоци без да се земат предвид неговите или нејзините ставови”.

Европскиот суд за човекови права во Стразбур, во свои одлуки изразил став дека прашањата за национален идентитет, се прашања во врска со правото на почитување на приватниот и семејниот живот од член 8 (право на почитување на приватниот и семејниот живот) од Европската конвенција за заштита на човековите права, а една таква одлука со ваквиот изразен став, е забележана и во случајот Тасев против Република Северна Македонија (Case of Tasev v. Nort Macedonia, application no. 9825/13).

Оттука, според Судот, оспорените делови на одредбите од Законот за матичната евиденција, за изјаснување на граѓаните за сопствената национална идентификација, без можност за избор да се изјаснат или не, но и да го променат изјаснувањето, неспорно навлегува и во сферата на човековата приватност и личен живот, со што и од овој аспект Судот изрази сомнеж за согласноста на оспорените делови од законските одредби со член 25 од Уставот.

Република Северна Македонија е потписник на повеќе меѓународни конвенции од различни сфери, меѓу кои и потписник на погоре наведените конвенции и нивни протоколи. Според член 118 од Уставот, меѓународните договори што се ратификуваат согласно со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не може да се менуваат со закон. Меѓународните конвенции создаваат меѓународни стандарди со цел да бидат признати и општо прифатени. Според член 8 став 1 алинеи 1 и 11 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија. Непочитувањето на меѓународните конвенции би можело да доведе до повреда на темелните вредности на уставниот поредок.

Темелната вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија, утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 на

Уставот, е владеењето на правото. Оваа темелна вредност, помеѓу другото, се заснова и на постулатот на примарното значење на основните човекови слободи и права, како и правната сугурност на граѓаните дека нормите во законите се конципирани согласно со одредбите на Уставот со кои се утврдени и гарантирани основните човекови слободи и права, а како што уредува член 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. Несогласноста на Законот или негови одредби со Уставот, го доведува во прашање уставниот принцип на владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија, со што и од овој аспект Судот изрази сомнеж за согласноста на оспорените делови содржани во одредбите на членовите од Законот со одредбите на Уставот.

Имајќи го предвид погоре изнесеното, пред Судот, со основ се постави прашањето за согласноста на оспорениот член 4 став 1 точка 2) во делот „националност“, член 11 став 1 точка 1) во делот „националноста“ и член 13 став 1 точка 1) во делот „националноста“ од Законот за матичната евиденција со одредбите од член 8 став 1 алинеи 1, 2, 3 и 11, член 18, член 25 и член 51 од Уставот на Република Северна Македонија. Воедно, согласно член 27 од Деловникот на Уставниот суд, поради можност од настанување на тешко отстранливи последици, Судот одлучи да го запре извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорените делови содржани во одредбите на членовите од Законот, до донесувањето на конечната одлука.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.92/2023 од 20.12.2023)**

*

*

*

Во врска со поднесената иницијатива на политичката партија „Левица“ за поведување постапка за оцена на уставноста на член 4 став 1 точка 2 во делот „националноста“, член 11 став 1 точка 1 во делот „националност“ и член 13 став 1 во делот

„националноста“ од Законот за матичната евиденција („Службен весник на Република Македонија“ бр.8/1995, 38/2022, 66/2007, 98/2008, 67/2009, 13/2013, 43/2014, 148/2015, 27/2016 и 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.14/2020 и 129/2023), врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 година и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019 и 256/2020) по гласањето против предлогот содржан во Решението У.бр.92/2023 со кое Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучи да поведе постапка за оцена на уставноста на веќе наведените одредби од наведениот закон, писмено го образложувам моето несогласување со следното:

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

По поднесената иницијатива на политичката партија „Левица“ за поведување постапка за оцена на уставноста на член 4 став 1 точка 2 во делот „националноста“, член 11 став 1 точка 1 во делот „националност“ и член 13 став 1 во делот „националноста“ од Законот за матичната евиденција („Службен весник на Република Македонија“ бр.8/1995, 38/2022, 66/2007, 98/2008, 67/2009, 13/2013, 43/2014, 148/2015, 27/2016 и 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.14/2020 и 129/2023) гласав против предлогот содржан во Решението У.бр.92/2023 со кое Уставниот суд на седницата одржана на ден 20 декември 2023 година, одлучи да поведе постапка за оценување на претходно наведените одредби од наведениот закон.

Со сиот почит кон ставот на мнозинството судии изнесен во Решението У.бр.92/2023, причините кои не се согласувам со одлуката содржана во неведеното решение за поведување постапка за оценување на уставноста на одредбите од наведениот закон, а кои ставови беа изнесени при расправата на XLV-та седница одржана на ден 20 декември 2023 година, ќе ги изнесам низ призмата на неколку аргументи.

Точно е и се согласувам со наводите изнесени во рефератот дека:

- изводот од матичната евиденција е јавна исправа;
- дека податоците внесени во изводите се лични податоци;
- дека Република Северна Македонија е потписник на голем број на Меѓународни договори и Конвенции за заштита на човековите права;

- точно е дека согласно член 4 став 1 точка 13 од Законот за заштита на лични податоци, етничкото потекло спаѓа во посебни категории на лични податоци.

Се согласувам дека според член 18 од Уставот, меѓународните договори што се ратификувани согласно со Уставот на Република Северна Македонија се дел од внатрешниот правен поредок и истите неможат да се менуваат со закон, бидејќи истите имаат сила на законот.

Меѓутоа, она што е мое мислење, поради што јас не се согласувам со мнозинството судии на Судот, за ставовите изнесени во решението, е следното:

Во член 8 став 1 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија, децидно е наведено дека слободното изразување на националната припадност претставува темелна вредност на Уставниот поредок на Република Северна Македонија. Оваа одредба е јасна и прецизна. Со Законот за матична евиденција, поточно со оспорените одредби, ова право се операционализира, се реализира во стварноста.

Правото на националното изразување, кое е уставно загарантирано, е субјективно право и својство на секој граѓанин како индивидуа.

Тоа е бланкетна правна норма, коешто содржи право, а не обврска. Граѓанинот ќе се изјасни доброволно, ако сака, ако несака немора, ќе биде неизјаснет, никој на тоа неможе да го принуди. Лично право е на граѓанинот дали и на кој начин, во која форма (писмено или усмено) ќе ја изрази својата национална припадност.

За правото на националното изразување на човекот не постојат одредени услови, кои како обврска да бидат исполнети.

По мое мислење, право е на секој поединец, доколку сака да ја искаже својата национална припадност и пред државните органи, во било која форма усмена или писмена.

Тоа што изводите од матичните книги на евиденција се јавни исправи незначат дека секој друг човек има право на увид во матичната евиденција врз личните податоци. Изводите се наменети за секое лице поединечно и истите се издаваат во постапка определена со Закон.

Ниедно лице неможе да земе извод од матичната служба за друго лице, доколку нема овластување.

Во член 60 од Законот за општа управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015) определено е што претставува јавната исправа, а тоа е:

Во став 1: Секоја јавна исправа издадена во пропишана форма од страна на јавен орган во рамките на својата надлежност го докажува она што во неа се потврдува или определува. Ова, исто така се применува и кога исправата е обезбедена во електронска форма или во микрофилмска копија.

Според Законот за заштита на личните податоци („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020), етничката или националната припадност спаѓа во делот на посебна категорија на лични податоци.

Иако Уставниот суд нема надлежност да постапува за тоа дали овие два закони се во меѓусебна согласност, сепак меѓу двата закони нема колизија. Ова од причина што никаде во Законот за заштита на личните податоци нема упатувачка норма да не се запишува националноста во изводите од матичната евиденција. Напротив при обработката на личните податоци се постапува во целосна согласност со истиот закон. Во членовите 28, 30, 32, 36, од наведениот закон предвидени се Контролор, Заеднички контролори и обработувач на личните податоци, како лица задолжени да постапуваат со личните податоци. Истите лица се должни при обработката на личните податоци во целост да постапуваат согласно наведениот закон, а во спротивно се одговорни согласно позитивните прописи за непочитувањето на законот.

Доколку се има во вид донесеното решение за поведување постапка, иако во истото се споменуваат повеќе меѓународни конвенции и протоколи за заштита на човековите права, сепак во нив никаде во ниту една одредба буквално нема посочено ниедна забрана за изразување на националната припадност во матичната евиденција. Ако се изврши и увид во истите, во сите нив ќе се констатира дека во истите, напротив, правото на изразување на националната припадност е загарантирано. Никаде во наведените договори нема забрана за да може гараѓанинот во една држава пред државните власти за свои потреби, писмено да ја изрази својата национална припадност. Впрочем нашиот уставотворец при носењето на Уставот на Република Северна Македонија,

како највисок правен акт на нашата држава, ги имал во вид меѓународните договори и конвенции и истото право во членот 8 став 1 алинеа 2 од Уставот, го гарантирал како една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија. Во конкретниот случај тоа е стекнато уставно право уште многу поодамна, а кое е операционализирано во членовите 4 и 12 од Законот за матичните книги објавен во „Службен весник на СРМ“ бр.6/73 година, од 12 април 1973 година и истото право опстојувало до сега. Стекнатите права треба да се негуваат и да се надоградуваат, тоа се цивилизациски вредности на нашите граѓани.

Не се согласувам со наводите во Решението дека изразувањето на националната припадност е ирелевантно. За граѓаните кои сакаат писмено да се изјаснат, несмее истото право да се изјасни. Впрочем, такво право е предвидено и со Законот за кривична постапка, како и со Законот за парнична постапка, каде што судот ја прашува странката на која националност припаѓа, а со цел да му овозможи да го употреби во постапката јазикот на својата национална припадност. Види членови 93 до 97, член 230 и член 256 од Законот за парнична постапка. Во спротивно неприменувањето на овие одредби претставува апсолутна суштествена повреда на постапката, утврдена со член 343 став 2 точка 14 од Законот за парнична постапка.

По мое длабоко убедување во оспорената одредба нема принуда, како што е ставот на мнозинството судии на овој суд, тоа е оставено на добрата волја секој граѓанин кој сака да може да се изјасни или не.

Како личен податок истиот е доволно заштитен со веќе споменатиот Закон за заштита на личните податоци. Во истиот закон како што претходно е прецизно наведено, определено е кој и како да постапува со личните податоци. Наведена е и одговорноста на лицата кои ги обработуваат личните податоци.

Не се согласувам со мнозинството на судии, дека меѓународните договори коишто се ратификувани од нашата држава имаат поголема правна сила од законите. Тоа е произволно толкување бидејќи никаде не го пишува во Уставот. Меѓународните договори, со самото ратификување имаат својство на закон, поради кој факт неможат да се менуваат со друг закон.

На крајот, а во врска со хиерархијата на прописите, укажувам дека Уставот е јасен во член 110 во кој е наведено дека Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот, а не дали законите се во согласност со меѓународните договори.

Судија на Уставниот суд,
м-р Фатмир Скендер
(У.бр.92/2023 од 20.12.2023)

I.2.2. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПРОПИСИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ

29.

У.бр.81/2022

- Регулациски план на ГУП

Советот на Град Скопје не може со одлука за донесување на регулациски план на ГУП да го замени важечкиот ДУП, донесен во законски утврдена постапка. Имено, законската обврска детален урбанистички план да биде усогласен со генерален урбанистички план и регулациски план доколку е донесен, ако истиот се однесува на важечки и во примена детален урбанистички план, би претставувало фактичка суспензија и неможност да се применува деталниот урбанистички план. Оттука, пред Судот основано се постави прашањето дали со донесување на оспорениот акт Советот на Град Скопје, ги пречекорил своите законски овластувања, со што сериозно ја нарушил правната сигурност на граѓаните, што не е во согласност со темелната вредност на уставниот поредок, владеење на правото утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 12.07.2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.27-8039/1 од 23 август 2021 година, донесена од Советот на Град Скопје („Службен гласник на Град Скопје“ бр.11/2021 од 24.08.2021 година).

2. СЕ ЗАПИРА извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на актот, означен во точката 1 од ова решение.

3. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Подносителот Бојан Милошевски, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.27-8039/1 од 23 август 2021 година, донесена од Советот на Град Скопје („Службен гласник на Град Скопје“ бр.11/2021 од 24.08.2021 година).

Во наводите од иницијативата подносителот наведува дека Одлуката за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, според подносителот е во спротивност со одредбите од член 8 став 1 алинеи 3, 6 и 7, член 9, член 30 алинеи 1 и 3, член 51 став 1, член 55, член 68 став 1 алинеја 2 и Амандман XVII од Уставот на Репу-

блика Северна Македонија, како и со одредбите од член 14 ставови 6 и 7 и член 42 став 5 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 90/2017, 64/2018 и 168/2018).

Во иницијативата се наведува дека во текстуалниот и графичкиот прилог од донесениот Регулациски план, можат да се забележат низа пропусти и нерегуларности коишто се спротивни на Генералниот урбанистички план. Имено, во блок 2 од градска четврт 3 05 во Регулацискиот план е предвидена намена М(А+Б), меѓутоа на лице место е веќе изграден верски објект - црква кој објект е предвиден со Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 донесен со Одлуката бр.07-7546/4 од 06.11.2013 година. Понатаму, во блок 3 и блок 4 со оспорениот Регулациски план е предвидена намена Д1 - парковско зеленило, на простор каде што во блок 3 е веќе реализирана намена паркинг простор – јавно паркирање кој е во функција на постојните објекти со намена А2 - домување во станбени згради, додека во блок 4 покрај улицата „Карпошово востание“ има реализирани рампи за подземно паркирање. Исто така, во блок 6 со оспорениот Регулациски план, предвидено е парковско зеленило на веќе постоечко подземно паркирање. Во блок 7, согласно наведениот Детален урбанистички план на место предвидено за хелиодром во функција на ДЗУ „8-ми Септември“, со оспорениот Регулациски план, предвиден е простор за парковско зеленило, кое место е дел од веќе формирана градежна парцела на ДЗУ „8-ми Септември“. Во блок 8 со Регулацискиот план се предвидува парковско зеленило, на место кое е во владение и исклучиво во функција за потребите на поликлиниката „Букурешт“, како и на местото во истиот блок каде со Деталниот урбанистички план е предвидено намена Е2 суперструктура - бензинска пумпа, со Регулацискиот план се предвидува мешана намена А+Б.

Согласно наведеното, подносителот смета дека доносителот на оспорениот акт постапил спротивно на член 14 ставови 6 и 7 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, според кој со сигурност може да се заклучи дека постои неусогласеност на оспорената одлука со Генералниот урбанистички план за Град Скопје 2021-2022, како и со постоечкиот и на сила Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 донесен со Одлуката бр. 07-7546/4 од 06.11.2013 година.

Доносителот на оспорениот акт, постапил спротивно и на член 42 став 5 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, од причина што истиот не го прикачил на веб-страницата на Град Скопје, со што постои суштествена повреда на постапката за негово донесување.

Понатаму, според подносителот, со оспорената одлука, Советот на Град Скопје ги доведува во нееднаква положба граѓаните и институциите што имаат сопственост на недвижности на територија на Општина Карпош, на начин што не можат да ја реализираат намената и правото коешто им е загарантирано и дадено согласно акт на Општината (Деталниот урбанистички план З 05 донесен со Одлуката бр. 07-7546/4 од 06.11.2013 година), во смисла на тоа дека овие права може да им се одземаат или ограничат со Регулациски план, а притоа да не постои никаков јавен интерес кој евидентно не е прикажан од истиот.

Подносителот на иницијативата смета дека несомнено се создава и правна несигурност на начин што со оспорената одлука се дерогира и се прави обид да му се „одземе“ правната сила на веќе постоечкиот и важечки Детален урбанистички план, со којшто граѓаните и правните лица ги остваруваат своите права и правни интереси. Имено, веќе донесен Детален урбанистички план како општ акт којшто го донесува Советот на општината и Советите на општините на Градот Скопје, неговата законитост може, само и единствено да се преиспитува со одлука на Уставниот суд, а сè до тогаш општините се должни да постапуваат по барањата на граѓаните во смисла на издавање на соодветна градежно-техничка документација за градби од нивна надлежност, и притоа во ниту една ситуација не може истиот да биде заменет со Одлука за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план, па дури и истиот да е од повисок ранг.

На ден 22.11.2022 година, од страна на подносителот на иницијативата, доставен е поднесок за допрецизирање и појаснување на иницијативата, со којшто се дополнуваат наводите за неусогласеноста на Регулацискиот план, со Деталниот урбанистички план З 05 донесен со Одлуката бр. 07-7546/4 од 06.11.2013 година, во смисла на утврдување на нова намена за конкретна градежна парцела ГП 6.3 измена на параметри во конкретна градежна парцела ГП 6.1. Во поднесокот се тврди дека во блок 3 и блок 4 во важечкиот Детален урбанистички план веќе дефинираните и утврдени паркинг места и испланирани и изведени на

лице место согласно потребите на целиот блок со Регулациониот план, истите во целост се прикажани како Д1 - парковско зелено. Од наведеното дополнување и појаснување, подносителот констатира дека оспорената одлука во целост е во спротивност со член 117 став 3 од Правилникот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.225/2020, 219/2021 и 104/2022).

На ден 07.07.2023 година, подносителот достави Графички прилог за Регулациони план на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, како дополнителен прилог кон иницијативата.

Имајќи го предвид наведеното во иницијативата и нејзините дополнувања, се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената одлука и истата да ја укине, а до донесување на конечната одлука, Судот согласно член 27 од Деловникот, да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорената одлука, со цел спречување на тешко отстранливи последици.

II

Судот на седница утврди дека Советот на Град Скопје на седумдесет и петтата седница на 23 август 2021 година, донел Одлука за донесување на Регулациони план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05 бр.27-8039/1 од 23 август 2021 година, објавена во („Службен гласник на Град Скопје“ бр.11/2021 од 24.08.2021 година).

При утврдување на фактичката состојба, Судот ги имаше предвид сите прибавени докази, и тоа:

- Планска програма со плански опфат за Регулациони план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.13-4585/2 од 28.05.2018 година, донесена од страна на Комисијата за урбанизам на Град Скопје;

- Решение за одобрување на планска програма за Регулациони план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.08-4685/4, донесено од градоначалникот на Град Скопје, на 28.05.2018 година, по претходно изработен Предлог за одобрување на Планска програма за Регулациони план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.13-4685/3 од 28.05.2018 година, изработен од Комисијата за урбанизам на Град Скопје;

- Потврда за заверка на Планска програма за Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.08-4685/5 од 28.05.2018 година, донесена од страна на Комисијата за урбанизам на Град Скопје;

- на 02.07.2018 година, отворена е постапка за изработка и донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, со прикачување на Барање бр.13-5820/1 од 02.07.2018 година;

- Забелешки бр.13-5820/2 од 29.06.2021 година, дадени од Комисијата за урбанизам на Град Скопје, поради неопходноста од флексибилноста во процесот на спроведување на Регулацискиот план, а во врска со усогласувањето на истиот со Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022;

- Одговор на забелешки технички број K10218 од 05.07.2021 година, доставен од страна на Агенцијата за планирање на просторот на Република Северна Македонија;

- Позитивно мислење бр.0939-10021/2 од 13.07 2021 година, за утврдената состојба по споредувањето на податоците од Регулацискиот план на Генерален урбанистички план на Град Скопје за четврт 3 05, со податоците од катастарскиот план, издадено од страна на Агенцијата за катастар на недвижности на Република Северна Македонија;

- Позитивно мислење бр.13-5820/3 од 16.08.2021 година, за изработување на предлогот за Регулацискиот план на Генерален урбанистички план на Град Скопје за четврт 3 05 со површина 63,20 хектари во согласност со Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022, издадено од Комисијата за урбанизам на Град Скопје;

- Конечен предлог план за Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр. 0903-367/4 од 18.08.2021 година, доставен од страна на Агенцијата за планирање на просторот;

- Одлука за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр 27-8039/1 од 23.08.2021 година, донесена врз основа на член 36 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.05/02), и член 94 став 1 од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020), од страна на Советот на Град Скопје. Одлуката е објавена во „Службен гласник на Град Скопје“ бр.11/2021 од 24.08.2021 година;

- Известување за извршено дигитално преклопување, на податоците од Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05 со податоците од катастарските парцели, бр.0939-10021/3 од 23.09.2021 година, од Агенцијата за катастар на недвижности на Република Северна Македонија и

- доказ за објавата на донесениот Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05 на

27.09.2021 година, на веб-страницата на Град Скопје (http://gisportal.skopje.gov.mk/GUP_sintezni/Z05.pdf).

Во одговорот од Советот на Град Скопје, бр.08-11611-1 од 04.10.2022 година, се наведува дека согласно член 7 став 1 точка 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, постојат генерален урбанистички план, детален урбанистички план, урбанистички план за село и урбанистички план за вон населено место. На тој начин законодавецот предвидел рангирање односно хиерархиска поставеност на споменатите видови на урбанистички планови. Оттука, деталниот урбанистички план е план од пониско ниво во однос на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022. Во одговорот, се наведува дека врз основа на Генералниот урбанистички план 2012-2022, Советот на Општина Карпош, донел Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 со Одлуката бр.07-7546/4 од 06.11.2013 година и кој е сè уште во сила, а имајќи го предвид фактот на донесување на Деталниот урбанистички план значи дека истиот е усогласен со Генералниот урбанистички план и Општината согласно одредбите од Законот за општата управна постапка го спроведува истиот и издава и одобрува градежно-техничка документација. Понатаму, се наведува дека Деталниот урбанистички план кој го донела Општина Карпош за градска четврт 3 05 е од 2013 година, додека пак Регулацискиот план е донесен во 2021 година, односно 7 години подоцна. Како неспорен факт се наведува и дека Деталниот урбанистички план потребно е да биде усогласен со Регулацискиот план доколку бил донесен пред донесување на деталниот урбанистички план и истото претставува принцип на вертикална хиерархиска усогласеност кој е присутен во законските и подзаконските акти за урбанистичко планирање. Наведеното подразбира дека Деталниот урбанистички план за градска четврт 3 05 од 2013 година во времето кога бил донесен од страна на Советот на Општина Карпош, не егзистирал Регулацискиот план на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за таа градска четврт. Иако новиот Закон за урбанистичко планирање не го познава институтот регулациски план, со член 94 во делот на преодните и завршните одредби предвидено е дека започнатите постапки за донесување на регулациски план на генералниот урбанистички план на денот на отпочнување на примената на овој закон, односно 18 јуни 2020 година ќе продолжат согласно одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Во однос на наводите во иницијативата за различните намени и параметри предвидени со Деталниот урбанистички план и Регулациониот план и податоците од постојната состојба за градска четврт З 05, од страна на доносителот на актот наведена е следната фактичка состојба:

- во блок „З 05 02“ се предвидува доминантна класа на намена М(А+Б), односно „А“ – домување и „Б“ – комерцијални и деловни намени. Покрај доминантните класи на намените биле предвидени и „В“ – јавни институции (во рамките на намената „В“ спаѓала и намената „В5“ – верски институции), „Д1“ – парковско зеленило и површина под секундарна инфраструктура. Приложен е и табеларен приказ со нумерички показатели;

- во блоковите „З 05.03“ и „З 05.04“ (како и во сите други блокови) предвидената класа на намени „Д1“ – претставува јавен интерес од највисоко ниво. Согласно член 59 од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање, минималниот број на паркинги места за планираните намени на земјиштето и градбите за „Д1“ – парковско зеленило, се определува од проектната документација во зависност од специфичните потреби и услови. Од тука произлегува дека со детален урбанистички план може попрецизно да се уредат јавните површини со детална диспозиција на јавните отворени паркинзи и парковско зеленило;

- во блокот „З 05.06“ по должина на улицата „Никола Русински“ било планирано зеленило кое постои на лице место и не задира во постоечките подземни паркинзи. И за овој блок важело образложението коешто е дадено за претходните два блока;

- во блокот „З 05.06“ на местото каде што било предвидено „Д1“ – парковско зеленило од увид на лице место може да се констатира дека истото е постоечко, исто така со увид во важечкиот Детален урбанистички план може да се види дека на таа локација не се предвидува хелиодром и

- во блокот „З 05.08“ по должината на новопланираната улица „С5“ исто така било предвидено „Д1“ – парковско зеленило кое на лице место постои и не навлегува во поликлиниката „Букурешт“, а од истата било одвоено со постоечка улица.

III

Владеење на правото, правната заштита на сопственоста и слободата на пазарот и претприемништвото се дел од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, утврдени во член 8 став 1.

Граѓаните на Република Северна Македонија, согласно член 9 став 1 од Уставот, 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. Во став 2 од истиот член е утврдено дека граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Со член 30 став 1 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување. Додека со став 3 од истиот член е утврдено дека 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.

Во Република Северна Македонија, според член 51 став 1 од Уставот, законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Уставниот суд, одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите, согласно член 110 алинеја 2 од Уставот.

Системската и хиерархиската уреденост на урбанистичкото планирање во системот на просторното и урбанистичкото планирање, целите и начелата на урбанистичкото планирање и уредувањето на просторот, видовите и содржината на урбанистичките планови, условите за вршење на работите од областа на урбанистичкото планирање, постапките за изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови, надзорот над спроведувањето на одредбите на овој закон, како и други работи од областа на урбанистичкото планирање, се уредени со Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020).

Во главата IX „Завршни одредби“ на овој закон, во член 94 став 1 е утврдено дека започнатите постапки за донесување на регулациски план на генерален урбанистички план до денот на отпочнување на примена на овој закон, ќе продолжат согласно одредбите на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 90/2017, 64/2018 и 168/2018). Според став 2 на истиот член, доколку во генерален урбанистички план до денот на отпочнување на примена на овој закон е утврдена разработка на генералниот урбанистички план со регулациски планови, во периодот додека е во сила генералниот урбанистички план, регулациските планови ќе бидат изработени и донесени како измени и дополнувања на генералниот урбанистички план во

постапка согласно со член 31 од овој закон. Додека во став 3 на истиот член, регулациските планови на генерален урбанистички план кои се донесени согласно со Законот за просторно и урбанистичко планирање, се применуваат во согласност со одредбите на овој закон како составен дел на генералниот урбанистички план.

Во конкретниот случај, согласно член 94 став 1 од Законот за урбанистичко планирање, анализата на правната и фактичката состојба во однос на постапката за донесување на оспорената одлука, Судот ја изврши во однос на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 90/2017, 64/2018 и 168/2018) кој бил во сила во времето на отпочнувањето на постапката за донесување на оспорената одлука.

Во Законот за просторно и урбанистичко планирање, во член 14 е утврдено дека Регулациски план на генерален урбанистички план е план со кој може да се врши разработка на плански опфат на генерален урбанистички план заради утврдување на граници за детално планирање. Притоа, регулацискиот план содржи текстуален дел, графички приказ на планските решенија на опфатот и инфраструктурата и нумерички дел со билансни показатели за планскиот опфат и за инфраструктурата. Графичкиот приказ содржи граница на опфат која е уредена со генералниот урбанистички план за детално планирање, граници на зони според намена на земјиште утврдено во генералниот урбанистички план, општ режим на градење итн. Текстуалниот дел на регулацискиот план содржи цел и средства на планските решенија, посебни услови за просторен развој, параметри за спроведување на планот, плански услови за детално планирање итн. Регулацискиот план како план од пониско ниво мора да биде усогласен со генералниот урбанистички план, притоа податоците за постојната состојба, можностите за просторен развој и програмските проекции за просторен развој, претставуваат документациона основа на регулацискиот план на генералниот урбанистички план, која е прилог на планот.

Во глава VI „Постапка за изработување и донесување на урбанистички планови и урбанистичко-плански документациски“ од Законот за просторно и урбанистичко планирање, во точка 14 во член 40 детално се уредува постапката за изработување и донесување на регулациски план на генерален урбанистички план.

Донесувачот на урбанистичкиот план односно на регулациониот план на генерален урбанистички план според член 42 став 5 од Законот, е должен примерок од донесениот урбанистички план и регулациониот план на генерален урбанистички план во електронска форма да го објави на својата веб-страница.

Во конкретниот случај, од извршениот увид во доставената документација којашто се однесува на постапката за донесувањето на оспорената одлука, Судот утврди дека Советот на Град Скопје во целост ја запазил законски уредената постапка за донесување на конкретниот Регулациони план, и ја спровел законски пропишаната фаза за објавување на донесениот акт во електронска форма на веб-страницата на Град Скопје, поради што наводите на подносителот дека доносителот на оспорената одлука, постапил спротивно на член 42 став 5 од Законот се неосновани.

Имајќи го предвид значењето и уредувањето на регулациониот план на генерален урбанистички план, според Судот, произлегува дека истиот утврдува граници на идно детално планирање, односно начинот на дефинирање на границите на планскиот опфат со регулациони план претставува основа за донесување на детален урбанистички план. Од оспорената одлука може да се утврди дека истата се однесува на донесување на Регулациони план на Генерален урбанистички план за градска четврт 3 05 за кој веќе постои важечко детално планирање, односно Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 донесен со Одлука бр. 07-7546/4 од 06.11.2013 година од страна на Советот на Општина Карпош.

Согласно член 43 став 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, периодот за планирање на просторот утврден во регулациони план на генерален урбанистички план треба да е соодветен со периодот за планирање на просторот утврден во генералниот урбанистички план според кој е донесен.

Врз основа на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022, Советот на Општина Карпош донел Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 со Одлуката бр.07-7546/4 од 06.11.2013 година, кој сè уште е во сила, што упатува и на фактот дека истиот е усогласен со Генералниот урбанистички план. Од друга страна пак, според Судот, спротивно на уредувањето во член 43 став 2 од Законот, Регулациониот план на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за градска четврт 3 05 е донесен во 2021 година, односно 7 години подоцна и

истиот врши разработка на генерален урбанистички план и утврдува граници за детално планирање за веќе постоечки детален урбанистички план.

Имајќи предвид дека во член 23 од Законот за урбанистичко планирање (којшто сега е во сила) е уредено прашањето во кои случаи и во каква постапка може да се суспендира примената на урбанистички план или негови делови, кои се обврските на донесувачот на планот, кои се последиците, како и временските рокови, што претставува законски основ за суспензија на примена на детален урбанистички план или негови делови, според Судот, Советот на Град Скопје не може со одлука за донесување на регулациски план на генерален урбанистички план да го замени важечкиот детален урбанистички план, којшто бил донесен во законски утврдена постапка. Оттука, Судот смета дека со оспорената одлука за донесување на Регулациониот план, Советот на Град Скопје излегува надвор од своите законски надлежности. Имено, законската обврска детален урбанистички план да биде усогласен со генерален урбанистички план и регулациски план доколку е донесен, ако истиот се однесува на важечки и во примена детален урбанистички план, би претставувало фактичка суспензија и неможност да се применува деталниот урбанистички план.

Видно од Планската програма за регулациски план на генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05 се однесува на планскиот период 2018-2022 година, односно за помал период од Генералниот урбанистички план, при што во текстуалниот дел како цел која треба да се постигне, меѓу другото, се наведува континуитет во урбанистичкото планирање со усогласување и надоврзување на усвоените плански документи од повиоко и пониско ниво. Судот смета дека ваквата цел за усогласување со веќе усвоени плански документи од пониско ниво при донесување на регулациски план е спротивна на одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање со кои се дефинира регулацискиот план и постапката за негово донесување.

Според Судот, точно е дека во член 94 став 1 од Законот за урбанистичко планирање е предвидено дека започнатите постапки за донесување на регулациски план на генерален урбанистички план до денот на отпочнување на примена на овој закон, ќе продолжат согласно одредбите на Законот за просторно и урбанистичко планирање, меѓутоа, имајќи го предвид утврденото значење на регулацискиот план како план со кој може да се врши раз-

работка на плански опфат на генерален урбанистички план заради детално планирање, оваа одредба од Законот нема примена во случајот при постоење на важечки и во примена детален урбанистички план.

Согласно наведеното, Судот утврди дека со донесување на оспорениот акт Советот на Град Скопје, ги пречекорил своите законски овластувања, сериозно ја нарушил правната сигурност на граѓаните, што не е во согласност со темелната вредност на уставниот поредок, владеење на правото утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Во дополнувањето на иницијативата, и покрај фактот што подносителот погрешно се повикува на член 117 како дел од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.142/2015, 217/2015, 222/2015, 228/2015, 35/2016, 99/2016, 134/2016, 33/2017 и 86/2018), дека конкретното барање на согласност на оспорената одлука со член 117 кој всушност е уреден во Правилникот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.225/2020, 219/2021 и 104/2022), кој не претставува дел од законската и подзаконската регулатива согласно која оспорениот акт е изработен, Судот смета дека се наводи со коишто се бара оценување на акти од ист ранг, а тоа излегува од границите на надлежноста на Уставниот суд.

Врз основа на наведената уставно-судска анализа, според Судот, основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорената одлука со наведените уставни одредби, поради што се оцени дека се исполнети и условите од член 27 од Деловникот на Уставниот суд за донесување на Решение за запирање од извршување на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорената одлука, поради можно настанување на тешко отстранливи и ненадоместливи последици за граѓаните.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.81/2022 од 12.07.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.81/2022 со кое Уставниот суд одлучи да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр. 27-8039/1 од 23 август 2021 година, донесена од Советот на Град Скопје („Службен гласник на Град Скопје“ бр.11/2021 од 24.08. 2021 година), и да го запре извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на актот, оспорената одлука, писмено го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативата поднесена од Бојан Милошевски, адвокат од Скопје, за оценување на уставноста и законитоста на наведената одлука, Судот на седницата одржана на 12 јули 2023 година со мнозинство гласови го донесе Решението У.бр.81/2022. Според мое мислење, наводите во иницијативата не беа основани, поради што гласав против и со почит ја искажувам мојата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Подносителот на иницијативата наведува дека Одлуката за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, е во спротивност со одредбите од член 8 став 1 алинеи 3, 6 и 7, член 9, член 30 алинеи 1 и 3, член 51 став 1, член 55, член 68 став 1 алинеја 2 и Амандман XVII од Уставот на Република Северна Македонија, како и со одредбите од член 14 ставови 6 и 7 и член 42 став 5 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 90/2017, 64/2018 и 168/2018).

Во иницијативата, преку неколку конкретни примери се наведува дека во текстуалниот и графичкиот прилог од донесениот Регулациски план, можат да се забележат низа пропусти и нерегуларности коишто се спротивни на Генералниот урбанистички план. Согласно наведеното, подносителот смета дека доносителот на оспорениот акт постапил спротивно на член 14 ставови 6 и 7 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, според кој со сигурност може да се заклучи дека постои неусогласеност на оспорената одлука со Генералниот урбанистички план за Град

Скопје 2021-2022, како и со постоечкиот и на сила Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 донесен со Одлуката бр. 07-7546/4 од 06.11.2013 година.

Доносителот на оспорениот акт, постапил спротивно и на член 42 став 5 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, од причина што истиот не го прикачил на веб-страницата на Град Скопје, со што постои суштествена повреда на постапката за негово донесување.

Понатаму, според подносителот, со оспорената одлука, Советот на Град Скопје ги доведува во нееднаква положба граѓаните и институциите што имаат сопственост на недвижности на територија на Општина Карпош, на начин што не можат да ја реализираат намената и правото коешто им е загарантирано и дадено согласно акт на Општината (Деталниот урбанистички план 3 05 донесен со Одлуката бр. 07-7546/4 од 06.11.2013 година), во смисла на тоа дека овие права може да им се одземаат или ограничат со Регулациски план, а притоа да не постои никаков јавен интерес кој евидентно не е прикажан од истиот.

Подносителот на иницијативата смета дека несомнено се создава и правна несигурност на начин што со оспорената одлука се дерогира и се прави обид да му се „одземе“ правната сила на веќе постоечкиот и важечки Детален урбанистички план, со којшто граѓаните и правните лица ги остваруваат своите права и правни интереси. Имено, веќе донесениот Детален урбанистички план како општ акт којшто го донесува Советот на општината и Советите на општините на Градот Скопје, неговата законитост може само и единствено да се преиспитува со одлука на Уставниот суд, а сè до тогаш општините се должни да постапуваат по барањата на граѓаните во смисла на издавање на соодветна градежно-техничка документација за градби од нивна надлежност, и притоа во ниту една ситуација не може истиот да биде заменет со Одлука за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план, па дури и истиот да е од повисок ранг.

3. Мнозинството судии при носењето на својата одлука се повика на следниве аргументи од предметното решение „Во конкретниот случај, од извршениот увид во доставената документација којашто се однесува на постапката за донесувањето на оспорената одлука, Судот утврди дека Советот на Град Скопје во целост ја запазил законски уредената постапка за донесување на конкретниот Регулациски план, и ја спровел законски пропишана-

та фаза за објавување на донесениот акт во електронска форма на веб-страницата на Град Скопје, поради што наводителот дека доносителот на оспорената одлука, постапил спротивно на член 42 став 5 од Законот се неосновани.

Имајќи го предвид значењето и уредувањето на регулациониот план на генерален урбанистички план, според Судот, произлегува дека истиот утврдува граници на идно детално планирање, односно начинот на дефинирање на границите на планскиот опфат со регулациониот план преставува основа за донесување на детален урбанистички план. Од оспорената одлука може да се утврди дека истата се однесува на донесување на Регулациониот план на Генерален урбанистички план за градска четврт 3 05 за кој веќе постои важечко детално планирање, односно Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 донесен со Одлуката бр.07-7546/4 од 06.11.2013 година од страна на Советот на Општина Карпош.

Согласно член 43 став 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, периодот за планирање на просторот утврден во регулациониот план на генерален урбанистички план треба да е соодветен со периодот за планирање на просторот утврден во генералниот урбанистички план според кој е донесен.

Врз основа на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022, Советот на Општина Карпош донел Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 со Одлуката бр.07-7546/4 од 06.11.2013 година, кој е сè уште во сила, што упатува и на фактот дека истиот е усогласен со Генералниот урбанистички план. Од друга страна пак, според Судот, спротивно на уредувањето во член 43 став 2 од Законот, Регулациониот план на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за градска четврт 3 05 е донесен во 2021 година, односно 7 години подоцна и истиот врши разработка на генерален урбанистички план и утврдува граници за детално планирање за веќе постоечки детален урбанистички план.

Оттука, врз основа на спроведената уставно-судска анализа, Судот оцени дека тврдењето на подносителот дека со оспорената одлука се создава правна несигурност, на начин што со истата се дерогира и се прави обид да му се одземе правната сила на веќе постоечки и во сила детален урбанистички план, односно дека не може детален урбанистички план којшто е во сила да биде заменет со Одлука за донесување на регулациониот план на

генерален урбанистички план, се основани. Во конкретниот случај, не е спорно дека важечкиот и во примена Детален урбанистички план за градска четврт 3 05 од 2013 година е усогласен со Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022. Според Судот, при постоење на законска регулатива според која детален урбанистички план да биде усогласен со генерален урбанистички план и регулациски план доколку е донесен регулациски план, таа обврска може да се однесува само на обврската детален урбанистички план да биде усогласен со нив во времето на неговото донесување. Во спротивно, доколку законската обврска за усогласеност на детален урбанистички план со регулациски план, доколку е донесен, се однесува на веќе донесен во правна сила и примена детален урбанистички план како во конкретниот случај, тоа би претставувало повреда на стекнатите права (со веќе донесен детален урбанистички план) што води кон правна несигурност и повреда на владеењето на правото. Владеењето на правото е темелна вредност на нашиот уставен поредок утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, притоа, принципот на правна сигурност кој е суштински елемент во оваа темелна вредност покрај другото, налага постоење на правна хиерархија, хармонија, усогласеност и конзистентност во правниот поредок. Тоа подразбира дека законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи во согласност со Уставот и со закон, како што е утврдено во член 51 став 1 од Уставот.

Имајќи предвид дека во член 23 од Законот за урбанистичко планирање (којшто сега е во сила) е уредено прашањето во кои случаи и во каква постапка може да се суспендира примената на урбанистички план или негови делови, кои се обврските на донесувачот на планот, кои се последиците, како и временските рокови, што претставува законски основ за суспензија на примена на детален урбанистички план или негови делови, Судот смета дека Советот на Град Скопје не може со одлука за донесување на регулациски план на генерален урбанистички план да го замени важечкиот детален урбанистички план, којшто бил донесен во законски утврдена постапка. Оттука, Судот смета дека со оспорената одлука за донесување Регулациски план, Советот на Град Скопје излегува надвор од своите законски надлежности. Имено, законската обврска детален урбанистички план да биде усогласен со генерален урбанистички план и регулациски план доколку е донесен, ако истиот се однесува на важечки и во примена детален

урбанистички план, би претставувало фактичка суспензија и неможност да се применува деталниот урбанистички план.

Видно од Планската програма за регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05 се однесува на планскиот период 2018-2022 година, односно за помал период од Генералниот урбанистички план, при што во текстуалниот дел како цел која треба да се постигне, меѓу другото, се наведува континуитет во урбанистичкото планирање со усогласување и надоврзување на усвоените плански документи од повиоко и пониско ниво. Судот смета дека ваквата цел за усогласување со веќе усвоени плански документи од пониско ниво при донесување на регулациски план е спротивна на одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање со кои се дефинира регулацискиот план и постапката за негово донесување.

Според Судот, точно е дека во член 94 став 1 од Законот за урбанистичко планирање е предвидено дека започнатите постапки за донесување на регулациски план на генерален урбанистички план до денот на отпочнување на примена на овој закон, ќе продолжат согласно одредбите на Законот за просторно и урбанистичко планирање, меѓутоа, имајќи го предвид утврденото значење на регулацискиот план како план со кој може да се врши разработка на плански опфат на генерален урбанистички план заради детално планирање, оваа одредба од Законот нема примена во случајот при постоење на важечки и во примена детален урбанистички план.

Согласно наведеното, Судот утврди дека со донесување на оспорениот акт Советот на Град Скопје, ги пречекорил своите законски овластувања, сериозно ја нарушил правната сигурност на граѓаните, што не е во согласност со темелната вредност на уставниот поредок, владеење на правото утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.”

4. Како што веќе претходно и во други издвоени мислења го имам истакнато својот став, разликата во мислењата што тука сакам да ја потенцирам е од принципиелна и суштинска природа и се однесува на стандардот со уставна важност, односно во толкувањето на темелните вредности на Уставот.

Во конкретниот случај, сметам дека мнозинството судии имаше погрешен пристап при толкувањето на оспорените законски одредба *vis a vis* темелните вредности на нашиот уставен

поредок утврдени во член 8 став 1 алинеи 3, 6, 9 и 10 од Уставот, владеењето на правото, правната заштита на сопственоста, локалната самоуправа, уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, како и во однос на принципот на еднаквост на граѓаните утврден во член 9 од Уставот, член 30 став 1 од Уставот, со кој се гарантира правото на сопственост и правото на наследување, и 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.

Уставниот суд како чувар на Уставот е должен да се грижи за остварување на највисоките темелни вредности, начела и гаранции на уставниот поредок. Владеењето на правото претставува таква темелна вредност од која произлегуваат бројни начела и принципи коишто го формираат нејзиното битие, особено правната сигурност којашто подразбира законите да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и закон со што се обезбедува хармонија, усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок. Таа во суштина претставува вредност којашто има императив да ги гарантира, обезбедува и афирмира сите останати темелни вредности, уставни принципи, начела и норми. Односот помеѓу владеењето на правото и останатите темелни вредности како правната заштита на сопственоста, локалната самоуправа, уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина, принципот на еднаквост утврден во член 9 од Уставот, е суштински. Имено, само преку владеењето на правото и само преку усогласеноста на општите прописи со уставните вредности и норми може да се ефектуираат, афирмираат и правната заштита на сопственоста, локалната самоуправа, уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина, принципот на еднаквост.

Кои се моите аргументи изнесени во расправата по конкретниов предмет.

Уставниот суд при испитување на уставноста и законитоста на просторните планови согласно своите надлежности и развиената уставно-судска практика ги оценува следниве факти:

1. Дали просторниот план е донесен од овластен орган и дали се запазени сите законски пропишани фази во постапката за неговото донесување?

2. Дали постои задоволување на законски пропишаната хиерархиска поставеност меѓу просторните планови, односно дали пониските се усогласени со плановите од повисок ранг?

Во однос на првата надлежност, мнозинството судии го признава неспорниот факт дека од увидот во фактичката состојба Градот Скопје односно Советот на Градот Скопје има законско овластување да го донесе оспорениот Регулациски план, и дека при неговото донесување се запазени сите фази на постапката пропишани со закон, така што наводите на подносителот во овој дел се неосновани.

Во однос на втората надлежност на Уставниот суд, испитувањето дали Регулацискиот план е усгласен со Генералниот урбанистички план, во рефератот не беше понуден ниту еден доказ за постоење на таква неусогласеност. Напротив од одговорот по повод наводите на иницијативата од Градот Скопје, може да се констатира токму обратното. Односно, дека постои целосна усогласеност на Регулацискиот план, потврдено со позитивно мислење од Комисијата за урбанизам и катастарот, со што се демантираат сите наводи на подносителот на иницијативата во тој дел.*

*Во однос на наводите во иницијативата за различните намени и параметри предвидени со Деталниот урбанистички план и Регулацискиот план и податоците од постојната состојба за градска четврт 3 05, од страна на доносителот на актот наведена е следната фактичка состојба:

- во блок “3 05 02” се предвидувала доминантна класа на намена М(А+Б), односно “А” – домување и “Б” – комерцијални и деловни намени. Покрај доминантните класи на намените биле предвидени и “В” – јавни институции (во рамките на намената “В” спаѓала и намената “В5” – верски институции), “Д1” – парковско зеленило и површина под секундарна инфраструктура. Приложен е и табеларен приказ со нумерички показатели;

- во блоковите “3 05.03” и “3 05.04” (како и во сите други блокови) предвидената класа на намени “Д1” – претставувала јавен интерес од највисоко ниво. Согласно член 59 од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање, минималниот број на паркинг места за планираните намени на земјиштето и градбите за “Д1” – парковско зеленило, се определувал од проектната документација во зависност од специфичните потреби и услови. Од тука произлегувало дека со детален урбанистички план може попрецизно да се уредат јавните површини со детална диспозиција на јавните отворени паркинзи и парковско зеленило;

- во блокот “З 05.06” по должина на улицата Никола Русински било планирано зеленило кое постои на лице место и не задираше во постоечките подземни паркинзи. И за овој блок важело образложението коешто е дадено за претходните два блока;

- во блокот “З 05.06” на местото каде што било предвидено “Д1” – парковско зеленило од увид на лице место можело да се констатира дека истото е постоечко, исто така со увид во важечкиот Детален урбанистички план можело да се види дека на таа локација не се предвидувал хелиодром, и

- во блокот “З 05.08” по должината на новопланираната улица “С5” исто така било предвидено “Д1”- парковско зеленило кое на лице место постои и не навлегувало во поликlinikата “Букурешт”, а од истата било одвоено со постоечка улица.

Во овој контекст и на расправата истакнав дека во отсуство на релевантен доказ за ваквата неусогласеност, а при постоење на наводи или дилеми, неопходно било да се примени член 18 од Деловникот, односно да се повика доносителот на оспорениот акт на консултативен разговор и да се побараат известувања и објаснувања за да се расчисти дилемата доколку постоела. Спротивно од оваа можност, мнозинството судии ги прифатија за основани наводите на подносителот на иницијативата кои по мое длабоко уверување се апсурдни и неточни.

Подносителот на иницијативата наведува повеќе примери во повеќе блокови и конкретни градежни парцели од опфатот на Деталниот урбанистички план донесен со Одлуката бр.07-74546 од 06.11.2013 година, опфатени и со оспорениот Регулациски план и прави компарации за намена и за параметри, односно како е предвидено во Деталниот урбанистички план, а како во Регулацискиот план. Притоа подносителот како аргументи за неусогласеност на Регулацискиот план со Генералниот урбанистички план, односно до заклучокот за таквата неусогласеност доаѓа преку наводот дека Деталниот урбанистички план, кој и до ден денес бил во сила, не е во спротивност со Генералниот урбанистички план. Ваквите наводи и заклучок на подносителот не само што се неосновани, туку се и погрешни. Согласно член 11 став 6 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, детален урбанистички план како план од пониско ниво мора да биде усогласен со генерален урбанистички план односно со регулациски план на генерален урбанистички план ако истиот е донесен, а не обратно како што тврди подносителот. Во тој контекст законодавецот и во новиот Закон за урбанистичко планирање, предвидел дека деталните урбанистички планови се планови од пониско ниво на планира-

ње од генералните урбанистички планови и треба да се во согласност со генералните урбанистички планови. Притоа член 92 став 3 предвидува дека регулациските планови на генерален урбанистички план кои се донесени согласно со Законот за просторно и урбанистичко планирање, се применуваат во согласност со одредбите на Законот за урбанистичко планирање како составен дел на генералниот урбанистички план. Во ставот 2 од истиот член на Законот за урбанистичко планирање е предвидено дека доколку е утврдена разработка на Генерален урбанистички план со Регулациски план, Регулацискиот план ќе биде донесен како измена и дополнување на Генералниот урбанистички план. Ако правилно се толкува ваквото уредување јасно произлегува дека законодавецот со истото, вклучително и одредбите од член 14 од претходното законско решение од Законот за просторно и урбанистичко планирање, јасно ја определил правната природа и суштина на регулацискиот план. Односно, законското нормирање дека регулациските планови се применуваат „како составен дел на Генералниот урбанистички план“ дека „Регулацискиот план ќе биде донесен како измена и дополнување на Генералниот урбанистички план“, значи дека оспорениот регулациски план со оваа иницијатива претставува и се применува како составен дел на Генералниот урбанистички план, односно истиот претставува измена и дополнување на Генералниот урбанистички план, од што произлегува и законската обврска Деталниот урбанистички план за четврт 3 05 на Општина Карпош да биде усогласен со Генералниот урбанистички план односно со Регулациски план доколку е донесен, а оспорениот Регулациски план неспорно е донесен. Доколку Деталниот урбанистички план не е усогласен со Регулациски план, согласно одредбите од Законот за урбанистичко планирање претходно наведени, тоа би значело неусогласеност на Деталниот урбанистички план со Генералниот урбанистички план.

Врз основа на претходните заклучоци, апсурдно е тврдењето на подносителот дека со оспорениот регулациски план се создава правна несигурност, на начин што со истата се дерогира и се прави обид да му се одземе правната сила на веќе постоечки и во сила Детален урбанистички план, односно дека не може детален урбанистички план којшто е во сила да биде заменет со Одлука за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план. Владеењето на правото е темелна вредност на нашиот уставен поредок утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, притоа, принципот на правна сигурност кој е суштински

елемент во оваа темелна вредност покрај другото, налага постоење на правна хиерархија, хармонија, усогласеност и конзистентност во правниот поредок. Тоа подразбира дека законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи во согласност со Уставот и со закон, како што е утврдено во член 51 став 1 од Уставот. Во конкретниот случај, хиерархиската поставеност на урбанистичките планови јасно е поставена во Законот за урбанистичко планирање. Со донесувањето на оспорената одлука, не се дерогира ниту се заменува важечки Детален урбанистички план, туку Советот на Општината е под законска обврска доколку има Детален урбанистички план којшто е во сила, да го усогласи со Генералниот урбанистички план чиј составен дел е Регулацискиот план. На тој начин ќе биде задоволен принципот на правната сигурност кој е суштински елемент на владеењето на правото.

Наводите во иницијативата дека со оспорената одлука, граѓаните и институциите што имаат сопственост на недвижности на територијата на Општина Карпош не можат да ја реализираат намената и правото кое им е загарантирано и дадено согласно акт на Општината и на тој начин истите се доведуваат во нееднаква положба и им се повредува правото на сопственост се, исто така, апсурдни. Имено, за повреда на принципот на еднаквост станува збор само кога имаме состојба во која доносителот на прописот за иста категорија субјекти кои се наоѓаат во иста правна положба и статус утврдил различни права и услови за нивно остварување. Граѓаните и институциите на територијата на Општина Карпош ги остваруваат правата кои произлегуваат од правото на сопственост под еднакви услови сè до моментот додека е на сила конкретен детален урбанистички план. Секој детален урбанистички план кој е во сила, односно детален урбанистички план кој треба да биде донесен е под законска обврска да се усогласи со повиокиот пропис, во случајот, Генералниот урбанистички план чиј составен дел е оспорениот Регулацискиот план. Ваквата законска обврска за усогласување со утврдените нови граници и намени за детално планирање со Регулацискиот план, на ниеден начин не претставува повреда на принципот на еднаквост утврден во член 9 од Уставот, ниту пак повреда на правото на сопственост гарантирано со член 30 од Уставот, од причина што по усогласувањето кое подразбира донесување на нов Детален урбанистички план или измена и дополнување на важечки план, граѓаните и институциите своите права кои произлегуваат од правото на

сопственост ќе ги остваруваат под еднакви услови согласно правилата и границите уредени со новиот или изменетиот Детелен урбанистички план.

Дополнително, треба да се има предвид и фактот што во постапката за донесување на Регулациски план не се уредува и утврдува правото на сопственост, туку истата се утврдува во редовна постапка пред надлежен суд, иницирана со сопственичка тужба.

Донесувањето на урбанистичките планови е прашање од јавен интерес и тој јавен интерес е утврден со закон. Во конкретниот случај не може да стане збор дека Детелен урбанистички план со параметрите и намените кои ги предвидува, значи дека на субјектите им нуди стекнати права, напротив тој нуди и дава можност да се користат правата сè додека истиот е во правна сила, а правата граѓаните ги стекнуваат со нивната позитивизација во конкретен правен акт, како пример, одобрение за градба. Доколку јавниот интерес наложи измена и доополнување на Детелен урбанистички план, донесување на нов Детелен урбанистички план за ист плански опфат, или неопходност од негово усогласување со Регулациски план, тоа не значи дека правата и можностите кои ги нудел Детелниот урбанистички план кој треба да се измени и усогласи, се сметаат за стекнати права. Тоа е исто како законодавецот да направи измени и доополнување на конкретен закон, или донесе нов, во кои се менуваат условите и можностите за користење на права од него, и да се тврди дека со таквите измени или со новиот закон се повредуваат стекнати права на граѓаните, стекнати со претходните законски решенија. Во конкретниот случај имајќи ја предвид комплексната законска постапка за донесување на регулациски план на Генерален урбанистички план, фактот што тој се донесува согласно надлежностите кои произлегуваат од Законот за локалната самоуправа од непосредно избрани советници во Град Скопје, а притоа имајќи го предвид член 3 од Законот за просторно и урбанистичко планирање каде е предвидено дека изработувањето, донесувањето и спроведувањето на просторниот план на Република Северна Македонија, урбанистичките планови, регулацискиот план на генерален урбанистички план, урбанистичко-планската документација и урбанистичко-проектната документација се работи од јавен интерес, сметам дека тврдењето на подносителот дека оспорената одлука е донесена без да постои никаков јавен интерес е неосновано.

Клучниот аргумент на подносителот на иницијативата и на мнозинството судии беше погрешното толкување на правната природа и правниот опфат на Регулацискиот план. Имено, мнозинството судии сметаа дека Регулациски план може да се однесува само за идно детално планирање, односно не може да ги тангира веќе постојниот и во сила Детален урбанистички план, како во конкретниот случај Деталниот урбанистички план за З 05. Моето стојалиште е сосема спротивно, правната природа и правната смисла на регулациски план е да биде донесен со цел да доразработи генерален урбанистички план, да утврди граници на идно планирање, односно да утврди параметри и намени како доразработка на генералниот урбанистички план за простор за кој е утврдена таква потреба, и опфатот во регулацискиот план се однесува за простор на кој е релевантно дали постои важечки детален урбанистички план или нема, и допрва треба да се носи. Зборот „идно планирање“ подразбира од моментот кога со регулациски план ќе бидат утврдени новите намени и параметри и кога ќе стапат во сила па натаму, што налага обврска постојниот детален урбанистички план да биде усогласен со решенијата во регулацискиот план, или доколку нема детален урбанистички план, истиот да се донесе со почитување и усогласеност со регулацискиот план. Спротивното тврдење дека не може да се однесува на деталниот урбанистички план кој веќе е во сила е апсурдно, во тој случај регулацискиот план станува бесмислен и без никаков ефект (а неговото донесување претставува јавен интерес).

Во расправата по предметот пред Судот, во овој контекст истакнав дека дури и хипотетички да го прифатам аргументот на судијата-известител дека „Регулациски план не може да се однесува на Детален урбанистички план кој веќе е во сила“, (што секако не го прифаќам), во што се состои сомнежот за негова неуставност и предлогот да се поведе постапка за оценка на неговата уставност и законитост? Одговорот е едноставен, нема оправдани уставно правни аргументи за сомнеж во уставноста и законитоста на оспорениот регулациски план. И претходно ги наведов причините поради кои регулациски план може да се доведе под сомнеж и да се испита неговата уставност и законитост, само ако е донесен од неовластен орган, ако е повредена која било фаза од законски пропишаната постапка за донесување и доколку има неусогласеност во повисок по ранг урбанистички план како во случајот неусогласеност со Генералниот урбанисти-

чки план. Но, за ниеден од овие основи во конкретниот случај не може да стане збор.

Уште повеќе, во корист на моите стојалишта, на Судот му ја посочив и Одлуката У.бр.135/2017 од 5 декември 2018 година, со која Судот ја укинал Одлуката за донесување на Детален урбанистички план за Градска четврт „3 05“, опфат помеѓу: бул. „Илинден“, бул. „8-ми Септември“, бул. „Партизански одреди“ и „Љубљанска“, Блок 1, Блок 5 и Блок 8, Општина Карпош-Скопје, бр. 09-89/2 од 05.01.2016 година („Службен гласник на Општина Карпош“ бр.2/2016). Од оваа Одлука на Уставниот суд произлегува дека за Градска четврт „3 05“, опфат помеѓу: бул.„Илинден“, бул. „8-ми Септември“, бул. „Партизански одреди“ и „Љубљанска“, Блок 1, Блок 5 и Блок 8, Општина Карпош-Скопје, во моментот не постои детален урбанистички план. Евентуалното укинување на сега оспорениот Регулациски план кој ги опфаќа и наведените блокови за кои нема детално урбанистичко решение, ќе значи неможност на примена на Регулацискиот план чие донесување како што и претходно наведов е прашање од јавен интерес.

Од погоре изнесеното, по мое длабоко уверување, мнозинството судии со неприфатливи уставноправни аргументи, како и со неправни аргументи (целисходноста, времето на носење на Регулацискиот план итн), во суштина примени уставно-судски активизам со одлуката да поведе постапка и да одреди времена мерка за оспорениот регулациски план, со што се повредуваат темелните вредности на нашиот уставен поредок, локалната самоуправа, уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина.

5. Во контекст на изнесеното, сметам дека Судот не требаше да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување на Регулациски план на Генерален урбанистички план на Град Скопје 2012-2022 за четврт 3 05, бр.27-8039/1 од 23 август 2021 година, донесена од Советот на Град Скопје („Службен гласник на Град Скопје“ бр.11/2021 од 24.08.2021 година), и да го запре извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на актот оспорената одлука.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.81/2022 од 12.07.2022)

30.

У.бр.157/2023

- Автентично толкување на општи акти

Уредувањето во Статутот на Општина Сарај за автентично толкување на општи акти преку оспорените членови од Статутот, е спротивно на Законот за локалната самоуправа од кој не произлегува овластување на совет на општина да дава автентично толкување на прописите што ги донесува, ниту Законот упатува на можност во друг акт (статут или деловник на општина) да се предвиди автентично толкување на општи акти. Од овие причини Уставниот суд по сопствена иницијатива го покренa прашањето за уставноста и законитоста на оспорените членови од Статутот со оглед дека нивното уредување во Статутот на Општината е без законски основ, со што е спротивно на принципот на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3 и начелото на уставност и законитост уредено во член 51 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 14 став 1, член 27 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 18 октомври 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на насловот на поглавјето „Автентично толкување на општи акти” и членовите 108, 109, 110 и 111 од Статутот на Општина Сарај („Службен гласник на Општина Сарај” број 14/2006, 36/2021 и 6/2022).

2. СЕ ЗАПИРА извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на актите означени во точката 1 од ова решение.

3. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија”.

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 14 став 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, по сопствена иницијатива поведе постапка за оценување на уставноста на актот, означен во точката 1 од Решението, затоа што пред Судот, со основ се постави прашањето за неговата согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

II

На седницата Судот утврди и дека Статутот на Општина Сарај („Службен гласник на Општина Сарај” број 14/2006, 36/2021 и 6/2022) содржи дел со наслов „Автентично толкување на општи акти” во кој се уредени членовите 108, 109, 110 и 111. Во член 108 од Статутот на Општината се уредува дека барање за автентично толкување на општ акт може да поднесат членовите на Советот, граѓаните од Општината, јавно претпријатие кое извршува дејност на подрачјето на Општината и државните органи кога потребата од автентично толкување настанала во врска со примената на актите во нивното работење. Во член 109 од Статутот е уредено дека барањето за давање на автентично толкување на општиот акт се поднесува до претседателот на Советот кој веднаш барањето го доставува до Комисијата за Статут и прописи. Во член 110 од Статутот се уредува дека Комисијата за Статут и прописи по барањето за автентично толкување има право да побара мислење од работните тела на Советот и управните и административните органи на Општината. Според член 111 од Статутот

на Општината ако Комисијата за Статут и прописи оцени дека барањето за давање на автентично толкување е оправдано ќе изготви предлог на автентично толкување и ќе го достави до Советот на усвојување, а доколку оцени дека барањето за давање на автентично толкување, не е оправдано, Комисијата за Статут и прописи за тоа ќе поднесе извештај до Советот кој одлучува по барањето и поднесениот извештај.

III

Една од основните цели на Уставот на Република Северна Македонија е воспоставувањето на владеењето на правото во системот на власта. Овој уставен принцип со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот е определен како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

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 51 од Уставот.

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.

Уставниот суд може и сам да поведе постапка за оценување на уставноста на закон, односно уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт, согласно член 14 став 1 од Деловникот на Уставниот суд.

Согласно член 27 став 1 од Деловникот на Судот, Уставниот суд може во текот на постапката, до донесувањето на конечна одлука да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на закон, друг пропис или општ акт чијашто уставност односно законитост ја оценува, доколку со неговото извршување би можеле да настанат тешко отстранливи последици.

Статутот на Општина Сарај („Службен гласник на Општина Сарај” број 14/2006, 36/2021 и 6/2022) содржи дел со наслов „Автентично толкување на општи акти” во кој се уредени членовите 108, 109, 110 и 111. Во член 108 од Статутот на Општината се уредува дека барање за автентично толкување на општ акт може да поднесат членовите на Советот, граѓаните од Општината, јавно претпријатие кое извршува дејност на подрачјето на Општината и државните органи кога потребата од автентично тол-

кување настанала во врска со примената на актите во нивното работење. Во член 109 од Статутот е уредено дека барањето за давање на автентично толкување на општиот акт се поднесува до претседателот на Советот кој веднаш барањето го доставува до Комисијата за Статут и прописи. Во член 110 од Статутот се уредува дека Комисијата за Статут и прописи по барањето за автентично толкување има право да побара мислење од работните тела на Советот и управните и административните органи на Општината. Според член 111 од Статутот на Општината ако Комисијата за Статут и прописи оцени дека барањето за давање на автентично толкување е оправдано ќе изготви предлог на автентично толкување и ќе го достави до Советот на усвојување, а доколку оцени дека барањето за давање на автентично толкување не е оправдано, Комисијата за Статут и прописи за тоа ќе поднесе извештај до Советот кој одлучува по барањето и поднесениот извештај.

Автентично толкување на законите дава законодавецот како орган на законодавната власт. Собранието согласно член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот ги донесува законите и дава автентично толкување на законите, а постапката за автентично толкување на законите е уредена со Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” 91/2008, 119/2010 и 23/2013).

Постапувајќи по оформениот предмет, Судот утврди дека Советот на Општината, согласно член 36 став 1 точка 1 од Законот за локалната самоуправа, го донесува Статутот на Општината и други прописи, односно дека согласно член 62 став 1 од Законот, во вршењето на работите од својата надлежност советот донесува прописи и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон.

Што се однесува до Статутот на Општина Сарај, неспорно е дека Советот на Општината е надлежен да го донесе, притоа законодавецот во член 7 став 2 од Законот за локалната самоуправа уредил дека предмет на уредување со Статутот на Општината е организацијата и работењето на органите на општината, организацијата и работењето на комисиите на Советот, вршењето на работите од член 20 на овој закон, начинот на информирање на граѓаните, случаите на исклучување на јавноста од седниците на Советот, начинот и постапката за доставување претставки и предлози за работата на органите на општината и постапување по нив, на-

чинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните, начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба, како и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Во конкретниот случај, предмет на уредување со Статутот на Општина Сарај, е автентично толкување на општи акти преку членовите 108, 109, 110 и 111 од Статутот, иако од Законот за локалната самоуправа не произлегува овластување на совет на општина да дава автентично толкување на прописите коишто ги донесува, ниту Законот упатува на можност во друг акт (статут или деловник на општина) да се предвиди автентично толкување на општи акти. Од овие причини Уставниот суд, согласно член 14 став 1 од Деловникот на Судот, по сопствена иницијатива го покренува прашањето за уставноста и законитоста на членовите 108, 109, 110 и 111 од Статутот на Општина Сарај со оглед дека нивно-то уредување во Статутот на Општината, е без законски основ, следствено на тоа е спротивно на принципот на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3, член 51 од Уставот според кој во Република Северна 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, ниту пак е во согласност со Законот за локалната самоуправа

Со оглед дека Статутот содржи дел со наслов „Автентично толкување на општи акти“ во кој се уредени членовите 108, 109, 110 и 111, со тоа што Советот на Општината ги пречекорил, односно ги надминал своите надлежности предвидени во Законот за локалната самоуправа, во однос на кои Судот изразува сомнеж за нивната уставност и законитост, за Судот, тоа е доволна причина да го покрене прашањето за уставноста и законитоста на оспорените одредби од Статутот.

Имајќи го предвид сето погоре изнесено, пред Судот со основ се постави прашањето за уставноста и законитоста на насловот на поглавјето „Автентично толкување на општи акти“ и членовите 108, 109, 110 и 111 од Статутот на Општина Сарај („Службен гласник на Општина Сарај“ број 14/2006, 36/2021 и 6/2022). Поради можноста од настанување на штетни последици, а согласно член 27 од Деловникот на Уставниот суд, Судот одлучи да ја запре примената на спорните одредби од Статутот на Општината, како и да го запре извршувањето на поединечните акти

или дејствија што се преземени врз основа на оспорените одредби, до донесувањето на конечната одлука.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение. (*У.бр. 157/2023 од 18.10.2023*)

31.

У.бр.158/2023

- Автентично толкување на општи акти

Уредувањето во Статутот на Град Скопје за автентично толкување на општи акти преку оспорениот член од Статутот, е спротивно на Законот за локалната самоуправа од кој не произлегува овластување на Советот да дава автентично толкување на прописите што ги донесува, ниту Законот упатува на можност во друг акт да се предвиди автентично толкување на општи акти. Од овие причини Уставниот суд по сопствена иницијатива го покренала прашањето за уставноста и законитоста на оспорените членови од Статутот со оглед дека нивното уредување во Статутот е без законски основ, со што е спротивно на принципот на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3 и начелото на уставност и законитост уредено во член 51 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите м-р Татјана Васил-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 14 став 1, член 27 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” број 70/1992 и „Служ-

бен весник на Република Северна Македонија” бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 25 октомври 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 49-б алинеја 2 од Статутот на Град Скопје („Службен гласник на Град Скопје“ 16/2005, 8/2010, 17/2011, 18/2013, 13/ 2014, 1/2015 и 12/2015)

2. СЕ ЗАПИРА извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на одредбата означена во точката 1 од ова решение.

3. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 14 став 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, по сопствена иницијатива поведе постапка за оценување на уставноста на актот, означен во точката 1 од Решението, затоа што пред Судот, со основ се постави прашањето за неговата согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

II

На седницата Судот утврди дека член 49-б алинеја 2 од Статутот на Град Скопје („Службен гласник на Град Скопје“ 16/2005, 8/2010, 17/2011, 18/2013, 13/ 2014, 1/2015 и 12/2015) предвидува дека Комисијата за прописи и административни работи ги разгледува барањата за давање автентични толкувања и изготвува предлози на автентични толкувања на одлуките и други општи акти што ги донесува Советот.

III

Една од основните цели на Уставот на Република Северна Македонија е воспоставувањето на владеењето на правото во системот на власта. Овој уставен принцип со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот е определен како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

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 51 од Уставот.

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.

Согласно член 14 став 1 од Деловникот на Уставниот суд, Уставниот суд може и сам да поведе постапка за оценување на уставноста на закон, односно уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт.

Согласно член 27 став 1 од Деловникот на Судот, Уставниот суд може во текот на постапката, до донесувањето на конечна одлука, да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на закон, друг пропис или општ акт чијашто уставност односно законитост ја оценува, доколку со неговото извршување би можеле да настанат тешко отстранливи последици.

Автентично толкување на законите дава законодавецот како орган на законодавната власт. Собранието, согласно член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, ги донесува законите и дава автентично толкување на законите, а постапката за автентично толкување на законите е уредена со Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” 91/2008, 119/2010 и 23/2013).

Согласно член 1 од Статутот е уредено дека Град Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, е основан и неговото подрачје е утврдено со Законот за Град Скопје („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/04 и 158/11). Во став 2 од истиот член е утврдено дека подрачјето на Град Скопје го сочинуваат подрачјата на општините: Аеродром, Бутел, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај, Центар, Чаир и Шуто Оризари, основани со Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 55/04).

Според член 2 е утврдено дека со Статутот на Град Скопје, во согласност со закон, се уредуваат организацијата и работата на органите на Град Скопје, составот и работењето на комисиите

на Советот на Град Скопје, вршењето на работите согласно со начелото на супсидијарност, начинот на информирање на граѓаните и слободниот пристап до информации од јавен карактер, случаите на исклучување на јавноста од седниците на Советот на Град Скопје, начинот и постапката за доставување претставки и предлози за работата на органите на Град Скопје и постапувањето по нив, начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните, начинот на објавувањето на прописите на Советот, начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба, начинот на извршување на обврските од областа на безбедноста, заштитата и спасувањето во услови на кризни состојби и елементарни непогоди, начинот и постапката за утврдување на грбот и знамето на Град Скопје како и други прашања од значење за Град Скопје.

Согласно член 3 од Статутот е утврдено дека определени прашања поврзани со остварувањето на надлежностите, процедурите за работа и одлучување во Советот на Град Скопје, поблиску се уредуваат со деловник на Советот на Град Скопје (во натамошниот текст: деловник). Додека во ставот 2 од овој член е уредено дека деловникот го донесува Советот на Град Скопје (во натамошниот текст: Совет), со мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот.

Постапувајќи по оформениот предмет, Судот утврди дека Советот на Град Скопје согласно член 36 став 1 точка 1 од Законот за локалната самоуправа, го донесува статутот на Град Скопје и други прописи, односно дека согласно член 62 став 1 од Законот, во вршењето на работите од својата надлежност советот донесува прописи, и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон.

Што се однесува до Статутот на Град Скопје, неспорно е дека Советот на Град Скопје е надлежен да го донесува, притоа законодавецот во член 7 став 2 од Законот за локалната самоуправа уредил дека предмет на уредување со статутот на општината е организацијата и работењето на органите на општината, организацијата и работењето на комисиите на советот, вршењето на работите од членот 20 на овој закон, начинот на информирање на граѓаните, случаите на исклучување на јавноста од седниците на советот, начинот и постапката за доставување претставки и предлози за работата на органите на општината и постапување по нив, начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети

ти и прибирање предлози од граѓаните, начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба, како и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Во конкретниот случај, предмет на уредување со Статутот на Град Скопје, е автентично толкување на општи акти утврдено согласно член 49-б алинеја 2, иако од Законот за локалната самоуправа не произлегува овластување на Советот на Град Скопје да ги разгледува барањата за давање автентично толкување на прописите коишто ги донесува, ниту Законот упатува на можност во друг акт (статут или деловник на општина) да се предвиди автентично толкување на општи акти, од кои причини Уставниот суд согласно член 14 став 1 од Деловникот на Судот по сопствена иницијатива го покренува прашањето за уставноста и законитоста на член 49-б алинеја 2 од Статутот на Град Скопје со оглед дека нивното уредување во член 49-б алинеја 2 од Статутот на Град Скопје, е без законски основ, следствено и спротивно на принципот на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, член 51 од Уставот според кој во Република Северна 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, ниту пак е во согласност со Законот за локалната самоуправа.

Со оспорената одредба од Статутот на Град Скопје, Советот на Град Скопје ги пречекорил, односно ги надминал своите надлежности предвидени во Законот за локалната самоуправа, во однос на кои Судот изразува сомнеж за нивната уставност и законитост, за Судот, тоа е доволна причина да го покрене прашањето и за уставноста и законитоста на конкретно даденото автентично толкување.

Имајќи го предвид сето погоре изнесено, пред Судот основано се постави прашањето за уставноста и законитоста на член 49-б алинеја 2 од Статутот на Град Скопје. Поради можноста од настанување на штетни последици, а согласно член 27 од Деловникот на Уставниот суд, Судот одлучи да ја запре примената на спорните одредби од Статутот на Град Скопје, како и да го запре извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорените акти со иницијативата, до донесувањето на конечната одлука.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.158/2023 од 25.10.2023)**

32.

У.бр.101/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Пречекорен е уставно пропишаниот рок предвиден во член 52 од Уставот од седум дена за објавување на оспорениот правилник, поради што основано се постави прашањето за уставноста на оспорениот правилник, односно неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 2 ноември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Правилникот за формата и содржината на прекршочниот платен налог („Службен весник на Република Северна Македонија” број 128/2023).

Образложение

I

Министерот за правда, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на актот означен во диспозитивот на Решението, со наводи дека не е донесен согласно со член 52 од Уставот со кој е утврден рокот за објавување на прописите во „Службен весник на Република Северна Македонија“, бидејќи од денот на неговото донесување, до денот на неговото објавување, се изминати повеќе од седум дена.

Од тие причини подносителот предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот акт.

II

На седницата Судот утврди дека министерот за животна средина и просторно планирање донел Правилник за формата и содржината на прекршочниот платен налог, со архивски број 13-3728/1 од 9 јуни 2023 година, објавен на 20.06.2023 година во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 128/2023.

Правилникот содржи 5 члена.

Во прилог и составен дел на правилникот се:

- Прилог број 1 за формата и содржината на прекршочниот платен налог за правно лице;
- Прилог број 2 за формата и содржината на прекршочниот платен налог за одговорно лице во правно лице;
- Прилог број 3 за формата и содржината на прекршочниот платен налог за физичко лице.

III

Во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е определено како една од темелните 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.

Согласно член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 на наведениот член од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македо-

нија” најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Член 52 од Уставот е содржан во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот, конкретно во делот за гаранциите на основните слободи и права, што укажува дека Уставот во однос на објавувањето на законите и другите прописи, не приоѓа како на техничко прашање, туку како на суштинско прашање од значење и во функција на обезбедување на принципот на владеење на правото и правната сигурност на граѓаните во остварувањето на слободите и правата, гарантирани со Уставот.

Со иницијативата се оспорува уставноста на Правилникот за формата и содржината на прекршочниот платен налог, со наводи дека не е донесен согласно одредбата од член 52 став 2 од Уставот, со која е утврден временскиот период во кој законите и другите прописи треба да бидат објавени по нивното донесување.

Судот, постапувајќи по иницијативата со која се оспорува уставноста на Правилникот, утврди дека истиот е заведен под архивскиот број 13-3728/1 од 9 јуни 2023 година што како дејствие секогаш следи и е условено со претходно донесување на прописот.

Судот утврди и дека оспорениот правилник е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија” број 128/2023 на 20 јуни 2023 година.

Тргувајќи од член 52 став 2 на Уставот според кој законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија” најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување, а во конкретниот случај од донесувањето на оспорениот правилник, до денот на неговото објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија” се изминати повеќе од седум дена, Судот утврди дека оспорениот правилник, не е објавен согласно наведениот член од Уставот, со што е доведен во прашање уставниот принцип на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и правната сигурност на граѓаните како негов составен дел.

Од наведените причини, Судот оцени дека оспорениот правилник не е во согласност со одредбите на Уставот на кои се повикува подносителот во иницијативата.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.101/2023 од 02.11.2023)**

33.

У.бр.152/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Оспорениот правилник е објавен по истекот на рокот утврден со ставот 2 на член 52 од Уставот, поради што основано може да се постави прашањето за неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 2 ноември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. **СЕ ПОВЕДУВА** постапка за оценување на уставноста на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за начинот на плаќањето на здравствените услуги во болничката здравствена заштита („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.77/2023), донесен од Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија.

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

Образложение

I

Кренар Лога од с.Ливади, Струга, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на актот означен во точката 1 на диспозитивот на ова решение.

Во иницијативата подносителот го цитира член 52 од Уставот и укажува дека оспорениот правилник е спротивен на овој член бидејќи бил објавен по истекот на рокот од 7 дена, односно дека од денот на неговото одобрување до денот на неговото објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“ на 10 април 2023 година, поминале повеќе од седум дена. Поради наведеното, подносителот предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на неговата уставност.

Повикувајќи се на член 9 од Деловникот на Уставниот суд според кој судијата на Уставниот суд ги следи и проучува законите, другите прописи и општи акти и може да дава иницијатива за поведување постапка за оценување на нивната уставност и на член 14 од Деловникот според кој Уставниот суд може и сам да поведе постапка за оценување на уставноста на законите или прописите, подносителот предлага Уставниот суд по службена должност да ја испита уставноста на други прописи што се објавени во спротивност со член 52 од Уставот.

II

На седницата Судот утврди дека врз основа на член 56 став 1 точка 3, а во врска со член 68-а и член 69 од Законот за здравствено 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, 91/2013, 187/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 112/2014, 113/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 98/2015, 129/2015, 150/2015, 154/2015, 192/2015, 217/2015, 27/2016, 37/2016, 120/2016, 142/2016 и 171/2017 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/2019, 77/2021 и 385/2021), Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 9 март 2023 година, го донел оспорениот правилник со кој се врши изменување и дополнување на Правилникот за начинот на плаќањето на здравствените услуги во болничката здравствена заштита („Служ-

бен весник на Република Македонија“ бр.14/2008, 118/2008, 164/2008, 16/2010, 44/2010, 63/2010, 171/2010, 18/2011, 104/2012, 164/2012 и 70/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.303/2020).

Оспорениот правилник содржи 5 члена.

Со член 1 од Правилникот, се менува член 4-а од Правилникот за начинот на плаќањето на здравствените услуги во болничката здравствена заштита, така што се утврдува условниот надоместок како дел од вкупниот договорен надоместок на здравствената установа што може да го добие од Фондот и се определуваат критериумите за неговото одобрување.

Со член 2 од Правилникот, по член 4-а се додава нов член 4-б кој се однесува на постапката за утврдување и одобрување на условниот надоместок и на барањето за утврдување условен надоместок.

Со член 3 од Правилникот, во член 9-а се додава нов став 7 со кој се уредува начинот на искажување на здравствените услуги за кои се однесува условниот надоместок.

Со член 4 од Правилникот се додава нов став 3 во член 10 со кој се определува дека исплаќањето на средствата од условниот надоместок се врши на месечно ниво.

Член 5 од оспорениот правилник е завршна одредба која што предвидува дека Правилникот влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“ и дека тој ќе се објави по добивањето согласност од министерот за здравство.

III

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

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 51 од Уставот.

Според член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Слу-

жбен весник на Република Северна Македонија” најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Поаѓајќи од наведените уставни одредби произлегува дека објавувањето на законите и другите прописи е во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, како претпоставка за правната сигурност на граѓаните и другите правни субјекти.

Самото објавување на законите и другите прописи претставува чин на обнародување на тие акти и нивно ставање на увид на јавноста со што се потврдува дека донесениот и потпишаниот односно промулгиран закон или пропис станал применлив акт.

Имајќи го предвид карактерот и значењето на објавувањето на законите и другите прописи, Уставот на Република Северна Македонија утврдил обврска, но и рок тие да се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија” како службено гласило на Републиката.

Одредбата за објавувањето на законите и другите прописи во Уставот е предвидена во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа во делот за гаранциите на основните слободи и права. Овој факт укажува дека Уставот на објавувањето на законите и другите прописи не приоѓа како на техничко прашање, туку на прашање кое длабоко навлегува во уставните гаранции на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Уставната гаранција за објавувањето на законите и другите прописи се афирмира токму преку одредување на временска рамка заради интензивирање на самата постапка на објавувањето.

Во конкретниот случај, врз основа на содржината на оспорениот акт, наводите во иницијативата и доставениот одговор од Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија, Уставниот суд утврди дека оспорениот Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за начинот на плаќањето на здравствените услуги во болничката здравствена заштита е донесен од страна на Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија на 9 март 2023 година и тој е заведен под бр.02-4539/1 од 10 март 2023 година.

Министерот за здравство донел Решение со кое дал согласност на оспорениот акт. На Решението, во горниот лев агол стои отпечатен датум 16.03.2023, но на Решението со печат е ставен и

друг датум од 27.03.2023 и рачно напишан број на Решението 11-3150/3.

Решението за давање согласност Фондот го примил на 28.03.2023 година и истиот ден по електронска пошта текстот на оспорениот акт во превод на албански јазик бил доставен до Агенцијата за примена на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Северна Македонија со барање истиот да биде лекторирани.

Агенцијата за примена на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Северна Македонија на 31 март 2023 година по електронска пошта го вратила лекторираниот текст на оспорениот правилник со потврда за извршеното лекторирање.

Истиот ден на 31 март 2023 година Фондот за здравствено осигурување го доставил оспорениот акт до ЈП „Службен весник на Република Северна Македонија“ заради негово објавување.

ЈП „Службен весник на Република Северна Македонија“ го објавил оспорениот правилник во изданието бр. 77/2023 година од 10 април 2023 година.

Од наведеното произлегува дека во конкретниот случај, иако уставниот рок од седум дена за објавување на актот истекол на 16 март 2023, актот бил објавен на 10 април 2023 година, или речиси еден месец после неговото донесување. Имајќи предвид дека формулацијата што е употребена во ставот 2 на член 52 од Уставот, според која законите и другите прописи се објавуваат „најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување“, ѝ дава на оваа уставна норма императивен карактер, јасно произлегува дека во конкретниот случај оспорениот Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за начинот на плаќањето на здравствените услуги во болничката здравствена заштита („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.77/2023) е објавен по истекот на рокот утврден со Уставот, поради што Судот оцени дека основано може да се постави прашањето за неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.152/2023 од 02.11.2023)**

*

*

*

По поднесената иницијатива од г-дин Кренар Лога од с. Ливади, Струга, за поведување постапка за оценување на уставноста, врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против предлогот содржан во Решението У.бр.152/2023 со кое Уставниот суд на седницата одржана на 2 ноември 2023 година, одлучи да поведе постапка за оценување на уставноста на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за начинот на плаќањето на здравствените услуги во болничката здравствена заштита („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 77/2023), донесен од Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија, писмено го образложувам моето несогласување со следното:

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Во врска со поднесената иницијатива на лицето Кренар Лога од с.Ливади, Струга, гласав против предлогот содржан во Решението У.бр.152/2023 со кое Уставниот суд на седницата одржана на 2 ноември 2023 година, одлучи да поведе постапка за оценување на уставноста на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за начинот на плаќањето на здравствените услуги во болничката здравствена заштита („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 77/2023), донесен од Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија.

Со сета почит на ставот на мнозинството на судии изнесен во Решението У.бр.152/2023, причините поради кои не се согласувам со предлогот за поведување постапка за оценување на уставноста на наведениот правилник, а кои беа изнесени при расправата на 39-та седница на овој суд одржана на ден 02.11. 2023 година, ќе ги изнесам низ призма на неколку аргументи.

Како прво, во Уставот на Република Северна Македонија, во делот гаранции на основните слободи и права, се сместени членовите 51 и 52.

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 и дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Со овие одредби, Уставот ги гарантира основните слободи и права, кои согласно член 8 од Уставот, претставуваат една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно член 108 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија, е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.

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 забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Од наведените одредби јасно произлегува дека како заштитник на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признаени во меѓународното право и утврдени со Уставот на Република Северна Македонија, несомнено е Уставниот суд на Република Северна Македонија.

Како причина за поведување постапка за оценување на уставноста, од страна на подносителот Кренар Лога е наведено дека оспорениот правилник бил објавен во Службен весник на Република Северна Македонија, по истекот на рокот утврден во член 52 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

Оспорениот правилникот бил донесен на 9 март 2023 година од страна на Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија и објавен во Службен весник на Република Северна Македонија на 10 април 2023 година.

Мнозинството на судии смета дека објавувањето на оспорениот правилник во Службен весник на Република Северна Македонија, по истекот на рокот од 7 дена, утврден во член 52 од Уставот на Република Северна Македонија, е проблематичен од уставно правен аспект, поради што судот донесе Решение за поведување постапка за оценување на уставноста на оспорениот правилник.

Во образложението на Решението У.бр 152/2023, ставот на мнозинството на судии е дека член 52 став 2 од Уставот е императивна норма, па доколку донесениот пропис е објавен противно на неа, истиот треба да биде укинат или поништен.

Како судија сметам дека необјавувањето на оспорениот пропис во рокот утврден во член 52 став 2 од Уставот, не смее да задира во правното дејство на веќе донесениот пропис.

Овој суд, со Решение У.бр 56/2004, по поднесена иницијатива за оценување на уставноста на Законот за изменување и дополнување на Законот за државјанство ("Службен весник на Република Македонија" бр.8/2004), одлучил да не поведе постапка.

Подносителот како причина за оспорување на Законот, навел дека Законот за изменување и дополнување на Законот за државјанство, не бил објавен во рок од 7 дена, на кој што обврзува член 52 став 2 од Уставот. Решението за неповедување постапка, било донесено едногласно од страна на сите девет судии на Уставниот суд. За што веќе има судска пракса за идентичен предмет.

Причините за неповедување постапка се целосно изнесени во наведеното решение, а тоа се следните:

Уставно определениот рок за објавувањето не може да се прифати дека е уставна норма со ограничувачка цел во однос на примената на прописите кои се објавени со пролонгирање на рокот и влезени во правниот поредок, бидејќи таа норма е дел од целината на уставните норми за гаранциите на слободите и правата на граѓаните на кои и во ваков случај неспорно им е обезбедено и исполнето гарантираното право на објавување, заради запознавање со законите и другите прописи во правниот поредок.

Со оглед на изнесеното, а имајќи ги предвид наводите во иницијативата, Судот утврдил дека во однос на оспорениот Закон за изменување и дополнување на Законот за државјанство на

Република Македонија не може основано да се постави прашањето за несогласност со членот 51 и членот 52 став 2 од Уставот на Република Македонија. Ова особено поради тоа што оспорениот Закон со неговото донесување од Собранието на Република Македонија, прогласување со Указот потпишан од претседателот на Република Македонија и претседателот на Собранието на Република Македонија и објавувањето во "Службен весник на Република Македонија" бр. 8/2004, ги содржи елементите на применлив пропис со правна важност во правниот поредок на Република Македонија согласно со определбите на Уставот.

Притоа Судот не ја релативизира уставната должност на надлежните органи да ги објават законите и други прописи во рокот утврден со Уставот ниту одговорноста за евентуалните последици кои би можеле да настанат поради нивното ненавремено објавување во "Службен весник на Република Македонија".

Поаѓајќи од изнесеното правно мислење дека нема основ за поведување на постапка за оценка на уставноста на оспорениот Закон, Судот оценил дека не се исполнети условите од членот 27 од Деловникот на Уставниот суд и по однос на барањето во иницијативата за донесување на решение за запирање од извршување на поединечните акти и дејствија врз основа на Законот.

Аргументите изнесени во образложението на Решението У.бр.56/2004 од 29.09.2004 година, со кое решение судот одлучувал за неповедување постапка по однос на Законот за изменување и дополнување на Законот за државјанство, за мене како актуелен судија на овој суд, се целосно прифатливи.

Како што претходно е кажано, како причини за поведување постапка за оценување на уставноста на предметниот правилник, од страна на подносителот е дека оспорениот правилник е објавен по истекот на рокот утврден во член 52 став 2 од Уставот.

Ако се има во вид ставот на мнозинството на суди од сегашниот состав на овој суд во врска Решението У.бр.152/2023 од 02.11.2023 година, за поведување постапка по предметниот правилник, лесно може да се констатира дека изнесените наводи содржани во Точката III од наведеното решение, како аргументација за наведената одлука се сами на себе контрадикторни. Ова од причина што ставот на мнозинството на судии изразен во Решението У.бр.152/2023, во целост се совпаѓа аргументите изнесени во Решението У.бр.56/2004 од 29.09.2004 година, но

само во оној дел каде што наоѓа за сходно, а заради оправдување од постоењето на член 52 став 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, но без притоа да даде своја правна аргументација зошто е одлучено да се поведе постапка за оценување на Уставност. Дотолку повеќе што мнозинството на судии немаат во вид дека Уставот во Република Северна Македонија не предвидел санкции доколку законите и другите подзаконски прописи невидат благовремено објавени во утврдениот рок од 7 дена, содржан во член 52 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија.

Ова од причина што во текстот на Решението У.бр 152/2023 од 02.11.2023 година, во Точка III од образложението на решението, при објаснувањето на значењето на одредбата содржана во член 52 став 2 од Уставот, судот во целост ги прифаќа аргументираните ставови на овој суд изнесени во Решението У.бр. 56/2004 од 29.09.2004 година, со кое овој суд, во тоа време, одлучил да не поведе постапка по однос на Законот за изменување и дополнување на Законот за државјанство на Република Македонија.

Разликата на сегашниот состав на овој суд по однос на предметната иницијатива е дека член 52 став 2 од Уставот, има императивен карактер и во конкретниот случај бидејќи оспорениот правилник бил објавен по истекот на рокот од 7 дена и основано се поставува прашањето за неговата согласност со член 52 став 2 од Уставот.

Неконзистентноста на овој суд, се состои во дијаментрално отстапување од веќе претходно воспоставената уставно судска пракса изразена во Решението У.бр. 56/2004 од 29.09.2004 година на овој суд. По мое мислење ваквото отстапување ги доведува во прашање правната сигурност и владеењето на правото основните како темелни вредности содржани во чл.8 од Уставот на Република Северна Македонија. Ваквото отстапување по мое длабоко убедување не оди во прилог на основната функција што ја има Уставниот суд како чувар на Уставот на Република Северна Македонија.

Ваквото кратко образложение содржано на крајот од Решението У.бр. 152/2023, со кое мнозинството на судии преку нивниот став сакаат да ја оправдаат одлуката за поведување постапка за оценување на уставноста на оспорениот правилник, по мое мислење е оскудно и неосновано од причина што неблагоприятното

објавување не смее да задира во правното дејство на предметниот правилник и истиот не може да се проблематизира од уставно правен аспект односно оспорениот правилник не е спротивен на член 52 став 2 од Уставот.

Судија на Уставниот суд,
м-р Фатмир Скендер
(У.бр.152/2023 од 02.11.2023)

34.

У.бр.153/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Пречекорен е уставно пропишаниот рок предвиден во член 52 од Уставот од седум дена за објавување на оспорениот правилник, поради што основано се постави прашањето за уставноста на оспорениот правилник, односно неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 14 ноември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за начинот и методологијата за утврдување референтни цени на

лекови („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.77/2023), донесен од Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија.

Образложение

I

Кренар Лога од с.Ливади, Струга, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на Правилникот означен во диспозитивот на ова решение.

Според подносителот на иницијативата оспорениот акт е објавен спротивно на член 52 од Уставот, бидејќи од денот на неговото донесување до денот на неговото објавување изминале повеќе од седум дена со што не бил испочитуван уставно определен рок за објавување на прописите.

Врз основа на наведеното се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот акт.

II

На седницата Судот утврди дека со оспорениот правилник на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија се направени измени и дополнувања на основниот текст на Правилникот („Службен весник на Република Македонија“ бр.158/2009) и трите измени и дополнувања што следуваат на начин што одделни одредби се бришат, дел се дополнуваат и се врши појаснување на одделни изрази како на пример: референтна цена, дополнителни критериуми за определување на референтна цена, просечна споредбена цена и слично.

Во член 10 од Правилникот е определено дека истиот влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“, а ќе се објави по добивањето на согласност од министерот за здравство.

Правилникот е заведен со деловоден бр.02-4539/2 од 10 март 2023 година, а е објавен во наведеното гласило бр.77/2023 од 10.04.2023 година.

III

Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

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 51 од Уставот.

Според член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Поаѓајќи од наведените уставни одредби произлегува дека објавувањето на законите и другите прописи е во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, како претпоставка за правната сигурност на граѓаните и другите правни субјекти.

Самото објавување на законите и другите прописи претставува чин на обнародување на тие акти и нивно ставање на увид на јавноста. Имено законот, а во конкретниот случај прописот со негово донесување, промулгирање (потпишување) и со објавување во службено гласило од јавен интерес, станува применлив акт.

Имајќи го предвид карактерот и значењето на објавувањето на законите и другите прописи, Уставот на Република Северна Македонија утврдил обврска, но и рок тие да се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ како службено гласило на Републиката.

Одредбата за објавувањето на законите и другите прописи во Уставот е предвидена во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа во делот за гаранциите на основните слободи и права. Овој факт укажува дека Уставот, на објавувањето на законите и другите прописи не приоѓа како на техничко прашање, туку на прашање кое длабоко навлегува во уставните гаранции на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Уставната гаранција за објавувањето на законите и другите прописи се афирмира токму преку одредување на временска рамка заради интензивирање на самата постапка на објавувањето.

Во конкретниот случај од приложената и прибавена документација неспорно е дека во оспорениот акт не е означен датум на носење, но истиот е заведен во Фондот под бр.02-4539/2 од 10

март 2023 година, согласноста од министерот за здравство е примена во Фондот на 28.03.2023 година, следи барање од Фондот од истиот датум за лекторирање на веќе преведени текстови на актот пред да биде објавен, лекторираниот текст е примен во Фондот на 31 март 2023 година и на овој датум со писмо 02-4539/2 е доставен до „Службен весник на Република Северна Македонија“. Актот е објавен на 10.04.2023 година.

Оттаму, сметано од донесување на актот, уставно определениот рок од седум дена од член 52 став 2 од Уставот за објавување на овој пропис истекол на 17.03.2023 година. Судот имаше предвид дека во член 10 од оспорениот правилник е предвидено влегување во сила со денот на објавување, а по добиена согласност од министерот за здравство, што е сторено на 28.03.2023 година, но сметано и од овој датум изминале повеќе од седум дена согласно уставната одредба бидејќи седмиот ден паѓа на 04.04.2023 година, а актот е објавен на 10.04.2023 година. Според тоа околноста што во овој случај станува збор за таканаречени врзани или условени акти или правилник чие влегување во сила и произведување правни последици е условено со добивање на согласност од министерот за здравство не го отстранува сомнението за повреда на член 52 став 2 од Уставот.

Врз основа на направената анализа, пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорениот правилник со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. (**У.бр.153/2023 од 14.11.2023**)

35.

У.бр.107/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Пречекорен е уставно пропишаниот рок предвиден во член 52 од Уставот од седум дена за објавување на оспорениот правилник, поради што основано се пос-

тави прашањето за уставноста на оспорениот правилник, односно неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 5 декември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Правилникот за начинот на утврдување на несообразноста и висината на процентот на намалување на директни плаќања во случај на несообразност („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.131/2023).

Образложение

I

Во иницијативата поднесена од министерот за правда е наведено дека била воочена објава на повеќе прописи во „Службен весник на Република Северна Македонија” меѓу кои и овој правилник, спротивно на член 52 став 1 од Уставот, според кој законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија” најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување. Имено, според наводите во иницијативата, од денот на донесувањето на овој пропис заведен под број 29-2810/5 од 13 јуни 2023 година до денот на објавата во „Службен весник на Република Северна Македонија” број 131 од 23 јуни 2023 година се изменати повеќе од седум дена, односно наведениот пропис е објавен спротивно на член 52 од Уставот и не е испочитуван уста-

вниот рок за објавување на прописите во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Врз основа на наведеното, а согласно член 110 алинеи 1 и 2 и член 112 од Уставот и членовите 11 и 12 од Деловникот на Уставниот суд, подносителот на иницијативата бара да се поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот правилник.

II

На седницата Судот утврди дека врз основа на член 57 став 6 од Законот за земјоделство и рурален развој („Службен весник на Република Македонија“ бр.49/2010, 53/2011, 126/2012, 15/2013, 69/2013, 106/2013, 177/2014, 25/2015, 73/2015, 83/2015, 154/2015, 11/2016, 53/2016, 120/2016, 163/2016, 74/2017, 83/2018, 27/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.152/2019, 244/2019, 275/2019, 110/2021, 123/2022 и 65/2023), министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство донесе Правилник за начинот на утврдување на несообразноста и висината на процентот на намалување на директни плаќања во случај на несообразност.

Според член 1 од овој правилник се уредува дека со истиот се пропишува начинот на утврдување на несообразноста и висината на процентот на намалување на директни плаќања во случај на несообразност.

Во член 6 е утврдено дека овој правилник престанува да важи со пристапувањето на Република Северна Македонија во Европска Унија. Согласно членот 7 од истиот, овој правилник влегува во сила наредниот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

III

Една од основните цели на Уставот на Република Северна Македонија е воспоставувањето на владеењето на правото. Овој уставен принцип со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот е определен како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон, при што секој е должен да ги почитува Уставот и законите, согласно член 51 од Уставот.

Според член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Поаѓајќи од наведените уставни одредби произлегува дека објавувањето на законите и другите прописи е во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, како претпоставка за правната сигурност на граѓаните и другите правни субјекти.

Самото објавување на законите и другите прописи претставува чин на обнародување на тие акти и нивно ставање на увид на јавноста. Имено законот, а во конкретниот случај прописот со негово донесување, промулгирање (потпишување) и со објавување во службено гласило, станува применлив акт.

Имајќи го предвид карактерот и значењето на објавувањето на законите и другите прописи, Уставот на Република Северна Македонија утврдил обврска, но и рок тие да се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ како службено гласило на Републиката.

Одредбата за објавувањето на законите и другите прописи во Уставот е предвидена во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа во делот за гаранциите на основните слободи и права. Овој факт укажува дека Уставот на објавувањето на законите и другите прописи не приоѓа како на техничко прашање, туку на прашање кое длабоко навлегува во уставните гаранции на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Уставната гаранција за објавувањето на законите и другите прописи се афирмира токму преку одредување на временска рамка заради интензивирање на самата постапка на објавувањето.

Во однос на оспорениот правилник кој е предмет на уставно-судска оцена, Судот утврди дека е заведен под архивски број 29-2810/5 од 13 јуни 2023 година, што како дејствие секогаш следи и е условено со претходно донесување на прописот, а е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ по истекот на рокот од член 52 став 1 од Уставот. Имено, оспорениот правилник е објавен како во електронското, така и во печатеното издание на „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 131 од 23 јуни 2023 година.

При таква фактичка состојба, Судот утврди дека е пречеко-рен уставниот рок за објавување, односно поминати се повеќе од седум дена за објавување на Правилникот во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Имајќи го предвид погоре изнесеното, Судот утврди дека во конкретниот случај, со основ се постави прашањето за согласноста на Правилникот за начинот на утврдување на несообразноста и висината на процентот на намалување на директни плаќања во случај на несообразност („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.131/2023 од 23 јуни 2023 година) со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 став 2 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи, со мнозинство гласови, како во диспозитивот на ова решение. (**У.бр.107/2023 од 05.12.2023**)

36.

У.бр.146/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Уставно определениот рок од седум дена од член 52 став 2 од Уставот за објавување на овој пропис истекол. Фактот што во овој случај станува збор за таканаречени врзани или условени акти или правилник чие влегување во сила и произведување правни последици е условено со добивање на согласност од министерот за здравство не го отстранува сомнението за повреда на член 52 став 2 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 5 декември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за содржината и начинот на остварувањето на правата и обврските од задолжителното здравствено осигурување, објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.276 од 21 декември 2022 година.

Образложение

I

Кренар Лога од с.Ливади, Струга до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на Правилникот означен во диспозитивот на ова решение.

Според подносителот на иницијативата оспорениот акт е објавен спротивно на член 52 од Уставот, бидејќи од денот на неговото донесување до денот на неговото објавување изминале повеќе од седум дена со што не бил испочитуван уставно определениот рок за објавување на прописите.

Врз основа на наведеното се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот акт.

II

На седницата Судот утврди дека со оспорениот правилник на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија се направени измени и дополнувања на основниот текст на Правилникот („Службен весник на Република Македонија“ бр.18/2015, 64/2015, 96/2015, 125/2015, 187/2016, 146/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 44/2019, 198/2019, 63/2020, 202/2020, 303/2020 и 217/2021). Правилникот има 7 члена и сите измени и дополнувања следуваат на начин што одделни одредби се бришат и дел се менуваат.

Во член 7 од Правилникот е определено дека истиот влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“, а ќе се објави по добивањето на согласност од министерот за здравство.

Правилникот е заведен со деловоден бр.02-17171/10 од 22 ноември 2022 година, а е објавен во наведеното гласило бр.276/2022 од 21 декември 2022 година.

III

Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е една од темелните вредности 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.

Според член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Поаѓајќи од наведените уставни одредби произлегува дека објавувањето на законите и другите прописи е во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, како претпоставка за правната сигурност на граѓаните и другите правни субјекти.

Самото објавување на законите и другите прописи претставува чин на обнародување на тие акти и нивно ставање на увид на јавноста. Имено законот, а во конкретниот случај прописот со негово донесување, промулгирање (потпишување) и со објавување во службено гласило од јавен интерес, станува применлив акт.

Имајќи го предвид карактерот и значењето на објавувањето на законите и другите прописи, Уставот на Република Северна Македонија утврдил обврска, но и рок тие да се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ како службено гласило на Републиката.

Одредбата за објавувањето на законите и другите прописи во Уставот е предвидена во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа во делот за гаранциите на осно-

вните слободи и права. Овој факт укажува дека Уставот, на објавувањето на законите и другите прописи не приоѓа како на техничко прашање, туку на прашање кое длабоко навлегува во уставните гаранции на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Уставната гаранција за објавувањето на законите и другите прописи се афирмира токму преку одредување на временска рамка заради интензивирање на самата постапка на објавувањето.

Во конкретниот случај од приложената и прибавена документација, се утврди дека во уводот на оспорениот акт стои дека Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија, оспорениот правилник го донел на седница на ден 15 ноември 2022 година, истиот е заведен во Фондот под бр.02-17171/10 од 22 ноември 2022 година. Актот е објавен на ден 21 декември 2022 година.

Во доставениот одговор од Фондот за здравствено осигурување, се укажува дека во процесот на донесување, давање согласност и објавување на општите акти коишто ги донесува Управниот одбор на Фондот се вклучени повеќе органи и институции и тоа: Управниот одбор на Фондот, министерот за здравство, Агенцијата за примена на јазикот и Службен весник на РСМ, што значи дека во некои случаи изминува подолг временски период од донесувањето на еден општ акт до неговото објавување во „Службен весник на РСМ“.

Оттаму, уставно определениот рок од седум дена од член 52 став 2 од Уставот за објавување на овој пропис истекол, имајќи предвид дека во член 7 од оспорениот правилник е предвидено влегување во сила со денот на објавување, а по добиена согласност од министерот за здравство, произлегува дека во овој случај има пречекорување на уставниот рок со оглед на денот кога е донесен актот и кога е објавен. Притоа, фактот што во овој случај станува збор за таканаречени врзани или условени акти или правилник чие влегување во сила и произведување правни последици е условено со добивање на согласност од министерот за здравство не го отстранува сомнението за повреда на член 52 став 2 од Уставот.

Врз основа на направената анализа, пред Судот основано се постави прашањето за согласност на оспорениот правилник со член 52 став 2 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. (**У.бр.146/2023 од 05.12.2023**)

37.

У.бр.149/2023

- Пречекорување на уставниот рок за објавување на прописи и акти

Од донесувањето на оспорениот правилник до денот на неговото објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“ се изминати повеќе од седум дена, поради што оспорениот правилник не е објавен согласно член 52 став 2 од Уставот, со што е доведен во прашање уставниот принцип на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и правната сигурност на граѓаните како негов составен дел.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 5 декември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Правилникот за видот на штетни материи, како и начинот и методите на земање примероци за утврдување на штетните материи и други загадувачи/контаминенти (физички, хемиски и биолошки) во обработениот тутун и производи од тутун („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.84/2023).

Образложение

I

Кренар Лога с. Ливади, Струга, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на актот означен во диспозитивот на Решението, со наводи дека не е донесен согласно со член 52 од Уставот со кој е утврден рокот за објавување на прописите во „Службен весник на Република Северна Македонија”, бидејќи од денот на неговото донесување до денот на неговото објавување, се изминати повеќе од седум дена.

Од тие причини подносителот предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот акт.

II

На седницата Судот утврди дека министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство донел Правилник за видот на штетни материи, како и начинот и методите на земање примероци за утврдување на штетните материи и други загадувачи/ контаминенти (физички, хемиски и биолошки) во обработениот тутун и производи од тутун, кој е заведен со архивски број 29-1713/2 од 28.03.2023 година, објавен на 20.04.2023 година во „Службен весник на Република Северна Македонија” број 84/2023.

Правилникот се состои од 11 члена и составен дел на Правилникот се прилози.

III

Во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е определено како една од темелните 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.

Согласно член 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според став 2 на наведениот член од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Член 52 од Уставот е содржан во главата за основните слободи и права на човекот и граѓанинот, конкретно во делот за гаранциите на основните слободи и права, што укажува дека Уставот во однос на објавувањето на законите и другите прописи, не приоѓа како на техничко прашање, туку како на суштинско прашање од значење и во функција на обезбедување на принципот на владеење на правото и правната сигурност на граѓаните во остварувањето на слободите и правата, гарантирани со Уставот.

Со иницијативата се оспорува уставноста на Правилникот за видот на штетни материји, како и начинот и методите на земање примероци за утврдување на штетните материји и други загадувачи/контаминенти (физички, хемиски и биолошки) во обработениот тутун и производи од тутун, со наводи дека не е донесен согласно одредбата од член 52 став 2 од Уставот, со која е утврден временскиот период во кој законите и другите прописи треба да бидат објавени по нивното донесување.

Судот, постапувајќи по иницијативата со која се оспорува уставноста на Правилникот, утврди дека истиот е заведен под архивскиот број 29-1713/2 од 28.03.2023 година што како дејствие секогаш следи и е условено со претходно донесување на прописот. Судот утврди и дека оспорениот правилник е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 84/2023 на 20 април 2023 година.

Тргувајќи од член 52 став 2 на Уставот според кој законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување, а во конкретниот случај од донесувањето на оспорениот правилник до денот на неговото објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“ се изминати повеќе од седум дена, Судот утврди дека оспорениот правилник не е објавен согласно наведениот член од Уставот, со што е доведен

во прашање уставниот принцип на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и правната сигурност на граѓаните како негов составен дел.

Од наведените причини, пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорениот правилник со одредбите на Уставот на кои се повикува подносителот во иницијативата.

IV

Врз основа на изнесеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. (**У.бр.149/2023 од 05.12.2023**)

38.

У.бр.39/2023

- Постапка за донесување на ДУП

Во конкретниот случај, во постапката пред Судот не беше презентираан доказ за доставување на писмено известување до лицето кое поднело анкетен лист и не беше доставена во целост документацијата која ѝ претходела за донесување на оспорената одлука, Судот оцени дека основано може да се изрази сомнение за согласноста на оспорената одлука со Законот за урбанистичко планирање, со Законот за просторно и урбанистичко планирање, Законот за локална самоуправа и со членовите 24 и 51 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу и д-р Дарко Костадиновски, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 14 декември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката 25-2146/12 од 12.06.2020 година на Советот на Општина Велес со која е донесен Детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и за дел од УБ 47 во УЕ IX, КО Велес – Општина Велес објавена во „Службен гласник на Општина Велес“ бр.8/2020.

Образложение

I

Адриана Хаџи Наумов, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на актот означен во диспозитивот на решението.

Според наводите во иницијативата, оспорената одлука не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 10 од Уставот, според кој уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата е една од темелните вредности на уставниот поредок. Подносителот на иницијативата смета дека оспорената одлука е спротивна на член 24 од Уставот со кое е загарантирано правото секој граѓанин да поднесува претставки до државни органи и други јавни служби и за нив да добие одговор, спротивна со член 51 од Уставот, односно со начелото на уставност и законитост, како и спротивна на точката 1 од Амандманот XVII кој го заменува ставот 1 на член 115 од Уставот од причини што не е земено предвид непосредното учество на граѓаните во одлучување за прашања од локално значење во областа на урбанизмот.

Законитоста на предметната одлука од страна на подносителот се оспорува од аспект на одредби на член 5 став 3, член 9 став 1 точки 1, 2, 3 и 9 и став 2 точка 3 од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020), и на одредбите на член 35 став 12 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/14, 44/15, 193/15, 31/16, 163/16, 90/17, 64/18 и 168/18). Подносителот на иницијативата ја оспорува законитоста на одлуката и од аспект на член 29 и член 30 од Законот за ло-

калната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002).

Подносителот на иницијативата смета дека при донесување на Одлуката, не била запазена ниту уставната ниту законската одредба во кои е уредено правото на непосредното учество на граѓаните во одлучување за прашања од локално значење во областа на урбанизмот, односно дека не бил земен предвид поднесениот анкетен лист. Според подносителот на иницијативата не била законски спроведена постапката при донесување на одлуката затоа што подносителот на анкетниот лист никогаш не добил образложение за прифаќање или неприфаќање на забелешките и предлозите поднесени во анкетниот лист.

Според наводите во иницијативата, со реализацијата на одлуката конкретно со изградбата на градба со катност П+З/П+9 односно деветкатница на градежната парцела 32.30 за КО Велес ќе се нанесе ненадоместлива штета и ќе се нарушат условите за хумано живеење и работа на граѓаните, безбедноста на граѓаните, нарушување на стабилноста на околните градби, нарушување на сончевата светлина на куќите и зградите кои граничат со оваа парцела, но и оние кои се во непосредна близина, спротивно на естетското и урбаното уредување на градот и традиционалната архитектура како и сообраќаен метеж поради немање на паркинг простор.

Поради наведеното, со иницијативата се бара Уставниот суд да поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста на оспорената одлука и истата да се укине или поништи.

II

На седницата Судот утврди дека со член 1 од Одлуката се донесува детален урбанистички план ЗА ДЕЛ ОД УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX, ОПШТИНА ВЕЛЕС. Документацијата за донесување на деталниот урбанистички план е изработена во согласност со Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на РМ“ број 199/14, 44/15, 193/15, 31/16, 163/16, 64/18 и 168/18), Правилник за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање и Правилник за поблиската содржина, размер и начин на графичка обработка на урбанистичките планови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 111/15, 142/15, 217/15, 222/15, 228/15, 35/16, 99/16, 134/16 и 33/17)

Во член 2 од Одлуката се предвидува дека со овој урбанистички план се опфаќа плански опфат со основна класа на намена на површини

- А1 - домување во станбени куќи,
- А2 - домување во станбени згради,
- Б1 - мали комерцијални и деловни намени,
- Б2 - големи трговски единици,
- В1 - образование и наука,
- В2 - здравство и социјална заштита,
- Е2 - комунална супраструктура,
- Д2-заштитно зеленило и
- Д3-спорт и рекреација - со површина од 7,77 ha.

Границата на планскиот опфат започнува од јужна страна, од осовината на Стар мост и осовината на улицата „Јордан Хаџи Константинов Џинот“ од каде свртува кон север и оди во тој смер по цела должина на улицата „Коле Цветков“ после што свртува кон исток и продолжува во тој смер по цела должина на интегрираната површина, па повторно, свртува кон север сè до улицата „Нада Бутникошарова“.

Од таа точка оди кон север по истата улица („Нада Бутникошарова“) па продолжува во ист смер по улицата „Димитар Влахов“ сè до пресекот со улицата „Илинденска“ од каде свртува кон запад и оди по неа до пресек со улицата „Петре Прличко“ и оди по неа кон север сè до пресек со КП 2825 (улица-пат) па, повторно, свртува кон запад и оди по неа се до средината на регулираното корито на река Вардар од каде свртува кон југ и оди по коритото се до осовината на Стариот мост од каде и што започнува.

Согласно член 3 составен дел на Одлуката содржи:

- текстуален дел и графички со параметри за спроведување на Предлог ДУП ЗА ДЕЛ ОД УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX, ОПШТИНА ВЕЛЕС,

- Согласно од Министерството за транспорт и врски - Скопје бр. 24 - 379 0/3 од 12.06.2020 година,

- Извештај од Јавната презентација и Јавната анкета со прифатени и неприфатени забелешки на Предлог ДУП ЗА ДЕЛ ОД УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX, ОПШТИНА ВЕЛЕС.

Во член 4 од Одлуката е утврдено дека за предлог ДУП ЗА ДЕЛ ОД УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX, ОПШТИНА ВЕЛЕС, преку системот е-урбанизам добиена е согласност од Ми-

нистерството за транспорт и врски - Скопје бр. 24-3790/3 од 12.06.2020 година.

Член 5 од Одлуката предвидува дека предлог ДУП ЗА ДЕЛ ОД УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX, ОПШТИНА ВЕЛЕС, го спроведува Секторот за урбанизам, заштита на животната средина, комунални дејности, сообраќај, патишта, локален економски развој и информатичка технологија.

Според член 6 од Одлуката, оваа одлука влегува во сила наредниот ден од денот на објавувањето во „Службен гласник на Општина Велес“.

III

Судот, во претходна постапка, врз основа на нецелосно доставената документација од страна на доносителот на оспорениот акт, ја утврди следната фактичка состојба:

Врз основа на Годишната програма за изработување на урбанистички планови на Општина Велес за 2016 година, градоначалникот на Општина Велес издал Соопштение за организирање на јавна презентација и јавна анкета по предлог Детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX, Општина Велес. Годишната програма за изработување на урбанистички планови на Општина Велес за 2016 година не е доставена до Судот, а доставеното соопштение не е потпишано од овластеното лице и нема печат.

Јавна презентација била одржана на ден 16.05.2016 година во просториите на Општина Велес. Јавна анкета по Предлог ДЕТАЛЕН УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН ЗА ДЕЛ ОД УБ 32 ВО УЕ 4 и ДЕЛ ОД УБ 47 ВО УЕ 9, ОПШТИНА ВЕЛЕС, била организирана во периодот од 06.05.2016 година до 20.05.2016 година од 8:00 до 16:00 часот. До Судот не е доставен доказ за објавување на соопштението во јавно гласило. Јавната анкета траела 11 работни дена, а заинтересираните граѓани и правни лица можеле да достават писмени забелешки, предлози, мислења на анкетни листови. Извештај со записник од расправата и со посебни образложенија за прифатените и неприфатени забелешки од стручната расправа до Судот не е доставен. Со одговорот на доносителот на оспорениот акт доставен до Судот, известени сме дека до Комисијата не бил доставен ниту еден анкетен лист.

Друштвото за урбанизам, проектирање и инженеринг „Тектон“ изготвил извештај од извршена стручна ревизија за Детален

урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX-предлог план со тех. бр. 194/17 од август 2017 година.

Согласно Дописот од Министерството за транспорт и врски бр. 24-5193/2 од 17.05.2018 година не била издадена согласност на Предлог-планот и приложената документација по основ на Конечниот предлог-детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX за плански период (2015-2020) со плански опфат (8,50ха) изработен од „УРБАН ПРОЕКТИНГ“ ДООЕЛ – Велес со тех. бр. 37/15 од април 2018 година со што Министерството за транспорт и врски ја враќа целокупната документација за да се отстранат недостатоците и забелешките.

Друштвото за трговија и услуги „Билд урбан“ ДООЕЛ Скопје изготвило извештај од извршена стручна ревизија за Детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX-предлог план со тех. бр. 379/18 од август 2018 година.

На 29.10.2018 година Општина Велес повторно се обратила со барање до Министерството за транспорт и врски за издавање на согласност на Конечен предлог-детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX изработен од „УРБАН ПРОЕКТИНГ“ ДООЕЛ – Велес со тех. бр. 37/15 од октомври 2018 година. На 12.11.2018 година со допис за неиздавање на согласност и враќање на документација од страна на Министерството било укажано за недостатоците и забелешките (вкупно 41), како и забелешките и недостатоците во однос на водената постапка (вкупно 12).

Управата за заштита на културно наследство на 09.04.2019 година доставила мислење со кое нема забелешки по однос на усвојувањето на Детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX изработен од од „УРБАН ПРОЕКТИНГ“ ДООЕЛ – Велес со тех. бр. 37/15 од март 2019 година.

Министерството за здравство на ден 10.04.2019 година преку информацискиот систем е-урбанизам дава мислење со кое нема забелешки во однос на доставениот Конечен предлог-детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX изработен од „УРБАН ПРОЕКТИНГ“ ДООЕЛ – Велес со тех. бр. 37/15 од март 2019 година.

Министерството за образование и наука врз основа на приложен Конечен детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX изработен од „ Дизајн центар инжи-

неринг “со тех. бр. 37/15 од јули 2019 година издало позитивно мислење 3 .

На 03.09.2019 година „Електродистрибуција“ ДООЕЛ Скопје издала позитивно мислење по дописот бр. 0302-163 од 21.08.2019 година од Општина Велес со известување дека немаат забелешки за постојните и новопланираните електроенергетски објекти и инфраструктура.

ЈКП „Дервен“ Велес врз основа на корегирана планска документација со тех.бр. 37/15 изработено од „Урбан ПРОЕКТИНГ“ ДООЕЛ – Велес на 24.09.2019 година дал позитивно мислење за истата.

На 25.09.2019 година Општина Велес повторно се обратила до Министерството за транспорт и врски за издавање на согласност на Конечен предлог-детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX Општина Велес, за плански период (2015-2020), со плански опфат (78085м2) изработен од „УРБАН ПРОЕКТИНГ“ ДООЕЛ–Велес со тех. бр. 37/15 од септември 2019 година. На 28.10.2019 година со допис за неиздавање на согласност и враќање на документација од страна на Министерството било укажано за недостатоците и забелешките (вкупно 25), како и забелешките и недостатоците во однос на водената постапка (вкупно 9) со дополнување дека по постапувањето на забелешките потребно е повторно спроведување на јавна презентација и јавна анкета.

Согласно донесената Годишна програма за изработување на урбанистички планови на Општина Велес за 2020 година со Одлука бр. 25-4504/5 од 15.11.2019 година од Советот на Општина Велес којашто не е доставена до Судот, градоначалникот на 24.01.2020 година под УП БР.1310-1 дава соопштение за организирање на јавна презентација по предлог детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX. Во текстот на Соопштението е утврдено дека јавната анкета ќе трае 10 работни дена од 30.01.2020 година до 12.02.2020 година, а јавната презентација ќе се одржи на ден 05.02.2020 година во 13:00 часот во просториите на Општина Велес. Согласно Соопштението заинтересираните граѓани и правни лица можеле да достават писмени забелешки, предлози и мислења на анкетни листови.

На 27 јануари 2020 година, Соопштението за организирање на јавна презентација било објавено во дневниот весник „Нова

Македонија“, а од потврдата издадена од „Голди радио“ може да се види дека Соопштението го емитувале три дена (25, 26 и 27 јануари 2020 година).

Изготвен е Записник за одржаната јавна презентација по Предлог-детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX која се одржала на 05.02.2020 година со почеток во 13,00 часот.

На 12.02.2020 година во Општина Велес примен е Анкетен лист бр.1.

Тричлена Комисија на 02.03.2020 година изготвила Извештај за прифатени и неприфатени забелешки за Предлог детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX заведен под УП.бр. 1310-01 од 02.03.2020 година во кој се опфатени забелешките и делумно образложените одговори за прифатени и неприфатени забелешки. Забелешката по основ на анкетниот лист бр. 1 не била прифатена без дадено образложение за неприфаќање на истата.

Агенцијата за катастар на недвижности на 08.04.2020 година со допис - Мислење за утврдена состојба заведено под бр. 0939-4148/1 дал позитивно мислење со кој потврдува дека урбанистичкиот проект го исполнува квалитетот од тематски и тополошки карактер по извршеното споредување на податоците од Детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX изработен од „Урбан ПРОЕКТИНГ“ ДООЕЛ – Велес со тех. бр. 37/15 од март 2020 година.

Друштвото за трговија и услуги „Билд урбан“ ДООЕЛ Скопје изготвило извештај од извршена стручна ревизија за Детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX-предлог план со тех. бр. 0901/237/20 од мај 2020 година.

Постапувајќи по забелешките на Министерството за транспорт и врски по однос на планското решение Стручната комисија за изготвување на Извештајот од јавната презентација и јавната анкета со Заклучок УП БР.1310-1 од 29.05.2020 година се обратила до Министерството.

На 11.06.2020 година согласно член 36 став 5 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на РМ“ бр.199/14 44/15 193/15 31/16 163/16 64/18 и 168/18), Комисијата за урбанизам по спроведената втора јавна анкета дала позитивно мислење за усогласеноста на Конечниот предлог детален урба-

нистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX со одредбите од Законот.

Министерство за транспорт и врски врз основа на член 38 од Законот за просторно и урбанистичко планирање на 12.06.2020 година издало Согласност број 24-3790/3 на Конечниот предлог детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX за плански период 2015-2020 со плански опфат (78085м²) изработен од „УРБАН ПРОЕКТИНГ“ ДООЕЛ – Велес со тех. бр. 37/15 од јуни 2020 година.

На 12.06.2020 година, Советот на Општината Велес, ја донел оспорената Одлука за донесување на ДУП за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX, ОПШТИНА ВЕЛЕС број 25-2146/12 објавена во „Службен гласник на Општина Велес“ на 12 јуни 2020 година.

Врз основа на одговорот на доносителот на оспорениот акт, Судот утврди дека поради изминат подолг временски период од три години доносителот на оспорениот акт, не е во можност да го најде во архивата писменото известување со потврда за прием со образложените причини за прифаќање или неприфаќање на забелешките по анкетниот лист.

Во постапката пред Судот не е доставена целокупната документација за спроведување на сите предвидени фази за донесување на оспорениот план.

IV

Според член 8 став 1 алинеи 3, 9 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија, темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, меѓу другото, се владеењето на правото, локалната самоуправа и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата.

Според член 51 од Уставот, 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.

Со Амандманот XVII точка 1 од Уставот е пропишано дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници, учествуваат во одлучувањето за прашањата 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.

Уставот предвидел дека уредувањето и хуманизацијата на просторот како темелна вредност на уставниот поредок се операционализира преку системот на просторно и урбанистичко планирање кој, меѓу другите начела, се темели и на начелото на заштита на јавниот интерес. За овој принцип се води грижа во сите фази од урбанистичкото планирање, односно во постапките на изработување, донесување, спроведување и следење на спроведувањето на урбанистичките планови, поради што и законодавецот предвидел изречна одредба според која со урбанистичкото планирање задолжително се штити јавниот интерес кој е приоритетен, додека приватниот интерес се обезбедува согласно со закон. Грижата за јавниот интерес се изразува и преку сложените постапки за донесување на урбанистичките планови, кои се изработуваат во различни фази и во постапка којашто треба да биде јавна, транспарентна и инклузивна, во која граѓаните непосредно учествуваат со давање на свои мислења и забелешки, со учество на стручни лица и вршење на стручна ревизија за да на крајот постапката заврши со давање согласност од надлежното министерство со што се потврдува дека планот е донесен согласно одредбите на Законот и прописите донесени врз основа на Законот. Вака операционализираната темелна вредност во практиката се гарантира и заштитува преку друга темелна вредност преку владеењето на правото.

Ваквиот уставен стандард произлегува од таму што постапката за донесување на плановите се состои од вкупност на дејствија кои се преземаат последователно, при што законитото преземање на претходното дејствие е предуслов за законито преземено наредно дејствие во постапката и обратно, незаконитоста на дејствието преземено претходно ја доведува во прашање законитоста на сите други преземени дејствија.

Согласно член 3 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/02), единици на локалната самоуправа се општините и своите надлежности ги извршуваат преку органи избрани непосредно од граѓаните.

Во глава III од Законот, насловена како „Надлежности на општините“, е содржан член 22 во кој е наведена листата на

надлежностите на општините. Притоа, општините покрај другото, се надлежни за вршење на работите од областа 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. Согласно став 2 на овој член, надлежностите од ставот (1) на овој член се извршуваат согласно со стандардите и постапките утврдени со закон, а во став 3 е уредено дека со закон се утврдуваат работите од надлежност на општината кои таа задолжително ќе ги врши.

Според член 32 став 1 од Законот, Советот е претставнички орган на граѓаните кој одлучува во рамките на надлежностите на општината.

Од вака наведените уставни и законски одредби како и член 20 од Законот за локалната самоуправа, произлегува дека согласно начелото на супсидијарност, општините се надлежни само за она што со Уставот и закон е предвидено како нивна надлежност. Во насока на ова, основната улога и надлежност на општината како единица на локалната самоуправа е уредување и хуманизација на просторот, урбанистичко планирање на истиот и таа се остварува преку донесување на урбанистички планови и програми. Своите надлежности општините ги остваруваат преку органите на општината (совет и градоначалник), а советот е претставнички орган на граѓаните со точно пропишани законски надлежности.

Во Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/14, 44/15, 193/15, 31/16, 163/16, 90/17, 64/18, и 168/18), кој бил во важност во време на спроведување на постапката за носење на оспорениот акт, помеѓу другото е предвидено дека во постапката за изработување на плановите задолжително се применуваат стандардите и нормативите за уредување на урбанистичкото планирање (член 68) како и стратегиска оценка за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето (член 28).

Од наведените законски одредби произлегува дека сите инволвирани субјекти во процесот на планирање имаат законска обврска во изработка, донесување и спроведување на плановите да обезбедат похумано живеење и работа на граѓаните, рамномерен и просторен развој на населените места и градби, рационално и одржливо користење на просторот, заштита на културно наслед-

ство и заштита и унапредување на животната средина и природа, усогласеност со европските нормативи и стандарди во планирање и уредување на просторот што е и интенција на Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Уставниот суд нема надлежност да ја преиспитува целисходноста и оправданоста на предложените плански решенија, туку комисија која е надлежна да постапува по забелешки и предлози од граѓаните и да одлучува за нивната оправданост или неоправданост. Имено, клучно за постапката во која е донесен оспориениот план е транспарентноста во смисла на запознавање на граѓаните со планските решенија, заради овозможување на граѓаните преку анкетни листови да достават свои предлози и забелешки.

Со Законот за просторно и урбанистичко планирање 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.

Законот за просторно и урбанистичко планирање во член 7 уредува дека во зависност од просторот кој е предмет на планирањето се донесуваат следните планови: Просторен план на Република Македонија и урбанистички планови во кои спаѓаат генерален урбанистички план, детален урбанистички план, урбанистички план за село и урбанистички план вон населено место.

Согласно член 11 од Законот, детален урбанистички план, за каков што се работи во конкретниот случај, се донесува за плански опфат за кој е донесен генерален урбанистички план. Деталниот урбанистички план содржи текстуален дел и графички приказ на планските решенија на опфатот, како и нумерички дел со билансни показатели за планскиот опфат и за инфра-структурата.

Понатаму, согласно член 16 од Законот, изработување на урбанистички планови вршат правни лица кои поседуваат лиценца, што ја издава органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот под услови утврдени во овој член од Законот.

Според член 20 од Законот, за изработување на плановите од член 7 став 1 точка 2 на овој закон, општините и Градот Скопје донесуваат годишна програма. Општините и Градот Скопје ја доставуваат програмата до органот на државната управа надлежен

за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот и задолжително ја објавуваат во службено гласило.

Постапката за изработување и донесување на урбанистички планови, регулациски планови на генерални урбанистички планови, урбанистичко-плански документации и урбанистичко-проектни документации се спроведува во електронска форма преку информациски систем е-урбанизам.

Согласно член 29 од Законот, просторниот план и генералниот урбанистички план се изработуваат во две фази, односно како нацрт на план и предлог на план, а деталниот урбанистички план, урбанистичкиот план за село и урбанистичкиот план за вон населено место се изработуваат во една фаза, како предлог на план.

Јавна презентација и јавна анкета се спроведува на предлог на детален урбанистички план, на предлог на урбанистички план за село и на предлог на урбанистички план за вон населено место, по добивање на стручно мислење на предлогот на план согласно член 33 на овој закон.

Организирањето на јавната презентација и јавната анкета на плановите го врши општината. Согласно член 35 став 3 од Законот за просторно и урбанистичко планирање за одржување 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, во кое задолжително се наведува називот на планот, времето и местото на одржување на јавната анкета, времето и местото на одржување на јавната презентација, местоположбата и површината на опфатот на планот како и имињата на улиците кои се во рамки на опфатот на планот, 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 презентација и јавната анкета се спроведуваат со излагање на планот на јавно место кое се наоѓа во општината или во просториите на општината. Јавната анкета трае најмалку десет работни дена, во кој рок заинтересираните граѓани и правни лица од конкретното подрачје опфатено со планот можат да достават

забелешки, предлози и мислења на анкетни листови (во електронска или писмена форма).

Според Законот за просторно и урбанистичко планирање, извештај од јавната анкета со образложение за прифатените и неприфатените забелешки за плановите изработува стручна комисија формирана од градоначалникот на општината, која е составена од три члена, и тоа: претставник на изработувач на планот, вработено лице во општинската администрација надлежно за урбанистичко планирање и стручен работник од областа на урбанистичкото планирање. Според член 35 став 11 од Законот, извештајот е составен дел на одлуката за донесување на предлогот на планот, а согласно ставот 12, врз основа на извештајот, комисијата е должна писмено да го извести секое лице кое поднело 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.

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, 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 увидот во доставената документација неспорно произлегува дека заинтересиран граѓанин учествувал на јавната анкета во постапката за донесување на оспорената одлука на начин што поднел анкетен лист во кој истакнува забелешки по однос на предлог ДУП ЗА ДЕЛ ОД УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX, ОПШТИНА ВЕЛЕС.

Од доставениот Извештај УП бр.1310-01 од 02.03.2020 година може да се види дека забелешката по анкетниот лист не е прифатена. Доносителот на оспорениот акт со образложение дека е изминат подолг временски период од три години даде одговор дека известувањето со потврда за прием на доставница со образложени причини за прифаќање или неприфаќање на забелешки, не може да најде во архивата. Согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање, Комисијата е должна писмено да го извести секое лице кое поднело 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. Со оглед на тоа што пред Судот не беше презентираан доказ за писмено известување на лицето чии забелешки биле прифатени или пак одбиени, Судот оцени дека постои сомнение за повреда на член 35 став 12 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, член 8 став 1 алинеи 3, 9 и 10, член 24 и член 51 од Уставот.

Од Согласноста од 12 јуни 2020 година на Министерството за транспорт и врски за донесениот план произлегува дека до Министерството од доносителот на оспорениот акт била доставена и друга документација за спроведување на постапката, но Судот не располага со истата. Поточно до Судот не е доставена следната документација:

- Измена и дополнување на годишна програма за урбано планирање на Општина Велес за 2014 година бр. 07-5152/9 од 20.06.2014 година;
- Годишна програма за урбанистичко планирање на Општина Велес за 2015 година бр. 07-8457/7 од 14.11.2014 година;
- Решение за формирање на Комисија за урбанизам бр. 08-3166/1 од 08.05.2015 година;
- Програма за дополнување на Програмата за изработка на урбанистички планови во Општина Велес за 2015 година бр. 27-388/12 од 24.06.2015 година;
- Годишна програма за урбанистичко планирање на Општина Велес за 2016 година бр. 27-6567/9 од 16.11.2015 година;
- Планска програма изработена од комисијата за урбанизам, бр.1301-1 од 28.01.2016 година;
- Предлог за одобрување на планска програма бр.1301-1 од 29.01.2016 година;
- Решение за одобрување на планска програма бр.1301-1 од 29.01.2016 година;
- Извештај од стручно мислење по Предлог – планот од Комисијата бр. УП1310-1 од 28.04.2016 година;
- Решение за формирање на Стручна комисија за изработка на извештај од јавна анкета;
- Решение за организирање на јавна презентација и јавна анкета УП бр. 1310-1 од 03.05.2016 година;
- Потврда за објава на одржување на јавна презентација и јавна анкета во две јавни гласила, во е-урбанизам;

- Мислење од Македонски Телеком АД Скопје бр. 07-207244/1 од 23.05.2016 година;
- Записник од спроведена јавна презентација бр. 1310-1 од 30.05.2016 година;
- Одлука за неспроведување на стратегиска оцена на животна средина бр.1310-1 од 03.06.2016 година;
- Известување од Министерството за животна средина и просторно планирање, во однос на прифаќање на Одлуката за неспроведување на стратегиска оцена на животна средина бр.15-4003/2 од 04.07.2016 година;
- Годишна програма за урбанистичко планирање на Општина Велес за 2017 година бр. 27-7061/7 од 15.11.2016 година;
- Решение за разрешување и именување на член на Комисија за урбанизам бр. 08-3956/1 од 13.09.2017 година;
- Годишна програма за урбанистичко планирање на Општина Велес за 2018 година бр. 25-4877/4 од 15.11.2017 година;
- Решение за разрешување и именување на член на Комисија за урбанизам бр.08-5113/1 од 03.10.2018 година;
- Годишна програма за урбанистичко планирање на Општина Велес за 2019 година бр. 25-5853/8 од 15.11.2018 година;
- Мислење од Дирекција за заштита и спасување ПО Велес бр.09-70/3 од 12.04.2019 година;
- Мислење од Работнички универзитет „Благој Страчковски“ Велес;
- Студија за водостопанска инфраструктура тех.бр. ХС-01-11/2019 од ноември 2019 година изработена од Аква-инг ДОО Штип;
- Годишна програма за урбанистичко планирање на Општина Велес за 2020 година бр. 25-4504/5 од 15.11.2019 година;
- Решение за формирање на Стручна комисија за изработка на извештај од јавна анкета бр.1310-01 од 24.01.2020 година;
- Решение за организирање на јавна презентација и јавна анкета УП бр. 1310-1 од 24.01.2020 година;
- Заклучок од Комисија бр. УП1310-1 од 26.01.2020 година;
- Известување од Министерство за култура - сектор за инвестициони работи бр.50/233/2 од 29.01.2020 година;
- Одлука за определување на крајбрежен појас на река Вардар согласно Деталниот урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX со бр. 25-797/7 од 12.02.2020 година;
- Решение за Согласност од Министерство за животна средина и просторно планирање –Управа за животна средина-Сектор води на Предлог-одлука за определување на ширина на крајбрежен појас на река Вардар УП1-11/51675/2019 од 29.01.2020 година;
- Мислење за утврдена состојба од Агенцијата за катастар на недвижности бр. 0939-4148/4 од 18.05.2020 година;

- Одговор по барање од Министерството за труд и социјална политика бр. 03-3560/1 од 28.05.2020 година и

- Конечен предлог-детален урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и дел од УБ 47 во УЕ IX, Општина Велес, за плански период (2015-2020), со плански опфат (78085м²), изработен од „Урбан проектинг“ ДООЕЛ Велес со бр. 35/15 од јуни 2020 година.

Судот не ја анализираше основаноста на иницијативата по однос на можна повреда на член 5 став 3, член 9 став 1 точките 1, 2, 3 и 9 и став 2 точка 3 од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020), а имајќи го предвид временскиот период на носење на оспорениот акт.

Од наведеното произлегува дека во постапката за изработување на урбанистичките планови треба да се овозможи директно и ефикасно учество на граѓаните и јавноста во уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата како темелна вредност на уставниот поредок. Тоа значи дека забелешките на граѓаните дадени во определена фаза од постапката треба да се ефектуираат во наредната фаза од постапката на изработување на урбанистичкиот план, така што ќе бидат вградени во планските решенија доколку бидат прифатени, со што ќе се потврди инклузивноста и транспарентноста на процесот на изработка и донесување на урбанистичките планови. Истото се однесува и на мислењата на органите кои учествуваат во процесот на изработување на урбанистичките планови, коишто, исто така, треба да бидат вградени во планските решенија, пред истите да преминат во наредната фаза од нивното изготвување и донесување.

Со оглед на тоа што во конкретниот случај, во постапката пред Судот не беше презентираан доказ за доставување на писмено известување до лицето кое поднело анкетен лист, а воедно поради фактот што до Судот не беше доставена во целост документацијата која ѝ претходела за донесување на оспорената одлука, Судот оцени дека основано може да се изрази сомнение за согласноста на оспорената одлука со наведените законски и уставни одредби.

V

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.39/2023 од 14.12.2023)**

39.

У.бр.156/2023

- Автентично толкување на општи акти

Органите на локалната власт немаат законска основа за давање автентично толкување и не може во деловник или статут изворно да се уредува овој институт и процедура за истиот, поради што оспорените членови од Статутот се незаконити, а со тоа и спротивни на темелната вредност на уставниот поредок – начелото на владеење на правото, согласно кое во правниот поредок треба да егзистираат правно усогласени прописи со Уставот и со законите.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу и д-р Дарко Костадиновски, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 14 став 1, член 27 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 14.12.2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на поглавјето „Автентично толкување на општи акти“ и членовите 78л, 78љ, 78м и 78н од Статутарната одлука за измени и дополнување на Статутот на Општина Ѓорче Петров бр.07-1330/5 од 23.05.2012 година („Службен гласник на Општина Ѓорче Петров“ број 6/2012).

2. СЕ ЗАПИРА извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на поглавјето „Автентично толкување на општи акти“ и членовите 78л, 78љ, 78м и 78н од Статутарната одлука за измени и дополнување на Статутот на

Општина Ѓорче Петров бр.07-1330/5 од 23.05.2012 година („Службен гласник на Општина Ѓорче Петров” број 6/2012).

3. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија”.

Образложение

I

На работен состанок одржан на ден 14 септември 2023 година, уставните судии одлучија, врз основа на одредбата од член 14 став 1 од Деловникот на Уставниот суд, по сопствена иницијатива Судот да поведе постапка за оценување на уставноста на актот, означен во точката 1 од Решението, затоа што пред Судот, со основ се постави прашањето за неговата согласност со Уставот на Република Северна Македонија.

II

На седницата Судот утврди дека градоначалникот на Општина Ѓорче Петров, врз основа на член 50 став 1 точка 3 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија” број 5/2002) и член 24 став 1 точка 3 од Статутот на Општина Ѓорче Петров („Службен гласник на Општина Ѓорче Петров” број 5/2006) на педесет и третата седница на Советот на Општина Ѓорче Петров одржана на 23.05.2012 година, донел Решение број 08-1421/3 за објавување на Статутарна одлука за измени и дополнувања на Статутот на Општина Ѓорче Петров донесена од Советот на Општина Ѓорче Петров и истото е објавено во „Службен гласник на Општина Ѓорче Петров” број 6/2012.

Статутарната одлука за измени и дополнувања на Статутот на Општина Ѓорче Петров, содржи дел со наслов „Автентично толкување на општи акти” во кој се уредени членовите 78л, 78љ, 78м и 78н, чиешто содржини, но со нумерација како членови 78л, 78љ, 78м и 78н, се уредени и во пречистениот текст на Статутот на Општина Ѓорче Петров којшто е објавен во „Службен гласник на Општина Ѓорче Петров”, број 8/2023.

Во член 78л од Статутарната одлука за измени и дополнувања на Статутот на Општина Ѓорче Петров се уредува дека барање за автентично толкување на општ акт може да поднесат членовите на Советот, граѓаните од Општината, јавно претпријатие кое извршува дејност на подрачјето на Општината и државните органи, кога потребата од автентично толкување настанала

во врска со примената на актите во нивното работење, во член 78г се пропишува дека барањето за давање на автентично толкување на општиот акт се поднесува до претседателот на Советот кој барањето веднаш го доставува до Комисијата за Статут и прописи. Во член 78м се уредува дека Комисијата за Статут и прописи по барањето за автентично толкување има право да побара мислење од работните тела на Советот и управните и административните органи на општината. Според член 78н ако Комисијата за Статут и прописи оцени дека барањето за давање на автентично толкување е оправдано ќе изготви предлог на автентично толкување и ќе го достави до Советот на усвојување, а доколку оцени дека барањето за давање на автентично толкување, не е оправдано, Комисијата за Статут и прописи за тоа ќе поднесе Извештај до Советот кој одлучува по барањето и поднесениот извештај.

III

Една од основните цели на Уставот на Република Северна Македонија е воспоставувањето на владеењето на правото во системот на власта. Овој уставен принцип со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот е определен како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

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 51 од Уставот.

Согласно член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија, има уставно овластување да донесува закони и да дава автентично толкување на законите.

Член 110 алинеја 2 од Уставот, пропишува дека Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Согласно член 14 став 1 од Деловникот на Судот, Уставниот суд може и сам да поведе постапка за оценување уставност на закон, односно уставност и законитост на пропис или друг општ акт.

Уставниот суд согласно член 27 став 1 од Деловникот, може во текот на постапката, до донесување на конечна одлука, да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечни акти

или дејствија што се преземени врз основа на закон, друг пропис или општ акт чија уставност односно законитост ја оценува, доколку со неговото извршување би можеле да настанат тешко отстранливи последици.

Поаѓајќи од наведените уставни одредби произлегува дека законите се носат во согласност со Уставот, а сите други прописи во согласност со Уставот и закон, дека само Собранието има уставно овластување за донесување на закони и нивно автентично толкување, а сето тоа во функција на обезбедување на владеење на правото и остварување на слободите и правата на човекот и граѓанинот, како претпоставка за правната сигурност на граѓаните и другите правни субјекти.

Од содржината на оспорениот акт, произлегува дека Советот на Општина Ѓорче Петров, повикувајќи се на член 103 ставови 1 и 2 и член 104 од Статутот на Општина Ѓорче Петров („Службен гласник на Општина Ѓорче Петров” број 6/12), на педесет и третата седница одржана на 23 мај 2012 година, донел Статутарна одлука за измени и дополнување на Статутот на Општина Ѓорче Петров во која се наоѓа поглавје „Автентично толкување на општи акти“, а градоначалникот на Општината донел Решение број 08-1421/3 од 23.05.2012 година, за нејзино објавување.

Комисијата за статут и прописи на Советот на Општина Ѓорче Петров, на седница одржана на ден 12.07.2023 година, го утврдила Пречистениот текст на Статутот на Општина Ѓорче Петров и го објавила во „Службен гласник на Општина Ѓорче Петров” број 8/23 од 13 јули 2023 година.

Во воведниот дел се наведува дека „Пречистениот текст на Статутот на Општина Ѓорче Петров ги опфаќа покрај другите и оспорената Статутарна одлука за измени и дополнување на Статутот на Општина Ѓорче Петров („Службен гласник на Општина Ѓорче Петров” број 6/12) во кој е содржано и оспореното поглавје „Автентично толкување на општи акти“.

Оспорените членови од автентичното толкување (со нумерација како членови 78л, 78љ, 78м и 78н) уредуваат кој може да поднесе барање за автентично толкување на општ акт, каде се поднесува барањето, до кого се доставува, кој одлучува по барањето, кој изготвува предлог побарањето, кој го усвојува и кој одлучува дали барањето за автентично толкување е оправдано или не е, за што се сочинува извештај.

Автентично толкување на законите дава законодавецот како орган на законодавната власт. Собранието согласно член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот ги донесува законите и дава автентично толкување на законите, а постапката за автентично толкување на законите е уредена со Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” 91/2008, 119/2010 и 23/2013).

Според правната теорија, автентично толкување на законите значи утврдување на содржината и на вистинската смисла на веќе донесен закон, кој во примената покажува нејасност, двосмисленост или содржи празнини. Автентичното толкување е составен дел на објавениот закон.

Во конкретниот случај, Советот на Општина Ѓорче Петров како орган на локалната власт, носи Статутарна одлука за измени и дополнување на Статутот на Општина Ѓорче Петров во кој предвидува поглавје „Автентично толкување на општи акти“ содржани во членовите 78л, 78љ, 78м и 78н, како и пречистен текст на Статут на Општина Ѓорче Петров во кој е содржано оспореното поглавје.

Законот за локалната самоуправа не содржи изречна одредба дека советите на општините можат да даваат автентично толкување на прописите коишто ги донесуваат.

Согласно член 36 став 1 точка 1 од Законот за локалната самоуправа, советот на општината го донесува статутот на општината и други прописи, а според член 62 став 1 од Законот, во вршењето на работите од својата надлежност советот донесува прописи, и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон, што значи дека Законот не содржи изречна одредба дека советите на општините можат да даваат автентично толкување на прописите коишто ги донесуваат.

При таква фактичка состојба, недвосмислено произлегува дека Советот на Општина Ѓорче Петров, ги пречекорил своите законски овластувања кога ја донел Статутарната одлука за измени и дополнување на Статутот на Општина Ѓорче Петров, во кое предвидел поглавје „Автентично толкување на општи акти“ и членовите 78л, 78љ, 78м и 78н, како и пречистен текст на Статутот на Општина Ѓорче Петров во кој е содржано оспореното поглавје.

Имајќи предвид дека станува збор за прашање, коешто мора да биде предвидено во закон за да можат органите на лока-

лната власт да го применуваат, како што тоа е уредено за законодавецот како орган на државната власт, изречно во Уставот со член 68 став 1 алинеја 2, согласно кој Собранието донесува закони и дава автентично толкување на законите, а постапката за автентично толкување на законите е уредена со Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија” 91/2008, 119/2010 и 23/2013). Со оглед на тоа дека органите на локалната власт немаат законска основа за давање автентично толкување, не може во деловник или статут изворно да се уредува овој институт и процедура за истиот.

Од наведените причини, Судот цени дека пропишаните членови 78л, 78љ, 78м и 78н во Статутарната одлука за измени и дополнување на Статутот на Општина Ѓорче Петров („Службен гласник на Општина Ѓорче Петров” број 6/12), се незаконити, а со тоа и спротивни на темелната вредност на уставниот поредок - начелото на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, согласно кое во правниот поредок треба да егзистираат правно усогласени прописи со Уставот и со законите.

Врз основа на горенаведената уставно-судска анализа, Судот, утврди дека се исполнети и условите од член 27 став 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, за донесување решение за запирање од извршување на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорениот акт, поради можно настанување на тешко отстранливи и ненадоместливи последици за граѓаните, односно дејствија преземени врз основа на оспореното автентично толкување.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение. (**У.бр.156/2023 од 14.12.2023**)

40.

У.бр.36/2022

- Надомест за приватизација на градежно земјиште

Со уредувањето на оспорениот член 2 од предметната уредба, доносителот со истата ги довел под сомнеж правната сигурност и уставно забрането ретро-активно дејство на новите услови, кои се неповолни за субјектите на кои се однесува. Субјектите на правото кои повеле постапка за приватизација на градежно земјиште согласно претходниот правен режим и услови, и истите ги окончале таквите постапки, биле во иста правна и фактичка положба со субјектите кои повеле постапка, но истите не биле окончани (без разлика на причините за тоа) согласно правниот режим и услови во времето на поведувањето на постапките. Со измените на условите и висината на надоместот со оспорената одредба од Уредбата, оние субјекти кои не ги окончале постапките до денот на влегување во сила на измените, се ставаат во нееднаква и понеповолна положба во однос на оние кои ги окончале постапките, со што се доведува во прашање принципот на еднаквост, утврден во член 9 од Уставот. Оттука, основано се постави прашањето за нејзината согласност со член 8 став 1 алинеи 1 и 3, член 9 и член 52 став 4 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 20.12.2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 2 од Уредбата за изменување на Уредбата за висина на надомест за приватизација на градежното земјиште што се приватизира, начинот и постапката за наплата на надомест за приватизација на градежно земјиште, донесена од Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.81/2022).

Образложение

I

Емануел Тасев од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на член 2 од Уредбата означена во точката 1 од ова решение.

Подносителот во иницијативата наведува дека член 2 од Уредбата не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 52 став 4 и член 55 став 2 од Уставот. Ова поради тоа што со оспорениот член од Уредбата се дава повратно дејство на Уредбата и иако е понеповолна за странките, овозможува да се примени надоместокот утврден во прегледот на веќе започнати постапки за приватизација кои се во постапка на решавање пред надлежен орган, а кои поради неажурност на органите сè уште не се решени. Наспроти нив, има повластени баратели за приватизација чии барања се веќе решени со помал износ на надоместок, согласно Уредбата пред неговата измена, од што произлегува дека со ретроактивното важење на оспорената уредба се доведени барателите чии предмети не се окончани, во дискриминирачка и понеповолна положба од другите баратели. Оттука, со член 2 од Уредбата, директно се повредуваат одредбите од Уставот кои се наведени и се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот член и истиот да го поништи. Воедно, се бара Судот да изрече временна мерка и согласно член 27 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, да донесе решение за запирање на извршување на поединечните акти и дејствија што се преземени врз основа на оспорената одредба од Уредбата.

II

На седницата Судот утврди дека Уредбата за изменување на Уредбата за висина на надомест за приватизација на граде-

жното земјиште што се приватизира, начинот и постапката за наплата на надомест за приватизација на градежно земјиште, донесена од Владата на Република Северна Македонија, во член 2 предвидува „На постапките за приватизација на градежното земјиште започнати пред денот на влегувањето во сила на оваа уредба, ќе се применува висината на надоместот определена со Прегледот кој е составен дел на оваа Уредба“.

III

Основните слободи и права на човекот и граѓанинот призна-ти во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото, согласно член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот, претставуваат темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно 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 истиот член, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Во член 51 став 1 од Уставот, во Република Северна Македонија е утврдено дека законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. А согласно ставот 2 од истиот член, секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

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.

Законот за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија“ бр.4/2005, 13/2007, 165/2008, 146/2009, 18/2011, 51/2011, 27/2014, 144/2014, 72/2015, 104/2015, 153/2015, 23/2016, 178/2016, 120/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.122/2021), во член 24 став 1 предвидува дека висината на надоместокот за градежно земјиште што е предмет на приватизација, како и начинот и постапката за наплата на надоместот за приватизација, на предлог на министерот за финансии ги пропишува Владата на Република Северна Македонија со посебен пропис.

На оваа законска основа е донесена Уредбата за висина на надомест за приватизација на градежното земјиште што се приватизира, начинот и постапката за наплата на надомест за приватизација на градежно земјиште („Службен весник на Република Македонија“ бр.87/2007, 26/2008, 115/2019, 46/2010 и 48/2011).

Владата на Република Северна Македонија, ја донела и Уредбата за изменување на Уредбата за висина на надомест за приватизација на градежното земјиште што се приватизира, начинот и постапката за наплата на надомест за приватизација на градежно земјиште, објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.81/2022 со која Прегледот за висината на надоместот за приватизација на градежното земјиште, кој е составен дел на Уредбата, се заменува со нов преглед кој е составен дел на оваа уредба.

Од наведените уставни одредби, покрај другото, произлегува дека Уставот ги прокламира и утврдува основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото како темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Владеењето на правото и принципите кои ги содржи, како што се правната сигурност, стекнатите права, забраната за ретроактивно дејство на законите и другите прописи, со почитување на принципот на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите се од суштествено значење за основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, да бидат гарантирани и заштитени.

Фундаментално начело на темелната вредност владеење на правото, претставува правната сигурност која подразбира субјектите на правото да бидат сигурни во нивната правна положба, како забрана јавните власти да воведуваат мерки со кои би ја влошиле, односно би ја направиле понеповолна правната ситуација на субјектите. Оттука, според Судот, обезбедувањето на сигурноста на правната положба нужно бара заштита и почитување на стекнатите права. Стекнатите права се субјективни права кои настанале (се стекнале) во време на важење на претходен закон или пропис, кој доколку е заменет или изменет со нов, истите тие права не може да создаваат понеповолно дејство за субјектите, особено за оние што започнале постапки кои не се окончани до стапувањето на сила на измената, без разлика на причините кои довеле до неокончување на таквите постапки. Тоа се права кои

субјектите ги стекнале врз основа на пропис, така што подоцнежната измена на прописите не смее и не може да влијае врз субјективното право настанато врз основа на претходно важечкиот пропис. Стекнатите права се важен аспект на ретроактивноста, бидејќи тие забрануваат повратно дејство на законот односно на прописот и негова примена на случаи што настанале пред неговото влегување во сила, на начин кој е неповолен за субјектите.

Уставниот суд во повеќе наврати досега (во предметите: У.бр.119/2006, У.бр.160/2014, У.бр.74/2014, У.бр.110/2016, У.бр.70/2006 и др.) утврдил дека законодавецот има право на нов начин да ги уредува односите и прашањата во одделна област, но дека преминот од стариот во новиот правен режим на уредување на односите во правото, треба да се обезбеди на начин кој подразбира избраните мерки, односно средства да бидат соодветни на целите и причините поради кои тие се предвидуваат, а притоа да не се доведе во прашање, или во поголем обем да не се загрози правната сигурност и веќе стекнатите права и интереси на субјектите на кои тие се однесуваат. Уставот на експлицитен начин ја забранува ретроактивноста на законите и другите прописи кои не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Во конкретниот случај, Судот оцени дека неспорно е правото на надлежниот орган да ги уредува условите за висината на надоместокот за приватизација на градежното земјиште што се приватизира, начинот и постапката за наплата на надоместот за приватизација на градежно земјиште, но притоа, нововоспоставениот правен режим на ниеден начин не смее да задира во уставно загарантираните права на субјектите во смисла на уредување, што значи негирање на претходно предвидените и стекнати права во односи кои започнале во време на важењето на претходниот правен режим. Таквото законско овластување не значи дека надлежниот орган во конкретниот случај, Владата, со донесувањето на измените предвидени во оспорената уредба, има основ и право за понеповолно ретроактивно дејство на измените кои уредуваат нови услови за наплата на надоместот за приватизација на градежно земјиште. Ова од причина што новиот режим на уредување на односите во правото во областа на приватизација на градежно земјиште, треба да се обезбеди на начин кој подразбира, изменетите услови да бидат соодветни на целите и причините поради кои тие се предвидуваат, а притоа да не се доведе во прашање, непропорционално и општествено неоправдано со ретро-

активно дејство понеповолно за субјектите, да се загрози правната сигурност и веќе стекнатите права и интереси на субјектите на кои тие се однесуваат, ставајќи ги субјектите на правото во нееднаква положба.

Според Судот, субјектите кои започнале постапки за приватизација на градежно земјиште согласно важечките правни правила во времето на нивно покренување, подразбира таквите односи и да бидат окончани согласно тогаш важечкиот правен режим. Оттука, имајќи го предвид уредувањето на оспорениот член 2 од предметната уредба, според Судот доносителот со истата ги довел под сомнеж правната сигурност и уставно забрането ретроактивно дејство на новите услови, кои се неповолни за субјектите на кои се однесува.

Во контекст на горенаведеното, Судот со Одлуката У.бр. 119/2006 од 27.06.2007 година го укинал член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност („Службен весник на Република Македонија“ бр.50/2006) и во образложението на истата утврдил дека „Оспорената одредба всушност утврдува дека поднесените барања до денот на влегувањето во сила на овој закон за остварување на правата од осигурување во случај на невработеност, ќе се решат според овој закон, што практично претставува повреда на правната сигурност на граѓаните, како елемент на владеештвото на правото од причини што барањата што се поднесени за остварување на правата од осигурување во случај на невработеност треба да се решат според прописите кои важеле во моментот на поднесените барања. Всушност, денот на поднесувањето на барањето за остварување на одредено право, па и предметното право е оној момент кога подносителот на барањето го стекнува тоа право согласно законските прописи кои се во важност и никако не може да се доведува во прашање остварувањето на наведеното право поради законските измени што во меѓувреме можат да настанат, како што е случајот со оспорената одредба од членот 4 од Законот, кои, не се поповолни за граѓаните“.

Дополнително, според Судот, субјектите на правото кои повеле постапка за приватизација на градежно земјиште согласно претходниот правен режим и услови, и истите ги окончале таквите постапки, биле во иста правна и фактичка положба со субјектите кои повеле постапка, но истите не биле окончани (без разлика на

причините за тоа) согласно правниот режим и услови во времето на поведувањето на постапките. Разликата што едните ги окончале, а другите не ги окончале започнатите постапки, не го менува фактот што под исти правни правила барале остварување на нивните права предвидени со закон и со уредба. Но, со измените на условите и висината на надоместот со оспорената одредба од Уредбата, оние субјекти кои не ги окончале постапките до денот на влегување во сила на измените, се ставаат во нееднаква и неповолна положба во однос на оние кои ги окончале постапките, со што се доведува во прашање принципот на еднаквост, утврден во член 9 од Уставот.

Врз основа на наведената уставно-судска анализа на уставните одредби, како и од анализата на оспорената одредба од член 2 од Уредбата, Судот оцени дека основано може да се постави прашањето за нејзината согласност со член 8 став 1 алинеи 1 и 3, член 9 и член 52 став 4 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение.

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.36/2022 со кое Уставниот суд, на седницата одржана на 20 декември 2023 година, одлучи да поведе постапка за оценување на уставноста на член 2 од Уредбата за изменување на Уредбата за висина на надомест за приватизација на градежното земјиште што се приватизира, начинот и постапката за наплата на надомест за приватизација на градежно земјиште („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.81/2022), донесена од Владата на Република Северна Македонија, писмено го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативата поднесена од Емануел Тасев од Скопје, Судот на седницата одржана на 20 декември 2023 година со мнозинство гласови го донесе Решението У.бр.36/2022. Според

мое мислење, наводите во иницијативата и нејзиното дополнување како и аргументите на мнозинството судии не беа основани, поради што гласав против и со почит ја искажувам мојата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Според наводите во иницијативата, член 2 од Уредбата не е во согласност со повеќе одредби од Уставот, и тоа: член 52 став 4 според кој законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните, член 55 став 2 според кој Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот и Републиката презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот и член 8 став 1 алинеја 3 според кој владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија. Ова поради тоа што со оспорениот член од Уредбата се дава повратно дејство на Уредбата и иако е понеповолна за странките, овозможува да се примени надоместокот утврден во Прегледот на веќе започнати постапки за приватизација кои се во постапка на решавање пред надлежен орган, а кои поради неажурност на органите сè уште не се решени. Наспроти нив, има повластени баратели за приватизација чии барања се веќе решени со помал износ на надоместок согласно Уредбата пред нејзината измена, од што произлегува дека со ретроактивното важење на оспорената уредба барателите во предметите кои не се окончани, се наоѓаат во дискриминирачка и понеповолна положба од другите баратели. Оттука, се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста и оспорениот член да го поништи.

3. Мнозинството судии во расправата и во поддршка на својата одлука се повика на следните аргументи „Еден од елементите на начелото на владеењето на правото е и сигурноста на правниот субјект во неговата правна положба, како и забраната јавните власти да воведуваат мерки со кои би ја влошиле, односно би ја направиле понеповолна правната ситуација на субјектите. Оттука, обезбедувањето на сигурноста на правната положба нужно бара заштита и почитување на стекнатите права. Стекнатите права се субјективни права кои настанале (се стекнале) во време на важење на претходен закон или пропис, кој доколку е заменет или изменет со нов, истите тие права не може да создаваат понеповолно дејство за граѓаните, особено за оние што започнале постапки кои не се окончани до стапувањето на сила на измената, без разлика на причините кои довеле до неокончување на таквите постапки. Тоа се права кои граѓаните ги стекнале врз основа на пропис, така што подоцнежната измена на прописите не смее и не може да

влијае врз субјективното право настанато врз основа на претходно важечкиот пропис. Стекнатите права се важен аспект на ретроактивноста, бидејќи тие забрануваат повратно дејство на законот односно на прописот и негова примена на случаи што настанале пред неговото влегување во сила, на начин кој е неповолен за граѓаните”.

Воедно, мнозинството судии се повика на уставно-судската практика во предметите У.бр.119/2006, У.бр.160/2014, У.бр.74/2014, У.бр.110/2016, У.бр.70/2006, во кои се акцентира ставот на Судот според кој законодавецот има право на нов начин да ги уредува односите и прашањата во одделна област, но дека преминот од стариот во новиот правен режим на уредување на односите во правото, треба да се обезбеди на начин кој подразбира избраните мерки, односно средства да бидат соодветни на целите и причините поради кои тие се предвидуваат, а притоа да не се доведе во прашање, или во поголем обем да не се загрози правната сигурност и веќе стекнатите права и интереси на субјектите на кои тие се однесуваат.

Според мнозинството судии „со оспорениот член 2 од предметната Уредба, доносителот на истата, ја загрозил правната сигурност на субјектите кои започнале постапки за приватизација на градежно земјиште согласно важечките правни правила во времето на нивно покренување, што подразбира таквите односи и да бидат окончани согласно тогаш важечкиот правен режим, и со уредувањето дека на постапките за приватизација на градежното земјиште започнати пред денот на влегувањето во сила на оваа Уредба, ќе се применува висината на надоместот определен во Прегледот кој е составен дел на оваа уредба, предвидел уставно забрането ретроактивно дејство на новите услови, кои се неповолни за субјектите на кои се однесува”.

Дополнително, мнозинството судии одлучи дека „со оспорениот член 2 од предметната Уредба, доносителот на истата, ги става во нееднаква положба субјектите на правото, што претставува повреда на принципот на еднаквост утврден во член 9 од Уставот. Имено, субјектите на правото кои повеле постапка за приватизација на градежно земјиште согласно претхониот правен режим и услови, и истите ги окончале таквите постапки, биле во иста правна и фактичка положба со субјектите кои повеле постапка, но истите не биле окончани (без разлика на причините за тоа) согласно правниот режим и услови во времето на поведувањето на постапките. Разликата што едните ги окончале, а другите не започнатите постапки, не го менува фактот што под исти правни правила барале остварување на нивните права предвидени со закон и со уредба. Но, со измените на условите и висината на надомест

местот со оспорената одредба од Уредбата, оние кои не ги окончале постапките до денот на влегување во сила на измените, се ставаат во нееднаква, потешка и понеповолна положба во однос на оние кои ги окончале постапките”.

4. Како што веќе претходно и во други издвоени мислења го имам истакнато својот став, разликата во мислењата што тука сакам да ја потенцирам е од принципиелна и суштинска природа и се однесува на стандардот со уставна важност, односно во толкувањето на темелните вредности, принципи и норми на Уставот. Во конкретниот случај, сметам дека мнозинството судии имаше погрешен пристап при толкувањето на оспорените законски одредба *vis a vis* темелните вредности на нашиот уставен поредок утврдени во член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени во Уставот, владеењето на правото, принципот на еднаквост, утврден во член 9 од Уставот, како и член 52 став 4 од Уставот со кој се забранува повратното дејство на законите и другите прописи, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Владеењето на правото претставува таква темелна вредност од која произлегуваат бројни начела и принципи коишто го формираат нејзиното битие, особено правната сигурност којашто подразбира законите да бидат во согласност со Устав, а сите други прописи со Устав и закон со што се обезбедува хармонија, усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок. Таа во суштина претставува вредност којашто има императив да ги гарантира, обезбедува и афирмира сите останати темелни вредности, уставни принципи, начела и норми. Односот помеѓу владеењето на правото и принципот на еднаквост утврден во член 9 од Уставот, како и член 52 од Уставот со кој се забранува ретроактивно дејство на прописите е суштински. Имено, само преку владеењето на правото и само преку усогласеноста на законските и подзаконските решенија со уставните вредности и норми, може да се ефектуираат, афирмираат и заштитат уставните гаранции за основните слободи и права како и на принципот на еднаквост.

Еднаквоста како принцип, подразбира дека со еднаквите се постапува еднакво, а со нееднаквите нееднакво. Различниот третман помеѓу исти категории на лица или субјекти кои се наоѓаат во идентична правна и фактичка состојба по однос на нивните права, претставува повреда на овој уставен принцип. Во член 9 од Уставот е определено 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 член 56 став 1 од Уставот сите природни богатства, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита. Согласно член 56 став 3 од Уставот, со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката можат да се отстапат на користење.

Разликата помеѓу мојот и ставот на мнозинството судии се однесува на неколку суштествени околности и прашања, и тоа: Дали постои ретроактивно дејство на оспорената одредба на започнатите, но не и окончани постапки? Дали правата кои се предвидени со законски и подзаконски прописи претставуваат и стекнати права во отсуство на окончана постапка за нивно ефектуирање која завршила со конкретен акт на надлежен орган? Дали постои повреда на принципот на еднаквост, како и во однос на конзистентноста при повикувањето на уставно-судската практика? За мене по сите овие околности и прашања, воопшто не постои никаква дилема.

За односи во тек и за започнати, незавршени односи, односно на започнати, но не и окончани постапки за приватизација на градежно земјиште на кои во конкретниот случај се однесува оспорената одредба, примената на новите услови и правила утврдени со уредба која е во сила, не значи повратно, ретроактивно дејство на нормата. Ретроактивното дејство се врзува со односи кои не се во тек, завршиле и се окончале, пред влегување во сила на актуелната норма. Причините кои довеле до неможност започнатите постапки да бидат окончани пред влегувањето во сила на сега оспорената уредба, односно согласно претходниот правен режим и правила, се ирелевантни од аспект на уставно-судска оценка на уставноста, тоа се фактички прашања и прашања поврзани со примената на прописите од страна на надлежни органи. За ретроактивно дејство кое е забрането со Уставот може да стане збор само во околности кога оспорената одредба би се однесувала и би задржала во окончаните со акт на надлежен орган постапки за приватизација на градежно земјиште, во на таков

начин стекнати права, и тоа на неповолен начин за граѓаните, за што во конкретниот случај не станува збор. Во прилог на ваквиот мој став говори и богатата уставно-судска практика.

Така, со Решението У.бр.175/2009, Уставниот суд не повел постапка за оценување на уставноста на член 17 од Законот за изменување и дополнување на Законот за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија“ бр.165/2008). Членот 17 од Законот, предвидувал „Започнатите постапки за приватизација на градежно земјиште во државна сопственост согласно Законот за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија, бр.4/2005 и 13/2007), ќе продолжат според одредбите на овој закон“. Во овој случај, Судот утврдил дека „Од анализата на уставните и законските одредби, а во корелација со наводите содржани во иницијативата, Судот оценил дека со оспорениот член од Законот не е пропишана ретроактивна примена на Законот, поради што не може да се прифати тврдењето во иницијативата дека со оспорениот член се повредувал принципот на владеештето на правото и принципот на забрана на повратното дејство на законите, утврден во членот 52 став 4 од Уставот. Имено, ова од причина што со оспорениот член се предвидува започнатите постапки (што значи незавршени) ќе продолжат (во иднина) според одредбите на овој закон. Ставот 1 од овој член на Законот ги регулира започнатите постапки за приватизација на градежното земјиште во државна сопственост, а ставот 2, пак, од истиот член на Законот ги регулира започнатите постапки по барање за отуѓување на градежното изградено земјиште во сопственост на Република Македонија, согласно со Уредбата за начинот и постапката за отуѓување на градежно изградено земјиште сопственост на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.13/2003, 59/2003, 84/2003, 20/2004, 43/2004, 43/2004 и 69/2004). Оттука, не може да се прифати тврдењето во иницијативата дека оспорениот член на Законот има повратно дејство, бидејќи постапките за приватизација и постапките по барање за отуѓување се во тек, изменувањето и дополнувањето на Законот, всушност е примена на Законот по кој се води постапката која во моментот има карактер на позитивна законска регулатива, односно истата ги обврзува органите веќе започнатите постапки да ги продолжат со примена на измените на Законот“.

Исто така, релевантен е ставот на Судот во Решението 1/2010 од 19.05.2010 година, кој експлицитно содржи „Повратно дејство би постоело доколку една норма би се однесувала на односи кои се завршени пред влегувањето во сила на нормата, што тука не е случај, а нема повратно дејство ако нормата регулира незавршени односи или односи кои се во тек. Поради тоа не

може да се постави прашањето за согласноста на оспорената одредба од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, со член 8 алинеи 3 и 8 и член 52 став 4 од Уставот.“ Во овој предмет се изразува само ставот кој е генерален во уставно-судската пракса, без да се навлегува во презентација на предметот, кој нема посебна содржинска врска со актуелниов предмет на ова издвоено мислење. Значи, за односи во тек и за започнати, незавршени односи, примената на новиот закон или друг пропис кој е во сила, не значи повратно, ретроактивно дејство на нормата. Ретроактивното дејство се врзува со односи кои не се во тек, завршиле пред влегување во сила на актуелната норма.

Понатаму, по мое длабоко уверување мнозинството судии на погрешен начин во конкретниот случај ги третира условите и правата уредени со претходно важечката уредба, како стекнати права. Неспорен е ставот на мнозинството судии според кој „новиот режим на уредување на односите во правото во областа на приватизација на градежно земјиште, треба да се обезбеди на начин кој подразбира изменетите услови, да бидат соодветни на целите и причините поради кои тие се предвидуваат, а притоа да не се доведе во прашање, или непропорционално и општествено неоправдано со ретроактивно дејство понеповолно за субјектите, да се загрози правната сигурност и веќе стекнатите права и интереси на субјектите на кои тие се однесуваат, ставајќи ги субјектите на правото во нееднаква положба“. Но она што е спорно е дали воопшто правата кои граѓаните ги имале согласно претходно важечката уредба во однос на приватизацијата на градежно земјиште, се стекнати права во околности на отсуство на окончана постапка која би резултирала со конкретен акт на надлежен орган за ефектуирање на таквите права. За одредено право кое на општ и еднаков начин им е достапно на граѓаните да може да добие статус на стекнато право, неопходно е граѓаните кои ги исполнуваат предвидените со пропис услови, во согласност со прописот да поведат постапка за ефектуирање на таквото право, постапката да заврши позитивно и моментот на стекнување со таквото право се верифицира со акт на надлежен орган. За односи во тек, односи кои не се окончани со акт на надлежен орган, без разлика на причините кои до тоа довеле, при промена со закон или со подзаконски акт на условите и на правниот режим не може да се тврди дека правните правила на претходниот правен режим кои повеќе не се во сила, претставуваат стекнати права за граѓаните.

Дополнително, во конкретниот случај треба да се има предвид и фактот што градежното земјиште во сопственост на државата, ужива посебна уставна заштита согласно член 56 од Уставот. Во тој контекст, новиот режим на уредување на односите во правото во областа на приватизација на градежно земјиште, Владата го обезбедила на начин кој подразбира изменетите услови да бидат соодветни на целите и причините поради кои тие се предвидуваат (а причините се општо познати, исклучително ниски цени за приватизација на државно земјиште), при што доносителот на прописот ги имал предвид и општествената оправданост и неопходност, како и пропорционалноста за измена на претходните услови, во согласност со природата на материјата која ја уредува и нејзиниот карактер на прашање од јавен интерес. Во тој контекст, во одговорот на Владата, како доносител на оспорената одредба се истакнува дека измената е извршена поради зголемената пазарна вредност на градежното земјиште во однос на вредноста на градежното земјиште во 2005 година кога во сила влегол Законот за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост, а пред сè со цел да се оневозможи правните и физички лица кои по основ на приватизација со дотогашниот износ на надоместот да реализираат градби за намена предвидена во актите за планирање на просторот меѓу кои со намена колективно домување, комерцијални и деловни објекти итн., со што се стекнувале со имотна корист непропорционална и несоодветна на променетите пазарни услови. Исто така, доносителот на актот во својот одговор потсетува дека титулар на сопственоста на градежното земјиште е државата бидејќи земјиштето е на Републиката и државата има право да ги определува условите за стекнување на правото на сопственост на истото.

Конечно, по мое длабоко уверување, повикувањето на повреда на принципот на еднаквост од страна на мнозинството судии е погрешен. Имено, точен е фактот дека субјектите на правото кои повеле постапка за приватизација на градежно земјиште согласно претходниот правен режим и услови и истите ги окончале таквите постапки, биле во иста правна и фактичка положба со субјектите кои повеле постапка но истите не биле окончани (без разлика на причините за тоа) согласно правниот режим и услови во времето на поведувањето на постапките. Тие биле во иста фактичка и правна положба сè до стапувањето во сила на новиот правен режим, но притоа разликата што едните ги окончале, а другите не започнатите постапки претставува суштествена разли-

ка, односно, едните се стекнале со право, а другите се во односи во тек за стекнување на истото право, што од тој момент ги прави нееднакви.

Со наведената нормативна определба од член 2 од Уредбата се уредува нов Преглед по кој ќе се утврдува висината на надоместокот за приватизација на градежното земјиште. Тој Преглед е составен дел на Уредбата и ќе се применува во постапките за приватизација на градежното земјиште кои се започнати пред денот на влегувањето во сила на Уредбата од 1 април 2022 година кога таа е објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.81/2022, имајќи предвид дека се работи за барања за приватизација кои се веќе поднесени во рокот определен до 31 декември 2021 година, согласно Законот за изменување на Законот за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија“ бр.120/2018).

Оттука, во постапките за решавање по барањата за приватизација на градежно земјиште, согласно Законот, Уредбата и Прегледот кој е составен дел од Уредбата донесена од Владата на Република Северна Македонија, надлежниот орган ќе го применува прописот кој е во правниот поредок, односно оспорената Уредба со новиот Преглед на утврдена висина на надоместок како е тоа определено во Прегледот, што во никој случај со таквата примена не се врши повратно дејство на прописот, туку се работи за предмети по кои се решава во управна постапка за односи кои не се завршени и се во тек. Новиот Преглед како дел од оспорената уредба е позитивна нормативна регулатива која ги обврзува надлежните органи започнатите постапки да ги продолжат со нивна примена, еднакво за сите во постапките на решавање на барањата за приватизација на градежно земјиште. Прашањето за промената во висината на надоместокот којашто настанала согласно оспорената уредба и новиот преглед кој е нејзин дел, не е прашање од доменот на уставно-правна проценка за тоа дали да се применува во постапките по барањата за приватизација кои не се окончани, туку тоа е прашање на проценка на целисходност во нормирањето од аспект на висината на надоместокот од страна на Владата на Република Северна Македонија, која има законско овластување за тоа и важи за сите односи кои се во тек на решавање по барањата во постапките пред надлежните органи.

5. Од овие причини сметам дека Судот не требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на член 2 од Уредбата за изменување на Уредбата за висина на надомест за приватизација на градежното земјиште што се приватизира, начинот и постапката за наплата на надомест за приватизација на градежно земјиште („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.81/2022), донесена од Владата на Република Северна Македонија.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.36/2022 од 20.12.2023)

I.3. РЕШЕНИЈА ЗА ЗАПИРАЊЕ НА ПОСТАПКА

41.

У.бр.131/2022

- Темпорален закон

Законот престанал да важи во текот на постапката, поради што Судот ја запре постапката.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 47 алинеја 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 13 септември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ЗАПИРА постапката за оценување на уставноста на член 6 став 2 во делот „во рок од три дена од датумот на објавувањето на списоците на корисници на финансиската поддршка од член 5 став 3 од овој закон“ од Законот за финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.246/2022).

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија во врска со иницијативата на Славко Лазовски од Скопје, со Решението У.бр.131/2022 од 23 мај 2023 година поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот дел од одредбата од Законот означен во диспозитивот на ова решение, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

II

Собранието на Република Северна Македонија, како доносител на оспорениот закон, по истекот на предвидениот рок, достави до Уставниот суд на Република Северна Македонија одговор на наводите од Решението за поведување постапка за оценување на уставноста на оспорената одредба од Законот.

На седницата на Судот одржана на 13 септември 2023 година, предлогот да се утврди дека оспорениот дел од одредбата во време на важењето не бил во согласност со Уставот, не го доби потребното мнозинство на гласови.

На седницата Судот утврди дека Законот за финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза бил темпорален закон кој важел четири месеци од денот на неговото објавување (16 ноември 2022), така што неговата примена е исцрпена заклучно со месец март 2023 година. Оттука, на седницата Судот констатираше дека во времето на донесувањето на Решението У.бр.131/2022 од 23 мај 2023 година со кое поведе постапка за оценување на уставноста на член 6 став 2 во делот „во рок од три дена од датумот на објавувањето на списоците на корисници на финансиската поддршка од член 5 став 3 од овој закон“, Законот веќе бил вон сила.

Од тие причини беше даден предлог Уставниот суд да ја запре постапката врз основа на член 47 алинеја 3 од Деловникот, поради тоа што поведувањето на постапката било засновано врз погрешно утврдена фактичка состојба, кој предлог го доби потребното мнозинство гласови.

III

Врз основа на наведеното, Судот со мнозинство гласови одлучи како во диспозитивот на ова решение. (**У.бр.131/2022 од 13.09.2023**)

42.

У.бр.102/2023

- Пропис кој не постои повеќе во правниот поредок

Во текот на постапката, донсителот на оспореното упатство донел ново упатство со чие донесување оспорениот акт престанал да важи и не е повеќе во правниот поредок поради што Судот ја запре постапката.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 47 алинеја 1 и член 71 алинеја 2 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 14 ноември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ЗАПИРА постапката за оценување на уставноста на Упатството за доставување податоци и информации за платежната статистика („Службен весник на Република Северна Македонија" бр.116 од 07.06.2023 година).

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од министерот за правда, со Решението У.бр.102/2023 од 3 октомври 2023 година, поведе постапка за оценување на уставноста на Упатството наведено во диспозитивот од ова решение, затоа што пред Судот, со основ се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

II

Во текот на постапката, донсителот на оспорениот акт, до Уставниот суд достави допис број 03-32621/3 од 05.10.2023 година, со кој го известува Судот дека гувернерот на Народната банка на Република Северна Македонија донел ново Упатство за доставување податоци и информации за платежната статистика, број 02-32621/1 од 03.10.2023 година, објавено во „Службен

весник на Република Северна Македонија” број 208 од 04.10.2023 година.

Од увидот во Упатството за доставување податоци и информации за платежната статистика, број 02-32621/1 од 03.10.2023 година („Службен весник на Република Северна Македонија” број 208 од 04.10.2023 година), Судот утврди дека во точка 156 од Упатството е утврдено дека со денот на влегување во сила на ова упатство престанува да важи Упатството за доставување податоци и информации за платежната статистика објавено во „Службен весник на Република Северна Македонија” број 116/23 од 07.06.2023 година.

Имајќи предвид дека во текот на постапката, гувернерот на Народна банка на Република Северна Македонија донел ново упатство со чие донесување оспорениот акт престанал да важи и не е повеќе во правниот поредок, а нема основи за оценување на неговата уставност, Судот утврди дека се настапени условите од член 47 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија за запирање на постапката.

III

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение. (*У.бр.102/2023 од 14.11.2023*)

43.

У.бр.104/2023

- Пропис кој не постои повеќе во правниот поредок

Во текот на постапката, доносителот на оспореното упатство донел ново упатство со чие донесување оспорениот акт престанал да важи и не е повеќе во правниот поредок поради што Судот ја запре постапката.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 47 алинеја 1 и член 71 алинеја 2 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 14 ноември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ЗАПИРА постапката за оценување на уставноста на Упатството за изменување и дополнување на Упатството за спроведување на одлуката за методологијата за управување со ликвидносниот ризик („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.75 од 07.04.2023 година).

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од министерот за правда, со Решението У.бр.104/2023 од 13 септември 2023 година, поведе постапка за оценување на уставноста на Упатството наведено во диспозитивот од ова решение, затоа што пред Судот, основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот.

II

Во текот на постапката, доносителот на оспорениот акт, до Уставниот суд достави допис број 02-32598/2 од 5 октомври 2023 година, со кој го известува Судот дека на 3 октомври 2023 година, гувернерот на Народната банка на Република Северна Македонија донел ново Упатство за изменување и дополнување на Упатството за спроведување на одлуката за методологијата за управување со ликвидносниот ризик, кое е објавено во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 208 од 4 октомври 2023 година.

Од увидот во Упатството за изменување и дополнување на Упатството за спроведување на одлуката за методологијата за управување со ликвидносниот ризик („Службен весник на Репу-

блика Северна Македонија” број 208 од 4 октомври 2023 година), Судот утврди дека во точката 3 од истото е наведено дека со влегувањето во сила на ова упатство престанува да важи Упатството за изменување и дополнување на Упатството за спроведување на Одлуката за методологијата за управување со ликвидносниот ризик („Службен весник на Република Северна Македонија” 75/23).

Имајќи предвид дека во текот на постапката, гувернерот на Народната банка на Република Северна Македонија донел ново Упатство со чие донесување оспорениот акт престанал да важи и не е повеќе во правниот поредок, а нема основи за оценување на неговата уставност, Судот утврди дека се настапени условите од член 47 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија за запирање на постапката.

III

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во изреката на ова решение. **(У.бр.104/2023 од 14.11.2023)**

I.4. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА

I.4.1. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА НА ЗАКОНИ

44.

У.бр.55/20222

- Стекнати права од работен однос

Со уредувањето во оспорената законска одредба се води сметка за стекнатото право од работен однос за граѓаните, што е во функција на доследно почитување на уставниот принцип на владеење на правото и правната сигурност на граѓаните како негов составен дел. Правото кое е стекнато за време на важење на еден закон не може да биде изменето, ограничено или во целост да биде одземено со подоцнежна измена на законот, а со оспореното законско решение токму се гарантира претходно стекнатото право на вреднување на образованието.

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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 18 јануари 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 3 од Законот за изменување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија” број 99/2022).

2. Јове Кекеновски од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на одредбата од Законот, означен во точката 1 од Решението.

Подносителот на иницијативата, по цитирање на член 1 од Законот за изменување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија” број 99/2022) со кој се менува член 87 од Законот, како и по цитирање на оспорениот член 3 од истиот закон, наведува дека оспорениот член 3 од Законот ги изедначува категориите - ниво на квалификации VI А, 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен и ниво на квалификации VI Б или 180 кредити според ЕКТС, поради нивното вреднување со исти бодови, иако имаат различно ниво на квалификации/образование, што е неуставно, незаконски, неоправдано и неосновано, дотолку повеќе што зголемувањето на бодовите за опфатената категорија со оспорениот член 3 од Законот се однесува од моментот на примената на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија” број 27/2014), односно ретроактивно.

Упатувајќи на член 32 од Уставот, според кој секој вработен има право на соодветна заработувачка и дека остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори, наведува дека одредбите од законите не смеат да бидат контрадикторни, да дискриминираат или да привилегираат посебна категорија на државни службеници како што тоа се прави со оспорениот член 3 од Законот. Член 9 од Уставот ја гарантира еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите и затоа не смее да има посебна категорија граѓани (државни службеници) кои со одделни одредби од законите ќе бидат привилегирани, а друга категорија дискриминирани. Оттука, неуставно и незаконски е да се прави изедначување на административните службеници со помал број на стекнати ЕКТС кредити, со административните службеници со поголем број на стекнати кредити според ЕКТС, бидејќи со тоа едните се привилегираат, а другите се дискриминираат. Логично е да се постави и прашањето, зошто некој кој вложил повеќе време, труд, енергија и средства во надградување на сопственото знаење за да се стекне со повисоко образование и со поголем број на ЕКТС кредити, да биде изедначен со друг кој помалку вложувал.

Во продолжение на иницијативата се цитира член 51 став 1 од Уставот, според кој во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон, како и 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, по што подносителот наведува дека ретроактивната примена овозможена со оспорениот член 3 од Законот, е поволна само за една категорија на граѓани – државни службеници, меѓутоа истовремено е дискриминирачка и онеправдувачка за друга категорија на граѓани, посебно за оние со стекнато повисоко ниво на квалификации/образование. Подносителот поставува и прашање зошто законскиот минимум да не е вреднуван со ист број бодови и за подолните нивоа на стручна квалификација, односно за оние со ниво на квалификација V A, 60 до 120 кредити според ЕКТС или вишо образование и ниво на квалификација IV, 240 кредити според ЕЦВЕТ или МКСОО или четиригодишно средно образование, туку тоа да важи само за ниво на квалификација VI Б, или 180 кредити според ЕКТС и тоа ретроактивно.

Од изнесените причини подносителот смета дека Уставниот суд треба да поведе постапка за оцена на уставноста на оспорениот член 3 од Законот и истиот да го поништи.

3. Судот на седницата утврди дека оспорениот член 3 од Законот за изменување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 99/2022), уредува дека бодовите на плата во делот на образованието за државниот службеник со ниво на квалификациите VI Б, односно стекнати 180 кредити според ЕКТС, кој засновал работен однос во институцијата заклучно со денот на започнувањето со примената на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 27/14), ќе се вреднуваат со 56 бода.

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.

Со член 9 од Уставот, се гарантира еднаквоста на граѓаните на Република Северна Македонија 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 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, а 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 и дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Забраната на повратно дејство на законите и другите прописи, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните, е утврдена со член 52 став 4 од Уставот.

Со иницијативата се оспорува член 3 од Законот за изменување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 99/2022), со наводи дека е спротивен со член 9, член 32 и член 52 став 4 од Уставот.

Прашањата кои се однесуваат на административните службеници, пред да се донесе Законот за административни службеници, беа уредувани со два закони и тоа со Законот за државните службеници и Законот за јавните службеници.

Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014) влезе во сила на 13 февруари 2014 година, а неговата примена е започната на 13 февруари 2015 година.

Законодавецот, со измени на закони или со нови закони со кои претходните закони престануваат да важат, уредува засебни норми со кои обезбедува континуитет во уживањето на претходно стекнатите права на граѓаните. Оспорениот член 3 од Законот за изменување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 99/2022), којшто е засебна норма во делот на преодните и завршни одредби од предметниот закон, не е новина во Законот за административни службеници, бидејќи и пред уредувањето на оспорениот

член 3 во предметниот закон, законодавецот уредил таква норма во Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014), односно член 111 став 3, содржан во делот на преодните и заврши одредби од Законот.

Пред донесувањето на Законот за административни службеници, образованието на државните службеници, се вреднуваше според Законот за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013, 106/2013 и 132/2014).

Член 35 став 2 од Законот за државните службеници уредуваше дека „Образованието утврдено во член 6 став 2 на овој закон се вреднува и тоа: за стекнати најмалку 180 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен 200 бода, за вишо образование 150 бода и за средно образование 100 бода”.

Видно, според Законот за државните службеници, образованието на вработените државни службеници со стекнати најмалку 180 кредити според ЕКТС и со завршен VII/1 степен, се вреднуваат со исти бодови (200).

Со денот на започнувањето со примената на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014) престана да важи Законот за државните службеници.

Законот за административни службеници со член 87 став 2, образованието на вработените во институциите го вреднува на следниот начин и тоа: нивото на квалификации VI А, 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен, се вреднува со 200 бода, а нивото на квалификации VI Б или 180 кредити според ЕКТС, се вреднува со 175 бода, а претходно, со Законот за државните службеници образованието на вработените државни службеници за стекнати најмалку 180 кредити според ЕКТС, а и за завршен VII/1 степен, се вреднуваат со 200 бода.

Заради обезбедување на континуитет на веќе стекнатото право од 200 бода (стекнати според Законот за државните службеници), законодавецот, во истиот Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број

27/2014), го пропиша член 111 став 3 (преодни и заврши одредби), според кој:

(3) Бодовите на плата во делот на образованието за државниот службеник со ниво на квалификациите VI Б, односно стекнати 180 кредити според ЕКТС, кој засновал работен однос во институцијата заклучно со денот на започнувањето со примената на овој закон, ќе продолжат да се вреднуваат согласно со Законот за државните службеници, односно со 200 бода.

Со законското решение од член 111 став 3 од Законот за административни службеници, законодавецот всушност обезбедил правна сигурност за граѓаните (државни службеници) дека новото вреднување на образованието со 175 бода за нивото на квалификации VI Б или 180 кредити според ЕКТС, нема да се однесува наназад и за вработените кои за тоа ниво веќе стекнале 200 бода согласно Законот за државните службеници, и ќе продолжат да се вреднуваат согласно со Законот за државните службеници, односно со 200 бода. Во спротивно, доколку и тие вработени беа опфатени со нововостановеното вреднување на образованието, би се довел во прашање уставниот принцип од член 52 став 4 од Уставот со кој се уредува забрана на повратно дејство на законите и другите прописи, освен по исклучок, во случаите кога тоа е поповолно за граѓаните, а во конкретниот случај, тоа очигледно не е поповолно за граѓаните.

Понатаму, со член 1 од Законот за изменување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија” број 99/2022) којшто подносителот го споменува во иницијативата, се врши измена на член 87 од Законот, а став 2 од овој член, со измената станува став 3, при што содржината во однос на видот на нивоата на квалификации/образование останува иста, како и пред неговата измена, а само се изменети бодовите за соодветните нивоа, поточно, за ниво на квалификации VI А, 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен, образованието наместо со 200 бода, се вреднува со 56 бода; за ниво на квалификации VI Б или 180 кредити според ЕКТС, образованието наместо со 175 бода, се вреднува со 31 бод; за ниво на квалификации V А, 60 до 120 кредити според ЕКТС или вишо образование, образованието наместо со 150 бода, се вреднува со 11 бода и за ниво на квалификации IV, 240 кредити според ЕЦВЕТ или МКОО или четиригодишно средно образование, образованието наместо со 100 бода, се вреднува со 1 бод.

Следствено на соодветното менување на бодовите за нивоата на квалификации/образование (од 200 бода на 56 бода...) и во функција на обезбедување на континуитетот на веќе стекнатото право од 200 бода, сега 56 бода, законодавецот во Законот за изменување на Законот за административните службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 99/2022), го уреди оспорениот член 3, според кој „Бодовите на плата во делот на образованието за државниот службеник со ниво на квалификациите VI Б, односно стекнати 180 кредити според ЕКТС, кој засновал работен однос во институцијата заклучно со денот на започнувањето со примената на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014), ќе се вреднуваат со 56 бода“.

Според Судот, со уредувањето на ваквите одредби во законите се води сметка за стекнатото право од работен однос за граѓаните, што е во функција на доследно почитување на уставниот принцип на владеење на правото и правната сигурност на граѓаните како негов составен дел. Правото кое е стекнато за време на важење на еден закон не може да биде изменето, ограничено или во целост да биде одземено со подоцнежна измена на законот, а со оспореното законско решение токму се гарантира претходно стекнатото право на вреднување на образованието.

5. Имајќи го предвид погоре наведеното, Судот оцени дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот член 3 од Законот за изменување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 99/2022) со одредбите на Уставот на кои се повикува подносителот во иницијативата.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.55/2022 од 18.01.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.55/2022 со кое Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на член 3 од Законот за изменување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.99/2022), писмено го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативата поднесена од Јове Кекеновски од Скопје, на седницата одржана на 18.01.2023 година, Судот, со мнозинство гласови, одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на одредбата од Законот означен во точката 1 од Решението У.бр.55/2022. Сметам дека наводите во иницијативата се основани, дека оспорената одредба може уставно-правно да се проблематизира со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителот, поради што гласав против и со почит ја исказувам мојата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Подносителот на иницијативата, по цитирање на член 1 од Законот за изменување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 99/2022) со кој се менува член 87 од Законот, како и по цитирање на оспорениот член 3 од истиот закон, наведува дека оспорениот член 3 од Законот ги изедначува категориите - ниво на квалификации VI А, 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен и ниво на квалификации VI Б или 180 кредити според ЕКТС, поради нивното вреднување со исти бодови, иако имаат различно ниво на квалификации/образование, што е неуставно, незаконски, неоправдано и неосновано, дотолку повеќе што зголемувањето на бодовите за опфатената категорија со оспорениот член 3 од Законот се однесува од моментот на примената на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014), односно ретроактивно.

Упатувајќи на член 32 од Уставот, според кој секој вработен има право на соодветна заработувачка и дека остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори, наведува дека одредбите од законите не смеат да бидат контрадикторни, да дискриминираат или да привилегираат посебна категорија на државни службеници како

што тоа се прави со оспорениот член 3 од Законот. Член 9 од Уставот ја гарантира еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите и затоа не смее да има посебна категорија граѓани (државни службеници) кои со одделни одредби од законите ќе бидат привилегирани, а друга категорија дискриминирани. Оттука, неуставно и незаконски е да се прави изедначување на административните службеници со помал број на стекнати ЕКТС кредити, со административните службеници со поголем број на стекнати кредити според ЕКТС, бидејќи со тоа едните се привилегираат, а другите се дискриминираат. Логично е да се постави и прашањето, зошто некој кој вложил повеќе време, труд, енергија и средства во надградување на сопственото знаење за да се стекне со повисоко образование и со поголем број на ЕКТС кредити, да биде изедначен со друг кој помалку вложувал.

Во продолжение на иницијативата се цитира 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, по што подносителот наведува дека ретроактивната примена овозможена со оспорениот член 3 од Законот, е поволна само за една категорија на граѓани – државни службеници, меѓутоа истовремено е дискриминирачка и онеправдувачка за друга категорија на граѓани, посебно за оние со стекнато повисоко ниво на квалификации/образование. Од изнесените причини подносителот смета дека Уставниот суд треба да поведе постапка за оцена на уставноста на оспорениот член 3 од Законот и истиот да го поништи.

3. За разлика од аргументите на мнозинството судии, јас сметам дека наводите во иницијативата во нивната суштина се основани. За прв пат со Законот за државни службеници од 2000 година („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000), степенот на образование бил утврден согласно член 35 став 2, и тоа и за првата и за втората група високо образование биле предвидени 200 бода. Со Законот за измени и дополнувања на Законот за државни службеници од 2009 („Службен весник на Република Македонија“ број 114/2009), се менува ставот 2 на член 35 и се додава нов став 3, согласно кој „на државниот службеник кој покрај стекнати 300 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен е доктор на науки, образованието му се вреднува со 250 бодови, доколку е магистер на науки со 225 бодови“. Согласно ова законско решение, вработените опфатени со Законот за државни службеници кои имале стекнат степен доктор или магистер на

науки, се стекнале со право за зголемување на вреднувањето на образованието за 50 односно 25 бода. Ваквото законско решение е апсолутно оправдано имајќи предвид дека вработените за стекнување со академски звања доктор, магистар, за разлика од вработените само со високо образование, го продолжуваат своето академско надградување, вложуваат време, енергија, средства и целта е преку ваквата надградба да имаат свој придонес за заедницата во различни области. Таквиот ангажман, време, средства и цел која се очекува да биде постигната, несомнено е оправдано да биде сразмерно и пропорционално вреднувана од заедницата односно од законодавецот, како што впрочем и било сторено со законските измени.

Законодавецот во 2014 година со донесувањето на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014), кој влегол во сила во на 13 февруари 2015 година (а со влегувањето на сила престанал да важи Законот за државни службеници) оправдано продолжува да ги признава, односно ги респектира и вреднува вака стекнатите права на вработените кои се стекнале со докторско, односно магистерско звање одредувајќи дека на истите степенот на образование им се вреднува со 250 односно 225 бода.

Но, законодавецот со измени и дополнувања на истиот Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 199/2014), истата година 2014, ги анулира, ги укинува таквите стекнати права на тие категории службеници кои се стекнале со академско звање доктор односно магистер на науки, и сите нив ги изедначува со категоријата службеници кои имаат само високо образование, односно сите нивоа на високо образование ги вреднува со 200 бода.

Во контекст на наведената законска интервенција со која се укинуваат стекнатите права на одредена категорија административни службеници, мојот став изразен во претходни издвоени мислења е јасен. Уставните права имаат двојна природа. Ова особено се однесува на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот, чија заштита согласно член 8 став 1 алинеја 1 претставува темелна вредност на нашиот уставен поредок. Такво право, согласно член 32 од Уставот, претставува и следното „секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработ-

теност. Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место. Секој вработен има право на соодветна заработувачка". Позитивноста е само едната страна на уставните права, имено нивната реална или фактичка страна. Покрај тоа, тие поседуваат идеална димензија. Причината за ова е тоа што уставните права, потенцирам повторно, особено оние кои се однесуваат на човековите слободи и права, се права запишани во Уставот со намера да се позитивизираат во „најголема можна мерка". Идеалниот карактер на човековите права не исчезнува откако ќе се трансформираат во позитивни права, таа е присутна и по нивната позитивизација. Токму потрагата по идеалната димензија, со барања за оптимизација во „најголема можна мерка“ или алтернативите, барање за „гаранција за минимална позиција“ или барање за „забрана за голема диспропорција“, бара од законодавецот и особено од уставните судии сериозно да ја разберат и идеалната и реалната димензија на правото. Но, за жал, ниту законодавецот ниту мнозинството судии во конкретниот случај не пристапи правилно во однос на вреднувањето на стекнатите права, односно на правото на соодветно вреднување на степенот на образование *vis a vis* уставното право на соодветна заработувачка од член 32 од Уставот, во смисла на барањето за обезбедување на нивна позитивизација во „најголема можна мерка“, ниту пак во барањето за „гаранција за минимална позиција“. За жал, мнозинството судии не успеа правилно да протолкува и да утврди дека помеѓу степенот на образование и правото на соодветна заработувачка, постои нераскинлива меѓузависна врска.

Ваквиот пристап на законодавецот, да задира со нови правила во однос на веќе вработени лица, чии права се настанати, стекнати и реализирани во минатото со законско решение, во смисла на нивно укинување, доведува до загрозување на правната сигурност на граѓаните, што е во спротивност на принципот на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок. Неспорно е правото на законодавецот да ги уредува условите за работа, вреднувањето на степенот на образование на административните службеници, истите да ги менува или надополнува, но, не во смисла на уредување што значи негирање на претходно предвидените и стекнати права и нивно негирање. Имајќи го предвид претходно искажаното, сметам дека тоа право на законодавецот не може да биде оправдан основ за понеповолно и дискриминаторско дејство на законската измена која уредува нови услови за вреднување на образованието бидејќи новиот режим на

уредување на односите во правото, треба да се обезбеди на начин кој подразбира избраните мерки, односно средства да бидат соодветни на целите и причините поради кои тие се предвидуваат, а притоа да не се доведе во прашање, или непропорционално и општествено неоправдано да се загрози правната сигурност и веќе стекнатите права и интереси на субјектите на кои тие се однесуваат. Еден од елементите на владеењето на правото е и сигурноста на правниот субјект во неговата правна положба, како и забрана јавните власти да воведуваат мерки со кои би ја влошиле, односно би ја направиле понеповолна правната ситуација на субјектите. Оттука, обезбедувањето на сигурноста на правната положба нужно бара заштита и почитување на стекнатите права. Стекнатите права се субјективни права кои настанале (се стекнале) во време на важење на претходен закон што е заменет со нов според кој тие права не може да настанат и да се користат. Во правната теорија и во судската практика е јасно утврдено дека тие права треба да се почитуваат такви какви што се стекнати. Тоа се права кои поединците ги стекнале врз основа на закон, така што подоцнежната измена на прописите не смее и не може да влијае врз субјективното право настанато врз основа на претходно важечкиот пропис, особено не на несразмерен, непропорционален и општествено неоправдан начин. Стекнатите права се еден од аспектите на ретроактивноста, бидејќи тие забрануваат повратно дејство на законот, односно негова примена на случаи што настанале пред неговото влегување во сила.

Понатаму, оспорената одредба со оваа иницијатива, односно член 3 од Законот за изменување на Законот за административни службеници, ако се анализира текстуално, статички односно механички, може да создаде впечаток кој е привиден дека не ги повредува уставните одредби на кои се повикува подносителот, дека претставува едноставно нова методологија на вреднување на бодовите на административните службеници. Но, доколку истата се толкува низ призма на темелната вредност - владеењето на правото и нејзиниот суштински принцип правната сигурност, низ призмата на принципот на еднаквоста, принципот на забрана на дискриминација и забрана на ретроактивноста, како и уставното право на „соодветна заработувачка“, несомнено мнозинството судии требаше правилно го откријат уставното значење на уставните вредности, принципи, и норми, и да утврдат дека оспорената одредба која претставува правен континуитет на претходните законски измени со кои се сторени уставните повреди, односно иста-

та претставува континуирана повреда на уставните права на одредена категорија административни службеници, поради што и самата е неуставна.

Оттука, имајќи ја предвид ваквата уставно-судска анализа, сметам дека наводите на подносителот на иницијативата се основани, дека оспорената одредба не ги задоволува уставните стандарди кои се битни елементи на темелната вредност владеење на правото, односно ги потврдува стекнатите права на одредена категорија административни службеници, а со тоа и правната сигурност на граѓаните. Истата, го повредува член 9 од Уставот, од причина што со изедначувањето на административните службеници со помал број на стекнати ЕКТС кредити, со административните службеници со поголем број на стекнати кредити според ЕКТС, едните се привилегираат, а другите се дискриминираат. Оспорениот член 3 од Законот за административни службеници го повредува и 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, од причина што ретроактивната примена овозможена со оспорениот член 3 од Законот, е поволна само за една категорија на граѓани – државни службеници, меѓутоа истовремено е дискриминирачка за друга категорија на граѓани, оние со стекнато повисоко ниво на образование.

Оспорената одредба го повредува и член 32 став 3 од Уставот, според кој секој вработен има право на соодветна заработувачка, од причина што „соодветноста на заработувачката“, покрај другите критериуми, несомнено го содржи и елементот степен на образование и соодветно вреднување на степенот на образование.

4. Поради изнесеното, сметам дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на член 3 од Законот за изменување на Законот за административни службеници („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 99/2022), и да ја испита неговата уставна оправданост и согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 9, член 32 и член 52 став 4 од Уставот.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.60/2021 од 18.01.2022)

45.

У.бр.88/2022

- Престанок на мандат на жена пратеник избран од листата на кандидати

Различниот третман на мажите и жените при пополнување на испразнето пратеничко место во случај на предвремен престанок на мандатот на пратеник, претставува праведно решение во полза на жените што е оправдано според принципот на афирмативна акција и не претставува дискриминација на лицата од машки пол, поради што не може да се постави прашањето за согласноста на оспорените законски одредби со членовите 9, 23 и 51 од Уставот.

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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 25 јануари 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 153-а став 3 во делот „жена“ и став 4 од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ 40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 163/2008, 44/2011, 51/2011, 54/2011, 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 „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/2019, 42/2020, 74/2021 и 215/2021).

2. Самка Ибраимоски од Тетово, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на одредбата од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, оспорените одредби се спротивни на членовите 9 и 23 и член 51 став 1 од Уставот. Се наведува дека секое ограничување на уживањето на слободите и правата мора да биде прецизно уредено со закон и да ја почитува суштината на тие права и слободи, а принципот на еднаквост не смее да биде во судир со тие права и слободи. Опсегот на слободите и правата во остварувањето на родовата еднаквост мора да се базира на принципот на пропорционалност, без да се доведува спротивниот пол во подредена положба. Според подносителот, во конкретниот случај помалку застапен пол се мажите кои можат да се повикаат на основот на забрана на злоупотреба на правата, бидејќи родовата рамноправност не треба да се претвори во родово насилство над мажите. Подносителот смета дека оспорените законски решенија не се на линија на елиминирање на структурните причини за нерамномерната распределба на моќта помеѓу мажите и жените, туку претставуваат надмоќ во политичкиот, јавниот и економскиот сектор на помалку застапениот пол. Тој, исто така, тврди дека се нанесува неправда на машкиот род, дека рамноправноста се искривува на штета на машкиот род и дека треба да се создаваат основи за вклучување на мажите во постигнувањето на родовата еднаквост. На крајот на иницијативата, подносителот изразува жалење за недоволната застапеност на жените во политичкиот и јавниот живот и континуираната родова дискриминација врз жените во сите сектори на општествениот и личниот живот и бара укинување на оспорените одредби од Изборниот законик.

3. Судот на седницата утврди дека според член 153-а ставови 3 и 4 од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ 40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 163/2008, 44/2011, 51/2011, 54/2011, 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 „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/2019, 42/2020, 74/2021 и 215/2021), ако наредниот кандидат жена од листата од ставот 2 од овој член не ја извести Државната изборна комисија во рок од осум дена за прифаќањето на мандатот, тоа право се пренесува на наредниот кандидат жена од листата. Во случај кога е исцрпена листата на кандидати согласно со ставовите 1, 2 и 3 од овој член, остварувањето на ова право се врши согласно со член 153 на овој законик.

4. 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 Северна Македонија.

Член 9 од Уставот предвидува 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. Во ставот 2 на истиот член е определено дека граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Во член 23 од Уставот е определено дека секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции.

Со член 51 од Уставот, се уредува дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон и дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

5. Родовата еднаквост е гарантирана и со меѓународните правни акти. Со член 3 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и Меѓународниот пакт за економските, социјалните и културните права, државите - страни се обврзуваат да им обезбедат еднакво право на мажите и на жените да ги уживаат сите економски, социјални и културни права, односно граѓанските и политичките права и слободи.

Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација на жените (донесена од Генералното собрание на ООН во 1979 година, која е во сила од 3 септември 1981 година), во член 3 предвидува дека државите членки ги преземаат во сите области, посебно во политичката, општествената, економската и културната, сите погодни мерки, вклучувајќи ги и законодавните, заради обезбедување целосен развој и напредок на жените, за да им се гарантира остварување и уживање на правата на човекови и на основните слободи, рамноправно со мажите.

Во член 4 од оваа конвенција, е предвидено дека усвојувањето на посебни, привремени мерки од страна на државите членки што имаат за цел да се забрза остварувањето на рамноправноста на мажите и жените де факто, не се смета за дискриминација, но не смее на кој и да било начин да има за последица нееднакви или различни мерила, а овие мерки ќе престанат да важат кога ќе

се оствари целта на сите да им се дадат еднакви можности и третман.

Од регионалните документи, член 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи забранува дискриминација во уживањето на правата и слободите предвидени во оваа конвенција, меѓу другото, и врз основа на полот. Протоколот бр. 12 на Конвенцијата, содржи општа клаузула за недискриминација, а во Преамбулата на овој протокол, се укажува дека принципот на недискриминација не ги спречува државите членки да преземат мерки за промовирање на целосна и ефикасна еднаквост, под услов да постои објективно и разумно оправдување за тие мерки.

6. Уставниот принцип на еднаквост на граѓаните врз основа на полот законски е разработен во Законот за еднакви можности на мажите и жените кој беше усвоен во 2006 година и ги уредуваше основните и посебните мерки за воспоставување на еднакви можности за жените и мажите во сите сфери од општествениот живот. Законот во 2012 година беше заменет со нов, сега важечки, Закон за еднакви можности на жените и мажите („Службен весник на РМ“ бр.6/12, 30/13, 166/14, 150/15 и „Службен весник на РСМ“ бр.53/21).

Во член 2 од Законот е утврдено дека цел на Законот е воспоставување на еднаквите можности на жените и мажите во политичката, економската, социјалната, образовната, културната, здравствената, граѓанската и која било друга област од општествениот живот и дека воспоставувањето на еднакви можности е грижа на целото општество, односно на сите субјекти во јавниот и приватниот сектор и претставува отстранување на пречките и создавање услови за остварување на потполна еднаквост меѓу жените и мажите.

Според член 3 од Законот, тој се применува во јавниот и приватниот сектор, а како субјекти кои ги воспоставуваат еднаквите можности и еднаквиот третман на жените и мажите, меѓу другите, се наведени органите на законодавната, извршната и судската власт, политичките партии и други субјекти. Во ставот 7 на овој член од Законот предвидено е дека различниот третман којшто ги промовира еднаквите можности на жените и мажите во согласност со целите на овој или друг закон не се смета за дискриминација.

Законот предвидува повеќе мерки за воспоставување еднакви можности на жените и мажите, од кои посебно значење за прашањата покренати со предметната иницијатива, имаат т.н. посебни мерки уредени во член 7 од Законот. Согласно овој член, посебните мерки се привремени мерки кои се преземаат со цел да се надмине постоечката неповолна општествена положба на жените и мажите, а која е резултат на систематска дискриминација или структурна родова нееднаквост произлезена од историски и социокултурни околности. Посебните мерки се насочени кон отстранување на пречките или давање на посебен придонес и поттикнувања заради остварување на еднакви појдовни позиции на жените и мажите, еднаков третман, балансирано учество или еднаков општествен статус, развивање на нивните индивидуални потенцијали преку кои тие придонесуваат во општествениот развој и еднакво користење на придобивките од тој развој. Посебните мерки од ставот 1 на овој член вклучуваат позитивни мерки со кои при еднакви услови се дава приоритет на лица од помалку застапениот пол, сè додека не се постигне еднаква застапеност или не се постигне целта заради која се преземени. Позитивните мерки особено ќе се применуваат во сите органи и на сите нивоа во областа на законодавната, извршната и судската власт и во други органи и организации, во локалната власт, како и во сите други јавни установи и служби, во политичките партии при вршењето на политичките функции, комисији и одбори, вклучувајќи и учествување во телата што ја претставуваат државата на меѓународно ниво додека не се постигне еднаква застапеност.

Меѓу субјектите одговорни за усвојување и спроведување на мерките за воспоставување на еднакви можности на жените и мажите, законот изречно го споменува и Собранието на Република Северна Македонија и ги определува неговите обврски, во смисла на тоа дека Собранието во рамките на своите надлежности се грижи за елиминација на сите форми на дискриминација врз основа на пол и подобрување на општествениот статус на жените, го интегрира принципот на еднакви можности на жените и мажите во законските иницијативи, политиките и програмите, организира јавни дебати и расправи за прашања од областа на еднаквите можности на жените и мажите, ги анализира и дава мислења за влијанието на законските одредби врз статусот на жените и мажите, бара извештаи и документација од надлежните институции во однос на сферата на работа и подготвува и објавува извештаи за својата работа.

7. Оспорената одредба од член 153-а е поместена во делот на одредбите од Изборниот законик кои се однесуваат на повторни избори и со кои се уредува во кои случаи на пратеникот му престанува мандатот пред истекот на времето за кое е избран, како и начинот на кој се пополнува испразнето место.

Според член 152, на пратеникот му престанува мандатот пред истекот на времето за кое е избран, ако:

- поднесе оставка,
- е осуден за кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години,
- настапи случај на неспојливост со функцијата пратеник,
- во случај на смрт и
- со правосилно решение е лишен од деловна способност.

Во член 153 од Изборниот законик е определено дека ако на пратеник кој е избран од листата на кандидати му престане мандатот според еден од основите утврдени во член 152 на овој законик, тогаш за остатокот од мандатот, пратеник на Собранието станува наредниот кандидат од листата во случаите од ставот 1 на овој член, во рок од три дена од престанокот на мандатот на пратеникот.

Со оспорената одредба од член 153-а од Изборниот законик се определува дека по исклучок од член 153 од овој законик, ако е жена пратеникот кој е избран од листата на кандидати, а на кого му престанал мандатот според еден од основите утврдени во член 152 од овој законик, тогаш за остатокот од мандатот, пратеник во Собранието станува наредниот кандидат од листата жена. Државната изборна комисија го известува наредниот кандидат жена од листата во случаите од ставот 1 на овој член, во рок од три дена од престанокот на мандатот на пратеникот. Ако наредниот кандидат жена од листата од ставот 2 на овој член не ја извести Државната изборна комисија во рок од осум дена за прифаќањето на мандатот, тоа право се пренесува на наредниот кандидат жена од листата. Во случај кога е исцрпена листата на кандидати согласно со ставовите 1, 2 и 3 на овој член, остварувањето на ова право се врши согласно со член 153 од овој законик.

Идентична одредба е предвидена и во член 155-а од Изборниот законик во однос на членовите на советот на единицата на локалната самоуправа, во случај на престанок или одземање на мандатот според одредбите од Законот за локалната самоуправа, но оваа одредба не е оспорена со предметната иницијатива.

Оспорената одредба од член 153-а треба да се анализира во контекст на останатите одредби од Изборниот законик, поточно одредбата од член 64 став 5 со која е воведена т.н. родова квота од 40%. Имено, според член 64 став 5 од Изборниот законик, во поднесената листа на кандидати за пратеници од ставот 2 на овој член и за членови на совет на општината и Градот Скопје од ставот 3 на овој член најмалку 40% од кандидатите му припаѓаат на помалку застапениот пол и тоа на секои три места најмалку едно место му припаѓа на помалку застапениот пол и дополнително уште најмалку по едно место на секои десет места.

Квотата за родова застапеност беше воведена во законската рамка за избори во 2004 година, а во 2015 година прагот на застапеност беше зголемен од 30 на 40 проценти, со цел да се овозможи порамноправна застапеност на претставници на двата пола на кандидатските листи за избор на пратеници и членови на совет. Станува збор за задолжителна квота од 40% во полза на помалку застапениот пол, така што иако јазично таа е формулирана на неутрален начин во смисла да ги опфати и двата пола, во суштина е наменета за жените заради зголемување на нивната застапеност во политиката – сфера во која историски, но и сè уште жените се помалку застапени во споредба со мажите.

8. При уставно-судската анализа на оспорената одредба од член 153-а од Изборниот законик треба да се тргне од член 9 од Уставот кој го утврдува принципот на еднаквост и забрана на дискриминација, меѓу другото, и врз основа на полот. Од оваа уставна одредба произлегува дека никој не смее да биде дискриминиран, ниту пак ставен во привилегирана положба единствено поради полот. Со вметнувањето на рамноправноста меѓу половите во одредбите на Уставот искажана е политичката волја на законодавниот дом, Република Северна Македонија да се вброи меѓу демократските држави кои својот поредок го градат со целосно признавање и промовирање на еднаквите можности меѓу жените и мажите, како неизоставен предуслов за одржлив и демократски развој.

Принципот на еднаквост не се однесува само на формалната еднаквост и забраната на дискриминација. За да се постигне вистинска, фактичка еднаквост, уставно е допуштено да се поставува различно помеѓу индивидуите врз основа на нивниот пол, доколку таквиот различен третман служи за да се поправи постоечката неповолна состојба изразена како долготрајна, недоволна

застапеност на жените во политичката сфера и во органите на политичкото одлучување. Во врска со ова, Судот ги оцени како неприфатливи наводите во иницијативата дека мажите биле помалку застапени пол и дека врз нив постои родово насилство. Впрочем, постојат егзактни податоци во прилог на спротивното, како на пример Конечниот извештај на Набљудувачката мисија за изборите спроведена од ОБСЕ/ОДИХР за локалните избори во октомври 2021 година во кој се укажува дека „жените и натаму се недоволно застапени на јавните функции, со 45% од 120 места (37.5%) во Собранието и 4 од 15 министерски места во Владата“.

Во сферата на родовата еднаквост, освен со забраната на дискриминација, законодавецот е врзан и со обврската за афирмативна акција што налага преземање посебни мерки заради унапредување на учеството на жените во претставничките органи на власта. Овие посебни мерки, меѓу кои спаѓа и оспорената одредба од член 153-а од Изборниот законик, иако предвидуваат различен третман на штета на мажите, сепак не претставуваат дискриминација, туку исклучок од забраната на дискриминација кој е во функција на остварување на легитимна цел, а тоа е вистинска, фактичка еднаквост помеѓу половите преку балансирано учество на мажите и жените во политичкото одлучување и овозможување на целосно уживање на човековите права на секого што е предуслов за социјална правда и за подобро функционирање на демократското општество.

Со оваа одредба Собранието практично ги имплементира обврските од Законот за еднакви можности на мажите и жените кои се однесуваат на посебните мерки на афирмативна акција заради обезбедување на поголем број на жени пратеници, односно членови на општинските совети. Оваа цел се остварува со двете одредби од Изборниот законик кои се дополнуваат една со друга. Имено, одредбата од член 64 од Изборниот законик со која е предвидена родова квота од 40% има за цел да овозможи полесен пристап, односно влез на жените во Парламентот и во општинските совети, додека пак оспорената одредба од член 153-а став 3 има за цел да го одржи константен бројот на местата освоени од кандидати жени во текот на целиот мандат на Собранието, односно да спречи тој број да се намали доколку дојде до предвремен престанок на мандатот на некоја од пратеничките. Според тоа, оспорената одредба освен што е оправдана со принципот на афирмативна акција, таа е и пропорционална бидејќи се применува само во случај кога испразнетото пратеничко место

припаѓало на пратеник – жена, а не и во случај на предвремен престанок на мандатот на пратеник од машкиот пол. Понатаму, на овој начин се пополнува испразнетото место за остатокот од мандатот на пратеникот и конечно, пропорционалноста на оваа мерка произлегува и од фактот што таа, како посебна мерка на афирмативна акција, е од привремен карактер и ќе се применува сè додека не се постигне задоволително и балансирано учество на мажите и жените во органите на политичкото одлучување.

Врз основа на сето наведено, Судот оцени дека оспорената одредба од член 153-а став 3 во делот: „жена“ и став 4 од Изборниот законик која пропишува различен третман на мажите и жените при пополнување на испразнето пратеничко место во случај на предвремен престанок на мандатот на пратеник, претставува праведно решение во полза на жените што е оправдано според принципот на афирмативна акција и не претставува дискриминација на лицата од машки пол, поради што заклучи дека не може основано да се постави прашањето за нејзината согласност со членовите 9, 23 и 51 од Уставот на Република Северна Македонија.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозаџиева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.88/2022 од 25.01.2023)**

46.

У.бр.3/2022

- Забрана за вршење трговија на големо и мало во недела и на државни празници и други неработни денови

Определбата на законодавецот да утврди во Законот за трговија, дека во денот недела и на празници не може да се врши трговија на големо и трговија на мало и го утврдува денот недела како ден на остварување на правото на неде-

лен одмор како и правото на неработен ден на празници согласно закон е општо законско решение во врска со заштитата на правата на работниците од работен однос за што се определил законодавецот во рамки на креирање и нормирање на законодавната политика во оваа сфера. Воедно, со оспорените ставови, преку одредбите од член 25 од Законот се врши дополнување и прецизирање на регулативата со мерките од сферата на прекршоците и надоместокот на плата, од аспект на обврските од страна на работодавачите за неработење во недела и празници, поради што не може да се постаби прашањето за несогласност со Уставот.

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 Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 15 февруари 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 5 и член 6 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 295/2021).

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на член 4 од Законот, означен во точката 1 од ова решение.

3. Стопанската комора на Северна Македонија, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на членовите 4, 5 и 6 означени во точките 1 и 2 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, Законот за трговија ги уредува условите и начинот за вршење на трговија на внатрешниот и надворешниот пазар, мерките на ограничување на вршење на трговијата и заштитните мерки. Со овој закон може да се утврдат условите и ограничувањата за вршење на трговијата на големо и мало, но тоа мора да е исклучиво во согласност со уставно пропишаната правна рамка и темелните вредности на уставниот поредок. Со оспорените законски одредби, законодавецот излегол надвор од рамките на односите кои Законот ги уредува спротивно на другите правни прописи и со тоа се создава правна несигурност и правна неусогласеност помеѓу законите и помеѓу Уставот и законите. Имено, со оспорените законски одредби се врши упад во Законот за работните односи во делот на плаќањето на работата и работното време, пропишувајќи различен правен режим за додатоците на плата и работното време во недела и на празници за вработените во трговијата на мало, како и упад во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа пропишувајќи други извори на финансирање за вршење на основните надлежности на општините од оние таксативно пропишани со овој закон.

Усогласеноста на правниот систем подразбира јасна и прецизна поделба на проблематиката со одделните закони, како и меѓусебна усогласеност на прописите кои во одреден дел уредуваат исти прашања или односи. Оттука, Законот за работни односи треба да претставува *lex generalis* во областа на трудовото право, да пропишува еднакви услови за остварување на правото на работа, слободен избор на вработување, работното време, платата и додатоците на плата, како и на платен одмор без оглед на видот на дејноста која ја врши работодавачот. Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа треба да го уредува начинот на финансирање на изградбата на детски градинки како една од надлежностите на единиците на локалната самоуправа, кој законски се определил за таксативно набројување на изворите на нивно финансирање, како што се сопствените извори на приходи, дотации на средства од Буџетот на Републиката и од буџетите на фондовите и задолжувањето.

Оттука, подносителот како причини поради кои се оспоруваат одредбите од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија ги наведува слободата на пазарот и претприемништвото и еднаквата правна положба на сите субјекти на пазарот кои се утврдени во членовите 8 и 55 од Уставот, владеењето

на правото како темелна вредност на уставниот поредок, согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, односно еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите која е уставно загарантирана со член 9 од Уставот на Република Северна Македонија.

Имено, наместо државата да ја гарантира слободата на пазарот и претприемништвото, таа со оспорените одредби од Законот врши ограничување на работењето на економските субјекти при што се разликуваат четири групи на економски субјекти, од кои првата група се „економски субјекти на кои им е забрането да вршат дејност и да остваруваат приходи во недела и на празници и економски субјекти на кои тоа им е дозволено согласно Законот за работни односи и Законот за трговија“, втората група се „економски субјекти кои може да вршат трговија на мало во недела согласно Законот за трговија и за тоа имаат обврска за плаќање додаток на плата за работа кој изнесува најмалку 100%, за секој час поминат на работа и економски субјекти од други дејности на кои им е дозволено да работат во недела согласно Законот за работните односи и за тоа имаат обврска за плаќање додаток на плата за работа кој изнесува најмалку 50% за секој час поминат на работа“, третата група се „економски субјекти од трговија на мало кои имаат обврска за плаќање на јавна давачка за работа во недела и за празници – надоместок во висина од 2% од вкупниот приход остварен во претходната година во недела и на празници и економски субјекти од трговија на мало кои немаат таква обврска“, односно четвртата група се „економски субјекти кои вршат трговија на мало во молони кои имаат минимална ефективна површина од 8.000 м² и на кои им е дозволено да работат во недела и на празници и економски субјекти кои имаат иста шифра на дејност и вршат трговија на мало, меѓутоа од молоните или во молони со помала површина од пропишаната на кои не им е дозволено да работат во недела и за празници“.

Со пропишување на јавната давачка во износ од 2% од вкупниот приход остварен во претходната година во недела и на празници, со оспорената одредба од член 4 став 8 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија е уредено дека тие средства ќе се инвестираат во детски градинки согласно со закон. Оваа јавна давачка е предвидена само за трговците на мало кои вршат трговија на мало во недела и за празници во продавници на бензински пумпи или продавници, киосци и штандови во трговски центри (молони), додека пак, од примена на оваа одредба се исклучени трговците на мало кои вршат трговија на

мало во недела и за празници во специјализирани продавници или киосци за продажба на сладолед, колачи и апетисани, цвеќиња, сувенири, филигранство, весници и цигари, во туристички места утврдени со Законот за туристичка дејност, на штандови и киосци каде што се продаваат добра за време на спортски настани, фестивали и манифестации, саеми и за време на јавна проекција на кинематографски дела, во продавници за трговија на мало со храна (без зеленчук и овошје), пијалоци и тутун во кои трговијата се врши лично само од сопственикот на продавницата и на зелени пазари.

Оттука, поделбата на наведениот начин пропишан со оспорената одредба од член 4 од Законот, е неправедно законско решение со ставање на дел од трговците на мало во неповолна положба во однос на други трговци на мало, а се работи за вршење на иста дејност – трговија на мало. Поради тоа, според подносителот легитимно се поставува прашањето, која е вистинската интенција на законодавецот и дали со законското решение се прави штета на економските субјекти ставајќи ги во нееднаква положба по разни основи како што се јавните давачки, површина на објектот, трговија на видови добра, различни додатоци на плата итн.

Стопанската комора како подносител на иницијативата е на став дека со наметнување на дополнителни јавни давачки за економските субјекти и со утврдување високи додатоци на плата за работа во недела не се постигнува целта на законот, а тоа е остварување на правото на неделен одмор и тоа во недела како ден во кој законодавецот смета дека работниците треба да го остваруваат ова право.

Воедно, со оспорените законски решенија од членовите 4, 5 и 6 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија, се повредуваат и уставните принципи на владеење на правото и еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија, во член 4 е уредено дека трговијата на големо и мало не може да се врши во недела и на државни празници и други празници кои се определени како неработни денови согласно со закон, а од друга страна со Законот за изменување и дополнување на Законот за работни односи, единствено се забранува работа во недела.

Ваквиот неусогласен начин на регулирање на работењето во празници е всушност директно воспоставување различен третман на работниците во трговијата на големо и во трговијата на мало наспрема работниците во други дејности.

Потоа, со член 4 став 7 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија се утврдува дека додатокот на плата опфатени со исклучоците изнесува најмалку 100% за секој час поминат на работа, а со Законот за изменување и дополнување на Законот за работни односи во член 2 се уредува додатокот на плата да изнесува најмалку 50% за секој час поминат на работа доколку со закон и колективен договор не е утврден повисок износ на додатокот.

Според подносителот, тоа значи дека се работи за законски решенија кои воспоставуваат нееднаков третман на работниците и различно вреднување на нивниот труд и работа во недела во зависност од економските дејности кои ги вршат без оглед на сложеноста на работните задачи, односно работниците се ставени во нееднаква правна положба преку утврдување различна висина на додатоците на плата во различните дејности. Ова од причина што за нивната работа во текот на денот недела во дејностите исклучени од примената на забраната предвидена во Законот за работните односи, со кој се предвидува додаток на плата од 50% по работен час, додека пак за работниците вработени како трговци на мало се исклучени од забраната предвидена со Законот за трговија, каде додатокот на плата е 100% по работен час. Доведени во нееднаква правна положба се и работниците од другите дејности кои воопшто немаат можност, а кои самоиницијативно би сакале да работат во недела и со тоа да остваруваат повисоки примања согласно Законот и колективните договори.

Од овие причини, со иницијативата се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста на членовите 4, 5 и 6 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 295/2021). Воедно, се предлага, Судот согласно членовите 27 и 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија да донесе решение за запирање на извршувањето на оспорените одредби од Законот.

Заради поголемиот број на измени и дополнувања на наведениот закон уставно-судската анализа се прави по однос на целината на Законот за трговија.

4. Судот на седницата утврди дека со Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија („Службен весник на Република Македонија“ број 295/2021) преку оспорените одредби од членовите 4, 5 и 6, предвидени се измени и дополнувања на одредбите од член 25, член 50-а ставовите 3, 4, 5, 6 и 7 и член 55 став 1 во точките 5 и 8, додека пак со Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 150/2022) се менуваат ставовите 4, 5, 8, 9 и 13 од член 25 од целината на Законот за трговија.

5. Според член 8 став 1 алинеи 3 и 7 од Уставот на Република Северна Македонија, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија се владеењето на правото и слободата на пазарот и претприемништвото.

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 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 55 од Уставот е утврдено дека се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото. Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот. Републиката 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.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 295/2021) преку оспорените одредби од членовите 4, 5 и 6, предвидени се измени и дополнувања на одредбите од член 25, член 50-а ставовите 3, 4, 5, 6 и 7 и член 55 став 1 во точките 5 и 8 од целината на Законот за трговија.

Со овој закон се предвидени законски решенија со кои се уредува деновите на празници и неделите да бидат неработни денови, но со одделни исклучоци, како и во рамки на уредувањето на тие односи се пропишани и посебни права и обврски за различни дејности во трговијата и деловното работење, односно во различни дејности на трговците на големо и трговците на мало.

Тргувајќи од горенаведените одредби од Уставот со кои е наведено дека граѓаните пред Уставот и законите се еднакви, односно со закон и со колективен договор се уредуваат правата на вработените и нивната положба, како и дека слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон заради зачувување на здравјето на луѓето, произлегува дека со оспорените одредби од Законот за трговија не се повредува Уставот од причина што законодавецот со закон пропишал прашања од работен однос, односно дека трговецот на големо и трговецот на мало го утврдуваат работното време согласно прописите од областа на работните односи, како и прописите од областа на заштита од бучава.

Определбата на законодавецот да утврди во Законот за трговија, дека во денот недела и на празници не може да се врши трговија на големо и трговија на мало и го утврдува денот недела како ден на остварување на правото на неделен одмор како и правото на неработен ден на празници согласно закон е општо законско решение во врска со заштитата на правата на работниците од работен однос за што се определил законодавецот во рамки на креирање и нормирање на законодавната политика во оваа сфера.

Во тие рамки прашањето зошто законодавецот го нормирал ова решение, а не допуштил на работодавачот слободно да го уредува прашањето за остварување на ден на неделен одмор, не е во доменот на уставно-судска проценка, туку е во правото на законодавецот да креира законодавна политика во сферата на работните односи и деловното работење кои се одраз на односите во стопанството и претприемништвото во општеството во вре-

ме кога законодавецот проценил дека овој социјално-економски правен режим е неопходен во Републиката, имајќи предвид и дека во член 1 од Уставот, Република Северна Македонија е декларирана како социјална држава.

Од овие причини за оспорените одредби од Законот не може да се постави прашањето за несогласност со Уставот.

Понатаму, со член 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија, во член 50-а од Законот за трговија се изменети ставовите 3, 4, 5, 6 и 7, кои се оспорени со иницијативата, како несогласни со Уставот.

Во ставот 3 е предвидено „Ако инспекторот на трудот при инспекцискиот надзор констатира дека кај работодавачот работи работник во недела и на празници, спротивно на член 25 од овој закон, со решение на работодавачот ќе му забрани вршење на работа во работната просторија, односно работниот простор, каде е утврдена неправилноста, во траење од 15 дена и ќе му се издаде прекршочен платен налог. Ако работодавачот не го прифати прекршочниот платен налог, надлежниот инспектор ќе поднесе барање за поведување прекршочна постапка, согласно Законот за прекршоците“.

Во ставот 4 е наведено „Ако работодавачот го повтори прекршокот од ставот 1 на овој член, инспекторот со решение ќе му забрани вршење на работа во работната просторија, односно работниот простор каде е утврдена неправилноста во траење од 30 дена и ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка согласно Законот за прекршоците“.

Во ставот 5 е предвидено „За време на забраната за работа од ставовите 3 и 4 на овој член, работодавачот е должен на работниците да им исплатува надоместок на плата во висина од исплатена плата на работникот за претходниот месец и придонеси од плата и за време на забраната не смее да го намали бројот на вработените“.

Во ставот 6 е предвидено дека „Против решенијата од ставовите 3 и 4 на овој член може да се изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението до органот надлежен за одлучување од втор степен согласно со закон“.

Како и во ставот 7, предвидено е дека „Жалбата изјавена против решението од ставовите 1, 3 и 4 на овој член, не го одлага неговото извршување“.

Од анализата на оспорените одредби во иницијативата, од ставовите 3, 4, 5, 6 и 7 на член 50-а од Законот за трговија, неспорно произлегува дека со оспорените ставови, преку одредбите од

член 25 од Законот се врши дополнување и прецизирање на регулативата со мерките од сферата на прекршоците и надоместокот на плата, од аспект на обврските од страна на работодавачите за наработење во недела и празници.

Оттука, со оспорените одредби од ставовите 3, 4, 5, 6 и 7 од член 50-а од Законот за трговија, не се повредуваат нормите од Уставот и за истите не може основано да се постави прашањето за несогласност со Уставот.

Со член 6 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија, во член 55 став 1 од Законот за трговија се пропишани измени во дел од точките на овој став кои се оспорени со иницијативата, како несогласни со Уставот.

Имено, во став 1 од овој член од Законот е предвидено дека глоба во износ од 60 до 200 евра во денарска противвредност за микро трговец, глоба во износ од 200 до 300 евра во денарска противвредност за мал трговец, глоба во износ од 400 до 600 евра во денарска противвредност за среден трговец и глоба во износ од 700 до 800 евра во денарска противвредност за голем трговец, ќе му се изрече за прекршок на правното лице, согласно измените од точките 5 и 8 на став 1 од овој член кои гласат „не достави известување за започнување со вршење на дејноста (член 23 ставови 3 и 4)“, односно „започнал со работа во колективна станбена зграда и деловно станбена зграда пред 6:00 часот и не завршил пред 23:00 часот (член 25 став 3)“.

Во контекст на точката 5 од ставот 1 на член 55 од Законот за трговија, мора да се напомене дека е поврзана и се повикува на член 23 ставови 3 и 4 од Законот за трговија со кои е уредена обврската правните и физичките лица кои вршат трговија на временна основа на територијата на Република Северна Македонија, без обврска за основање во Република Северна Македонија, се должни најмалку 15 дена пред започнувањето со вршење на дејноста, да достават известување до Министерството за економија, со доказ за регистрирана дејност од државата од Европскиот економски простор во која се основани и регистрирани за вршење на трговија. Трговија на временна основа се врши за ограничен временски период без повторување, редовност или континуитет на дејноста, односно секоја промена истите треба да ја пријават во рок од осум дена од денот на настанатата промена.

Во контекст на точката 8 од ставот 1 на член 55 од Законот за трговија, треба да се прецизира дека се однесува, односно е поврзана со член 25 став 3 од Законот за трговија, со кој е уредено дека продавниците што се наоѓаат во колективни станбени згради и деловно станбени згради не можат да почнат со работа пред 6:00 часот и мора да завршат со работа до 23:00 часот.

Од анализата на оспорените одредби во иницијативата, од ставот 1 точките 5 и 8 од член 55 од Законот за трговија, неспорно произлегува дека со оспорените точки, преку одредбите од член 23 и член 25 од Законот се постигнува правен континуитет на регулираните односи за обезбедување одговорност на учесниците во трговијата, спречување на злоупотреби во работењето заради остварување на недопуштени цели, спротивно на закон и евентуално неприменување на правните норми, што би го активирало механизмот на изрекување глоба согласно овој член од Законот.

Од овие причини и за овие оспорени одредби од член 55 став 1 точки 5 и 8 од Законот за трговија не може основано да се постави прашањето за несогласност со Уставот.

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 Судот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Со член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија се врши измена на член 25 од Законот за трговија кој е оспорен со иницијативата, како несогласен со Уставот.

Имено, откако е поднесена иницијативата, донесен е Закон за изменување и дополнување на Законот за трговија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 150/2022) со кој се интервенира во Законот за трговија, меѓу другото и во сега оспорениот член 25 од Законот.

Со член 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија, се врши измена и дополнување во член 25 ставовите 4, 5, 8, 9 и 13 од Законот за трговија, односно измена и дополнување на одредби кои се однесуваат на дел од ставовите кои претставуваат правна целина на член 25 од Законот кој е оспорен со иницијативата како несогласен со Уставот.

Оттаму, иако со Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 150/2022) се менуваат ставовите 4, 5, 8, 9 и 13 од член 25 од Законот за трговија, а не и останатите одредби од истиот член, Судот утврди дека со последните измени и дополнувања се менува целината, а со тоа и значењето на оспорениот член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија, односно на член 25 од Законот за трговија, поради што не станува збор за идентичен текст на оспорената одредба за која е поднесена иницијативата за оценување на уставноста и законитоста пред Уставниот суд.

Во конкретниот случај, гореспоменатите ставови од член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 295/2021) се надвор од правниот поредок, односно престанале да важат со влегувањето во сила на Законот за изменување и дополнување на Законот за трговија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 150/2022), а подносителот не бара оценка на вака изменетата одредба.

Имајќи предвид дека Уставниот суд цени само акти кои се дел од правниот поредок, но не и оние што престанале да важат, Судот утврди дека постојат процесни пречки за одлучување по дел од иницијативата и дека се исполнети условите за отфрлање на истата согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

Од овие причини, за оспорените одредби кои се дел од член 25 од Законот за трговија, Уставниот суд ја отфрли иницијативата.

Во врска со барањето во иницијативата за запирање од извршување на поединечните акти и дејствија кои би произлегле врз основа на оспорените одредби од Законот, Судот утврди дека не се исполнети деловничките претпоставки согласно член 27 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија за запирање од извршување на поединечните акти или дејствија кои би произлегле врз основа на оспорените одредби од Законот.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик - Бозаџиева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. (У.бр.3/2022 од 15.02.2023)

47.

У.бр.101/2022

- Урбанистичко планирање

Со оспорените одредби од Законот за урбанистичко планирање се пропишува како треба да постапуваат општините по укинување на плановите со што се овозможува општините да ги извршат одлуките на Уставниот суд без да ги повторат пропустите во новата постапка. Оспорените одредби, се во функција на почитување на владеењето на правото и поделбата на власта, бидејќи со нив се овозможува процесот на урбанистичко планирање да се одвива во согласност со јавниот интерес и со почитување на уставното начело на хуманизацијата на просторот, заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 15 февруари 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 23 ставови 2, 3 и 4 од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020).

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

3. Наташа Шурбановска од Скопје, до Уставниот суд поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на одредбите од Законот означен во точката 1 на ова решение.

Според наводите во иницијативата, оспорените ставови 2, 3 и 4 од член 23 од Законот за урбанистичко планирање не се во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 51 ставови 1 и 2 и член 112 ставови 1 и 3 од Уставот и ги загрозуваат темелните вредности на уставниот поредок бидејќи му даваат право на донесувачот на планот да ги толкува одлуките на Уставниот суд, односно да цени дали одлуките се однесуваат на целиот или на дел од планот, кој бил основот за укинување на спорниот урбанистички план и во кој дел и обем е укинат урбанистичкиот план. Се наведува дека одлуките на Уставниот суд се извршуваат и не се толкуваат, но дека со оспорените одредби на доносителот на планот му се дозволува да ја заобиколи и скрати целокупната постапка за донесување на нов урбанистички план и да не ги почитува одлуките на Уставниот суд, со што се загрозуваат темелните вредности на уставниот поредок – владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска. Подносителката смета дека ако урбанистичкиот план е укинат или поништен од Уставниот суд, тој повеќе не постои во правниот поредок, дека е сосема ирелевантно кој бил основот за негово укинување или поништување и дека во случај на укинување или поништување на планот, надлежниот орган треба да започне нова постапка за донесување на нов урбанистички план, а не да го оживува укинатиот план преку повторување на постапката која била основ за негово укинување. Поради наведените причини со иницијативата се бара Судот да ги поништи оспорените одредби.

4. Судот на седницата утврди дека според член 23 став 2 од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020), ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине во целост, донесувачот на

планот е должен да отпочне постапка за изработување и донесување на нов урбанистички план за истиот плански опфат по постапка од член 21 од овој закон, а ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине за дел од планот, односно за одредени негови плански одредби, донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за изработување и донесување на изменување и дополнување на укинатиот дел од планот по постапка од член 31 од овој закон. Согласно оспорениот став 3 од истиот член од Законот, ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине врз основа на пропуст во постапката за донесување, донесувачот на планот може да го донесе истиот план со постапка што ќе се состои само од спроведување на делот од постапката за кој се однесува пропустот и истиот бил основ за укинувањето. Во оспорениот став 4 од истиот член, доколку при спроведувањето на постапката од ставот 3 од овој член произлезат и неопходни измени во планското решение, тогаш донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за донесување на нов урбанистички план по постапка од член 21 од овој закон.

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.

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.

Член 108 од Уставот го определува Уставниот суд како орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста и одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Во член 112 став 2 од Уставот е определено дека Уставниот суд ќе укине или поништи друг пропис или општ акт ако утврди дека тие не се во согласност со Уставот или со закон. Според став 3 од овој член од Уставот, одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни.

Член 86 став 1 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, 256/2020 и 65/2021) предвидува дека одлуките на Уставниот суд ги извршува донесувачот на законот, дру-

гиот пропис или општиот акт што со одлука на Судот е поништен или укинат.

6. Урбанистичкото планирање е уредено со Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.32/2020) кој беше донесен на 4 февруари 2020 и кој, меѓу другото, ги утврдува целите и начелата на урбанистичкото планирање и уредувањето на просторот, видовите и содржината на урбанистичките планови, условите за вршење на работите од областа на урбанистичкото планирање, постапките за изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови.

Една од основните цели на урбанистичкото планирање е јавниот интерес кој е дефиниран во член 5 од Законот според кој во просторот опфатен со урбанистичките планови, јавен интерес е уредувањето и хуманизацијата на просторот, заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, како и зачувувањето на природните и културните вредности на просторот. За јавниот интерес од ставот 1 на овој член се води грижа во сите фази од урбанистичкото планирање, односно во постапките на изработување, донесување, спроведување и следење на спроведувањето на урбанистичките планови. Со урбанистичкото планирање задолжително се штити јавниот интерес кој е приоритетен, додека приватниот интерес се обезбедува согласно со закон.

Другите цели на урбанистичкото планирање се утврдени во член 9 став 2 од Законот, меѓу кои се јавност во постапката за изработување, донесување и спроведување на плановите, инклузивност и партиципативност во постапката за изработување, донесување и спроведување на плановите.

Член 21 од Законот за урбанистичко планирање ги регулира фазите на изработка и донесување на урбанистички планови. Во овој член е предвидено дека генералниот урбанистички план и деталниот урбанистички план, како и нивните изменувања и дополнувања, по правило се изработуваат и донесуваат во две фази, како нацрт-план и предлог-план, додека урбанистички план за село, урбанистички план за вон населено место и урбанистички план за подрачје и градби од државно значење, по правило се изработуваат и донесуваат во една фаза, како предлог-план. Во ставот 3 од овој член од Законот е определено дека донесувачот на плановите од ставот 2 на овој член, може да одлучи урбанистичкиот план да го изработи и донесе во две фази, како нацрт-

план и предлог-план, во случаите кога се работи за важен, сложен и обемен плански опфат или измена и/или дополнување.

Постапката за изменување и дополнување на урбанистички планови е уредена со член 31 од Законот кој во став 1 предвидува дека изменувања и дополнувања на урбанистичките планови по правило се вршат во истата постапка што е пропишана за нивното донесување. Според став 2 од истиот член, предмет на изменување и дополнување на урбанистички план може да биде кој било дел од содржината на планот или дел од планскиот опфат што претставува планерска единица или нејзин дел, или што претставува графичка, нумеричка или текстуална планска одредба, при што содржината на изменувањето и дополнувањето на планот се изработува само за делот кој е предмет на изменување и дополнување, а вклучува и збирни податоци на ниво на вкупниот опфат на планот кои произлегуваат. Според став 3 на истиот член, урбанистичкиот план што бил предмет на изменувања и дополнувања се спроведува како пречистена верзија на планот, односно како интегрална верзија на урбанистичкиот план во која се вградени изменувањата и дополнувањата на планот. Пречистената верзија на планот е составен дел на урбанистичкиот план.

Со предметната иницијатива се оспоруваат ставовите 2, 3 и 4 на член 23 од Законот со наслов „Важење на урбанистички планови и нивна суспензија“. Во став 1 на овој член е предвидено дека урбанистичкиот план е на сила до донесување на нов урбанистички план. Останатите ставови од овој член, односно ставовите 5, 6, 7, 8 и 9 веќе биле предмет на уставно-судска оценка од страна на Уставниот суд кој со Решението У.бр.51/2020 од 26.01.2021 не повел постапка за оценување на нивната уставност.

7. Од наведените одредби од Уставот произлегува дека уредувањето и хуманизација на просторот како темелна вредност на уставниот поредок се операционализира преку системот на просторно и урбанистичко планирање кој, меѓу другите начела, се темели и на начелото на заштита на јавниот интерес. За овој принцип се води грижа во сите фази од урбанистичкото планирање, односно во постапките на изработување, донесување, спроведување и следење на спроведувањето на урбанистичките планови, поради што и законодавецот предвидел изречна одредба, според која, со урбанистичкото планирање задолжително се штити јавниот интерес кој е приоритетен, додека приватниот интерес се обезбедува согласно со закон. Грижата за јавниот интерес се

изразува и преку сложените постапки за донесување на урбанистичките планови, кои се изработуваат во различни фази и во постапка којашто треба да биде јавна, транспарентна и инклузивна, во која граѓаните непосредно учествуваат со давање на свои мислења и забелешки, со учество на стручни лица и вршење на стручна ревизија, за да на крајот постапката заврши со давање согласност од надлежното министерство со што се потврдува дека планот е донесен согласно одредбите на Законот и пропишите донесени врз основа на Законот.

Од анализата на оспорените одредби во однос на уставните одредби посочени во иницијативата, произлегува дека аргументите истакнати од страна на подносителката на иницијативата се неосновани од следниве причини.

Имено, од содржината на оспорените одредби на член 23 од Законот за урбанистичко планирање, произлегува дека со нив законодавецот го регулирал прашањето по која постапка треба да се донесе новиот план во случај кога одлуката за донесување на урбанистичкиот план била укината. Притоа, законодавецот во ставот 2 ги уредил двете можности, имено, кога планот бил укинат во целост, законодавецот упатува на почитување на фазите за донесување на плановите утврдени во член 21 од Законот, а доколку планот бил укинат во дел, законодавецот упатува на постапката од член 31 од Законот кој ја пропишува постапката за изменување и дополнување на урбанистички планови и кој предвидува тоа да се врши во иста постапка што е пропишана за нивното донесување. Од содржината на оспорената одредба од став 3 на член 23, произлегува дека со неа се дава можност формалните недостатоци во постапката за донесување на планот поради кои планот бил укинат, да се отстранат така што ќе бидат спроведени само оние делови од постапката на кои се однесува констатирањето пропуст. Притоа, оспорениот став 4 дава гаранција и заштита дека во случај кога недостатоците во постапката не можат да се отстранат без измени во планското решение, ќе се отпочне со постапка за донесување на нов урбанистички план.

Според мислењето на Судот со оспорените одредби законодавецот го пропишал начинот на извршување на одлуките на Уставниот суд со кој биле укинати одлуките за донесување на урбанистички планови што е во согласност со уставно утврденото конечно и извршно дејство на одлуките на Уставниот суд. Одлуките на Уставниот суд согласно член 86 од Деловникот на Уста-

вниот суд ги извршува донесувачот на актот кој со одлука на Судот е поништен или укинат, така што законодавецот со оспорените одредби определува на кој начин општината треба да постапи за да ја спроведе, односно изврши одлуката на Уставниот суд за да се обезбеди почитување на фазите и постапката за донесување и изменување на урбанистичките планови пропишани со Законот за урбанистичко планирање. Со оспорените одредби се спречува да настане блокада на процесот на донесување на урбанистички планови во општините, се овозможува рационално користење на финансиските средства наменети за дејноста урбанистичко планирање и се овозможува непречено одвивање на урбанистичкото планирање како дејност од јавен интерес. Оттука, за Уставниот суд се неосновани наводите во иницијативата дека оспорените одредби овозможуваат донесувачот на планот да ги толкува одлуките на Уставниот суд, бидејќи токму со оспорените одредби се пропишува како треба да постапуваат општините по укинување на плановите со што се овозможува општините да ги извршат одлуките на Уставниот суд без да ги повторат пропустите во новата постапка. Оспорените одредби, според тоа, се во функција на почитување на владеењето на правото и поделбата на власта, бидејќи со нив се овозможува процесот на урбанистичко планирање да се одвива во согласност со јавниот интерес и со почитување на уставното начело на хуманизацијата на просторот, заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Оттука, Судот заклучи дека не може основано да се постави прашањето за согласноста на одредбите од член 23 ставови 2, 3 и 4 од Законот за урбанистичко планирање со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителот во иницијативата.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.101/2022 од 15.02.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.101/2022, со кое Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценка на уставноста на член 23 ставови 2, 3 и 4 од Законот за урбанистичко планирање („Службен весник на РСМ“ бр.32/2020), писмено го образложувам моето несогласување со следново

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативата поднесена од Наташа Шурбановска од Скопје, Судот на седницата одржана на 15.02.2023 година, со мнозинство гласови одлучи да не поведе постапка за оценка на уставноста на оспорените одредби од Законот за урбанистичко планирање, означени во насловот на ова издвоено мислење. Сметам дека наводите во иницијативата се основани, дека оспорените одредби можат уставно-правно да се проблематизираат со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителот, поради што гласав против и со почит ја исказувам мојата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Според наводите во иницијативата, оспорените ставови 2, 3 и 4 од член 23 од Законот за урбанистичко планирање не се во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 51 ставови 1 и 2 и член 112 ставови 1 и 3 од Уставот, односно истите ги загрозуваат темелните вредности на уставниот поредок бидејќи му даваат право на донесувачот на планот да ги толкува одлуките на Уставниот суд, да цени дали одлуките се однесуваат на целиот или на дел од планот, кој бил основот за укинување на спорниот урбанистички план и во кој дел и обем е укинат урбанистичкиот план. Се наведува дека одлуките на Уставниот суд се извршуваат и не се толкуваат, но дека со оспорените одредби на доносителот на планот му се дозволува да ја заобиколи и скрати целокупната постапка за донесување на нов урбанистички план и да не ги почитува одлуките на Уставниот суд, со што се загрозуваат темелните вредности на уставниот поредок – владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска. Подносителката смета дека ако урбанистичкиот план е укинат или поништен од Уставниот суд, тој повеќе не постои во правниот поредок, дека е сосема ирелевантно кој бил основот за негово укинување или поништување и дека во случај на укинување или

поништување на планот, надлежниот орган треба да започне нова постапка за донесување на нов урбанистички план, а не да го оживува укинатиот план преку повторување на постапката која била основ за негово укинување. Поради наведените причини со иницијативата се бара судот да ги поништи оспорените одредби.

3. Содржина на оспорените одредби: Важење на урбанистички планови и нивна суспензија

Член 23

(1) Урбанистичкиот план е на сила до донесување на нов урбанистички план.

(2) Ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине во целост, донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за изработување и донесување на нов урбанистички план за истиот плански опфат по постапка од членот 21 од овој закон, а ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине за дел од планот односно за одредени негови плански одредби, донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за изработување и донесување на изменување и дополнување на укинатиот дел од планот по постапка од членот 31 од овој закон.

(3) Ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине врз основа на пропуст во постапката за донесување, донесувачот на планот може да го донесе истиот план со постапка што ќе се состои само од спроведување на делот од постапката за кој се однесува пропустот и истиот бил основ за укинувањето.

(4) Доколку при спроведувањето на постапката од ставот (3) од овој член произлезат и неопходни измени во планското решение, тогаш донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за донесување на нов урбанистички план по постапка од членот 21 од овој закон.

4. Мнозинството судии во образложението на својата одлука се повика на следниве аргументи:

„Имено, од содржината на оспорените одредби на член 23 од Законот за урбанистичко планирање, произлегува дека со нив законодавецот го регулирал прашањето по која постапка треба да се донесе новиот план во случај кога одлуката за донесување на урбанистичкиот план била укината. Притоа, законодавецот во ставот 2 ги уредил двете можности, имено, кога планот бил укинат во целост, законодавецот упатува на почитување на фазите за донесување на плановите утврдени во член 21 од Законот, а доколку планот бил укинат во дел, законодавецот упатува на постапката од член 31 од Законот кој ја пропишува постапката за изменување и дополнување на урбанистички планови и кој предвидува тоа да се врши во иста постапка што е пропишана за нивното донесување. Од содржината на оспорената одредба од став 3 на член

23, произлегува дека со неа се дава можност формалните недостатоци во постапката за донесување на планот поради кои планот бил укинат, да се отстранат така што ќе бидат спроведени само оние делови од постапката на кои се однесува констатираниот пропуст. Притоа, оспорениот став 4 дава гаранција и заштита дека во случај кога недостатоците во постапката не можат да се извршат без измени во планското решение, ќе се отпочне со постапка за донесување на нов урбанистички план.

Според мислењето на Судот, со оспорените одредби законодавецот го пропишал начинот на извршување на одлуките на Уставниот суд со кој биле укинати одлуките за донесување на урбанистички планови што е во согласност со уставно утврденото конечно и извршно дејство на одлуките на Уставниот суд. Одлуките на Уставниот суд согласно член 86 од Деловникот на Уставниот суд ги извршува донесувачот на актот кој со одлука на Судот е поништен или укинат, така што законодавецот со оспорените одредби определува на кој начин општината треба да постапи за да ја спроведе, односно изврши одлуката на Уставниот суд така што да се обезбеди почитување на фазите и постапката за донесување и изменување на урбанистичките планови пропишани со Законот за урбанистичко планирање. Со оспорените одредби се спречува да настане блокада на процесот на донесување на урбанистички планови во општините, се овозможува рационално користење на финансиските средства наменети за дејноста урбанистичко планирање и се овозможува непречено одвивање на урбанистичкото планирање како дејност од јавен интерес. Оттука, за Уставниот суд се неосновани наводите во иницијативата дека оспорените одредби овозможуваат донесувачот на планот да ги толкува одлуките на Уставниот суд, бидејќи токму со оспорените одредби се пропишува како треба да постапуваат општините по укинување на плановите со што се овозможува општините да ги извршат одлуките на Уставниот суд без да ги повторат пропустите во новата постапка. Оспорените одредби, според тоа, се во функција на почитување на владеењето на правото и поделбата на власта, бидејќи со нив се овозможува процесот на урбанистичко планирање да се одвива во согласност со јавниот интерес и со почитување на уставното начело на хуманизацијата на просторот, заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.”

5. Наспроти ваквите аргументи, сметам дека мнозинството судии ја игнорираше богатата уставно-судска практика со која, Судот, изградил авторитетни ставови согласно кои во случаите кога утврдувал повреда или пропуст во која и да било фаза на постапката на донесување на урбанистичките планови, одлучувал дека таквата повреда, пропуст доведува до неуставност и/или незаконитост на целиот план, со што впрочем и воспоставил уставен стандард. Така, Уставниот суд со Одлуката У.бр.6/2013 од 09.07.

2014 година, 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 во образложението на Одлуката утврдил дека „Уставниот суд ја оценува законитоста на постапката во која се донесуваат плановите во целина, што значи севкупното постапување при донесувањето на планот. Според тоа, произнесувањето од ресорното министерство по барањето на согласност, е само сегмент од целината на постапката во која оспорениот план е донесен. Ненавременото произнесување на Министерството по бараната согласност, е само законска оправданост за донесување на предметната Одлука, но тоа по автоматизам не ја прави целокупната постапка која е збир на фази и дејствија од постапување законита, што значи само еден сегмент од законито постапување, не значи законитост и на сите останати дејствија и фази во постапката, тоа може да се утврди само преку оцена на целокупната постапка со сите фази и спроведени дејствија.

...Имено и во случај кога ресорното министерство во законски предвидениот рок би се произнело по однос предлог-планот и тоа позитивно, а priori тоа не упатува на законито спроведена постапка, туку оцената за законитоста на конкретна постапка за донесување на конкретен план, произлегува од уставно-судската анализа на целината на постапката во која е донесен планот кој е предмет на оспорување пред Судот, односно од севкупната анализа на постапката за донесување на плановите во целина, а не поедини нејзини делови, за што посведочува и уставно-судската практика на Уставниот суд, пред кој се оспорувани планови за кои е добиено позитивно мислење од страна на ресорното министерство, но уставно-правната анализа резултирала со интервентна одлука на Судот, поради утврдени незаконитости во постапката за донесување на плановите.

... Судот, утврди дека со вака донесената Одлука се доведени во прашање начелото на владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, поради што Судот оцени дека оспорената одлука не е во согласност со одредбите од член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Македонија, како и со одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање со кој е утврдена постапката за донесување на урбанистички план вон населено место”.

Ваквиот уставен стандард бил почитуван од Судот во сите предмети кога постапувал во уставно-судска оценка на законитост и/или уставност на урбанистичките планови, без исклучок.

6. Мнозинството судии според моето уверување погрешно ги толкуваа темелните вредности на уставниот поредок владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, од следниве причини.

Владеењето на правото претставува таква темелна вредност од која произлегуваат бројни начела и принципи коишто го формираат нејзиното битие, особено правната сигурност којашто подразбира законите да бидат во согласност со устав, а сите други прописи со устав и закон со што се обезбедува хармонија, усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок (од каде и произлегува и изградениот уставен стандард за укинување или поништување на урбанистички план во целост при утврдена повреда или пропуст на која било фаза од постапката за негово донесување). Таа во суштина претставува вредност којашто има императив да ги гарантира, обезбедува и афирмира сите останати темелни вредности, уставни принципи, начела и норми како што во конкретниов случај станува збор за обезбедување на заштитата на уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата.

Уставот предвидел дека уредувањето и хуманизацијата на просторот како темелна вредност на уставниот поредок се операционализира преку системот на просторно и урбанистичко планирање кој меѓу другите начела се темели и на начелото на заштита на јавниот интерес. За овој принцип се води грижа во сите фази од урбанистичкото планирање, односно во постапките на изработување, донесување, спроведување и следење на спроведувањето на урбанистичките планови, поради што и законодавецот предвидел изречна одредба според која со урбанистичкото планирање задолжително се штити јавниот интерес кој е приоритетен, додека приватниот интерес се обезбедува согласно со закон. Грижата за јавниот интерес се изразува и преку сложените постапки за донесување на урбанистичките планови, кои се изработуваат во различни фази и во постапка којашто треба да биде јавна, транспарентна и инклузивна, во која граѓаните непосредно учествуваат со давање на свои мислења и забелешки, со учество на стручни лица и вршење на стручна ревизија за да на крајот постапката заврши со давање согласност од надлежното министерство со што се потврдува дека планот е донесен согласно одредбите на законот и прописите донесени врз основа на законот. Вака операционализираната темелна вредност во практиката се гара-

нтира и заштитува преку друга темелна вредност преку владеењето на правото.

Од судската практика на Уставниот суд произлегува дека правните аспекти на постапката за донесување на урбанистичките планови е предмет на уставно-судска контрола, односно на оценување на нивната уставност и законитост од страна на Уставниот суд, при што Судот согласно член 112 став 2 може да ја укине или поништи одлуката со која е донесен или изменет урбанистичкиот план доколку утврди дека не е во согласност со Уставот или со законот. Во досегашната повеќедецениска уставно-судска практика Уставниот суд во бројни случаи ги укинувал одлуките за донесување или изменување на урбанистички планови што ги донесувале органите на локалната самоуправа, поради утврдени пропусти во постапката за нивното донесување. Притоа без исклучоци во сите случаи Уставниот суд одлуките за донесување на урбанистичките планови ги укинувал во целост, а не во определен дел со што практично Судот изградил уставен стандард дека пропустот во која и да било фаза на постапката на донесување на урбанистичкиот план, односно манливоста на кое и да било дејствие што е дел од постапката за донесување на планот, доведува до неуставност и/или незаконитост на целиот план.

Ваквиот уставен стандард произлегува од таму што постапката за донесување на плановите се состои од вкупност на дејствија кои се преземаат последователно, при што законитото преземање на претходното дејствие е предуслов за наредното дејствие во постапката и обратно, незаконитоста на дејствието преземено претходно ја доведува во прашање законитоста на сите други преземени дејствија.

На пример во уставно-судската практика на овој суд во повеќе случаи Уставниот суд ги укинувал одлуките за донесување на детални урбанистички планови поради тоа што општината, иако спровела јавна анкета по нацрт-деталниот урбанистички план, не дала образложение за причините за прифаќање или неприфаќање на забелешките на граѓаните. Во тие одлуки Судот изразува став дека „освен што децидно се утврдува обврска за општината да ги образложи причините за неприфаќање на одредено барање изложено на јавната анкета, исто така произлегува и обврска за општината да ги вгради во Предлог-урбанистичкиот план сите барања изнесени на јавната анкета, за кои таа одлучила дека се исполнети условите за нивното прифаќање. Доколку тоа не е слу-

чај, според Судот, смислата на постоење на јавна анкета во постапката за донесување на урбанистички план го губи своето значење утврдено со Законот и станува празна форма која не им овозможува на граѓаните фактичко влијание при уредувањето и хуманизацијата на просторот“ (Одлука У.бр.65/2006 од 13.09. 2006).

Исто така, Уставниот суд со Одлуката У.бр.80/2019 од 13.11.2019 година, ја укинал 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). Во образложението на Одлуката Судот тргнал од констатацијата дека „изработката 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...

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 владеењето 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”.

Од наведеното произлегува дека во постапката за изработување на урбанистичките планови треба да се овозможи директно и ефикасно учество на граѓаните и јавноста во уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата како темелна вредност на уставниот поредок. Тоа значи дека забелешките на граѓаните дадени во определена фаза од постапката треба да се ефектуираат во наредната фаза од постапката на изработување на урбанистичкиот план, така што ќе бидат вградени во планските решенија доколку бидат прифатени, со што ќе се потврди инклузивноста и транспарентноста на процесот на изработка и донесување на урбанистичките планови. Истото се однесува и на мислењата на органите кои учествуваат во процесот на изработување на урбанистичките планови, коишто, исто така, треба да бидат вградени во планските решенија, пред истите да преминат во наредната фаза од нивното изготвување и донесување.

Во таа смисла одредбата од член 23 став 3 од Законот за урбанистичко планирање којашто дава можност урбанистичкиот план што е укинат поради пропуст во постапката за донесување, да се оживее и озакони со тоа што ќе се преземе само она дејствие во однос на кое се однесува пропустот поради кој планот бил укинат, без да се води сметка за тоа како тој пропуст влијаел врз подоцнежните фази од постапката односно без да бидат отстранети последиците од тој пропуст врз дејствијата во постапката што биле преземени подоцна, недвосмислено не го задоволува уставниот стандард изграден од Судот од што произлегува и неговата несогласност со темелните вредности владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата. Со тоа секое учество на граѓаните и на надлежните органи во процесот на изработка на урбанистички планови е сведено на гола форма, лишено од можноста суштински да се влијае врз содржината на плановите со што се доведува во прашање учеството на јавноста во уредувањето и хуманизација на просторот како темелна вредност на уставниот поредок од член 8 став 1 алинеја 10 од Уставот.

Во однос на оспореното законско решение од член 23 став 3 од Законот може да се изрази сомнеж и во однос на уште еден уставен принцип, а тоа е принципот на конечност и извршност на одлуките на Уставниот суд содржан во член 112 став 3 од Уставот. Овој уставен принцип е операционализиран преку попрецизно

уредување на дејството на одлуките на Уставниот суд во член 79 од Деловникот на Уставниот суд. Според оваа одредба од Деловникот одлуката на Уставниот суд со која се укинува или поништува закон, пропис или друг општ акт произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“. Тоа практично значи дека од моментот на објавувањето на одлуката на Уставниот суд во службеното гласило, неуставниот, односно незаконитиот пропис престанува да постои во правниот поредок. Тоа подеднакво се однесува и на урбанистичките планови кои се денот на објавување на одлуката на Уставниот суд престануваат да важат и не се веќе во правниот поредок. Оттука сметам дека со оспореното законско решение од член 23 став 3 од Законот за урбанистичко планирање, коешто е дел од одредбите за важење на плановите и нивната суспензија, се настојува да се спречи горенаведеното дејствие на укинувачките одлуки на Уставниот суд, односно се создава можност урбанистичкиот план што е укинат од страна на Уставниот суд и кој е надвор од правниот поредок, да се оживее во делот на оние дејствија што биле спроведени незаконски и со нивното повторно преземање сега во законски пропишаната постапка, планот да се конвалидира и врати во важење, што е спротивно на конечното укинувачко дејствие на одлуката на Уставниот суд од член 112 став 3 од Уставот и член 79 од Деловникот на Уставниот суд.

Освен тоа, на овој начин се повредува и уставното начело на поделбата на државната власт бидејќи се дава можност општината да ги толкува одлуките на Уставниот суд, односно таа да определува во кој дел треба да се повтори постапката за донесување на урбанистичкиот план, наместо да ја почитува и изврши одлуката на Уставниот суд, со која без исклучоци одлуката за урбанистичкиот план се укинува во целост, а не во дел.

Во тој контекст, по изгласаната одлука на мнозинството судии во конкретниов случај, правно логично се поставува и прашањето како треба да се формулираат одлуките на Судот во случај кога ќе утврдат повреда на постапката за донесување урбанистички план. Дали во одлуката со која Уставниот суд укинува или поништува одлука за донесување на урбанистички план во иднина не треба да ја укинува одлуката во целост, туку да ја укине или поништи само онаа фаза или дел од постапката за која е утврдено дека е незаконска и/или ги повредува уставните норми? Се поставува прашањето што ако при уставно-судска оценка на

постапка за донесување на урбанистички план Судот утврди една или повеќе повреди на постапката? Апсурдноста на одлуката на мнозинството судии јасно може да се воочи од одговорот на овие прашања *vis a vis* уставниот стандард кој Судот веќе го има воспоставено.

Во однос на оспорената одредба од член 23 став 2 од Законот за урбанистичко планирање сметам дека постојат основи за сомневање во нејзината уставност од следниве причини. Имено, од начинот на кој е формулирана оваа одредба како да произлегува дека постојат две ситуации за кои се применуваат различни одредби од Законот. Првата е кога одлуката за донесување на урбанистички план се укинува во целост во кој случај донесувачот на планот треба да отпочне постапка за изработување и донесување на нов урбанистички план по постапка од член 21 од Законот, и втората ситуација кога одлуката за донесување на урбанистички план се укинува за дел од планот во кој случај донесувачот на планот треба да отпочне постапка за изменување и дополнување на укинатиот дел од планот по постапка од член 31 од Законот.

За првиот дел од одредбата проблематично е тоа што се упатува на постапка од член 21 од Законот кој не ги уредува постапките за донесување на плановите, туку ги определува фазите во кои се донесуваат урбанистичките планови, односно се утврдува кој вид на план во колку фази се донесува (нацрт-план или предлог-план) додека, пак, постапките за донесување на плановите се предмет на уредување на посебната глава III со наслов Постапка за донесување на урбанистички планови, во која се содржани членовите 25-37.

Вториот дел од одредбата е исклучително проблематичен од причина што тој упатува на можноста за делумно укинување на одлуката за донесување на урбанистичкиот план, за што веќе се осврнав при анализата на оспорената одредба од ставот 3 на овој член. Таков случај во уставно-судската практика на Уставниот суд едноставно и оправдано не постои и не е ни можен. Имено, Уставниот суд и во случај кога одлучува за уставноста и законитоста на одлуката за изменување и дополнување на урбанистички план со кој се планира дел од опфатот на урбанистичкиот план ја анализира целината на спроведената постапка така што наоѓањето на пропуст во постапката за изменување и дополнување на планот повторно доведува до укинување на целата одлука за

изменување и дополнување на урбанистичкиот план во кој случај треба повторно да се спроведе постапка што е пропишана како за нивното донесување, како што впрочем е предвидено во член 31 на кој упатува оваа оспорена одредба.

Во поткрепа на нејасноста и непрецизноста на одредбата е фактот што во Предлогот за донесување на Законот овие одредби имале поинаква содржина. Имено, при анализата на текстот на Предлог-законот констатирав дека во член 21 став 3, член 23 ставови 2 и 3 и член 31 била предвидена т.н. скратена постапка дефинирана во точка 47 на член 2 (значење на поимите и изразите) како постапка во која наместо две фази планот се донесува во една, а постапката е редуцирана во однос на одредени редовни постапки во изработувњето и донесувањето на планот. Во конечниот текст на Законот за урбанистичко планирање, онака како што е усвоен од Собранието и објавен во „Службен весник“, изразот „скратена постапка“ во членовите 21, 23 и 31 го нема, иако сè уште стои дефиницијата на скратената постапка во точка 47 на член 2 од Законот, но очигледно таа дефиниција не се однесува на ниту една од предвидените постапки за донесување на плановите.

Во однос на уставната одредба од член 23 став 4, со оглед на тоа што оваа одредба упатува на одредбата од ставот 3 за која веќе изнесов аргументи, сметам дека и во однос на неа може да се искаже сомнение во поглед на нејзината уставност.

7. Во контекст на изнесеното, ценам дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорените ставови 2, 3 и 4 од член 23 од Законот за урбанистичко планирање и суштински, конзистентно со уставно-судската практика и воспоставениот уставен стандард, да ја испита нивната уставна оправданост и согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 51 ставови 1 и 2 и член 112 ставови 1 и 3 од Уставот.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.101/2022 од 15.02.2023)

48.

У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020

- Неовластено прислушувани материјали

Законодавецот јасно, прецизно и недвосмислено ги пропишал начинот на користење и уништување на материјалите и транскриптите од незаконски прислушуваните материјали, со прецизирање на рокови за уништување на истите, категорично задолжувајќи го Јавното обвинителство што да прави во конкретни започнати и незавршени обвиненија и предмети поврзани со неовластено прислушуваните материјали согласно член 106 став 1 и Амандман XXX точка 1 став 1 на Уставот.

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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 10.05.2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 110 од Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020).

2. Здружението „Светски македонски конгрес“ од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за оценување на уставноста на член 110 од Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020).

3. Влатко Илиевски, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за оценување на уставноста на член 110 став 2 од Законот за Јавното

обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020).

Според наводите во првата иницијатива, оспорениот член 110 од Законот за јавното обвинителство не е во согласност со одредбите од Уставот пропишани во член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, член 9 став 2, член 11 став 1, член 12 став 1, член 13 став 2, член 14 став 1, член 25, член 26 став 1, член 27 ставови 1 и 2 и член 51 став 1.

Со цел да се разбере несогласноста на оспорениот член 110 од Законот за Јавното обвинителство со наведените уставни одредби, подносителот на иницијативата наведува дека Уставниот суд треба да ги има предвид:

(1) Законот за Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр.159/2015),

(2) Законот за заштита на приватноста („Службен весник на Република Македонија“ бр.196/2015 од 10 ноември 2015 година),

(3) Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010) и

(4) Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2007 и бр.111/2008).

Во врска со Законот за Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, Уставниот суд требало да има предвид дека:

- само јавниот обвинител за гонење на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите има целосна надлежност и овластување независно да ги извршува сите истражни и обвинителски функции на ова јавно обвинителство, во врска со неовластено следење на комуникациите извршено во периодот меѓу 2008 и 2015 година, дека Законот ќе биде во сила пет години од неговото донесување, односно од 15 септември 2015 година до 15 септември 2020 година, како и дека јавниот обвинител за гонење на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите мора да покрене обвинение во рок од 18 месеци од преземањето на предметите.

- Согласно член 6 став 5 од истиот закон, јавниот обвинител на Република Македонија и друг јавен обвинител не може да пре-

зема истраги и гонење по предмети кои спаѓаат во надлежност на јавниот обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите без негова/нејзина согласност.

Во врска со Законот за заштита на приватноста („Службен весник на Република Македонија“ бр.196/2015), Уставниот суд треба да има предвид дека:

- со овој закон се уредува заштита на приватноста на граѓаните во врска со материјалите кои произлегуваат од незаконското следење на комуникациите извршени во периодот од 2008 до 2015 година, дека со овој закон се утврдува забрана за поседување, обработка, јавно објавување на материјалите од незаконското следење на комуникациите кои претставуваат повреда на приватноста на личниот и семејниот живот, како и забрана на располагање на кој било начин со наведените материјали вклучувајќи и нивно користење и располагање во избран процес, за политички и други цели и постапки, дека одредбите од овој закон не се однесуваат на веќе објавените материјали заклучно со 15 јули 2015 година, а овој закон се применува шест месеци од неговото објавување и влегување во сила, односно од 10 ноември 2015 година до 10 мај 2016 година, како и дека

- во функција на заштита на приватноста во напред наведената смисла, овој закон определува дека секој кој поседува материјали од незаконско следење на комуникациите, должен е да ги предаде тие материјали на надлежниот обвинител во рок од 20 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон, односно во периодот од 10 ноември 2015 година до 30 ноември 2015 година, согласно член 2 од истиот закон.

Во врска со Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010), Уставниот суд треба да има предвид дека:

- доказите прибавени на незаконит начин или со кршење на слободите и правата утврдени со Уставот на Република Македонија, законот и меѓународните договори, како и доказите произлезени од нив, не можат да се користат и врз нив не може да се заснова судската одлука, врз основа на член 12 став 2 од наведениот закон, дека лицето незаконито лишено од слобода, притворено или незаконито осудено, има право на надоместок на штета од буџетските средства, има право да биде рехабилитирано, како и други права утврдени со закон, утврдено во член 13 од Законот, како и дека кривичната постапка се поведува и се води само по барање од овластениот обвинител.

Во врска со Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2007, 111/2008 и бр.42/2020), Уставниот суд треба да има предвид дека:

- јавниот обвинител се оддалечува од вршењето на функцијата за време додека е во притвор, согласно член 60 став 1 од наведениот закон, а може да биде оддалечен од вршењето на функцијата за време додека трае истрагата за кривично дело или кога е поведена дисциплинска постапка или постапка за негово разрешување, пропишано во член 60 став 2, како и дека

- одлуката за оддалечување на јавниот обвинител од функцијата ја донесува јавниот обвинител на Република Македонија, утврдено во член 60 став 3 од Законот, а против таа одлука јавниот обвинител има право на жалба до Советот на јавни обвинители на Република Македонија, пропишано во член 60 став 4 од наведениот закон.

Според подносителот на иницијативата, изнесените одредби од наведените четири закони значат дека:

(1) само Специјалниот јавен обвинител има стварна и месна надлежност да истражува и гони кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите, никој друг, па ни Јавното обвинителство на Република Македонија ги нема тие надлежности, а не можело самото ни да ги преземе (според Законот за Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите),

(2) секој кој поседува материјали од незаконско следење на комуникациите, должен е да ги предаде тие материјали на надлежниот обвинител во рок од 20 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон, односно во периодот од 10 ноември 2015 година до 30 ноември 2015 година (според стариот Закон за заштита на приватноста),

(3) доказите прибавени на незаконит начин, како и доказите произлезени од нив, не можат да се користат и врз нив не може да се заснова судската одлука, а таквото осудено лице има право на надоместок на штета и рехабилитација (според Законот за кривичната постапка) и

(4) јавниот обвинител се оддалечува од вршењето на функцијата ако е во притвор (според стариот Закон за Јавното обвинителство). Таквите законски одредби, пак, биле применети на начин што:

- материјалите од незаконското следење на комуникациите извршени во периодот меѓу 2008 година и 2015 година биле предадени на 30 декември 2015 година наместо до 30 ноември 2015 година, односно 30 дена по истекот на рокот пропишан во член 2 од Законот за заштита на приватноста („Службен весник на Република Македонија“ бр.196/2015), а за тоа незаконитото дејствие биле виновни како имателот на материјалите така и надлежниот јавен обвинител,

- продолженото поседување на копии од незаконското следење на комуникациите од страна на имателот на тие материјали, по истекот на рокот пропишан во членот 2 од стариот Закон за заштита на приватноста

тноста, што било утврдено и во Мислењето на Венецијанската комисија број 829/2016 од 15 март 2016 година.

- незаконитото поседување на материјалите од незаконското следење на комуникациите по истекот на рокот на 30 ноември 2015 година, било поседување на материјалите во спротивност со Законот за заштита на приватноста, па тие материјали не можеле да бидат докази прибавени на законит начин и на нив не можеле да се засноваат судските одлуки,

- на 21 август 2019 година била изречена мерка 30-дневен притвор на специјалната јавна обвинителка, со што таа била оддалечена од вршењето на функцијата и не можела да даде согласност на Јавното обвинителство на Република Македонија тој орган да ги преземе материјалите од незаконското следење на комуникациите што се наоѓаат во Специјалното јавно обвинителство,

- понатаму се наведува дека на 15 септември 2019 година е разрешена специјалната јавна обвинителка, поради незаконско, нестручно и несовесно работење, но без да се изврши избор на нов јавен обвинител за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите во ситуација кога, според член 1 став 3 од Законот за Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, тој закон продолжил да важи до 15 септември 2020 година.

При таква состојба, со член 110 став 1 од Законот за Јавното обвинителство, според подносителот, Собранието утврдило неможност Јавно обвинителство да заснова обвинение врз основа на незаконски прислушувани материјали, па со оглед дека таква одредба веќе постои во член 12 од Законот за кривичната постапка, па оспорениот став 1 на член 110 бил непотребен.

Во однос на член 110 став 2 од Законот, кој се однесува на предметите на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите поднесени до надлежен суд до 30 јуни 2017 година, подносителот на иницијативата наведува дека таквите предмети Специјалното јавно обвинителство незаконски ги поднело, надвор од со закон утврдениот рок - до 30 ноември 2015 година и по нив има забрана за постапување, па оттука била и неуставноста на член 110 став 2 од Законот за Јавното обвинителство.

Во врска со член 110 став 3 од Законот, кој се однесува на материјалите за предметите покренати по 30 јуни 2017 година, во иницијативата се наведува дека законодавецот не смеел да про-

пишува забранети прислушувани материјали да бидат предмет на иницијатива предложени и употребени како доказ во постапката по поднесениот обвинителен акт или обвинителен предлог и затоа и овој став од членот 110 на Законот за Јавното обвинителство, смета дека не е во согласност со Уставот.

Што се однесува до член 110 ставови 4 и 5 од Законот, подносителот на иницијативата наведува дека непотребни биле ставовите 4 и 5 на член 110 од Законот, затоа што со закон е утврдено како се постапува со материјали од посебни истражни мерки и незаконито прибавени докази.

Од тие причини, според подносителот на иницијативата, член 110 од Законот за Јавното обвинителство, врши флагрантно кршење на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, го нарушува владеењето на правото и не ги почитува општо прифатените норми на меѓународното право, ја нарушува еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, ја повредува неприкосновеноста на физичкиот и моралниот интегритет на човекот, со незаконито преземените јавнообвинителски и судски постапки и изречени притвори и затвори била повредена неприкосновеноста на слободата на човекот, на лицата кои биле притворени и казнети по незаконити докази им се повредува уставното право „никој да не може да биде казнет за дело за кое пред да биде сторено не било утврдено со закон како казниво дело“.

Потоа, наведува подносителот се повредува уставно загарантираното право на почитување и заштита на приватноста, се повредува уставната гаранција за неповредливост на домот со вршењето на претрес во домовите на осомничените лица по докази прибавени на незаконит начин, се нарушува правото на граѓаните да ја напуштаат територијата на Републиката и да се вратат во неа со јавнообвинителските и судските постапки преземени врз основа на незаконити докази и се повредува уставната определба за тоа законите да мораат да бидат во согласност со Уставот и секој да е должен да ги почитува Уставот и законите.

Врз основа на изнесеното, со иницијативата се предлага, Судот да го поништи член 110 од Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020), а до донесувањето на конечната одлука, Судот да ги запре од извршување поединечните акти и дејствија преземени врз основа на оспорената законска одредба.

Со втората иницијатива се оспорува член 110 став 2 од Законот за Јавното обвинителство, поради повреда на член 8 став 1 алинеја 3, член 9 став 2, Амандман XIX на Уставот и член 52 став 4 од Уставот.

Во врска со повредата на владеењето на правото, подносителот на иницијативата наведува дека принципот на владеење на правото меѓу другото подразбира постоење на правна сигурност и еднаквост на граѓаните пред законот. Правната сигурност од своја страна налага постоење на амбиент во општеството во кој законите ќе овозможуваат предвидливост во однесување на властите и каде граѓаните ќе можат со висок степен на веројатност однапред да го подведат своето поведение и постапки во согласност со законите.

Во конкретниот случај одредбата од член 110 став 2 од Законот за Јавното обвинителство не била позната за граѓаните пред да се донесе Законот, како резултат на што истите не можеле да знаат односно не можеле да предвидат дека некое нивно поведение, кое било регистрирано со незаконско прислушување во минатото, односно пред 30 јуни 2017 година, ќе може да претставува доказ кој ќе биде искористен против нив од страна на јавното обвинителство во обвинителен акт или обвинителен предлог врз основа на кој ќе бидат предмет на кривично гонење.

Граѓаните не можеле да предвидат дека нивните незаконски прислушувани разговори можат да се користат како докази доколку се има предвид националната легислатива која прецизно пропишува во кои услови и согласно кои процедури можела државата да се вмеша во приватниот живот и кореспонденција на граѓаните и таквата кореспонденција да се искористи како доказ во кривичната постапка.

Во однос на забраната на ретроактивно дејство на законите, во иницијативата се наведува дека оспорената одредба од член 110 став 2 од Законот, има повратно дејство кое не е поповолно за граѓаните. Имено, пред да се донесе предметниот Закон за Јавното обвинителство никогаш претходно не било дозволено во легислативата незаконски прислушувани разговори да можат да се користат како доказ во кривична постапка. Ваквите докази не само што не биле дозволени да се користат туку член 12 став 2 од Законот за кривичната постапка изречно забранувал доказите прибавени на незаконит начин или со кршење на слободите и правата утврдени со Уставот на Република Македонија, законот и ме-

ѓународните договори, како и доказите произлезени од нив, не можат да се користат и врз нив не може да се заснова судската одлука.

Според подносителот, со носењето на ваквата одредба, всушност се врши легализирање на незаконски прислушуваниите разговори кои биле употребени како докази во кривичните предмети поднесени од Обвинителството до 30 јуни 2017 година. На ваков начин, Законот дејствувал повратно и на штета на граѓаните против кои биле поднесени обвиненија во кои биле содржани незаконски прислушувани материјали до 30 јуни 2017 година.

Во врска со повредата на еднаквоста на граѓаните, подносителот на иницијативата смета дека оспорената одредба во член 110 став 2 од Законот, ги става во нееднаква положба граѓаните пред законот со оглед на фактот што истата пропишува исклучок од забраната обвинението да се заснова на незаконски прислушувани материјали, согласно член 110 став 1 од Законот и тој исклучок е на штета на граѓаните кои биле опфатени со обвиненија до 30 јуни 2017 година.

Во правната теорија бил општоприфатен ставот дека ставањето исклучоци во законите требало да се избегнува, а доколку е нужно да постојат исклучоци, тогаш тоа секогаш треба да биде во корист на граѓаните не на нивна штета, како што било во конкретниот случај. Штетата од ваквата нееднаквост е дотолку поголема ако се имал во предвид фактот што пресекот кој законодавецот го правел за тоа до кога важеле обвиненијата засновани на незаконски прислушуваниите материјали до 30 јуни 2017 година, бил арбитраен и непоткрепен со правна аргументација зашто бил одбран токму тој датум, а не некој друг.

Исто така, на оваа категорија граѓани кои биле опфатени со обвиненијата до 30 јуни 2017 година и на кои им била нанесена непроценлива штета имајќи предвид дека дел од нив веќе биле правосилно осудени врз основа на незаконски прислушувани материјали, дел од нив веќе издржувале и казна затвор, а кон дел од нив биле изречени и мерки за обезбедување на присуство врз основа на ваквите обвиненија. На овој начин, како резултат на оспорената одредба, една категорија на граѓани се соочувала со ограничување на основните човекови права, а нивниот незаконски кривичен прогон бил легализиран.

Што се однесува, до повредата на неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација, во иницијативата се наведува дека, легализирањето на незаконски прислушуваниите разговори преку легализирање на обвиненијата засновани на незаконски следените комуникации, го повредува правото на слобода и неповредливоста на писмата и на другите облици на комуникација, во конкретниот случај комуникација преку телефон, со оглед на фактот што отстапување од ова право не било врз основа на одлука на суд, под услови и во постапка утврдена со закон, ниту пак отстапувањето било заради спречување или откривање на кривични дела.

До поднесување на иницијативата се уште не било докажано кој го наредил прислушувањето на материјалите кои биле искористени од страна на Обвинителството како докажен материјал за обвиненијата поднесени до судот до 30 јуни 2017 година.

Според подносителот, легализирањето на незаконски прислушуваниите разговори, селективно извадени од Обвинителството од содржината на стотиците илјади незаконски прислушувани разговори во период од осум години, претставува груба повреда на правото на приватност и било во спротивност со критериумот неопходност во услови на демократско општество на кој упатува став 2 од Амандманот XIX на Уставот, затоа што не постои пропорционалност со легитимната цел која треба да се постигне. Исклучително долгиот период во кој незаконското следење на комуникации се одвивало, како и опфатот на лица кои биле следени, во ниту едни околности не може да бидат протолкувани како пропорционално вмешување во правото на приватност за постигнување на која било легитимна цел.

На крајот на иницијативата, се предлага Уставниот суд до донесување на конечна одлука, да донесе решение за запирање на судските постапки, Решение за запирање на извршување на правосилните изречени казни, како и Решение за запирање на извршување на мерките за обезбедување на присуство, донесени врз основа на прифатените обвиненија од член 110 став 2 од Законот за Јавното обвинителство.

4. Судот на седницата утврди дека во оспорениот член 110 од Законот за Јавното обвинителство, е предвидено дека:

„Јавно обвинителство не може да го заснова обвинението врз основа на незаконски прислушувани материјали“.

Според став 2 од истиот член „Исклучок од ставот (1) на овој член се предметите на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите поднесени до надлежен суд до 30 јуни 2017 година согласно со Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите.“

Во ставот 3 се определува дека „Материјалите и транскриптите од материјалите од незаконски прислушваните материјали за предметите покренати по 30 јуни 2017 година можат да се користат само како индиции и на нив не може да се заснова обвинителен акт или обвинителен предлог и истите не можат да бидат предложени и употребени како доказ во постапката по поднесениот обвинителен акт или обвинителен предлог.“

Ставот 4 гласи „Материјалите од ставот (3) на овој член ќе се уништат во рок од три месеци по завршување на постапките по вонредни правни лекови на предметите од ставот (3) на овој член согласно со одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон. Записниците за уништување се доставуваат до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.“

Согласно став 5 од истиот член, „Сите останати материјали и транскриптите од незаконско прислушваните материјали кои не се предадени како докази во судовите и кои не се дел од предметите кои се во фаза на истрага согласно со ставот (3) на овој член, не можат повторно да се преслушаат и да се употребат во која било постапка и се уништуваат во рок од три месеци по завршување на постапките по вонредни правни лекови на предметите од ставот (2) на овој член, согласно со одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон. Записниците за уништување се доставуваат до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.“

Судот утврди дека, на 15 септември 2015 година е донесен, објавен и влезе во сила Законот за Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр.159/2015). Во Законот се определува дека:

- со тој закон се уредуваат прашања во врска со истражување и гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите извршено во периодот меѓу 2008 и 2015 година, согласно член 1 став 1, член 2 став 1 и член 5 од Законот.

- истражувањето и гонењето во врска со наведената материја целосно и независно го извршува Јавниот обвинител кој раководи со Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите е уредено со член 5 ставови 1 и 4 и Јавниот обвинител на Република Северна Македонија не може да презема истраги и гонење по тие предмети согласно член 6 став 5 од истиот закон,

- означениот Јавен обвинител (специјалниот јавен обвинител) може да покрене обвинение во период од 18 месеци од денот на преземањето на предметите и материјалите од неовластеното следење на комуникациите согласно член 22 од Законот,

- Законот важи пет години, а може и да се продолжува неговото важење еднаш годишно, но ако така одлучи двотретинско мнозинство од пратениците врз основа на член 1 став 3 од Законот.

Од изнесените законски одредби произлегува дека Законот за Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (во натамошниот текст Закон за СЈО), беше закон ограничен на истражување и гонење само на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластеното следење на комуникациите извршено во периодот меѓу 2008 и 2015 година. Истиот го ограничуваше и субјектот кој може да ги врши истражувањата и гонењата, а тоа е само „специјалниот јавен обвинител“. Законот го ограничуваше и времето во кое може да се покрене обвинението, само 18 месеци од денот на преземањето на предметите и материјалите од неовластеното следење на комуникациите и Законот беше со ограничено времетраење, а продолжувањето на важењето на Законот беше условено со двотретинско мнозинство гласови од пратениците.

На 9 ноември 2015 година, во врска со Законот за „СЈО“, беше донесен Законот за заштита на приватноста („Службен весник на Република Македонија“ бр.196/2015). Во овој закон се пишуваше дека:

- Во член 1 став 1 од законот, се утврдува заштита на приватноста на граѓаните, приватност која произлегува од материјалите од незаконското следење на комуникации извршено во периодот од 2008 до 2015 година.

- Според член 2 од истиот закон, секој е должен да ги предаде материјалите од незаконското следење на комуникациите во рок од 20 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон .

- Законот се применува шест месеци по денот на влегувањето во сила, согласно член 7.

Од овие законски одредби произлегува дека Законот за заштита на приватноста беше ограничен на тоа која приватност на граѓаните се заштитува, а тоа е приватноста на граѓаните која можело да биде повредена со објавување на материјалите произлезени од неовластеното следење на комуникациите извршено во периодот од 2008 до 2015 година, материјалите од неовластеното следење на комуникациите мораше да бидат предадени на „Специјалното јавно обвинителство“ во рок од 20 дена од денот на влегувањето во сила на Законот, а тоа е периодот од 10 ноември до 30 ноември 2015 година и Законот за заштита на приватноста беше со ограничено времетраење од шест месеци, односно од 10 ноември 2015 година до 10 мај 2016 година.

На 19 мај 2016 година е донесен нов Закон за заштита на приватноста („Службен весник на Република Македонија“ бр.99/2016). Законот определува дека:

- новиот Закон за заштита на приватноста има истоветна содржина како стариот Закон за заштита на приватноста („Службен весник на Република Македонија“ бр.196/2015), со таа разлика што во новиот Закон го нема член 2 од претходниот закон, а кој се однесува на рокот од 20 дена од денот на влегувањето во сила на стариот закон да се предадат незаконски прислушуваните материјали на надлежниот јавен обвинител.

- Согласно член 6 од Законот, со денот на објавувањето на новиот Закон за заштита на приватноста во „Службен весник на Република Македонија“, тој закон влегува во сила и со тоа престанува да важи стариот Закон за заштита на приватноста, па согласно член 7, новиот Закон за заштита на приватноста се применува од 1 јули 2017 година.

Од наведените одредби на овој закон произлегува дека новиот Закон за заштита на приватноста не пропишува рок за предавање на материјалите од неовластеното следење на комуникациите извршено во период од 2008 до 2015 година, стариот Закон за заштита на приватноста престанал да важи на денот на објавувањето на новиот Закон за заштита на приватноста, а тоа е на 20 мај 2016 година и новиот Закон за заштита на приватноста почнал да се применува од 1 јули 2017 година.

На 16 февруари 2020 година е донесен и објавен Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020). Овој закон предвидува дека:

- Врз основа на член 113, Законот влегува во сила и започнува да се применува од 30 јуни 2020 година,

- со започнувањето на примената на новиот Закон за Јавното обвинителство престанува да важи стариот Закон за Јавното обвинителство и „Законот за СЈО“, согласно член 112 од истиот закон,
- во новиот Закон за Јавното обвинителство, во делот „Преодни и завршни одредби“ во членовите 108-113, предвиден е член 110 со напред наведената содржина, а која е оспорена со иницијативите заведени под У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020.

Од изнесените одредби од новиот Закон за Јавното обвинителство произлегува дека со овој закон престанува да важи „Законот за СЈО“. Престанокот е од 30 јуни 2020 година, а со член 110 се пропишува како пред и по овој датум ќе се третираат предметите и материјалите поврзани и кои произлегуваат од незаконското следење на комуникациите извршено во периодот меѓу 2008 и 2015 година од страна на јавното обвинителство при поднесување на обвинителен акт или обвинителен предлог.

5. Судот на седница утврди дека во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото, како и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

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

Физичкиот и моралниот интегритет на човекот се неприкосновени согласно член 11 став 1 од Уставот, а согласно член 12 став 1 од Уставот слободата на човекот е неприкосновена.

Согласно член 13 став 2 од Уставот, лице незаконито лишено од слобода, притворено или незаконито осудено, има право на надомест на штета и други права утврдени со закон, а според 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.

Амандманот XIX со кој се заменува член 17 од Уставот, пропишува дека се гарантира слобода и неповредливост 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.

Член 25 од Уставот, предвидува дека на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот, а според став 1 од член 26 се гарантира неповредливоста на домот.

Согласно член 27 ставови 1 и 2 од Уставот, секој граѓанин на Република Македонија има право слободно да се движи на територијата на Републиката и слободно да го избира местото на своето живеалиште, секој граѓанин има право да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката.

Во член 51 став 1 од Уставот се предвидува дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и 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.

Од содржината на оспорениот член 110, кој припаѓа во преодни одредби, произлегува дека тој член од Законот е тесно поврзан со предметите формирани според „Законот за СЈО“ и истиот определува дека:

Јавното обвинителство на Република Северна Македонија не може да го заснова обвинението врз основа на незаконски прислушувани материјали согласно став 1 од истот член.

4. Врз основа на ставот 2, исклучок од ставот 1 на овој член се предметите на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, поднесени до надлежен суд до 30 јуни 2017 година, согласно Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите,

Ставот 3 определува дека незаконски прислушуваните материјали за предметите покренати по 30 јуни 2017 година, можат да се користат како индиции и на нив не може да се заснова обвинителен акт или обвинителен предлог, потоа не можат да бидат предложени и употребени како доказ во постапката по поднесениот обвинителен акт или обвинителен предлог, при што

наведените материјали од ставот 3 ќе се уништат во рок од три месеци по завршувањето на постапките по вонредни правни лекови по предметите од ставот 3 на овој член, на начин за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон, согласно ставот 4 од истиот член, а согласно ставот 5, сите останати материјали од незаконското прислушување кои не се предадени како докази во судовите и кои не се дел од предметите кои се во фаза на истрага според ставот 3 од овој член, не можат повторно да се преслушаат и да се употребат во која било постапка и се уништуваат во рок од три месеци по завршување на постапките по вонредни правни лекови на предметите од ставот 2 на овој член, согласно со одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон. Записниците за уништување се доставуваат до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

Од изнесените одредби на член 110 од Законот за Јавното обвинителство произлегува дека Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, може да го продолжи постапувањето по предметите кои специјалното јавно обвинителство ги поднело до надлежниот суд до 30 јуни 2017 година и овие обвиненија може да се засноваат на незаконски прислушуваниите материјали согласно став 2 од истиот член од Законот.

Незаконски прислушуваниите материјали за кои нема поднесено обвинение до наведениот датум, Јавното обвинителство може да ги користи како индиции врз основа на кои ќе спроведува истражувања и прибирање на докази, но не и како основа или доказ за поднесените обвиненија согласно став 3 од истиот член. Понатаму следејќи ги индициите Јавното обвинителство може да поднесува нови обвиненија кои ќе ги заснова на докази кои се дополнително прибавени, па откако ќе се завршат сите фази од кривичната постапка по секој предмет одделно, три месеци подоцна ќе се уништат сите незаконски прислушувани материјали, согласно одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон.

Тргувајќи од содржината на оспорениот член од Законот за Јавното обвинителство, анализиран во релација со одредбите од „Законот за СЈО“, кој престана да важи, стариот и новиот Закон за заштита на приватноста, произлегува дека поблиску уредува материја која ја опфаќа проблематиката на неовластено прислушување, настаната пред донесувањето на Законот за Јавното

обвинителство. Меѓутоа, заради надлежноста на Судот и фактот што дел од овие закони не се во важност, нема услови за впуштање во анализа на меѓусебната усогласеност.

Неовластеното следење на комуникациите извршено во период од 2008 до 2015 година и медиумски објавените снимки од незаконското следење на комуникациите, ја наметнаа потребата да се уреди истражувањето и гонењето на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, за што беше донесен „Законот за СЈО“.

Овој закон, остана во правниот поредок до влегувањето во сила на новиот Закон за Јавното обвинителство, кој во член 112 од тој закон го пропиша престанокот на важење на „Законот за СЈО“. Оттука, произлегува поврзаноста на одредбите од Законот за јавното обвинителство што сега е во сила и примена со „Законот за СЈО“, што е потенцирано во оспорениот член 110 од Законот за Јавното обвинителство.

Со Амандман XIX точка 1 ставови 1 и 2 на Уставот, се гарантира слободата и неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација“, а која може да се ограничи во определени ситуации заради спречување или откривање на кривични дела, водење на кривична постапка, безбедноста и одбраната на Републиката, врз основа на одлука на суд, под услови и во постапка утврдена со закон.

Прислушувањето извршено во периодот меѓу 2008 и 2015 година не беше извршено врз основа на некоја од ситуациите дозволени со Уставот, поради што законодавецот тие дејствија ги третира со „Законот за СЈО“, како незаконско следење на комуникациите. Ова од причини што уставната гаранција на слободата и неповредливоста на комуникацијата е доброто од општ интерес со јавно значење кое е дел од основните слободи и права на човекот и граѓанинот во Републиката. Законодавецот имаше легитимна цел за уредување на оваа материја во „Законот за СЈО“, а оспорениот член 110 од Законот е само временска смерница која го поврзува овој период со новата организација на Јавното обвинителство и третманот на овие материјали и предмети.

Оспорениот член 110 од Законот, според изнесената анализа, е во врска со започнатите и незавршени обвиненија и предмети на „СЈО“ поврзани со неовластено прислушуваните материјали од периодот 2008 до 2015 година, што произлегува од прео-

дниот карактер на одредбата. Ова од причина што новиот Закон за јавно обвинителство пропишува промена на субјектот кој истражува и гони сторители на кривични дела поврзани со наведените материјали и промена на третманот на неовластено прислушваните материјали, кои можат да се третираат или како доказ или како индиција во зависност од временскиот период кога се употребени за формирање и поднесување на обвинение.

Ваквата законска определба кореспондира со Начелното правно мислење на Врховниот суд на Република Македонија од 30.01.2019 година, според кое Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите може да покрене обвинение или да нареди запирање на истражната постапка во период не подолг од 18 месеци од денот на преземањето на предметите и материјалите од негова надлежност, како кумулативен услов, кој не може да биде пречекорен сметано од денот на прием на материјалите од неовластено следење на комуникации од член 2 од „Законот за СЈО“ и по истекот на тој рок од 18 месеци, не е овластен тужител за преземање на јавнообвинителски работи на предистражни и истражни дејствија, предвидени со Законот за кривичната постапка.

Во иницијативата е наведено дека материјалите од незаконски следените комуникации не се докази кои се прибавени во согласност со Закон и истите не можат да се користат и врз нив да се заснова судска одлука, но Судот утврди дека вака изнесените наводи се неосновани.

Ова прашање беше детално разработено како во теоријата така и во практиката. Дополнително и Европскиот суд за човекови права и националните судови имаат развиена богата јуриспруденција по однос на ова прашање. Исклучувањето на незаконито прибавените докази претставува еден од клучните елементи на правичното судење. При одлучувањето на допуштеноста на незаконските докази во кривичната постапка, судската практика инсистира на целосна проценка на пропорционалноста на правото на одбрана на обвинетиот и интересот на кривичниот прогон. При одлучување за допуштеноста на некој доказ, судовите се водат од одредени критериуми како сериозноста на кривичното дело, сериозноста на процедуралните повреди во контекст на собирање на доказите и намерата за заобиколување на доказните правила пред судот. Ако во секој поединечен предмет судот утврди дека

правата на обвинетиот преовладуваат над интересите на кривичниот прогон, во тој случај доказите собрани на незаконит начин не може да се користат во кривичната постапка.

Исто така, од значење е што материјата за законитоста на доказите во казненото процесно законодавство е уредена во член 12 од Законот за кривична постапка. Во став 2 од овој член е пропишано „Доказите прибавени на незаконит начин или со кршење на слободите и правата утврдени со Уставот на Република Македонија, законот и меѓународните договори, како и доказите произлезени од нив, не може да се користат и врз нив не може да се заснова судска одлука“. Во оваа одредба, законодавецот акцентот го става на начинот на прибавувањето на доказите, но не и на начинот на нивното создавање. Согласно овој приод на законодавецот, создавањето на доказот на незаконит начин не го прави автоматски самото доказно средство незаконско доколку истото било прибавено во согласност со Уставот, законите и меѓународните документи.

Во контекст на ова прашање, Апелациониот суд Скопје, со пресуда воспостави пракса на разликување на поимите создавање на доказите и нивно прибирање. Судот смета дека доколку доказот е создаден на незаконит начин, како на пример аудиоснимките се направени приватно и неовластено, без судски налог за посебна истражна мерка, тоа не го прави автоматски тоа доказно средство - снимениот разговор, незаконито. Праксата воспоставена од Апелациониот суд Скопје, воспоставува ситуација во која незаконски создадените, а законски прибавените докази секогаш се применливи и дозволени во кривичната постапка заради фактот што акцентот на законодавецот е ставен врз прибавувањето, а не врз создавањето на доказите.

По однос на исклучоците кои се содржани во ставот 2 на оспорениот член 110 од Законот, Судот цени дека оваа одредба е целосно во согласност со Уставот и меѓународните стандарди и особено јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права, како и со домашната судска практика.

По однос на оспорениот став 3 од истиот член, Судот утврди дека, ова решение е во тесна поврзаност со член 22 од „Законот за СЈО“, согласно кој „Јавниот обвинител кој раководи со Јавното обвинителство, може да покрене обвинение или да нареди запирање на истражна постапка во период не подолг од 18 месеци од денот на преземањето на предметите и материјалите во

негова надлежност“. Според член 110 од Законот за јавното обвинителство по овој рок прибавените материјали и предмети имаат третман на индиции по кои постапува сега надлежното јавно обвинителство.

Во врска со ставовите 4 и 5 на оспорениот член 110 од Законот, кои се однесуваат на унишувањето на материјалите и за други прашања поврзани со сите материјали и транскрипти од незаконски прислушуваните материјали, Судот оцени дека се во целост во согласност со уставните одредби, со оглед дека со оваа одредба целосно се штитат правата на лицата против кои се води кривичната постапка, како и на оние лица кои се дел од овие прислушувани материјали.

Во наводите од првата иницијатива подносителот наведува дека Јавниот обвинител на Република Северна Македонија нема овластување и надлежност за делата за кои е надлежно Специјалното јавно обвинителство. Согласно член 6 став 5 од „Законот за СЈО“, „Јавниот обвинител на Република Македонија или друг јавен обвинител не може да презема истраги и гонење по предмети кои спаѓаат во надлежност на јавниот обвинител без негова/нејзина писмена согласност“.

Вака изнесените наводи единствено можат да се поврзат со периодот на важење на Законот за „СЈО“, кој повеќе не е во правниот поредок. Надлежноста пак на Републичкиот јавен обвинител за преземање на предметите кои беа во надлежност на „СЈО“, произлегува од Амандманот XXX на Уставот и ставот 3 на член 106, според кој „Надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на јавното обвинителство се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници“, како што е и овој Закон.

Според подносителот на првата иницијатива, оспорениот член 110 од Законот за јавното обвинителство, бил спротивен со Уставните одредби во член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, член 9 став 2, член 11 став 1, член 12 став 1, член 13 став 2, член 14 став 1, член 25, член 26 став 1, член 27 став 1 и 2, член 51 став 1 од Уставот. По однос на член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, член 9 став 2, член 11 став 1, член 13 став 2, член 25 и член 51 од Уставот, подносителот на иницијативата не наведува причини поради кои смета дека се повредени овие Уставни одредби.

Според подносителот на втората иницијатива, оспорениот член 110 од Законот за јавното обвинителство бил во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 - владеење на правото, член 9 став 2 - еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, Амандман XIX од Уставот - неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација и член 52 став 4 - забрана на ретроактивно дејство на законите од Уставот.

Со оспорениот член престанува да важи Законот за „СЈО“, престанокот е од 30 јуни 2020 година, се определува овластен тужител и правила за натамошното постапување со предметите и материјалите поврзани и кои произлегуваат од незаконското следење на комуникациите извршено во периодот меѓу 2008 и 2015 година. Ваквата формулација на оспорената одредба не го нарушува владеењето на правото пропишани во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот. Оспорената одредба не ги прави нееднакви граѓаните пред Устав и законите бидејќи во содржината на истата само се потенцира начинот на постапување со материјалите од незаконски прислушваните разговори пред и после утврдениот датум, кој датум беше утврден со двотретински закон, а со такво мнозинство беше донесен и „Законот за СЈО“.

Законодавецот има уставно овластување да ја уреди таа материја, конкретно во врска со материјалите кои произлегуваат од незаконското следење на комуникациите извршено во период од 2008 до 2015 година, а тоа го уреди со посебен закон, што не значи повреда на уставните одредби за владеењето на правото и заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Оспорениот член 110 од Законот, не е на штета на граѓаните кои биле опфатени со обвиненија поднесени до 30 јуни 2017 година и не ги става во нееднаква положба пред Законот, како што смета подносителот на втората иницијатива, кога определува дека неовластено прислушкуваните материјали после 30 јуни 2017 година, може да се користат само како индиција, но не и како доказ во постапка пред суд. Имено, вината на обвинетите лица се утврдува само со правосилна судска пресуда. Судот е оној орган кој единствено, врз основа на правично судење, може да каже дали граѓанинот е виновен или не за одредено казниво дело.

Судот утврди дека, одредбата од став 2 од Законот за Јавното обвинителство не ги става во нееднаква положба граѓаните опфатени или неопфатени со обвиненија заради различниот третман на овие материјали според член 110 од Законот. Впрочем по-

поволниот третман произлегува од член 110 од Законот кој по критичниот датум предвидува третман на овие материјали како индиции, а третманот на овие материјали како доказ изворно потекнува од Законот за „СЈО“ кој повеќе не е во сила и примена. Од овие причини Судот смета дека, нема повреда на член 9 став 2 од Уставот и нема понеповолен третман спротивно на член 52 став 4 од Уставот, а како станува збор за заокружени односи, односно за веќе поднесени обвиненија според тогаш важечки закон.

Од таму произлегува неоснованост на наводите за легализирање на незаконски прислушкуваните материјали и повратното дејствие на штета на граѓаните против кои веќе биле поднесени обвиненија, а како во член 110 од Законот, воопшто не се предвидува ретроактивноста, туку, поинаквиот третман произлегува од претходно важечките одредби од „Законот за СЈО“. Напротив, оспорената одредба за лицата кои не се опфатени со обвинение, определува поповолен третман сметајќи ги овие прибавени материјали како индиции.

Содржината од член 110 од Законот, не задира во слободата на човекот која е неприкосновена пропишано во член 12 став 1 од Уставот. Правото на слобода значи право на човекот на слободно движење, дејствување и слободно однесување. Оспорениот член не содржи одредба за определување мерка притвор, куќен притвор, ниту пропишува затворски казни со што би се ограничила слободата на човекот на која се повикува подносителот на првата иницијатива.

Во наводите во првата иницијатива се наведува дека со предметите формирани од страна на Специјалното јавно обвинителство кои се третираше во член 110 од Законот за јавното обвинителство, врз основа на незаконски докази кои не можеле да бидат основа за судска пресуда, биле притворани и казнети лица, со што смета дека е повреден член 14 став 1 од Уставот. Судот цени дека вака изнесените наводи, може да се доведат во релација само со примената на претходно важечкиот „Закон за СЈО“, но не и со оспорената одредба.

Според подносителот на втората иницијатива, легализирањето на незаконски прислушкуваните разговори преку легализирање на обвиненијата засновани на незаконски следените комуникации, го повредува правото на слобода и неповредливоста на писмата и на другите облици на комуникација, во конкретниот

случај комуникација преку телефон, со што смета дека е повреден ставот 2 на Амандман XIX од Уставот.

По однос на овие наводи, Судот цени дека, оспорениот член 110 од Законот, не е одредба со која се врши легализирање на материјалите, како што беше веќе елаборирано, бидејќи изворното уредување на оваа проблематика потекнува од „Законот за СЈО“, кој не е предмет на оцена пред овој суд.

Според подносителот, легализирањето на незаконски прислушкуваните разговори претставуваат груба повреда на правото на приватност и се во спротивност со критериумот неопходност во услови на демократско општество на кој упатува став 2 од Амандманот XIX на Уставот, Судот утврди дека оспорената одредба не уредува законитост или незаконитост на материјалите од неовластено следењето на комуникациите. Одредбата одредува субјект, начин на постапување и критичен датум до кој и од кој еден ист вид на материјали ќе се сметаат како доказ или како индиција.

Како причини за повреда на член 26 став 1 и член 27 ставови 2 и 3 од Уставот, подносителот на првата иницијатива ги наведува вршењето на претрес во домовите на осомничените лица по докази прибавени на незаконит начин со што се повредува уставната гаранција за неповредливост на домот, а се нарушува правото на граѓаните да ја напуштаат територијата на Републиката и да се вратат во неа, поради постапките на СЈО и обвинителните акти пред судовите кои биле незаконски преземени од Јавното обвинителство. По однос на ова прашање, Судот цени дека оспорената одредба не може да се доведе во корелација со вака изнесените наводи заради спецификата на нејзината содржина анализирана претходно.

Со оглед на наведеното, во оспорениот член 110 од Законот за јавното обвинителство нема елементи на повреда на уставните одредби пропишани во член 26 став 1 и член 27 ставови 2 и 3.

При формирањето на правното мислење ја имавме предвид предизвиканата општествена состојба и потреба во конкретниот временски период за постапување со неовластено прислушкуваните материјали, која беше уредена со Законот за Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите и по

која проблематика постапуваше Специјалното јавно обвинителство.

Временската ограниченост на важење на овој закон, ја предизвика потребата од носење на Законот за Јавното обвинителство кој го содржи оспорениот член 110. Овој член се однесува за предметите и материјалите кои се произлезени со неовластеното следење на комуникациите извршено во период од 2008 до 2015 година, кога од страна на државниот механизам надлежен за заштита на правата на човекот и граѓанинот, беше направена повреда на повеќе слободи и права утврдени во Уставот. Поточно, слободата и неповредливоста на писмата и сите други облици на комуникација, согласно Амандман XIX точка 1 став 1 на Уставот, а со тоа и повреда на приватноста на личниот и семејниот живот, повреда на достоинството и угледот, повреда на слободата на уверувањето, совеста, мислата, потоа моралниот интегритет на човекот, а преку него и физичкиот интегритет на човекот, што понатаму се рефлектира и на неприкосновеноста на животот.

Во функција на заштита на уставно загарантираните основни слободи и права на човекот и граѓанинот, законодавецот со оваа одредба го имал предвид општиот интерес и јавното значење, општествена оправданост, соодветност односно неопходност, пропорционалност, односно срезмерност и истата не е во спротивност со наведените уставни одредби на кои се повикуваат подносителите.

Впрочем, треба да се има предвид дека со неказнување на незаконското следење на комуникациите на граѓаните би се предизвикала заштита на едни слободи и права и тоа на една група на граѓани засегнатите, обвинетите граѓани, од една страна, но, од друга страна, би се овозможило неказнување за сторена повреда на други слободи и права и тоа на значаен број на граѓани - неповредливост на комуникацијата и други последици, што не е во функција на заштита на основните слободи и права на граѓаните како темелна вредност на уставниот поредок.

Од направената анализа и изнесената фактичка состојба произлезе дека законодавецот јасно, прецизно и недвосмислено ги пропишал начинот на користење и уништување на материјалите и транскриптите од незаконски прислушкуваните материјали, со прецизирање на рокови за уништување на истите, категорично задолжувајќи го Јавното обвинителство што да прави во конкретни започнати и незавршени обвиненија и предмети поврзани со неов-

ластено прислушуваните материјали согласно член 106 став 1 и Амандман XXX точка 1 став 1 на Уставот.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020 од 10.05.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020 со кое Уставниот суд на седницата одржана на 10 мај 2023 година, одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на член 110 од Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020) во целина, писмено го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативите поднесени од здружението „Светски македонски конгрес“ од Скопје, за оценување на уставноста на член 110 од Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020) и Влатко Илиевски, адвокат од Скопје, за оценување на уставноста на член 110 став 2 од Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020), Судот на седницата одржана на 10 мај 2023 година со мнозинство гласови го донесе Решението У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020. Според мое мислење, значаен дел од наводите во двете иницијативи беа основани, сметам дека оспорената одредба може уставно-правно да се проблематизира со одредбите од Уставот на кои се повикаа подносителите, поради што гласав против и со почит ја искажувам мојата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Како што веќе претходно и во други издвоени мислења го имам истакнато својот став, разликата во мислењето што тука сакам да ја потенцирам е од принципиелна и суштинска природа и се однесува на стандардот со уставна важност, односно во толкувањето на темелните вредности на Уставот. Уставниот суд како чувар на Уставот е должен да се грижи за остварување на највисоките темелни вредности, начела и гаранции на уставниот поредок. Во конкретниот случај, сметам дека мнозинството судии имаше погрешен и неконзистентен пристап при толкувањето на оспорената законска одредба *vis a vis* темелните вредности на нашиот уставен поредок утврдени во член 8 став 1 алинеи 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, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, како и во однос на принципот на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, утврден во член 9 од Уставот. Наспроти мнозинското толкување на овие темелни вредности, мојот став е јасен и конзистентен.

Владеењето на правото претставува таква темелна вредност од која произлегуваат бројни начела и принципи коишто го формираат нејзиното битие, особено правната сигурност којашто подразбира законите да бидат во согласност со устав, а сите други прописи со устав и закон со што се обезбедува хармонија, усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок. Таа во суштина претставува вредност којашто има императив да ги гарантира, обезбедува и афирмира сите останати темелни вредности, уставни принципи, начела и норми. Основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, не случајно се „прворангирана“ темелна вредност на нашиот уставно правен поредок. Тие се темелот на кој се заснова Уставот, тие ја претставуваат смислата и суштината на целовитоста на пишаниот Устав, со единствена цел, преку останатите темелни вредности како што се владеењето на правото, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, преку уставните принципи како принципот на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, таквите слободи и права да бидат гарантирани и заштитени. И претходно имам изнесено став според кој позитивноста е само едната страна на уставните права, имено нивната реална или фактичка страна. Покрај тоа, тие поседуваат идеална димензија. Причината за ова е тоа што уставните права, особено оние кои се однесуваат на човековите слободи и

права, се права запишани во Уставот со намера да се позитивизираат во „најголема можна мерка“. Идеалниот карактер на човековите права не исчезнува откако ќе се трансформираат во позитивни права, таа е присутна и по нивната позитивизација. Токму потрагата по идеалната димензија, со барања за оптимизација во „најголема можна мерка“ или алтернативите, барање за „гаранција за минимална позиција“ или барање за „забрана за голема диспропорција“, налага од законодавецот, особено од уставните судии сериозно да ја разберат и идеалната и реалната димензија на правото. Но, за жал, во конкретниот случај, ниту законодавецот со донесениот и сега оспорен член 110 од Законот за Јавното обвинителство, ниту мнозинството судии со својата одлука, не пристапија правилно во однос на конзистентно толкување и заштита на слободите и правата на граѓаните со цел да утврди дека со оспорениот член 110, законодавецот во суштина на граѓаните им ги повредил основните слободи и права признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, и повредувајќи го член 9 од Уставот ги ставил во нееднаква положба.

3. Ваквите мои ставови ставени во корелација со оспорената одредба беа игнорирани од мнозинството судии. Со цел да ја прецизирам мојата несогласност со мнозинството судии во конкретниот случај, неопходно е поширока елаборација на правно релевантната состојба и факти поврзани со оспорениот член 110 од Законот за јавното обвинителство:

а) На 3 декември 2007 година беше донесен Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2007), чии одредби беа изменувани и дополнувани во два наврати („Службен весник на Република Македонија“ бр.111/2008 и 198/2018), и со овој закон (во понатамошниот текст Закон за ЈО) беше уредена надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на Јавното обвинителство на Република Македонија. Во врска со надлежноста, во член 2 од овој закон беше определено дека „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“. Во однос на функционирањето, член 3 од Законот предвидуваше дека „Јавното обвинителство ги врши своите функции врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот“. Што се однесува до организацијата, според член 6 став 1 од Законот

„Јавното обвинителство се организира според принципите на хиерархија и субординација, согласно со закон“.

б) На 15 септември 2015 година беше донесен Законот за Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр.159/2015 од 15 септември 2015 година), и со овој закон (во понатамошниот текст закон за СЈО) беше уредена надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од неовластено следење на комуникациите (член 1 став 1). Притоа, во член 1 став 2 од Законот беше определено дека: „За се што не е уредено со овој закон, ќе се применува Законот за Јавното обвинителство и останатите позитивни законски прописи во Република Македонија.“ Ставот 3, пак, од истиот член пропишуваше дека „Овој закон ќе биде во сила пет години од усвојување од страна на Собранието и може да се продолжува за еднаш годишно со одлука донесена со двотретинско мнозинство од пратениците.“

Понатаму, во член 2 од наведениот закон се уредуваше значењето на изразите употребени во овој закон, при што според ставот 1, „Неовластено следење на комуникации“ се дефинира како неовластено следење на сите комуникации извршено во периодот меѓу 2008 и 2015 година, вклучително, но не и ограничено на аудиоснимки и транскрипти поднесени до Јавното обвинителство пред 15 јули 2015 година“.

Членот 6 од Законот пропишуваше дека „Со работата на Јавното обвинителство самостојно раководи јавен обвинител ...“ (став 1), „Јавниот обвинител има целосна автономија во истражувањето и гонењето на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите“ (став 2), а според ставот 5 „Јавниот обвинител на Република Македонија или друг јавен обвинител не може да презема истраги и гонење по предмети кои спаѓаат во надлежност на јавниот обвинител без негова/нејзина писмена согласност.“

Според член 22 од Законот „Јавниот обвинител кој раководи со Јавното обвинителство, може да покрене обвинение или да нареди запирање на истражна постапка во период не подолг од 18 месеци од денот на преземањето на предметите и материјалите во негова надлежност“.

в) На 9 ноември 2015 година, во врска со Законот за СЈО, беше донесен Закон за заштита на приватноста („Службен весник на Република Македонија“ бр.196/2015), при што во член 1 став 1 од овој закон се определуваше дека „Со овој закон се утврдува заштита на приватноста на граѓаните на Република Македонија, гарантирана со Уставот и Европската конвенција за човекови права, во врска со материјалите кои произлегуваат од незаконско следење на комуникации извршени во периодот од 2008 до 2015 година“ (став 1), потоа дека „Со законот се утврдува забрана за поседување, обработка, јавно објавување на материјалите од членот 1 кои претставуваат повреда на приватноста на личниот и семеен живот“ (став 2), како и дека „Со Законот се утврдува и забрана за поседување, обработка, јавно објавување и располагање на кој било начин со материјали кои произлегуваат од незаконско следење на комуникации извршени во периодот од 2008 до 2015 година, вклучувајќи и нивно користење и располагање во изборен процес, политички и други цели и постапки“ (став 3). Според член 2 од овој закон „Секој кој поседува материјали од незаконско следење на комуникации согласно со членот 1 од овој закон е должен во рок од 20 дена од денот на влегувањето во сила на овој закон да ги предаде материјалите на надлежниот јавен обвинител, согласно со закон.“

Односот меѓу наведените два закони – Законот за ЈО донесен во 2007 година и Законот за СЈО донесен во 2015 година, според надлежноста на обвинителствата на кои се однесуваат двата закони, е однос меѓу *lex generalis* закон (Законот за Јавното обвинителство од 2007 година) и *lex specialis* закон (Законот за СЈО од 2015 година) со оглед дека двете обвинителства гонат сторители на кривични дела, првото обвинителство ги гони сите сторители на кривични дела освен оние од надлежност на второто обвинителство, а второто обвинителство ги гони сторителите на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите извршено во периодот меѓу 2008 до 2015 година. Но, имајќи ја предвид функционалната и организационата поставеност на двете обвинителства определена со двата закони, а тоа е: Јавното обвинителство е единствен државен орган организиран врз принципите на хиерархија и субординација (членови 2 и 6 од Законот за Јавното обвинителство од 2007 година), а Специјалното јавно обвинителство е целосно независен и целосно автономен орган во вршењето на своите законски овластувања надвор од хиерархијата и субординацијата

во Јавното обвинителство (членови 5 и 6 од тој закон, но и други членови), прашањето за уставноста на законот за СЈО беше прашање од интерес на општата и стручната јавност. Во овој контекст неспорен факт претставува пропуштањето на Уставниот суд да се произнесе за уставноста на Законот за СЈО, односно да ја расчисти специфичната уставно-правна состојба и дилема, дали законот кој предвидуваше отстапувања од уставната определба Јавното обвинителство да е единствен државен орган во врска со гонење на сторители на кривични дела, кој пропиша постоење на друго јавно обвинителство за гонење на сторители на кривични дела кои се поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите, со дикција на законодавецот „целосно независен и целосно автономен орган“ во вршењето на своите законски овластувања, надвор од хиерархијата и субординацијата во Јавното обвинителство, е во согласност со Уставот.

г) На 16 февруари 2020 година е донесен Закон за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020 од 16 февруари 2020 година), чиј член 110 е оспорен во конкретниот случај. Притоа, според член 113 од наведениот закон „Овој закон се објавува во „Службен весник на Република Северна Македонија“, а влегува во сила и ќе започне да се применува од 30 јуни 2020 година“. Во член 112, пак, од истиот закон се определува дека Со денот на започнување на примена на овој закон престануваат да важат Законот за ЈО од 2007 и Законот за СЈО од 2015 година.

Оспорениот член 110 од наведениот закон е систематизиран во точка 26, насловена како „ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ“ (членови 108-113).

Членот 110 гласи „Јавно обвинителство не може да го заснова обвинението врз основа на незаконски прислушувани материјали“ (став 1).

Според став 2 од истиот член „Исклучок од ставот (1) на овој член се предметите на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите поднесени до надлежен суд до 30 јуни 2017 година согласно со Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите“.

Во ставот 3 се определува дека „Материјалите и транскриптите од материјалите од незаконски прислушувани материјали за предметите покренати по 30 јуни 2017 година можат да се користат само како индиции и на нив не може да се заснова обвинителен акт или обвинителен предлог и истите не можат да бидат предложени и употребени како доказ во постапката по поднесениот обвинителен акт или обвинителен предлог“.

Ставот 4 гласи „Материјалите од ставот (3) на овој член ќе се уништат во рок од три месеци по завршување на постапките по вонредни правни лекови на предметите од ставот (3) на овој член согласно со одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон. Записниците за уништување се доставуваат до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија“.

Според став 5 од истиот член „Сите останати материјали и транскриптите од незаконско прислушувани материјали кои не се предадени како докази во судовите и кои не се дел од предметите кои се во фаза на истрага согласно со ставот (3) на овој член, не можат повторно да се преслушаат и да се употребат во која било постапка и се уништуваат во рок од три месеци по завршување на постапките по вонредни правни лекови на предметите од ставот (2) на овој член, согласно со одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон. Записниците за уништување се доставуваат до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија“.

Од анализата на оспорениот член 110 од новиот Закон за Јавното обвинителство произлегува дека истиот го уредува следното:

- дека новото Јавно обвинителство не може да го заснова обвинението врз основа на незаконски прислушувани материјали (член 110 став 1) и

- дека постои исклучок од претходното начело - кое се однесува на предметите на укинатото СЈО, според кој предметите поднесени до надлежен суд до 30 јуни 2017 година согласно Законот за СЈО може да се засноваат на незаконски прислушувани материјали од периодот 2008 до 2015 година (член 110 став 2),

- дека постои исклучок односно на незаконски прислушувани материјали за предметите покренати по 30 јуни 2017 година: (1) на нив не може да се заснова обвинителен акт или обвинителен предлог, (2) не можат да бидат предложени и употребени како доказ во постапката по поднесениот обвинителен акт или обвинителен предлог, но (3) можат да

се користат како индикации за натамошни истражувања (член 110 став 3) При тоа наведените материјали од ставот 3 ќе се уништат во рок од три месеци по завршувањето на постапките по вонредни правни лекови по предметите од ставот 3 на овој член, на начин за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон (член 110 став 4), а сите останати материјали од незаконското прислушување кои *не се предадени како докази во судовите и кои не се дел од предметите кои се во фаза на истрага според ставот 3 од овој член, не можат повторно да се преслушаат и да се употребат во која било постапка и се уништуваат во рок од три месеци по завршување на постапките по вонредни правни лекови на предметите од ставот (2) на овој член, согласно со одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон (член 110 став 5).

Во однос на оспорениот член 110 став 1 од Законот според кој „Јавно обвинителство не може да го заснова обвинението врз основа на незаконски прислушувани материјали“, според мое мислење истиот може да се толкува како конкретизација на определбата од член 12 став 2 на Законот за кривичната постапка кој уредува дека „доказите прибавени на незаконит начин или со кршење на слободите и правата утврдени со Уставот, закон и меѓународни договори како и доказите произлезени од нив, не можат да се користат и врз нив не може да се заснова судската одлука“. Ваквата законска определба има уставен основ во уставната гаранција на слободата и неповредливоста на сите облици на комуникација, освен кога е тоа неопходно заради спречување или откривање на кривични дела и заради водење на кривична постапка (Амандман XIX точка 1 ставови 1 и 2 на Уставот), потоа во уставната гаранција за почитување и заштита на достоинството и угледот на граѓанинот, како и за почитувањето и заштитата на приватноста на личниот и семејниот живот на граѓанинот (член 25 од Уставот), и со темелните вредности на нашиот уставен поредок основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.

Определувањето во ставот 2 „Исклучок од ставот (1) на овој член се предметите на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите поднесени до надлежен суд до 30 јуни 2017 година согласно со Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите“ всушност значи дека наведениот објект (материјалите добиени со

прислушување извршено на незаконит начин во периодот меѓу 2008 и 2015 година), ако е содржан (незаконски прислушуваниот материјал) во предметите поднесени до надлежен суд до 30 јуни 2017 година согласно Законот за СЈО (односно ако тие предмети и материјали се поднесени до суд во рокот од 18 месеци согласно член 22 од Законот за СЈО сметано од денот на преземањето на материјалите на 30 декември 2015 година), на тие материјали може да се засноваат предметите на Јавното обвинителство. Тоа понатаму значи дека преземените материјални и процесни дејствија на тоа јавно обвинителство засновани, завршени и предадени на суд согласно на Законот за СЈО, ќе се завршат според така формираните обвинителски предмети со оглед дека имале таква законска основа во време на нивното поднесување, со што е исполнета функцијата на тоа Јавно обвинителство пропишана со специјалниот закон. Таквата уреденост на исклучокот (член 110 став 2) од општото правило - обвинение од Јавното обвинителство да не може да се заснова на незаконски прислушувани материјали (член 110 став 1), има објективизираност, легитимна цел, општествена оправданост, поради што член 110 став 2 од Законот за Јавното обвинителство предвидува и пропишува окончување на тие предмети. Таквата одредба е во функција на темелната вредност владеење на правото и има основа во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Уште повеќе, согласно една од помодерните теории за толкување на Уставот, теоријата на „живиот устав“, односно Устав што се менува како што се менуваат времињата и општествените реалности, неспорно е дека Законот за СЈО и причинско-последичните, односно каузално поврзаните одредби со сега оспорениот член 110 од Законот за Јавното обвинителство, може да бидат предмет на уставно-судска анализа и низ ваква призма. Општествените реалности и потреби се менливи и во случаи кога одредени појави или поточно кажано аномалии и злоупотреби на системот предизвикале одредена општествена состојба, како состојбата со масовното прислукување на граѓаните, налагаат потреба законодавецот да интервенира во функција на заштита на уставно загарантираните основни слободи и права на човекот и граѓанинот, и санкционирање на секој кој со злоупотреба и на незаконски начин ги повредил основните слободи и права на граѓаните.

Токму општиот, јавниот интерес и јавното значење на оваа состојба и последиците кои произлегоа од неа, ја наложиле пот-

ребата од донесување на закон за СЈО со цел да ги испита наводите не само за тешките повреди на основните слободи и права на граѓаните сторени со масовно прислушкување во период 2008 - 2015, туку и наводите за злоупотреби и сторени кривични дела (од друга правна природа) од една специфична категорија на граѓани носители на највисоки и високи државни функции, од друга правна природа. Ваквата општествена оправданост на постапката на законодавецот да создаде специјален закон за СЈО, има своја објективизираност, која произлегува од бројни неутрални меѓународни извештаи како на пример извештаите на Европската комисија со наводи за “заробена држава”. Истата има легитимна цел која се состои во тоа што за сторителите на ваквите тешки повреди на слободите и правата на граѓаните, на Уставот и законите, не само за самата повреда, туку и за наводите и индициите за бројни злоупотреби има неопходност од соочување со правдата. Имајќи го предвид неславното досие на нашата држава во поглед на појава на вакви општествено неприфатливи и уставно недозволенни состојби на масовни злоупотреби и прислушување на граѓаните, легитимната цел и оправданост налага да се уреди законска основа за откривање и казнување на сторителите на ваквите кривични дела. Во тој контекст, во функција на откривање и казнување на сторителите на кривичните дела кои истовремено биле и носители на највисоките и на високи функции во државата, што значи за специфична категорија на граѓани, јасно е дека член 110 став 2 од Законот за Јавното обвинителство предвидува и пропишува окончување на предметите предадени од специјалното јавно обвинителство на надлежен суд, во ситуација кога специјалното обвинителство престанало да постои, а старото јавно обвинителство е реорганизирано, од што произлегува дека оваа законска одредба има преоден карактер и не уредува материја во контекст на членовите 9, 11, 12, 13, 14, 25, 26, 27, 51 и 52 од Уставот и на Амандман XIX. Од овие причини сметам дека не може да се постави прашање за уставноста на таа законска одредба со наведените одредби од Уставот на кои упатуваат подносителите на иницијативите.

Во горенаведениот контекст согласен сум со мнозинството судии, но она во што се разликувам со својот став, и го истакнувам како несогласност претставува уредувањето во член 110 став 3 од Законот.

Исклучокот кој законодавецот го прави во член 110 став 3, по мое длабоко уверување го повредува принципот на еднаквост

на граѓаните пред Уставот и законите, а со тоа ги повредува нивните основни слободи и права утврдени во Уставот и признати во меѓународното право. Според исклучокот содржан во ставот 3 од член 110 од Законот „Материјалите и транскриптите од материјалите од незаконски прислушувани материјали за предметите покренати по 30 јуни 2017 година можат да се користат само како индикации и на нив не може да се заснова обвинителен акт или обвинителен предлог и истите не можат да бидат предложени и употребени како доказ во постапката по поднесениот обвинителен акт или обвинителен предлог“.

Ваквото разграничување односно различна правна квалификација и третман на едни исти „незаконски прислушувани материјали“, кои до одреден датум до 30 јуни 2017 година, можат да бидат квалификувани и третирани како доказ, а истите тие материјали по овој датум да бидат квалификувани и третирани само како индикации, претставува повреда на еднаквоста на граѓаните. Освен што претставува повреда на уставниот принцип на еднаквост според кој една иста категорија граѓани до 30 јуни 2017 година биле ставени во потешка положба, а по овој датум граѓаните опфатени во незаконски прислушувани материјали (што ги прави граѓани во иста правна и фактичка положба како и оние до 30 јуни 2017, сите се опфатени со незаконски прислушувани материјали) се ставени во привилегирана положба, ваквото разграничување и овој исклучок се спротивни на општествената оправданост на постапката на законодавецот да создаде специјален закон за СЈО чија рефлексивност и правна поврзаност продолжува и во новиот Закон за Јавното обвинителство во оспорениот член 110 став 2, за кој веќе истакнав дека има и своја објективизираност и легитимна цел. По мое длабоко уверување, за да се оправда целосно ваквата постапка на законодавецот во 2015 година со донесувањето на Законот за СЈО, правилен и уставно оправдан пристап би претставувал еднаков третман на материјалите кои произлегле од неовластеното следење на комуникациите извршено во периодот меѓу 2008 и 2015 година, со цел испитување на наводите и гонење на сите сторители на кривични дела поврзани или кои произлегуваат од истите. Пропуштањето на законодавецот, да постапи согласно Законот за СЈО според кој „Овој закон ќе биде во сила пет години од усвојување од страна на Собранието и може да се продолжува за еднаш годишно со одлука донесена со двотретинско мнозинство од пратениците“, и целосно да ја оправда општествената оправданост, неговата легитимна цел и

неговата неопходност во едно демократско општество, со цел расчистување со една тешка „траума“ во нашето општество, не може да биде оправдување за ваквото разграничување и различна правна квалификација на едни исти „незаконски прислушувани материјали“ како во оспорениот став 3 од член 110. Понатаму, последиците од ваквата нееднаквост се дотолку поголеми ако се има предвид фактот што нејасна и спротивна на јавниот интерес е временската одредница којашто законодавецот ја уредил, за тоа до кога може незаконски прислушуваниите материјали да бидат третираны како доказ, односно до 30 јуни 2017 година. Нејасен, од аспект на принципот на еднаквост на граѓаните, е изборот токму на тој датум кој всушност произлегува од Законот за СЈО. Условно кажано „легализирањето“ на незаконски прислушуваниите разговори, како последица на принципот на неопходност во услови на демократско општество и легитимната цел до одреден датум, и промена на третманот на неовластено прислушуваниите материјали, по тој датум, односно нивна „делегитимизација“ и третман како индиција, а некако доказ, е спротивно и на јуриспруденцијата и судската практика на ЕСЧП како и на Апелациониот суд Скопје, кој со пресуда воспостави пракса според која незаконски создадените, а законски прибавените докази секогаш се применливи и дозволени во кривичната постапка заради фактот што акцентот на законодавецот е ставен врз прибавувањето, а не врз создавањето на доказите.

При градењето на мојот став, го зедев предвид целокупниот контекст на случајот, сите релевантни факти кои претходеа на донесувањето на оспорениот член 110 од Законот за Јавното обвинителство, неопходноста во едно демократско општество да се разјасни состојбата која се создаде со масовното незаконско следење на комуникациите во периодот меѓу 2008 и 2015 година, неопходноста секој одговорен да се соочи со последиците од тешките повреди на основните слободи и права на граѓаните, и со последиците кои произлегоа од таквите повреди. Притоа јасна е мојата определба дека со неказнување на незаконското следење на комуникациите на граѓаните и последиците кои произлегуваат од нив, би се предизвикала заштита на едни слободи и права и тоа на една група на граѓани засегнатите, обвинетите граѓани, од една страна, (поради што сметам дека исклучокот во ставот 2 е уставно допуштен) но, од друга страна, би се „отежнало“ казнувањето за сторени повреди и кривични дела на истата категорија граѓани опфатени со незаконски прислушуваниите материјали,

поради што сметам дека исклучокот од став 3 на член 110 го повредува член 9 од Уставот. Покрај тоа, ваквата правна состојба (отежната правда) претставува повреда на основните слободи и права на граѓаните како оние опфатени со прислушуваниите материјали така и на сите останати.

Од уставно правен аспект, член 110 од Законот е проблематичен и од причина што уредува материја која е предмет на уредување на процесен закон со кој се уредува вредноста на доказите и доказните средства како што тоа прашање се уредува со Законот за кривичната постапка, а не како во конкретниот случај со Законот за јавното обвинителство кој е организационен, материјален закон.

4. Во контекст на изнесеното, сметам дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорениот член 110 став 3 од Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020), и суштински да ја испита неговата уставна оправданост и согласност со темелните вредности на Уставот, односно со одредбите од член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, како и со член 9 од Уставот.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020 од 10.05.2023)

49.

У.бр.17/2023

- Ангажирање на лица со договор за волонтирање и лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело

Прашањето, во кој закон и на кој начин треба да бидат регулирани одредени односи во правото, е прашање за кое одлучува законодавецот кој согласно неговите уставни овластувања од член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, има право да донесува закони за регулирање на одредени односи во правото, па и со закон

да го регулира и прашањето во врска со начинот на ангажирање на лица во институциите врз основа на договор за волонтирање и договор за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело, истовремено и право истото да го ограничи, а како што е Законот за трансформација во редовен работен однос.

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” број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 10 мај 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на членовите 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и 16 од Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија” број 20/2015 и 44/2015).

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на членовите 1, 2, 3, 4 и 5 од Законот означен во точката 1 од Решението.

3. Државната комисија за спречување на корупцијата, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на одредбите од точките 1 и 2 од Законот означен во точката 1 од Решението.

Според наводите од иницијативата, подносителот – Државната комисија за спречување на корупцијата, во спроведувањето на своите законски надлежности извршила антикорупциска проверка на Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија” број 20/2015 и 44/2015), при што утврдила состојби коишто укажуваат на ангажирање на голем број лица во јавниот сектор со примена на одредбите од Законот за трансформација во редовен работен однос, коишто

според подносителот создаваат висок ризик за корупција, со што се доведува во прашање потребата од неговото постоење во целина.

При анализата на законските одредби, Државната комисија утврдила дека овој закон во целина е спротивен со член 8 став 1 алинеи 1 и 3, член 9 и член 32 ставови 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, со следното образложение:

Одредбите од член 1 до член 5 од Законот се однесуваат на трансформацијата во редовен работен однос на неопределено време за лицата утврдени во член 1 од Законот. Според член 1 од Законот 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, додека член 2 став 1 од Законот утврдува дека трансформирањето во работен однос на неопределено работно време ќе се искористи исклучиво за лицата од член 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 автентичното толкување на член 1 од Законот, под друг договор се подразбира договор за отстапување на привремен агенциски работник, а според автентичното толкување на член 2 став 1 од Законот, под најмалку три месеци сметано до 30.11.2014 година, треба да се толкува како три последователни месеци што непосредно претходат на 30.11.2014 година, односно периодот од 01.09.2014 година до 30.11.2014 година.

Во Законот со член 3 став 1 е предвиден рок од 30 дена од стапување на сила на Законот за склучување на договори за засновање на работен однос на неопределено време со тие лица, односно за донесување решенија. Со измените и дополнувањата на Законот, овој рок е продолжен на 90 дена и рокот е изминат, од

што произлегува дека овие одредби се од времен карактер и од сегашен аспект се неприменливи.

Во членовите 3 и 4 и член 5 став 1 од Законот е пропишана постапката за трансформација на склучените договори за волонтирање, договори за дело и/или авторски договори или други договори за ангажирање на лица за извршување на работи во работен однос преку склучување на договори за засновање на работен однос на неопределено време, односно со донесување на решенија за вработување на неопределено време. Дополнително, член 5 став 2 од Законот утврдува дека лицата кои ќе го остварат правото од член 3 од овој закон, во рок од шест месеци се должни да ги исполнат општите и посебните услови за вработување на соодветното работно место утврдени со закон и со актите за систематизација на институцијата.

Одредбата од член 5 став 2 од Законот, јасно укажува дека на лицата опфатени со член 1 од Законот, им дава право на вработување на работно место на кое може и да не ги исполнуваат условите утврдени со материјалниот закон и актот за систематизација и утврден е рок од шест месеци за обезбедување на тие услови. На тој начин, овие лица Законот ги ставил во повластена или поповолна положба над другите граѓани, што неспорно претставува повреда на член 8 став 1 алинеи 1 и 3, член 9 и член 32 ставови 1 и 2 од Уставот.

Според подносителот, и покрај тоа што горенаведените одредби се од времен карактер и сега веќе неприменливи, смета за потребно да го истакне неспорниот факт дека со примена на истите во наведениот период се извршило заобиколување/ суспендирање на условите и постапката за вработување пропишани со посебните материјални закони, што води кон повреда на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото, утврдени како темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија во член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот, правото на еднаквост на граѓаните во слободите и правата, како и правото на еднаквост пред Уставот и законите, утврдени во член 9 од Уставот, како и повреда на правото на работа, слободен избор на вработување и достапност до секое работно место под еднакви услови, како основно човеково право, утврдени во член 32 ставови 1 и 2 од Уставот.

Подносителот смета дека натамошното опстојување на Законот остава можност со идна измена и дополнување на неговите одредби (измена/дополнување на роковите и периодите во кои се ангажирани лица) да се создадат услови за нивна повторна примена во иднина.

Понатаму, со одредбите од членовите 6 и 7 од Законот за трансформација во редовен работен однос е пропишан начинот на ангажирање на лица со договор за волонтирање во институциите од јавниот сектор, додека во член 8 од Законот, е утврдено ограничување за институциите од јавниот сектор за ангажирање лица врз основа на договор на дело, не повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година, односно не повеќе од три лица во институциите во кои вкупниот број на вработени е помал од 300 лица и за период не подолг од 24 месеци. Во член 9 од Законот се утврдува исклучок од член 8, согласно кој институциите може да ангажираат лица над утврдениот процент и со поголемо времетраење од предвиденото, по претходно обезбедена согласност од Министерството за финансии.

Според подносителот, поаѓајќи од тоа дека позитивната законска регулатива за вработување во јавниот сектор содржи критериуми/услови кои треба да ги исполнува секој кој е заинтересиран да конкурира на одредено работно место под еднакви услови, нејасно е од кои причини овој закон чија цел била трансформација на договорите за ангажирање на лица во редовен работен однос на неопределено време, содржи и одредби кои регулираат ангажирање на лица во институциите од јавниот сектор со договори за дело, без притоа да утврди под кои услови, критериуми и со која цел.

Подносителот наведува и дека водејќи се од повеќе негативни примери од своето постапување коишто укажуваат на дискреционо постапување на одговорните лица во институциите при ангажирање на поголем број на лица, токму со примена на одредбите од членовите 8 и 9 од Законот, подносителот смета дека овие одредби не обезбедуваат еднаков пристап на граѓаните до правото да бидат ангажирани во институциите од јавниот сектор, што од аспект на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси претставува висок ризик од корупција.

За подносителот, несомнено е дека одредбите од членовите 6, 7, 8 и 9 од Законот го повредуваат правото на еднаквост

на граѓаните во слободите и правата и правото на еднаквост пред Уставот и законите, што отвора можност за дискреција во постапувањето, злоупотреба на јавното овластување и службената должност, остварување на корист за себе или друг, коруптивни дејствија и судир на интереси, а што несомнено од аспект на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси претставува висок ризик од корупција.

Од сето погоре изнесено подносителот смета дека оспорениот закон не е во согласност со одредбите од член 8 став 1 алинеи 1 и 3, член 9 и член 32 ставови 1 и 2 од Уставот, што исто така претставува повреда на член 51 од Уставот на Република Северна Македонија, согласно кој во Република Северна 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 предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на Законот за трансформација во работен однос, а по спроведување на постапката да донесе одлука со која истиот се укинува.

4. На седницата Судот утврди дека Собранието на Република Македонија во февруари 2015 година го донело Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија” број 20/2015 и 44/2015), кој стапи на сила со денот на неговото објавување на 12.02.2015 година.

Судот утврди и дека на 19.03.2015 година, е објавен и влезен во сила Законот за изменување и дополнување на Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија број 44/2015), а во истиот службен весник, законодавецот изнел и автентично толкување на член 1 и член 2 став 1 од Законот.

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 9 од Уставот, се гарантира еднаквоста на граѓаните на Република Северна Македонија 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 член 32 став 1 од Уставот, секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност. Уставот со член 32 став 2, утврдува дека секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место. Според член 32 став 5 од Уставот, остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори.

Член 51 од Уставот утврдува дека во Република Северна 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.

Според член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија донесува закони и дава автентично толкување на законите.

Согласно член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот, а според член 28 алинеја 3 од Деловникот на Судот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Законот за трансформација во редовен работен однос содржи 16 члена, а законските одредби се меѓусебно поврзани со цел регулирање на постапката за трансформација во редовен работен однос на лицата ангажирани со договор и ограничување на бројот и периодот на лицата кои може да се ангажираат со договор во институциите од јавниот сектор.

Со член 1 од оспорениот закон се уредени прашањата коишто се предмет на регулирање со Законот.

Со членовите 2, 3, 4 и 5 од оспорениот закон се уредува постапката за трансформацијата во редовен работен однос на неопределено време.

Со членовите 6, 7, 8, 9 и 10 од Законот, се регулира ограничување на периодот и бројот на лица кои може да се ангажираат со договор.

Одредбите од членовите 11, 12, 13 и 14 од Законот, се казнени одредби.

Член 15 е преодна и завршна одредба, а член 16 го регулира влегувањето во сила на Законот.

Според член 1 од оспорениот 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 член 2 став 1 од Законот се уредува дека трансформирањето во работен однос на неопределено време ќе се искористи исклучиво за лицата од член 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, а според став 2 на наведениот член, лицата кои ги исполнуваат условите од став 1 на овој член можат да имаат прекин на договорите во периодот по 30.11.2014 година, но не подолго од еден месец. Со ставовите 3, 4 и 5 од член 2 од Законот се уредени условите за трансформирањето на договорите на лицата кои биле ангажирани со договори, а договорот им е прекинат поради бременост и/или раѓање.

Со членовите 3, 4 и 5 од оспорениот закон е пропишана постапката за трансформација на договорите за ангажирање во работен однос, преку склучување на договори за засновање на работен однос на неопределено време, односно со донесување на решенија за вработување на неопределено време.

Со член 3 од Законот е уреден рок од 90 дена од стапување на сила на овој закон, во кој треба да се склучат договорите за засновање на работен однос на неопределено време, односно да се донесат решенијата за вработување со лицата ангажирани со договор, начинот на нивното донесување и приоритетот во однос на динамиката при засновањето на работниот однос на неопределено време.

Со член 4 од Законот е уредена постапката за издавање согласност од Министерството за финансии за обезбедени фина-

нски средства за трансформација во работен однос на неопределено работно време на лицата од член 2 од овој закон.

Со член 5 став 1 од Законот е уредена обврската за приложување на согласноста од член 4 од овој закон во постапката за пријавување на лицата со кои се склучени договори за работа, односно за кои се донесени решенија за вработување во Агенцијата за вработување, а со став 2 на член 5 од Законот и обврска за лицата кои ќе го остварат правото од член 3 од овој закон, во рок од шест месеци да ги исполнат општите и посебните услови за вработување на соодветното работно место утврдени со закон и со актите за систематизација на институцијата.

Од содржината на погоре наведените законски одредби, Судот утврди дека одредбите од член 2 ставови 1 и 2 од Законот, го регулираат временскиот период за извршување работи врз основа на договор за лицата од член 1 од овој закон, како услов за трансформирањето во работен однос на неопределено работно време.

Судот утврди дека рокот за склучување на договорите, односно за донесување на решенијата за засновање на работен однос на неопределено време со лицата од член 2 од Законот, е изминат, со што е исцрпена правната сила на одредбите во правниот поредок коишто го регулираат трансформирањето во работен однос на неопределено работно време и веќе не можат да регулираат односи надвор од пропишаните.

Уставниот суд веќе постапувал по претходно поднесена иницијатива со која се оспорувал 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”), меѓутоа не се впуштил во мериторно одлучување по иницијативата бидејќи утврдил дека станува збор за одредби од темпорален карактер коишто веќе ја исцрпиле својата содржина и дејство во правниот поредок, поради што согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот, донел Решение У.бр.43/2019 од 25 септември 2019 година, со кое ја отфрлил иницијативата за поведување постапка за оценување на нивната уставност, поради постоење на процесни пречки.

Во конкретниот случај, Судот констатира дека со истекот на законски предвидениот рок за склучување на договорите, односно носење на решенија за трансформација согласно одредбите на погоре наведениот член 2 ставови 1 и 2 од оспорениот закон е

исцрпена содржината и правното дејство и на останатите одредби од член 2 ставови 3, 4 и 5, како и на членовите 3, 4 и 5 од Законот, бидејќи се во корелација со одредбите од член 2 ставови 1 и 2 од Законот, со што се исполнети условите за отфрлање на иницијативата во овој дел, согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд поради постоење на процесна пречка за мериторно одлучување по иницијативата.

Со членовите од 6 до 9 од оспорениот закон, се регулира ограничување на периодот и бројот на лица кои може да се ангажираат со договор.

Одредбите од членовите 6 и 7 од Законот се однесуваат за лицата кои се ангажирани со договор за волонтирање, додека одредбите од членовите 8 и 9 од Законот се однесуваат за лицата кои се ангажираат за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело.

Со одредбите од член 6 ставови 1 и 2 од Законот за трансформација во редовен работен однос, се пропишува забрана на институциите да ангажираат лица со договор за волонтирање на период подолг од 6 месеци, како и забрана за лицето кое било ангажирано со волонтерски договор шест месеци во институција, за повторно негово ангажирање со договор за волонтирање во наредните три години во истата или во друга институција, додека со член 7 од Законот, се уредува обврската на институциите за обезбедување согласност од Министерството за финансисии за ангажирање на лица со договор за волонтирање, како и останатата документација во прилог кон барањето за согласност.

Понатаму, во член 8 од Законот е утврдено ограничување за институциите за ангажирање лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело, не повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година, односно не повеќе од три лица во институциите во кои вкупниот број на вработени е помал од 300 лица и за период не подолг од 24 месеци.

Во член 9 став 1 од Законот се утврдува исклучок од член 8, согласно кој институциите може да ангажираат лица над утврдениот процент и со поголемо времетраење од предвиденото, по претходно обезбедена согласност од Министерството за финансисии, додека со став 2 на член 9 од Законот, се утврдува обврска на институциите за обезбедување согласност од Министерството

за финансии при ангажирање на лица со договор чиј надомест е поголем од две просечни нето-плати во Република Северна Македонија исплатени во претходната година, според податоците објавени од Државниот завод за статистика на Република Северна Македонија.

Помеѓу останатите наводи за спротивноста на предметниот закон со Уставот се и наводите дека не е јасно од кои причини овој закон, чија цел била трансформација на договорите за ангажирање на лица во редовен работен однос на неопределено време, содржи и одредби кои регулираат ангажирање на лица во институции од јавниот сектор со договори за дело, без притоа да утврди под кои услови, критериуми и со која цел.

Прашањето, во кој закон и на кој начин треба да бидат регулирани одредени односи во правото, е прашање за кое одлучува законодавецот кој е надлежен да ги креира законите и да го уредува предметот на нивното уредување. Оттука, Судот смета дека од аспект на погоре изнесените наводи за оспорување на Законот, не може да се постави прашањето за неговата согласност со Уставот, имајќи предвид дека законодавецот согласно неговите уставни овластувања од член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, има право да донесува закони за регулирање на одредени односи во правото, па и со закон да го регулира и прашањето во врска со начинот на ангажирање на лица во институциите врз основа на договор за волонтирање и договор за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело, истовремено и право истото да го ограничи.

Според член 10 од Законот, ограничувањата од членовите 8 и 9 од овој закон не се однесуваат на: лицата ангажирани на проекти и проектни единици финансирани од странски извори - заеми и донации и стручни лица кои се ангажираат за потребите на Советот за јавни набавки и Бирото за судски вештачења, повремени набљудувачи и стрелци во Управата за хидрометеоролошки работи, лица за непосредно прибирање на податоци во Државниот завод за статистика.

Судот не гледа неуставност на погоре наведената одредба од оспорениот закон, за која во иницијативата и не се изнесени наводи за нејзината спротивност со одредбите на Уставот.

Понатаму, подносителот смета дека одредбите од членовите 6, 7, 8 и 9 од оспорениот закон коишто се однесуваат на ограни-

чување на периодот и бројот на лица кои може да се ангажираат со договор за волонтирање и лицата кои можат да бидат ангажирани за извршување на физичка и/или интелектуална работа, врз основа на договор на дело, го повредуваат правото на еднаквост на граѓаните во слободите и правата и правото на еднаквост пред Уставот и законите и дека отвораат можност за дискреција во постапувањето, злоупотреба на јавното овластување и службената должност, како и остварување на корист за себе или друг, коруптивни дејствија и судир на интереси.

Со Законот за волонтерството („Службен весник на Република Македонија” број 85/2007, 161/2008 и 147/2015 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 124/2019 и 103/2021) се уредени волонтерството, условите и начинот на вршење на волонтерството, правата и обврските на волонтерите и организаторот на волонтерството, договорот за волонтерството и евиденцијата на волонтерската работа.

Според член 2 од Законот за волонтерството, волонтерството претставува активност од интерес за Република Северна Македонија која придонесува за подобрување на квалитетот на животот со активно вклучување на луѓето во општествениот живот, како и за развој на хумано и рамноправно демократско општество.

Член 3 од Законот за волонтерството уредува дека под волонтерство се подразбира доброволно давање на лични услуги, знаења и вештини и /или вршење на други активности во корист на други лица, органи, организации и други институции, без надомест, дека со овој закон не се ограничува можноста да се даваат волонтерски услуги кои се од непостојана или случајна природа на доброволна основа, без надомест, но дека под волонтерство, според овој закон, не се подразбира вршење на волонтерски стаж, согласно со Законот за работните односи.

Во главата II од Законот за волонтерството, се уредени условите и начинот на вршење на волонтерството. Според член 6 став 2 од овој закон, организаторот на волонтерската работа од став 1 на овој член, ја утврдува потребата од ангажирање на волонтери, видот на услугите и начинот и постапката за обезбедување на истите, врз основа на програма за волонтирање, а според член 8 став 2 од Законот за волонтерството, организаторот на волонтерската работа е должен во рок од 60 дена од денот на издавањето на согласноста од став 1 на овој член, да го извести

Министерството за труд и социјална политика за почетокот на волонтирањето на странското лице. Начинот, постапката и евиденцијата за издавање на согласноста од став 1 на овој член, според став 3 на член 8 од Законот, ја пропишува министерот за труд и социјална политика.

Член 9 од Законот за волонтерството уредува дека организаторот на волонтерската работа не смее волонтерот да го стави во нееднаква положба заради расата, бојата на кожата, полот, возраста, здравствената состојба, односно инвалидност, религиозното, политичкото или друго убедување, националното или социјалното потекло, статусот на семејството, имотната состојба, половата насоченост или заради други лични околности.

Според член 21 од Законот за волонтерството, надзор над спроведување на одредбите од овој закон врши Министерството за труд и социјална политика. Инспекцискиот надзор го врши Државниот инспекторат за труд преку инспекторите за труд, а според член 22 став 1 алинеја 2 од Законот за волонтерството се предвидува глоба во износ од 500 до 1.000 евра во денарска противвредност, која ќе се изрече за прекршок на одговорното лице кај организаторот на волонтерската работа ако постапи спротивно на член 9 од овој закон во кој всушност е транспониран уставниот принцип од член 9 од Уставот со кој се гарантира еднаква правна положба на граѓаните пред Уставот и законите.

Одредбите за ангажирање на волонтери согласно оспорениот закон треба да се разгледуваат комплементарно со одредбите од Законот за волонтерството, па оттука имајќи предвид дека со Законот за волонтерството е пропишана процедурата за потребата од ангажирање на волонтери, како и условите и начинот на вршење на волонтерството, вклучително и прекршочни одредби за непочитување на принципот на еднаквост при ангажирањето на лица со договор за волонтирање, а со одредбите од членовите 6 и 7 на оспорениот закон, ограничувањето на периодот и бројот на лица кои може да се ангажираат со договор за волонтирање, вклучително и потребата за обезбедување согласност од Министерството за финансии за таа цел, според Судот неосновани се наводите од иницијативата дека погоре наведените одредби на оспорениот закон имплицираат дискреционо постапување од страна на институциите, како и повреда на принципот на еднаквост од член 9 од Уставот.

Според член 619 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 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 215/2021), со договор за дело вршителот на работата (претприемач, изведувач на работи) се обврзува да изврши определена работа, како што е изработка или поправка на некој предмет или извршување на некоја физичка или интелектуална работа и слично, а нарачувачот се обврзува за тоа да му плати надомест.

Во Законот за облигационите односи е дефинирана целта за ангажирање на лица за вршење на волонтерски работи и лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело, додека со одредбите од членовите 8 и 9 од оспорениот Закон за трансформација во редовен работен однос се регулира ограничување на периодот и бројот на лица кои може да се ангажираат со наведените договори во институциите од јавниот сектор, како и обврска на институциите за обезбедување согласност од Министерството за финансии за потребата од нивно ангажирање. Според Судот, ангажирањето на лица во институциите врз основа на наведените договори, не е препуштено на дискреционо постапување од страна на институциите имајќи предвид дека за потребата од ангажирање на лица со наведените договори потребна е согласност од Министерството за финансии по претходно барање за потребата од нужноста за ангажирање на лица со придружна документација за исполнување на предвидените услови при ангажирање на лица.

Имајќи го предвид погоре изнесеното, интенцијата на законодавецот е со оспорениот Закон за трансформација во редовен работен однос, на посебен начин да се доуредат односите во правото во врска со ангажирање на лица со договор за волонтирање и за вршење на волонтерски работи и лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело, со тоа што законодавецот водел сметка за можните злоупотреби на начинот на ангажирање на овие лица во институциите од јавниот сектор што се согледува од пропишаните казнени одредби од членовите 11, 12, 13 и 14 од оспорениот закон.

Имено, со член 11 став 1 од оспорениот закон се уредува дека лицето кое раководи со институцијата која ќе ангажира лице со договор за волонтирање подолго од шест месеци или ќе ангажира лице со договор за волонтирање во периодот од три години

после истекот на претходното волонтирање ќе се казни со казна затвор од шест месеци до три години, а според став 2 на наведениот член дека склучените договори за волонтирање кои се резултат на дејствијата на овој член се ништовни. Воедно, со член 12 став 1 од оспорениот закон се уредува дека лицето кое раководи со институцијата која ќе склучи договор за волонтирање без обезбедена согласност од Министерството за финансии ќе се казни со казна затвор од шест месеци до три години, а според став 2 на членот од Законот, и дека склучените договори за волонтирање кои се резултат на дејствијата од овој член се ништовни.

Понатаму, со член 13 од оспорениот закон, се уредува дека: (1) лицето кое раководи со институцијата која ќе ангажира лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа, врз основа на договор на дело и/или авторски договор со кој лицето е ангажирано за извршување на работа во процент поголем од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година, а која нема согласност за тоа од Министерството за финансии ќе се казни со казна затвор од шест месеци до три години, (2) лицето кое раководи со институцијата која има помалку од 300 вработени, а која ќе ангажира повеќе од 3 лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело и/или авторски договор со кој лицето е ангажирано за извршување на работа, а која нема согласност од Министерството за финансии ќе се казни со казна затвор од шест месеци до три години, (3) лицето кое раководи со институцијата која ќе ангажира лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа, врз основа на договор на дело и/или авторски договор со кој лицето е ангажирано за извршување на работа во времетраење подолго од 24 месеци, а која нема согласност од Министерството за финансии ќе се казни со казна затвор од шест месеци до три години, (4) во пресметувањето на процентот, односно во утврдување на бројот на склучени договори не се сметаат договорите регулирани со член 10 од овој закон и (5) склучените договори кои се резултат на дејствијата од овој член се ништовни. Воедно, според член 14 од оспорениот закон, лицето кое раководи со институцијата која ќе ангажира лица со договор на дело и/или авторски договор со кој лицето е ангажирано за извршување на работа, а чиј надомест е поголем од две просечни нето-плати во Република Македонија, исплатени во претходната година, објавена од Државниот завод за статистика на Република Македонија, а кое не обезбедило согласност од Министерство за финансии, ќе се казни со казна затвор од шест месеци до три години.

Судот, во однос на членовите 11, 12, 13, и 14 од оспорениот закон, не наоѓа нивна спротивност со одредбите на Уставот, допо-

лнително во иницијативата нема наводи за причините за нивната неуставност.

Имајќи ги предвид казнените одредби од член 11, 12, 13, и 14 од оспорениот закон со кои се запретени казни затвор од шест месеци до три години за раководните лице кои ќе ангажираат лица со наведените договори, спротивно на предвидените одредби од овој закон и без обезбедена согласност од Министерството за финансии, вклучително и ништовност на склучените договори за волонтирање кои се резултат на такви дејствија, Судот оцени дека неосновани се наводите во иницијативата дека одредбите од членовите 6, 7, 8 и 9 од оспорениот закон, отвораат можност за коруптивни дејствија и судир на интереси.

Според член 15 од оспорениот закон, лицата од член 2 од овој закон кои склучиле договор за вработување, односно за кои е донесено решение за вработување, продолжуваат со ангажманот во институцијата до стапување во сила на договорот, односно решението за вработување и за нив не се однесуваат ограничувањата предвидени со овој закон. Институциите кои за трансформирањето во работен однос на неопределено работно време на лицата од член 1 на овој закон треба да ги усогласат актите за систематизација на работните места, истите ќе треба да ги донесат најдоцна во рок од 14 работни дена од денот на влегување во сила на овој закон, според прописите кои важеле до денот на влегување во сила на овој закон. Доколку за лицата од член 2 ставови (3) и (5) е потребна измена на актите за систематизација на работните места, институциите ќе ги усогласат актите за систематизација под истите услови утврдени со овој член, во рок од 15 работни дена од денот на влегувањето во сила на овој закон.

Одредбите од член 15 од оспорениот закон се преодни и завршни одредби, а одредбата од член 16 го регулира влегувањето во сила на Законот. Во иницијативата со која се оспорува целината на Законот за трансформација во редовен работен однос, нема наводи за нивна спротивност со одредбите на Уставот.

И во однос на овие одредби од предметниот закон, Судот не наоѓа нивна спротивност со одредбите на Уставот. Законодавецот има право да ги регулира настанатите односи кои важеле до денот на влегување во сила на овој закон, како и влегувањето во сила на Законот.

6. Имајќи го предвид погоре наведеното, пред Судот не се постави прашањето за согласноста на членовите 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и 16 од Законот за трансформација во редовен работен однос со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителот во иницијативата, а во однос на членовите 1, 2, 3, 4 и 5 од Законот, Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Судот за отфрлање на иницијативата во овој дел, поради постоење на процесна пречка за одлучувањето по иницијативата.

7. Поради 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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.17/2023 од 10.05.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.17/2023 со кое Уставниот суд, на седницата одржана на 10 мај 2023 година, одлучи да не поведе постапка за оценка на уставноста на членовите 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и 16 од Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/ 2015 и 44/ 2015) и да ја отфрли иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на членовите 1, 2, 3, 4 и 5 од истиот закон, ние судиите на Уставниот суд, д-р Дарко Костадиновски и д-р Осман Кадриу, писмено го образложуваме нашето несогласување со следново

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативата поднесена од Државната комисија за спречување на корупцијата Судот на седницата одржана на 10 мај 2023 година со мнозинство гласови го донесе Решението У.бр.17/2023. Според наше мислење, наводите во иницијативите

беа основани, оспорениот закон може уставно-правно да се проблематизира со одредбите од Уставот на кои се повика подносителот на иницијативата, поради што гласавме против и со почит ја искажуваме нашата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Мнозинството судии во аргументацијата на својата одлука се повика на следните аргументи:

2.1. Во однос на членовите 1, 2, 3, 4 и 5 од Законот за трансформација во редовен работен однос:

„Уставниот суд веќе постапувал по претходно поднесена иницијатива со која се оспорувал 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“), меѓутоа не се впуштил во мериторно одлучување по иницијативата бидејќи утврдил дека станува збор за одредби од темпорален карактер коишто веќе ја исцрпиле својата содржина и дејство во правниот поредок, поради што согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот, донел Решение У.бр.43/2019 од 25 септември 2019 година, со кое ја отфрлил иницијативата за поведување постапка за оценување на нивната уставност, поради постоење на процесни пречки.

Во конкретниот случај, Судот констатира дека со истекот на законски предвидениот рок за склучување на договорите, односно носење на решенија за трансформација согласно одредбите на погоре наведениот член 2 ставови 1 и 2 од оспорениот закон е исцрпена содржината и правното дејство и на останатите одредби од член 2 ставови 3, 4 и 5, како и на членовите 3, 4 и 5 од Законот, бидејќи се во корелација со одредбите од член 2 ставови 1 и 2 од Законот, со што се исполнети условите за отфрлање на иницијативата во овој дел, согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд поради постоење на процесна пречка за мериторно одлучување по иницијативата”.

2.2. Во однос на членовите 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и 16 од Законот за трансформација во редовен работен однос:

„Помеѓу останатите наводи за спротивноста на предметниот закон со Уставот се и наводите дека не е јасно од кои причини овој закон, чија цел била трансформација на договорите за ангажирање на лица во редовен работен однос на неопределено време, содржи и одредби кои регулираат ангажирање на лица во институции од јавниот сектор со договори за дело, без притоа да утврди под кои услови, критериуми и со која цел.

Прашањето, во кој закон и на кој начин треба да бидат регулирани одредени односи во правото, е прашање за кое одлучува законодавецот кој е надлежен да ги креира законите и да го уредува предметот на

нивното уредување. Оттука, Судот смета дека од аспект на погоре изнесените наводи за оспорување на Законот, не може да се постави прашањето за неговата согласност со Уставот, имајќи предвид дека законодавецот согласно неговите уставни овластувања од член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, има право да донесува закони за регулирање на одредени односи во правото, па и со закон да го регулира и прашањето во врска со начинот на ангажирање на лица во институциите врз основа на договор за волонтирање и договор за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело, истовремено и право истото да го ограничи.

Во Законот за облигационите односи е дефинирана целта за ангажирање на лица за вршење на волонтерски работи и лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело, додека со одредбите од членовите 8 и 9 од оспорениот Закон за трансформација во редовен работен однос се регулира ограничување на периодот и бројот на лица кои може да се ангажираат со наведените договори во институциите од јавниот сектор, како и обврска на институциите за обезбедување согласност од Министерството за финансии за потребата од нивно ангажирање. Според Судот, ангажирањето на лица во институциите врз основа на наведените договори, не е препуштено на дискреционо постапување од страна на институциите имајќи предвид дека за потребата од ангажирање на лица со наведените договори потребна е согласност од Министерството за финансии по претходно барање за потребата од нужноста за ангажирање на лица со придружна документација за исполнување на предвидените услови при ангажирање на лица.

Имајќи го предвид погоре изнесеното, интенцијата на законодавецот е со оспорениот Закон за трансформација во редовен работен однос, на посебен начин да се доуредат односите во правото во врска со ангажирање на лица со договор за волонтирање и за вршење на волонтерски работи и лица за извршување на физичка и/или интелектуална работа врз основа на договор на дело, со тоа што законодавецот водел сметка за можните злоупотреби на начинот на ангажирање на овие лица во институциите од јавниот сектор што се согледува од пропишаните казнени одредби од членовите 11, 12, 13 и 14 од оспорениот закон.

Имајќи ги предвид казнените одредби од членовите 11, 12, 13, и 14 од оспорениот закон со кои се запретени казни затвор од шест месеци до три години за раководните лица кои ќе ангажираат лица со наведените договори, спротивно на предвидените одредби од овој закон и без обезбедена согласност од Министерството за финансии, вклучително и ништовност на склучените договори за волонтирање кои се резултат на такви дејствија, Судот оцени дека неосновани се наводите во иницијативата дека одредбите од членовите 6, 7, 8 и 9 од оспорениот закон, отвораат можност за коруптивни дејствија и судир на интереси”.

3. Како што веќе претходно и во други издвоени мислења го имаме истакнато својот став, разликата во мислењето што тука сакаме да ја потенцираме е од принципиелна и суштинска природа и се однесува на стандардот со уставна важност, односно во толкувањето на темелните вредности на Уставот. Уставниот суд како чувар на Уставот е должен да се грижи за остварување на највисоките темелни вредности, начела и гаранции на уставниот поредок. Во конкретниот случај, сметаме дека мнозинството судии имаше погрешен и неконзистентен пристап при толкувањето на оспорениот закон *vis a vis* темелните вредности на нашиот уставен поредок утврдени во член 8 став 1 алинеи 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, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, понатаму принципот на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, утврден во член 9 од Уставот, како и правото на работа, слободен избор на вработување и достапност до секое работно место под еднакви услови, како основно човеково право, утврдени во член 32 ставови 1 и 2 од Уставот.

Наспроти мнозинското толкување на овие темелни вредности, нашиот став е јасен и конзистентен. Основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, не случајно се „прворангирана“ темелна вредност на нашиот уставно правен поредок. Тие се темелот на кој се заснова Уставот, тие ја претставуваат смислата и суштината на целовитоста на пишаниот Устав, со единствена цел, преку останатите темелни вредности како што се владеењето на правото, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, преку уставните принципи како принципот на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, преку уставните норми како правото на достапност до секое работно место под еднакви услови, таквите слободи и права да бидат гарантирани и заштитени особено од Уставниот суд преку уставно-судска апстрактна контрола на закони или законски одредби со кои се повредуваат, како во конкретниот случај со Законот за трансформација во редовен работен однос. Позитивноста е само едната страна на уставните права, имено нивната реална или фактичка страна. Покрај тоа, тие поседуваат идеална димензија. Причината за ова е тоа што уставните права, потенцираме повторно, особено оние кои се однесуваат на човековите слободи и права, се права запишани во Уставот со намера да се позитивизираат во „најголема можна

мерка". Идеалниот карактер на човековите права не исчезнува откако ќе се трансформираат во позитивни права, таа е присутна и по нивната позитивизација. Токму потрагата по идеалната димензија, со барања за оптимизација во „најголема можна мерка“ или алтернативите, барање за „гаранција за минимална позиција“ или барање за „забрана за голема диспропорција“, бара од законодавецот и особено од уставните судии сериозно да ја разберат и идеалната и реалната димензија на правото. Но, за жал, ниту законодавецот со, во конкретниот случај, донесениот и сега оспорен закон ниту мнозинството судии во конкретниот случај со својата одлука, не пристапи правилно во однос на конзистентно толкување и заштита на слободите и правата на граѓаните повредени со конкретниот оспорен закон, во смисла на барањето за обезбедување на нивна позитивизација во „најголема можна мерка“. За жал, мнозинството судии не успеа правилно да протолкува и да утврди дека со оспорениот закон во целина, законодавецот во суштина на граѓаните им ги повредил основните слободи и права признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, ги ставил во нееднаква положба, и им го ускратил правото на достапност до секое работно место под еднакви услови, како основно човеково право, наспроти одредена група на граѓани (опфатени со Законот) кои ги ставил во привилегирана положба.

Анализирајќи го оспорениот закон, како и наводите изнесени во иницијативата за причините поради кои се оспорува неговата уставност, го утврдивме следното:

Оспорениот Закон за трансформација во редовен работен однос во член 1 уредува дека 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.

Во член 2 од оспорениот закон, се определува на кои лица и под кои услови ќе се спроведе трансформирањето. Имено, според

член 2 став 1 од Законот, трансформацијата ќе се искористи исклучиво за лицата од член 1 од овој закон, кои извршуваат работи врз основа на договор во период од најмалку 3 месеци сметано до 30.11.2014 година (според автентичното толкување од законодавецот под најмалку три месеци, се подразбира три последователни месеци што непосредно претходат на 30.11.2014 година, односно периодот од 01.09.2014 година до 30.11.2014 година), а кои исто така имаат важечки договори и во моментот на трансформирањето на работниот однос, со тоа што 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, поточно до 30.12.2014 година. Со член 2 ставови 3, 4 и 5 од оспорениот закон се уредени условите за трансформирање на договорите на лицата кои биле ангажирани со договори, а договорот им е прекинат поради бременост и/или раѓање.

Според автентичното толкување на законодавецот, одредбата од член 1 од Законот треба да се толкува така што трансформирањето во работен однос на неопределено работно време се однесува на лица ангажирани за извршување работа во институциите утврдени во овој член, а се ангажирани со договор за волонтирање, договор на дело и/или авторски договор или друг договор под кој се подразбира договор за отстапување на привремен агенциски работник, а не се подразбираат договорите за ангажирање на лица на еднократни проекти, особено проекти финансирани од странски извори-донации и заеми.

Воспоставениот услов „лицата да имаат важечки договор и во моментот на трансформирањето на работниот однос, упатува на тоа дека лицата кои имале прекин од еден месец или повеќе поради бременост и/или раѓање, ќе може да засноваат работен однос на неопределено време, доколку по прекилот повторно бидат ангажирани со договор. Законот не содржи услови и критериуми под кои лицето со прекин, повторно се ангажира со цел да го стекне условот да има важечки договор и во моментот кога се врши трансформацијата, од што произлегува дека тоа е препуштено на дискреционо одлучување на одговорните лица во институциите, што е во спротивност со принципот на владеењето на правото.

Со членовите 3 и 4 и член 5 став 1 од Законот, е пропишана постапката за трансформација на договорите за ангажирање во работен однос, преку склучување на договори за засновање на

работен однос на неопределено време, односно со донесување на решенија за вработување на неопределено време. Имено, институциите, според член 3 став 1 од Законот, се должни да склучат договори за засновање на работен однос на неопределено време, односно да донесат решенија за вработување со лицата ангажирани со договор, во рок од 90 дена од стапување на сила на овој закон. Рокот во овој став со донесувањето на Законот изнесуваше 30 дена, за потоа, законодавецот со Законот за изменување и дополнување на Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија” број 44/2015), да го измени овој рок на 90 дена.

Дополнително, член 5 став 2 од оспорениот закон утврдува дека лицата кои ќе го остварат правото од член 3 од овој закон, во рок од шест месеци се должни да ги исполнат општите и посебните услови за вработување на соодветното работно место утврдени со закон и со актите за систематизација на институцијата.

Од содржината на оваа законска одредба, произлегува дека пред засновањето на работен однос на неопределено време, лицата воопшто не подлежат на соодветни проверки во однос на исполнетоста на општите и посебните услови за вработување на соодветното работно место утврдени со закон и со актите за систематизација на институцијата. Поточно, оваа одредба јасно укажува на тоа дека на лицата на кои се однесува трансформацијата во редовен работен однос на неопределено време, овој закон им дава право на вработување и на работно место на кое може и да не ги исполнуваат условите утврдени со материјалниот закон и актот за систематизација и утврден е рок од шест месеци за обезбедување на тие услови.

На овој начин, оспорениот закон овозможува заобиколување на условите и постапката за вработување пропишани со посебните материјални закони со што овие лица се ставени во повластена или поповолна положба над сите останати граѓани што, според нас, води кон повреда на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеење на правото, како темелни вредности на уставниот поредок, повреда на правото на еднаквост на граѓаните во слободите и правата и правото на еднаквост пред Уставот и законите, како и повреда на правото на работа, слободен избор на вработување и достапност до секое работно место под еднакви услови, како основно човеково право.

При аргументацијата на нашите ставови, ние го имавме предвид фактот дека трансформирањето во работен однос на неопределено време, според одредбите од член 2 ставови 1 и 2 од Законот, се однесува за точно одреден период и за точно одредени лица кои во тој период биле ангажирани, како и фактот дека роковите за склучување на договорите, односно за донесување на решенијата за засновање на работен однос на неопределено време со лицата од член 2 од оспорениот закон, е изминат и од сегашен аспект одредбите се исцрпени во примената односно неприменливи, меѓутоа, го имавме предвид и фактот дека со донесениот закон рокот за склучување на договорите, односно за донесување на решенијата за засновање на работен однос на неопределено време, изнесуваше 30 дена, а по неговото истекување, со цел да продолжи трансформацијата во работен однос на неопределено време на лица ангажирани со договор, законодавецот направи измени и дополнувања на Законот и го продолжи овој рок на 90 дена.

Оттука, според нас, иако дел од одредбите се од времен карактер, сепак сметаме дека опстојувањето на оспорениот закон во правниот поредок, остава можност со идна негова измена и дополнување (измена/дополнување на роковите и периодите во кои се ангажирани лица) да се создадат услови за нивна повторна примена во иднина, а како што претходно, законодавецот согласно уставното овластување да донесува закони, истите да ги менува и дополнува, изразил нормативна волја, и тоа го сторил со новите услови и рокови коишто ги уреди со Законот за изменување и дополнување на Законот за трансформација во редовен работен однос, и го продолжи рокот за примена на Законот.

Круцијален аргумент во овој контекст, според нас, беше фактот дека со укинување на овој закон, со силата на уставните аргументи во нашата уставно-судска анализа и оценка кои преточени во одлука за укинување на оспорениот закон, Уставниот суд ќе поставеше уставни граници за законодавецот, за материја (уредена со оспорениот закон) која со тежината на повредите на Уставот кои се евидентни, никогаш повеќе да не смее со законски измени и дополнувања повторно да го „оживее“ и да го врати во примена или пак да донесе нов идентичен или сличен закон. Уставниот суд со своите толкувања и аргументи ќе ги исцрташе линиите на уставно допуштеното во поглед на оваа или слична материја која ќе преставува обврска за законодавецот која не може и не смее да ја игнорира.

Понатаму, анализирајќи го Законот во целина, исто така утврдивме дека начинот на кој се врши трансформацијата во работен однос на неопределено време, неспорно имплицира повреда на Уставот.

Имено, јасно е дека овој закон е донесен со цел, лица ангажирани со договор за волонтирање и со договор за дело, да добијат статус на вработени лица на неопределено време. При ова се употребува терминот трансформација во работен однос на неопределено работно време, што би значело дека се поаѓа од тоа дека се врши трансформација на веќе настанат работен однос (на определено време), во друг вид работен однос, во случајов работен однос на неопределено време. Меѓутоа, според нас, не може да се прифати дека лице работно ангажирано со договор за волонтирање, договор на дело и/или авторски договор или друг договор коишто се облигациони договори, е со статус на вработено лице во институцијата, односно во работен однос на определено време којшто може да се трансформира во работен однос на неопределено време, бидејќи лице времено ангажирано со договор за волонтирање, со договор за дело и друг договор, не претставува работен однос којшто децидно е уреден со Законот за работните односи, туку договорен однос за работно ангажирање и тие договори по својата природа и форма се целосно облигациони договори. Договорот за дело е врзан со делото, а со извршувањето на делото, тој се смета за исполнет. Договорот за дело не може да се смета како договор за вработување ниту како алтернатива на договорот за вработување. Одредбата во член 1 „или друг договор“ со својата нејасност и непрецизност, исто така не го задоволува есенцијалниот принцип на правна сигурност, кој е суштински елемент или поточно претставува битие на темелната вредност владеење на правото.

Понатаму, според одредбите од член 6 ставови 1 и 2 од Законот, институциите не смеат да ангажираат лица со договор за волонтирање на период подолг од 6 месеци, а лицето кое било ангажирано со волонтерски договор шест месеци во институција, не може повторно да биде ангажирано со договор за волонтирање во наредните три години во истата или во друга институција.

Од ова произлегува дека Законот на лицата волонтери опфатени во периодот утврден во член 2, им ги трансформира договорите за волонтирање во работен однос на неопределено време, додека на други им го ограничува волонтирањето до 6 месеци,

дополнително и три години забрана за волонтирање на истото лице во истата институција, но не само во истата институција, туку и во сите други институции во наредните три години.

Според нас, нејасен е ваквиот нормативен потег во оспорениот закон, дотолку повеќе што законодавецот донел Закон за волонтерство, каде со член 2 се уредува дека волонтерството претставува активност од интерес за Република Северна Македонија која придонесува за подобрување на квалитетот на животот со активно вклучување на луѓето во општествениот живот, како и за развој на хумано и рамноправно демократско општество, а со член 3 став 1 од Законот, дека под волонтерство се подразбира доброволно давање на лични услуги, знаења и вештини и/или вршење на други активности во корист на други лица, органи, организации и други институции, без надомест. Но јасно е дека со ваквото законско решение, волонтерите опфатени со оспорениот закон, се ставаат во привилегирана положба во однос на сите волонтери пред стапувањето во сила на законското решение, како и по неговото исрпување во примената, со што се повредува принципот на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите.

Понатаму, во член 8 од Законот за трансформација во редовен работен однос е утврдено ограничување за институциите од јавниот сектор за ангажирање лица врз основа на договор на дело, не повеќе од 1% од вкупниот број на вработени на крајот од претходната година, односно не повеќе од три лица во институциите во кои вкупниот број на вработени е помал од 300 лица и за период не подолг од 24 месеци. Во член 9 се утврдува исклучок од член 8, согласно кој институциите може да ангажираат лица над утврдениот процент и со поголемо времетраење од предвиденото, по претходно обезбедена согласност од Министерството за финансии.

Имајќи го предвид погоре наведеното, а поаѓајќи од тоа дека позитивната законска регулатива за вработување во јавниот сектор содржи критериуми/услови кои треба да ги исполнува секој кој е заинтересиран да конкурира на одредено работно место под еднакви услови, нејасно е од кои причини овој закон, чија цел била трансформација на договорите за ангажирање на лица во редовен работен однос на неопределено време, содржи и одредби кои регулираат ангажирање на лица во институции од јавниот сектор со договори за дело, без притоа да утврди под кои услови, критериуми и со која цел, што според нас, особено со исклучокот

предвиден во член 9, остава можност за дискреционо и арбитрарно постапување на одговорните лица во институциите при ангажирање на поголем број на лица, токму со примена на одредбите од членовите 8 и 9 од Законот, коишто не обезбедуваат еднаков пристап на граѓаните до можноста да бидат ангажирани во институциите од јавниот сектор, а со дискреционите права кои може да водат до арбитрарност се повредува темелната вредност на нашиот уставен поредок владеењето на правото.

Законот за работните односи го предвидува договорот за вработување како единствен начин на засновање на работен однос.

Имено, според член 14 од Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија” број 62/2005, ... и 120/ 2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 110/2019, ... и 288/2021): (1) Договор за вработување се склучува за време чие траење однапред не е определено (работен однос на неопределено време). (2) Договор за вработување може да се склучи и за време чие траење однапред е определено (работен однос на определено време). (3) Договор за вработување, во кој не е утврдено времето за кое е склучен договорот, се смета за договор за вработување на неопределено време.

При ова, институтот „трансформација во работен однос на неопределено време” е регулиран со член 46 од Законот за работните односи, според кој: (1) Договор за вработување може да се склучи на определено време за вршење на исти работи, со прекин или без прекин до пет години. (2) Договор за вработување на определено време за замена на привремено отсутен работник може да се склучи до враќање на привремено отсутниот работник. (3) Работниот однос заснован со договор за вработување на определено време, освен договорот за вработување за вршење на сезонска работа, се трансформира во работен однос на неопределено време, ако работникот продолжи да работи по истекот на рокот од став (1) на овој член, под услови и на начин утврдени со закон. (4) По исклучок работниот однос заснован со договор за вработување на определено време може да се трансформира во работен однос на неопределено време и пред истекот на рокот од став (1) на овој член, ако работникот работи повеќе од две години на работно место кое е ослободено по основ на пензионирање или други основи и за кое се обезбедени финансиски средства,

доколку работодавачот утврди дека има трајна потреба од работникот, под услови и на начин утврдени со закон.

Од погоре цитираните законски одредби јасно произлегува дека работниот однос може да се заснова на определено време и на неопределено време. И во двата случаи, се зборува за заснован работен однос, во првиот случај од времен карактер, а во вториот случај од траен карактер.

Од цитираните законски одредби, исто така произлегува дека трансформацијата на еден работен однос во друг, мора за претпоставка да има претходно заснован работен однос (на определено време), којшто потоа се трансформира во работен однос на неопределено време.

Од одредбите од Законот за трансформација во редовен работен однос, не произлегува дека се трансформира еден работен однос во друг, туку дека договор склучен според друг закон се трансформира во работен договор во согласност со Законот за работните односи, поточно дека договор за волонтирање, договор на дело и/или авторски договор или друг договор, се трансформираат во редовен работен однос на неопределено време. Меѓутоа, наведените договори, не се договори за заснован работен однос, а ако нема заснован работен однос, не може да постои трансформација во друг работен однос.

Ангажирањето лица во процесот на работа од страна на работодавачот, може да се врши на различни начини, со различни видови на договори, но неспорно е дека постои значителна разлика помеѓу договор за вработување на определено време и договор за волонтирање, договор на дело и/или авторски договор или друг договор. Суштинската разлика се состои во тоа што работата на определено време е предмет на регулирање со Законот за работните односи, што неспорно не е исто со договор за дело којшто е предмет на регулирање со Законот за облигационите односи и со договорот за волонтирање, регулиран со Законот за волонтерството.

Според тоа, сметаме дека оспорениот закон со кој се регулира трансформирање во работен однос на неопределено време на лицата ангажирани во јавниот сектор, чиј правен основ не е договорот за вработување на определено време и кои не потпаѓаат под режимот на Законот за работните односи, значи заобиколување на предвидениот начин за засновање на работен однос на

неопределено време, и заобиколување на целата правна процедура согласно која може да се заснова работен однос на неопределено време, и не е во функција на обезбедување на принципот на владеење на правото и правната сигурност на граѓаните. Воедно, самиот факт дека овој закон води до засновање на работен однос на неопределено време, без објавување на оглас на кој можат да се јават сите граѓани, зборува за воспоставување на правни механизми преку кои се стеснува пристапот до пазарот на трудот, што според нас, не е во согласност со член 32 ставови 1 и 2 од Уставот, според кои секој има право на работа, слободен избор на вработување и секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место.

4. Во контекст на изнесеното, цениме дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорениот закон и суштински да ја испита неговата уставна оправданост и согласност со член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, член 9 од Уставот, како и член 32 ставови 1 и 2 од Уставот.

Судии на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски и
д-р Осман Кадриу
(У.бр.17/2023 од 10.05.2023)

50.

У.бр.14/2020, У.бр.36/2020 и У.бр.192/2020
- Закон за јавно обвинителство

Законот за јавното обвинителство бил донесен во предвидената процедура онака како што бара Амандманот XXX на Уставот, односно со потребното двотретинско мнозинство од кој аспект Уставниот суд има исклучива надлежност да врши уставно-судска оценка.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 23.05.2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА ПОСТАПКА за оценување на уставноста на Законот за јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020) во целина и посебно оспорените член 4 став 2 и член 29 ставови 2 и 3 од означениот закон.

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на:

- Указот за прогласување на Законот за јавното обвинителство бр.08-1411/1 од 16 февруари 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020);

- член 110 ставови 1, 2 и 3 и член 113 од Законот означен во точката 1 од ова решение и

- деловите на иницијативите со кои се бара меѓусебна оценка на согласноста на означените акти во точката 1 и точка 2 алинеи 1 и 2 од ова решение со одредбите од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 91/2008, 119/2010 и 23/2013) и одредбите од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.38/2001, 98/2002, 9/2003, 47/2003, 64/2003, 67/2003, 51/2006, 5/2007, 15/2007, 26/2007, 30/2007, 58/2007, 105/2007, 116/2007, 129/2007, 157/2007, 29/2008, 51/2008, 86/2008, 114/2008, 42/2009, 62/2009, 141/2009, 162/2009, 40/2010, 83/2010, 166/2010, 172/2010, 95/2011, 151/2011, 170/2011, 67/2013, 145/2014, 62/2015, 41/2016 и 153/2016).

3. Тодор Петров од Скопје, како претседател на „Светскиот македонски конгрес“, Томе Тодоровски, адвокат од Свети Николе и Михајло Маневски од Скопје до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа одделни иницијативи за оценување на уставноста на актите означени во точките 1 и 2 од ова решение.

- Во иницијативата поднесена од „Светскиот македонски конгрес“ се предлага донесување на решение за запирање на извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземале согласно оспорените акти, бидејќи истите не се во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 став 1, член 75 став 1 и член 106 став 4 од Уставот на Република Северна Македонија, како и со член 95 став 2, член 96 став 1, член 97, член 103, член 173 став 1 и член 174 став 1 од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија, а во врска со член 61 став 2 и член 67 став 2 од Уставот.

Во продолжение на иницијативата се цитираат сите означени одредби (во целост, а не само означените ставови, како и член 52 од Уставот), а потоа подносителот дава свој коментар по однос на правното значење на означените и цитирани одредби.

Според подносителот на иницијативата при гласањето за Законот за јавното обвинителство на одржаната седница на 16 февруари 2020 година не е постигнато потребното двотретинско мнозинство, како што предвидува член 106 став 4 од Уставот, затоа што за Законот гласале 74 пратеници, 23 гласале против и немало воздржани.

Спротивно на правата на претседателот на Собранието утврдени во Уставот и Деловникот на Собранието веднаш по гласањето претседателот изјавил: „гласањето го поништувам“ со што овозможил обраќање на пратениците Лилјана Поповска и Ферид Мухиќ без да ги соопшти резултатите од гласањето во согласност со член 97 став 7 и член 103 од Деловникот.

За жал, претседателот на Собранието спротивно на Уставот и Деловникот повикал на повторно гласање и со резултат 80 гласа „за“ и ниту еден глас „воздржан“ соопштил дека Законот е донесен и покрај процедуралните забелешки од пратениците во Собранието дека Законот не бил донесен.

Се разбира, ниту можело да се повтори гласањето со поименично утврдување на резултатите од гласањето, по барање на претседателот на Собранието или на еден пратеник поддржан од најмалку десет пратеници, затоа што предлогот не добил пет гласа повеќе или помалку од потребното двотретинско мнозинство за неговото донесување согласно член 97 став 2 од Деловникот.

Спротивно на член 67 од Уставот претседателот на Собранието не го применил Деловникот, туку постапил спротивно на службената положба и го прекршил Уставот. На тој начин постапил спротивно и на член 61 од Уставот, бидејќи ги пречекорил овластувањата и ја повредил службената положба, постапил спротивно на Уставот во кој е утврдено дека организацијата и функционирањето на Собранието се уредуваат со Устав и со Деловник.

Имајќи предвид дека Законот не бил донесен, претседателот на Собранието постапил спротивно и на член 173 став 1 од Деловникот, бидејќи Предлог-законот го доставил до претседателот на Републиката заради потпишување на Указот за прогласување на Законот за јавното обвинителство, кој не бил донесен. Недонесен закон не може да биде прогласен со указ, од каде претседателот на Собранието, во овој случај постапил спротивно на член 75 став 1 од Уставот, бидејќи поднел указ до претседателот на Републиката за прогласување на закон што не бил донесен во согласност со Уставот и Деловникот. Имајќи предвид дека Законот не бил донесен постапил спротивно и на член 52 од Уставот, бидејќи пристапил кон негово објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Врз основа на наведеното се предлага Судот по спроведената постапка да ги поништи оспорените акти.

- Во иницијативата поднесена од Томе Тодоровски од Свети Николе се наведува дека оспорените акти се во спротивност со членовите: 1, 2, 8, 51, 52, 61, 67, 75 и 106 од Уставот, како и со членовите: 95, 96, 103, 104, 173 и 174 од Деловникот на Собранието.

Имено, од оспорениот указ може да се забележи дека е потпишан од страна на претседателот на Републиката и од страна на претседателот на Собранието. Притоа на 16.02.2020 година претседателот на Собранието излегол од својата надлежност и спротивно на Деловникот за работа и Уставот го поништил без никаква причина гласањето на Законот за јавното обвинителство поради што ги повредил темелните вредности на уставниот поредок, грубо го повредил владеењето на правото поради што била доведена во прашање правната сигурност во уставниот поредок. Ако се погледне начинот на „донесување“ на Законот не може да се зборува за владеење на правото, туку за владеење на „хаос, анархија и безредие“ имајќи ги предвид сите злоупотреби и

прекршувања на Деловникот при „донесувањето“, односно недонесувањето на Законот.

Оттаму, подносителот предлага Судот да ги прибави стенографските белешки или пак видеоматеријалот од седницата од кои јасно може да се види дека кога претседателот на Собранието повикал на гласање за Законот гласале 74 пратеници, а против 23. Според тоа Законот не го добил потребното мнозинство или 81 глас и согласно Деловникот се смета дека тој не е донесен по што требало да се премине на друга точка од дневниот ред. Во моментот кога претседателот на Собранието видел дека Законот не е изгласан го поништил гласањето што е спротивно на Деловникот, затоа што во Деловникот никаде не пишува дека претседателот на Собранието може да поништи завршено гласање во кое еден закон не е донесен и истиот не можел да не ја почитува јасно искажаната волја на 119 пратеници, не може да се повика на ново гласање, бидејќи истото било завршено. Ова било еднострано поништување од страна на претседателот на Собранието, поради тоа што не постоела одредба за такво постапување.

По завршувањето на гласањето тој бил должен и требало само да констатира дека Законот за јавното обвинителство не е донесен бидејќи немало потребно мнозинство од 81 глас, во кој момент требало да се почитува Деловникот и да се кажат добиените гласови за (74) и против (23), како и тоа дека Законот не е донесен. Според Деловникот, претседателот на Собранието не може да поништи гласање за еден закон што не добил потребно мнозинство и не може веднаш да го стави неизгласаниот закон на повторно гласање. Ставањето на Законот на повторно гласање било грубо кршење и непочитување на Деловникот на Собранието, така што ова претставува еден од низата преседани и кршења на Деловникот.

Повеќе од јасно било дека претседателот на Собранието немал деловничко право, немал деловничка надлежност и немал никакво овластување да постапи на наведениот начин, бидејќи бил должен да постапува согласно Деловникот и да се грижи за неговата примена. Заради ова тој немал надлежност и да го достави оспорениот закон на потпис кај претседателот на Републиката и сето ова било спротивно на Уставот и Деловникот. Указот бил злоупотребен од страна на претседателот на Собранието, а бидејќи се барало да се прогласи Закон што воопшто не постоел во законската регулатива. Недозволиво било, не можело и не

смеело со „класична злоупотреба“ на службената должност и овластување, со недозволиво поништување на гласање, недозволиво повторно гласање и еден потпис претседателот на Собранието да прогласи со указ недонесен закон, од каде ова го немало „никаде во светот“. Не смеело спротивно на националните и државните интереси и кршење на Уставот и Деловникот и непочитување на резултатот од гласањето, спротивно на Уставот да се објави Законот, та така ли се остварувало владеењето на правото и вака ли треба да функционира Собранието и претседателот на Собранието во иднина?

Од сето наведено предлага Судот да ги поништи оспорените акти и да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните дејствија и акти што се преземаат врз основа на нив. Ова од причина што постоела можност од предизвикување на штетни правни последици пред сè во работата на кривичните судови, бидејќи постоеле два закони кои регулирале иста правна материја на различен начин, а во примената на Законот за јавното обвинителство и Законот за кривичната постапка доаѓало до судир или колизија со што ќе се создадел хаос.

- Во иницијативата на Михајло Маневски се наведува дека постои повреда на владеењето на правото како темелна уставна вредност од член 8 став 1 алинеја 3, член 9, член 51, член 52 став 3, член 91 став 1 алинеја 2, член 106 став 1 од Уставот и Амандман X став 2 на Уставот, повреда на член 95, член 96, член 103, член 132 и член 170 став 1 алинеи 1 и 3 од Деловникот на Собранието и на член 65 од Деловникот на Владата

Сторените тешки повреди на Уставот, како и на повеќе одредби од Деловникот на Собранието и Деловникот на Владата подносителот на иницијативата подробно ги образлага во два посебни дела на иницијативата и тоа:

1. Повреди на Уставот и процедурата при предлагање и донесување на Законот за јавното обвинителство и

2. Материјално-правни одредби од Законот за јавното обвинителство спротивни на Уставот.

Во првиот дел од иницијативата преку повикување и цитирање на одредби од Деловникот на Собранието и Деловникот на Владата се дава приказ на историјатот на оспорениот Закон за јавно обвинителство почнувајќи од поднесувањето на предлогот за носење на оспорениот закон во скратена постапка од 9

февруари 2020 година, па сè до 16.02.2020 година кога Законот е донесен. Опфатени се повеќе моменти од процедурата на носење на Законот како: од кого и кога бил подготвен Предлог-законот, кој го доставил и кога до Собранието, кога биле закажани 134. и 135. седница на Собранието, каков бил нивниот тек, се посочува дека се работи за Закон за кој се предлагало носење по скратена постапка, дека Предлогот на законот бил повлечен, па потоа веднаш доставен нов корегирани текст на Законот и друго.

По однос на ставањето на новиот корегирани текст на Предлог-закон за јавното обвинителство, по скратена постапка, според подносителот на иницијативата, била сторена повреда на Уставот, Деловникот на Собранието и Деловникот на Владата. Ова од причина што Деловникот на Владата не познавал одредби за „нов корегирани текст“, а член 65 од овој акт предвидувал само можност за јазично редактирање (лекторирање) на материјалите што ги подготвува Владата.

Исто така, според член 136 од Деловникот на Собранието, ако предлогот на закон не е подготвен во согласност со одредбите од овој деловник, претседателот на Собранието, пред да го достави на пратениците, ќе побара од предлагачот да го усогласи со одредбите од овој деловник. Ако предлагачот не го дополни предлогот на законот во рок од 15 дена од барањето на претседателот на Собранието, ќе се смета дека предлогот на законот не е поднесен.

При затварањето на 134-тата седница претседателот на Собранието изјавил дека доставените материјали до пратениците се за нова седница.

Закажувањето на нова 135-та седница по повлекување на доставениот закон било спротивно на член 91 алинеја 3 од Уставот и член 132 од Деловникот на Собранието, бидејќи на дневен ред бил ставен Предлог-закон за јавно обвинителство кој не бил предложен од овластен предлагач, Предлог-законот не бил утврден на седница на Владата, а Предлог-законот од 09.02.2020 година бил повлечен. Имено, од писмото потпишано од техничкиот претседател на Владата, Оливер Спасовски, јасно се гледа дека се доставува нов предлог-закон. Ниту повлекувањето на Предлог-законот за јавното обвинителство ниту доставувањето на нов Предлог-закон за јавното обвинителство не биле разледувани на седница на Владата, ниту на седница на Владата бил утврден нов текст на Предлог-законот. Притоа Предлог-Законот кој бил дос-

тавен од Владата и кој бил повлечен се смета како воопшто да не бил донесен, при што Владата можела да одлучи да повлече Предлог-закон, но новиот Предлог-закон морал да биде утврден на седница на Владата. Оливер Спасовски не бил Владата, па тој не можел сам да одлучи да повлече или да предложи закон без тоа да биде утврдено на седница на Владата.

На собраниската седница закажана за 10 февруари 2020 година се одржувале две седници: 134-та и 135-та седница на Собранието. На седницата имало процедурални забелешки за кршење на Деловникот на Собранието со обидот да се стави на дневен ред Закон кој не бил утврден на седницата на Владата, но Предлог-законот бил ставен на дневен ред на Собранието. Постапувањето на овој начин било противно на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Според подносителот на иницијативата постои и повреда на член 170 став 1 алинеи 1 и 3 од Деловникот на Собранието. Имено, претседателот на Собранието имајќи предвид дека се работи за Закон којшто се носи во скратена постапка го повикал овластениот предлагач да ја образложи итноста од донесувањето на Законот. Од цитираната изјава на министерот за правда, Рената Дескоска Тренеска не произлегла ваквата потреба, бидејќи означената одредба барала да се работи за закон кој не е сложен и обемен и ако не се во прашање сложени и обеменни усогласувања на Законот со правото на Европската Унија. Напротив, Законот за јавното обвинителство бил сложен и обемен, па затоа и имало три верзии на Законот, навлегувал во највиталните вредности како што биле заштитата и остварувањето на правата и слободите на граѓаните. Со „грубо кршење на Деловникот и со насилние врз Уставот“ се настојувало по секоја цена овој закон да се донесе. Тоа бил закон кој требало да се донесе со консензус, а не во скратена постапка, а згора на сè на Законот му било неосновано „ставено“ европско знаменце со ограничена расправа во работното тело до три дена.

Во натамошниот текст на иницијативата се дава приказ на неколкуте продолженија на 135-тата седница на Собранието, со посебен осврт на третото продолжение на кое се извршило одлучувањето и гласањето, уредено со членовите од 95 до 103 од Деловникот на Собранието. Според подносителот, овие одредби се сосема јасни и не допуштаат никаква манипулација доколку се

обезбеди нивно доследно спроведување, по што се цитираат член 95, член 96, член 97 и член 103 од Деловникот.

Четвртото продолжение се одржало на 16 февруари 2020 година (по грешка означено-јануари), па претседателот на Собранието откако констатирал дека општиот претрес по Законот е завршен не побарал да се утврди вкупниот број на присутни пратеници пред да се премине на гласање, а соопштил дека овој закон се носи со двотретинско мнозинство и предложил да се гласа. Гласањето завршило со 74 гласа „за“ и 32 гласа „против“ или вкупно гласале 106 пратеници. Откако се виделе резултатите од гласањето претседателот на Собранието, без деловничко право и со грубо кршење на Деловникот изјавил: „Го поништувам гласањето“, а Деловникот не познавал поништување на гласањето, туку според член 103 од Деловникот по завршување на гласањето требало да ги соопшти резултатите од гласањето и врз основа на нив да констатира дали предлогот за кој се гласало бил усвоен или одбиен. На овој начин била сторена груба повреда на одредбите од Деловникот на Собранието.

Претседателот на Собранието, кој и самиот гласал, откако ги видел резултатите го поништил гласањето, а како не можел да го примени член 97 од Деловникот (поединечно изјаснување). По поништувањето процедурално се јавила пратеничката Лилјана Поповска, но обраќањето не било процедурално, туку бил прошталан говор. По ова претседателот на Собранието побарал од службите: „на пратениците присутни во салата дека не е евидентирани нивното гласање, службите да донесат листинг“, по што му дал збор на пратеникот Ферид Мухиќ.

Претседателот на Собранието немал право да поништува гласање поради тоа што некои пратеници кои биле во салата не биле евидентирани. Подносителот на иницијативата прашува како тоа биле евидентирани гласовите на 106 пратеници, а не биле евидентирани гласовите на 6 пратеници? Со ваквата постапка бил повреден Деловникот, бил „понижен“ законодавниот дом и била злоупотребена положбата.

По однос на материјално-правните одредби од Законот најнапред се укажува на содржината на член 11 од Законот за комитетот за односи меѓу заедниците, кој уредил кои закони се носат со таканареченото Бадинтерово мнозинство, меѓу кои не спаѓале Законот за јавното обвинителство и Законот за советот на јавните обвинители.

Во продолжение следува поединечно оспорување на одделни одредби од Законот за јавното обвинителство.

Подносителот на иницијативата го цитира Амандманот X на Уставот, па член 4 став 2 од Законот кој предвидува дека јавниот обвинител во вршењето на своите функции соодветно ги применува и одредбите од Законот за употреба на јазиците што било спротивно на Уставот, бидејќи значело примена на целиот Закон за употреба на јазиците. Но, за употреба на јазиците Собранието одлучувало со посебно Бадинтерово мнозинство, согласно наведениот амандман, што значело донесување на оспорениот закон за јавно обвинителство со Бадинтерово мнозинство.

Исто така, според член 10 од Законот за јавното обвинителство, јавниот обвинител во извршувањето на функциите соодветно ги применувал одредбите на Законот за кривичната постапка што се однесува на употребата на јазиците. Притоа сите процесни закони со кои се уредува постапка пред судовите содржеле одредби за употреба на јазикот на кој се води постапката, а тие закони биле системски и биле донесени со двотретинско мнозинство. Со Законот за употреба на јазиците се предвидува двојазичност во водењето на судските постапки и со тие одредби во целост се прекршувале одредбите за уставното уредување на судскиот систем и водењето на судските постапки во Македонија. Тоа што се предвидува во овој закон немало никаква уставна основа.

Законот за јавното обвинителство не бил донесен со Бадинтерово мнозинство иако содржел сосема нови одредби за употреба на јазикот во работата на јавното обвинителство (нема посебно означување кои се тие одредби), наспроти упатната одредба за соодветна примена на одредбите од Законот за кривичната постапка што се однесува до употребата на јазиците кои изречно биле наведени во овој закон. Со тоа била сторена повреда на Амандманот X на Уставот. Се поставувало прашањето што значи соодветната примена на Законот за употреба на јазиците?

Во наведената смисла се цитира член 9 ставови 1, 2 и 3 од Законот за употреба на јазиците, па се влече заклучок дека соодветната примена во Законот за јавното обвинителство значи комплетна двојазичност во постапката пред јавното обвинителство, доколку судија, јавен обвинител, странка или друг учесник во постапката е лице кое зборува јазик кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија. Тоа значи водење на постапките и издавање на судските одлуки на двата јазици и примена

според етничката припадност на судија, јавен обвинител, странка или друг учесник во постапката е лице кое зборува јазик кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија. Во таа смисла се дава приказ како тоа би изгледало практично во една постапка со поголем број на обвинети и сведоци (водење на два записници, два записничари, два преведувачи и така натаму). Од друга страна никому во постапката не му било скратено правото да го зборува својот јазик според одредбите од Законот за кривичната постапка, па во таа смисла се цитираат член 8 и член 10 од Законот за кривичната постапка.

- Според подносителот на иницијативата била сторена и повреда на правото на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите со член 110 од оспорениот закон. Имено, во ставот 1 од член 110 од Законот начелно се определува дека Јавното обвинителство не може да го заснова своето обвинение врз основа на незаконски прислушувани материјали по што се правеле два исклучоци.

Првиот исклучок содржан во ставот 2 од член 110 од Законот, според кој „Исклучок од ставот 1 на овој член се предметите на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите поднесени до надлежен суд до 30 јуни 2017 година согласно со Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите“.

Вториот исклучок бил содржан во ставот 3 од член 110 од Законот според кој „Материјалите и транскриптите од материјалите од незаконски прислушуваните материјали за предметите покренати по 30 јуни 2017 година можат да се користат само како индиции и на нив не може да се заснова обвинителен акт или обвинителен предлог и истите не можат да бидат предложени и употребени како доказ во постапката по поднесениот обвинителен акт или обвинителен предлог.“

Оттаму, член 110 од Законот ги доведувал до нееднаква положба граѓаните пред Уставот и законите и бил спротивен на член 9 од Уставот, а како по 30 јуни 2017 материјалите од незаконитото снимање можеле да се користат само како индиции и на нив не можел да се заснова обвинителен акт или предлог. Каква била таа еднаквост пред законите? Што значело разграничувањето на овие докази од доказите во кривичната постапка во нив-

ното користење само како индиции, според подносителот на иницијативата тоа сигурно не било право, туку политика. Имајќи предвид дека Законот за јавното обвинителство бил организационен, а не процесен закон со кој се уредувала вредноста на доказите и доказните средства тоа прашање се уредувало со Законот за кривичната постапка.

Потоа се цитираат член 12 (докази прибавени на незаконит начин) и член 16 (слободна оцена на доказите) од Законот за кривичната постапка и се констатира дека во член 110 ставови 2 и 3 од Законот за јавното обвинителство се правеле исклучоци спротивно на член 12 став 2 од Законот за кривичната постапка.

Според подносителот на иницијативата предметите на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите поднесени до 30 јуни 2017 година не можеле да имаат посебен третман по однос на тоа исто обвинителство поднесени по 30 јуни 2017 година и да добијат сосем поинаков третман. Законот морал да важи еднакво за сите граѓани.

- Подносителот на иницијативата го цитира член 106 од Уставот и наведува дека јавното обвинителство се организира според принципот на хиерархија и субординација, а на врвот на пирамидата на хиерархијата бил Јавниот обвинител на Македонија. Според член 27 од Законот за јавното обвинителство (се мисли на став 1, не на целината), Јавниот обвинител на Република Северна Македонија е одговорен за општите состојби во врска со организирањето и извршувањето на функциите на јавното обвинителство и за својата работа и за работата на јавното обвинителство одговара пред Собранието на Република Северна Македонија од што било сосема јасно дека вишите обвинители, основните обвинители и обвинителите за гонење на организиран криминал и корупција одговарале пред Јавниот обвинител на Македонија, а како што било предвидено во член 27 ставови 2 и 3 од Законот.

Притоа принципот на хиерархија и субординација бил прекршен со член 29 од Законот, бидејќи според неговиот став 1 Јавниот обвинител на Македонија можел да го преземе кривичното гонење и вршењето одделни работи за кои е надлежен виш јавен обвинител, или основен јавен обвинител или да ги овласти да водат постапка по одделни предмети или да вршат одделни работи од надлежност на друг јавен обвинител.

Според ставот 2 од член 29 од Законот, Јавниот обвинител на Република Северна Македонија без согласност на основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција не може да преземе кривично гонење или вршење на одделни работи за кои е надлежно Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција или да овласти друго јавно обвинителство да води постапка по одделни предмети или да врши определени работи од надлежност на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, освен ако при надзорот од член 28 став 3 од овој закон се утврди дека јавнообвинителската функција не се врши согласно со роковите утврдени во Законот за кривична постапка.

Во член 29 став 3 од Законот се прави исклучок во смисла што Јавниот обвинител може без согласност да преземе кривично гонење од понизок обвинител само ако се утврди дека јавнообвинителската функција не се врши согласно роковите утврдени во Законот за кривичната постапка. Во ставот 4 од член 29 од Законот било предвидено дека дејствијата од ставовите 1 и 3 на овој член може да се преземат само во случај кога јавниот обвинител непрофесионално и нестручно постапува, не ги презема потребните дејствија за покренување и водење на кривична постапка, поради незаконско, ненавремено или немарно вршење на функцијата јавен обвинител, како и поради закани по животот и здравјето на јавниот обвинител и неговото семејство.

Врз основа на цитираните одредби се поставува прашање што значи ова? Јавниот обвинител е одговорен за општите состојби во врска со организирање и извршување на функциите на јавното обвинителство, но без согласност не може да преземе кривично гонење или вршење на одделни работи за кои е надлежно тоа јавно обвинителство.

Ова претставувало директно ограничување на овластувањата на Јавниот обвинител, бидејќи од одредбите произлегува дека од сите јавни обвинителства може да се преземе гонењето заради непрофесионалност, нестручност, незаконско и ненавремено вршење на работите и слично, а од обвинителот за организиран криминал и корупција, без негова согласност, само ако се утврди дека јавнообвинителската функција не се врши согласно роковите утврдени во Законот за кривичната постапка. Тоа значи дека на јавниот обвинител за организиран криминал и корупција

треба да му се верува дека ќе постапува професионално и стручно, законски, навремено и совесно и дека тој не може да има закани по животот и здравјето. За тоа немало никаква гаранција.

- Подносителот на иницијативата наведува дека во Предлог - законот за јавното обвинителство од 09.02.2020 во член 113 било предвидено Законот да влезе во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“, а неговата примена да отпочне од 30 јуни 2020 година. За разлика од ова во член 113 од новиот текст на Законот било определено дека Законот се објавува во „Службен весник на Република Северна Македонија“, а влегува во сила и ќе отпочне да се применува од 30 јуни 2020 година. По однос на вака цитираните одредби се констатира дека текстовите не се истоветни и не се елаборира што се повредува со вака воочената разлика во текстовите.

Врз основа на сето наведено се предлага Судот по спроведената постапка да го поништи оспорениот закон и да донесе решение согласно член 27 од Деловникот, бидејќи со спроведување на Законот можеле да настанат тешко отстранливи последици.

3. Судот на седницата, утврди дека врз основа на член 75 ставови 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, претседателот на Република Северна Македонија и претседателот на Собранието на Република Северна Македонија издаваат

У К А З
ЗА ПРОГЛАСУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА
ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО

Се прогласува Законот за јавното обвинителство, што Собранието на Република Северна Македонија го донесе на седницата одржана на 16 февруари 2020 година.

Бр. 08-1411/1
16 февруари 2020 година
Скопје

Претседател на Република
Северна Македонија,
Стево Пендаровски, с.р.

Претседател
на Собранието на Република
Северна Македонија,
м-р Talat Xhaferi, с.р.

Законот за јавното обвинителство е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020 од 16 февруари 2020 година и е систематизиран во 113 одредби.

Во посебно оспорениот член 4 став 2 од Законот е предвидено дека Јавното обвинителство во вршењето на своите функции соодветно ги применува и одредбите од Законот за употреба на јазиците.

Во член 10 од Законот е определено дека Јавното обвинителство е организирано како Јавно обвинителство на Република Северна Македонија, виши јавни обвинителства, Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и основни јавни обвинителства.

Според член 29 став 1 од Законот, Јавниот обвинител на Република Северна Македонија може да го преземе кривичното гонење и вршењето на одделни работи за кои е надлежен виш јавен обвинител или основен јавен обвинител или да ги овласти да водат постапка по одделни предмети или да вршат определени работи од надлежност на друг јавен обвинител.

Во став 2 од истиот член од Законот е предвидено дека Јавниот обвинител на Република Северна Македонија без согласност на основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција не може да преземе кривично гонење или вршење на одделни работи за кои е надлежно Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција или да овласти друго јавно обвинителство да води постапка по одделни предмети или да врши определени работи од надлежност на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, освен ако при надзорот од член 28 став 3 од овој закон се утврди дека јавнообвинителската функција не се врши согласно со роковите утврдени во Законот за кривична постапка.

Според ставот 3 од член 29 од Законот, Виш јавен обвинител може да го преземе кривичното гонење и вршењето на одделни работи за кои е надлежен јавен обвинител во основно јавно обвинителство од подрачјето на тоа вишо јавно обвинителство или да овласти јавен обвинител во основно јавно обвинителство од подрачјето на тоа вишо јавно обвинителство да води постапка по одделни предмети или да врши определени работи од надле-

жност на друг основен јавен обвинител од подрачјето на тоа вишо јавно обвинителство.

Во ставот 4 од истиот член од Законот е определено дека дејствијата од ставовите 1 и 3 на овој член може да се преземат само во случај кога јавниот обвинител непрофесионално и нестручно постапува, не ги презема потребните дејствија за покренување и водење на кривична постапка, поради незаконско, ненавремено или немарно вршење на функцијата јавен обвинител, како и поради закани по животот и здравјето на јавниот обвинител и неговото семејство.

Според ставот 5 од член 29 од Законот, Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, односно вишиот јавен обвинител за дејствијата од ставовите 1, 2 и 3 на овој член донесуваат писмена одлука која содржи образложение за преземените дејствија.

Во член 110 став 1 од Законот е предвидено дека јавно обвинителство не може да го заснова обвинението врз основа на незаконски прислушувани материјали.

Исклучок од ставот 1 на овој член се предметите на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите поднесени до надлежен суд до 30 јуни 2017 година согласно со Законот за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, според ставот 2 од член 11 од Законот.

Во ставот 3 од член 110 од Законот е определено дека материјалите и транскриптите од материјалите од незаконски прислушуваните материјали за предметите покренати по 30 јуни 2017 година можат да се користат само како индиции и на нив не може да се заснова обвинителен акт или обвинителен предлог и истите не можат да бидат предложени и употребени како доказ во постапката по поднесениот обвинителен акт или обвинителен предлог.

Ставот 4 од член 110 од Законот предвидува дека материјалите од ставот 3 на овој член ќе се уништат во рок од три месеци по завршување на постапките по вонредни правни лекови на предметите од ставот 3 на овој член согласно со одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утвр-

дени со закон. Записниците за уништување се доставуваат до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

Членот 110 став 5 од Законот предвидува дека сите останати материјали и транскриптите од незаконско прислушувани материјали кои не се предадени како докази во судовите и кои не се дел од предметите кои се во фаза на истрага согласно со ставот 3 на овој член, не можат повторно да се преслушаат и да се употребат во која било постапка и се уништуваат во рок од три месеци по завршување на постапките по вонредни правни лекови на предметите од ставот 2 на овој член, согласно со одредбите за уништување на материјалите од посебните истражни мерки утврдени со закон. Записниците за уништување се доставуваат до Јавниот обвинител на Република Северна Македонија.

Според член 113 од Законот, овој закон се објавува во „Службен весник на Република Северна Македонија“, а влегува во сила и ќе започне да се применува од 30 јуни 2020 година.

4. Согласно член 1 од Уставот, Република Северна Македонија е суверена, самостојна, демократска и социјална држава. Суверенитетот на Република Северна Македонија е неделив, неотуѓив и непренослив.

Согласно член 2 од Уставот, во Република Северна Македонија суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните. Граѓаните на Република Северна Македонија власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување.

Во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, се предвидува дека една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија е владеењето на правото.

Во член 51 од Уставот се предвидува дека 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 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила. Според став 2 од истиот член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување. Ставот 3 предвидува дека законите влегуваат во сила најрано осмиот ден од денот на објавувањето, а по исклучок, што го утврдува Собранието,

со денот на објавувањето. Според ставот 4, законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Според член 61 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката. Организацијата и функционирањето на Собранието се уредуваат со Уставот и со Деловникот.

Според член 67 став 1 од Уставот, Собранието од редот на пратениците избира претседател и еден или повеќе потпретседатели, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Претседателот на Собранието го претставува Собранието, се грижи за примената на Деловникот на Собранието и врши други работи утврдени со Уставот и со Деловникот на Собранието, според ставот 2 од истата одредба.

Со Амандманот X од Уставот, со кој се заменува член 69, е предвидено дека Собранието може да одлучува ако на седницата присуствува мнозинство од вкупниот број пратеници. Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници, ако со Уставот не е предвидено посебно мнозинство.

Според ставот 2 на истиот амандман, за законите коишто директно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите, Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија. Спорот во врска со примената на оваа одредба го решава Комитетот за односи меѓу заедниците.

Во член 75 од Уставот е определено дека законите се прогласуваат со указ. Указот за прогласување на законите го потпишуваат претседателот на Републиката и претседателот на Собранието. Претседателот на Републиката може да одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот. Собранието повторно го разгледува законот и доколку го усвои со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, претседателот на Републиката е должен да го потпише указот. Претседателот е должен да го потпише указот, доколку според Уставот, законот се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Според член 91 од Уставот и Амандманот XXIV со кој се заменува алинејата 12 на член 91 од Уставот, Владата на Република Македонија:

- ја утврдува политиката на извршувањето на законите и другите прописи на Собранието и е одговорна за нивното извршување;
- предлага закони, републички буџет и други прописи што ги донесува Собранието;
- предлага просторен план на Републиката;
- предлага одлука за резервите на Републиката и се грижи за нивно извршување;
- донесува уредби и други прописи за извршување на законите;
- утврдува начела за внатрешна организација и за работа на министерствата и другите органи на управата, ја насочува и врши надзор над нивната работа;
- дава мислење за предлозите на закони и други прописи кои на Собранието му ги поднесуваат други овластени предлагачи;
- одлучува за признавање на држави и влади;
- воспоставува дипломатски и конзуларни односи со други држави;
- донесува одлуки за отворање на дипломатско-конзуларни претставништва во странство;
- предлага именување амбасадори и пратеници на Република Македонија во странство и именува шефови на конзуларни претставништва;
- предлага Јавен обвинител на Република Македонија по претходно мислење од Советот на јавни обвинители;
- врши именувања и разрешувања на носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон и
- врши други работи утврдени со Уставот и со закон.

Во член 106 став 1 од Уставот е определено дека 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.

Со Амандманот XXX на Уставот се заменуваат ставовите 2 и 3 од член 106 од Уставот, па така во ставот 1 од овој амандман е предвидено дека јавното обвинителство ги врши своите функции врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Во ставот 3 на Амандманот е предвидено дека функцијата на јавното обвинителство ја вршат Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и јавни обвинители, а според ставот 4, надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на јавното обви-

нителство се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Во член 110 алинеја 1 од Уставот е определено дека Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Членот 95 од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 91/2008, 119/2010 и 23/2013 определува дека:

(1) Собранието може да одлучува ако на седницата присуствува мнозинство од вкупниот број пратеници.

(2) Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници, ако со Уставот не е предвидено посебно мнозинство.

(3) Претседателот на Собранието го соопштува бројот на пратениците што гласале „за“, „против“ или „воздржано“, како и бројот на пратениците што се присутни.

(4) Претседателот на Собранието може да определи да се утврди бројот на присутните пратеници со броење.

(5) Утврдениот број на присутни пратеници се смета за точен сè додека претседателот или еден пратеник, чие барање го поддржуваат најмалку десет пратеници, не побара повторно да се утврди бројот на присутните пратеници.

Според член 96 од Деловникот:

(1) Јавното гласање се врши со употреба на технички средства или со кревање рака.

(2) Начинот за употреба на техничките средства се уредува со акт што го донесува генералниот секретар на Собранието.

Во член 97 од Деловникот е предвидено дека:

(1) Гласањето може да се врши и со поименично изјаснување на пратениците.

(2) Поименично изјаснување може да се врши заради точно утврдување на резултатот од гласањето, по барање на претседателот на Собранието или на еден пратеник чие барање го поддржуваат најмалку десет пратеници, само ако предлогот за кој се гласа добил до пет гласа повеќе или помалку од потребниот број гласови за негово донесување.

(3) Поименичното гласање се врши со изјаснување на секој прозван пратеник со „за“ или „против“ предлогот или со воздржување од гласањето.

(4) Доколку пратеникот кога е повикан да гласа не е присутен во салата, не може дополнително да гласа.

(5) За време на поименичното изјаснување на пратениците вратите на салата во која се одржува седницата на Собранието се затвораат и не се дозволува влегување и излегување на пратениците сè додека трае поименичното изјаснување.

(6) Прозивањето на пратениците го врши генералниот секретар на Собранието.

(7) Претседателот на Собранието го објавува резултатот од гласањето по изјаснувањето на пратениците.

Претседателот на Собранието по завршувањето на гласањето ги соопштува резултатите од гласањето и врз основа на резултатот констатира дали предлогот за кој се гласало е усвоен или одбиен, според член 103 од Деловникот.

Во член 104 од Деловникот е предвидено дека:

(1) За работата на седницата на Собранието се води записник.

(2) Записникот ги содржи основните податоци за работата на седницата, предлозите што се поднесени и заклучоците што се усвоени во врска со прашањата од дневниот ред.

Право да предлага донесување на закон има секој пратеник во Собранието, Владата и најмалку 10.000 избирачи (овластен предлагач на закон) како што определува член 132 од Деловникот.

Согласно член 136 од Деловникот, ако предлогот на закон не е подготвен во согласност со одредбите на овој деловник, претседателот на Собранието, пред да го достави на пратениците, ќе побара од предлагачот да го усогласи со одредбите на овој деловник. Ако предлагачот не го дополни предлогот на законот во рок од 15 дена од барањето на претседателот на Собранието се смета дека предлогот на законот не е поднесен.

Во член 170 од Деловникот е определено дека:

Предлагачот на предлогот на законот може да му предложи на Собранието да расправа по предлогот на законот по скратена постапка во случај кога:

- не е во прашање сложен и обемен закон,
- престанок на важноста на некој закон или одделни одредби од некој закон или
- не се во прашање сложени или обемни усогласувања на законот со правото на Европската Унија.

Членот 173 од Деловникот уредува дека:

(1) Претседателот на Собранието, веднаш по донесувањето, законот го доставува до претседателот на Републиката заради потпишување на указот за прогласување на законот.

(2) Ако претседателот на Републиката одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот, Собранието повторно го разгледува законот во фаза на трето читање, во рок од 30 дена од денот на донесувањето на законот.

(3) По повторното разгледување на законот, амандмани можат да се поднесуваат само во врска со укажувањето на претседателот на Републиката.

Членот 174 од Деловникот предвидел:

(1) Законите, другите прописи и општи акти пред да влезат во сила се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“.

(2) Заклучоците на Собранието се објавуваат во гласилото на Собранието, а ако Собранието одлучи и во „Службен весник на Република Македонија“.

(3) Заклучоците на работните тела, ако тие одлучат, се објавуваат во гласилото на Собранието.

Член 65 став 1 од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16) предвидел, материјалите за разгледување на седниците на Владата ги подготвуваат предлагачите и ги доставуваат до Владата јазично редактирани (лекторирани) во облик на: предлог за донесување закон, нацрт-закон, предлог-закон, на друг пропис или акт, анализа, извештај, осврт, информација или друг материјал, односно предлог.

- Тргувајќи од поширока анализата на Уставот на Република Северна Македонија произлегува дека негов предмет на посебно уредување се донесувањето на одделни закони со посебно двотретинско мнозинство, односно со мнозинство од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците како што е определено во: член 5 став 2 од Уставот, Амандманот XVI, Амандманот XIX, Амандманот XXV и Амандманот XXX на Уставот. Во член 61 од Уставот, меѓу другото е определено дека организацијата и функционирањето на Собранието се уредуваат со Уставот и со Деловникот. Членот 75 од Уставот го уредува прашањето за потребното мнозинство на гласови со кои еден закон треба да биде доне-

сен за да истиот се прогласи со указот потпишан од претседателот на Републиката.

Уставните одредби не ја регулираат постапката која им претходи на донесувањето на законите и прашањата како што се: од кого е потпишан предлог-законот, колку пати бил разгледуван и од кои матични тела на Собранието, дали се носи во скратена или редовна постапка, колку читања на законот имало, дали е во прашање закон со таканаречено европско знаменце или не и така натаму. Овие прашања ги надминуваат ингеренциите на Уставниот суд за уставно-судска анализа, бидејќи тоа би значело да се врши оценка на согласноста на конкретниот закон по однос на неговата согласност со Деловникот на Собранието, кој во главата IX. ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНИ И ДРУГИ АКТИ (членови 132-162) ја разработува постапката за носење на законите, што не спаѓа во надлежност на Судот.

Оттаму, од уставен аспект предмет на уставно-судска анализа при оценката на уставноста на секој конкретен закон може да биде само прашањето дали тој закон во фазата на гласање го добил потребното, со Устав предвидено, посебно мнозинство или не. Уставниот суд нема надлежност да цени дали постапката за донесување на оспорениот закон е во согласност со Деловникот на Собранието, нема надлежност да ја преоценува работата на надлежните органи во процедурата што претходеа на донесувањето на законот што е впрочем и став на Судот изразен во постапката по предметите У.бр.161/2011, У.бр.20/2013, У.бр.53/2013 и други.

Сепак, заради целосен увид во фактичката состојба и спорниот момент поврзан со чинот на гласањето, Судот оцени дека е неопходно да се даде приказ по однос на преземените дејствија и примената на деловничките одредби поврзани со носење на конкретниот закон, без да се навлегува во оценка на уставноста на преземените дејствија.

Во конкретниот случај, подносителите во иницијативите посочуваат на стенограмските белешки и видеозаписот од одржаната 135-та седница на Собранието со цел да покажат дека оспорениот закон не е донесен затоа што не го добил потребното мнозинство гласови, а претседателот на Собранието не можел да го поништи гласањето и да пристапи кон ново гласање.

Видно од наведените материјали е дека претседателот на Собранието редоследно: го ставил Предлог на законот во целина на гласање, повикал на гласање и го поништил гласањето, дал збор на пратеничката Лилјана Поповска, по што изјавил: „на пратениците присутни во салата дека не е евидентирано нивното гласање, службите да поднесат листинг“, му дал збор на пратеникот Ферид Мухиќ, по што изјавил дека го повторува гласањето, повикал на гласање и констатирал дека гласале 86 пратеници, од кои 80 „за“, „воздржани“ нема, „против“ гласале 6 пратеници. Пратеникот Никола Мицевски барал да дискутира процедурално, но претседателот на Собранието констатирал дека Собранието го донело Законот за јавното обвинителство.

Од член 95 став 3 и член 103 од Деловникот на Собранието произлегува дека претседателот на Собранието го соопштува бројот на пратениците што гласале „за“, „против“ или „воздржано“, како и бројот на пратениците што се присутни, а по завршувањето на гласањето ги соопштува резултатите од гласањето и врз основа на резултатот констатира дали предлогот за кој се гласало е усвоен или одбиен.

Според тоа, да се тврди дека Предлогот за донесување на законот бил одбиен поради немање на потребно мнозинство, како и тоа дека претседателот на Собранието не можел да поништи гласање, односно дека за тоа нема законско овластување требало да се исполнат неколку предуслови и тоа: претседателот на Собранието да го соопшти бројот на пратеници што гласале „за“, „против“ или „воздржано“ што при првото гласање не е случај, да ги соопшти резултатите од гласањето и да констатира дека предлогот за кој се гласа е усвоен или одбиен што, исто така, не е случај. При состојба кога член 95 став 3 и член 103 од Деловникот не биле целосно спроведени при обидот за прво гласање и кога одделни пратеници реагирале дека нивното гласање не е евидентирано претседателот на Собранието пристапил кон поништување на гласањето од причина што за дел од пратениците не биле евидентирано нивното гласање, односно процесот на гласање не бил завршен. Точно е тврдењето дека Деловникот не содржи изречна одредба која му дава на претседателот на Собранието овластување да поништи гласање, но, исто така, не содржи и одредба која му забранува да поништи гласање, особено кога тоа и не било спроведено во сите предвидени фази. Впрочем, гласот на секој пратеник во Собранието е поддеднакво важен и од значење за крајниот резултат од спроведеното гласање заради што е

пристапено кон повторување на гласањето, повикување на гласање и констатирање дека гласале 86 пратеници, од кои 80 „за“, „воздржани“ нема, „против“ гласале 6 пратеници, по што претседателот на Собранието констатира дека Собранието го донело Законот за јавното обвинителство.

Од направената анализа произлегува дека Законот за јавното обвинителство бил донесен во предвидената процедура онака како што бара Амандманот XXX на Уставот, односно со потребното двотретинско мнозинство од кој аспект Уставниот суд има исклучива надлежност да врши уставно-судска оцена.

Поаѓајќи од содржината на член 75 став 3 од Уставот, а имајќи ја предвид изнесената фактичка и правна состојба претседателот на Република Северна Македонија ја испочитувал наведената уставна норма и својата уставна должност да го потпише указот за Законот донесен со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници како што предвидел Уставот.

Што се однесува до Указот за прогласување на Законот, кој е посебно оспорен овој суд смета дека нема карактер на пропис подобен за уставно-судска анализа, бидејќи истиот е поединечен, придружен акт кон донесен закон. Со овој акт не се уредуваат односи на неопределен круг на субјекти во правниот поредок, туку е акт со којшто претседателот на Собранието и претседателот на Републиката прогласуваат дека конкретен закон е донесен по спроведена собраниска процедура и дека истиот може да се објави.

Оттаму, по однос на оспорениот указ Судот оцени дека се исполнети условите за отфрлање на иницијативата согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот, бидејќи нема надлежност за оцена на акти кои немаат карактер на пропис во уставно-судска смисла.

Според наведеното оспорениот Закон за јавното обвинителство е во согласност со одредбите од Уставот на кои се повикуваат подносителите на иницијативите. Согласноста на оспорениот закон и оспорениот указ со посочените одредби од Деловникот на Собранието и одредби од Деловникот на Владата не спаѓа во надлежност на Уставниот суд согласно член 110 од Уставот. Ова се однесува и на наводите кои укажуваат на можна злоупотреба на положбата и кршење на деловничките одредби.

- Во иницијативата на Михајло Маневски посебно се оспорува согласноста на член 4 став 2 од Законот кој предвидел дека

Јавното обвинителство во вршењето на своите функции соодветно ги применува и одредбите од Законот за употреба на јазиците.

Поаѓајќи од анализата на оспорената одредба произлегува дека истата не го уредува прашањето на употреба на јазиците, туку упатува на соодветна примена на одредбите од Законот за употреба на јазиците од каде оваа оспорена одредба нема уредувачка, туку упатувачка содржина. Прашањата, пак, дали со одредбите на Законот за употреба на јазиците се излегува надвор од уставната рамка, какви проблеми предизвикува во примената и слично се прашања кои можат да бидат предмет на разгледување при оспорување на овој закон, а не на Законот за јавното обвинителство. Впрочем, упатувачките норми се доста чест начин на поврзување на одредена правна проблематика, особено кога е комплексна и сложена, како што е впрочем и член 10 од Законот за јавното обвинителство кој, исто така, упатува на соодветна примена на Законот за кривичната постапка, посочен од подносителот на иницијативата.

Со оглед на тоа што станува збор за упатна норма, а не за норма која уредува односи во правото укажувањето на повреда на таканареченото Бадинтерово мнозинство е неосновано.

Оттаму, посебно оспорениот член 4 став 2 од Уставот не може да се доведе во корелација со Амандманот X на Уставот.

- По однос на оспорениот член 29 ставови 2 и 3 од Законот, во иницијативата на Михајло Маневски се наведува дека го прекршува принципот на хиерархија и субординација, бидејќи со оспорените одредби Јавниот обвинител не можел без согласност од обвинителот за организиран криминал и корупција да преземе кривично гонење или вршење на одделни работи за разлика од овластувањата за преземање во однос на основното јавно обвинителство или пак вишото јавно обвинителство. Во поткрепа на наводите се цитира член 106 од Уставот, како и член 27 од Законот за јавното обвинителство и се тврди дека со ваков начин на уредување Јавниот обвинител на Република Северна Македонија не може да ја оствари својата одговорност за општите состојби во врска со организирањето и извршувањето на функциите на јавното обвинителство.

Во Уставот на Република Северна Македонија уставната поставеност на јавното обвинителство е уредена во член 106 став 1 од Уставот и во Амандаманот XXX на Уставот. Според член 106

став 1 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. Во наведениот амандман е предвидено дека јавното обвинителство ги врши своите функции врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Функцијата на јавното обвинителство ја вршат Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и јавни обвинители. Надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на јавното обвинителство се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Во член 3 став 1 од Законот за јавното обвинителство е предвидено дека јавното обвинителство се организира според принципите на хиерархија и субординација, а според ставот 3 од истиот член од Законот, почитувањето на принципите од ставот 1 на овој член не смее да ја загрози самостојноста и одговорноста на секој јавен обвинител во вршењето на функцијата.

Во член 27 од Законот е уредено пред кој орган одговараат: Јавниот обвинител на Република Северна Македонија, Вишиот јавен обвинител, основниот јавен обвинител и основниот јавен обвинител за организиран криминал и корупција.

Поаѓајќи од анализата на уставните и законски норми произлегува дека принципот на хиерархија и субординација не е уставен, туку е законски принцип, па евентуалното нарушување на овој принцип поради евентуалната меѓусебна неусогласеност на одредбите од Законот за јавното обвинителство не го покренува механизмот на уставно-судска оцена, бидејќи за неусогласеноста на одредбите од еден ист закон Уставниот суд не е надлежен да постапува согласно член 110 од Уставот.

Од друга страна, јавното обвинителство, според содржината на членот 10 од Законот е организирано како Јавно обвинителство на Република Северна Македонија, виши јавни обвинителства, Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и основни јавни обвинителства. Од ваквата организациска поставеност, а и од целината на одредбите од Законот произлегува дека наведените обвинителства се разликуваат според поставеноста, овластувањата и слично. Оттаму, ако се има предвид посебната поставеност и поголема автономија на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран крими-

нал и корупција по однос на поставеноста и автономијата на вишите јавни обвинителства и основните јавни обвинителства во јавнообвинителската мрежа, произлегува дека законодавецот во член 29 од Законот предвидел различни ситуации за преземање на кривично гонење или вршење на одделни работи за секој од наведените обвинителства. Впрочем, Амандманот XXX став 4 на Уставот определува дека надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на јавното обвинителство се уредува со закон што е направено во овој случај.

Врз основа на наведеното произлегува дека оспорениот член 29 ставови 2 и 3 од Законот е во согласност со член 106 став 1 од Уставот и Амандманот XXX на Уставот.

- За посебно оспорениот член 110 ставови 1, 2 и 3 од Законот во иницијативата се наведува дека правел повреда на правото на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, затоа што предвидувал по 30 јуни 2017 година материјалите од незаконитото снимање да може да се користат само како индиции и на нив да не може да се заснова обвинителен акт или предлог. Исто така, треба да се има предвид дека Законот за јавното обвинителство е организационен, а не процесен закон со кој се уредува вредноста на доказите и доказните средства, а тоа прашање се уредува со Законот за кривичната постапка.

По однос на оваа оспорена одредба Судот имаше предвид дека со Решението У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020 од 10.05.2023 година не поведе постапка за оценување на уставноста на член 110 од Законот за Јавното обвинителство („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.42/2020) во целина.

Во оваа постапка предмет на оспорување се првите три става на одредбата, но не и одредбата како целина.

Во постапката по предметот У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020 Судот направил анализа на член 110 став 1 од Законот и утврдил дека од него произлегува дека Јавно обвинителство во принцип не може да го заснова обвинението врз основа на незаконски прислушувани материјали. Во функција на појаснување на оваа одредба е ставот 3 од член 110 од Законот во кој е определено дека материјалите и транскриптите од материјалите од незаконски прислушувани материјали за предметите покренати по 30 јуни 2017 година можат да се користат само како индиции и на нив не може да се заснова обвинителен акт или обвинителен предлог

и истите не можат да бидат предложени и употребени како доказ во постапката по поднесениот обвинителен акт или обвинителен предлог. Поточно, овие материјали и транскрипти за предметите покренати по 30 јуни 2017 година можат да се користат само како индиции, односно не можат да бидат предложени и употребени како доказ во постапката и на нив не може да се заснова обвинителен акт или обвинителен предлог.

Судот во означениот предмет имал предвид дека ваквата законска определба кореспондира со Начелното правно мислење на Врховниот суд на Република Македонија од 30.01.2019 година според кое Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите може да покрене обвинение или да нареди запирање на истражната постапка во период не подолг од 18 месеци од денот на преземањето на предметите и материјалите од негова надлежност, како кумулативен услов, кој не може да биде пречекорен сметано од денот на прием на материјалите од неовластено следење на комуникации од член 2 од Законот за Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите, и по истекот на тој рок од 18 месеци, не е овластен тужител за преземање на јавнообвинителски работи на предистражни и истражни дејствија, предвидени со Законот за кривичната постапка.

Во наведената смисла, Судот сметал дека од значење е датумот 30 јуни 2017 година, присутен во ставовите 2 и 3 од член 110 од Законот, кој датум всушност е поврзан со престанокот на законското овластување на поранешното Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите да заснова обвиненија врз основа на материјали од неовластено следење на комуникациите. Имено, согласно член 22 од Законот за Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 159/2015) Јавниот обвинител кој раководи со Јавното обвинителство, може да покрене обвинение или да нареди запирање на истражна постапка во период не подолг од 18 месеци од денот на преземањето на предметите и материјалите во негова надлежност.

Судот, имајќи ја предвид временската ограниченост за користење на наведените материјали како докази во постапката врз основа на кои можеше да се заснова обвинение, како и изнесеното Начелно правно мислење на Врховниот суд, законското уредување во оспорениот член 110 ставови 1, 2 и 3 од Законот оценил дека одредбата има своја правна издржаност и поврзаност со конкретната правна проблематика.

Според ставот на Судот не може да стане збор за нееднаков третман пред Уставот и законите, бидејќи во одреден историски период користењето на наведените материјали како доказ беше утврдено со закон кој повеќе не е во сила, а што само се потврдува со оспорените одредби. Оспорениот член 110 од Законот, не е на штета на граѓаните кои биле опфатени со обвиненија поднесени до 30 јуни 2017 година и не ги става во нееднаква положба пред законот кога определува дека неовластено прислушваните материјали после 30 јуни 2017 година, може да се користат само како индиција, но не и како доказ во постапка пред суд.

Различниот третман на така прибавените материјали пред и по наведениот датум, како докази, а потоа како инидиции според Судот не предизвикува повреда на член 9 од Уставот и не доведува до различен третман, а како третманот на овие материјали како доказ изворно потекнува од Законот за СЈО кој повеќе не е во сила и примена, а не од оспорениот член 110 кој на овие материјали им дава карактер на индиции што е поповолно за засегнатите лица.

По однос на наводот од предметната иницијатива дека со организационен закон (оспорениот), а не со процесен (Законот за кривичната постапка) се уредува вредноста на доказите и на доказните средства од причина, како и тоа што двата закони се носат со двотретинско мнозинство, судовите судат врз основа на Устав, закон и меѓународни договори Судот оцени дека е неоснован и не го покренува механизмот на уставно-судска оценка. Имено, од уставен аспект без значење е за каков закон станува збор: системски, процесен, организационен, материјален и слично, под услов тој закон да го издржува тестот на уставност.

Врз основа на наведеното произлегува дека Судот за иста работа одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување од каде се исполнети условите согласно член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, за

отфрлање на иницијативата по однос на оспорениот член 110 ставови 1, 2 и 3 од Законот.

- За оспорениот член 113 од Законот се наведува дека се разликувал содржински и не бил истоветен со текстот на оваа иста одредба содржана во Предлог-законот. Во иницијативата не се содржани наводи по однос на тоа кои уставни одредби би биле повредени со ваквата констатација на подносителот на иницијативата што согласно член 15 од Деловникот на Судот претставува процесна пречка за натамошно постапување во овој дел од иницијативата.

Имено, согласно член 15 од Деловникот во иницијативата меѓу другото, треба да се означени одредбите од Уставот што се повредуваат со оспорениот акт. Согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот, Судот ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Како по однос на оспорениот член 113 од Законот не се означуваат уставните одредби кои евентуално би биле повредени сметаеме дека по однос на оваа одредба од иницијативата се исполнети условите за нејзино отфрлање согласно цитираната деловничка одредба.

За наводите од иницијативите кои одат во насока на оценка на меѓусебната согласност на одредбите од еден ист закон, оценка на согласноста на оспорениот закон или негови одредби со одредби од други закони, оценка на согласноста на оспорениот закон или негови одредби со одредбите од Деловникот на Собранието, односно со одредбите од Деловникот на Владата, овој суд согласно член 110 од Уставот нема надлежност да постапува.

Од сето наведено произлегува дека не се исполнети условите за донесување на решение за запирање на извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземале согласно оспорените акти во смисла на член 27 од Деловникот на Судот.

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

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер.

(У.бр.14/2020, У.бр.36/2020 и У.бр.192/2020 од 23.05.2023)

51.

У.бр.16/2023

- Право на слободен пристап до информации за судските постапки или одлуки

Оспорената одредба во делот „правосилни“ од Законот за судовите е во согласност со Уставот и истата не го ограничува правото на слободен пристап до информации, ниту ја спречува јавноста да добие информации за судските постапки или одлуки. Напротив, преку наведената одредба се афирмира транспарентноста на судскиот систем, од каде пристапот во правосилните судски одлуки за сите заинтересирани лица е слободен.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 31 мај 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА ПОСТАПКА за оценување на уставноста на член 99 став 5 во делот „правосилни“ од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 96/2019).

2. Александра Илиева-Милчова, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на член 99 став 5 во делот „правосилни“ од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата, член 99 став 5 во делот „правосилни“ од Законот за судовите не е во согласност со член 16 и член 102 од Уставот на Република Северна Македонија.

Подносителот смета дека оспорениот дел од одредбата не е во согласност со член 16 и член 102 од Уставот на Република Северна Македонија, од причина што одлуките кои се носат од страна на судовите и нивната објава се јавни, а следствено на тоа, јавноста има право да биде запознаена со истите.

Недозволиво е само правосилните одлуки да се објавуваат, а неправосилните одлуки да не се објавуваат, односно да не се дозволи јавноста да биде запознаена со истите. Оттаму, јавноста и обврската да се објавуваат одлуките на веб-страницата на судот значи и увид на граѓаните во начинот на носење на одлуките, што е загарантирано со Уставот и не може да биде ограничено само на одредени спорови, затоа што според подносителот, со Уставот се гарантира јавноста на сите одлуки.

Понатаму, согласно член 125 став 3 од Законот за кривичната постапка, судовите се должни донесените одлуки во рок од два дена од изготвувањето да ги објавуваат на веб-страницата на судот, на начин утврден со закон, односно во член 126 ставови 1 и 2 од Законот, каде е наведено дека сите судски пресуди се јавни и достапни во електронски или печатени примероци, освен во случаите кога јавноста е исклучена согласно со Уставот на Република Северна Македонија, овој закон и меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот на Република Северна Македонија, односно другите судски одлуки се достапни на увид и препис на секое заинтересирано лице, освен во случаи кога јавноста е исклучена, согласно со став 1 на овој член.

Дополнително, подносителот се осврнува и на членовите 6 и 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права, со кои е пропишано дека пресудите се изрекуваат јавно, односно секој човек има право на слобода на изразувањето и ова право ги опфаќа слободата на мислење и слободата на примање и пренесување информации или идеи.

Врз основа на наведеното, се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорената одредба во делот „правосилни“, а потоа истата да ја укине, односно до донесување на конечната одлука, Уставниот суд да донесе решение за запирање на извршување на поединечни акти или дејствија преземени врз основа на оспорената одредба.

3. На седницата Судот утврди дека со оспорениот член 99 став 5 од Законот за судовите се уредува „Донесените правосилни

одлуки судовите задолжително ги објавуваат на веб-страницата на судот во рок од седум дена од денот на правосилноста, на начин утврден со закон“.

4. Согласно член 13 од Уставот на Република Северна Македонија, лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука.

Според Амандманот XXI, со кој е заменет член 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, односно за да се утврди вина, потребно е да се спроведе судска доказна постапка, а Европската конвенција за човекови права во член 6 предвидува право на судење пред непристрасен суд, а согласно наведениот член 15 од Уставот со кој се гарантира правото на жалба против судските одлуки.

Со член 16 од Уставот на Република Северна Македонија „Се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата. Се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање. Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации. Се гарантира правото на одговор во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на исправка во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на заштита на изворот на информацијата во средствата за јавно информирање. Цензурата е забранета“.

Во член 102 од Уставот на Република Северна Македонија е предвидено „Расправата пред судовите и изрекувањето на пресудата се јавни. Јавноста може да биде исклучена во случаи утврдени со закон“.

Во член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, јасно е предвидено дека Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно член 99 став 5 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Се-

верна Македонија“ број 96/2019) „Донесените правосилни одлуки судовите задолжително ги објавуваат на веб-страницата на судот во рок од седум дена од денот на правосилноста, на начин утврден со закон“.

Во член 125 став 3 од Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ број 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018) е наведено „Судовите се должни донесените одлуки во рок од два дена од изготвувањето да ги објават на веб-страницата на судот, на начин утврден со закон“.

Начинот на објавувањето на правосилните судски одлуки е регулиран согласно член 9 став 1 од Законот за управување со движењето на предметите во судовите („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 42/2020) каде е наведено дека овластениот судски службеник на првостепениот суд е должен во рок од седум дена од денот на правосилноста на судската одлука, односно од денот на доставување на одлуката од страна на повисокиот суд, да ја објави на веб-страницата на судот со име и презиме на странките, односно називот на правното лице, при што се анонимизира адресата на живеалиште, односно престојувалиште или седиштето на странките, единствениот матичен број на граѓанинот или единствениот матичен број на субјектот на упис и личните податоци на сведоците и оштетените во постапката.

Врз основа на член 9 став 2 од Законот, овластениот судски службеник на повисокиот суд е должен во рок од седум дена од денот на верификацијата на правосилната судска одлука да ја објави на веб-страницата на судот.

Согласно член 126 став 1 од Законот за кривичната постапка, сите судски пресуди се јавни и достапни во електронски или печатени примероци, освен во случаите кога јавноста е исклучена согласно со Уставот на Република Северна Македонија, овој закон и меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот на Република Северна Македонија.

Во член 126 став 2 од истиот закон е предвидено дека другите судски одлуки се достапни на увид и препис на секое заинтересирано лице, освен во случаи кога јавноста е исклучена согласно со ставот 1 на овој член.

Во член 134 од Законот за кривичната постапка се дефинирани правосилноста и извршноста на одлуките. Со став 1 е пре-

двидено дека „Пресудата и решението стануваат правосилни кога не може повеќе да се побиваат со жалба или кога не е дозволена жалба“, додека со став 2 е предвидено дека „Правосилната пресуда се извршува кога е извршено нејзиното доставување и кога за извршувањето не постојат законски пречки. Ако не е изјавена жалба или странките се одрекле или се откажале од жалбата, пресудата е извршна со истекот на рокот за жалба, односно од денот на одрекнувањето или откажувањето од изјавената жалба“.

Согласно член 431 став 1 од Законот „Второстепениот суд на седница на советот може да ја отфрли жалбата како ненавремена или како недозволена, или да ја одбие жалбата како неоснована и да ја потврди првостепената пресуда, или да ја преиначи првостепената пресуда, или да ја укине првостепената пресуда поради суштествени повреди и да го врати предметот на повторно одлучување или да ја укине првостепената пресуда и да одржи расправа“.

Согласно член 322 став 1 од Законот за парнична постапка („Службен весник на Република Македонија“ број 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015) „Пресудата која повеќе не може да се побива со жалба станува правосилна доколку со неа е одлучено за барањето на тужбата или противтужбата“.

Од анализата на целината на член 99 од Законот за судовите, во кој е содржана и оспорената одредба, произлегува дека станува збор за комплексна одредба со која е уреден судскиот информатички систем и неговото функционирање, во која, помеѓу другото е уредена надлежноста на Врховниот суд на Република Северна Македонија да формира центар за информатичка технологија надлежен за техничко управување со автоматизираниот компјутерски систем за управување со судските предмети, судскиот портал и базите на податоци кои произлегуваат од работата на судовите, односно формирање на работно тело за стандардизација на постапките при користење на автоматизираниот компјутерски систем за управување со судски предмети, како и функционирањето на информатичкиот систем во сите судови кој претседателот на Врховниот суд на Република Северна Македонија го определува со подзаконски акт, по претходно добиена согласност од општата седница на Врховниот суд на Република Северна Македонија.

Според наведеното, произлегува дека оспорениот дел од член 99 став 5 од Законот предвидува имплементација на судски-

от информатички систем при управувањето со судските предмети во судовите и нивно објавување на веб-страницата на судовите.

Преку анализа на член 13 од Уставот на Република Северна Македонија, може да се констатира дека уставотворецот предвидел, лицето кое е обвинето за казниво дело ќе се смета за невино сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука.

Со објавувањето на одлуките кои не се правосилни, на судските веб-страници, според Судот, може да се влијае на пошироката јавност, но и на повисоките судови, со што се можни одредени импликации со објавувањето на неправосилните судски одлуки. Од особено значење е што, во кривичните постапки, на овој начин би се сторила директна повреда на уставниот институт презумција на невиност, кој е еден од правните темели според кој, секој осомничен или обвинет за кривично дело, се смета за невин сè додека со правосилна судска одлука не се докаже дека е виновен. Еден од основните принципи на кој се заснова Уставот на Република Северна Македонија е гарантирањето и заштитата на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Во конкретниот случај, за подносителот на иницијативата оспорениот дел од член 99 став 5 од Законот за судовите е уставно проблематичен од причина што јавноста нема увид во начинот на носење на судските одлуки, односно има увид само во правосилните судски одлуки. Судот утврди дека вака изнесените наводи се неосновани, од причина што со член 102 од Уставот на Република Северна Македонија се гарантира дека расправата пред судовите и изрекувањето на пресудите се јавни, а јавноста може да биде исклучена во случаи утврдени со закон. Имено, јавноста може да присуствува на закажаните рочишта и изрекувањето на пресудата, што е директен пристап до начинот на работа на судовите, освен во оние случаи кога јавноста може да биде исклучена во случаи утврдени со закон, согласно цитираната уставна одредба, а според предвидените процесни правила за секој вид на постапка. Пред правосилноста, јавноста нема увид во целосните причини од кои се раководел судот при донесување на секоја конкретна одлука.

Ова упатува на констатација дека во случајов се работи за јасна и прецизна норма, која се однесува на донесените правосилни одлуки кои судовите задолжително ги објавуваат на веб-страницата на судот во рок од седум дена од денот на правосилноста,

преку која се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации, како и тоа дека расправата пред судовите и изрекувањето на пресудите се јавни согласно член 16 и член 102 од Уставот на Република Северна Македонија.

Следствено на тоа, произлегува дека оспорената одредба од член 99 став 5 во делот „правосилни“ од Законот за судовите е во согласност со Уставот на Република Северна Македонија и истата не го ограничува правото на слободен пристап до информации, ниту ја спречува јавноста да добие информации за судските постапки или одлуки. Напротив, преку наведената одредба се афирмира транспарентноста на судскиот систем, од каде пристапот во правосилните судски одлуки за сите заинтересирани лица е слободен.

Во врска со наводите од иницијативата каде се цитираат член 6 и член 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права, Уставниот суд согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, нема надлежност да оценува дали одреден закон или негови одредби се во согласност со одредени меѓународни акти, без оглед дали се ратификувани или не.

Согласно член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права се гарантира правото на правична судска постапка, а согласно член 10 од наведената конвенција се гарантира слободата на изразување. Со оглед на тоа дека членовите од Конвенцијата се соодветно транспонирани во домашната легислатива и претставуваат дел од внатрешниот правен поредок на Република Северна Македонија согласно член 118 од Уставот, а врз основа на уставно утврдените надлежности на Уставниот суд, Судот одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и колективните договори со Уставот и законите.

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 одредба, Судот утврди дека не се исполнети условите од член 27 од Деловникот на Уставниот суд за прифаќање на ваквото барање.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.16/2023 од 31.05.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.16/2023 со кое Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на член 99 став 5 во делот „правосилни“ од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 96/2019), писмено го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативата поднесена од Александра Илиева - Милчова, адвокат од Скопје, за оценување на уставноста на член 99 став 5 во делот „правосилни“ од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 96/2019), Судот на седницата одржана на 31 мај 2023 година со мнозинство гласови го донесе Решението У.бр.16/2023. Според мое мислење, наводите во иницијативата беа основани, поради што гласав против и со почит ја искажувам мојата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Подносителот на иницијативата смета дека оспорениот дел од одредбата не е во согласност со член 16 и член 102 од Уставот, од причина што одлуките кои се носат од страна на судовите и нивната објава се јавни, а следствено на тоа, јавноста има право да биде запознаена со истите. Недозволиво е само правосилните одлуки да се објавуваат, а неправосилните одлуки

да не се објавуваат, односно да не се дозволи јавноста да биде запознаена со истите. Оттаму, јавноста и обврската да се објавуваат одлуките на веб-страницата на судот значи и увид на граѓаните во начинот на носење на одлуките, што е загарантирано со Уставот и не може да биде ограничено само на одредени спорови, затоа што според подносителот, со Уставот се гарантира јавноста на сите одлуки.

Понатаму, согласно член 125 став 3 од Законот за кривичната постапка, судовите се должни донесените одлуки во рок од два дена од изготвувањето да ги објавуваат на веб-страницата на судот, на начин утврден со закон, односно во член 126 ставови 1 и 2 од Законот, каде е наведено дека сите судски пресуди се јавни и достапни во електронски или печатени примероци, освен во случаите кога јавноста е исклучена согласно со Уставот на Република Северна Македонија, овој закон и меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот на Република Северна Македонија, односно другите судски одлуки се достапни на увид и препис на секое заинтересирано лице, освен во случаи кога јавноста е исклучена согласно со став 1 на овој член.

Дополнително, подносителот се осврнува и на членовите 6 и 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права, со кои е пропишано дека пресудите се изрекуваат јавно, односно секој човек има право на слобода на изразувањето и ова право ги опфаќа слободата на мислење и слободата на примање и пренесување информации или идеи.

Врз основа на наведеното, се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорената одредба во делот „правосилни“, а потоа истата да ја укине, односно доднесување на конечната одлука, Уставниот суд да донесе решение за запирање на извршување на поединечни акти или дејствија преземени врз основа на оспорената одредба.

3. Мнозинството судии при носењето на својата одлука се повика на следниве аргументи од предметното решение:

„Со објавувањето на одлуките кои не се правосилни, на судските веб-страници, според Судот, може да се влијае на пошироката јавност, но и на повисоките судови, со што се можни одредени импликации со објавувањето на неправосилните судски одлуки. Од особено значење е што, во кривичните постапки, на овој начин би се сторила директна повреда на уставниот институт презумција на невиност, кој е еден од правните темели според кој, секој осомничен или обвинет за кривично

дело, се смета за невин сè додека со правосилна судска одлука не се докаже дека е виновен. Еден од основните принципи на кој се заснова Уставот на Република Северна Македонија е гарантирањето и заштитата на основните слободи и права на човекот и граѓанинот.

Во конкретниот случај, за подносителот на иницијативата оспорениот дел од член 99 став 5 од Законот за судовите е уставно проблематичен од причина што јавноста нема увид во начинот на носење на судските одлуки, односно има увид само во правосилните судски одлуки. Судот утврди дека вака изнесените наводи се неосновани, од причина што со член 102 од Уставот на Република Северна Македонија се гарантира дека расправата пред судовите и изрекувањето на пресудите се јавни, а јавноста може да биде исклучена во случаи утврдени со закон. Имено, јавноста може да присуствува на закажаните рочишта и изрекувањето на пресудата, што е директен пристап до начинот на работа на судовите, освен во оние случаи кога јавноста може да биде исклучена во случаи утврдени со закон, согласно цитираната уставна одредба, а според предвидените процесни правила за секој вид на постапка. Пред правосилноста, јавноста нема увид во целосните причини од кои се раководел судот при донесување на секоја конкретна одлука.

Ова упатува на констатација дека во случајов се работи за јасна и прецизна норма, која се однесува на донесените правосилни одлуки кои судовите задолжително ги објавуваат на веб-страницата на судот во рок од седум дена од денот на правосилноста, преку која се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации, како и тоа дека расправата пред судовите и изрекувањето на пресудите се јавни согласно член 16 и член 102 од Уставот на Република Северна Македонија.

Следствено на тоа, произлегува дека оспорената одредба од член 99 став 5 во делот „правосилни“ од Законот за судовите е во согласност со Уставот на Република Северна Македонија и истата не го ограничува правото на слободен пристап до информации, ниту ја спречува јавноста да добие информации за судските постапки или одлуки. Напротив, преку наведената одредба се афирмира транспарентноста на судскиот систем, од каде пристапот во правосилните судски одлуки за сите заинтересирани лица е слободен.

Во врска со наводите од иницијативата каде се цитираат член 6 и член 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права, Уставниот суд согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, нема надлежност да оценува дали одреден закон или негови одредби се во согласност со одредени меѓународни акти, без оглед дали се ратификувани или не.”

4. Како што веќе претходно и во други издвоени мислења го имам истакнато својот став, разликата во мислењата што тука

сакам да ја потенцирам е од принципиелна и суштинска природа и се однесува на стандардот со уставна важност, односно во толкувањето на темелните вредности на Уставот.

Во конкретниот случај, сметам дека мнозинството судии имаше погрешен и рестриктивен пристап при толкувањето на оспорената законска одредба *vis a vis* темелните вредности на нашиот уставен поредок утврдени во член 8 став 1 алинеи 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, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, понатаму, во однос на начелото на јавност пред судовите утврдено во член 102 од Уставот според кој „Расправата пред судовите и изрекувањето на пресудата се јавни. Јавноста може да биде исклучена во случаи утврдени со закон“, како и членовите 6 и 10 од Европската конвенција за човекови права. Наспроти мнозинското толкување на овие темелни вредности, како и на начелото на јавност, мојот став е јасен и конзистентен.

Членот 102 од Уставот, недвосмислено го уредува прашањето на јавноста пред судовите, во смисла што уредил расправата пред судовите, како и изрекувањето на пресудите, да бидат јавни. Уставот, исто така, го уредил и прашањето за исклучокот од уставното правило односно начело, на начин што дава можност јавноста да биде исклучена и упатува на законско прецизирање во кои случаи тоа е дозволено. Оттука произлегува дека уставотворецот со член 102 од Уставот во суштина го уредил начелото на јавност пред судовите. Притоа, ова начело, како во поглед на исполнувањето на неговата суштина, но и во исклучоците од него, дополнително е конкретизирано и прецизирано во повеќе закони како во Законот за кривична постапка, Законот за парнична постапка.

Но, по мое длабоко уверување, законодавецот операционализацијата на ова уставно начело ја направил на рестриктивен начин, со рестриктивно толкување на начелото на јавност утврдено во член 102 од Уставот на начин што согласно член 99 став 5 од Законот за судовите утврдил само донесените правосилни одлуки задолжително да се објавуваат на веб-страницата на судот во рок од седум дена од денот на правосилноста, на начин утврден со закон, но не и неправосилните. На тој начин и законодавецот при донесувањето на законското решение, и особено мнозинството судии при донесувањето на конкретното решение,

не ја имале предвид можноста уставното начело на јавност да го толкуваат низ призмата на теоријата на „живиот устав“, односно Устав што се менува како што се менуваат времињата и општествените реалности. Уставотворците уредувајќи го начелото на јавност, во тој историски моментум во 1991 година, сметале дека истото, како есенцијално важно начело во едно демократско општество, каузално поврзано со цел сет на човекови слободи и права, особено правото на фер судење, правото на пристап до информации, се задоволува само со јавност при расправата и со јавното изрекување на пресудите. Во тој историски момент на општествена реалност која ги артикулирала и степенот на развој на човековите права и слободи, уставотворецот сметал дека со овие два сегменти се задоволува ова начело кое во суштина треба да биде брана против самоволието, арбитрарноста, со конечна цел да ја зголеми довербата во судскиот систем. Но, дали и денес после 32 години од уредувањето на уставното начело, ваквото толкување и пристап се доволни за начелото на јавност да ја исполни својата цел во потполност? Одговорот е секако не!

Два факти за правилно толкување на ова начело *vis a vis* оспорената одредба се исклучително релевантни.

Првиот, дека начелото на јавност во ера на дигитализација, добива нова драматично поинаква од во минатото природа, форма, карактеристики, содржина, опфат и потреби. И вториот, поврзан со општествената реалност, каква и колкава е довербата во правосудниот систем во дадениов момент?

Во однос на првиот факт, развојот на информатичките технологии, недвосмислено доведе до крупни промени во сите аспекти на општественото живеење, вклучително и во судството како посебна власт. Како за сите во општеството, така и во судството, интернетот донесе револуција. Дигиталните алатки, денес, не претставуваат само можност, напротив тие денес претставуваат стандард. Уставот на Република Северна Македонија е донесен во 1991 година, во една сосема друга ера неспоредлива со денешната ера на дигитализацијата. Дигитализацијата на судскиот систем претставува дел од развојните промени и потреби во демократските општества со цел да даде придонес во транспарентноста, ефикасноста и довербата на јавноста во судскиот систем.

Во тој контекст, денес во многу правни системи, начелото на јавност во судството не се задоволува само со двата традиционални аспекти, односно само со јавност на расправата и јавното

изрекување на пресудите. Правото на јавна расправа и правото на јавно објавување на пресудата се две посебни права. Фактот дека доколку кое било од овие права не е повредено, само по себе не значи дека другите права не можат да бидат прекршени. Несфатливо е дигиталните алатки како можност и потреба за унапредување на начелото на јавност во судските постапки да се користат само за традиционалното разбирање на јавноста, пример онлајн пристап до расправа пред суд, или онлајн јавност при изрекување на пресуда, онлајн датотеки на пресуди, а истите да не бидат апликативни и за објавување на неправосилна пресуда. Голем број правни системи, вклучително и практиката на Европскиот суд за човекови права, денес на начелото на јавност гледа низ призмата на правото на правично судење гарантирано со член 6 од Европската конвенција. Зборовите „право на правично и јавно судење во разумен рок“ – толкувано низ призмата на живиот конституционализам, развојот на слободите и правата на граѓанинот денес, важноста на принципите како правично судење, право на примање и ширење информации, одговорноста на судиите, транспарентноста, јавниот интерес, неминовно налага екстензивно, најшироко можно толкување. Толкување, во смисла јавното судење да биде разбрано како процес во кој пристапот до расправата, изрекувањето на пресудата, објавувањето на неправосилните пресуди, неопходно е да биде разбрано како системско поврзано и апсолутно право, ограничено само во исклучоци предвидени со Европската конвенција, Устав или закон. Во овој контекст, со текот на годините, Европскиот суд за човекови права разви опсежна доктрина за тоа како треба да се толкуваат овие зборови, вклучително и во однос на прашањето за објавување на интернет на сите одлуки на судовите, и правосилните и неправосилните.

Ова начело овозможува граѓаните да бидат информирани за постапувањето на судовите во поединечни случаи. Особено е голем и значаен интересот на јавноста за т.н високо профилирани случаи, како случаи на злоупотреби на јавните средства и ресурси, од коешто се засегнати сите граѓани и имаат легитимен интерес за исходот од тие случаи. Граѓаните имаат право да бидат информирани кои се лицата кои го нарушуваат општествениот поредок со извршување на кривичните дела особено за високо-профилирани и од јавен интерес случаи. Во тој контекст проширувањето на опфатот на начелото на јавност во смисла на јавно објавување на веб-страниците на судовите и на пресудите кои не се правосилни е во согласност со принципот на неопходност во едно

демократско општество со цел градење на доверба на граѓаните во правосудниот систем. Јавниот пристап до пресудите го посакува правната сигурност, а правната сигурност е есенцијалниот сегмент кој е во битието на фундаменталната темелна вредност владеење на правото.

Сегментот транспарентност, исто така денес, споредено со состојбата пред 32 години, има добиено поинакво значење и опфат. Пристапот на јавноста до судот, во смисла на пристап и увид во сите одлуки што ги донесуваат судовите, вклучително како правосилните така и неправосилните, со што во целост се исполнува принципот на транспарентност е, исто така, поврзан суштински со загарантираното право на правично судење, загарантираното право на слободен пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации, кои покрај со Уставот, се загарантирани и со член 6 и член 10 од Европската конвенција. Транспарентноста на работата на судовите и на одлуките кои ги носи во оваа смисла не се од значење само за учесниците во постапките во конкретна постапка, тие недвосмислено можат и често во одредени постапки се од значење и интерес на пошироката јавност. Во смисла на одредбите од Конвенцијата и пошироката јавност има право на пристап до судот во најширока можна смисла на зборот „пристап“, што значи пристап до расправата пред судот, пристап до изрекувањето на пресудите, пристап до самите пресуди правосилни или неправосилни, односно до образложенијата и аргументите од кои се раководеле одлучувајќи за правата и слободите на граѓаните. Со такво разбирање на начелото на јавност се овозможува јавна контрола, надзор на работата и одлуките на судовите и судиите, се создава или се губи довербата на јавноста во судовите и судиите, се остварува еднаквост на сите пред Уставот и законот, претставува гаранција против арбитрарност и самоволие, придонесува во единство и усогласеност во примената на законите итн. Ова начело придонесува не само за општествена контрола на судството, туку служи за општ интерес и делува во правец за сузбивање на криминалот, развивање на моралот и општествена дисциплина на граѓаните. Наједноставно речено ова начело претставува право на секој да ја контролира работата на судовите и нивните одлуки, како право кое произлегува од демократското уредување на државата, што подразбира концепција на државата како сервис на граѓаните од кои произлегува суверенитетот и овластувањата на сите државни власти, вклучително и судската. Тоа подразбира дека право на

граѓаните да знаат како работат судовите претставува јавен интерес. Секако тоа право, не е апсолутно, и тоа кога ќе се судри со други уставни гарантирани права и слободи, ја налага потребата од исклучоци на исклучување на јавноста во случаи утврдени со Уставот, конкретизирани во закони и тоа уставно оправдано и допуштено со можности за анонимизирање на податоците. Но, самиот факт што Уставот предвидува можност за исклучок, значи дека правилото односно начелото на јавност е општо, генерално правило кое треба да биде толкувано во најширока смисла.

Ова се веќе изградени уставноправни, меѓународни правни стандарди неопходни во едно демократско општество и поредок. Европскиот суд за човекови права во својата практика Повеќе во (*Fazliyski v. Бугарија*) (*Pretto* и другите *Италија 1983 21*) (*Straume v. Latvia 2022, 126*; *Moser v. Austria, 2006, 101*).

во повеќе наврати има заземено став дека претпоставка за почитување на принципот од член 6 „секој има право на правично и јавно судење во разумен рок“ е начелото на јавност, кое го опфаќа и објавувањето на одлуките на судовите. Европскиот суд за човекови права утврдил дека член 10 од Конвенцијата го штити правото на пристап на информации, наведувајќи дека ускратување на пристапот е облик на индиректна цензура. Самиот Европски суд односно, Европската конвенција предвидува дека ќе се објавуваат само конечните пресуди, но во базата на HUDOC се објавуваат и неправосилните, со посебна назнака кога стануваат правосилни. Во правилата на Судот, во 2019 година е внесено правилото 104 А кое предвидува сите пресуди да се објавуваат во базата на HUDOC, 104 А „Сите пресуди, сите одлуки и сите советодавни мислења ќе бидат објавени, под одговорност на Секретарот, на базата на судска пракса, HUDOC“.

Во однос на вториот факт релевантен во конкретниот случај, мој став и пристап при одлучувањето во Уставниот суд е толкување на уставните норми низ призмата на теоријата на живиот конституционализам. Основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, не случајно се „прворангирана“ темелна вредност на нашиот уставноправен поредок. Тие се темелот на кој се заснова Уставот, тие ја претставуваат смислата и суштината на целовитоста на пишаниот Устав, со единствена цел, преку останатите темелни вредности како што се владеењето на правото, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право,

преку уставните начела, како начелото на јавност, гаранциите за слободен пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации, таквите слободи и права да бидат ефектуирани, гарантирани и заштитени.

Веќе претходно имам изнесено став според кој позитивноста е само едната страна на уставните права, односно, нивната реална или фактичка страна, а покрај тоа, тие поседуваат идеална димензија. Причината за ова е тоа што уставните права, особено оние кои се однесуваат на човековите слободи и права, се права запишани во Уставот со намера да се позитивизираат во „најголема можна мерка“. Идеалниот карактер на човековите права не исчезнува откако ќе се трансформираат во позитивни права, таа е присутна и по нивната позитивизација. Токму потрагата по идеалната димензија, со барања за оптимизација во „најголема можна мерка“ или алтернативите, барање за „гаранција за минимална позиција“ или барање за „забрана за голема диспропорција“, налага од законодавецот, особено од уставните судии сериозно да ја разберат и идеалната и реалната димензија на правото. Идеалниот карактер на човековите слободи и права е материја која е подложна на промени и еволуција, материја која со текот на времето добива нова содржина и барања во нивната природа. Во тој контекст, кога уставотворците го уредиле начелото на јавност во судството во самиот Устав и содржината и опфатот на ова начело денес, низ призмата на општествената реалност треба да се толкува истото. Објективни се оценките од независни и непристрасни извори за состојбата и довербата на граѓаните во правосудниот систем денес во Република Северна Македонија, и тие претставуваат неспорен факт. Токму општиот, јавниот интерес и јавното значење на оваа состојба и последиците кои произлегуваат од неа, ја налагаат потребата од екстензивно толкување на ова уставно начело. Без разлика на причините за таквата состојба, самиот факт дека довербата во правосудниот систем е на историски најниско ниво, налага поинаков пристап кон толкувањето на начелот на јавност, утврдено во член 102 од Уставот.

Во насока на прифаќање на ваквата општествена реалност недвосмислено упатува и усвоениот начелен став на општата седница на Врховниот суд за објавувањето на донесени одлуки на веб-страниците на судовите утврден на 21.12.2022 година, според кој „Судовите, донесените одлуки (пресуди и решенија) кои не се правосилни и кои се однесуваат на предмети од јавен интерес да ги објавуваат на веб-страницата на судот“. Начелниот став на

Врховниот суд на Република Северна Македонија за објавувањето на неправосилни судски одлуки е нотиран во Извештајот на Стејт департментот за човековите права за 2022 година. Во Извештајот се истакнува дека со Начелниот став на Врховниот суд како реакција за унапредена транспарентност на судството, се советуваат пониските судови да ги објавуваат не само правосилните, туку и неправосилните судски одлуки, особено во случаите кога се работи за предмети од јавен интерес. Ваквиот начелен став на Врховниот суд е целосно во согласност со начелото на јавност, принципот на транспарентност и одговорност, како и во согласност со правото на слобода на пристап на информации како едно од темелните вредности на човековите права и еден од темелите на секое демократско друштво. Потполна транспарентност на правосудството претставува *condition sine qua non* на секоја демократска власт.

Оттука, неопходно беше оспорената законска одредба, да се толкува на екстензивен начин, да биде предмет на уставно-судска анализа и низ призмата на општествените реалности и состојби во моментот на одлучување за истата во Уставниот суд. Општествените реалности и потреби се менливи и во случаи кога одредени појави предизвикале одредена општествена состојба, како што е состојбата со историски најниското ниво на доверба во правосудниот систем во нашата држава, таквата потреба налага законодавецот да интервенира во функција на уставно загарантираните основни слободи и права на човекот и граѓанинот, а Уставниот суд своите одлуки да ги носи на начин што нема да ги игнорира таквите општествени реалности.

5. Во контекст на изнесеното, сметам дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на уставноста на член 99 став 5 во делот „правосилни“ од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 96/2019), и суштински да ја испита неговата уставна оправданост и согласност со темелните вредности на Уставот, односно со одредбите од член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, како и со член 16 и 102 од Уставот.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.16/2023 од 31.05.2023)

52.

У.бр.1/2022

- Критериуми за распределба на рекламен простор во изборен процес

Со утврдениот критериум за распределба на рекламниот простор, им се дава можност на сите политички субјекти учесници во изборниот процес да ја запознаат јавноста со нивните ставови и идеи, што се врши соодветно на потребите на гласачкото тело, односно им се дава можност на учесниците во изборната кампања да ги промовираат своите програми, ставови и кандидати, поради што нема повреда на начелото на еднаквост на граѓаните предвиден во член 9 од Уставот, како и слободата на информациите утврдена во член 16 од Уставот. Со утврдување на конкретни критериуми за рекламниот простор на интернет порталите и печатените медиуми за платено политичко рекламирање, со утврдување на различното времетраење на медиумското претставување на политичките партии во зависност од тоа дали се на позиција или опозиција, политичките партии коишто немаат пратеничка група или политички партии коишто не се застапени во Собранието на Република Северна Македонија, не се доведува во прашање начелото на владеењето на правото, како и начелото на еднаквост.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз осно-

ва 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 5 јули 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на членовите 75-ѓ, 76-д, 78 и 78-а 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 и 27/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/2019, 42/2020, 74/2021 и 215/2021).

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

ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

I

Павле Трајанов од Скопје, до Уставниот суд поднесе иницијатива за оценување на уставноста на членовите од Законот означени во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата оспорените членови од Изборниот законик се во спротивност со член 8 став 1 алинеја 5, член 9, член 16 ставови 1-5 и член 51 од Уставот на Република Северна Македонија. Подносителот на иницијативата смета дека одредбите содржани во членовите 75-ѓ и 76-д од Изборниот законик во кои биле регулирани ценовниците за платено политичко рекламирање во медиумите и начинот на исплатата на средствата, фаворизирале четири политички партии со што директно се загрозувал политичкиот плурализам, дискриминирајќи ги кандидатите кои имале поинакви политички уверувања и оневозможувајќи им еднаков пристап до средствата за јавно информирање, како и до средствата од Буџетот кои биле одвоени за таа намена.

Со оспорените членови 78 и 78-а, според иницијативата, политичките партии се ставаат во нерамноправна положба, бидејќи се обезбедува 80% од бесплатниот рекламен простор само на че-

тири политички партии, додека на сите останати само 20% од вкупниот број на рекламни паноа и билборди.

Оттука, подносителот на иницијативата смета дека со оспорените законски одредби се загрозува основното уставно начело на еднаквоста, односно со истите се внесува непропорционалност во политичкиот натпревар и изнесувањето на идеи и програми што директно влијае на изборниот процес бидејќи граѓаните биле оневозможени на рамноправен начин да се запознаат со политичките понуди на сите учесници во изборниот процес. Меѓутоа, според наводите во иницијативата, со оспорените одредби од Законот се фаворизираат само четири политички партии и истите доминираат во политичкиот дискурс и со нивното фаворизирање се губи обележјето на плуралистичкиот изборен систем.

Член 75 став 2 од Изборниот законик предвидува дека учесниците во изборната кампања имаат право на еднаков, рамноправен пристап и под еднакви услови да ги користат сите видови на политичка пропаганда, известување и други облици на пропаганда чија цел е да се влијае на одлуката на избирачите при гласањето. Но, подносителот на иницијативата смета дека оспорените одредби од Законот се во колизија со наведениот член од Изборниот законик со што истите се инкомпатибилни со нашиот демократски уставен поредок и како такви го загрозуваат политичкиот плурализам како дел од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Во иницијативата подносителот укажува на компаративните анализи од другите земји според кои истите имаат воведено целосна забрана за платено политичко огласување на радио и телевизија и за време и надвор од изборите. Таквата забрана всушност упатува на заклучок дека радиодифузните медиуми сè уште имаат огромно влијание врз формирањето на јавното мислење и дека времето за емитување политичко-пропагандни пораки на телевизија е скапо, така што помалку моќните политички субјекти не можат да си дозволат огласување. Тоа би довело и до нарушување на плуралистичката јавна дебата и преголема присутност на одредени ставови во јавната сфера. Посебно се посочува на законското уредување во Италија каде е забрането платеното политичко рекламирање на телевизија за време на изборна кампања. Според новиот закон политичкото рекламирање единствено може да се емитува бесплатно со тоа што се овозможени еднакви можности на сите кандидати и политички партии. Јавниот радиоди-

фузен канал RAI е обврзан да емитува политички реклами, додека приватните станици тоа може да го одбијат. Исто така, и во Канада, Комисијата за комуникација во радиото и телевизијата бара од радиодифузните медиуми да одвојат време врз еднаква основа. Овој принцип на еднаквост се однесува на цените, времетраењето, распоредот и пристапот во рекламирањето.

Врз основа на изнесеното се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорените членови од Изборниот законик и истите да ги укине.

II

Судот на седницата утврди дека оспорениот член 75-ѓ од Изборниот законик е со следната содржина:

(1) За време на изборната кампања и во првиот и во вториот круг на гласање, радиодифузерите кои ги покриваат изборите можат да емитуваат вкупно девет минути и триесет секунди дополнително време за рекламирање на реален час емитувана програма исклучиво наменети за платено политичко рекламирање, од кои за двете најголеми политички партии од позицијата кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија освоиле најмногу гласови можат да одвојат најмногу четири минути кои се распределуваат по претходен писмен договор, за двете најголеми политички партии во опозиција кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија освоиле најмногу гласови можат да одвојат најмногу четири минути кои се распределуваат по претходен писмен договор, за политичките партии во Собранието на Република Македонија кои на последните избори за пратеници не освоиле доволно пратеници да формираат пратеничка група можат да одвојат една минута која се распределува по претходен писмен договор и за политичките партии кои не се застапени во Собранието на Република Македонија или кандидати можат да одвојат триесет секунди кои се распределуваат по претходен писмен договор.

(2) При распределба на дополнителното време за рекламирање во еден реален час емитувана програма за платено политичко рекламирање, а кога постои интерес за спојување на блоковите на една политичка партија или кандидат во два последователни реални часа, медиумот е должен да обезбеди гаранција дека спојувањето на блокови во два последователни часа два пати по ред нема биде од иста политичка партија или ист кандидат и ќе обезбеди гаранција за неизменична застапеност на политичките партии од власт и опозиција.

(3) Радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се должни во рок од пет дена од денот на

распишувањето на изборите да утврдат ценовници за платено политичко рекламирање на учесниците во изборниот процес.

(4) Во периодот од утврдување на ценовниците до започнување на изборната кампања, радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се должни најмалку двапати јавно да ги објават ценовниците од ставот (2) на овој член на своите програми, односно во своите изданија или интернет страници.

(5) Печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) се должни ценовниците од ставот (2) на овој член да ги достават до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата во рок од пет дена од денот на распишувањето на изборите, а радиодифузерите да ги достават до Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата во рок од пет дена од денот на распишувањето на изборите.

(6) Радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите), доколку обезбедуваат платено политичко рекламирање за учесниците во изборната кампања, се должни во рок од три дена од денот на распишување на изборите, да се регистрираат во Државната изборна комисија. Радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) што нема да се регистрираат во Државната изборна комисија, нема да имаат право да користат финансиски средства за платено политичко рекламирање, обезбедени од Буџетот на Република Македонија.

(7) Регистарот на радиодифузери, печатени медиуми и електронски медиуми (интернет портали) се води врз основа на поднесено барање за упис до Државната изборна комисија, со прилог тековна состојба издадена од Централен регистар на Република Македонија, не постара од 30 дена.

(8) Ценовниците не смеат да се менуваат до конечно завршување на изборниот процес.

(9) Радиодифузерите и печатените медиуми се должни ценовниците за секој медиум одделно за платено политичко рекламирање да ги применуваат и за време на изборната кампања и притоа просечната цена (аритметичка средина) по секунда за едно деноноќие добиена според различните ценовно-рекламни временски периоди и тоа: Период 1 - од 00:00 до 08:00 часот, Период 2 - од 08:00 до 16:00 часот и Период 3 – од 16:00 до 24:00 часот кај радиодифузерите за платено политичко рекламирање, како и цената за закуп на рекламен простор во печатениот медиум да не ја надминува вкупната просечна цена на рекламирање на секој радиодифузер одделно пресметана во последните пет изминати изборни циклуси одржани на ниво на цела територија на државата, а за електронските медиуми (интернет порталите) цената за закуп на рекламен простор на интернет порталот за платено политичко рекла-

мирање да не ја надминува просечната цена за рекламирање пресметана, за последните пет изминати изборни циклуси.

(10) За радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) кои не учествувале на сите изминати пет изборни циклуси цената за платено политичко рекламирање не може да ја надминува просечната цена на рекламирање пресметана во последните пет изминати изборни циклуси.

(11) Државната изборна комисија е должна да ги потврди и објави на нејзината веб-страница доставените ценовници со просечно пресметаните цени утврдени од радиодифузерите и печатените медиуми, како и да ги објави ценовниците со цените утврдени од електронските медиуми (интернет порталите), согласно со ставовите (3) и (9) на овој член, во рок од десет дена од истекот на рокот за доставување на ценовниците утврден во ставот (3) на овој член. Доколку Државната изборна комисија утврди неправилности во ценовниците од радиодифузерите и печатените медиуми го известува соодветниот медиум да изврши корекција на ценовникот во рок од 72 часа од приемот на известувањето. Радиодифузерите и печатените медиуми кои што нема да постапат по известувањето за корекција на ценовниците во наведениот рок го губат правото да бидат регистрирани за платено политичко рекламирање.

(12) Рекламниот простор на електронските медиуми (интернет портали) и печатените медиуми наменет за платено политичко рекламирање, се распределува по следниве критериуми: - најмногу 45% од рекламниот простор може да се даде на двете најголеми политички партии од позицијата кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија освоиле најмногу гласови, - најмногу 45% од рекламниот простор може да се даде на двете најголеми политички партии во опозиција кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија освоиле најмногу гласови, - најмногу 7% од рекламниот простор може да се даде на политичките партии во Собранието на Република Македонија кои на последните избори за пратеници не освоиле доволно пратеници да формираат пратеничка група и - најмногу 3% од рекламниот простор може да се даде на политичките партии кои не се застапени во Собранието на Република Македонија или кандидати.

(13) Радиодифузерите и печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) во Република Македонија се должни на сите учесници на изборниот процес да им обезбедат рамномерен пристап за платено политичко рекламирање.

(14) Учесникот во изборната кампања нарачател на платено политичко рекламирање кај радиодифузерите и печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите) е должен да достави медиумски план за платено политичко рекламирање.

(15) Учесникот во изборната кампања не може да нарача платено политичко рекламирање од радиодифузерите, печатените медиуми и електронски медиуми (интернет портали) кои не се регистрирани во Регистарот на радиодифузери, печатени медиуми и електронски медиуми (интернет портали) и да ги исплати од средства на трансакцијата сметка за изборна кампања.

Оспорениот член 76-д од Изборниот законик предвидува:

(1) За исполнување на законските обврски на радиодифузерите, печатените медиуми и електронски медиуми (портали) во делот на објавувањето на платено политичко рекламирање, финансиски средства се обезбедуваат од средствата на Буџетот на Република Северна Македонија.

(2) Овие средства се наменети исклучиво за финансирање на радиодифузерите, печатените медиуми и електронски медиуми (портали) во делот на објавувањето на платено политичко рекламирање на учесниците во изборниот процес.

(3) Државната изборна комисија ги исплаќа трошоците за објавеното платено политичко рекламирање врз основа на доставена фактура од страна на радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет портали) во рок од 30 дена од објавување на конечните резултати. Прилог на доставената фактура е Договорот, медиа план од Учесникот во изборната кампања и Извештај за реализирани услуги изготвен од радиодифузерите, печатените медиуми и електронските медиуми (интернет портали).

(4) Медиа планот и Извештајот за реализирани услуги се поднесуваат на обрасци пропишани, донесени и објавени од Државната изборна комисија.

(5) Финансиските средства за платено политичко рекламирање обезбедени од Буџетот на Република Северна Македонија во текот на изборниот процес, не смеат да ја надминат сумата од 2 (две) евра во денарска противвредност без пресметан ДДВ, по запишан избирач од вкупно запишани избирачи на територијата на Република Северна Македонија, а за локални избори дополнително по 1 (едно) евро во денарска противвредност без пресметан ДДВ по запишан избирач на територијата на општината каде се одржува втор круг на гласање и за претседателски избори доколку има втор круг дополнително по 1 (едно) евро во денарска противвредност без пресметан ДДВ по запишан избирач од вкупно запишани избирачи на територијата на Република Северна Македонија. Овие средства се распределуваат по претходен писмен договор на следниов начин: - најмногу 45% од средствата може да искористат двете најголеми политички партии од позицијата кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија освоиле најмногу гласови, - најмногу 45% од средствата може да искористат двете најголеми политички партии во опозиција кои на после-

дните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија освоиле најмногу гласови, - најмногу 7% од средствата може да искористат политичките партии во Собранието на Република Северна Македонија кои на последните избори за пратеници не освоиле доволно пратеници да формираат пратеничка група и - најмногу 3% од средствата може да искористат политичките партии кои не се застапени во Собранието на Република Македонија или кандидати.

(6) Сумата која може да се исплати на еден електронски медиум (интернет портал) и печатени медиуми од еден учесник во изборниот процес, не може да биде поголема од 15,000 (петнаесет) илјади евра во денарска противвредност без вклучен ДДВ.

(7) Вкупната сума која еден учесник може да ја потроши за медиумско претставување на сите електронски медиуми (интернет портали) и печатени медиуми, не може да опфаќа повеќе од 25% од распределените финансиските средства за платено политичко рекламирање согласно со ставот (5) на овој член.

(8) Пред исплатата на трошоците за објавеното платено политичко рекламирање, согласно со ставот 3 на овој член, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги е должна да достави Извештај за платено политичко рекламирање на радиодифузерите до Државната изборна комисија на 20 ден од настапувањето на предизборниот молк за прв круг и втор круг доколку се одржува.

(9) Радиодифузерите се должни Извештајот за реализирани услуги да го достават до Агенција за аудио и аудиовизуелни услуги во рок од пет дена од настапување на предизборниот молк за прв круг и втор круг доколку се одржува. Извештајот за реализирани услуги на радиодифузерите треба да биде потврден од Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги во рок од пет дена од денот на доставување на извештајот од страна на радиодифузерите. Радиодифузерите, се должни да го достават потврдениот извештај до учесникот во изборната кампања, а потоа целосната документација до Државната изборна комисија во рок од пет дена од денот на потврдување на Извештајот.

(10) Печатените медиуми и електронските медиуми (интернет порталите), Извештајот за реализирани услуги во прилог на фактурата кој треба да содржи и примерок од објави во печатениот медиум и електронскиот медиум (интернет портал) се должни да го достават до учесникот во изборната кампања, а потоа целосната документација до Државната изборна комисија во рок од пет дена од настапување на предизборниот молк за првиот изборен круг и вториот изборен круг доколку се одржува.

(11) Извештајот за реализирани услуги треба да содржи: - примерок од секоја објава со јасно видлив и читлив датум за секој ден од периодот за кој е закупен рекламниот простор во печатениот медиум, - примерок (принт скрин) од секој објавен банер со јасно видлив и читлив

датум, за секој ден од периодот за кој е закупен рекламниот простор на електронскиот медиум (интернет портал) кој нуди закуп на фиксен банер, - примерок (принт скрин) од секој објавен банер со јасно видлив и читлив датум, како и писмени изјави за реализирани импресии за секој ден од периодот за кој е закупен рекламниот простор на електронскиот медиум (интернет портал) кој нуди закуп на рекламен простор врз основа на импресии.

Членот 78 од Изборниот законик уредува дека:

(1) Изборни плакати е дозволено да се истакнуваат без надоместок на места што ги утврдува општината, односно градот Скопје.

(2) Општината и градот Скопје имаат обврска да ги обележат местата од ставот (1) на овој член, за секој подносител на листи одделно.

(3) Општината и градот Скопје можат да утврдат и дополнителни места за истакнување на изборни плакати со надоместок.

(4) Дел од средствата од ставот (3) на овој член општината и градот Скопје, непосредно по завршувањето на изборите, се должни да ги искористат за отстранување на сметот направен за време на изборната кампања.

(5) Општината и градот Скопје се должни да ги објават условите за добивање право за користење на местата за истакнување изборни плакати, најдоцна 50 дена пред одржувањето на изборите.

(6) Општината и градот Скопје се должни да обезбедат еднакви услови за сите учесници во изборната кампања при истакнувањето на плакати на утврдените места.

(7) Изборни плакати можат да се истакнуваат и на станбени или други приватни објекти, со претходна согласност од сопственикот на објектот.

(8) Не е дозволено истакнување на плакати од кампањата на објектите каде што се наоѓа гласачкото место или просторијата каде што се спроведува гласањето.

Според член 78-а од оспорениот закон:

(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) Општините во Република Северна 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 пет изминати изборни циклуси.

(4) 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 двете најголеми политички партии од позицијата кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Северна Македонија освоиле најмногу гласови; - 40% од вкупниот број се достапни на двете најголеми политички партии во опозиција кои на последните избори за пратеници во Собранието на Република Македонија освоиле најмногу гласови; - 10% од вкупниот број се достапни на парламентарните партии кои немаат пратенички групи во Собранието на Република Северна Македонија и - 10% од вкупниот број се достапни на вонпарламентарните партии и независни кандидати во Република Македонија.

(5) Општините во Република Северна 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 (4) на овој член по пат на ждрепка.

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

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

(8) Правните лица кои стопанисуваат со рекламните паноа и билборди се должни да поднесат извештај за доделените локации за секој учесник во изборната кампања, средствата кои се побаруваат од секој учесник како и средствата кои се наплатени.

(9) Извештајот од ставот (8) на овој член се поднесува најдоцна 15 дена по денот на завршување на изборната кампања.

(10) Извештајот од ставот (8) на овој член се поднесува до Државната изборна комисија, Државниот завод за ревизија и до Државната комисија за спречување на корупцијата, кои се должни да го објават на своите интернет страници.

(11) Извештајот од ставот (8) на овој член се поднесува на образец пропишан од министерот за финансии.

III

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

Во член 9 од Уставот се определува 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 член 16 од Уставот, се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата. Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации. Се гарантира правото на исправка во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на заштита на изворот на информацијата во средствата за јавно информирање.

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 законите. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 61 став 1 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката.

Во согласност со член 62 став 2 од Уставот, пратениците се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Според ставот 5 на истиот член, начинот и условите за избор на пратеници се уредуваат со закон што се донесува со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Тргувајќи од анализата на наведените уставни одредби произлегува дека со Уставот на Република Северна Македонија 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.

Слободата на политичкото здружување и дејствување, како основно право се остварува непосредно врз основа на Уставот, при што со Уставот се наведени случаите поради кои може да се ограничи оваа слобода на човекот и граѓанинот, така што надвор од уставно определените случаи Уставот не може да послужи како основа за оневозможување на изразувањето или за присилно

насочување на политичките идеи, ставови и уверувања на мислата и на политичкото здружување и дејствување.

Остварувањето на слободата на политичко здружување и дејствување не е апсолутна, туку таа слобода мора да се користи во рамките на уставните норми и во уставно предвидените институции, при што не е допуштено со користењето на оваа слобода да се кршат уставните норми и да се рушат уставно-предвидените институции на начин и постапка којашто излегува надвор од рамките на Уставот.

Имајќи го предвид наведеното, неспорно е уставното овластување на законодавецот, почитувајќи ги уставните гаранции за избирачкото право, начелото на еднаквост, начелото на политички плурализам и слободни и демократски избори, да го уреди прашањето на изборите кои се однесуваат на избор на пратеници во Собранието, избор на претседател на Републиката, избор на членови на советите на општините и Советот на Град Скопје, за избор на градоначалник на општина и градоначалник на Град Скопје.

Согласно член 1 од Изборниот законик, со овој законик се уредуваат начинот, условите и постапката за избор на претседател на Република Северна Македонија, за избор на пратеници во Собранието на Република Северна Македонија, за членови на советите на општините и Советот на Градот Скопје, за избор на градоначалник на општина и градоначалник на Град Скопје, начинот и постапката на евидентирање на избирачкото право, водење на Избирачкиот список, определување на границите на изборните единици и утврдувањето, менувањето и објавувањето на избирачките места, како и условите за функционирање на избирачките места.

Главата VI, носи наслов „Изборна кампања“, а точката 2 од оваа глава носи поднаслов „Медиумско претставување“ (членови 75-76-д). Членот 78 од Изборниот законик е содржан во точката 5 од оваа глава со поднаслов „Изборни плакати“, а членот 78-а од истиот закон е поместен во истата точка со поднаслов „Рекламни паноа и билборди“.

Од анализата на оспорените и други одредби од Изборниот законик коишто се однесуваат на медиумското претставување, изборните плакати и рекламните паноа и билборди, како дел од медиумското претставување, според Судот, произлегува дека

законодавецот, во рамките на уставното овластување да го уреди начинот и условите за избор на пратеници утврдил конкретни критериуми неопходни за исполнување на условите за медиумско претставување и платено политичко рекламирање. Имено, законодавецот, како критериум според кој ќе се врши медиумско рекламирање и финансирање на кампањата на политичките партии во изборниот процес, определил тоа да бидат разумната временна рамка за платено политичко рекламирање за учесниците во изборниот процес согласно постигнатиот успех, кој се изразува преку вкупниот број на освоени гласови во последниот изборен циклус и обезбедување на рамноправноста помеѓу истите. Финансиските средства за платено политичко рекламирање, според оспорените одредби, исто така, се распоредуваат согласно процентот на освоени гласови на учесниците во изборниот процес.

Според Судот, токму од содржината на оспорените одредби произлегува дека рекламниот простор што политичките партии го добиваат во медиумите, како и средствата за финансирање на политичките партии се распоредуваат во зависност од бројот на избирачки гласови што истите ги добиле во последниот изборен процес.

Тоа значи дека законодавецот, со определувањето на наведениот критериум по кој ќе се врши медиумското рекламирање и финансирање на кампањата на политичките партии и кандидати во изборниот процес, ги опфатил сите политички партии и кандидати за пратеници, учесници во тој процес, на кој начин се создадени услови сите да бидат соодветно претставени и застапени во изборната кампања.

Притоа, според така определениот критериум - резултатите на последните избори за пратеници, односно бројот на добиените избирачки гласови е објективен, јасен, прецизен и јавно достапен, ја одразува волјата на гласачите, големината на избирачкото тело и несомнено е поврзан со изборниот процес, што обезбедува правна сигурност, како елемент на владеењето на правото, што е темелна вредност на уставниот поредок на Републиката.

Имено, со утврдениот критериум за распределба на рекламниот простор, според Судот, им се дава можност на сите политички субјекти во Републиката кои се учесници во изборниот процес да ја запознаат јавноста со нивните ставови и идеи, што се врши соодветно на потребите на гласачкото тело, односно им се дава можност на учесниците во изборната кампања да ги промо-

вираат своите програми, ставови и кандидати. Поради тоа, Судот оцени дека на тој начин не се повредува начелото на еднаквост на граѓаните предвиден во член 9 од Уставот, како и слободата на информациите утврдена во член 16 од Уставот.

Во иста насока, според Судот треба да се цени и определбата за различно времетраење на медиумското претставување на политичките партии, односно соодветната распределба на финансиските средства за платено политичко рекламирање обезбедени од Буџетот на Републиката во изборната кампања.

Имено, при пропишувањето на овие правила, законодавецот се водел од резултатите на последните избори за пратеници, односно од бројот на добиените избирачки гласови, што е објективен критериум којшто овозможува сите учесници во изборниот процес да бидат рамномерно, соодветно, избалансирано и непристрасно претставени, со што не се доведува во прашање начелото на владеењето на правото, како и начелото на еднаквост. Притоа, конкретната определба за времетраењето на медиумското претставување на политичките партии врзано со тој критериум (45%-45%-7%-3%) и истовремено конкретната распределба на финансиските средства за платено политичко рекламирање обезбедени од Буџетот на Републиката во изборната кампања (45%-45%-7%-3%), кои децидно се наведени во оспорениот член 76-д од Изборниот законик, исто така врзано со тој критериум, е прашање на проценка на законодавецот, а не прашање за чија целисходност треба да одлучува Уставниот суд.

При градењето на ставот во врска со конкретните оспорени одредби, Судот го имаше во вид ставот кој овој суд го изрази во Решението У.бр.16/2016 од 29.03.2017 година, донесено по повод оценувањето на уставноста на член 75-ѓ став 1 и член 76-а ставите 2, 8 и 11 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 и 142/2016), како и во Решението У.бр.169/2020 од 14 октомври 2020 година со кое Судот оценил дека член 75-ѓ ставови 1 и 12, член 76-а став 2, член 76-д став 4 и член 78-а ставови 4 и 5 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 Службен весник на Република Северна Македонија бр.98/2019 и 42/2020) се во согласност со Уставот.

Во наведените решенија Судот оцени дека, имајќи го во вид фактот дека медиумското претставување е дел од процесните дејствија во изборниот процес, право е на законодавецот да ги определи условите за реализирање на подеднакво медиумско претставување на учесниците во изборната кампања со утврдување на посебно времетраење на медиумското претставување на сите учесници во изборниот процес што е во насока на имплементирање на уставните начела.

Според ставот на Судот изразен во наведените решенија, со утврдувањето на различното времетраење на медиумското претставување на политичките партии на власт или опозиција, политичките партии кои немаат пратеничка група или политички партии кои не се застапени во Собранието на Република Северна Македонија, не се доведува во прашање начелото на владеењето на правото, како и начелото на еднаквост. Поради тоа, Судот во конкретните решенија оцени дека нема услови за поведување постапка за оценување на уставноста на овие одредби.

Според наоѓањето на Судот, од анализата на оспорените одредби од Изборниот законик, кој има претрпено повеќе измени, може да се констатира дека за прв пат со измените од 2015 година, им е овозможено на вонпарламентарните партии да бидат претставени од страна на радиодифузерите.

Оттука, следејќи го изразениот став на овој суд во наведените решенија, а притоа имајќи предвид дека медиумското претставување е дел од процесните дејствија во изборниот процес, сметаме дека право е на законодавецот да ги определи условите за реализирање на подеднакво медиумско претставување на учесниците во изборната кампања со утврдување на посебно времетраење на медиумското претставување на сите учесници во изборниот процес што е во насока на имплементирање на уставните начела.

Со утврдување на конкретни критериуми за рекламниот простор на интернет порталите и печатените медиуми за платено политичко рекламирање, со утврдување на различното времетраење на медиумското претставување на политичките партии во зависност од тоа дали се на позиција или опозиција, политичките партии кои немаат пратеничка група или политички партии кои не

се застапени во Собранието на Република Северна Македонија, според Судот, не се доведува во прашање начелото на владеењето на правото, како и начелото на еднаквост. Ова, дотолку повеќе што со оспорените одредби им се дава можност на сите учесници да имаат право на платено политичко рекламирање, но со исполнување на одредени критериуми утврдени во Изборниот законик.

Со потенцирањето на изразот и ставање акцент на дефиницијата „двете најголеми политички партии“ во содржината на оспорените одредби, според Судот, не се повредува принципот на политички плурализам како што се тврди во иницијативата. Ова, од причина што и при утврдувањето на овој критериум, исто така, од суштинско значење и влијание е, односно законодавецот го имал во вид, бројот на добиените избирачки гласови во последниот изборен процес, кој ја одразува волјата на гласачите, па оттука и потребата за различно определување на временскиот интервал и различно отстапениот рекламен простор. Според Судот, вака утврдениот критериум е објективен, јасен и прецизен и истиот е поврзан со изборниот процес.

Уставниот суд тргнувајќи, пред сè од член 1 од Уставот со кој се уредува дека Република Северна Македонија е суверена, самостојна, демократска и социјална држава, како и од член 2 според кој во Република Северна Македонија суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните, оцени дека оспорените членови од Изборниот законик како јасни и прецизни не можат да се доведат под сомнение по однос на член 8 став 1 алинеи 3 и 5, членовите 9, 16 и 51 од Уставот.

Имено, според Судот, оспорените одредби ја обезбедуваат правната сигурност, како елемент на владеењето на правото, што е темелна вредност на уставниот поредок на Републиката, и истовремено со оспорените одредби не се повредува начелото на еднаквост на граѓаните предвидено во член 9 од Уставот, како и слободата на информациите предвидена во член 16 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.1/2022 од 05.07.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.1/2022 со кое Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на членовите 75-ѓ, 76-д, 78 и 78-а 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 и 27/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/2019, 42/2020, 74/2021 и 215/2021), писмено го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативата поднесена од Павле Трајанов од Скопје, за оценување на уставноста на членовите 75-ѓ, 76-д, 78 и 78-а 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 и 27/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/2019, 42/2020, 74/2021 и 215/2021), Судот на седницата одржана на 5 јули 2023 година со мнозинство гласови го донесе Решението У.бр. 1/2022. Според мое мислење, наводите во иницијативата беа основани, поради што гласав против и со почит ја искажувам мојата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Подносителот на иницијативата смета дека оспорените членови од Изборниот законик се во спротивност со член 8 став 1 алинеја 5, член 9, член 16 ставови 1-5 и член 51 од Уставот. Имено, одредбите содржани во членовите 75-ѓ и 76-д од Изборниот законик во кои биле регулирани ценовниците за платено политичко рекламирање во медиумите и начинот на исплатата на средствата, фаворизирале четири политички партии со што директно се загрозувал политичкиот плурализам, дискриминирајќи ги кандидатите кои имале поинакви политички уверувања и оневозможува-

јќи им еднаков пристап до средствата за јавно информирање, како и до средствата од Буџетот кои биле одвоени за таа намена. Во наводите се наведува дека на тој начин политичките партии се ставаат во нерамноправна положба, бидејќи се обезбедува 80% од бесплатниот рекламен простор само на четири политички партии, додека на сите останати само 20% од вкупниот број на рекламни паноа и билборди.

Оттука, подносителот на иницијативата смета дека со оспорените законски одредби се загрозува основното уставно начело на еднаквоста, односно со истите се внесува непропорционалност во политичкиот натпревар и изнесувањето на идеи и програми коешто директно влијае на изборниот процес бидејќи граѓаните се оневозможени на рамноправен начин да се запознаат со политичките понуди на сите учесници во изборниот процес. На тој начин со фаворизирањето на само четири политички партии се губи обележјето на плуралистичкиот изборен систем.

Член 75 став 2 од Изборниот законик предвидува дека учесниците во изборната кампања имаат право на еднаков, рамноправен пристап и под еднакви услови да ги користат сите видови на политичка пропаганда, известување и други облици на пропаганда чија цел е да се влијае на одлуката на избирачите при гласањето. Но, подносителот на иницијативата смета дека оспорените одредби од Законот е во колизија со наведениот член од Изборниот законик со што истите се инкомпатибилни со нашиот демократски уставен поредок и како такви го загрозуваат политичкиот плурализам како дел од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Во иницијативата подносителот укажува на компаративните анализи од другите земји според кои истите имаат воведено целосна забрана за платено политичко огласување на радио и телевизија и за време и надвор од изборите. Таквата забрана всушност упатува на заклучок дека радиодифузните медиуми имаат сè уште огромно влијание врз формирањето на јавното мислење и дека времето за емитување политичко-пропагандни пораки на телевизија е скапо, така што помалку моќните политички субјекти не можат да си дозволат огласување. Тоа би довело и до нарушување на плуралистичката јавна дебата и преголема присутност на одредени ставови во јавната сфера.

3. Мнозинството судии при носењето на својата одлука се повика на следниве аргументи од предметното решение „Од ана-

лизата на оспорените и други одредби од Изборниот законик коишто се однесуваат на медиумското претставување, изборните плакати и рекламните паноа и билборди, како дел од медиумското претставување, според Судот, произлегува дека законодавецот, во рамките на уставното овластување да го уреди начинот и условите за избор на пратеници утврдил конкретни критериуми неопходни за исполнување на условите за медиумско претставување и платено политичко рекламирање. Имено, законодавецот, како критериум според кој ќе се врши медиумско рекламирање и финансирање на кампањата на политичките партии во изборниот процес, определил тоа да бидат разумната временска рамка за платено политичко рекламирање за учесниците во изборниот процес согласно постигнатиот успех, кој се изразува преку вкупниот број на освоени гласови во последниот изборен циклус и обезбедување на рамноправноста помеѓу истите. Финансиските средства за платено политичко рекламирање, според оспорените одредби, исто така, се распоредуваат согласно процентот на освоени гласови на учесниците во изборниот процес.

Според Судот, токму од содржината на оспорените одредби произлегува дека рекламниот простор што политичките партии го добиваат во медиумите, како и средствата за финансирање на политичките партии се распоредуваат во зависност од бројот на избирачки гласови што истите ги добиле во последниот изборен процес.

Тоа значи дека законодавецот, со определувањето на наведениот критериум по кој ќе се врши медиумското рекламирање и финансирање на кампањата на политичките партии и кандидати во изборниот процес, ги опфатил сите политички партии и кандидати за пратеници, учесници во тој процес, на кој начин се создадени услови сите да бидат соодветно претставени и застапени во изборната кампања.

Притоа, според така определениот критериум - резултатите на последните избори за пратеници, односно бројот на добиените избирачки гласови, е објективен, јасен, прецизен и јавно достапен, ја одразува волјата на гласачите, големината на избирачкото тело, и несомнено е поврзан со изборниот процес, што обезбедува правна сигурност, како елемент на владеењето на правото, што е темелна вредност на уставниот поредок на Републиката.

Имено, со утврдениот критериум за распределба на рекламниот простор, според Судот, им се дава можност на сите полити-

чки субјекти во Републиката кои се учесници во изборниот процес да ја запознаат јавноста со нивните ставови и идеи, коешто се врши соодветно на потребите на гласачкото тело, односно им се дава можност на учесниците во изборната кампања да ги промовираат своите програми, ставови и кандидати. Поради тоа, Судот оцени дека на тој начин не се повредува начелото на еднаквост на граѓаните предвиден во член 9 од Уставот, како и слободата на информациите, утврдена во член 16 од Уставот.

Во иста насока, според Судот треба да се цени и определбата за различно времетраење на медиумското претставување на политичките партии, односно соодветната распределба на финансиските средства за платено политичко рекламирање обезбедени од Буџетот на Републиката во изборната кампања.

Имено, при пропишувањето на овие правила, законодавецот се водел од резултатите на последните избори за пратеници, односно од бројот на добиените избирачки гласови, што е објективен критериум којшто овозможува сите учесници во изборниот процес да бидат рамномерно, соодветно, избалансирано и непристрасно претставени, со што не се доведува во прашање начелото на владеењето на правото, како и начелото на еднаквост. Притоа, конкретната определба за времетраењето на медиумското претставување на политичките партии врзано со тој критериум (45%-45%-7%-3%), и истовремено конкретната распределба на финансиските средства за платено политичко рекламирање обезбедени од Буџетот на Републиката во изборната кампања (45%-45%-7%-3%), кои децидно се наведени во оспорениот член 76-д од Изборниот законик, исто така врзано со тој критериум, е прашање на проценка на законодавецот, а не прашање за чија целисходност треба да одлучува Уставниот суд.

При градењето на ставот во врска со конкретните оспорени одредби, Судот го имаше во вид ставот кој овој суд го изрази во Решението У.бр.16/2016 од 29.03.2017 година, донесено по повод оценувањето на уставноста на член 75-ѓ став 1 и член 76-а ставовите 2, 8 и 11 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 и 142/2016), како и во Решението У.бр.169/2020 од 14 октомври 2020 година со кое Судот оценил дека член 75-ѓ ставови 1 и 12, член 76-а став 2, член 76-д став 4 и член 78-а ставови 4 и 5 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 Службен весник на Република Северна Македонија бр.98/2019 и 42/2020) се во согласност со Уставот.

Уставниот суд тргнувајќи, пред сè од член 1 од Уставот со кој се уредува дека Република Северна Македонија е суверена, самостојна, демократска и социјална држава, како и од член 2 според кој во Република Северна Македонија суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните, оцени дека оспорените членови од Изборниот законик како јасни и прецизни не можат да се доведат под сомнение по однос на член 8 став 1 алинеи 3 и 5, членовите 9, 16 и 51 од Уставот.”

4. Како што веќе претходно и во други издвоени мислења го имам истакнато својот став, разликата во мислењата што тука сакам да ја потенцирам е од принципиелна и суштинска природа и се однесува на стандардот со уставна важност, односно во толкувањето на темелните вредности на Уставот.

Во конкретниот случај, сметам дека мнозинството судии имаше погрешен пристап при толкувањето на оспорените законски одредба *vis a vis* темелните вредности на нашиот уставен поредок утврдени во член 8 став 1 алинеи 3 и 5 од Уставот, владеењето на правото и политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори, принципот на еднаквост утврден во член 9 од Уставот, како и член 20 од Уставот со кој се гарантира слободата на здружување заради остварување и заштита на политичките уверувања и слободата на основање на политички партии.

Уставниот суд како чувар на Уставот е должен да се грижи за остварување на највисоките темелни вредности, начела и гаранции на уставниот поредок. Владеењето на правото претставува таква темелна вредност од која произлегуваат бројни начела и принципи коишто го формираат нејзиното битие, особено правната сигурност којашто подразбира законите да бидат во согласност со устав, а сите други прописи со устав и закон со што се обезбедува хармонија, усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок. Таа во суштина претставува вредност којашто има императив да ги гарантира, обезбедува и афирмира сите

останати темелни вредности, уставни принципи, начела и норми. Односот помеѓу владеењето на правото и темелната вредност политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори, принципот на еднаквост утврден во член 9 од Уставот, како и член 20 од Уставот со кој се гарантира слободата на здружување заради остварување и заштита на политичките уверувања и слободата на основање на политички партии е суштински. Имено, само преку владеењето на правото и само преку усогласеноста на законските решенија со уставните вредности и норми може да се ефектуираат, афирмираат и политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори, и уставните гаранции на принципот на еднаквост, како и да биде загарантирана слободата на здружување заради остварување и заштита на политичките уверувања и слободата на основање на политички партии.

Еднаквоста како принцип, подразбира дека со еднаквите се постапува еднакво, а со нееднаквите нееднакво. Различниот третман помеѓу исти категории на лица или субјекти кои се наоѓаат во идентична правна и фактичка состојба по однос на нивните права, претставува повреда на овој уставен принцип. Во член 9 од Уставот е определено 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.

Политичкиот плурализам и слободните и демократските избори како темелни вредности се каузално поврзани и се сметаат за основа на секој демократски поредок. Слободните и демократските избори се процеси преку кои граѓаните имаат можност да изберат свои претставници и да учествуваат во одлучувањето за политиките и правилата на општеството. Во контекстот на слободните и демократските избори, политичкиот плурализам овозможува различни политички партии и групи да се натпреваруваат за гласовите и поддршката на граѓаните. Сите граѓани имаат право да изразат својот избор преку гласање, без обиди за интимидација или притисок, и со гаранција за таен глас. Ова овозможува граѓаните да го изразат својот политички пристап и преференци, да бидат активни учесници во политичкиот процес преку членување и активизам во политички партии, кандидирање, волонтирање, промоција на своите идеи и учество во изборните кампањи. Со тоа, се создава конкуренција и отвореност на поли-

тичкиот процес, што влијае на политичкиот плурализам и ги засилува демократските институции и демократскиот развој. Политичкиот плурализам е суштински спротивен на политичкиот монизам, каде што една партија доминира во политичката сцена, во таа смисла дури и политичкиот дуализам, тријализам е спротивен на концептот на плурализмот. Една од основните предности на политичкиот плурализам во демократијата е тоа што овозможува разновидност на политички предлози и идеи. Различните политички партии и групи имаат различни визии за политиките и решенијата кои се потребни за општеството. Преку конкуренцијата на изборите, граѓаните имаат можност да го изберат најдобриот политички пристап според нивните вредности и интереси.

Политичкиот плурализам во својата суштина претставува форма на натпревар помеѓу политичките партии, кои со својата понуда на политички идеи, предлози решенија за општествените, јавните потреби, настапуваат на слободни и демократски избори. Играчите „политичките партии“ се натпреваруваат едни со други за да ги промовираат нивните интереси. Спецификите на оваа „форма на натпревар“ се што истиот осигурува дека ниеден „играч“ нема да стане доминантен, бидејќи разноликоста и плурализмот создаваат структура на полиархија (влеење на многумина), која е социјалниот еквивалент на принципот на проверки и рамнотежи (checks and balances) во демократското уредување. Плурализмот го промовира либералното разбирање на компетициска демократија, а конкуренцијата создава победници и губитници. Затоа од суштествено значење за плурализмот е резултатот од слободните и демократските избори, да биде резултат до кој е дојдено низ процес во кој сите засегнати страни (играчи-политички партии) имале еднакви и фер шанси да ги промовираат и понудат своите идеи и предлози до граѓаните, со што би се афирмирала и слободата на здружувањето (во политички партии како едно од основните права на граѓаните гарантирано со Уставот за остварување и заштита на политичките, економските, социјалните, културните и другите права и уверувања на граѓаните). Кога станува збор за основните слободи и права на човекот и граѓанинот и претходно го имам изнесено својот став според кој позитивноста е само едната страна на уставните права, односно, нивната реална или фактичка страна, а покрај тоа, тие поседуваат идеална димензија. Причината за ова е тоа што уставните права, особено оние кои се однесуваат на човековите слободи и права, се права запишани во Уставот со намера да се позитивизираат во „најголема

можна мерка". Идеалниот карактер на човековите права не исчезнува откако ќе се трансформираат во позитивни права, таа е присутна и по нивната позитивизација. Токму потрагата по идеалната димензија, со барања за оптимизација во „најголема можна мерка“, налага од законодавецот, особено од уставните судии сериозно да ја разберат и идеалната и реалната димензија на правото.

Доколку правилно и во претходно наведениот контекст се толкува плурализмот и слободните демократски избори како темелна вредност на нашиот уставен поредок, јасно произлегува дека начинот на кој законодавецот интервенира со оспорените одредби во конкретниов случај во т.н „политички натпревар“ е уставно проблематичен односно некомпатибилен со наведената темелна вредност на нашиот уставен поредок. Имено, ограничувањето и влијанието на политичкиот натпревар и резултатот од него на начин што политичките партии се ставаат во нерамноправна положба, бидејќи се обезбедува 80% од бесплатниот рекламен простор само на четири политички партии, додека на сите останати само 20% од вкупниот број на рекламни паноа и билборди, не е во духот на принципите на демократскиот плурализам и легитимните очекувања на граѓаните, во фер амбиент и со еднакви правила за сите да го користат уставно загарантираното право на слобода на политичкото здружување и дејствување преку политички партии. На тој начин законодавецот не само што не обезбедил фер и еднакви правила за политички натпревар, туку со оспорените одредби за платено политичко рекламирање во медиумите и начинот на исплатата на средствата, фаворизира четири политички партии со што директно се загрозува политичкиот плурализам, ги става во нееднаква положба, оневозможувајќи им еднаков пристап до средствата за јавно информирање, како и до средствата од Буџетот кои биле одвоени за таа намена. На ваков начин по мое длабоко уверување се нарушуваат основните постулати на плурализмот, се загрозува основното уставно начело на еднаквоста, односно со истите се внесуваат нееднакви и нефер правила на игра во политичкиот натпревар и во просторот за изнесувањето на идеи и програми што директно влијае на изборниот процес бидејќи граѓаните се оневозможени на рамноправен начин да се запознаат со политичките понуди на сите учесници во изборниот процес. Со оспорените одредби се повредуваат основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени во Уставот.

Во тој контекст за мене се неприфатливи горенаведените аргументи на мнозинството судии во однос на оспорените и други одредби од Изборниот законик коишто се однесуваат на медиумското претставување, изборните плакати и рекламните паноа и билборди, како дел од медиумското претставување. Имено, во согласност со мојата анализа, законодавецот употребувајќи го уставното овластување кое неспорно го има, да го уреди начинот и условите за избор на пратеници прави повреда на повеќе темелни вредности на нашиот уставен поредок. Со критериумот кој законодавецот го избрал според кој ќе се врши медиумско рекламирање и финансирање на кампањата на политичките партии во изборниот процес, каде определил тоа да бидат разумната временска рамка за платено политичко рекламирање за учесниците во изборниот процес согласно постигнатиот успех, кој се изразува преку вкупниот број на освоени гласови во последниот изборен циклус и обезбедување на рамноправноста помеѓу истите, законодавецот во суштина ги става политичките партии во нееднаква положба.

Така определен критериум - резултатите на последните избори за пратеници, односно бројот на добиените избирачки гласови, по мое уверување е апсурден, необјективен и дискриминачки. Резултатот од претходни избори ја одразува волјата на гласачите, големината на избирачкото тело, во период што изминал, врз основа на политичка понуда и програми од партиите што се случила во минатото, вообичаено изборните циклуси се на секои четири години. Во временски интервал од четири години, природата на политичките процеси се со таква динамика и променливост, непредвидливост, со што состојбата во моментот на нов изборен процес, може да биде драматично променета. Можно е постојни политички субјекти да претрпат измени во смисла да згаснат, можна е појава на нови политички субјекти итн. Во таква реалност се поставува прашањето дали новоформиран политички субјект кој во моментот по јавни анкети можеби ужива голема популарност ќе има фер и еднакви услови за политички натпревар со вакви законски решенија? Дали новоформираниот политички субјект односно граѓаните со вакви законски решенија ќе може во целост да ги оствари со Устав загарантираните права на слобода на здружување, за остварување и заштита на политичките, економските, социјалните, културните и другите права и уверувања? Секако дека одговорот е – не! Критериумот, резултат од последните избори, ги става во нееднаква положба и политичките

субјекти кои учествувале и во тој политички натпревар, на начин што се фаворизираат четири партии кои тогаш освоиле најголем број гласови, кои од тој резултат до следниот изборен циклус, можеби не ги исполниле изборните ветувања, ги изневериле очекувањата на гласачите, а некои политички субјекти кои учествувале во тој политички натпревар, го зголемиле своето членство и ја зголемиле довербата и поддршката кај гласачите, но овие вториве ќе бидат оневозможени во изборниот натпревар да учествуваат под еднакви услови.

Претходно истакнав дека за плурализмот од суштествено значење е резултатот од слободните и демократските избори, да биде резултат до кој е дојдено низ процес во кој сите засегнати страни (играчи-политички партии) имале еднакви и фер шанси да ги промовираат и понудат своите идеи и предлози до граѓаните, со што би се афирмирала и слободата на здружувањето на граѓаните во политички партии како едно од основните права на граѓаните гарантирано со Уставот за остварување и заштита на политичките, економските, социјалните, културните и другите права и уверувања на граѓаните. Критериумот избран од законодавецот во конкретниов случај е во целост спротивен со суштествената природа на плурализмот, слободните и фер и демократски избори, но истовремено истиот ги става во нееднаква положба граѓаните кои во согласност со член 20 од Уставот, се оневозможени во „најголема можна мера“ да ги остваруваат правата кои им се загарантирани со Уставот, со што се повредува уште една темелна вредност на нашиот уставен поредок, владеењето на правото и неговиот конститутивен принцип, правната сигурност.

Во иницијативата подносителот укажува на компаративните анализи од другите земји според кои истите имаат воведено целосна забрана за платено политичко огласување на радио и телевизија и за време и надвор од изборите. Таквата забрана всушност упатувала на заклучок дека радиодифузните медиуми имале сè уште огромно влијание врз формирањето на јавното мислење и дека времето за емитирање политичко-пропагандни пораки на телевизија е скапо, така што помалку моќните политички субјекти не можат да си дозволат огласување. Тоа би довело и до нарушување на плуралистичката јавна дебата и преголема присутност на одредени ставови во јавната сфера. Сметам дека ваквите ставови на подносителот на иницијативата, се неосновани, затоа што согласно член 16 од Уставот „Се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата. Се

гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање. Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации. Се гарантира правото на одговор во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на исправка во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на заштита на изворот на информацијата во средствата за јавно информирање. Цензурата е забранета“. Понатаму во член 110 алинеја 3 од Уставот, е определено дека Уставниот суд меѓу другото, ги штити слободите и правата што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата.

Слободата на здружувањето е едно од основните права на граѓаните гарантирано со Уставот. Гарантирајќи ја слободата на здружувањето Уставот во членот 20 став 1 ги определил и целите на ова здружување кои можат да бидат за остварување и заштита на политичките, економските, социјалните, културните и другите права и уверувања на граѓаните. Во ставот 2 на член 20 од Уставот, се утврдуваат организационите облици на здружувањето на граѓаните со јасно разграничување дека граѓаните можат слободно да основаат здруженија на граѓани и да основаат политички партии. Начинот, условите и постапката за основање, регистрација, работење и престанок на здруженијата на граѓани и фондациите и на политичките партии како одвоени облици на здружување се уредени со посебни закони. Целовитоста на овие уставни норми, упатуваат на неопходноста политичката понуда да биде достапна до граѓаните преку платено политичко огласување на радио и телевизија и за време и надвор од изборите. Но, начинот на кој истото е уредено, и особено финансирањето на политичкиот маркетинг со јавни буџетски средства, во контекст на претходно изнесените аргументи, без дилема упатува на заклучок за тешки повреди на Уставот и до нарушување на пиларите на плурализмот.

Надвор од наводите во иницијативата во конкретниот случај, но исто така во контекст на релевантноста на претходно изнесените уставно правни аргументи, сметам и во повеќе наврати (вклучително и во расправата по оваа иницијатива) го имам изнесено својот став дека идентични повреди на темелните вредности на Уставниот поредок како и на членовите 9 и 20 од Уставот, се прави и со Законот за финансирање на политичките партии со кој се уредува начинот и постапката за обезбедување на финанси-

ските средства, располагање со средствата за тековната работа и дејствување на политичките партии, како и начинот на контрола на финансирањето и финансиското материјално работење на политичките партии. Според тој закон, политичките партии се финансираат од јавни и приватни извори на финансирање. Јавните извори за финансирање на политичките партии се финансиски средства предвидени во Буџетот на Република Северна Македонија. Финансирањето на политичките партии и утврдувањето на висината на средствата кои се издвојуваат од јавните извори на финансирање на политичките партии, критериумите по кои финансирањето се прави односно начинот на распределување на буџетските средства, ги загрозува и претставува упад во плурализмот и слободните и демократски избори како темелна вредност, ја загрозува уставната гаранција на слободата на здружување на граѓаните заради остварување и заштита на нивните политички права и уверувања, ја повредува еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите. Со сега оспорените законски одредби кои се однесуваат на финансирањето на политичките кампањи, како и со анализираните законски решенија надвор од конкретниот предмет за финансирањето на политичките партии, врз основа на критериуми за кои се определил законодавецот и во двата случаи, политичките субјекти, а преку нив граѓаните се ставени во нееднаква положба. Со вакви уставно проблематични решенија недвосмислено се влијае на идниот изборен процес, бидејќи некои партии се ставени во привилегирана и поповолна положба од другите кои не се опфатени со законските критериуми, со што не се создаваат еднакви и фер услови сите да бидат соодветно претставени и застапени во изборната кампања. Ваквите законски решенија задираат во постулатите на плурализмот и слободните и фер и демократски избори, што е спротивно и на принципите на неопходноста и нужноста во едно демократско општество.

5. Во контекст на изнесеното, сметам дека Судот требаше да поведе постапка за оценување на уставноста на членовите 75-ѓ, 76-д, 78 и 78-а 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 и 27/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/2019, 42/2020, 74/2021 и 215/2021), и суштински да ја испита неговата

уставна оправданост и согласност со темелните вредности на Уставот, односно со одредбите од член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 5, како и со член 9 и 20 од Уставот.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.1/2022 од 05.07.2023)

53.

У.бр.88/2023

- Продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост

Неосновани се наводите во иницијативата за спротивноста на целината на Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост со член 56 став 3 од Уставот, посветен на правниот институт отстапување на користење, како составен дел на правото на располагање со одредена ствар. Во Законот за земјоделско земјиште е предвидена можност за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост, поради што Судот оцени дека целината на оспорениот закон не е во спротивност со владеење на правото и правната сигурност на граѓаните како негов составен дел.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 13 септември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија” број 87/2013, 106/2013, 137/2013, 61/2015, 97/2015, 215/2015, 53/2016 и 51/2018).

2. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија”.

Образложение

I

Подносителот Игорчо Точев од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија” број 87/2013, 106/2013, 137/2013, 61/2015, 97/2015, 215/2015, 53/2016 и 51/2018), со наводи дека член 17 став 1 од Законот за земјоделското земјиште, како генерален закон (*lex generalis*), не предвидува земјоделското земјиште во државна сопственост да може да биде предмет на продажба, а со оспорениот закон како специјален закон (*lex specialis*), токму тоа се предвидува.

Во продолжение на иницијативата подносителот наведува дека член 56 од Уставот упатува со закон да се уредуваат начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката можат да се отстапат на користење. Меѓутоа, според подносителот, Законот за земјоделското земјиште и во време кога е донесен, и во време на донесување на оспорениот закон, а и во време кога подносителот ја поднесува иницијативата, не дозволува продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост, поради што оспорениот закон не е во согласност со наведениот член од Уставот, како и со принципот на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и правната сигурност на граѓаните бидејќи сите оние лица заинтересирани за купување на земјоделско земјиште во сопственост на Република Северна Македонија, можат да бидат доведени во заблуда дека истото е во слободен промет.

Од овие причини подносителот предлага Уставниот суд да го укине Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост како спротивен со погоре наведените одредби од Уставот, а со оглед дека оспорениот закон сè уште произведува правно дејство во правниот промет, за да не дојде до тешко отстранливи последици за сите оние кои засновале правно обврзувачки дела според правилата на оспорениот пропис, подносителот предлага да се запрат од извршувањето сите поединечни акти донесени врз основа на оспорениот пропис до окончавањето на постапката за оценување на неговата уставност.

II

На седницата Судот утврди дека со оспорениот Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија” број 87/2013, 106/2013, 137/2013, 61/2015, 97/2015, 215/2015, 53/2016 и 51/2018), се уредува продажбата на земјоделско земјиште во државна сопственост на начин, постапка и услови согласно со овој закон. Судот утврди и дека Законот за земјоделското земјиште („Службен весник на Република Македонија” број 135/2007, 18/2011, 42/2011, 148/2011, 95/2012, 79/2013, 87/2013, 106/2013, 164/2013, 39/2014, 130/2014, 166/2014, 72/2015, 98/2015, 154/2015, 215/2015, 7/2016 и 39/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 161/2019, 178/2021 и 91/2023), уредува дека земјоделското земјиште во државна сопственост може да биде предмет на продажба под услови и на начин утврдени со закон.

III

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 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.

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

Согласно член 56 став 3 од Уставот, со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката можат да се отстапат на користење.

Тргувајќи од содржината на член 56 став 3 од Уставот, произлегува дека наведената уставна одредба се однесува на институтот отстапување на користење, при што Уставот децидно уредува дека начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката ќе можат да се отстапат на користење, е предмет на законско уредување.

Согласно наведената уставна одредба, законодавецот има право со закон да го уреди начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката се отстапуваат на користење, како што е на пример Законот за концесии и јавно приватно партнерство со кој законодавецот го уредил начинот, постапката и општите услови за издавање концесии сврзани со добрата од општ интерес за Републиката.

Уставниот суд, постапувајќи по предметот У.бр.26/2006, со Решението од 30.05.2007 година, не повел постапка за оценување на уставноста на членовите 38, 39, 40, 41 и 43 од Законот за концесии („Службен весник на Република Македонија“ број 25/2002 и 24/2003), во кое помеѓу другото повикувајќи се на член 56 став 3 од Уставот, навел „Имајќи го предвид утврдениот режим и третман на природните богатства како добра од општ интерес за Републиката, со Законот за концесии се уредуваат начинот, постапката и општите услови за издавање концесии сврзани со добрата од општ интерес за Републиката и вршењето на дејности поврзани со овие добра за кои со посебен закон е предвидено добивање концесија.“

Во оваа смисла, одредбата од член 56 став 3 од Уставот, не го уредува прашањето за отуѓување, односно продажба на земјоделското земјиште како добро од општ интерес што може да биде во приватна и државна сопственост, туку го уредува прашањето на отстапување на користење на определени добра од општ интерес за Републиката определувајќи дека начинот и условите ќе се уредат со закон. Имено, продажбата на земјоделско земјиште, односно овластувањето или забраната за негова продажба, не е предмет на уредување на Уставот со ниту една негова одредба.

Член 16 од Законот за сопственост и други стварни права („Службен весник на Република Македонија“ број 18/2001,

92/2008, 139/2009 и 35/2010), е во функција на операционализација на член 56 од Уставот.

Имено, според член 16 став 1 од наведениот закон, сите природни богатства, растителниот и животинскиот свет, стварите во општа употреба, градежното земјиште, шумите и земјоделското земјиште, пасиштата и водите, како и стварите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се ствари (добра) од општ интерес за Републиката.

Согласно член 16 став 2 од Законот, стварите кои врз основа на Уставот или со посебни закони се прогласени за ствари од општ интерес за Републиката можат да бидат предмет на правото на сопственост на државата односно на физички и правни лица.

Според член 16 став 3 од Законот, облиците на сопственост врз градежното, земјоделското и шумското земјиште, пасиштата и водите се уредуваат со посебни прописи.

Според член 16 став 4 од Законот, ствари во општа употреба се ствари во државна сопственост кои ги користат сите физички и правни лица, а според став 5 од истиот член, за стварите во општа употреба се грижи и со нив управува Републиката, ако поинаку не е определено со закон.

Според член 16 став 6 од Законот, стварите од општ интерес за Републиката уживаат посебна заштита и правата врз нив можат да се ограничуваат согласно со закон.

Воедно, член 16 став 7 од наведениот закон, уредува дека со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени ствари од општ интерес во државна сопственост можат да се отстапат на користење на физички и правни лица (концесија).

Законот за сопственост и други стварни права со член 16 став 3, уредува дека облиците на сопственост врз градежното, земјоделското и шумското земјиште, пасиштата и водите се уредуваат со посебни прописи.

Таков посебен пропис е и Законот за земјоделското земјиште („Службен весник на Република Македонија” број 135/2007, 18/2011, 42/2011, 148/2011, 95/2012, 79/2013, 87/2013, 106/2013, 164/2013, 39/2014, 130/2014, 166/2014, 72/2015, 98/2015, 154/2015, 215/2015, 7/2016 и 39/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 161/2019, 178/2021 и 91/2023), со кој се пропишува дека земјоделското земјиште може да биде во држа-

вна и приватна сопственост и го уредуваат користењето, располагањето, заштитата и пренамената на земјоделското земјиште, како добро од општ интерес.

Според член 4 став 1 точка 1. од Законот за земјоделското земјиште, „користење” е право да се остварува употребната вредност на земјоделското земјиште од страна на сопствениците и сите други непосредни владетели на земјиштето, како што се закупците, а според точка 2. од истиот член, „располагање” е право земјоделското земјиште да се отуѓи со продажба, подарок или размена, да се даде под хипотека, како и да се даде на користење на други лица со закуп или плодуюживање.

Прашањата за користење и располагање со земјоделското земјиште се уредени со член 17 од Законот за земјоделското земјиште, на начин што согласно став 1 на овој член земјоделското земјиште во државна сопственост може да биде предмет на продажба под услови и на начин утврдени со закон, додека со ставовите 2 и 3 на член 17 се регулира прашањето за давање на користење на земјоделското земјиште на начин и под услови предвидени со овој закон.

Имајќи ја предвид уставната определба од член 56 став 3 од Уставот дека со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката можат да се отстапат на користење, законодавецот со Законот за земјоделското земјиште ги пропишал начинот и условите под кои може државно земјоделско земјиште да се отстапи на користење.

Воедно, со овој закон, покрај отстапувањето на користење, законодавецот уредил дека земјоделското земјиште во државна сопственост може да биде предмет на продажба под услови и на начин утврдени со закон, за која цел законодавецот го донел Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија” број 87/2013, 106/2013, 137/2013, 61/2015, 97/2015, 215/2015, 53/2016 и 51/2018), којшто се оспорува со иницијативата.

Оспорениот Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија” број 87/2013, 106/2013, 137/2013, 61/2015, 97/2015, 215/2015, 53/2016 и 51/2018), содржи вкупно 34 одредби, чишто содржини со иницијативата воопшто не се оспоруваат, туку Законот се оспорува во целина со наводи дека член 17 став 1 од Законот за

земјоделското земјиште како генерален закон, воопшто не предвидува можност за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост.

Разгледувајќи ја предметната иницијатива од аспект на изнесените наводи за неуставноста на оспорениот Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост, Судот го утврди следното:

Со Законот за земјоделското земјиште („Службен весник на Република Македонија” број 135/2007, 18/2011, 42/2011, 148/2011, 95/2012, 79/2013, 87/2013, 106/2013, 164/2013, 39/2014, 130/2014, 166/2014, 72/2015, 98/2015, 154/2015, 215/2015, 7/2016 и 39/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 161/2019, 178/2021 и 91/2023) се уредуваат користењето, располагањето, заштитата и пренамената на земјоделското земјиште.

Судот утврди дека член 17 став 1 од Законот за земјоделското земјиште, објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 135/2007 и неговите последователни подоцнежни измени и дополнувања објавени во „Службен весник на Република Македонија“ број 18/2011, 42/2011, 148/2011, 95/2012 и 79/2013, уредувал дека земјоделското земјиште во државна сопственост не може да биде предмет на продажба.

Меѓутоа, Судот, исто така, утврди дека Собранието на Република Северна Македонија на седницата одржана на 10 јуни 2013 година, донело Закон за изменување на Законот за земјоделското земјиште, кој бил објавен на 17 јуни 2013 година во „Службен весник на Република Македонија” број 87/2013 и влегол во сила осмиот ден од денот на неговото објавување, односно на 25.06.2013 година, со кој е изменет член 17 став 1 од Законот за земјоделското земјиште, а по измената овој член уредува дека „Земјоделското земјиште во државна сопственост може да биде предмет на продажба под услови и на начин утврдени со закон.“

На истата седница, Собранието го донело и сега оспорениот Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост, со кој се уредува продажбата на земјоделското земјиште во државна сопственост на начин, постапка и услови согласно со овој закон, објавен, исто така на 17 јуни 2013 година во „Службен весник на Република Македонија” број 87/2013, а влезен во сила осмиот ден од денот на неговото објавување, односно на 25.06.2013 година.

По својата содржина, правото на сопственост е дефинирано како право на држење, право на користење и право на располагање со одредена ствар што подразбира и право таа ствар сопственикот да ја отстапи на друг на користење, вклучително и да ја отуѓи.

Имајќи го предвид наведеното, Судот, како неосновани ги оцени наводите од подносителот на иницијативата за спротивноста на целината на Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост со Уставот, конкретно со член 56 став 3 од Уставот, посветен на правниот институт отстапување на користење, како составен дел на правото на располагање со одредена ствар. Воедно, имајќи ја предвид неоснованоста на тврдењето на подносителот на иницијативата дека Законот за земјоделското земјиште не предвидува можност за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост, пред Судот, не се постави прашањето за согласноста на целината на оспорениот закон со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и правната сигурност на граѓаните како негов составен дел.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.88/2023 од 13.09.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.88/2023, со кое Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценка на уставноста на Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија“ број 87/2013, 106/2013, 137/2013, 61/2015, 97/2015, 215/2015, 53/2016 и 51/2018), писмено го образложуваме нашето несогласување со следново

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативата, поднесена од Игорчо Точев од Скопје, за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија” број 87/2013, 106/2013, 137/2013, 61/2015, 97/2015, 215/2015, 53/2016 и 51/2018), Судот, на седницата одржана на 13.09.2023 година, со мнозинство гласови го донесе Решението У.бр.88/2023. Сметаме дека наводите во иницијативата беа основани затоа што оспорениот закон може уставно-правно да се проблематизира со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителот, поради што гласавме против и со почит ја искажуваме нашата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Подносителот на иницијативата смета дека член 17 став 1 од Законот за земјоделското земјиште, како генерален закон (*lex generalis*), не предвидува земјоделското земјиште во државна сопственост да може да биде предмет на продажба, а со оспорениот закон како специјален закон (*lex specialis*), токму тоа се предвидува. Подносителот наведува дека член 56 од Уставот упатува со закон да се уредуваат начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката можат да се отстапат на користење. Меѓутоа, Законот за земјоделското земјиште и во време кога е донесен, и во време на донесување на оспорениот закон, а и во време кога подносителот ја поднесува иницијативата, не дозволува продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост, поради што оспорениот закон не е во согласност со наведениот член од Уставот, како и со принципот на владеење на правото изразен во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот и правната сигурност на граѓаните бидејќи сите оние лица заинтересирани за купување на земјоделско земјиште во сопственост на Република Северна Македонија, можат да бидат доведени во заблуда дека истото е во слободен промет.

3. Како што веќе претходно и во други издвоени мислења го имаме истакнато својот став, разликата во мислењето што тука сакаме да ја издвоиме е од принципиелна и суштинска природа и се однесува на стандардот со уставна важност, односно во толкувањето на темелните вредности, принципи и норми на Уставот. Уставниот суд како чувар на Уставот е должен да се грижи за остварување на највисоките темелни вредности, начела и гаранции на уставниот поредок. Токму со своите толкувања Уставниот

суд е тој којшто на темелните вредности, начела, уставните гаранции и норми им дава содржина, смисла, ги прецизира во нивните различни манифестации, имајќи ја предвид целовитоста на Уставот. Во конкретниот случај сметаме дека мнозинството судии имаше погрешен и неконзистентен пристап при толкувањето на оспориениот закон *vis a vis* темелната вредност на нашиот уставен поредок - владеењето на правото и член 56 од Уставот. Наспроти мнозинското толкување на оваа темелна вредност, нашиот став е јасен и конзистентен.

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 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.

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

Согласно член 56 став 3 од Уставот, со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката можат да се отстапат на користење.

Владеењето на правото претставува таква темелна вредност од која произлегуваат бројни начела и принципи коишто го формираат нејзиното битие, особено правната сигурност којашто подразбира законите да бидат во согласност со устав, а сите други прописи со устав и закон со што се обезбедува хармонија, усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок. Таа во суштина претставува вредност којашто има императив да ги гарантира, обезбедува и афирмира сите останати темелни вредности, уставни принципи, начела и норми.

Во однос на член 56 од Уставот, според наше длабоко уверување, уставното овластување на Собранието со законски решенија да ги операционализира уставните одредби од член 56, не значи и не може да значи овластување да се надминат таквите овластувања и да се пречекори уставната рамка на начин на кој законодавецот постапил донесувајќи ги Законот за изменување на

Законот за земјоделското земјиште и Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост.

Но, во конкретниов случај без уставен основ, Собранието како носител на законодавната власт излегува од рамките дадени и определени со Уставот, како највисок и врвен правен акт во Републиката, предвидувајќи можност со измена на член 17 од Законот за земјоделско земјиште „Земјоделското земјиште во државна сопственост може да биде предмет на продажба под услови и на начин утврдени со закон“, донесувајќи истовремено и Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост, со што прави повреда на уставната норма од член 56, а со тоа и повреда на член 51 и на темелната вредност на уставниот поредок владеешето на правото утврдена во член 8 алинеја 3 од Уставот.

Имено, со донесувањето на Законот за изменување на Законот за земјоделското земјиште, кој бил објавен на 17 јуни 2013 година во „Службен весник на Република Македонија“ бр.87/2013 и влегол во сила осмиот ден од денот на неговото објавување, односно на 25.06.2013 година, со кој е изменет член 17 став 1 од Законот за земјоделското земјиште, а по измената овој член уредува дека „Земјоделското земјиште во државна сопственост може да биде предмет на продажба под услови и на начин утврдени со закон“, за прв пат по донесувањето на овој закон се предвидува можноста за отуѓување преку продажба на државното земјоделско земјиште. Претходното законско решение било во целост усогласено со Уставот и изречно на императивен начин ја забранувало ваквата можност. Но, Собранието на истата седница, го донело и со конкретнава иницијатива оспорениот Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост, со кој се уредува продажбата на земјоделското земјиште во државна сопственост на начин, постапка и услови согласно со овој закон, објавен, исто така на 17 јуни 2013 година во „Службен весник на Република Македонија“ број 87/2013, а влезен во сила осмиот ден од денот на неговото објавување, односно на 25.06.2013 година.

За разлика од нас, мнозинството судии во предметното решение, но и во во расправата пред Судот, погрешно ги толкуваше уставните норми од член 56 од Уставот, сметајќи дека од определбата на уставотворецот во член 56 став 3 од Уставот, произлегува дека наведената уставна одредба се однесува на институтот „отстапување на користење“, при што Уставот децидно уредува дека начинот и условите под кои определени добра од

општ интерес за Републиката, ќе можат да се отстапат на користење, е предмет на законско уредување, односно дека ваквото уредување во Уставот значи и овластување за Законодавецот со законски решенија да предвиди можност и за отуѓување на државното земјоделско земјиште по пат на продажба. Во својата аргументација мнозинството судии толкувањето на член 56 став 3 го прави со паралела наведувајќи го како пример Законот за концесии и јавно приватно партнерство со кој законодавецот го уредил начинот, постапката и општите услови за издавање концесии сврзани со добрата од општ интерес за Републиката. Мнозинството судии сметаа дека одредбата од член 56 став 3 од Уставот, не го уредува прашањето за отуѓување, односно продажба на земјоделското земјиште како добро од општ интерес што може да биде во приватна и државна сопственост, туку го уредува прашањето на отстапување на користење на определени добра од општ интерес за Републиката определувајќи дека начинот и условите ќе се уредат со закон. Според нивното мислење продажбата на земјоделско земјиште, односно овластувањето или забраната за негова продажба, не е предмет на уредување на Уставот со ниту една негова одредба. Во одбрана на своите стојалишта се повикуваа на член 16 од Законот за сопственост и други стварни права („Службен весник на Република Македонија” број 18/2001, 92/2008, 139/2009 и 35/2010), за кој аргументираа дека е во функција на операционализација на член 56 од Уставот. Имено, според член 16 став 1 од наведениот закон, сите природни богатства, растителниот и животинскиот свет, стварите во општа употреба, градежното земјиште, шумите и земјоделското земјиште, пасиштата и водите, како и стварите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се ствари (добра) од општ интерес за Републиката. Согласно член 16 став 2 од Законот, стварите кои врз основа на Уставот или со посебни закони се прогласени за ствари од општ интерес за Републиката можат да бидат предмет на правото на сопственост на државата односно на физички и правни лица. Според член 16 став 3 од Законот, облиците на сопственост врз градежното, земјоделското и шумското земјиште, пасиштата и водите се уредуваат со посебни прописи. Според член 16 став 4 од Законот, ствари во општа употреба се ствари во државна сопственост кои ги користат сите физички и правни лица, а според став 5 од истиот член, за стварите во општа употреба се грижи и со нив управува Република Македонија, ако поинаку не е определено со закон. Според член 16 став 6 од Законот, стварите од општ интерес за Републиката уживаат

посебна заштита и правата врз нив можат да се ограничуваат согласно со закон. Воедно, член 16 став 7 од наведениот закон, уредува дека со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени ствари од општ интерес во државна сопственост можат да се отстапат на користење на физички и правни лица (концесија). Ако внимателно се анализира и правилно се толкуваат законските решенија на кои се повикаа мнозинството судии ќе се извлече заклучок дека и тие го следат словото и духот на Уставот, односно член 16 став 7 од Законот за сопственост и други стварни права, предвидува дека со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени ствари од општ интерес во државна сопственост можат да се отстапат на користење на физички и правни лица (концесија). Јасно се користи уставната определба од член 56 „определени ствари од општ интерес во државна сопственост можат да се отстапат на користење“!

Законот за земјоделското земјиште („Службен весник на Република Македонија” број 135/2007, 18/2011, 42/2011, 148/2011, 95/2012, 79/2013, 87/2013, 106/2013, 164/2013, 39/2014, 130/2014, 166/2014, 72/2015, 98/2015, 154/2015, 215/2015, 7/2016 и 39/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 161/2019, 178/2021 и 91/2023), во член 3 уредува дека „Земјоделското земјиште како добро од општ интерес за Републиката ужива посебна заштита и се користи под услови и на начин утврдени со овој закон”. Со истиот закон се пропишува дека земјоделското земјиште може да биде во државна и приватна сопственост и го уредуваат користењето, располагањето, заштитата и пренамената на земјоделското земјиште, како добро од општ интерес.

Според член 4 став 1 точка 1 од Законот за земјоделското земјиште, „користење” е право да се остварува употребната вредност на земјоделското земјиште од страна на сопствениците и сите други непосредни владетели на земјиштето, како што се закупците, а според точка 2 од истиот член, „располагање” е право земјоделското земјиште да се отуѓи со продажба, подарок или размена, да се даде под хипотека, како и да се даде на користење на други лица со закуп или плодоуживање. Според мнозинството судии со овој закон, покрај отстапувањето на користење, законодавецот со измена на истиот во член 17 шест години по донесувањето на законот, уредил дека земјоделското земјиште во државна сопственост може да биде предмет на продажба под услови и на начин утврдени со закон, за која цел законодавецот го донел сега

оспорениот Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост.

Мнозинството судии смета дека по својата содржина, правото на сопственост е дефинирано како право на држење, право на користење и право на располагање со одредена ствар што подразбира и право таа ствар сопственикот да ја отстапи на друг на користење, вклучително и да ја отуѓи. Со овие аргументи мнозинството судии, како неосновани ги оцени наводите од подносителот за спротивноста на целината на Законот за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост со Уставот, конкретно со член 56 став 3 од Уставот, посветен на правниот институт „отстапување на користење“, како составен дел на правото на располагање со одредена ствар.

Спротивно од стојалиштата на мнозинството судии, ние сметаме дека доколку правилно се толкува целината на член 56 од Уставот, јасно произлегува дека законодавецот немал уставно овластување со закон да предвиди можност за отуѓување на државното земјоделско земјиште по пат на продажба. Имено член 56 во Уставот е уреден во одделот „Основни слободи и права на човекот и граѓанинот“, во точката 4 „Основи на економските односи“. Тој член уредува дека сите природни богатства, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба, како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита. Согласно став 3 од истиот член, со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката можат да се отстапат на користење.

Неспорно е дека државното земјоделско земјиште и според Законот за земјоделско земјиште и според Законот за сопственост и други стварни права претставува добро од општ интерес, како што впрочем е утврдено и со Уставот, (член 3 од Законот за земјоделско земјиште предвидува дека „Земјоделското земјиште како добро од општ интерес за Републиката ужива посебна заштита и се користи под услови и на начин утврдени со овој закон“, а 16 став 1 од Законот за сопственост и други стварни права предвидува дека „сите природни богатства, растителниот и животинскиот свет, стварите во општа употреба, градежното земјиште, шумите и земјоделското земјиште, пасиштата и водите, како и стварите и

објектите од особено културно и историско значење определени со закон се ствари (добра) од општ интерес”).

Исто така, неспорно е дека според член 4 став 1 точка 1. од Законот за земјоделското земјиште, „користење” е право да се остварува употребната вредност на земјоделското земјиште од страна на сопствениците и сите други непосредни владетели на земјиштето, како што се закупците, а според точка 2. од истиот член, „располагање” е право земјоделското земјиште да се отуѓи со продажба, подарок или размена, да се даде под хипотека, како и да се даде на користење на други лица со закуп или плодуюживање. Она што е спорно е толкувањето на правниот институт „отстапување на користење” кој во никаква смисла не може да значи право на отуѓување. Уставотворецот јасно и прецизно определил што законодавецот може со закон да операционализира за определени добра од општ интерес за Републиката во кои недвосмислено спаѓа и државното земјоделско земјиште, а тоа е да бидат отстапени на користење. Правната смисла на институтот „отстапување на користење” кој како правен режим врз стварите на кои се однесува значи неспоредливо посилен, построг, пограничувачки режим на власт врз стварите, споредено со правната смисла на институтот „располагање”, што јасно може да се воочи и од анализата на член 4 од Законот за земјоделско земјиште. Ограничувачката власт и режим да се остапи на „користење” е право да се остварува употребната вредност на земјоделското земјиште од страна на сопствениците и сите други непосредни владетели на земјиштето, како што се закупците, како што предвидел и законот. Уставот за овие добра од општ интерес предвидел само право да бидат „отстапени на користење”, но не и право да бидат предмет на „располагање” што значи правен режим врз стварите на кои се однесува располагањето со поголема власт, односно со право стварта да може да се пренесе, отуѓи на друг. Отстапувањето на користење доколку правилно се толкува ја исклучува можноста за располагање, односно ја исклучува можноста за отуѓување. „Располагањето” за разлика од „отстапувањето на користење” значи право со стварта со која се располага (приватно земјоделско земјиште) да се владее, да се има неограничена власт и моќ, која ја вклучува моќта и власта да се отуѓи, продаде, но ваквата можност за државното земјоделско земјиште е исклучена и уставно е забранета! Тоа е правната смисла и разликата меѓу словото на Уставот од став 3 од член 56 и правото кое на неуставен начин законодавецот го нормирал

создавајќи можност да се располага со државното земјоделско земјиште, вклучително и да се отуѓи со продажба, со што ги пречекорил уставните оластувања, и сериозно го повредил Уставот и тоа темелната вредност – владеење на правото, член 51 бидејќи оспорениот закон, како и измената и дополнувањето на Законот за земјоделско земјиште не се во согласност со Уставот, бидејќи во конкретниов случај законодавецот не го почитувал Уставот, а е должен на тоа, и го повредил член 56 од Уставот.

Повикувањето на мнозинството судии на поимот од член 4 од Законот за земјоделско земјиште „располагање“, во однос на правниот режим и власта над државното земјоделско земјиште е погрешен и неоснован. Располагањето со земјоделско земјиште се однесува на можноста да се располага со земјоделското земјиште од страна на приватните сопственици на такво земјиште, но не и на државата за земјоделското земјиште чиј сопственик е државата, за кој Уставот утврдил правен режим што е уставно дозволено, а тоа е „да биде отстапено само на користење“, но не и да биде предмет на отуѓување.

Во расправата по предметот, нашиот став беше дека доколку се прифати толкувањето на мнозинството судии на член 56 на начин на кој тие го толкуваат, тогаш со својата одлука и донесеното Решение, Уставниот суд смета дека уставно би било дозволено утре законодавецот да одлучи да го примени примерот со државното земјоделско земјиште на пример за Охридското, Преспанското, Дојранското Езеро (што секако претставуваат природно богатство на Републиката и добра во општ интерес), и отстапувањето на користење го толкува на начин на кој го толкуваа мнозинството судии, и врз основа на тоа да донесе закон за продажба на езерата, со законот да ги уреди начинот и условите за нивна продажба, и истите да ги отуѓи! Станува збор за уставно-оправен апсурд, целосно спротивен на словото, духот и намерата на уставотворецот.

Сметаме дека доколку мнозинството судии во уставно-судската оценка на оспорените закони пристапеше низ ваква призма, недвосмислено ќе утврдеше дека истите може и мора основано да се проблематизираат како несогласни со Уставот.

4. Во контекст на изнесеното, цениме дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорениот Закон за продажба на земјоделското земјиште во државна сопственост („Службен весник на Република Македонија” број 87/2013), по

сопствена иницијатива и на Законот за изменување на Законот за земјоделското земјиште („Службен весник на Република Македонија” број 87/2013) и суштински, конзистентно, да ја испита нивната уставна дозволеност и согласност со темелните вредности на Уставот – владеењето на правото, членовите 51 и 56 од Уставот, и истите да ги поништи.

Судии на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
д-р Осман Кадриу
(У.бр.88/2023 од 13.09.2023)

54.

У.бр.8/2019, У.бр.6/2019, У.бр.26/2019, У.бр.40/2019
и У.бр.47/2019
- Преспански договор

Поради значењето на донесениот закон за натамошната перспектива на Република Северна Македонија и целите кон кои се стреми да ги оствари државата со ратификацијата на оспорениот закон, Судот оцени дека постои уставно-правна оправданост за натамошно опстојување на Законот, иако во Указот недостапува втор потпис, а при состојба кога Уставот не предвидел претседателот на Републиката да не ја испочитува императивната норма за потпишување на указот за закон усвоен и донесен по втор пат со мнозинство гласови.

Указот, како една од фазите во носење на законите, во себе не содржи уредувања на права и обврски за граѓаните, туку само е придружен акт со кој се потврдува, декларира, преку потписите на претседателот на Републиката и претседателот на Собранието дека еден закон е до-

несен по спроведена собраниска процедура и истиот може да се објави, Судот оцени дека Указот не е пропис подобен за уставно-судска анализа и ја отфрли иницијативата во овој дел.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 и член 28 алинеја 1 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 21 септември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на Законот за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 848 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2019).

2. СЕ ОТФРЛААТ иницијативите за поведување постапка за:

- оценување на уставноста и законитоста на Указот број 08-3866/1 од 05.07.2018 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2019) за прогласување на Законот означен во точката 1 од ова решение и

- оценување на меѓусебната усогласеност на Законот, означен во точката 1 од ова решение и Указот означен во точката 2 алинеја 1 од ова решение со член 3 од Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/1998) и Виенската конвенција за договорно право („Службен лист на СФРЈ“ бр.30/1972 - Меѓународни договори и други спогодби).

Образложение

I

До Уставниот суд на Република Северна Македонија беа поднесени пет одделни иницијативи за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на актите оаначени во точката 1 и точката 2 алинеја 1 од диспозитивот на ова решение. Судот, по повод поднесените иницијативи, согласно член 21 од Деловникот спроведе единствена постапка.

Во иницијативата на Тодор Петров се појаснува дека оспорениот закон е донесен на седница на Собранието на Република Македонија одржана на 20 јуни 2018 година и повторно донесен на седница одржана на 5 јули 2018 година и како таков не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11, член 51, член 52 ставови 2 и 3, член 118 и член 119 од Уставот на Република Македонија; со член 3 од Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/1998) и Виенската конвенција за договорно право („Службен лист на СФРЈ“ бр.30/1972 - Меѓународни договори и други спогодби).

Во продолжение на иницијативата се цитираат наведените уставни, законски и меѓународни одредби.

Според подносителот на иницијативата, Конечната спогодба не е ратификувана во согласност со Уставот и не станала дел од правниот поредок што е спротивно на член 118 од Уставот. Спогодбата не е склучена од страна на претседателот на Република Македонија, туку од министерот за надворешни работи, кој немал активна легитимација во името на државата да склучува таков меѓународен договор, што било во спротивност со член 119 од Уставот. Договорот не бил во пописот и описот на прашањата опфатени во член 3 од Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори, според кој меѓународен договор може да склучи и Владата на Република Македонија кога тоа е определено со закон.

Указот за прогласување на Законот за ратификација на Конечната спогодба не е потпишан од претседателот на Република Македонија од каде оспорениот акт не е во согласност со член 51 од Уставот. Законот е објавен во „Службен весник на Република Македонија“ што е во спротивност со член 52 од Уставот, бидејќи законите и другите прописи пред да влезат во сила

мора да бидат објавени во наведеното гласило. Според став 2 од член 52 од Уставот законот мора да биде објавен најдоцна седум дена од денот на донесувањето што не е сторено до денот на поднесувањето на иницијативата.

Во иницијативата следува целосната содржина на Конечната спогодба и писмото на претседателот на Република Македонија, проф. д-р Ѓорге Иванов од 20 јуни 2018 година, па се наведува дека претседателот и при повторното гласање во Собранието на Република Македонија на 5 јули 2018 година не го потпишал Указот за прогласување на ратификацијата на наведениот закон.

Имајќи го предвид сето наведено од Судот се бара да го поништи оспорениот закон, а до одлучувањето да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземаат врз основа на Законот поради ризик од штетни последици по името на државата и нејзиниот државно-правен идентитетот и субјективитет во меѓународната заедница и во меѓународните односи и по правата и слободите на македонските државјани во Републиката и во светот.

Во иницијативата на Ивица Ефремов и Ангеловски Стив се наведува дека предмет на иницијативата е означениот закон бидејќи бил спротивен на цитираните членови 52 и 75 од Уставот на Република Македонија.

Собранието на Република Македонија го донело и објавило наведениот закон без да биде потпишан Указот за неговото прогласување од страна на претседателот на Република Македонија, иако во уставните одредби децидно било предвидено дека законите се прогласуваат со указ што треба да биде потпишан од двата носители на функции, претседателот на Република Македонија и претседателот на Собранието на Република Македонија и никако поинаку. Оспорениот закон бил објавен во службеното гласило по повеќе од седум дена од неговото донесување што било спротивно на член 52 од Уставот.

Во иницијативата се бара поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста, а потоа оспорениот закон да се поништи.

Инаку, во оваа иницијатива службеното гласило погрешно е означено со бројот 9/2019, наместо со бројот 7/2019, која околност, според Судот, не е пречка за постапување.

Тодор Петров, во третоподнесената иницијатива ги оспорува наведениот закон и Указот за ратификација на Законот.

Иницијативите започнуваат со барање за донесување на решение за запирање на извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземаат врз основа на оспорените акти. Ова од причина што постои ризик од штетни последици од примената по името на државата и идентитетот на нацијата, интегритетот и суверенитетот на земјата, правата и слободите на граѓаните.

Според подносителот, оспорениот указ не е во согласност со цитираните: член 8 став 1 алинеја 3, член 51, член 52 став 2, член 75 став 2, член 82 и член 87 од Уставот на Република Македонија.

Во продолжение на иницијативата следува приказ на целосната содржина на оспорениот указ и на оспорениот закон.

Според подносителот на иницијативата, оспорените акти се се спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, бидејќи го нарушуваат владеењето на правото, поради повреда на член 51, член 52 став 2 и член 75 став 2 од Уставот.

Во конкретниот случај, претседателот на Собранието на Република Македонија постапил спротивно на член 52 став 2 и член 75 став 2 од Уставот. Ова од причина што Указот и Законот се датирани со 5 јули 2018 година, а доколку се почитува член 52 став 2 од Уставот нивното објавување требало да се изврши на 12 јули 2018 година, а не на 14.01.2019 година заради сторена груба повреда на уставните и законските надлежности на претседателот на Собранието на Република Македонија и на директорот на Јавното претпријатие „Службен весник на Република Македонија“. Според тоа објавувањето се случува после шест месеци од рокот утврден во член 52 став 2 од Уставот.

Притоа одговорноста на претседателот на Република Македонија не се утврдува со фуснота во неуставно објавениот Указ за прогласување на Законот, туку во точно пропишаната процедура утврдена во член 87 од Уставот. Претседателот на Собранието на Република Македонија нема надлежност да утврдува одговорност на претседателот на Републиката поради кршење на Уставот, при што за претседателот на Републиката, исто така важи презумцијата на невиност до правосилна судска пресуда.

Претседателот на Република Македонија не бил спречен да ја врши функцијата, па претседателот на Собранието на Репу-

блика Македонија да го заменува, со што е повреден и член 82 од Уставот.

Оспорениот закон е донесен на 20 јуни 2018 година, а претседателот на Република Македонија на 26 јуни 2018 година писмено го известил Собранието дека донел одлука да не го потпише Указот. Во иницијативата следува целосната содржина на писменото известување.

На 05.07.2018 година Собранието на Република Македонија повторно го донело оспорениот закон, а претседателот на Република Македонија повторно не го потпишал Указот за негово прогласување.

Имајќи го предвид сето наведено од Судот се бара да ги поништи оспорените акти и да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните дејствија и акти што се преземаат врз основа на оспорениот указ и оспорениот закон.

Иницијативата на Солза Грчева е во целост идентична со втората иницијатива на Тодор Петров од кои причини не беше предмет на посебна елаборација. Во иницијативата следуваат потписи на уште 10 лица, за кои нема податоци за адреса и матичен број, како што е случајот со првиот подносител, па овие лица во постапката пред Судот не добија третман на подносиители, туку на поддржувачи на иницијативата, со што постапката може непречено да се води.

Според Томе Тодоровски, Указот за прогласување на Законот бил спротивен на членовите: 1, 8, 51, 52, 75 и 82 од Уставот на Република Македонија. Имено, од содржината на Указот произлегува дека истиот е објавен без потпис на претседателот на Република Македонија од каде претседателот на Собранието на Република Македонија навлегува во надлежноста на претседателот на Државата. Претседателот на Собранието, неспорно, нема мандат и овластување, нема законска и уставна надлежност да прогласува закон без потпис на претседателот на Државата, па сето ова претставува „грубо политичко самоволие“, непочитување на функцијата претседател на Република Македонија и флагрантно кршење на Уставот. Ова и од причина што во член 82 од Уставот е предвидено во кои случаи претседателот на Собранието го заменува претседателот на државата, што тука не е случај. Во поткрепа на наводите од иницијативата се посочува на уставно-судската практика по предметот У.бр.141/1997 и У.бр.146/1997.

Според подносителот на иницијативата, претседателот на Република Македонија има право на суспензивно вето и тоа право не може никој да му го оспори, а такво право е користено во минатото три пати. Притоа указот за прогласување на закон е декларативен акт затоа што со него претседателот на Република Македонија ја декларира својата волја дали да прогласи или пак да не прогласи некој закон. Указот е „последен филтер“ пред стапување во сила на законите, со цел да не дојде до злоупотреби при донесувањето на законите во Собранието.

Бидејќи Указот не е потпишан, оспорениот закон не може да стапи во сила, тој закон е „фантомски фиктивен“, не важи и не може да произведе правно дејство, односно како да не е донесен, од каде објавувањето во службеното гласило, без потпис, е флагрантно кршење и непочитување на Уставот.

По однос на оспорениот закон се наведува дека е во спротивност со членовите: 1, 2, 3, 4, 8, 51, 52, 68, 75, 82, 118, 119 и 120 од Уставот на Република Македонија.

Објавувањето на Законот без потпис на претседателот на Република Македонија е грубо кршење на Уставот. Исто така, согласно Уставот, меѓународни договори во името на Република Македонија склучува претседателот на Република Македонија, но во конкретниот случај Спогодбата е склучена од министерот за надворешни работи, кој нема надлежност, нема право, нема активна легитимација да ја преземе улогата на претседателот на државата и спротивно на Уставот да склучува штетни договори.

Во натамошниот текст на иницијативата се дава приказ на делови од содржината на Спогодбата, како и по однос на тоа какви ефекти, според подносителот, има истата по однос на суверенитетот на државата, националниот идентитет, јазикот и името на Република Македонија. Заради тоа Уставниот суд треба да ја поништи спогодбата која доведува до „федерализација, кантонизација, распад на два дела и поделба на Македонија и окупација од странски вооружени сили“.

Според подносителот, спогодбата е ништовна бидејќи е во спротивност со меѓународното право на самоопределување на народите, правото секој народ да избере свое име, идентитет, свои национални обележја, свои симболи и друго, односно е спротивна на Виенската конвенција за договорно право.

Според подносителот на иницијативата не е дозволиво, не може и не смее спротивно на националните и државните интереси, со кршење на Уставот и со непочитување на суспензивното вето да се објави Спогодбата, да се крши Уставот и на таков начин да се остварува владеење на правото и на тој начин да функционира Собранието на Република Македонија и претседателот на Собранието на Република Македонија.

Заради сето наведено се предлага Судот во итна постапка да го поништи штетниот Договор. Воедно, се бара Судот да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземаат врз основа на оспорените акти, а како постои загрозување на националните и државните интереси и опстанокот на Македонија е доведен во прашање.

II

На седницата Судот утврди дека Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство е потпишана на 17 јуни 2018 година од министрите за надворешни работи на Република Македонија и на Република Грција, како и од претставникот на Обединетите нации, Метју Нимиц. Во Спогодбата се уредуваат повеќе заеднички прашања од различни области во меѓусебните односи на двете држави.

Законот за ратификација на Конечната спогодба за прв пат е донесен во Собранието на Република Македонија на седница одржана на 20 јуни 2018 година.

Со допис од 26 јуни 2018 година претседателот на Републиката д-р Ѓорге Иванов го информира Собранието на Република Македонија дека нема да го потпише Указот за прогласување на Законот, во кој допис е содржано образложението на причините од кои се раководел при донесувањето на ваквата одлука.

На седницата одржана на 5 јули 2018 година Собранието на Република Македонија го усвои наведениот закон со 69 гласови „за“ и 1 „воздржан“.

Со оспорениот Указ за прогласување на Законот за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привре-

мената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните се прогласува Законот за Ратификација на означената Конечна спогодба, што Собранието на Република Македонија го донесе на седницата одржана на 5 јули 2018 година.

Указот е заведен под бр.08-3866/1 од 5 јули 2018 година.

На просторот предвиден за ставање на потпис и печат од тогашниот претседател на Република Македонија, д-р Ѓорѓе Иванов, нема потпис и печат и е содржана фусноста, чиј целосен текст следи во продолжението на ова решение.

Указот е потпишан од тогашниот претседател на Собранието на Република Македонија м-р Талат Џафери, заверен со печат на Собранието.

Следува потврда дека преписот за Законот е верен на оригиналниот текст од заменик-генералниот секретар на Собранието, Неџбедин Ибраими, со негов потпис, заверен со печат на Собранието.

Во продолжение на Указот е содржано следното појаснување: Указот за прогласување на Законот за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните се објавува без потпис на претседателот на Република Македонија, д-р Ѓорѓе Иванов од следните причини:

- Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (член 51, став 2 од Уставот на РМ).

- Претседателот на Републиката е должен да го потпише указот за прогласување на законите ако истите повторно се усвоени со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (член 75, став 3 од Уставот на РМ). Законот за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните е повторно усвоен со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници на 54-тата седница на Собранието на Република Македонија на ден 05.07.2018 година.

- Поради неизвршување на горенаведените обврски од страна на Претседателот на Републиката, д-р Ѓорѓе Иванов, а поради обврската од членот 52 од Уставот на РМ, Претседателот на Собранието е должен

да го достави Законот за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните до „Службен весник на Република Македонија“ за негово објавување.

Во продолжение на Указот следува текстот на оспорениот Закон за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните. Законот содржи четири одредби.

Во член 1 од Законот е определено дека се ратификува Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство, меѓу страните потпишана на 17 јуни 2018 година во Преспа - Грција.

Во член 2 од Законот е даден текстот на Спогодбата во оригинал на англиски јазик и во превод на македонски јазик, која е сочинета од: Преамбула; дел 1-Решавање на разликата околу името, незаокружени прашања во врска со истото и зацврстување на добрососедските односи (членови 1 до 8); дел 2-Интензивирање и збогатување на соработката меѓу двете страни (член 9), Дипломатски односи (член 10), Соработка во контекст на меѓународни и регионални организации и форуми (член 11), Политичка и општествена соработка (член 12), Економска соработка (членови 13 и 14), Соработка во областите на образованието, науката, културата, истражувањето, технологијата, здравството и спортот (член 15), Полициска и соработка во областа на цивилната заштита (член 16), Одбранбена соработка (член 17), Договорни односи (член 18); дел 3-Решавање на спорови (член 19) и Завршни одредби (член 20).

Според член 3 од оспорениот закон, Владата на Република Македонија и сите други органи на државната управа во чиј делокруг спаѓаат прашањата опфатени со спогодбата се определуваат како надлежни органи што ќе се грижат за извршување на спогодбата од член 1 на овој закон.

Во член 4 е определено дека овој закон влегува во сила со денот на објавување во „Службен весник на Република Македонија“, во случајот 14 јануари 2019 година.

На 18 март 2021 година по предметот, само по однос на оспорениот указ беше одржана подготвителна седница на која поканетите учесници го изнесоа своето мислење за конкретната правна проблематика.

III

Согласно член 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Република Северна Македонија е суверена, самостојна, демократска и социјална држава. Суверенитетот на Република Северна Македонија е неделив, неотуѓив и непренослив.

Согласно член 2 од Уставот, во Република Македонија суверенитетот произлегува од граѓаните и им припаѓа на граѓаните. Граѓаните на Република Северна Македонија власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници по пат на референдум и други облици на непосредно изјаснување.

Според член 3 став 1 од Уставот, територијата на Република Северна Македонија е неделива и неотуѓива. Постојната граница на Република Северна Македонија е неповредлива, според ставот 2 од истата одредба.

Со точката 1 на Амандманот I на Уставот („Службен весник на Република Македонија“ бр.1/1992), се дополнува член 3 од Уставот, а со точката 2 се заменува ставот 3 на членот 3 на Уставот кои гласат:

Република Македонија нема територијални претензии кон соседните држави.

Границите на Република Македонија може да се менуваат само во согласност со Уставот, а врз принципот на доброволност и во согласност со општоприфатените меѓународни норми.

Според член 4 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, граѓаните на Република Северна Македонија имаат државјанство на Република Северна Македонија. Според Амандманот XXXII на Уставот, со кој е заменет ставот 2 на членот 4 од Уставот, на државјанин на Република Северна Македонија не може да му биде одземено државјанството, ниту може да биде протеран од Република Северна Македонија. Државјанин на Република Северна Македонија не може да биде предаден на друга

држава, освен врз основа на ратификуван меѓународен договор, со одлука на суд. Според став 3 на истиот член, државјанството на Република Северна Македонија се уредува со закон.

Согласно член 8 став 1 алинеите 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 и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се едни од темелните 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.

Според член 52 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила (став 1). Законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување (став 2). Законите влегуваат во сила најрано осмиот ден од денот на објавувањето, а по исклучок тоа 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 алинеи 2 и 6 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија, покрај другото, донесува закони, дава автентично толкување на законите и ратификува меѓународни договори.

Според член 75 од Уставот, законите се прогласуваат со указ (став 1). Указот за прогласување на законите го потпишуваат претседателот на Републиката и претседателот на Собранието (став 2). Претседателот на Републиката може да одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот. Собранието повторно го разгледува законот и доколку го усвои мнозинството гласови од вкупниот број пратеници, Претседателот на Републиката е должен да го потпише указот (став 3). Претседателот е должен да го потпише указот, доколку според Уставот, законот се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (став 4).

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 82 став 1 од Уставот, во случај на смрт, оставка, трајна спреченост да ја врши функцијата или престанок на мандатот по сила на Уставот, до изборот на нов претседател на Републиката, функцијата претседател на Републиката ја врши претседателот на Собранието. Настапувањето на условите за престанок на функцијата претседател на Републиката го утврдува Уставниот суд на Република Северна Македонија по службена должност (став 2). Во случај на спреченост да ја врши функцијата, претседателот на Републиката го заменува претседателот на Собранието (став 3). Кога претседателот на Собранието ја врши функцијата претседател на Републиката тој учествува во работата на Собранието без право на одлучување (став 4).

Согласно член 87 став 1 од Уставот, претседателот на Републиката е одговорен за кршење на Уставот и законите во вршењето на своите права и должности.

Според став 2 од истиот член од Уставот, постапка за утврдување на одговорност на претседателот на Републиката покренува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. За одговорноста на претседателот одлучува Уставниот суд со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии.

Според став 3 од член 87 од Уставот, ако Уставниот суд утврди одговорност на претседателот на Републиката, функцијата му престанува по сила на Уставот.

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.

Во член 119 став 1 од Уставот е предвидено дека меѓународните договори во името на Република Македонија ги склучува претседателот на Република Македонија, а според став 2 на овој член, меѓународни договори може да склучува и Владата на Република Македонија кога тоа е определено со закон.

Надлежноста на Уставниот суд на Република Северна Македонија за апстрактна контрола на актите е определена во член 110 од Уставот на Република Северна Македонија. Според алинеите 1 и 2 од овој член 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.

Тргувајќи од анализата на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство произлегува дека истата е потпишана на 17 јуни 2018 година од министрите за надворешни работи на Република Македонија и на Република Грција, како и од претставникот на Обединетите нации, Метју Нимиц. Спогодбата уредува повеќе заеднички прашања од различни области во меѓусебните односи на двете држави.

Имајќи предвид дека Спогодбата има карактер на билатерален, меѓународен договор, како и тоа дека Уставниот суд согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот нема надлежност да одлучува за согласноста на меѓународните договори со Уставот произлегува дека нема услови за впуштање во анализа на основаноста на наводите од иницијативите кои се однесуваат на содржината на Спогодбата, надлежноста за нејзиното склучување. Впрочем, ова е став на Уставниот суд за оцена на уставноста на меѓународните договори изразен во предметите У.бр.341/1995, У.бр.230/1996, У.бр.159/2008 и други.

Инаку, оценката за согласноста на меѓународниот договор со Уставот ја врши Собранието на Република Македонија во постапката на ратификацијата на меѓународниот договор, кој по негово ратификување станува дел на внатрешниот правен поредок, а со тоа и директно извршлив.

Тргувајќи од анализата на членовите 1, 3 и 4 од оспорениот закон произлегува дека станува збор за вообичаена содржина за ваков вид на закони, односно закони со кои се врши ратификација на меѓународните договори и нивно воведување во правниот поредок на Република Северна Македонија, од каде оспорениот закон по однос на овие одредби не може да се доведе во корелација со ниту една уставна одредба на која се повикуваат иницијативите.

Ова особено ако се има предвид дека согласно член 68 став 1 алинеја 6 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија е единствениот орган кој има уставно-правен основ за ратификација на меѓународните договори, што е став на Судот

изразен во постапката по предметот У.бр.341/1995. Треба да се има предвид и тоа што со оспорената Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 848 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации престанува да важи Привремената спогодба од 1995 година за воспоставување која го помина тестот на уставност во постапка пред овој суд во означениот предмет.

Темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, меѓу другото, се владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, согласно член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот.

Една од основните надлежности на Собранието на Република Македонија согласно член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот е да донесува закони. Во сложениот и долготраен процес на носење на законите, покрај другите, уставни надлежности и должности имаат и претседателот на Републиката и претседателот на Собранието.

Тоа е така од причина што во системот на поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, трите власти се меѓусебно независни и самостојни во вршењето на надлежностите, но истовремено се контролираат меѓусебно со цел да не дојде до злоупотреба на власта од кој било сегмент. Во Република Северна Македонија е воспоставен мешовит систем на општествено уредување, односно комбинација на парламентарниот и претседателскиот систем на поделба на власта.

Со Уставот точно и прецизно се дефинирани и утврдени носителите на законодавната, извршната и судската власт и јасно е направена разлика во поделбата на власта, при што не е дозволено мешање на една во друга власт, туку власта е поставена како структура на самостојни релативно поделени власти чиишто надлежности, статус и односи се утврдени и гарантирани со Уставот.

Определувајќи го Собранието на Република Северна Македонија како претставнички орган на граѓаните на Република Македонија Уставот истовремено го утврдува и неговиот состав, надлежностите, организацијата и начинот на работа и одлучување, со тоа што некои од овие прашања препушта поконкретно да се уредат со закон и Деловникот.

Притоа, во членовите 37, 38 и 39 од Законот за Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.104/2009) во главата XI. Потпишување и објавување на актите подетално е разработена проблематиката за потпишување на указ за прогласување на закон, како и за објавување на закон, а во функција на разработка на член 75 од Уставот.

Според член 37 став 1 од Законот, текстот на законот не се потпишува. Според ставот 2 од истиот член од Законот, другите прописи и општи акти што ги донесува Собранието, ги потпишува претседателот на Собранието. Актите што самостојно ги донесуваат работните тела ги потпишува претседателот на телото што го донело актот (став 3).

Во член 38 став 1 од Законот е определено дека претседателот на Собранието, истиот ден по донесувањето, законот го доставува до претседателот на Републиката заради потпишување на указот за прогласување на законот. Во рок од седум дена од денот кога ќе му биде доставен законот заради потпишување на указот на законот, претседателот на Републиката го потпишува указот за прогласување на законот или писмено го известува претседателот на Собранието доколку одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот (став 2). Ако претседателот на Републиката одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот, Собранието повторно го разгледува законот согласно со Деловникот, во рок од 30 дена од денот на донесувањето на законот (став 3). По повторното разгледување на законот, амандмани можат да се поднесуваат само во врска со укажувањето на претседателот на Републиката (став 4).

Според член 39 од Законот, другите прописи и општи акти пред да влезат во сила се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Поаѓајќи од анализата на член 75 од Уставот, како и цитираните законски одредби произлегува дека по донесувањето на законот, тој се упатува до претседателот на Републиката да го прогласи со указ. Указот е декларативен општ акт со кој претседателот на Републиката ги прогласува законите. Указот е декларативен акт затоа што со него претседателот на Републиката само ја декларира (искажува) својата волја дека законот го прогласува или не го прогласува, без притоа да навлегува во легислативната сфера на Собранието на Република Македонија. Доколку претседателот на Републиката одлучи да не го потпише указот за про-

гласување на законот, законот се враќа во Собранието на повторно разгледување и доколку тоа (Собранието) го усвои законот со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (апсолутно мнозинство), претседателот на Републиката е должен да го потпише указот, значи нема право на „второ вето“. Претседателот на Републиката нема право на вето и по однос на законите кои според Уставот на Република Северна Македонија се донесуваат со двотретинско мнозинство од вкупниот број на пратеници (квалификувано мнозинство).

Имајќи го предвид наведеното по однос на правниот карактер на указот како акт (декларативен општ акт) тој не е подобен за уставно-судска анализа, но во овој случај заради спецификите на овој конкретен указ потребна е уставно-судска анализа од аспект на севкупната констелација на настанатата уставно-правна состојба за која Уставот содржи делумни решенија или воопшто не ги содржи.

Во главата III. Организација на државната власт, во делот 1.Собрание на Република Македонија (членови 61-78) е уредена надлежноста и начинот на остварување на законодавната власт, а правото на суспензивно вето е дел од законодавната постапка (член 75 од Уставот). Во точката 2, во истата глава посебно е уредено прашањето за надлежностите, положбата и начинот на остварување на функцијата претседател на Република Северна Македонија. Правото на суспензивно вето, позиционирано во делот кој се однесува на Собранието, му дава овластување на претседателот на Републиката евентуално да предизвика повторно разгледување на законот по првото донесување, но и должност да го потпише указот за повторно донесениот закон, која должност е императивна со што завршува можноста да се влијае во правец на поинакво уредување. После второто изгласување на конкретниот закон претседателот на Републиката е должен, согласно член 75 став 3 од Уставот да го потпише указот, по што, во натамошна заштита на уставноста на конкретниот закон му останува можност за евентуално оспорување на уставноста во постапка пред Уставниот суд.

Во конкретниот случај, претседателот на Републиката по усвојувањето на Законот не го потпиша Указот за неговото прогласување поради што претседателот на Собранието, Законот донесен на седницата одржана на 05.07.2018 година, го објави на

14.01.2019 година, со Указ потпишан само од негова страна, со појаснување за вака преземениот чекор.

Во овој случај наводите за повреда на член 52 став 2 од Уставот не можат да се сметаат за основани, пред сè од причина што овде не се работи за случај кога еден закон за прв пат се носи. Уставот (член 75), но и Законот за Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.104/2009) во член 38 немаат конкретно уредување кој е тој рок во кој претседателот на Републиката мора да го потпише указот за закон донесен по втор пат со потребно мнозинство гласови, што не значи дека задолжителното потпишување треба да се одлага за неопределен временски период.

Оттаму Судот оцени дека оспорениот закон не може да се стави под сомнение по однос на неговата согласност со член 52 од Уставот.

Инаку, согласно член 75 став 2 од Уставот, указот за прогласување на закон го потпишуваат претседателот на Републиката и претседателот на Собранието. Притоа претседателот на Републиката има само една можност за враќање на законот на повторно одлучување, право на суспензивно вето (член 75 став 3 од Уставот) и доколку Собранието го усвои законот со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, претседателот е должен да го потпише указот, што во овој случај не е сторено.

Претседателот на Републиката нема можност да избира дали за повторно изгласан закон ќе потпише или нема да потпише указ за негово прогласување, односно нема право на таканаречена законодавна санкција, туку дикцијата на уставната императивна норма е дека тој мора да го потпише указот. Неговата можност да изрази несогласување со донесениот закон се исцрпува со правото на вето кога за прв пат указот за прогласување на законот ќе му биде доставен на потпишување, за разлика од второто поднесување на потпишување на указот кога таква можност нема. Значи неговото право на суспензивно вето е секогаш надминато кога при повторното гласање на законот неговите забелешки нема да бидат прифатени и Собранието повторно ќе го изгласа законот со мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници. Оттаму конечната судбина на еден изгласан закон не може да зависи од волјата на претседателот на Републиката, туку зависи од волјата на мнозинството пратеници во Собранието.

Уставот не нуди решение за ситуација во која претседателот на Републиката не го потпишува указот за повторно изгласан закон, бидејќи право за второ вето (познато во правото како „џебно“) или пак за апсолутно вето, својствено на монархиите, во уставното уредување на нашата држава не е предвидено во нашето уставно право. Ова од причина што претседателот на Републиката има должност, мора да го потпише указот за закон со чија содржина, концепција и слично не се согласува, за да истиот биде прогласен и објавен, а понатаму може да опстои во заштитата на уставноста само преку покренување на постапка пред Уставниот суд.

Што е можното уставно-правно решение за Собранието на Република Македонија во ситуација кога претседателот на Републиката не ја исполнува својата должност за потпишување на указот, а законот сепак е донесен во моментот на неговото второ изгласување со потребното мнозинство гласови. Согласно член 87 од Уставот, Собранието може да покрене постапка за утврдување на одговорност на претседателот на Републиката за што е потребно двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници, по што евентуално следува постапка пред Уставниот суд за утврдување на одговорност. Другата можност е да се објави законот со указ потпишан само од претседателот на Собранието што остава можност за оспорување на указот и законот пред Уставниот суд, кој треба да даде толкување за вака настанатата ситуација, како што сега е случај.

Судот напоменува дека не станува збор за идентична правна ситуација како во предметот У.бр.141/1997 и У.бр.146/1997 кога Указот беше потпишан од страна на претседателот на Собранието во име на претседателот на Републиката, иако претседателот на Републиката не беше спречен да ја врши функцијата за да биде заменет од претседателот на Собранието. За Судот ваквата правна ситуација беше идентификувана како повреда, меѓу другото и од аспект на член 82 од Уставот.

При ваква состојба на работите пред Судот се постави прашањето дали претседателот на Републиката и претседателот на Собранието го повредиле Уставот со потпишувањето на Указот и дали евентуалната повреда води неминовно кон отстранување на конкретниот акт од правниот поредок?

Претседателот на Републиката го повредил член 75 од Уставот со непочитување на императивната норма да го потпише

указот после второто изгласување на законот. Ваквата повреда се согледува во тоа што со одбивањето да стави потпис на указот претседателот на Републиката, како дел од извршната власт ја попречува законодавната власт да оствари една од своите основни функции, односно да носи закони. Доколку Судот застане на толкување дека тој има право да не потпише указ на закон што втор пат е донесен, иако постои јасна уставна уреденост, тоа ќе остави простор за слично однесување во иднина на кој било претседател на Републиката што може да предизвика појава до степен на целосна парализираност на законодавната надлежност на Собранието. Тука треба да се има предвид и член 79 став 3 од Уставот, според кој претседателот на Републиката своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите, а согласно член 51 од Уставот, секој, па и претседателот на Републиката, е должен да го почитува Уставот и законите. Исто така, според член 87 став 1 од Уставот, претседателот на Републиката е одговорен за кршење на Уставот и законите при вршење на своите права и должности.

Во поткрепа на тврдењето дека е можна парализираност на законодавната надлежност на Собранието е и фактот што набрзо по оспорувањето на овие акти, веќе на 28.02.2019 година, 04.03.2019 и 06.03.2019 година дојде до појава на непотпишување на указите за прогласување на уште неколку закони, како:

- Закон за изменување на Законот за Оперативно-техничка агенција;
- Закон за ратификација на спогодбата меѓу Владата на Република Македонија и Владата на Романија за соработка во областа на образованието, науката, културата, мас-медиумите, млади и спорт;
- Закон за дополнување на Законот за служба во Армијата на Република Македонија;
- Закон за изменување и дополнување на Законот за едношалтерски систем и за водење на трговскиот регистар и регистар на други правни лица;
- Закон за изменување и дополнување на Законот за електронски комуникации;
- Закон за дополнување на Законот за продажба и давање под закуп на деловни згради и деловни простории.
- Закон за изменување и дополнување на Законот за додадена вредност;
- Закон за изменување и дополнување на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост;

- Закон за задолжување на Република Македонија со заем кај Меѓународната банка за обнова и развој;
- Светска банка по договорот за заем за финансирање на проектот за олеснување на трговијата и транспортот во Западен Балкан;
- Закон за изменување и дополнување на Законот за субвенционирање на станбен кредит;
- Закон за изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер;
- Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите;
- Закон за прекршоците и
- Закон за управните спорови.

Претседателот на Собранието, има должност, исто како и претседателот на Републиката да го потпише указот за закон кој е по втор пат изгласан, што во овој случај е сторено, со што се отвора патот за неговото објавување. Значи, при состојба кога законот е донесен, во моментот на неговото изгласување по спроведена комплицирана, долготрајна законодавна постапка, во интерес на законодавната власт е да дојде до прогласување и објавување на донесениот закон. Отсуството на потпис од страна на претседателот на Републиката, во овој случај е надминато со објавување на законот само со потпис на претседателот на Собранието, како носител на законодавната власт, со конкретно појаснување. Во спротивно доаѓа до ситуација еден донесен закон никогаш да не биде прогласен, објавен и применет, односно претседателот на Републиката, како дел од извршната власт, да навлезе во законодавната власт, што би било уставно проблематично од аспект на принципот на поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска, согласно член 8 став 1 алинеја 4 од Уставот. На овој начин претседателот на Собранието постапил согласно член 51 и член 75 став 2 од Уставот, бидејќи тој како и сите останати носители на државната власт е должен да го почитува Уставот и законите.

Имајќи ја предвид целата констелација на односи, значењето на донесениот закон за натамошната перспектива на Република Северна Македонија и целите кон кои се стреми да ги оствари државата со ратификацијата на оспорениот закон, Судот оцени дека постои уставно-правна оправданост за натамошно опстојување на Законот, иако во Указот недостасува втор потпис, а при состојба кога Уставот не предвидел претседателот на Републиката да не ја испочитува императивната норма за потпишување на указот за закон усвоен и донесен по втор пат со мнозинство гласови.

За давање на одговор на настанатата правна состојба Судот направи анализа на неколку уставни системи од опкружувањето (Устав на Република Србија, Устав на Република Хрватска, Устав на Црна Гора, Устав на Република Словенија и други) и утврди дека во ниту еден случај во претседателските системи претседателот на државата нема право на „второ вето“ на закон изгласан со потребно мнозинство. Притоа според мислењето на овој суд, Уставот на Република Србија („Службен гласник на Република Србија“ бр.98/2006 во член 113 ставови 3 и 4, за ваква состојба, има најпрецизна уреденост, во смисла дека указот го носи претседателот на Народното собрание, ако претседателот на Републиката, кој е должен да го прогласи повторно изгласаниот закон не донесе указ за прогласување, во рокот утврден со Уставот.

Судот, врз основа на направената анализа, по однос на оспорениот закон, од аспектите на поднесените иницијативи оцени дека не може да се доведе под сомнение по однос на неговата согласност со Уставот.

Според член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на колективните договори и другите прописи со Уставот и законите.

Според член 28 алинеја 1 од Деловникот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Имајќи предвид дека Указот, како една од фазите во носење на законите, во себе не содржи уредувања на права и обврски за граѓаните, туку само е придружен акт со кој се потврдува, декларира, преку потписите на претседателот на Републиката и претседателот на Собранието дека еден закон е донесен по спроведена собраниска процедура и истиот може да се објави, Судот оцени дека Указот не е пропис, подобен за уставно-судска анализа. Впрочем, ова е став на Судот изразен во предметот У.бр. 14/2020 година.

Оттаму, по однос на оспорениот указ, Судот оцени дека се исполнети условите за отфрлање на иницијативите согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот, бидејќи нема надлежност за оцена на акти кои немаат карактер на пропис во уставно-судска смисла.

Тргувајќи од надлежноста на Судот определена во цитираната уставна одредба произлегува дека Судот не е надлежен

да оценува законитост на закон, како што се бара во иницијативата на Ивица Ефремов и Ангеловски Стив; да оценува меѓусебна согласност на два закони или на закон со меѓународен договор; како што се бара во иницијативите на Тодор Петров и Солза Грчева, од каде произлегува дека и за овој дел од иницијативите се исполнети условите за нивно отфрлање согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение. Решението под точка 1 и точка 2 алинеја 2 е донесено едногласно, а под точка 2 алинеја 1 е донесено со мнозинство гласови. **(У.бр.8/2019, У.бр.6/2019, У.бр.26/2019, У.бр.40/2019 и У.бр.47/2019 од 21.09.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против дел од Решението У.бр.8/2019, У.бр.16/2019, У.бр.26/2019, У.бр.40/2019 и У.бр.47/2019, со кое Уставниот суд на седницата одржана на 21.09.2023 година, меѓу другото, одлучи да ја отфрли иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Указот за прогласување на Законот за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните, број 08-3866/1 од 05.07.2018 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2019), писмено го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативите на Тодор Петров, Ивица Ефремов и Ангеловски Стив, Солза Грчева и Томе Тодоровски, Уставниот суд по спроведената единствена постапка по сите иницијативи на седницата одржана на 21 септември 2023 година,

одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на Законот за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 848 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2019) и ги отфрли иницијативите за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Указот број 08-3866/1 од 05.07.2018 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2019) за прогласување на Законот за ратификација на Конечната спогодба и оценување на меѓусебната усогласеност на Законот за ратификација на Конечната спогодба и Указот број 08-3866/1 со член 3 од Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/1998) и Виенската конвенција за договорно право („Службен лист на СФРЈ“ бр.30/1972 - Меѓународни договори и други спогодби). На седницата на Судот, и во расправата и во чинот на гласање, изнесов спротивставени становишта во однос на делот од Решението кое се однесува на отфрлање на иницијативата за оценување на уставноста и законитоста на Указот за ратификација на Конечната спогодба, поради што гласав против и со почит ја исказувам мојата несогласност со аргументите на мнозинството судии од предметното решение.

2. Во продолжение следува мојот став во однос на уставно-правните дилеми покренати со иницијативите.

Неспорен факт е дека ниеден Устав, ниту пак нашиот не може да ги предвиди и нормира сите можни, особено сложените, уставно-правни ситуации кои настануваат како последица на субјективни ставови и дејствија на највисоките носители на различните гранки на власта во нивната интеракција, особено меѓу носителите на извршната и законодавната власт со највисок легитимитет и пренослив суверенитет кој го имаат согласно нивниот непосреден избор од граѓаните. Уставот нема јасни и прецизни одговори за сложени уставно-правни ситуации и состојби, како во конкретниот случај, кои за волја на вистината не се појавуваат прв пат, (имало слични ситуации и претходно), а не се исклучува можноста и во иднина да се појават. Но, исто така, неспорен факт е дека Уставниот суд е единствениот орган во Републиката со уставно овластување и надлежност, преку своето толкување да ги разјасни недореченостите и празнините на Уставот, да утврди кое

постапување, односно непостапување (како во конкретниот случај) е уставно допуштено и во таа смисла, сметав дека расправата на седницата на Судот и одлуката која требаше да се донесе се исклучително важни. Но, на седницата на Судот и покрај суштествената расправа која доминантно се сведе на уставно-судска анализа на правната природа на Указот за ратификација на Конечната спогодба, мнозинството судии одлучи дека тој како акт не е подобен за уставно-судска оценка со следните аргументи:

„Имајќи го предвид наведеното по однос на правниот карактер на указот како акт (декларативен општ акт) тој не е подобен за уставно-судска анализа, но во овој случај заради спецификите на овој конкретен указ потребна е уставно-судска анализа од аспект на севкупната констелација на настанатата уставно-правна состојба за која Уставот содржи делумни решенија или воопшто не ги содржи” и

„Имајќи предвид дека Указот, како една од фазите во носење на законите, во себе не содржи уредувања на права и обврски за граѓаните, туку само е придружен акт со кој се потврдува, декларира, преку потписите на претседателот на Републиката и претседателот на Собранието дека еден закон е донесен по спроведена собраниска процедура и истиот може да се објави, Судот оцени дека Указот не е пропис, подобен за уставно-судска анализа. Впрочем ова е став на Судот изразен во предметот У.бр.14/2020 година”.

Покрај очигледната контрадикторност која е видна од деловите во наведените аргументи „...но во овој случај заради спецификите на овој конкретен указ потребна е уставно-судска анализа од аспект на севкупната констелација на настанатата уставно-правна состојба за која Уставот содржи делумни решенија или воопшто не ги содржи...”, за во истото Решение мнозинството судии да заклучи дека Указот не претставува пропис подобен за уставно-судска анализа и оценка, несогласен со ваквиот став на мнозинството судии, со кој по мое длабоко уверување Судот ја пропушти можноста на уставно авторитетен начин да ја пополни уставната недореченост и празнина, гласајќи против овој дел од Решението, чувствувам за неопходно да ги изнесам моите становишта.

Во конкретниот случај, сметам дека постојат подеднакво уставно проблематични, но и уставно допуштени постапувања, односно непостапувања и од страна на претседателот на Собранието и од страна на претседателот на Републиката, а ваквата апсурдност и контрадикторност произлегува од уставната празнина во Уставот, кој не дава јасно решение за вакви конкретни ситуации.

Не спорам дека е јасна дикцијата и императивноста на уставната норма дека по втор пат претседателот на Републиката е должен да го потпише указот, но подеднакво јасна и прецизна е уставната норма од член 75 како се прогласуваат законите, а јасна е уставната норма и за претседателот на Собранието и за претседателот на Републиката, своите права и должности да ги вршат врз основа и во рамките на Уставот и законите. Уставот не дава решение за конкретна ситуација, имено, што доколку претседателот на Републиката не го потпише указот за повторно изгласан закон, односно го примени т.н џебно вето како што постапил впрочем, во конкретната ситуација? Имено, Уставот предвидува должност за претседателот на Републиката да го потпише указот на повторно изгласаниот закон, но не предвидува никаков уставен механизам во случај таквата должност да не биде исполтувана, освен можната последица за неговото постапување, кое се сведува на одговорност за неисполнување на уставна должност, преку постапка за импичмент. Но, исто така, Уставот во ваква ситуација не дава решение ниту, пак, за постапувањето на претседателот на Собранието, односно не дава овластување за неговата одлука да го објави законот со указ потпишан само со негов потпис. Уставот, иако со уредувањето во член 75 со кое ги овластил претседателот на Републиката и претседателот на Собранието да го потпишат указот, со што ја операционализирал темелната вредност на поделба на власта и нејзиниот суштински принцип на „контрола и рамнотежа“, предвидувајќи во уставно уредената постапка за донесување на законите надлежност на орган од извршната власт, тој, покрај наведените, не дава одговор и на прашањето што доколку претседателот на Собранието не го потпише указот?

Уставниот текст, со намерно или ненамерно пропуштање да уреди некои уставноправни ситуации, од аспект на уставноправната наука може да биде анализиран и толкуван во смисла дека со пропуштањето или молчењето уставотворецот го детерминира реалниот изглед на уставноправниот поредок, подеднакво, ако не и подобро отколку со експлицитните норми кои ги содржи. Во таа смисла, во конкретниот случај од императивно значење беше да се анализира и оценува постапувањето, односно непостапувањето на уставно овластените потписници, низ призма на целовитоста на Уставот, на словото, духот и намерата на уставотворецот. Токму Уставниот суд како чувар на Уставот е должен со своите толкувања на темелните вредности, начела, уставните

гаранции и норми да им дава содржина, смисла, да ги прецизира во нивните различни манифестации, имајќи ја предвид целовитоста на Уставот, вклучително и за ситуациите кога Уставот е тивок, не дава јасно решение, или воопшто не дава решение за конкретна ситуација како оваа. Уставноправната наука не дозволува изолирано согледување и анализа на која било норма. Од тој аспект, за разлика од мнозинството судии, сметав дека треба да се толкуваат претседателските овластувања во законодавната постапка и суспензивното вето и т.н. џебно вето, при што неопходно е да се имаат предвид рамнотежата во системот на власта, уставниот и политичкиот контекст во кој овие институти „живеат“ во уставната стварност во еден хибриден мешан парламентарно-претседателски систем, како што, впрочем, е и нашиот. Слободата во толкувањето е таа која им овозможува на уставните судии да одлучуваат интерпретирајќи ги начелата, принципите и нормите на Уставот, не само механички, не само текстуално-граматички, туку суштински, на фундаментален начин со примена на сите методи на толкување кои им стојат на располагање: методот на структура или системскиот, методот на компарација, методот на логиката, методот на последиците, доктринарниот метод, со цел да се открие оригиналната намера на уставотворецот со намерното или ненамерното пропуштање да ги уреди овие прашања!

Во конкретниот случај, ваквиот пристап ги прави голем дел од наводите во иницијативите неосновани, но таквиот пристап, исто така, не дозволува мнозинството судии да заклучи дека Указот не претставува пропис подобен за уставно-судска анализа и оценка.

Во овој контекст, согласен сум со мнозинството судии и гласав за ставот според кој Уставниот суд, согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, нема надлежност да одлучува за согласноста на меѓународните договори со Уставот (став на Уставниот суд поткрепен во уставно-судската практика во предметите У.бр. 341/1995, У.бр.230/1996, У.бр.159/2008), како и за ставот дека Судот не е надлежен да оценува законитост на закон, да оценува меѓусебна согласност на два закони или на закон со меѓународен договор.

Но, за разлика од горенаведените стојалишта со кои и јас бев согласен, а се темелат на сериозна уставно-судска практика, во однос на Указот за ратификација на Конечната спогодба, Судот селективно ја примени таквата практика, односно ги игнорираше

стојалиштата на Уставниот суд изразени во Одлуката У.бр.141/1997 и У.бр.146/1997 од 18 ноември 1998 година, со која Судот, меѓу другото, го укинал Указот за прогласување на Законот за употреба на знамињата преку кои припадниците на националностите во Република Македонија го изразуваат својот идентитет и националните особености („Службен весник на Република Македонија“ бр.32/97). Во овој случај Уставниот суд правилно го оценил Указот како подобен за уставно-судска анализа и оценка, и истиот поради суштествени уставни повреди го укинал (Судот утврдил дека Указот е потпишан од претседателот на Собранието на Република Македонија, во својство на претседател на државата, иако на претседателот на Републиката не му престанала функцијата, ниту бил спречен да ја врши). Мериторната уставна оценка на Указот и во конкретниот предмет, по мое длабоко уверување, ќе беше правилна одлука на Судот, со што не само што на суштествен и на авторитетен начин ќе беше пополнета уставната празнина во нашиот Устав, туку тоа ќе беше направено низ анализа на целивостта на Уставот, низ неговите највисоки темелни вредности вклучително и поделбата на власта, и природата и суштината на парламентарната демократија, и мошне важно, таа анализа неминовно ќе беше сериозна основа која можеше да инспирира измена и дополнување на Уставот.

Клучното прашање на кое Судот со свое толкување требаше да одговори е прашањето дали Указот, согласно член 75 од Уставот може да произведе правно дејство во случај кога не е потпишан од двајцата уставно утврдени потписници?

Каква е природата на уставно определената улога на претседателот на Републиката во вршењето на уставните овластувања, во рамките на темелната вредност поделба на власта, и особено неговото право на промулгација во законодавната постапка уредена со уставните норми?

Одговорот на првата уставна дилема, доколку текстуално и механички се толкуваат уставните норми, секако, е не. Указот може да произведе правно дејство, кое во конкретниот случај би значело законот да биде објавен и да произведува правно дејство, само доколку е потпишан од двајцата уставно овластени потписници, што во конкретната ситуација не е случај. Но, токму во ваква реална ситуација лесно се воочува уставната празнина, и се поставува прашањето што во таква ситуација? Дали е можно претседателот на Републиката да ја парализира законодавната

функција на Собранието? И повторно одговорот е да, доколку текстуално и механички се чита Уставот. Но, како што веќе истакнав, Уставот претставува една единствена целина и неговото толкување вклучително и на празнините и недореченостите кои ги има, секогаш треба да биде низ призмата на целовитоста на вредностите и нормите во него, и во тој случај можно е и поинакво толкување, кое треба да ја пополни уставната празнина.

За уставно авторитетен одговор на ваквите дилеми неопходна е анализа особено на следниве уставни одредби:

Член 51

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.

Член 75

Законите се прогласуваат со указ. Указот за прогласување на законите го потпишуваат претседателот на Републиката и претседателот на Собранието. Претседателот на Републиката може да одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот.

Собранието повторно го разгледува законот и доколку го усвои со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, претседателот на Републиката е должен да го потпише указот.

Претседателот е должен да го потпише указот, доколку според Уставот, законот се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Член 79

Претседателот на Република Македонија ја претставува Републиката. Претседателот на Републиката е врховен командант на вооружените сили на Македонија. Претседателот на Републиката своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите.

Член 87

Претседателот на Републиката е одговорен за кршење на Уставот и законите во вршењето на своите права и должности.

Постапка за утврдување на одговорност на претседателот на Републиката покренува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. За одговорноста на претседателот одлучува Уставниот суд со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број судии.

Ако Уставниот суд утврди одговорност на претседателот на Републиката, функцијата му престанува по сила на Уставот.

Зошто уставното овластување на претседателот на Републиката на промулгација е предвидено и сместено во член 75 од

Уставот, во делот посветен на Собранието, а не во надлежностите на претседателот на Републиката. Едно авторитетно и издржано толкување може да биде дека во рамките на поделбата на власта и мешовитиот систем уреден со нашиот Устав би значело дека во принципот на кочници и рамнотежа ваквото овластување на претседателот не е случајно, и дека во законодавната постапка претседателот на Републиката има свои уставни надлежности. Наспроти ставот на мнозинството судии дека указот е една од фазите во носењето на законите, дека во себе не содржи уредување на права и обврски за граѓаните, дека е само придружен акт со кој се потврдува, декларира преку потписите на овластените потписници дека еден закон е донесен по спроведена собраниска процедура и истиот може да се објави, јас имам поинакво мислење за правната природа на тој акт! За Судот да оцени подобност за уставно-судска оценка на еден акт/пропис, како во конкретниот случај Указот, тој мора да го анализира не само по неговата формална и материјална страна, туку Судот мора да ги има предвид и правните последици и ефекти на тој акт. А правниот ефект и последица од указ кој не е потпишан во согласност со член 75 од Уставот, значи дека изгласаниот закон не може да биде објавен во службен весник, а сходно на тоа и не може да влезе во правниот поредок и да создава правни дејствија, односно, без указ „законот не може да стане закон“. Но, наспроти ваквите мои стојалишта, Судот со мнозинство гласови ја отфрли иницијативата со заклучок дека Указот не е подобен за уставно-судска оценка, со што избегна да се впушти во расветлувањето на овие, но и многу други уставно релевантни прашања!

Едно такво уставно релевантно прашање е, дали претседателот на Републиката е должен да го потпише указот и во случаи кога по негова оценка има сомнеж дека изгласаниот закон има материјална неуставност или изгласаниот закон е донесен со повреда на неговата формална уставност (неуставни постапки, неуставно мнозинство со кој е изгласан, неможност пратениците да предлагаат амандмани по забелешките на претседателот на првото суспензивно вето)?

Дали претседателот на Републиката кој согласно член 51 е должен да ги почитува Уставот и законите, кој согласно член 79 ја претставува Републиката и своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите, во примената на своите уставни овластувања може да се повика на правото да ја цени материјалната и формалната уставност и/или целисходноста

на изгласаниот закон кој со промулгација треба да стане закон? Дали начелото на поделба на власта и член 75 од Уставот не го ставаат во улога на суштински, а не деклараторен актер во законодавната постапка. Одговорот е, да! Ако Уставот му дава право и овластување на претседателот на Републиката да ја претставува Републиката, да ги врши своите права и должности (вклучително и правото и должноста на промулгација) врз основа и во рамки на Уставот, му доделува суштинска надлежност во законодавната постапка, тогаш тој има и овластување да цени дали изгласаниот закон има материјална и формална уставна проблематичност. Дали во таков случај, ова овластување не претставува и должност за претседателот на Републиката (да одбие по втор пат да потпише указ доколку има сомнеж за неговата уставност)? На оваа дилема, се надоврзува прашањето дали доколку претседателот на Републиката потпише указ и во случај на очигледна материјална или формална неуставност, тој би постапил спротивно на Уставот? На пример, Уставниот суд, на седницата одржана на 14 мај 2020 година, донесе Одлука со која го укина Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.101/2019), бидејќи истиот бил изгласан по втор пат по поднесено вето од претседателот на Републиката, но со повреда на член 75 став 3 од Уставот, односно наместо со мнозинство од вкупниот број на пратеници како што налага Уставот, законот бил изгласан со 55 пратеници. Во овој конкретен случај се поставува прашањето дали претседателот на Републиката потпишувајќи го указот за прогласување на закон изгласан со неуставно мнозинство, со што всушност одбил да ја оцени неговата, во конкретнава ситуација, формалната уставност, и со негов потпис дозволил во правниот поредок да влезе закон изгласан со неуставно мнозинство (кој подоцна Уставниот суд го укинува), постапил во согласност со Уставот или го прекршил Уставот?

Во овој контекст, се поставува прашањето дали императивно разбраната должност по второто изгласување на законот значи должност за претседателот да го потпише указот и во случаи на очигледна материјална и/или формална неуставност, или пак проблематична целисходност, во услови на отсуство на парламентарна традиција, подрзабира легитимирање на супремацијата на законодавната власт, односно би значело и легитимирање на евентуално самоволие на парламентарното мнозинство? Дали вака треба да се разбере вистинската цел на уставотво-

реџот? Дополнително, согласно уставната стварност во нашата земја според која Уставниот суд има заземено низ практиката став дека е ненадлежен да ја оценува процедурата на носење на законите (за мене исклучително проблематично стојалиште), туку може да оценува уставност на само донесен закон, логично се поставува уставно-правната дилема кој е надлежен да спречи евентуално самоволие на Собранието или на претседателот на Собранието во законодавната постапка? Дали ова значи супремација на законодавната власт врз извршната, без да се има во предвид основниот принцип на поделбата на власта принципот на „контрола и рамнотежа“? Друг еклатантен пример за да ја илустрирам супремацијата и упадот на законодавната власт, во овој случај врз судската власт, што по мое длабоко уверување е спротивна на Уставот, неговиот текст и дух, и на намерата на уставотворецот, е законското решение во Законот за Судскиот совет кој во член 6 во составот на Советот од 15 члена, уредил 5 члена да бидат избрани од Собранието. На овој начин Собранието има можност за контрола над судската власт, има можност за контрола над извршната власт, но клучното прашање е кој врши контрола над законодавната власт. Логичниот одговор е Уставниот суд, но Уставниот суд е орган на Републиката кој не подлежи на начелото на поделба на власта, и тој има надлежност да ги контролира сите власти. Во конкретниот случај, станува збор за меѓусебна контрола на властите кои подлежат на ова начело, законодавната, извршната и судската власт.

Сметам дека и покрај уставната празнина, улогата на претседателот и неговото право на промулгација погрешно беше толкувана од мнозинството судии. Претседателот не само што има овластување, можност и право да не потпише и по втор пат изгласан закон, туку таквото право и можност добиваат карактеристики на должност за претседателот на Републиката, во одредени случаи. Таквата должност за претседателот на Републиката извира од темелната вредност на нашиот уставен поредок, поделбата на власта и принципот на контрола и рамнотежа меѓу властите. Критиката на овој став е дека само Уставниот суд може да утврди неуставност на закон е точна. Но, во тој случај како да се разбере постапката на претседателот на Собранието во Указот во фуснота од заменик-генерален секретар да констатира дека претседателот не ги извршил обврските од Уставот? Дали со таквата постапка претседателот на Собранието не ја преземал надлежноста на Уставен суд, кој единствено може да утврди одговорност за прет-

седателот на Републиката за кршење на Уставот и тоа во постапка утврдена во Устав. Едно можно решение кое, по мое длабоко уверување, би ги запазило атрибутите, природата и суштината на парламентарната демократија, спецификите на нашиот мешовит модел на власта, начелото на поделба на власта, е доколку уставниот текст предвидува при повторно непотпишување на указот од страна на претседателот на Републиката, сомнежите за евентуалната материјална и формална неуставност да ги оцени Уставниот суд, по што претседателот ќе мора да го потпише указот или ќе се предвиди механизам за промулгација на законот и без негов потпис, но ова е хипотетичка ситуација и еден од правците на можен развој, можна интервенција во Уставот.

Во контекст на изнесеното, за мене неприфатливи се ставовите на мнозинството судии во предметното решение според кои „Претседателот на Републиката нема можност да избира дали за повторно изгласан закон ќе потпише или нема да потпише указ за негово прогласување, односно нема право на таканаречена законодавна санкција, туку дикцијата на уставната императивна норма е дека тој мора да го потпише указот. Неговата можност да изрази несогласување со донесениот закон се исцрпува со правото на вето кога за прв пат указот за прогласување на законот ќе му биде доставен на потпишување, за разлика од второто поднесување на потпишување на указот кога таква можност нема. Значи неговото право на суспензивно вето е секогаш надминато кога при повторното гласање на законот неговите забелешки нема да бидат прифатени и Собранието повторно ќе го изгласа законот со мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници. Оттаму конечната судбина на еден изгласан закон не може да зависи од волјата на претседателот на Републиката, туку зависи од волјата на мнозинството пратеници во Собранието“. Не е точна ваквата констатација на мнозинството судии, дека претседателот на Републиката нема право на избор, тој го има тоа право, а постои уставно уредена санкција за неговиот избор. Тоа е постапка за утврдување на одговорност (импичмент) која е уредена во член 87 од Уставот.

Понатаму, делумно сум согласен со следниов став на мнозинството судии според кој „Што е можното уставно-правно решение за Собранието во ситуација кога претседателот на Републиката не ја исполнува својата должност за потпишување на указот, а законот сепак е донесен во моментот на неговото второ изгласување со потребното мнозинство гласови. Согласно член 87 од

Уставот, Собранието може да покрене постапка за утврдување на одговорност на претседателот на Републиката за што е потребно двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници, по што евентуално следува постапка пред Уставниот суд за утврдување на одговорност. Другата можност е да се објави законот со указ потпишан само од претседателот на Собранието што остава можност за оспорување на указот и законот пред Уставниот суд, кој треба да даде толкување за вака настанатата ситуација, како што сега е случај”. Делумната согласност се состои во фактот дека интерпретацијата на Уставот како целина, неговиот дух, намерата на уставотворецот, требаше да се направи на поинаков начин од пристапот на мнозинството судии. Судот требаше на уставно авторитетен начин да го открие и разјасни објективното значење на Уставот и неговите вредности и норми, дури и независно од волјата и намерата на уставотворецот и очигледната уставна празнина. Во такви околности Судот можеби ќе утврдеше дека предметниот указ не е во несогласност со Уставот, но аргументацијата на таков евентуален став ќе претставуваше правилно и уставно авторитетно пополнување на уставна празнина. Со ваква аргументација како што е наведена во предметното решение, можна е ситуација претседателот на Собранието и Собранието во целост да ја игнорираат уставната улога на претседателот на Републиката, што не е во согласност ниту со темелната вредност поделба на власта, ниту со владеењето на правото, ниту со вредносните цели на уставните норми.

Исто така, за мене е неприфатлив ставот на мнозинството судии во однос на прашањето коешто се постави пред Судот, односно дали претседателот на Републиката и претседателот на Собранието го повредиле Уставот и дали евентуалната повреда води неминовно кон отстранување на конкретниот акт од правниот поредок? Судот застана на следново стојалиште „Претседателот на Републиката го повредил член 75 од Уставот со непочитување на императивната норма да го потпише указот после второто изгласување на законот. Ваквата повреда се согледува во тоа што со одбивањето да стави потпис на указот претседателот на Републиката, како дел од извршната власт ја попречува законодавната власт да оствари една од своите основни функции, односно да носи закони. Доколку Судот застане на толкување дека тој има право да не потпише указ на закон што втор пат е донесен, иако постои јасна уставна уреденост, тоа ќе остави простор за слично однесување во иднина на кој било претседател на Републиката

што може да предизвика појава до степен на целосна парализираност на законодавната надлежност на Собранието”.

За Судот да утврди дека претседателот на Републиката го повредил Уставот, неопходно е да се почитува уставно пропишаната постапка, односно Собранието со 2/3 мнозинство од вкупниот број пратеници да ја покрене постапката за одговорност, па потоа Уставниот суд со 2/3 мнозинство од вкупниот број судии да одлучи, а не како во конкретниот случај, во ова конкретно решение по иницијатива за оценка на уставност, мнозинството судии да утврди дека претседателот на Републиката го повредил Уставот. Претседателот на Републиката, веќе истакнав дека по мое длабоко уверување има и можност и право да не ја исполни уставната должност како во конкретниот случај, и за неисполнувањето на таквата должност да е свесен и подготвен да ги прифати последиците, односно да биде отповикан како одговорен за кршење на Уставот, но само и само во уставно пропишана постапка за импичмент, а не како што мнозинството судии заклучи во ова решение. Дополнително не постои ни уставен рок во кој претседателот на Републиката е ограничен да ја исполни уставната должност да го потпише повторно изгласаниот закон, што е сериозен уставен факт кој може да се толкува во светлина на моите претходни стојалишта, како намерен (задоволување на темелната вредност поделба на власта и улогата на претседателот на Републиката) или ненамерен пропуст на уставотворецот (уставна празнина). Мнозинството судии, во никој случај, во постапката по конкретните иницијативи не можеше да констатира дека претседателот на Републиката го повредил член 75, ниту пак да констатира дека претседателот на Собранието постапил во согласност со член 51 и 75 од Уставот. Ова, бидејќи претседателот на Собранието согласно член 51 од Уставот, е должен да ги почитува Уставот и законите, а во конкретниот случај кога воопшто не постапил така, произлегува дека во никој случај не може да се тврди и да се заклучи дека претседателот на Собранието постапил согласно член 51 и член 75 став 2 од Уставот. Ваквата констатација не може да има уставно-правна релевантност и оправданост, и ваквата констатација не може да се поистовети со евентуалната оценка на Судот дека оспорениот указ е во согласност со Уставот.

За подетално да го елаборирам мојот став, не случајно се повикав на компаративниот метод. Имено, ако се направи споредба со уредувањето во Уставот на Србија, лесно може да се разбере неспорниот факт дека нашиот Устав има сериозна уста-

вна празнина, но истовремено ќе се разбере уставната поставеност на претседателот на Републиката *vis-a-vis* Собранието како законодавна власт

Устав на Република Србија
(Службен гласник на Република Србија бр.98/2006)

Прогласување на закон

Член 113

1) Претседателот на Републиката е должен најкасно во рок од 15 дена од денот на изгласувањето на законот, односно најкасно во рок од седум дена ако законот е донесен по итна постапка, да донесе указ за прогласување на законот или законот, со писмено образложение, да го врати на Народното Собрание на повторно одлучување.

2) Ако Народното Собрание одлучи повторно да гласа за закон кој претседателот на Републиката го вратил на одлучување, законот се гласа со мнозинство од вкупниот број пратеници.

3) Претседателот е должен да го прогласи повторно изгласаниот закон.

4) Ако претседателот на Републиката не донесе указ за прогласување на законот во рокот утврден со Уставот, указот го носи претседателот на Народното собрание.

Од компарацијата со уставното уредување во член 113 став 3 од Уставот на Србија, јасно произлегува идентично уредување како во нашиот Устав, претседателот е должен да го прогласи повторно изгласаниот закон. Но, разликата која е суштествена претставува ставот 4 „Ако претседателот на Републиката не донесе указ за прогласување на законот во рокот утврден со Уставот, указот го носи претседателот на Народното собрание“. Во овој став е воочлива уставната празнина во нашиот Устав, но овој став говори и нешто друго. Имено, согласно моето становиште дека претседателот на Републиката има и можност и право да не ја исполни уставната должност свесен за последиците од таквото постапување, притоа повикувајќи се на легитимитетот кој го има од граѓаните и неговата уставна поставеност. Постоеноста на ставот 4 е доказ дека и при императивна должност за претседателот на Републиката, постои можност и право на избор на претседателот дали ќе ја исполни или не, поради што постои и уставен механизам за такви случаи и секако уставна санкција за таквата можност и право.

3. Ваквите мои ставови ставени во корелација со оспорениот указ беа игнорирани од мнозинството судии. При градењето на мојот став, го зедев предвид целокупниот контекст на случајот,

сите релевантни факти поради што сметам дека Судот мораше да ги констатира, анализира и оцени сите овие уставно проблематични постапки на овластените со Устав потписници, да поведе постапка за оценка на уставноста на Указот за прогласување на Законот за ратификација на Конечната спогодба број 08-3866/1 од 05.07.2018 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2019) и суштински да ја испита неговата уставна оправданост и согласност со темелните вредности на Уставот, односно со одредбите од член 75, а во светлина и во околности на уставна празнина.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.8/2019, У.бр.6/2019, У.бр.26/2019, У.бр.40/2019 и У.бр.47/
2019 од 21.09.2023)

55.

У.бр.15/2023

- Електронски комуникации

Оспорената одредба се однесува подеднакво за сите корисници, односно потрошувачи, што значи оспорената одредба не уредува различен третман, поради што нема повреда на член 9 и член 55 од Уставот. Оспореното законско решение, не може уставно да се проблематизира од аспект на еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, бидејќи одредбата која се оспорува не се однесува на иста категорија на субјекти. Во конкретниот не станува збор за субјекти кои имаат ист правен статус, од причина што операторот е физичко лице кое врши дејност или правно лице кое обезбедува или има намера да обезбедува јавна електронска комуникациска мрежа и/или услуги, врз основа на доставена

нотификација и потврда за регистрација од Агенцијата за електронски комуникации. Токму овој факт го чини поинаков статусот на операторот и истиот не може да се поистовети со крајниот корисник или потрошувачот, што следствено и доведува до различен пристап кон договорот и уредување на условите во истиот. Во однос на оспорените членови од Правилникот, истите се во функција на Законот и истовремено се негова операционализација, што значи дека истите се законска доработка и имаат законски основ, поради што не се во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 55 од Уставот, како и со одредбите на Законот за електронските комуникации.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 2 ноември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на:

- член 107 став 2 од Законот за електронските комуникации („Службен весник на Република Македонија“ бр.39/2014, 188/2014, 44/2015, 193/2015, 11/2018, 21/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/2019, 153/2019, 169/2020 и 92/2021), и

- уставноста и законитоста на член 13, член 28 ставови 15 и 16, член 29 ставови 13 и 14 и член 29 став 38 во делот „односно

за достигнување на вкупен износ од 3000 денари со вклучен ДДВ“ од Правилникот за видот и содржината на податоците и информациите за општите услови во однос на пристапот и користењето на јавните комуникациски услуги кои ги објавуваат операторите и за видот и содржината на податоците што ќе ги објавува Агенцијата за електронски комуникации („Службен весник на Република Македонија“ бр.16/2015, 179/2017, 148/2020, 274/2021 и 30/2022).

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

ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

I

Александра Илиева Милцова, адвокат од Скопје, до Уставниот суд поднесе иницијатива за оценување на уставноста на членовите од Законот и уставноста и законитоста на членовите од Правилникот, означени во диспозитивот од ова решение.

Според наводите во иницијативата, со оспорената законска одредба на член 107 став 2 од Законот за електронските комуникации корисниците се ставаат во нееднаква положба наспрема операторите. Подносителот на иницијативата образложувајќи ги своите наводи тврди дека иако навидум граѓаните како корисници на јавни електронско комуникациски услуги и операторите кои обезбедуваат јавна електронска комуникациска мрежа и/или услуга стапуваат во облигациони односи, кои односи се дел од темелните вредности со кои е загарантирана слободата на пазарот и претприемништвото, со оспорената законска одредба се отвора правна рамка за злоупотреба и монополска положба на операторите во однос на корисниците.

Едностраната промена на условите, како што е наведено во иницијативата, е овозможена само за операторот, не е и за граѓанинот, со што граѓанинот веднаш е ставен во нерамноправна положба. Иако претплатникот навидум склучува договор согласно кој тој плаќа и за возврат добива услуги по наведени цени во договорот, тие услови и цени операторот може да ги промени во секое време без знаење на претплатникот и да му бидат доделени нови услуги по нови цени, под временски обврзувачки договор, а неговото произнесување по ваквото известување значи и прифаќање.

Со оглед на тоа дека законодавецот отворил правна можност, со оспорените одредби од Правилникот вака уредената

законска опција е доразработена, па според наводите во иницијативата иако законодавецот со оспорениот член од Законот нејасно и нецелосно ја уредил правната работа и не дал насоки за спроведување на Законот, во оспорените одредби од Правилникот стои дека доколку граѓанинот не се произнесе по промените услови тоа значи прифаќање. Подносителот во иницијативата наведува дека операторите Телеком и А1 ги внеле овие правни можности дадени со оспорените одредби во своите претплатнички и стандардни договори, со кои подоцна ги држат во заложништво граѓаните на Македонија затоа што во секој момент можат еднострано да ги променат. Сето тоа е навидум правно издржано заради оспорените одредби, но согласно Законот за облигационите односи ваков договор е ништовен затоа што предметот на договорот е неопределив. Согласно Уставот, ваквото постапување е неосновано затоа што со вакви еднострани договори се гарантира монополската положба на операторите. Според наводите во иницијативата, согласно Уставот на Република Северна Македонија ваквото постапување е спротивно и на член 51 од Уставот затоа што за ваква разработка во правилник како подзаконски акт нема основ ниту во оспорениот член на Законот кој иако отвора некоја нејасна правна можност за еднострана промена на условите во договорот, не дава јасни насоки како таа промена би се спровела, па недозволиво е со правилник да се ставаат повеќе обврски за граѓанинот отколку тоа го дозволува Уставот и Законот, поради што оспорените одредби се штетни за граѓаните и отвораат простор за доведување на истите во заблуда и измама со потпишување на обичен претплатнички договор не знаејќи дека тој договор во секој момент може да биде еднострано изменет од операторот на начин што со додавање нова услуга наместо старата, нов поскап пакет и слично, за што граѓанинот нема потпишано договор.

Подносителот на иницијативата наведува дека во член 29 став 38 од Правилникот се отвара можност операторот да нема обврска да го известува корисникот за невообичаен промет кој настанува од разни хакерски напади, доколку износот не надминува 1000 денари. Со одредувањето на наведениот износ, според наводите во иницијативата, се повредуваат основните права на претплатникот и истиот мора да биде известен веднаш, а не по надминувањето на овој износ.

Од наведените причини подносителот смета дека оспорените одредби од Законот и Правилникот се во спротивност со

член 8 став 1 алинеја 7, член 51, член 55 и член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, поради што се предлага Судот да ги укине оспорените членови и до донесување на конечна одлука да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорените одредби.

II

На седницата Судот утврди дека оспорениот член 107 став 2 од Законот за електронските комуникации предвидува:

(2) Договорот од ставот (1) на овој член треба да содржи и одредби дека претплатникот мора да биде информиран за сите предложени измени во условите наведени во договорот во рок не пократок од 30 дена пред воведувањето на измените, како и за правото дека во истиот период, без известување или последици може да го раскине договорот доколку не се согласува со предложените измени. Формата и начинот на информирањето на претплатниците го утврдува Агенцијата со подзаконскиот акт од членот 108 став (2) од овој закон.

Оспорениот член 13 од Правилникот ја уредува измената на условите од претплатничкиот договор и според кој:

(1) Операторот може да ги менува условите од претплатничкиот договор по претходно известување на претплатникот.

(2) Операторот треба да го извести претплатникот за сите предложени измени во условите наведени во договорот во рок не пократок од 30 дена пред воведувањето на измените, како и за правото дека во истиот период, без известување или последици може да го раскине договорот доколку не се согласува со предложените измени.

(3) Известувањето од ставот (2) на овој член треба да биде во пишана форма и треба особено да содржи:

- Име или назив на претплатникот;
- Адреса на претплатникот;
- Претплатнички број;
- Број на претплатничкиот договор;
- Сите предложени измени на договорот;
- Информација за правото дека без известување или последици може да го раскине договорот.

(4) Доколку операторот не постапи во согласност составот (2) од овој член, тоа нема да ги ослободи претплатниците од плаќање на пристигнатите и неплатени обврски или исполнување на договорените обврски пристигнати пред извршените измени во условите наведени во претплатничкиот договор.

Според член 28 ставови 15 и 16 од Правилникот, операторот има обврска, особено да ги менува условите од стандардниот претплатнички договор по претходно известување на претплатникот, во согласност со член 13 од овој правилник и да го информира претплатникот, во пишана форма, за сите предложени измени во условите наведени во договорот во рок не пократок од 30 дена пред воведувањето на измените, како и за правото дека во истиот период, без известување или последици може да го раскине договорот доколку не се согласува со предложените измени, во согласност со член 13 од овој правилник.

Според член 29 ставови 13, 14 и 38 од Правилникот, претплатникот има право, особено да му се менуваат условите од претплатнички договор само по писмено известување, во согласност со член 13 од овој правилник, да биде информиран, во пишана форма, за сите предложени измени во условите наведени во договорот во рок не пократок од 30 дена пред воведувањето на измените, како и за правото дека во истиот период, без известување или последици може да го раскине договорот доколку не се согласува со предложените измени, во согласност со член 13 од овој правилник и да му се овозможи контрола на трошоци преку следење на вообичаеното однесување на претплатникот кој користи роаминг услуги и бесплатно, со СМС порака да биде предупреден, во случај на невообичаени или прекумерни трошоци за услугата односно за достигнување на вкупен износ од 3000 денари со вклучен ДДВ за реализиран сообраќај во меѓународен роаминг и ограничување на услугата, со негова согласност, во согласност со член 25 од овој правилник.

III

Според член 8 став 1 алинеја 7 од Уставот на Република Северна Македонија, темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија е и слободата на пазарот и претприемништвото.

Согласно член 9 од Уставот на 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.

Во член 51 од Уставот, се предвидува дека 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 член 55 од Уставот, се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото. Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот. Републиката 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.

Согласно член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија донесува закони и дава автентични толкување на законите.

Законот за електронските комуникации ги уредува условите и начинот за обезбедување на јавни електронски комуникациски мрежи и јавни електронски комуникациски услуги во Република Северна Македонија.

Во член 2 од Законот се предвидува дека целта на Законот е да обезбеди поттикнување на развојот на јавните електронски комуникациски мрежи и услуги во Република Македонија, со цел да се обезбеди економски и социјален развој, поттикнување на користењето и развојот на широкопојасен пристап до услуги (broadband), заштита на правата на корисниците, вклучувајќи ги крајните корисници со инвалидитет и крајните корисници со посебни социјални потреби, обезбедување на ефикасна и одржлива конкуренција на пазарот за електронски комуникации, обезбедување на универзална услуга, ефикасно користење на радиофреквенцискиот спектар и нумерацијата, унапредување на развојот и поттикнување на инвестиции во јавните електронски комуникациски мрежи со воведување на нови технологии и услуги, а особено со воведување на следни генерации на јавни електронски комуникациски мрежи и обезбедување на доверливост на комуникациите.

Член 3 од Законот го уредува значењето и дефинициите на одделни изрази. Така, јавна електронска комуникациска мрежа е електронска комуникациска мрежа која целосно или поголемиот дел од неа се користи за обезбедување на електронски комуника-

циски услуги достапни на јавноста и кои го поддржуваат преносот на информации меѓу мрежни завршни точки. Јавна електронска комуникациска услуга е електронска комуникациска услуга достапна на јавноста. Оператор е физичко лице кое врши дејност или правно лице кое обезбедува или има намера да обезбедува јавна електронска комуникациска мрежа и/или услуги, како и придружни средства, врз основа на доставена нотификација и добиена потврда за регистрација од Агенцијата за електронски комуникации.

Понатаму, според член 3 од Законот претплатник е физичко или правно лице кое за користење на јавни комуникациски услуги склучува договор со оператор кој ги обезбедува тие услуги, а корисник е физичко или правно лице кое користи или бара јавна електронска комуникациска услуга, а во смисла на одредбите од главата осумнаестта од Законот, корисник е физичко лице кое користи јавна електронска комуникациска услуга, за приватни или деловни цели, при што не мора да биде претплатено за тие услуги. Краен корисник е корисник кој нема јавна комуникациска мрежа или не обезбедува јавна комуникациска услуга. Потрошувач е физичко лице кое користи или бара јавна електронска комуникациска услуга за цели кои не се поврзани со неговата дејност или професија.

Оспорениот член 107 од Законот е поместен во глава тринаесетта од Законот со наслов „Права на крајните корисници“ и поднаслов „Договор за приклучок и користење на јавна комуникациска мрежа и/или јавно достапни електронски комуникациски услуги“.

Во член 107 став 1 од Законот, се предвидува дека потрошувачот или крајниот корисник кој бара приклучок и користење на јавна комуникациска мрежа и/или јавно достапни електронски комуникациски услуги има право да склучи договор со оператор за приклучок и користење на јавна комуникациска мрежа и/или јавно достапни електронски комуникациски услуги. Договорот кој треба да биде во јасна, сеопфатна и лесно достапна форма, особено треба да содржи: а) името и адресата на операторот; б) услугите што ќе се обезбедуваат, вклучувајќи особено: информации за тоа дали се обезбедува услугата за пристап до служби за итни повици и информации за локацијата на лицето кое го врши повикот, како и сите ограничувања за обезбедување на услугата за пристап до служби за итни повици во согласност со овој закон, информации за сите други услови кои го ограничуваат пристапот и/или кори-

стењето на услуги и апликации, во согласност со овој и друг закон, информации за минималното ниво на квалитет на услугата која се обезбедува, особено рокот за почетно приклучување и кога е соодветно, други параметри за квалитетот на услугата во согласност со член 109 од овој закон, информации за кои било процедури утврдени од операторот за мерење и обликување на сообраќајот со цел да се избегне оптоварување или преоптоварување на мрежната поврзаност, како и информации за тоа како овие процедури би влијаеле на квалитетот на услугата, видовите на услуги за одржување и предвидени услуги за поддршка на корисници, како и начините за воспоставување контакт со овие услуги и сите ограничувања наметнати од операторот во однос на користење на терминалната опрема; в) можност за претплатниците да се изјаснат за вклучување на нивните лични податоци и кои од нив ќе бидат вклучени во телефонски именици и телефонски служби за информации, согласно со членот 112 од овој закон; г) информации за цените и тарифите, начинот на добивање на најнови информации за сите важечки тарифи и надоместоци за одржување, како и можните начини за плаќање, вклучително и за сите разлики во трошоците што произлегуваат од можните начини на плаќање; д) времетраење на договорот од ставот (1) на овој член и услови за обновување и прекин на услугите и на договорот, вклучително: минимален рок на користење на услуги под промотивни услови утврдени со посебни понуди, сите давачки поврзани со преносливост на броеви и други идентификатори и сите давачки кои произлегуваат од раскинување на договорот од ставот (1) на овој член, вклучувајќи враќање на трошоци во однос на терминалната опрема; е) сите начини на компензација и враќање на парични средства во случај на неисполнување на договореното ниво на квалитет на обезбедената услуга; е) постапка за решавање на приговор согласно со член 53 од овој закон; ж) сите видови на активности кои операторот може да ги преземе со цел да ја зачува неговата безбедност или интегритет како одговор на инциденти, закани и повреди, согласно со овој закон; з) начин на информирање на претплатниците за планираните измени во условите наведени во договорот од ставот (1) на овој член и начинот на прифаќање на новите услови за продолжување или раскинување на договорот; с) постапки во случај на неплаќање или ненавремено плаќање на надоместокот за услугите; и) информации посебно наменети за лица со инвалидитет и ј) други одредби во договор со претплатникот.

Според оспорениот став 2 на член 107 од Законот, договорот од ставот (1) на овој член треба да содржи и одредби дека претплатникот мора да биде информиран за сите предложени измени во условите наведени во договорот во рок не пократок од 30 дена пред воведувањето на измените, како и за правото дека во истиот период, без известување или последици може да го раскине договорот доколку не се согласува со предложените измени. Формата и начинот на информирањето на претплатниците го утврдува Агенцијата со подзаконскиот акт од членот 108 став (2) од овој закон.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби во корелација со наводите истакнати во иницијативата сметаме дека истите се неосновани, од следните причини:

Во член 3 од Законот за електронските комуникации е определено значењето на употребените изрази, меѓу кои: јавна електронска комуникациска мрежа (точка 4), јавна електронска комуникациска услуга (точка 6), оператор (точка 25), корисник (точка 34), краен корисник (точка 35) и потрошувач (точка 36).

Во Законот за електронски комуникации се уредени условите и начинот за обезбедување на јавните електронски комуникациски мрежи и јавните електронски комуникациски услуги во Републиката и другите прашања што се од значење за функционирање на јавните електронски мрежи и давање на јавни електронски услуги во редовни услови.

Законодавецот во оспорениот член 107 од Законот, поместен во глава тринаесет, ги утврдил правата на крајните корисници, преку склучување на договор за приклучок и користење на јавна комуникациска мрежа и/или јавно достапни електронско комуникациски услуги.

Тргувајќи од анализата на целината на член 107 од Законот произлегува дека законодавецот во оваа одредба ги уредува елементите на договорот кој го склучува операторот со потрошувачот или крајниот корисник. Имено, во став 1 на овој член од Законот децидно се наведени условите што треба да ги содржи истиот за да биде во јасна, сеопфатна и лесно достапна форма.

Анализирајќи ја оспорената одредба од член 107 став 2 од Законот од аспект на наводите во иницијативата за сторена повреда на член 9 и член 55 од Уставот, односно дека корисниците се ставени во нерамноправна положба наспрема операторите на кои

им е дадено исклучиво право да ги менуваат условите во договорот, сметаме дека во овој случај таква повреда не е сторена. Имено, станува збор за одредба уредена со Закон и истата ги утврдува условите кои треба да ги содржи предметниот договор. Од содржината на оспорената одредба недвосмислено произлегува дека истата се однесува подеднакво за сите корисници, односно потрошувачи, што значи не може да се прифати дека оспорената одредба уредува различен третман.

Принципот на еднаквост на пазарните субјекти претпоставува еднаква правна положба на субјектите 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 монополската положба и монополското однесување на пазарот, заштитувајќи ги на тој начин правилата на пазарот, конкуренцијата од една страна и обезбедување еднакви можности за сите договорни страни да вршат определена дејност од друга страна.

Меѓутоа, оспореното законско решение, според Судот, не може уставно да се проблематизира од аспект на еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, во смисла на одредбата на член 9 од Уставот, бидејќи одредбата која се оспорува не се однесува на иста категорија на субјекти. Во конкретниот случај не може да се прифати тврдењето во иницијативата дека станува збор за субјекти кои имаат ист правен статус, од причина што операторот е физичко лице кое врши дејност или правно лице кое обезбедува или има намера да обезбедува јавна електронска комуникациска мрежа и/или услуги, врз основа на доставена нотификација и потврда за регистрација од Агенцијата за електронски комуникации. Токму овој факт го чини поинаков статусот на операторот и истиот не може да се поистовети со крајниот корисник или потрошувачот, што следствено и доведува до различен пристап кон договорот и уредување на условите во истиот.

Имено, во член 107 од Законот децидно се утврдени елементите кои треба да ги содржи договорот, што значи дека иако станува збор за договорни односи, тие елементи се обврзувачки дотолку повеќе што договорните односи се од сферата на дејности од јавен интерес. А кога станува збор за дејности од јавен интерес, неспорно државата има право да ги регулира условите, односно слободата на пазарот и претприемништвото не може да

се сфати како работа. само на субјектите на пазарот бидејќи и државата како гарант на оваа слобода има значајна улога како регулатор на економските текови во стопанството. Во таа насока е и оспорената законска одредба со која се регулираат, односно утврдуваат условите кои треба да ги содржи предметниот договор, како и можноста операторот да врши измена на условите наведени во договорот, за што корисникот има можност во определениот рок да биде известен и за што може да се произнесе во смисла на тоа доколку не е задоволен со предложените измени, договорот да го раскине.

Уставот им гарантира еднаква положба на сите субјекти на пазарот, подразбирајќи ги субјектите со еднаков правен статус на пазарот, што не е во конкретниов случај. Оттука, Судот оцени дека се неосновани и наводите во иницијативата дека со оспорената одредба се повредува еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, гарантирана со член 9 став 2 од Уставот.

Во контекст на изнесеното, исто така, Судот го имаше во вид и член 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 електронските комуникации. Оттука, државата, кога се работи за дејности од јавен интерес има право со соодветен закон да утврди механизми со кои ќе се уредат условите и начинот за обезбедување на јавни електронски комуникациски мрежи и јавни електронски комуникациски услуги, и тоа го чини преку договорот за приклучок и користење на истите на начин како што уредува член 107 од Законот.

Според член 6 од Законот за електронските комуникации Агенцијата за електронски комуникации е самостојно, непрофитно регулаторно тело на пазарите за електронски комуникации во Република Северна Македонија и има статус на правно лице со јавни овластувања утврдени со овој закон. Република Северна Македонија е основач на Агенцијата.

Согласно член 8 став 1 точка 21 од Законот, за остварување на регулаторните цели и начела од член 7 од овој закон, Агенцијата е надлежна да донесува подзаконски акти потребни за спроведување на овој закон.

Според член 108 став 1 од Законот за електронските комуникации операторите се должни да објавуваат транспарентни, споредливи, соодветни и ажурирани информации за применливите цени и тарифи, за сите надоместоци во случај на раскинување на договорот од член 107 став (1) од овој закон, како и информации за општите услови во однос на пристапот и користењето на јавните комуникациски услуги што ги обезбедуваат. Таквите информации се објавуваат во јасна, разбирлива и лесно достапна форма.

Во член 108 став 2 од Законот за електронските комуникации, се предвидува дека Агенцијата со подзаконски акт подетално ги пропишува видот и содржината на податоците од ставот (1) на овој член кои операторите се должни да ги објават.

Тргувајќи од овластувањата дадени во цитираната законска одредба, Агенцијата го донела оспорениот правилник со кој ги пропишува видот и содржината на податоците и информациите што треба да ги објавуваат операторите за применливите цени и тарифи, за сите надоместоци во случај на раскинување на претплатнички договор и информации за општите услови во однос на пристапот и користењето на јавните комуникациски услуги што ги обезбедуваат, како и видот и содржината на податоците што ќе ги објавува Агенцијата за електронски комуникации со кои ќе им овозможи на крајните корисници да направат самостојна процена за слободен избор на комуникациски услуги врз основа на квалитетот и цените на услугите.

Имајќи ја предвид содржината на оспорените членови 13 и 28 ставови 15 и 16 од оспорениот правилник, Судот оцени дека станува збор за разработка на начинот на измена на условите од претплатничкиот договор определени во Законот за електронските комуникации, од каде може да се изведе заклучок дека истите се во функција на остварувањето, односно операционализација на Законот и како такви не излегуваат надвор од законските рамки, поради што не може да се постави прашањето за неговата согласност со членовите од Уставот и наведениот закон.

Неосновани се наводите во иницијативата дека со оспорениот член 29 ставови 13, 14 и 38 во оспорениот дел, од Правилникот се повредуваат одредбите од Уставот и Законот за електронските комуникации. Ова од причина што со истите се врши доработка на законската одредба на член 107 од Законот. Имено, со наведениот член од Законот се утврдува право на претплатни-

кот доколку операторот не ги извести корисниците/ претплатниците за предложените измени во условите наведени во договорот во рок не пократок од 30 дена пред воведување на измените, претплатникот може да го раскине договорот, како и право да му се овозможи контрола на трошоците преку следење на вообичаеното однесување на претплатникот кој користи роаминг услуги.

Наведеното е во насока на дораработка на член 108 од Законот според кој операторите се должни да објавуваат транспарентни, споредливи, соодветни и ажурирани информации за применливите цени и тарифи. Исто така, со истата одредба од Законот се предвидува дека формата и начинот на информирање на претплатникот за неговото право ги утврдува Агенцијата со подзаконски акт.

Оттука, од анализата на содржината на член 29 ставови 13, 14 и 38 во оспорениот дел од Правилникот произлегува дека истите се во функција на Законот и истовремено се негова операционализација, што значи дека истите се законска доработка и имаат законски основ, поради што Судот оцени дека истите не се во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 55 од Уставот, како и со одредбите на Законот за електронските комуникации.

Поради наведените аргументи, Судот оцени дека не може основано да се постави прашањето за согласност на оспорениот член 107 став 2 од Законот за електронските комуникации со одредбите од Уставот на кои упатува иницијативата, ниту да се доведе под сомнение уставноста и законитоста на членовите од оспорениот правилник.

IV

Врз основа на наведеното Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.15/2023 од 02.11.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето

против Решението У.бр.15/2023 со кое Уставниот суд на седницата одржана на 2 ноември 2023 година, одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на член 107 став 2 од Законот за електронските комуникации („Службен весник на Република Македонија“ бр.39/2014, 188/2014, 44/2015, 193/2015, 11/2018, 21/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/2019, 153/2019, 169/2020 и 92/2021) и уставноста и законитоста на член 13, член 28 ставови 15 и 16, член 29 ставови 13 и 14 и член 29 став 38 во делот „односно за достигнување на вкупен износ од 3000 денари со вклучен ДДВ“ од Правилникот за видот и содржината на податоците и информациите за општите услови во однос на пристапот и користењето на јавните комуникациски услуги кои ги објавуваат операторите и за видот и содржината на податоците што ќе ги објавува Агенцијата за електронски комуникации („Службен весник на Република Македонија“ бр. 16/2015, 179/2017, 148/2020, 274/2021 и 30/2022), писмено го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. Според наводите во иницијативата, со оспорената законска одредба од член 107 став 2 од Законот за електронските комуникации корисниците се ставаат во нееднаква положба наспрема операторите. Имено, иако навидум истите стапуваат во облигациони односи кои се дел од темелните вредности каде е загарантирана слободата на пазарот и претприемништвото, со оспорената одредба се отвора правна рамка за злоупотреба и монополска положба на операторите во однос на корисниците. Со оспорената законска одредба е овозможена еднострана промена на условите, односно само на операторот му е дадена можност за измена на условите предвидени во договорот, но не и на корисникот-претплатникот со што истиот се става во нерамноправна положба. Имено, иако претплатникот склучува договор согласно кој тој плаќа и за возврат добива услуги по наведени цени во договорот, тие услови и цени операторот може да ги промени во секое време без знаење на претплатникот и да му бидат доделени нови услуги по нови цени под временски обврзувачки договор, а неговото непроизнесување по ваквото известување значи и прифаќање. Со оспорените одредби од Правилникот вака уредената законска опција е доработена, и според наводите во иницијативата ваквото постапување е неосновано затоа што со ваквите еднострани договори се гарантира монополската положба на операторите. Токму поради овие причини оспорените одредби од

Законот и Правилникот според подносителот се спротивни на член 52 од Уставот, а дотолку повеќе што за ваква доработка во подзаконскиот акт нема основ ниту во оспорениот член на Законот кој иако отвара нејасна правна можност за еднострана промена на условите во договорот, истовремено не дава јасни насоки како таа промена би се спровела, односно недозволиво било со подзаконскиот пропис да се ставаат повеќе обврски за граѓанинот.

Од наведените причини подносителот смета дека оспорените одредби од Законот и Правилникот се во спротивност со член 8 став 1 алинеја 7, член 51, член 55 и член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, поради што се предлага Судот да ги укине оспорените членови и до донесување на конечна одлука да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорените одредби.

2. Значаен дел од ваквите наводи во иницијативата во суштина беа основани, поради што гласав против и со почит ја искажувам мојата несогласност со следните аргументи.

Како што веќе претходно и во други издвоени мислења го имам истакнато својот став, разликата во мислењето што тука сакам да ја потенцирам е од принципиелна и суштинска природа и се однесува на стандардот со уставна важност, односно во толкувањето на темелните вредности на Уставот. Уставниот суд како чувар на Уставот е должен да се грижи за остварување на највисоките темелни вредности, начела и гаранции на уставниот поредок. Во конкретниот случај, сметам дека мнозинството судии имаше погрешен и неконзистентен пристап при толкувањето на оспорените законски одредби *vis a vis* темелните вредности на нашиот уставен поредок утврдени во член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 7 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото, слободата на пазарот и претприемништвото, како и во однос на член 55 од Уставот според кој Републиката презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот. Наспроти мнозинското толкување на овие темелни вредности и уставни норми, мојот став е јасен и конзистентен.

Владеењето на правото претставува темелна вредност од која произлегуваат бројни начела и принципи коишто го формираат нејзиното битие, особено правната сигурност којашто подра-

збира законите да бидат во согласност со Устав, а сите други прописи со Устав и закон со што се обезбедува хармонија, усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок. Таа во суштина претставува вредност којашто има императив да ги гарантира, обезбедува и афирмира сите останати темелни вредности, уставни принципи, начела и норми. Основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, не случајно се „прворангирана“ темелна вредност на нашиот уставноправен поредок. Тие се темелот на кој се заснова Уставот, тие ја претставуваат смислата и суштината на целовитоста на пишаниот Устав, со единствена цел, преку останатите темелни вредности како што се владеењето на правото, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, преку уставните принципи како принципот на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, вклучително и забраната за монополско однесување, таквите слободи и права да бидат гарантирани и заштитени.

И претходно имам изнесено став според кој позитивноста е само едната страна на уставните права (нивната реална или фактичка страна), а покрај тоа, тие поседуваат идеална димензија. Идеалниот карактер на човековите права не исчезнува откако ќе се трансформираат во позитивни права, таа е присутна и по нивната позитивизација. Токму потрагата по идеалната димензија, со барања за оптимизација во „најголема можна мерка“ или алтернативите, барање за „гаранција за минимална позиција“ или барање за „забрана за голема диспропорција“, налага од законодавецот, особено од уставните судии сериозно да ја разберат и идеалната и реалната димензија на правото.

Во конкретниот случај, за жал, ниту законодавецот со оспорените одредби од Законот за електронски комуникации, ниту Агенцијата за електронски комуникации со одредбите од оспорениот правилник, не ги заштитиле правата на граѓаните на начин на кој налага Уставот, но, ниту мнозинството судии со својата одлука, не пристапија правилно во однос на конзистентно толкување и заштита на слободите и правата на граѓаните, а со пропуштањето да утврди дека со оспорените законски и подзаконски одредби, законодавецот во суштина на граѓаните им ги повредил основните слободи и права признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, дозволил на одредени субјекти не само да имаат монополска положба, туку истите да имаат и монополско однесување.

3. Ваквите мои ставови во корелација со оспорените одредби беа игнорирани од мнозинството судии. Имено, по мое длабоко уверување, изворот на овој уставноправен спор лежи во пропустот на законодавецот правилно да го операционализира членот 55 од Уставот, во сферата на услугите во електронските комуникации, што дополнително од страна на АЕК повторно спротивно на Уставот, но и на законското решение се операционализира во оспорените одредби од Правилникот. Неспорно е дека законодавецот има овластување да ги регулира односите во сферата на електронските комуникации, но при таквата регулација има уставна должност да внимава и како орган на Републиката да презема мерки против монополската положба на субјектите на пазарот, и особено против монополското однесување на субјектите на кои им е овозможена таква положба. За мене неспорно е дека и законодавецот има право и овластување да ги регулира односите во сфери кои претставуваат прашање од јавен интерес, но притоа, подеднаково треба да води грижа и за прашање од уште поголем јавен интерес, а тоа е дали со неговите законски решенија се повредуваат правата на граѓаните/потрошувачите.

Суштинското прашање во овој предмет според мене беше: Дали поради спецификите на областа која е предмет на законска регулација (сферата на електронските комуникации), неспорно произлегува дека одредени оператори кои оперираат во таа сфера имаат со закон утврдена монополска положба, односно им е дозволено монополско однесување? Според мое длабоко уверување, токму оспорениот член 107 став 2 од Законот за електронски комуникации на еден нејасен и непрецизен начин со кој се повредува правната сигурност на граѓаните, на операторите им дозволува и монополска положба и монополско однесување на пазарот. Проблемот се мултиплицира со операционализацијата на законското решение со Правилник на АЕК. Имено, законското решение во член 107 став 2 уредува дека „Договорот од ставот (1) на овој член треба да содржи и одредби дека претплатникот мора да биде информиран за сите предложени измени во условите наведени во договорот во рок не пократок од 30 дена пред воведувањето на измените, како и за правото дека во истиот период, без известување или последици може да го раскине договорот доколку не се согласува со предложените измени. Формата и начинот на информирањето на претплатниците го утврдува Агенцијата со подзаконскиот акт од членот 108 став (2) од овој закон”.

Законодавецот во оваа одредба го користи терминот “за сите предложени измени во условите”, додека АЕК ваквата законска можност претплатникот да биде информиран, ја операционализира на императивен и ултимативен начин во оспорениот член 13 од Правилникот според кој „Операторот може да ги менува условите од претплатничкиот договор по претходно известување на претплатникот”. Оттука произлегува дека законодавецот дава можност за да се предложат измени, а АЕК во подзаконски акт таквата можност ја уредува на неуставен и незаконски начин, императивно, давајќи му право на операторот да ги менува условите во тековен важечки претплатнички договор. Терминолошката разлика е очигледна, едно е да се даде можност да се предложи измена во условите во тековен важечки договор, бидејќи во таков случај доаѓа до израз и се почитува и волјата на другата договорна страна, да ги прифати или не предложените измени и тоа секако без никаква последица, а сосема друго е можноста едната страна да има право да ги изменува условите во важечки договор и прифаќањето или не прифаќањето на истите да резултира со последица, раскинување на договорот.

Во оспорената законска одредба е предвидено дека претплатникот мора да биде информиран за сите предложени измени во условите наведени во договорот во рок не пократок од 30 дена пред воведување на измените, како и за правото дека во истиот период, без известување или последици може да го раскине договорот доколку не се согласува со предложените измени. Додека во оспорените одредби од правилникот е предвидено следното: согласно член 13 став 1 од правилникот, операторот може да ги менува условите од претплатничкиот договор по претходно известување на претплатникот. Во член 28 став 15 од Правилникот е предвидено дека операторот ги менува условите од стандардниот претплатнички договор по претходно известување на претплатникот. И според член 29 став 13 од правилникот, претплатникот има право да му се менуваат условите од претплатничкиот договор само по писмено известување. Оттука, неспорно произлегува дека од содржински и номотехнички аспект постои неусогласување помеѓу законската одредба и одредбите од Правилникот, односно Законот предвидува дека претплатникот мора да биде информиран за сите предложени измени во условите наведени во договорот, додека во одредбите на правилникот се наведува дека операторот може да ги менува условите од претплатничкиот договор, а гледано од правна перспектива не станува збор за иста или

слична правна ситуација да се предложи измена на условите на договорот, можноста за измена на истите, и правото да се менуваат условите.

Од законското решение, произлегува дека ако се предлага измена на условите на договорот, природно е да следи и прифаќање (согласност) или неприфаќање (несогласност) од другата договорна страна, под услов да се почитува веќе договореното, бидејќи страните при склучување на договорот преземале обврска за почитување на истиот во целост до истекот на рокот на договорот, односно без никаква последица. Но, самото законско решение „без известување или последици може да го раскине договорот доколку не се согласува со предложените измени“, содржи последица, а таа е раскинување на договорот, што само по себе по својата природа претставува последица за претплатникот. Ваквата манипулативност во законските и подзаконските одредби во никој случај не можат да ја задоволот уставната гаранција на правната сигурност која подразбира јасни и недвосмислени решенија, кои нема да доведуваат до арбитрарност и манипулативност во нивната примена, со што сериозно се повредува темелната вредност на нашиот уставен поредок – владеењето на правото. Нејасноста и непрецизноста на законското решение како и неговата операционализација всушност на операторите им дава можност за монополско однесување, односно граѓаните/ претплатници се ставени во „правно безизлезна состојба“ со законското решение бидејќи, истото се однесува на сите оператори, и сите тие можат да се однесуваат на монополски начин, ултимативно, а граѓаните/претплатници едноставно остануваат „немоќни“ на таквото однесување. Од друга страна пак, Уставот изречно налага Републиката, односно државните органи да преземаат мерки против такво однесување. Во такви околности, доколку законодавецот пропуштил со оспореното законско решение да ја исполни уставната должност од член 55 од Уставот да преземе законска мерка за да спречи монополско однесување, Уставниот суд како орган на Републиката требаше да поведе постапка за оспорените одредби во Законот и Правилникот и да спречи монополско однесување на одредени субјекти на пазарот. Токму таквата уставна определба, и можноста произлезена од надлежноста на Уставниот суд претставуваше и суштествената разлика во мислењето со мнозинството судии. Имено, еден од елементите на владеењето на правото е и сигурноста на правниот субјект во неговата правна положба, како и забрана да им се наметнуваат услови со кои

би ја влошиле, односно би ја направиле понеповолна правната ситуација на субјектите. Оттука, обезбедувањето на сигурноста на правната положба нужно бара заштита и почитување на стекнатите права.

Во контекст на наведеното, се и аргументите на мнозинството судии за кои сметам дека се погрешни и не соодветствуваат на суштината во овој конкретен уставноправен спор и тоа „Принципот на еднаквост на пазарните субјекти претпоставува еднаква правна положба на субјектите 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 монополската положба и монополското однесување на пазарот, заштитувајќи ги на тој начин правилата на пазарот, конкуренцијата од една страна и обезбедување еднакви можности за сите договорни страни да вршат определена дејност од друга страна”. Во конкретниот случај, мнозинството судии се задржа во анализата на монополската положба помеѓу субјектите на пазарот кои се опфатени со дејноста електронски комуникации, но пропушти да го оцени на уставен начин нивното монополско однесување. Точно е дека Републиката е должна да презема мерки против монополската положба, но, исто така и против монополското однесување какво што впрочем имаме во конкретниот случај. Монополската положба не значи дека дозволува и монополско однесување. Оспорената законската одредба има негативен ефект врз интересите на граѓаните бидејќи им дава предност на операторите во однос на крајните корисници.

Од претходно направената уставна анализа како дополнителна причина која произлегува и основано ја доведува под сомнеж уставноста на оспорените одредби, е вмешувањето на законодавецот во еден приватно-правен облигационен однос, а тоа освен што не е неопходно, туку е направено и на еден непропорционален и противуставен начин. По мое длабоко уверување, законодавецот, но и АЕК излегле надвор од уставната рамка и ја повредиле темелната вредност владеењето на правото и забраната за монополско однесување. Суштината во овој случај е односот законодавец – граѓанин - владеењето на правото. Во прилог на моите аргументи говорат и фактите дека покрај фундаменталниот принцип на правна сигурност, владеењето на правото ги опфаќа и принципот на неопходност, а во конкретниот случај се поставува прашањето која е неопходноста да се дозволи моно-

полско однесување на приватни оператори? Се поставува прашањето и за задоволувањето на принципот на општествена оправданост, бидејќи Уставот дозволува слободата на пазарот и претприемништвото да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето, а член 54 од Уставот утврдува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот. Се поставува и прашањето дали законодавецот успеал да направи соодветен и пропорционален однос помеѓу сферата на електронските комуникации како прашање од јавен интерес и слободите и правата на граѓаните/потрошувачи како прашање од врвен јавен интерес чии интереси државата има обврска во секој момент и во секоја можна правна ситуација, да ги заштити?

Исто така, за мене е неприфатлив ставот на Судот во конкретното решение кој гласи „Според Судот, оттука и можноста дадена во оспорената одредба на операторот во рамките на своите надлежности да ги доуредува условите во договорот во насока на квалитетно пренесување на електронската комуникациска мрежа и електронските комуникациски услуги“. Имено, не станува збор за доуредување, станува збор за ултиматум, за измена на условите во тековен важечки со временска рамка договорен однос, со ултимативна обврска и последица за едната договорна страна граѓанинот/потрошувач. Како дополнителни аргументи во прилог на мојот став се и аргументите поврзани со Законот за облигационите односи.

Член 1 од Законот за облигационите односи, предвидува дека со овој закон се уредуваат основите на облигационите односи, договорните и други облигациони односи во прометот на стоки и услуги. Според член 4 од истиот закон, учесниците во облигационите односи се рамноправни. Согласно член 7 од Законот, во засновувањето на облигационите односи учесниците не можат да установаат права и обврски со кои за кој и да е од нив или за друг се искористува монополската положба на пазарот.

Имајќи го предвид оспорениот член 107 став 2 од Законот за електронските комуникации, во корелација со член 7 од Законот за облигационите односи според кој во засновувањето на облигационите односи учесниците не можат да установаат права и обврски за кој и да е од нив или за друг се искористува монополската положба на пазарот, јасно произлегува колизија на законски

решенија, која доведува до повреда на правата на граѓаните и продуцира правна несигурност. Значи монополското однесување на операторите се појавува во ситуација кога операторите се одлучуваат за измени на договорот, и истиот може да „биде жив“ само под услов или околности определени од страна на операторите како договорна страна.

При една ваква нејасна правна и фактичка состојба креирана од оспорените законски и подзаконски одредби, основано се поставува прашањето на нивната согласност со Уставот бидејќи, владеењето на правото, забраната на монополско однесување, бараат во правниот поредок да постојат јасни, прецизни и концизни норми кои ќе креираат таква правна средина во која субјектите на правото во еден договорно правен однос ќе бидат заштитени од монополско однесување на одредени субјекти на правото.

5. Во контекст на изнесеното, сметам дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорените одредби од Законот за електронските комуникации и уставноста и законитоста на оспорените одредби од Правилникот за видот и содржината на податоците и информациите за општите услови во однос на пристапот и користењето на јавните комуникациски услуги кои ги објавуваат операторите и за видот и содржината на податоците што ќе ги објавува Агенцијата за електронски комуникации, и суштински да ја испита неговата уставна основаност, оправданост и согласност со темелните вредности на Уставот, односно со одредбите од член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 7, како и со член 55 од Уставот.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(*У.бр.15/2023 од 02.11.2023*)

56.

У.бр.24/2023

- Вредност на предметот кој се проценува и трошоци настанати со вршење на процената од ревизијата

Предвиденото законско решение, осигуреникот со наполнети 64 години живот (маж), односно 62 години живот (жена) и најмалку 15 години пензиски стаж да претставува основа за стекнување на право за старосна пензија се поставени на сосема реални и објективни основи и е во функција на обезбедување на материјална и социјална сигурност во случај на настапување на старост на граѓаните по основ на нивната работа. Оттука Судот оцени дека со предвидениот начин на уредување во оваа одредба не се доведува во прашање остварувањето на правата од социјална заштита.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 02.11.2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 18 во делот „и најмалку 15 години пензиски стаж“ од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/2012, 166/12, 15/2013, 170/13, 43/14, 44/14, 97/14, 113/14, 160/2014, 188/14, 20/2015, 61/15, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015, 27/2016, 120/2016, 132/2016, 35/18, 220/18 и 245/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.180/19, 275/19, 31/20, 267/20, 67/22 и 79/2023).

Образложение

I

Според наводите на подносителот на иницијативата оспорениот член 18 во делот „и најмалку 15 години пензиски стаж“ од наведениот закон, не бил во согласност со член 8 став 1 алинеја 8, член 9 став 2, членови 34, 35 и член 51 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија.

Во иницијативата се наведува дека оспорената одредба е спротивна на начелото на пропорционалност, што значи правилен однос на поединечното кон целината. Според тоа осигуреникот кој има 14 години и 11 месеци платени придонеси за задолжително пензиско осигурување е „изгубен“ во целината на пензискиот фонд и осигуреникот не остварува право на старосна пензија.

До тој момент осигуреникот целосно и навремено ги исполнувал обврските што му ги наметнувал Законот, но штом наполнил 64 години старост за маж и 62 години за жена, Законот го лишувал од секакво право на пензиско осигурување. Ова решение прекумерно и непотребно ја отежнува состојбата на осигуреникот во моментот на остварувањето на неговото лично право. Подносителот наведува дека осигуреникот во периодот на плаќање на придонесите бил изедначен со сите осигуреници, а од моментот на завршувањето на неговиот работен век, тој бил ставен во подредена положба, односно бил исфрлен од пензискиот систем.

Според подносителот, системот треба да води грижа за опфаќање на што поголем број на субјекти, а не отфрлање и намалување на нивниот број, а посебно не на субјектите кои дотогаш биле во истиот и за неколку спорни дена кои недостасувале, Законот им одредувал различна материјална положба која била нелогична, непримерна и неправична.

Подносителот понатаму во иницијативата, дава предлог претставен преку табеларен приказ за овие осигуреници како да им се намали заменската стапка по индексни поени за мажи и жени, за секоја година помалку од пропишаните 15 години, како би се стекнале со пензија овие осигуреници без разлика на висината на истата.

На крајот на иницијативата, подносителот наведува дека пензискиот систем е камен темелник на социјалниот систем на секоја земја. Нашиот систем е во процес на постојано подобрување, навремено реформиран со добри резултати, применет на

поволна старосна структура на населението и со задржани одредени добри решенија како висока заменска стапка, добро одмерен поволен третман на жените, поволни решенија во делот на инвалидското осигурување.

Во дополнување на иницијативата, подносителот наведува дека правото на социјална сигурност и социјално осигурување се стекнува со денот на вработувањето на осигуреникот и од тој ден Уставот му ги гарантира тие права без ограничување и условување иако било пропишано дека тоа се уредува со закон и колективен договор.

Според подносителот, од моментот на засновањето на работниот однос, настанува и обврска за плаќање на задолжителниот вид на социјално осигурување - пензиско и инвалидско, со тоа осигуреникот останува припадник на социјалната држава, а тоа подразбира меѓусебни права и обврски, кои не може да се прекинат со излегување на осигуреникот од периодот на осигурување што не настанало по негова вина. Имено, придонесот за пензиското и инвалидското осигурување е јавна давачка наменета без изјаснување на волјата на осигуреникот, односно обврска на работодавачот, па според подносителот, осигуреникот и да сакал да продолжи со исполнување на обврската, тоа не можел да го стори.

Од овие причини, подносителот смета дека се повредува начелото на релевантни правни очекувања кое опстојува како широко очекување од социјалната држава, се крши начелото на стекнато право на засилување на правната позиција на поединецот во заедницата, се крши начелото на правната сигурност, елементарно кршење на правичноста, а сето наведено не е во функција на остварување, заштита и унапредување на правата на граѓанинот во конкретна и поединечна фактичка и правна ситуација.

Оспорената одредба не обезбедува социјална правда, економска благосостјба и напредок на поединецот како една од основните цели на Уставот и истата претставува ограничување на правата на поединецот, што според подносителот е спротивно на член 54 став 2 од Уставот.

II

Судот на седница утврди дека член 18 од Законот, гласи „Осигуреникот стекнува право на старосна пензија кога ќе наполни

64 години живот (маж), односно 62 години живот (жена) „и најмалку 15 години пензиски стаж“.

III

Според член 8 став 1 алинеја 8 од Уставот како едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија се хуманизмот, социјалната правда и солидарноста.

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

Согласно член 34 од Уставот, граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.

Во член 35 став 1 од Уставот е утврдено дека Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност.

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.

Слободите и правата на човекот и граѓанинот може да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот, согласно член 54 став 2 од Уставот.

Од наведените уставни одредби, покрај другото произлегува дека Уставот го прокламира и утврдува општиот принцип на право на граѓаните на социјална сигурност и социјално осигурување кое е препуштено на уредување со закон и колективен договор. Уставот, исто така, ја прокламира грижата на Републиката за социјална заштита и социјална сигурност, која се остварува врз начелото на социјална праведност.

Според тоа, прокламирањето на наведените уставни принципи произлегува од социјалниот карактер на државата, а видовете на правата од социјално осигурување, нивната висина, начинот, постапката и условите за остварување на овие права се овластувања за законодавната власт, кој има широк простор во уредувањето на сите релевантни односи кои се од значење за остварување на социјалната сигурност на граѓаните.

Согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Маке-

донија одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Пензиското и инвалидското осигурување како елемент на правото на социјално осигурување е предмет на уредување со Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/2012, 166/12, 15/2013, 170/13, 43/14, 44/14, 97/14, 113/14, 160/2014, 188/14, 20/2015, 61/15, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015, 27/2016, 120/2016, 132/2016, 35/18, 220/18 и 245/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.180/19, 275/19, 31/20, 267/20, 67/22 и 79/2023).

Согласно член 4 од Законот, правата од пензиското и инвалидското осигурување се стекнуваат и остваруваат во зависност од начинот, должината и обемот на вложувањето на средствата за пензиското и инвалидското осигурување под услови утврдени со овој закон.

Според член 5 од Законот, права од пензиско и инвалидско осигурување се: право на старосна пензија; право на инвалидска пензија; право на професионална рехабилитација и права на соодветни парични надоместоци; право на семејна пензија; право на паричен надоместок за телесно оштетување и право на најнизок износ на пензија.

Меѓу правата од пензиското и инвалидското осигурување кои можат да се стекнат под услови утврдени со овој закон, спаѓа и правото на старосна пензија. Согласно член 18 од Законот, кој е оспорен со иницијативата, правото на старосна пензија осигуреникот го стекнува кога ќе наполни 64 години живот (маж), односно 62 години живот (жена) и најмалку 15 години пензиски стаж.

Член 18 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување го уредува прашањето на стекнување на право на пензија кое право се стекнува со исполнување на одреден минимум на пензиски стаж на осигурување и возраст. Ги предвидува и утврдува кумулативно законските услови за остварување на правото на старосна пензија. Оспорениот дел од одредбата, односно пропишаната граница на потребен минимум на пензиски стаж - најмалку 15 години, е во тесна врска со условот за стекнување на право на старосна пензија. Ваквото законско решение имплицира дека наведените услови за стекнување на правото за старосна

пензија на осигуреникот, треба да се гледаат кумулативно, осигуреникот не може да се стекне со старосна пензија ако има 15 години пензиски стаж, а не го исполнил условот со потребни години старост. Впрочем, на кумулативно предвидени и утврдени услови за стекнување право за старосна пензија, се засноваат сите системи на задолжително пензиско и инвалидско осигурување, посебно системите со принцип на генерациска солидарност.

По однос на наводите за нееднаквост на граѓаните, уставното начело на еднаквост, го обврзува законодавецот при уредувањето на условите за остварување на определени права да не ги дискриминира граѓаните, односно тие услови да важат еднакво за сите граѓани. Меѓутоа, ова начело не може да биде пречка законодавецот на единствен начин да ги уреди условите за стекнување на право за старосна пензија, односно не значи обврска условите да ги определува зависно од должината на стекнатиот пензиски стаж.

Околноста што осигуреникот исполнил старосни години живот пред потребниот минимум од 15 години пензиски стаж, како услов за старосна пензија, сама по себе, не значи повреда на уставниот принцип на еднаквоста.

Оспорената одредба во која конкретно и јасно се утврдени условите за стекнување на правото на старосна пензија, како едно од правата утврдени во Законот за пензиското и инвалидското осигурување, е во функција на обезбедување на материјалната и социјалната сигурност во случај на настапување на старост на граѓаните по основ на нивната работа.

Предвиденото законско решение, осигуреникот со наполнети 64 години живот (маж), односно 62 години живот (жена) и најмалку 15 години пензиски стаж да претставува основа за стекнување на право за старосна пензија се поставени на сосема реални и објективни основи, поради што Судот, цени дека со предвидениот начин на уредување на оваа одредба не се доведува во прашање остварувањето на правата од социјална заштита.

Ова, дотолку повеќе што во член 5 од истиот закон, законодавецот предвидел и други права за стекнување со пензиско и инвалидско осигурување. Имајќи го предвид наведеното, Судот, утврди дека оспорената одредба не создава правна несигурност од причини што со неа јасно се утврдени условите под кои осигу-

реникот може да се стекне со правото на остварување старосна пензија.

Законот за пензиското и инвалидското осигурување, од неговото донесување во 1993 година, па сè до последните негови измени и дополнувања, бил повеќепати предмет на оцена пред Уставниот суд. Оспорената одредба во оваа иницијатива, исто така, била предмет на уставно-судска анализа, но како оспорена одредба со идентична содржина во член 17 став 1 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/1993, 14/1995, 71/1996, 32/1997, 24/2000 и 96/2000, 50/2001, 85/2003).

Уставниот суд на Република Македонија со Решението У.бр.201/2003 од 10 март 2004 година, не поведе постапка за оценување на уставноста на член 17 став 1 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/1993, 14/1995, 71/1996, 32/1997, 24/2000 и 96/2000, 50/2001, 85/2003). Одредбата е ценета од аспект на член 8 став 1 алинеите 3 и 8, член 34, член 35 став 1 и член 51 од Уставот.

Во овој предмет, Судот утврди дека меѓу правата од пензиското и инвалидското осигурување кои можат да се стекнат под услови утврдени со овој закон, спаѓа и правото на старосна пензија. Согласно член 17 став 1 од Законот, кој бил оспорен со иницијативата, правото на старосна пензија осигуреникот го стекнува кога ќе наполни 64 години живот (маж), односно 62 години живот (жена) и најмалку 15 години пензиски стаж.

Судот ценел дека согласно Уставот, правото на социјална сигурност и социјално осигурување на граѓаните, а во тие рамки и на пензиското и инвалидското осигурување, како дел од социјалното осигурување, се уредува со закон и колективен договор. Судот утврдил дека право на законодавецот е во оваа сфера да ги утврдува видовите на права, условите за стекнување, висината, начинот на стекнување и користење на правата и други прашања кои се од значење за остварување на социјалната сигурност на граѓаните.

Според тоа, Судот, оценил дека не е спорна одредба во која конкретно и јасно се утврдени условите за стекнување на правото на старосна пензија, како едно од правата утврдени во Законот за пензиското и инвалидското осигурување, е во функција на

обезбедување на материјалната и социјалната сигурност во случај на настапување на старост на граѓаните по основ на нивната работа.

Врз основа на наведените уставни одредби, анализата на оспорениот член 18 од Законот, како и уставно-судската пракса по предметот У.бр.201/2003 во кој била ценета истата содржина на оспорената одредба, сметаме дека истата е ценета од уставен аспект на член 8 став 1 алинеи 3 и 8, член 34, член 35 став 1 и член 51 од Уставот, на кои одредби се повикува подносителот и во овој предмет, а па однос на член 54 став 2 од Уставот, подносителот не даде наводи за повреда на уставноста.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.24/2023 од 02.11.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.24/2023 со кое Уставниот суд на седницата одржана на 2 ноември 2023 година, одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на член 18 во делот „и најмалку 15 години пензиски стаж“ од 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, 35/2018, 220/2018 и 245/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.180/2019, 275/2019, 31/2020, 267/2020, 67/2022 и 79/2023), писмено и со почит го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. Подносителот на иницијативата смета дека оспорениот член 18 во делот „и најмалку 15 години пензиски стаж“ од наведениот закон, не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 8, член 9 став 2, член 34, член 35 и член 51 став 1 од Уставот на Република

Северна Македонија. Имено, во иницијативата се наведува дека оспорената одредба е спротивна на начелото на пропорционалност, што значи правилен однос на поединечното кон целината. Според тоа, осигуреникот кој има 14 години и 11 месеци платени придонеси за задолжително пензиско осигурување станува „изгубен“ во целината на пензискиот фонд и осигуреникот не остварува право на старосна пензија. До тој момент тој целосно и навремено ги исполнувал обврските што му ги наметнувал Законот, но штом наполнил 64 години старост за маж и 62 години за жена, поради неисполнувањето на вториот кумулативен основ „и најмалку 15 години пензиски стаж“, Законот го лишувал од секакво право на пензиско осигурување. Ова решение, според подносителот, е прекумерно и непотребно ја отежнува состојбата на осигуреникот во моментот на остварување на неговото лично право. Подносителот наведува дека осигуреникот во периодот на плаќање на придонесите бил изедначен со сите осигуреници, а од моментот на завршувањето на неговиот работен век, тој бил ставен во подредена положба, односно бил исфрлен од пензискиот систем. Според подносителот, системот треба да води грижа за опфаќање на што поголем број на субјекти, а не отфрлање и намалување на нивниот број, а посебно не на субјектите кои дотогаш биле во истиот и за неколку спорни дена кои недостасувале, Законот му одредувал различна материјална положба која е нелогична, непримерна и неправична.

Подносителот наведува дека правото на социјална сигурност и социјално осигурување се стекнува со денот на вработувањето и од тој ден Уставот му ги гарантира тие права на осигуреникот без ограничување и условување иако било пропишано дека тоа се уредува со закон и колективен договор. Од моментот на засновањето на работниот однос, настанува и обврска за плаќање на задолжителниот вид на социјално осигурување – пензиско и инвалидско, со тоа осигуреникот останувал припадник на социјалната држава, а тоа подразбира меѓусебни права и обврски, кои не може да се прекинат со излегување на осигуреникот од периодот на осигурување кое не настанало по негова вина. Имено, придонесот за пензиското и инвалидското осигурување е јавна давачка наменета без изјаснување на волјата на осигуреникот, односно обврска на работодавачот, па според подносителот, осигуреникот и да сакал да продолжи со исполнување на обврската, тоа не можел да го стори.

Од овие причини, според подносителот се повредува начелото на релевантни правни очекувања кое опстојува како широко очекување од социјалната држава, се крши начелото на стекнато право на засилување на правната позиција на поединецот во заедницата, се крши начелото на правната сигурност, елементарно кршење на правичноста, а сето наведено не е во функција на остварување, заштита и унапредување на правата на граѓанинот во конкретна и поединечна фактичка и правна ситуација. Оспорената одредба не обезбедува социјална правда, економска благосостојба и напредок на поединецот како една од основните цели на Уставот и истата претставува ограничување на правата на поединецот што е спротивно на член 54 став 2 од Уставот.

2. Како што веќе претходно и во други издвоени мислења го имам истакнато својот став, разликата во мислењата што тука сакам да ја потенцирам е од принципиелна и суштинска природа и се однесува на стандардот со уставна важност, односно во толкувањето на темелните вредности на Уставот. Во тој контекст за мене неприфатливи беа стојалиштата на мнозинството судии според кои „Уставот, исто така ја прокламира грижата на Републиката за социјална заштита и социјална сигурност, која се остварува врз начелото на социјална праведност. Според тоа прокламирањето на наведените уставни принципи произлегува од социјалниот карактер на државата, а видовите на правата од социјално осигурување, нивната висина, начинот, постапката и условите за остварување на овие права се овластувања за законодавната власт, кој има широк простор во уредувањето на сите релевантни односи кои се од значење за остварување на социјалната сигурност на граѓаните“. Ваквата констатација на мнозинството судии е точна, но она што истите го пропуштаат при градењето на својот став е фактот дека ваквото овластување на законодавецот е ограничено, и не смее да излегува од уставната рамка. Законодавецот во операционализацијата на уставните норми и вредности е должен да води грижа за она што често и во расправите пред судот и во моите издвоени мислења го потенцирам. Основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, не случајно се „прворангирана“ темелна вредност на нашиот уставноправен поредок. Тие се темелот на кој се заснова Уставот, тие ја претставуваат смислата и суштината на целовитоста на пишаниот Устав, со единствена цел, преку останатите темелни вредности како што се владеештвото на правото, почитувањето на основните слободи и права признати со меѓуна-

родното право и утврдени со Уставот, преку хуманизмот, социјалната правда и солидарноста, начелото на социјална праведност, принципот на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, таквите слободи и права да бидат гарантирани и заштитени. Позитивноста е само едната страна на уставните права (нивната реална или фактичка страна), а покрај тоа, тие поседуваат идеална димензија. Идеалниот карактер на човековите права не исчезнува откако ќе се трансформираат во позитивни права, таа е присутна и по нивната позитивизација. Токму потрагата по идеалната димензија, со барања за оптимизација во „најголема можна мерка“ или алтернативите, барање за „гаранција за минимална позиција“ или барање за „забрана за голема диспропорција“, налага од законодавецот, особено од уставните судии сериозно да ја разберат и идеалната и реалната димензија на правото.

Во конкретниот случај, за жал, ниту законодавецот со оспорените одредби од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, не ги заштитил правата на граѓаните на начин на кој налага Уставот, но, ниту мнозинството судии со својата одлука, не пристапија правилно во однос на конзистентно толкување и заштита на слободите и правата на граѓаните, а со пропуштањето да утврдат дека со оспорените законски одредби, законодавецот во суштина на граѓаните им ги повредил основните слободи и права признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, дозволил одредена категорија граѓани да бидат ставени во нееднаква положба, односно за нив социјалната правда и солидарноста, начелото на социјална праведност, да биде на одреден начин ограничена. Во оваа смисла за мене неприфатливи беа и следните ставови на мнозинството судии:

а) „По однос на наводите за нееднаквост на граѓаните, уставното начело на еднаквост, го обврзува законодавецот при уредувањето на условите за остварување на определени права да не ги дискриминира граѓаните, односно тие услови да важат еднакво за сите граѓани. Меѓутоа, ова начело не може да биде пречка законодавецот на единствен начин да ги уреди условите за стекнување на право за старосна пензија, односно не значи обврска условите да ги определува зависно од должината на стекнатиот пензиски стаж. Околноста што осигуреникот исполнил старосни години живот пред потребниот минимум од 15 години пензиски стаж, како услов за старосна пензија, сама по себе, не значи повреда на уставниот принцип на еднаквоста“. Во конкретниот случај

мнозинството судии погрешно го толкува принципот на еднаквост. Уставниот принцип на еднаквост, го обврзува законодавецот при уредувањето на условите за остварување на определени права да не ги дискриминира граѓаните. Со оспорените законски одредби граѓаните кои се во редовен работен однос на еднаков начин придонесуваат, секако пропорционално на нивните приходи, во финансирањето на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, додека законското решение кое ги предвидува условите за стекнување на правото на старосна пензија не ги третира на еднаков начин лицата кои претходно придонеле во тој фонд во различен временски период. Тоа значи дека еднаквоста во конкретниот случај би се постигнала ако секој кој придонел во тој фонд ќе се третира на еднаков и пропорционален начин на неговиот придонес.

Неконзистентноста на принципот на еднаквоста се појавува токму во моментот на стекнување на правото на пензија бидејќи граѓаните кои биле еднакви сè до моментот на стекнување на правото на старосна пензија, одеднаш започнуваат да се третираат на различен начин во однос на претходно еднаквите, односно граѓанинот кој не го исполнил вториот услов „најмалку 15 години стаж“, и покрај неспорниот факт што со законска обврска придонесувал и негови лични средства од плата се уплаќани во фондот (на пример 14 години и 11 месеци), останува без право на пензија. Во таков случај се поставува прашањето дали е праведно и правично граѓанин кој плаќал на Фондот 14 години и 11 месеци да остане без право на старосна пензија? Што со неговите лични средства кои се во функција на солидарноста, а во тој момент граѓанинот не може да го ужива правото на социјална праведност и солидарност? Имаме еднострана солидарност, а не двонасочна.

б) Ставот на мнозинството судии „Впрочем, на кумулативно предвидени и утврдени услови за стекнување право за старосна пензија, се засноваат сите системи на задолжително пензиско и инвалидско осигурување, посебно системите со принцип на генерациона солидарност“, сметам дека претставува ирелевантен аргумент, бидејќи кумулативноста на условите и аргументот дека на тој принцип се засновале сите системи на задолжително пензиско осигурување, не значи дека не може да се задоволат уставните вредности кои ги штитат основните права на граѓаните, односно да се задоволи принципот на социјална праведност. Својата грижа за највисоките уставни вредности Уставниот суд ја остварува на начин што со нив и преку нивното толкување, ги

толкува сите останати уставни норми, сметајќи дека останатите уставни одредби претставуваат нормативна експресија, нормативни видови на темелните вредности и начела. Уставот претставува единствена целина, не може од целината на Уставот да се извлече една одредба, и истата да се толкува механички, граматички, засебно, независно од сите останати вредности коишто Уставот ги заштитува. Со други зборови, секоја поединечна уставна одредба секогаш мора да се толкува (со комбинација на методи на толкување: текстуална, граматичка, логична, историска, теолошка, системска, компаративна) во согласност и во светлина на највисоките темелните вредности и начела на Уставот. Токму слободата во толкувањето на темелните вредности е таа која им овозможува на уставните судии да пресудуваат и одлучуваат не само за фактите туку и за правото на начин што низ призма на целовитост на највисоките уставни вредности, начела и уставни гаранции ги спречуваат последиците од примената на одредби коишто не ги задоволуваат уставните вредности.

Неспорно е дека законодавецот имал легитимна цел и општествена оправданост за соодветно законско нормирање на пензиското и инвалидското осигурување. Легитимната цел претставува операционализација на уставните вредности хуманизмот, социјалната правда и солидарноста, социјалната сигурност и социјалното осигурување. Неспорен факт е дека законодавецот има уставно овластување и уставен основ да ги нормира во законско решение горенаведените вредности. Но, таквото уставно овластување и основ, освен во формална смисла, налага законското нормирање во неговата материјална суштинска природа да биде во рамките на Уставот и во согласност со неговите темелни вредности, начела и гаранции, што во случајот со оспорената одредба, по мое мислење, не може да стане збор бидејќи истиот излегува од уставната рамка, и ги повредува нејзините највисоки вредности. Мнозинството судии не го зема предвид фактот дека правдата и правичноста се конститутивни принципи на правото. Доколку правната природа на општествените односи и нормите со кои тие се уредени ги немаат во себе овие конститутивни принципи, тогаш не можеме да зборуваме за владеењето на правото во неговата суштинска смисла. Оттука, оспорената одредба според мене ниту е праведна ниту е правична, односно истата не е во согласност со овие принципи и во духот на социјалната правда.

Во конкретниот случај, и покрај повикувањето на аргументот дека на кумулативно предвидени и утврдени услови за стекнува-

ње право за старосна пензија, се засноваат сите системи на задолжително пензиско и инвалидско осигурување, посебно системите со принцип на генерациска солидарност, сметам дека при изготвувањето на материјалот по предметот недостасуваше и компаративна анализа и споредба за тоа на кој начин е уредено ова прашање во други земји. Отсуството на таква компаративна анализа сметам дека претставува сериозен пропуст, имајќи предвид дека станува збор за уставна дилема од исклучителна важност.

в) Според мнозинството судии „Оспорената одредба во која конкретно и јасно се утврдени условите за стекнување на правото на старосна пензија, како едно од правата утврдени во Законот за пензиското и инвалидското осигурување, е во функција на обезбедување на материјалната и социјалната сигурност во случај на настапување на старост на граѓаните по основ на нивната работа“. Во конкретниот случај, мнозинството судии на погрешен начин ја толкуваа темелната вредност владеење на правото и нејзиниот фундаментален принцип, правната сигурност. Принципот на правна сигурност, како составен дел на владеењето на правото, во однос на оспорениот дел од одредбата на Законот, не треба да се толкува од перспектива на јасноста, прецизноста и концизноста на одредбата, туку дали оваа одредба придонесува кон сигурноста на граѓаните во рамките на правниот систем. Правната сигурност бара законското решение да придонесува кон постигнување на правдата, во конкретниот случај кон социјалната правда, карактеристика што недостасува во оспорениот дел на законското решение. Различните социјални политики, реализирани преку социјални пакети во вид на поддршка и помош, секогаш се краткорочни и не придонесуваат кон социјалната правда и правната сигурност. Законската регулатива е единствениот механизам за постигнување на социјалната правда и тоа само во случаите кога е во согласност со уставните одредби.

Понатаму, принципот на пропорционалност како клучен елемент на владеењето на правото во конкретниот случај ако се толкува од перспектива на оспорениот дел на одредбата од Законот, предвидува дека правата од пензиското и инвалидското осигурување треба да се стекнуваат и остваруваат пропорционално со начинот, должината и обемот на вложувањето на средствата во Фондот за пензиско и инвалидско осигурување. Позитивното законско решение дека правото на старосна пензија им следува само на лицата кои ги исполнуваат законски предвидените услови, 64 години живот (маж), односно 62 години живот

(жена) и најмалку 15 години пензиски стаж, не е во согласност со наведениот принцип бидејќи лицата кои придонеле во Фондот, а не исполнуваат еден од предвидените услови, односно немаат 15 години пензиски стаж, туку имаат 14 години и 11 месеци пензиски стаж, не можат да се стекнат со ова право и покрај фактот дека и тие придонеле во создавањето на тој фонд, пропорционално на нивните приходи. Овој принцип наложува, законското решение да биде во насока дека секој треба да добие пропорционално на неговиот придонес.

г) Според мнозинството судии „Предвиденото законско решение, осигуреникот со наполнети 64 години живот (маж) односно 62 години живот (жена) и најмалку 15 години пензиски стаж да претставува основа за стекнување на правото за старосна пензија се поставени на сосема реални и објективни основи, поради што Судот, цени дека со предвидениот начин на уредување на ова прашање не се доведува во прашање остварувањето на правата од социјална заштита“. Точно е дека не се доведуваат во прашање правата од социјална заштита, но само за оние граѓани кои ги исполните условите, но што со оние кои не го исполнуваат вториот услов „најмалку 15 години пензиски стаж“? Што се случува со граѓаните кои 14 години и 11 месеци вложувале во Фондот? Дали оценката на мнозинството судии „сосема реални и објективни основи“ е точна? Во конкретниот случај, според мене се повредуваат и други базични начела, односно во законското решение кое е оспорено отсутствуваат пропорционалноста и сразмерноста. Доколку законодавецот имал легитимна цел и општествена оправданост, кои претставуваат приоритети за нормирање на законското решение дилемата која се отвора е дали со законската норма за остварувањето на тие приоритети успеал да се вклопи и да ја постигне легитимната цел? Дали со законското решение се задоволува начелото на пропорционалност? Доколку пропорционалноста и сразмерноста претставуваат мерки за остварување на приоритетите односно на легитимната цел – социјална сигурност, социјална правда, солидарност, одговорот е не. Условот во оспорениот член, ја заштитува само солидарноста и сопственоста само на категоријата граѓани кои ги исполнуваат двата кумулативни услови, но не и за граѓаните кои не го исполнуваат оспорениот услов. Солидарноста, социјалната правда и сопственоста на средствата кои ги вложиле во Фондот се доведуваат во прашање, а со самиот тој факт, не се постигнува ниту легитимната цел.

Сметам дека мнозинството судии во конкретниот случај, имаа погрешен пристап при толкувањето на оспорените законски одредба *vis a vis* темелните вредности на нашиот уставен поредок, и со голема леснотија без суштинска уставна анализа одбрани законски одредби кои задираат во основните слободи и права на граѓаните, и ги поткопуваат и повредуваат принципите на социјална правда и принципот на еднаквост. Мнозинството судии, во своите анализи, правни мислења и аргументи, се одлучи за селективен и рестриктивен пристап во толкувањето на одредбите од Уставот со што по мое уверување пропушти да даде сеопфатно толкување и анализа за да одговори во суштина на наводите во иницијативата. Следствено и неосновано, со оглед на изнесената фактичка и правна состојба, како и на укажувањата на судиите кои гласаа против наведеното решение, во текот на расправата по предметот, не утврдија и не констатираа дека со оспорените одредби, се повредуваат темелните вредности, начела и гаранции од Уставот.

3. Во контекст на изнесеното, сметам дека Судот требаше да поведе постапка за оценување на уставноста на член 18 во делот „и најмалку 15 години пензиски стаж“ од 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, 35/2018, 220/2018 и 245/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.180/2019, 275/2019, 31/2020, 267/2020, 67/2022 и 79/2023), и суштински да ја испита неговата уставна оправданост и согласност со темелните вредности на Уставот, односно со одредбите од член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 8, како и со член 9 од Уставот.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.24/2023 од 02.11.2023)

57.

У.бр.46/2023

- Состав на Советот за жалба при Врховниот суд

Неосновани се наводите во иницијативата дека законско утврдениот состав на членовите на Советот за жалби при Врховниот суд на Република Северна Македонија, со оглед на тоа дека не е постојан, бил составен наменски, судел во совет и како таков претставувал вонреден суд спротивно на член 103 став 1 од Уставот. Законот пропишува кога суди судија поединец односно инокосниот облик на судење кој се применува на полесни постапки или судат судии во поширок совет кога се во прашање положени постапки, а се однесува на постапките кои се водат пред редовните судови, а судот ги суди во состав. Оттука, оваа уставна одредба за која подносителот смета дека е повредена, не може да се доведе во корелација со оспорениот член кој се однесува на Советот за жалба при Врховниот суд и нема статус на вонреден суд.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеи 2 и 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 14.11.2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 72 став 2 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2019).

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на член 72 ставови 1, 3, 4, 5, 6 и 7 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2019).

Образложение

I

Петар Баришиќ од Скопје, до Уставниот суд поднесе иницијатива за оценување на уставноста на член 72 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2019). Според наводите, со оспорениот член се повредени одредбите од член 9, член 50 став 2, член 51 став 1, член 103 став 1 од Уставот, како и амандманите XXV и XXVIII на Уставот на Република Северна Македонија.

Во иницијативата е наведено дека Судскиот совет на Република Северна Македонија има статус на јавен орган како и другите државни органи во својство на правно лице, кој за својата работа користи средства од Буџетот.

Според подносителот, не може да се применува посебна – вонредна законска легислатива спрема судиите, како граѓани на Република Северна Македонија, врз основа на професијата која ја вршат.

Врз основа на член 69 од истиот закон, Советот одлучува за разрешување на судија или претседател на суд, а согласно член 72 од Законот, право на жалба во рок од осум дена има само судијата или претседателот на судот до Советот за одлучување по жалби при Врховниот суд на Република Северна Македонија само во случај кога е повредена постапката за утврдување на одговорноста.

Подносителот наведува дека Советот за жалби претставува вонреден суд што е спротивно на член 98 став 3 од Уставот бидејќи смета дека истиот не е редовен, односно е составен наменски, па согласно член 72 став 2 од Законот, истиот го сочинуваат девет

члена од кои тројца судии од Врховниот суд, по еден судија од апелационите судови и двајца судии од судот од кој е судијата против кој е водена постапката. Овластувањата на овој вонреден совет биле еднократни, или да го укинат или да го потврдат решението на Судскиот совет на Република Северна Македонија.

Согласно одредбата од член 103 став 1 од Уставот, подносителот смета дека станува збор за вонреден суд означен како Совет за жалби, што би значело дека советот за жалби е суд. Понатаму наведува дека Законот за Судскиот совет, како закон кој е донесен со мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници, не може да уредува постапка пред суд за која е потребен закон донесен со двотретинско мнозинство.

Според подносителот, разрешените судии, како граѓани на Република Северна Македонија, биле лишени од правото да го штитат својот интерес во судска постапка, како и сите граѓани.

Со иницијативата иако се оспорува член 72 од Законот, од содржината на наводите произлегува дека подносителот се осврнува на став 2 како оспорен дел од одредбата како и на став 6 од истиот член од причини што смета дека со овој став им се забранува на судијата или претседателот на судот, да изјават жалба или тужба против одлуката на Судскиот совет, што е во колизија со член 50 став 2 од Уставот, па имајќи го предвид фактот што Судскиот совет бил јавен орган во својство на друг државен орган, подносителот наведува дека оспорената одредба во целост била спротивна на Уставот и предлага истата да се поништи.

II

На седницата Судот утврди дека во член 72 став 1 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија, се определува дека право на жалба до Советот за одлучување по жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Советот за жалба) против одлуката на Советот, има само судијата, односно претседателот на судот за кого е поведена постапката за утврдување на одговорност, во рок од осум дена од денот на приемот на одлуката. Согласно став 2 од истиот член, Советот за жалба е составен од девет члена од кои тројца судии на Врховниот суд на Република Северна Македонија, по еден судија од апелационите судови и двајца судии од судот од кој е судијата против кој е водена постапката. Членовите се

бираат јавно по систем на ждрепка на општа седница на Врховен суд на Република Северна Македонија, односно седница на сите судии на односниот суд, најдоцна во рок од 10 дена од денот на приемот на жалбата. Според став 3 од истиот член, Советот за жалба најдоцна во рок од 30 дена од неговото формирање одлучува по жалбата, ценејќи ја законитоста на постапката. Со став 4 од истиот член се определува дека во случаите од ставот 3 на овој член, Советот за жалба може да го потврди или да го укине решението на Советот во случај на груба повреда на одредбите за постапката за одговорност на судија или претседател на суд. Согласно став 5 од член 72, доколку Советот за жалба го укине решението, Советот ќе ја повтори постапката, задолжително почитувајќи ги напатствијата од Советот за жалба и ќе донесе одлука и истата јавно ќе ја објави на својата веб-страница (оспорен дел). Став 6 на истиот член определува дека против одлуката од став 5 не е дозволена жалба или тужба (оспорен дел), а согласно став 7 на истиот член, претседателот на Врховниот суд на Република Северна Македонија и судија, односно претседател на суд, учесник во постапката пред Советот не можат да бидат членови на Советот за жалба од ставот 2 на овој член.

III

Согласно Амандманот XXV на Уставот, со кој е заменет член 98 од Уставот на Република Македонија, судската власт ја вршат судовите. Судовите се самостојни и независни. Судовите судат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот. Забранети се вонредни судови. Видовите, надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и составот на судовите како и постапката пред нив се уредуваат со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Според член 103 став 1 од Уставот, судот суди во совет.

Од содржината на цитираните уставни одредби јасно произлегува дека Уставот ја доверува судската власт на судовите кои се самостојни и независни, судат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот, а видовите, надлежноста, основањето, организацијата, составот на судовите, како и постапката пред судовите се уредува со закон кој се донесува со двотретинско мнозинство, а судот суди во совет. Уставот забранува воведување на вонредни судови, одно-

сно постојат само оние судови кои се воведени со Законот за судовите или со некој друг закон донесен во редовна постапка.

Согласно 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 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.

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.

Со иницијативата се оспорува член 72 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 102/2019), меѓутоа, од изнесените наводи како спорни прашања произлегуваат содржините од одредбата содржани во ставови 2 и 6 од оспорениот член од Законот.

Член 72 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија, содржи 7 става, од кои, Судот, го ценеше само став 2 од истиот член којшто уредува дека Советот за жалба е составен од девет члена од кои тројца судии на Врховниот суд на Република Северна Македонија, по еден судија од апелационите судови и двајца судии од судот од кој е судијата против кој е водена постапката. Членовите се бираат јавно по систем на ждрепка на општа седница на Врховен суд на Република Северна Македонија, односно седница на сите судии на односниот суд, најдоцна во рок од 10 дена од денот на приемот на жалбата.

Став 2 од оспорениот член, го уредува составот на членовите на Советот за жалба кои се бираат на општа седница на Врховниот суд јавно по систем на ждрепка. Советот брои девет члена во состав од редот на судиите на сите судови во Републиката од кои тројца членови се судии од Врховниот суд како највисок суд во државата, по еден судија од апелационите судови како непосредно повисоки судови на основните судови и двајца судии од судот од каде е судијата против кој е водена постапката, кои се бираат на седница на сите судии на односниот суд.

Во корелација со оспорената одредба е член 69 од истиот закон, кој ја пропишува постапката за одлучување по предлог одлука за изрекување на дисциплинска мерка. Донесената одлука по спроведената постапка за разрешување на судијата или претседател на суд по утврдена сторена потешка дисциплинска повреда или нестручно или несовесно вршење на судиската функција, разрешениот судија или претседател на суд може да ја обжали до Советот за жалби, кој согласно член 72 став 2 од истиот закон по систем на ждрепка се бираат членовите кои ќе постапуваат по поднесената жалба во законски утврден рок од 10 дена од приемот на жалбата.

Во врска со наводите во конкретната иницијатива дека ваквиот состав на членовите на Советот за жалби при Врховниот суд на Република Северна Македонија, со оглед на тоа дека не е постојан, бил составен наменски, судеел во совет и како таков претставувал вонреден суд спротивно на член 103 став 1 од Уставот, Судот, оцени дека оваа темелна вредност го предвидува начелото на колегијалност во судењето. Судот суди во совет, составен од судија и поротници, при што упатува со закон да се утврдат случаите, кога суди судија поединец, а, кога во судењето треба да учествуваат и судиите поротници. Законот пропишува кога суди судија поединец односно инокосниот облик на судење кој се применува на полесни постапки или судат судии во поширок совет кога се во прашање посложени постапки, а се однесува на постапките кои се водат пред редовните судови, а судот ги суди во состав.

Оваа уставна одредба за која подносителот смета дека е повредена, не може да се доведе во корелација со оспорениот член кој се однесува на Советот за жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија и нема статус на вонреден суд.

Имено, Судскиот совет се дефинира како самостоен и независен орган на судството, со задача да ја обезбедува и гарантира самостојноста и независноста на судската власт. Поради уставно уредената надлежност на Судскиот совет да ги избира и разрешува судиите и судиите поротници, со Законот за Судскиот совет е формиран Советот за жалби како второстепен орган кој одлучува по жалба на судија или претседател на суд и во никој случај не претставува вонреден суд во смисла на Амандман XXV точка 1 алинеја 3 од Уставот.

По однос на ставовите 3, 4 и 5 од оспорениот член, за кои во наводите во иницијативата недостастуваат образложени причини за оспорување, како и по однос на став 6 од истиот член, овој суд, веќе се произнел по однос на уставноста на оспорените одредби.

Постапувајќи по претходно поднесена иницијатива Уставниот суд со Решението У.бр.137/2019 од 25.03.2021 година, не поведе постапка за оценување на уставноста на член 72 став 3 во делот „ценејќи ја законитоста на постапката“ и член 72 став 4 во делот „во случај на груба повреда на одредбите за постапката“ од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2019). Овие одредби Судот ги ценеше од аспект на Амандман XXVIII точка 1 став 1, Амандман XXIX точка 1 став 1 алинеи 1 и 3 и Амандман XXVI точка 1 став 2 алинеја 2, Амандман XXI точка 1 на Уставот, како и од аспект на член 13 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и не најде повреда на истите.

Во правното мислење изразено во ова решение, Судот утврди дека наведените законски правила овозможуваат правото на жалба на разрешен судија или претседател на суд да се остварува во: двостепена постапка, во втор степен да одлучува судски орган, одлуката на второстепениот орган да е задолжителна, а во рамките на законитоста на постапката спроведена од Судскиот совет, Советот за одлучување по жалба може да ги опфати и прашањата поврзани со фактичката состојба и со примената на материјалното право.

Во однос на делот на иницијативата дека оспорените одредби од Законот го ускратувале правото на судија односно претседател на суд, да го заштитат своето право и интерес пред редовните судови без ограничување како и сите останати граѓани само врз основа на професијата која ја вршат, Уставниот суд веќе се има произнесено постапувајќи по предметот У.бр.42/2022 со Решението од 07.09.2022 година, не повел постапка за оценување на уставноста на член 72 став 5 во делот „и истата јавно ќе ја објави на својата веб страница“ и став 6 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 102/2019). Оспорените одредби, Судот ги ценеше од аспект на Амандман XXI точка 1 став 1

од Уставот, како и од аспект на член 13 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи.

Во правното мислење изразено во Решението, Судот утврди дека интенцијата на уставотворецот, била да ја обезбеди, да ја гарантира и да ја заштити независноста на судството и на судиите како посебна власт, да го обезбеди уставниот статус и уставната положба, како и надлежностите на Судскиот совет како независен орган. Притоа неспорно е дека законодавецот има уставно овластување со закон да ги доразработи, односно операционализира уставните одредби кои се однесуваат на Судскиот совет, како што тоа впрочем е сторено со донесување на Законот за Судскиот совет. Меѓу останатите надлежности, со Законот за Судски совет се определени и правилата на постапката според кои Судскиот совет ја обезбедува својата исклучива надлежност да утврди одговорност и да разреши судија или претседател на суд, но истовремено ја обезбедува и правната заштита односно правата и интересите на разрешениот судија или претседател на суд.

Законодавецот водел грижа за уставната гаранција за право на жалба или друг вид на правна заштита која се однесува на разрешен судија или претседател на суд, и истата да биде операционализирана и уредена со закон, односно со Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија. Во таа смисла, законодавецот во функција на операционализација на Амандманот XXI од Уставот, го креирал член 72 од Законот за Судскиот совет во кој се содржани оспорените одредби со оваа иницијатива, односно член 72 став 5 во делот „и истата јавно ќе ја објави на својата веб страница“ и ставот 6 од истиот член „Против одлуката од ставот 5 не е дозволена жалба или тужба“.

Имајќи предвид дека Уставниот суд одлучувал за истата работа, произлегува дека иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на член 72 во делот на ставовите 3, 4, 5 и 6 од Законот, исполнети се деловничките услови за отфрлање на иницијативата во овој дел согласно член 28 алинеја 2 од Деловникот на Судот, според кој Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

По однос на ставовите 1 и 7 од оспорениот член 72 од Законот, во иницијатива подносителот само ја наведува содржината на уставни одредби и содржината на оспорениот член, поради што Судот, цени дека не се исполнети критериумите за да може

мериторно да се оценува содржината на овие ставови поради отсуството на аргументи и образложени причини за несогласноста на оспорените ставови од одредбата со одредбите на Уставот, што е причина за отфрлање на иницијативата во овој дел согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Судот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.46/2023 од 14.11.2023)**

I.4.2. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПРОПИСИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ

58.

У.бр.13/2021

- Донесување на ДУП

Ирелевантни се наводите во иницијативата по однос на потребата од рушење на објектот затоа што не бил внесен во постапката за планирање, од причини што се однесуваат на содржината на деталниот урбанистички план, кое е прашање од технички карактер и не се однесува на правните аспекти на постапката за донесување на планот. Впуштањето во оцена на идејните решенија по однос на секоја одделна катастарска парцела од донесениот план би значело впуштање во оцена на безброј конкретни содржински решенија што излегува од границите на надлежноста на Уставниот суд. Воедно оспорената одлука е донесена од Советот на Општината, а не од градоначалникот на Општината, а според Судот констатираните недостатоци се од формален карактер и не се од влијание по однос на целокупноста на спроведената постапка за урбанистичко планирање. Оттука, оспорената одлука е во согласност со 8 став 1 алинеи 3 и 10 и член 43 од Уставот, со член 15-б од Законот за просторно и урбанистичко планирање и со член 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 Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 25 јануари 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката бр.08-566/1 од 05.03.2020 година за усвојување на конечниот Предлог ДУП-Урбана Единица „В“-Блок 23, за плански период 2016-2021 донесена од Советот на Општина Гостивар на 23-та седница одржана на 05.03.2020 година („Службен гласник на Општина Гостивар“ бр.3/2020).

2. Бесник и Агрон Синани, двајцата од Гостивар, преку полномошник Дијана Мијовиќ, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесоа иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката означена во точката 1 од ова решение.

Според подносителите на иницијативата оспорената одлука не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 10 и член 43 од Уставот на Република Северна Македонија, со член 15-б од Законот за просторно и урбанистичко планирање и со член 65 од Законот за животната средина.

Ова од причина што одлуката има за цел да овозможи на одделни лица да формираат нова градежна парцела за да изградат објект со намена А2 и висина П+4+ПК наместо објект со намена А1 и висина П+2+ПК како што предвидува стариот план од 2010 година со што се нанесува непроценлива штета на други, а и на нивните објекти изградени со уредна документација. Поточно, подносителите имаат изградено објект уште во 2012 година врз основа на одобрение од истата година и уште две одобренија од 2016 и 2018 година, но со оспорената одлука се предвидува нивниот пристап во подземното ниво и гаражите, како и дел од објектот во должина од 50 см да се поништат, со што директно се задира во нивната сопственост. Оттаму, воопшто не е јасно како тоа Општината ќе одземе постојан објект со цел изградба на пристапна улица. Наводите во иницијативата се поткрепуваат со документација и фотографии.

Втората незаконитост на оспорената одлука се состои во тоа што Советот на Општината не направил објава на Одлуката за неспроведување на стратегиската оценка за влијанието врз животната средина и врз здравјето на луѓето на веб-страницата на Општината што не е во согласност со член 43 од Уставот, член 15-б од Законот за просторно и урбанистичко планирање и со член 65 од Законот за животната средина. Ова е утврдено од страна на подносителите на иницијативата со увид во списите по предметот за целата постапка за носење на Планот на 12.01. 2021 година. Необјавувањето на наведената стратегиска оценка водело кон непочитување на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

При ваква состојба сметаат дека постапката за донесување на оспорената одлука била незаконито спроведена и надвор од редовната законска процедура поради што се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста.

3. Судот на седницата утврди дека врз основа на член 22 став 1 точка 1 од Законот за локална самоуправа („Сл. весник на РМ“ бр.05/02) во врска со член 39 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Сл.весник на РМ“ бр.199/14, 44/15, 193/15, 31/16, 163/16, 64/18 и 168/18), градоначалникот на Општината му предлага на Советот на Општина Гостивар на 23-тата седница одржана на 05.03.2020 г. да донесе:

ОДЛУКА

За усвојување на конечниот Предлог ДУП - Урбана Единица „В“- Блок 23- Општина Гостивар, за плански период 2016-2021, со површина на опфатот од 23.160 Ха - Општина Гостивар

Член 1

Со оваа одлука да се усвојува конечен Предлог ДУП-Урбана Единица „В“-Блок 23-Општина Гостивар, за плански период 2016-2021, со површина на опфатот од 23.160 Ха, што ги опфаќа овие граници:

- Од северна страна со ново проектирана Сервисна улица „9“,
- Од јужна страна со Магистрална улица „101“,
- Од источна страна со улица „Борис Кидрич“ и
- Од западна страна со ново проектирана Сервисна улица „8“.

Член 2

ДУП се прикажува во текстуалниот и графичкиот приказ што претставува составен дел на оваа Одлука.

Член 3

Оваа Одлука стапува во сила со денот на донесување, а ќе се објави во „Службен гласник на Општина Гостивар“.

Претседател на Советот,
Бесим Мемеди

Одлуката е заведена под бр.08-566/1 од 05.03.2020 година и е објавена во „Службен гласник на Општина Гостивар“ бр.3 од истиот датум.

4. Согласно 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 едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Во член 43 од Уставот е определено дека 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.

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.

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

Постапката за донесување на сите видови на урбанистички планови детално е уредена во глава VI со наслов „Постапка за изработување и донесување на урбанистички планови и урбанистичко-планска документација“ со членовите 24 до 43 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 64/2018 и 168/2018).

Подносителите на иницијативата ја оспоруваат донесената одлука само по однос на нејзината согласност со член 28 од истиот закон.

Во член 28 став 1 од Законот е определено дека стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето се спроведува при донесување на генерален урбанистички план, урбанистички план за село, урбанистички план за вон населено место, локална и државна урбанистичко-планска документација, а при донесување на детален урбанистички план 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.

Според ставот 2 од истиот закон, донесувачот на урбанистичките планови и урбанистичко-планската документација од став 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.

Доколку органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина, во рок од осум 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, како што предвидел ставот 3 од член 28 од Законот.

Според член 65 став 1 од Законот за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр.53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 161/2009, 48/2010, 124/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013, 187/2013, 42/2014, 44/2015, 129/2015, 192/2015, 39/2016 и 99/2018), 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 органот што го подготвува планскиот документ.

(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 член 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 член 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 Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

(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.

Во конкретниот случај, со иницијативата се посочува на можна повреда на член 28 од Законот за просторното и урбанистичко планирање и член 65 од Законот за животната средина, а како според подносителите на иницијативата Општината не ја објавила стратегиската оцена на својата веб-страница.

Советот на Општината Гостивар во одговор на вака изнесениот навод достави писмена документација според која градоначалникот на Општината донел Одлука за неспроведување на стратегиската оцена бр.20-873/1 од 21.05.2018 година која е поставена и објавена на веб-страната на Општината на 09.07.2018 година.

Оттаму, неосновани се наводите од иницијативата за повреда на посочените законски одредби.

Во иницијативата не се укажува на повреда на други фази од постапката за донесување на планот од кои причини Судот не се впушти во поконкретна анализа на спроведувањето на постапката во останатите фази на носење на Планот.

Што се однесува до покренатото прашање за потребата од рушење на дел од објектот сопственост на подносителите на иницијативата поради тоа што Општината не го вцртала овој објект при планирањето, иако тој бил легален, Судот, најнапред имаше предвид дека сопственоста не се докажува со одобрение за градење приложено од подносителите, туку согласно позитивната регулатива имотниот лист е јавната исправа со која се докажува запишаното право на сопственост и други стварни права на недвижностите согласно со закон. Во постапката пред Уставниот суд имотен лист не е приложен.

Како и да е, ирелевантни се вака изнесените наводи по однос на потребата од рушење на објектот затоа што не бил внесен во постапката за планирање, од причини што се однесуваат на содржината на деталниот урбанистички план, кое е прашање од технички карактер и не се однесува на правните аспекти на постапката за донесување на планот. Впуштањето во оцена на идејните решенија по однос на секоја одделна катастарска парцела од донесениот план би значело впуштање во оцена на безброј конкретни содржински решенија што претставува стручно-техничко прашање и аспект на планот којшто излегува од границите на надлежноста на Уставниот суд, а како Судот ја цени само постапката за донесување на урбанистичкиот план, а не и неговата содржина по однос на секоја одделна катастарска парцела.

Понатамошната анализа на оспорената одлука покажува дека истата како основ за донесување ги наведува член 22 став 1 точка 1 од Законот за локална самоуправа и член 39 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање што се законски одредби за овластување на Советот на Општината да носи детални планови. Меѓутоа, во уводот на оспорената одлука стои дека Одлуката се носи од страна на градоначалникот на Општината, кој му предлага на Советот на Општина Гостивар да донесе одлука за усвојување на предметниот план, а во завршницата на Одлуката е означено дека истата е донесена од Советот на Општината. Одлуката е заверена со печат на Општината и е потпишана од Бесим Мемеди во својство на претседател на Советот. Исто така, во називот на Одлуката стои дека е предлог за усвојување на конечен Предлог-ДУП, а не дека е Одлука за усвоен конечен план. Но, согласно член 50 став 1 точка 3 од Законот за локалната самоуправа градоначалникот донел одлука за прогласување на конкретниот план, која одлука е објавена во истото службено гла-

сило како оспорената одлука, што ја расчистува дилемата дали одлуката е донесена и објавена како конечна. Очигледно одлуката со вакви формални недостатоци е прифатена од граѓаните како акт за донесен урбанистички план, а во прилог на ова е и самата поднесена иницијатива со која се оспорува одлуката.

Според наведеното, повеќе елементи одат во прилог дека се работи за конечна одлука донесена од Советот на Општината, а не од градоначалникот на Општината, а според Судот констатираните недостатоци се од формален карактер и не се од влијание по однос на целокупноста на спроведената постапка за урбанистичко планирање.

Врз основа на направената анализа Судот оцени дека оспорената одлука, оценувана од аспектите на иницијативата, е во согласност со 8 став 1 алинеи 3 и 10 и член 43 од Уставот на Република Северна Македонија, со член 15-б од Законот за просторно и урбанистичко планирање и со член 65 од Законот за животната средина.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.13/2021 од 25.01.2023)**

59.

У.бр.14/2023

- Тарифа за награда и надоместок на трошоците на адвокатите

Адвокатурата е самостојна и независна јавна служба што обезбедува правна помош и врши јавни овластувања во согласност со закон и адвокатите се организираат во Адвокатска комора, која е автономна и законски овластена за донесување на актите за работа на Адвокатската комора, меѓу кои и оспорената

тарифа. Оттука, неосновани се наводите во иницијативата дека стварно и функционално надлежен за донесување и одобрување на Тарифата е министерот за правда, а не Адвокатската комора, бидејќи тој е одговорен за одливот на парите од буџетот, поради што Судот оцени дека оспорената тарифа не е во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 50 став 2 од Уставот.

Наводите на подносителот дека адвокатите наплатуваат високи износи за услугите што ги даваат и истите треба да се намалат за 50%, се неосновани од причина што адвокатот во обезбедувањето на правната помош може да преземе голем број на разновидни дејствија за кои има право на награда и надомест на трошоците за извршената работа во висина определена со Тарифата.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 6 септември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Тарифата за награда и надоместок на трошоците за работа на адвокатите („Службен весник на Република Македонија“ бр.23/1993, 22/2008, 147/2009, 164/2010, 35/2011, 122/2016, 11/2017, 189/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 262/2019, 75/2020 и 41/2023).

Образложение

I

Подносителот Санде Пејоски од Охрид, ја оспорува уставноста и законитоста на Тарифата за награда и надоместок на трошоците за работа на адвокатите како спротивна на член 8 став 1 алинеја 3 и член 50 став 2 од Уставот и член 52 став 2 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002 и 82/2008 година) и член 3 од Законот за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015).

Подносителот на иницијативата, која еднаш е дополнета, наведува дека стварно и функционално надлежен за одобрување на оспорениот акт е министерот за правда, а не Адвокатската комора да ја донесува и да ја заверува нејзиниот претседател. Ова од причина што на овој начин Адвокатската комора, на предлог на адвокатите, би можела во Тарифата да предвидува високи износи за адвокатските услуги.

Според подносителот, министерот за правда не може да пренесе овластување на Адвокатската комора, самата да го донесе Тарифникот и истиот да го заверува и доставува во суд, а судиите да доделуваат трошоци за застапување врз основа на непостоечка, неважечка, ништовна тарифа, која нема правен ефект доколку не е одобрена од страна на министерот за правда.

Понатаму подносителот на иницијативата смета дека судиите не смеат да им дозволат на неосигурани адвокати да преземаат какви и да било дејствија во судските постапки и како резултат на тоа да стекнуваат материјални средства од Буџетот на државата и од страна на странките, спротивно на член 3 од Законот за парничната постапка бидејќи ова претставува пример на организиран криминал и корупција против кој Уставниот суд треба да се бори и да не дозволи да постојат тарифи донесени и одобрени од страна на неовластени лица.

Според подносителот на иницијативата наведената тарифа донесена врз основа на Законот за адвокатурата е спротивна на член 60 став 2, бидејќи со оваа тарифа се празни Буџетот на државата кога адвокатите застапуваат службено и буџетот на гра-

ѓаните кога нив ги застапуваат и ова дејство е спротивно на член 50 став 2 од Уставот.

Подносителот на иницијативата, исто така, наведува дека Тарифата е спротивна на член 52 став 2 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002 и 82/2008 година).

Подносителот заклучува дека Тарифата може да ја предложи претседателот на адвокатската комора, но не може да ја потпишува и донесува бидејќи стварно и функционално надлежен за тоа е министерот за правда кој одговара за одливот на пари од Буџетот, така што секоја друга форма на донесување на Тарифата е спротивна на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

Од наведените причини, предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената тарифа и истата да се укине и поништи.

II

Судот на седницата утврди дека Тарифата за награда и надоместок на трошоците за работа на адвокатите е донесена од страна на Адвокатската комора на Република Македонија врз основа на член 15 од Законот за адвокатурата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 80/92) и член 25 од Статутот на Адвокатската комора на Република Македонија, на 40-тото Годишно собрание одржано на 27.03.1993 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.23/1993). Содржината на тарифата е изменета и дополнета во повеќе наврати („Службен весник на Република Македонија“ бр.22/2008, 147/2009, 164/2010, 35/2011, 122/2016, 11/2017, 189/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 262/2019, 75/2020 и 41/2023).

Тарифата има 10 члена.

III

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

Член 51 став 1 од Уставот, предвидува дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Со член 53 од Уставот е предвидено дека адвокатурата е јавна служба што обезбедува правна помош, при што таа јавна служба е самостојна и независна и врши јавни овластувања кои ѝ се доверени со закон.

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 законите.

Со член 2 став 1 од Законот за адвокатурата („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/2002, 60/2006, 29/2007, 106/2008, 135/11 и 113/2012, 148/2015), адвокатурата е дефинирана како самостојна и независна јавна служба која обезбедува и дава правна помош. Според став 2 од истиот член адвокатите вршат јавни овластувања во согласност со овој и други закони.

Според член 5, самостојноста и независноста на адвокатурата како јавна служба се остварува со слободно и независно вршење на адвокатската дејност, слободен избор на адвокатот, организирање на адвокатите во Адвокатска комора и нејзино финансирање, автономно донесување на акти за работа на Адвокатската комора на Република Македонија и нејзините органи и запишување и бришење од Именикот на адвокатите, Именикот на адвокатските друштва, Именикот на странските адвокати, Именикот на странските адвокатски друштва, Именикот на адвокатските стручни соработници, Именикот на адвокатските приправници и донесување на Кодекс на адвокатската етика.

Во член 19 е предвидено дека адвокатот има право на награда и надоместок на трошоците за извршената работа во вршењето на адвокатската дејност според Тарифата за наградата и надоместок на трошоците за работа на адвокатите.

Согласно член 33 став 1, адвокатите во Република Македонија се организираат во Адвокатската комора на Република Македонија.

Во член 34 став 1 е предвидено дека Адвокатската комора на Република Македонија во својата работа е самостојна и независна.

Според член 34 став 2 алинеја 5, Адвокатската комора на Република Македонија донесува Тарифа за награда и надоместок на трошоците на адвокатите.

Член 37-а се однесува на осигурување од одговорност, каде што според став 1, адвокатот е должен да се осигура од одговорноста за штета која би ја сторил на трети лица со намера при вршење на адвокатската дејност. Договорот за осигурување од одговорност за адвокатите - членови на адвокатското друштво и за адвокатите кои работат во тоа друштво, го склучува друштвото. Во став 2 е предвидено дека најнискиот износ на осигурување за кој адвокатот што е запишан во Именикот на адвокатите е должен да склучи договор за осигурување, изнесува 10.000 евра во денарска противвредност. Додека во став 3 е предвидено дека адвокатите, основачи на адвокатско друштво, подлежат на поединечно осигурување од одговорност за штета во износ утврден во ставот 2 на овој член, а најнискиот износ на осигурување на кој адвокатското друштво е должно да склучи договор за осигурување од одговорност за штета изнесува 50.000 евра во денарска противвредност.

Член 1 од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 128/2019 и 54/2023), предвидува дека со овој статут се уредуваат: јавните овластувања, делокругот на работа, организацијата и работата на Адвокатската комора на Република Северна Македонија (во натамошниот текст Комората), нејзините органи и тела, општите акти и постапката за нивно донесување, начинот и постапката за прием, упис и бришење од Именикот на адвокатите, Именикот на адвокатските друштва, Именикот на адвокатските стручни соработници и Именикот на адвокатските приправници, правата и должностите на адвокатите, адвокатските стручни соработници и адвокатските приправници, постапката за издавање и одземање на лиценца, постапката за полагање на адвокатски испит, услови за осигурување од одговорност за адвокатот и адвокатското друштво од штета, финансирање на Комората и други прашања.

Според член 3 и член 23 став 2 алинеја 1, Комората односно Управниот одбор на Комората ја донесува Тарифата за награда и надоместок на трошоците за адвокатите.

Во воведниот дел на Тарифата за награда и надоместок на трошоците на адвокатите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 27/2020, 75/2020 и 41/2023), е наведено дека истата е донесена врз основа на Законот за адвокатурата и Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија.

Во член 1 од Тарифата е предвидено дека со Тарифа се одредува висината на наградата и трошоците на дадената правна помош. Адвокатот и странката можат слободно да ја договорат наградата и трошоците како и начинот и средствата за плаќање, но не пониско од предвидените со Тарифата.

Член 8, систематизиран во главата „Награда за дадена правна помош“, содржи 6 дела, во кои се дефинирани износите за награда за пишување на писмени состави (поднесоци), бесплатна правна помош, наградата за одбрана и застапување, наградата за состав на правен лек, наградата за правни совети и во главата VI насловена „Заеднички одредби“, е предвидено, односно регулирано наградата на име на паушал, награда за утврдување на правосилност и извршност и регулатива што се однесува на пресметка и наплаќање на наградата предвидена со Тарифа зголемена за износот за ДДВ за обврзници на ДДВ.

Од наведените уставни, законски и статутарни одредби, произлегува дека адвокатурата е самостојна и независна јавна служба што ефикасно обезбедува правна помош и врши јавни овластувања кои ѝ се доверени со закон и дека адвокатите се организираат во Адвокатска комора, која има својство на правно лице и своите работи ги врши самостојно и независно врз основа и во рамките на Уставот, законите, меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот, Статутот, Кодексот на адвокатска етика и други прописи и општи акти.

Законот за адвокатурата и Статутот на Адвокатската комора прецизно ги дефинираат надлежностите на Адвокатската комора, според кои Адвокатската комора меѓу другото, е надлежна за донесување на Тарифата за наградата и надоместокот на трошоците на адвокатите за вршењето на адвокатската дејност.

Наводите на подносителот на иницијативата дека стварно и функционално надлежен за донесување и одобрување на Тарифата е министерот за правда бидејќи тој е одговорен за одливот на парите од буџетот, Тарифата е непостоечка, неважечка, ниш-

товна и не произведува правно дејство и сегашното решение е спротивно на член 8 став 1 алинеја 3 и член 50 став 2 од Уставот, сметаме дека се неосновани, од причина што според погоре цитираните уставни и законски одредби произлегува дека адвокатурата е самостојна и независна јавна служба што обезбедува правна помош и врши јавни овластувања во согласност со закон и адвокатите се организираат во Адвокатска комора, која е автономна и законски овластена за донесување на актите за работа на Адвокатската комора, меѓу кои и Тарифата за награда и надоместок на трошоците на адвокатите.

Во однос на наводите на подносителот дека адвокатите наплатуваат високи износи за услугите што ги даваат и истите треба да се намалат за 50%, сметаме дека се неосновани од причина што според член 19 од Законот за адвокатурата, адвокатот во обезбедувањето на правната помош може да преземе голем број на разновидни дејствија за кои има право на награда и надомест на трошоците за извршената работа во висина определена со Тарифата. Имено, во главата насловена „Награда за дадена правна помош“ од Тарифата, на таксативен начин се утврдени износите за секое дејствие преземено од страна на адвокатите. Од друга страна, Уставниот суд не е надлежен да одлучува за висината на износите предвидени со Тарифата.

Наводот на подносителот на иницијативата дека судот, како претходно прашање во судска постапка треба да ги прашува адвокатите дали се осигурани или не, сè со цел да им изготвува или не решение за надомест или награда за дадената услуга и како резултат на тоа да стекнуваат или не материјални средства од Буџетот на државата или од буџетот на странките, односно на неосигурани адвокати да не им се дозволи да преземаат какви и да било дејствија во судски постапки, сметаме дека претставува прашање поврзано со примена на закон и не спаѓа во рамките на надлежностите на Уставниот суд утврдени со член 110 од Уставот.

Тврдењето дека не смее и не може да се дозволи недоzwолено располагање на адвокатите спротивно на член 3 од Законот за парничната постапка, сметаме дека станува збор за прашање што не е во домен на одлучување на Уставниот суд, а доколку има некои недоzwолени располагања, на тоа внимаваат редовни-

те судови кои постапуваат во парничните постапки и го применуваат член 3 од наведениот закон.

Во однос на наводите дека Тарифата е спротивна на член 52 став 2 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, сметаме дека се неосновани бидејќи оваа одредба на никаков начин не може да се доведе во врска со оспорената тарифа. Ова од причина што наведената законска одредба се однесува на овластување на министер да овласти државен службеник за потпишување на определени акти и истата не може да се однесува на Адвокатската комора и нејзините акти бидејќи адвокатите не се државни службеници.

IV

Врз основа на наведеното, Судот со мнозинство гласови одлучи како во диспозитивот на ова решение. (**У.бр.14/2023 од 09.09.2023**)

60.

У.бр.52/2023

- Колективен договор на МВР

Со оспорената одредба останатите регистрирани синдикати во Централниот регистар не се доведени во нееднаква и дискриминирачка положба, затоа што работниците имаат право по свој слободен избор да основаат синдикат и во него да се зачленуваат согласно Законот за работните односи, како и согласно условите пропишани со статутот или правилата на тој синдикат. Оттука, оспорената одредба е во согласност со член 9 и член 37 од Уставот на Република Северна Македонија.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 6 септември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 276 став 2 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 149/2021, 163/2021, 299/2021, 303/2021, 32/2022 и 54/2023).

Образложение

I

Подносителот „Синдикат на полицијата во Македонија“ од Велес, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на член 276 став 2 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи.

Според наводите од подносителот на иницијативата, оспорениот член 276 став 2 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи не е во согласност со член 9 и член 37 од Уставот на Република Северна Македонија, како и со член 6 став 1, член 184, член 185, член 186, член 198, член 199 и член 200 од Законот за работните односи.

Оспорената одредба е спротивна на Уставот на Република Северна Македонија, како и на Законот за работните односи, од каде се наведува дека Синдикатот на полицијата во Република Северна Македонија се доведува во нееднаква и дискриминарачка положба, од причини што не може подеднакво и рамноправно да ги застапува правата на неговите членови, за разлика од „Македонскиот полициски синдикат“, каде неговите членови може да се ослободуваат од работа до 40 часа годишно. Во конкретниот случај се врши дискриминација и нееднаквост, како

на самиот Синдикат на полицијата во Република Северна Македонија, така и на нивните членови од аспект на заштита на нивните права, согласно Закон.

II

Судот на седницата утврди дека со оспорениот член 276 став 2 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи е предвидено „На членовите на МПС, Министерството им овозможува ослободување од работа заради учество на семинари, советувања, конференции и други видови на синдикални активности согласно Статутот на МПС и Програмата за работа на МПС и тоа најмногу до 40 работни часа годишно, по претходно известување од претседателот на МПС“.

III

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 член 32 од Уставот на Република Северна Македонија, остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективен договор.

Со член 37 од Уставот на Република Северна Македонија е определено дека заради остварување на своите економски и социјални права, граѓаните имаат право да основаат синдикати. Синдикатите можат да основаат свои сојузи и да членуваат во меѓународни синдикални организации. Со закон може да се ограничат условите за остварување на правото на синдикално организирање во вооружените сили, полицијата и органите на управата.

Според член 51 од Уставот на 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 член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот, како и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Со Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ број 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 „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 110/2019, 267/2020, 151/ 2021, 288/2021 и 111/2023), на општ начин се уредуваат остварувањето на правата, обврските и одговорностите на работникот и работодавецот од работниот однос. Работниот однос може да се уредува со овој и со друг закон, колективен договор и договорот за вработување.

Согласно член 6 став 1 од Законот, работодавачот не смее барателот на вработување или работникот да го става во нееднаква положба заради расно или етничко потекло, бојата на кожата, полот, возраста, здравствената состојба, односно инвалидност, религиозното, политичко или друго убедување, членување во синдикатите, националното или социјалното потекло, статус на семејството, имотната состојба, половата насоченост или заради други лични околности.

Според член 184 став 1 од Законот, работниците имаат право, по свој слободен избор, да основаат синдикат и во него да се зачленуваат, под условите пропишани со статутот или правилата на тој синдикат. Во став 2 е предвидено дека синдикатот е самостојна, демократска и независна организација на работниците во која доброволно се здружуваат заради застапување, претставување, унапредување и заштита на своите економски, социјални и други поединечни и колективни интереси. Понатаму, во став 3 е наведено дека работодавачите имаат право, по свој слободен избор, да основаат здружение и во него да се зачленуваат, под условите пропишани со статутот или правилата на тоа здружение. Во став 4 е предвидено дека здружението на работодавачите е самостојна, демократска и независна организација во која работодавачите доброволно стапуваат заради претставување, унапредување и заштита на своите економски, социјални и други интереси. Додека со став 5 е пропишано дека синдикатите и здруженијата од ставовите 1 и 3 на овој член можат да се основаат без какво било претходно одобрување.

Во член 185 став 1 од Законот, работникот, односно работодавачот слободно одлучува за своето стапување и истапување од

синдикатот, односно здружението на работодавачите, а според став 2 од истиот член, никој не смее да биде ставен во понеповолна положба поради членство или нечленство во синдикатот, односно здружението на работодавачите, односно учество или неучество во дејноста на синдикатот, односно здружението на работодавачите.

Според член 186 став 1 од Законот, синдикатот, односно здружението на работодавачите не можат да бидат распуштени, или нивната дејност запрена по административен пат, ако се основани и дејноста ја вршат во согласност со закон, додека во став 2 од истиот член е предвидено дека активноста на синдикатот и на нивниот претставник не може да се ограничува со акт на работодавачот, ако таа е во согласност со закон и колективен договор.

Согласно член 198 став 1 од истиот закон, работникот не смее да биде ставен во понеповолна положба од другите работници поради членство во синдикатот, а особено не е допуштено договор за вработување со определен работник да се склучи под услов тој да не стапи во синдикат, односно под услов да истапи од синдикатот и да му се раскине договорот за вработување или на друг начин да го стави работникот во понеповолна положба од другите работници поради негово членство во синдикатот или учество во синдикални активности надвор од работното време, а со согласност на работодавачот и за време на работното време. Во став 2 од истата одредба е предвидено дека членството во синдикатот и учество во активностите на синдикатот не смее да биде околност на која работодавачот ќе ја заснова одлуката за склучување на договор за вработување, за промена на работата која работникот ја работи, односно местото на работа, стручното образование, напредувањето, плаќањата, социјалните надоместоци и престанок на договор за вработување. Додека во став 3 е предвидено дека работодавачот, директорот или некој друг орган и застапникот на работодавачот, не смеат да користат присила против кој било синдикат.

Со член 199 став 1 од Законот, се предвидува дека синдикатите самостојно одлучуваат за начинот на нивното застапување кај работодавачот. Во став 2 е наведено дека синдикатите кои имаат членови вработени кај одреден работодавач можат да именуваат или изберат еден или повеќе синдикални претставници

кои ќе ги застапуваат кај тој работодавач. Со став 3 е предвидено дека синдикалните претставници имаат право кај работодавачот да ги штитат и промовираат правата и интересите на членовите на синдикатот. Во став 4 се наведува дека работодавачот е должен на најбројниот репрезентативен синдикат да му обезбеди просторни услови за вршење на дејноста. Став 5 предвидува дека работодавачот е должен на синдикатите и нивните претставници да им овозможи навремено и успешно остварување на правата од став 3 на овој член и пристап до податоците важни за остварување на тоа право. Согласно став 6, синдикалниот претставник е должен правото од став 3 на овој член да го остварува во време и на начин согласно со колективен договор. Додека во став 7 е наведено дека Синдикатот е должен да го извести работодавачот за именувањето на синдикалниот претставник.

Во член 200 став 1 од истиот закон, синдикалниот претставник е заштитен од отказ согласно со овој закон. Според став 2 од истата одредба, на синдикалниот претставник заради синдикална активност не може да му се намали платата или да му се откаже договорот за вработување. Во став 3 е предвидено дека на синдикалниот претставник за времето на вршење на должноста, работодавачот може да му го откаже договорот за вработување само со претходна согласност на синдикатот. Во став 4 е предвидено, ако синдикатот во рок од осум дена не се изјасни за давање или ускратување на согласноста, се смета дека е согласен со одлуката на работодавачот. Согласно став 5 од одредбата, ако синдикатот не даде согласност, согласноста може да се надомести со судска одлука. Според став 6 од истата одредба, заштитата пред отказ за лицата од став 1 на овој член трае цело време за времето на траењето на мандатот и најмалку две години по престанување на мандатот. Додека во став 7 е предвидено дека на работник кој е избран или именуван на синдикална функција утврдена со статут, а чие вршење бара привремено да престане да работи кај работодавачот, му мирува работниот однос и има право во рок од пет дена по престанувањето на функцијата што ја вршел, да се врати на работа за вршење на работи кои одговараат на неговиот степен на стручна подготовка.

Согласно член 203 од Законот, колективен договор се склучува како општ на ниво на Република, посебен на ниво на гранка, односно оддел, согласно со Националната класификација на дејности и поединечен на ниво на работодавач.

Со член 210 став 1 од Законот, се определува дека колективен договор склучуваат работодавачот или репрезентативното здружение на работодавачите и репрезентативниот синдикат.

Репрезентативност на синдикат на ниво на работодавач се определува заради учество во колективно договарање на ниво на работодавач, согласно член 211 став 5 од Законот за работни односи.

Со член 212 од Законот, утврдени се условите за репрезентативност на синдикатите. Репрезентативен синдикат на ниво на јавен сектор е синдикатот кој е запишан во регистарот на синдикати кој го води министерството надлежно за работите од областа на трудот и во кој се зачленети најмалку 20% од бројот на вработените во јавниот сектор и кои плаќаат членарина според став 3 на член 212 од Законот. Репрезентативен синдикат на ниво на работодавач е синдикат во кој се зачленети најмалку 20% од бројот на вработени кај работодавачот и кои плаќаат членарина, како што прецизно наведува став 5 на член 212 од Законот.

Во член 217 од Законот за работните односи е дефинирано дека посебниот колективен договор за гранката, односно одделот го склучуваат репрезентативниот синдикат и репрезентативното здружение на работодавачите на ниво на гранка, односно оддел, согласно со Националната класификација на дејности.

Во Законот за работните односи, во глава XIX „Колективни договори“ уредени се видовите на колективни договори, примената и важноста на колективниот договор, предметот на колективното договарање, обврската за колективното договарање, лицата кои ги обврзува колективниот договор, обликот на колективниот договор, учесниците во склучувањето на колективниот договор, како и страните кои учествуваат во колективното договарање. Во овие рамки, со посебни одредби е уредено прашањето за репрезентативност на синдикатот и на здружението на работодавачи, како и условите за определување на репрезентативност на синдикатот и на здружението на работодавачи, односно постапката за утврдување на репрезентативност, судската заштита на членските права, судска заштита на правото на здружување и други прашања кои произлегуваат од колективното договарање.

Од анализата на Законот за работните односи, како *Lex generalis*, произлегува дека со него се уредуваат работните односи меѓу работниците и работодавачите кои се воспоставуваат

со склучување на договор за вработување. Работниот однос се уредува со овој закон кој ги пропишува основните, минимални права, односно со друг закон, колективен договор или договор за вработување, при што, со договорот за вработување, односно со колективниот договор не може да се определат помали права од правата утврдени со закон, а ако содржат такви одредби, истите ќе се сметаат за ништовни. Со договорот за вработување, односно со колективниот договор може да се одредат правата, кои за работниците се поповолни отколку што ги определува овој закон. Правата од работен однос утврдени со Уставот, закон и колективен договор не можат да се одземат или ограничат со акти или дејствија на работодавачот.

Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 149/2021) е склучен помеѓу Министерството за внатрешни работи и „Македонскиот полициски синдикат“ на ниво на работодавач, кој ги уредува правата и обврските на работниците во Министерството за внатрешни работи и работодавачот, како и условите и начинот на остварувањето на правата и обврските од работен однос и други прашања од работните односи или во врска со работните односи.

Колективниот договор влегол во сила со денот на склучувањето на 24 јуни 2021, а се применува од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 149 од 5 јули 2021 година, односно истиот е продолжен за две години, сметано од 25 јуни 2023 година, врз основа на Спогодбата за продолжување на важноста на колективниот договор на Министерството за внатрешни работи.

Со член 276 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи „На синдикалните претставници, Министерството им овозможува ослободување од работа заради нивно ефикасно вршење на функциите на МПС, поточно за учества на синдикални состаноци, семинари, советувања, конгреси и конференции и други видови на синдикални активности согласно Статутот на МПС и програмата за работа и тоа најмногу до: за синдикалниот претставник (синдикална подружница) 16 работни часа месечно; за претседател на основна организација на МПС 24 работни часа месечно; за синдикален претставник на ниво на

совети на МПС 26 работни часа месечно; за членовите на синдикалните органи и тела 32 работни часа месечно“.

Во оспорената одредба е пропишано дека на членовите на Македонскиот полициски синдикат, Министерството им овозможува ослободување од работа заради учество на семинари, советувања, конференции и други видови на синдикални активности согласно Статутот на Македонскиот полициски синдикат и тоа најмногу до 40 работни часа годишно, по претходно известување од претседателот на Македонскиот полициски синдикат.

Врз основа на цитираните одредби, произгледува дека е исполнета законската обврска да се склучи Колективен договор со репрезентативен синдикат согласно одредбите од Законот за работните односи, без да се доведе во прашање, односно да се ограничи формирање и функционирање на синдикат паралелно со Македонскиот полициски синдикат, кој во моментот ги исполнува условите за репрезентативност согласно закон, со што во целост се исполнети одредбите од Законот за работните односи кои се однесуваат на учесниците во склучувањето на колективен договор, односно условите за определување на репрезентативност на Македонскиот полициски синдикат со кој е склучен Колективниот договор.

Судот утврди дека различноста меѓу репрезентативниот синдикат и другите синдикати кај истиот работодавач не може да се смета како привилегирање на еден синдикат, а дискриминирање на други синдикати, туку својството на репрезентативност се стекнува согласно со Законот за работни односи, преку исполнување на услови предвидени со закон кои во никој случај не значат забрана на делување на останати синдикати, доколку ги има, ниту пак може да имаат таква цел.

Согласно член 5 од Колективниот договор, синдикат во смисла на овој колективен договор е Македонскиот полициски синдикат, како репрезентативен синдикат претставуван од претседателот на Македонскиот полициски синдикат и неговите овластени претставници.

Врз основа на наведеното, Судот утврди дека одредбата од член 5 од Колективниот договор која упатува на репрезентативниот синдикат со кој е склучен Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи, ги уредува прашањата кои се однесуваат на заштита на правата на синдикалните претставници

во нивниот работен однос. Во конкретниот случај, со оспорената одредба останатите регистрирани синдикати во Централниот регистар не се доведени во нееднаква и дискриминирачка положба, затоа што работниците имаат право по свој слободен избор да основаат синдикат и во него да се зачленуваат согласно Законот за работните односи, како и согласно условите пропишани со статутот или правилата на тој синдикат.

Оттука, оспорената одредба од Колективниот договор е во согласност со член 9 и член 37 од Уставот на Република Северна Македонија, од каде 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, со што граѓаните се еднакви пред Уставот и законите, односно заради остварување на своите економски и социјални права граѓаните имаат право да основаат синдикат, а синдикатите можат да основаат свои сојузи и да членуваат во меѓународни синдикални организации. Исто така, оспорената одредба од Колективниот договор е во согласност со членовите 184, 185, 186, 198, 199 и 200 од Законот за работните односи, каде работниците имаат право по свој слободен избор да основаат синдикат и во него да се зачленуваат под условите пропишани со статутот или правилата на тој синдикат, односно работникот не е ставен во понеповолна положба од другите работници поради членство во друг синдикат и истиот е заштитен од отказ согласно закон, односно му следуваат истите права и обврски кои го штитат без разлика на кој синдикат е претставник.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека оспорениот член 276 став 2 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи, не е во спротивност со одредбите од Уставот на Република Северна Македонија, односно Законот за работните односи на кои се повикува подносителот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот едногласно одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.52/2023 од 06.09.2023)**

61.

У.бр.3/2023

- Одлука за утврдување ниво на гравитирање на корисници на јавно паркиралиште

Со предметната одлука се уредуваат прашања што се во доменот на користење на јавните паркиралишта од значење за Градот Скопје, за што е формирано ЈП „Градски паркинг“-Скопје, поради што со донесување на оспорената одлука, Управниот одбор на ЈП „Градски паркинг“-Скопје не ги надминал овластувањата во смисла на тоа да уреди прашања што не се во надлежност на ова јавно претпријатие. Оттука, со донесување на предметната одлука, Управниот одбор постапил во согласност со Уставот и другите прописи, поради што истата не може да се проблематизира од аспект на темелната вредност на уставниот поредок - владеењето на правото и принципот на правна сигурност како нејзин составен елемент.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 3 октомври 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за утврдување ниво на гравитирање на

корисници на јавно паркиралиште, катна гаража и јавна површина наменета за паркирање (зона) бр.02-544/7 од 20.07.2022 година, донесена од Управниот одбор на ЈП „Градски паркинг“ - Скопје.

Образложение

I

Подносителот, Младен Трајков од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за утврдување ниво на гравитирање на корисници на јавно паркиралиште, катна гаража и јавна површина наменета за паркирање (зона) бр.02-544/7 од 20.07.2022 година, донесена од Управниот одбор на ЈП „Градски паркинг“ - Скопје.

Согласно наводите на подносителот, предметната одлука не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 6 од Уставот на Република Северна Македонија, со кои се предвидува дека владеењето на правото и правната заштита на сопственоста се темелни вредности на уставниот поредок на државата. Освен тоа, не е во согласност и со член 13, член 43 став 3 точка 4 и член 62а од Законот за градење, но и со член 15 од Законот за инвестициски објекти.

Во иницијативата е изнесена хронологијата на настаните и постапувањето на Општина Аеродром и ЈП „Градски паркинг“ - Скопје за решавање на проблемот со користењето на јавното паркиралиште, во делот од Општина Аеродром каде што живее подносителот. Притоа, се наведува дека до недостаток на простор за паркирање доаѓа во моментот кога биле изградени нови станбени објекти, со што се зголемила и потребата од простор за паркирање. Во овој контекст, се наведува дека и покрај фактот што инвеститорот на новоизградените станбени објекти бил должен да обезбеди паркинг места за станарите во просторот на нивните градежни парцели, тоа не било направено, поради што станарите од ул. „Милан Зечар“ бр. 4 и 6, како и ул. „Методија Шаторов Шарло“ барале да им биде овозможено да паркираат на јавното паркиралиште коешто е со ограничен капацитет од само 135 паркинг места.

Се наведува дека со незаконското донесување на предметната одлука, спротивно на надлежностите и овластувањата на ЈП „Градски паркинг“ - Скопје, се злоупотребува терминот „гравити-

рање“ и се овозможува станарите од новоизградените станбени објекти да го узурпираат паркинг просторот кој им припаѓа на станарите кои претходно го користеле истиот. Според него, на овој начин преку класична злоупотреба на службената положба и овластување, преку самовластие, несовесно работење во службата и узурпација на власта, што е казниво со членовите 353, 392, 353в, 255 од Кривичниот законик, се прави дискриминација на старите станари кои живеат на бул. „Јане Сандански“ бр. 10 и бр. 12. Оттука, според подносителот, со донесување на оспорената одлука со која им се овозможува на станарите од новоизградените станбени објекти да го користат јавното паркиралиште, спроведен е процес на самовластие од страна на Управниот одбор на ЈП „Градски паркинг“ - Скопје и со тоа е нарушено владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

Подносителот ја оспорува законитоста на предметната одлука преку цитирање на содржината на член 13 и член 43 став 3 точка 4 од Законот за градење. Што се однесува до проблематизирањето од аспект на член 62а од овој закон, се укажува на должноста за надлежниот орган што го донел одобрението за градење, да ги извести станарите од непосредните соседни парцели како би можело во рок од 15 дена да остварат увид во документацијата, што според подносителот не е сторено, ниту во однос на станарите, ниту во однос на управителите со зградите.

Освен тоа, подносителот преку повикување на член 15 од Законот за изградба на инвестициони објекти („Службен весник на Социјалистичка Република Македонија“ бр.15/1990), прави споредба со прописите коишто важеле во периодот 1993/1994 година во однос на обврската за обезбедување надземни паркинг простори за станарите од станбените објекти. Наспроти тоа, нововоспоставените правила предвидуваат подземни и надземни паркинг простори во граници на градежните парцели, за кои инвеститорот презема обврска и должен е да ги обезбеди. Според него, проблемот настанува кога заради нерегулираноста на паркирањето на предметното јавно паркиралиште почнуваат да се паркираат возила на станари и од новоизградените станбени објекти.

Поради наведеното, се предлага поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот акт и донесување одлука за поништување на истиот.

II

На седницата Судот утврди дека како основ за донесување на Одлуката за утврдување ниво на гравитирање на корисници на јавно паркиралиште, катна гаража и јавна површина наменета за паркирање (зона) бр.02-544/7 од 20.07.2022 година се наведува член 27 од Статутот на ЈП „Градски паркинг“ - Скопје и член 3 од Ценовникот на услуги кои што ги извршува ЈП „Градски паркинг“ - Скопје, со арх.бр.02-211/4 од 25.02.2011 година.

Од нормативниот дел на Одлуката произлегува дека со истата се утврдува нивото на гравитирање на корисниците на јавните паркиралишта, катни гаражи и јавни површини наменети за паркирање (зони) за категорија корисници „станар“ и „вработен кај правен субјект“ кои со своето седиште гравитираат кон јавното паркиралиште или јавната површина наменета за паркирање (зона), и кои согласно Ценовникот на услуги кои ги извршува ЈП Градски паркинг - Скопје ги дефинира Управниот одбор на јавното претпријатие со Одлука за секое јавно паркиралиште, катна гаража или јавна површина наменета за паркирање (зона) поединечно, што е пропишано во член 1.

Во член 2 став 1 од Одлуката е утврдено дека кај категориите корисници „станар“ и „вработен кај правен субјект кој со своето седиште гравитира кон јавното паркиралиште, катна гаража или јавна површина наменета за паркирање (зона)“, услугата паркирање се издава по цена согласно Ценовникот на услуги кои ги извршува ЈП Градски паркинг - Скопје. Според ставот 2 од овој член, корисникот на услуги може да се стекне со право за користење на услуга доколку со своето живеалиште, (во случај кога услугата се издава на категоријата корисник „станар“) односно, со своето седиште (кога услугата се издава на „вработен кај правен субјект“) се наоѓа на адресите посочени во оваа одлука.

Во членовите 3 и 5 е содржан табеларен приказ со адреси кон кои треба да гравитира живеалиштето, односно седиштето на корисникот за да може да ја користи услугата „паркирање на јавно паркиралиште“ и „паркирање на јавна површина наменета за паркирање“ или зонско паркирање. Додека, во член 4 е утврдено дека услугата „паркирање во катна гаража“ за гаражите на наведените локации, можат да ја користат сите категории на корисници правни субјекти, вработен кај правен субјект и физички лица, без

исклучок. Членовите 6, 7 и 8 од Одлуката се преодни и завршни одредби.

III

Владеењето на правото и правната заштита на сопственоста се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, согласно член 8 став 1 алинеи 3 и 6 од Уставот на Република Северна Македонија.

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, што е определено во член 51 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите, согласно член 110 алинеја 2 од Уставот.

Законот за Градот Скопје („Службен весник на Република Македонија“ бр.55/2004 и 158/2011), во член 10 став 1 точка 4 алинеја 14 утврдува дека во надлежност на градот Скопје се комуналните дејности под кои се подразбира и изградба, одржување и користење на јавни паркиралишта од значење за градот Скопје, утврдени со урбанистички план. Според член 13 од Законот, за вршење на јавни работи од локално значење во рамките на својата надлежност, Градот Скопје може да основа јавни служби, во согласност со закон.

Законот за комуналните дејности („Службен весник на Република Македонија“ бр.95/2012, 163/2013, 42/2014, 44/2015, 147/2015, 31/2016 и 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.302/2020), со член 2 определува дека комуналните дејности претставуваат дејности од јавен интерес, а со член 5 точка 17) утврдува дека изградбата и користењето на јавниот простор за паркирање и на објектите кои се наоѓаат на тој простор, претставува комунална дејност, чие вршење е од јавен интерес.

Согласно член 9 став 2 од овој закон, за вршење на комуналните дејности, општините, односно Градот Скопје можат да основаат јавно претпријатие, доколку со посебен закон со кој се уредува одделна комунална дејност поинаку не е уредено.

Законот за јавните претпријатија („Службен весник на Република Македонија“ бр.38/1996, 9/1997, 6/2002, 19/2002, 40/2003,

49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/2010, 6/2012, 119/2013, 41/2014, 138/2014, 25/2015, 61/2015, 39/2016, 64/2018 и 35/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.275/2019, 89/2022 и 274/2022), во член 1 став 1 утврдува дека јавни претпријатија можат да се основаат заради вршење на дејности од јавен интерес. Согласно ставот 2 од истиот член, Република Северна Македонија, општините и Градот Скопје можат да основаат јавни претпријатија во согласност со овој закон, со цел за вршење на дејности од јавен интерес на територијата на Република Северна Македонија. Согласно член 19 став 2 точка 7 од овој закон, Управниот одбор на јавното претпријатие ги утврдува цените на производите и услугите.

Во конкретниот случај, наводите во иницијативата според кои подносителот ја оспорува надлежноста на Управниот одбор на ЈП „Градски паркинг“ - Скопје за донесување на Одлуката за утврдување ниво на гравитирање на корисници на јавно паркиралиште, катна гаража и јавна површина наменета за паркирање (зона) бр.02-544/7 од 20.07.2022 година, Судот оцени дека се неосновани поради следното:

Согласно наведените законски одредби, а притоа имајќи ја предвид дефиницијата на јавното паркиралиште како посебно уреден и обележан простор наменет за паркирање на определен вид возила кој може да биде надвор од површините опфатени со патиштата и улиците или на самите патишта и улици, што произлегува од уредувањето содржано во член 2 став 1 точка 22 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 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/2019, 302/2020 и 122/2021), според Судот неспорно е дека со јавните паркиралишта може да стопанисува јавно претпријатие на кое му е пренесена таква надлежност од страна на единиците на локалната самоуправа.

Градот Скопје, со цел да обезбеди непречено остварување на надлежноста за комунална дејност - изградба, одржување и користење на јавни паркиралишта од значење за Градот Скопје, го основал Јавното претпријатие за јавни паркиралишта „Градски паркинг“ - Скопје, како давател на услуга од јавен интерес од локално значење, со Одлука на Совет на Град Скопје бр.09-3080/1 од 20.10.2003 година. Согласно наведените законски одредби,

Судот оцени дека неспорно е правото на Градот Скопје да основа јавно претпријатие за изградба, одржување и користење на јавните паркиралишта на просторот на Градот Скопје. Наведеното е во согласност со уставно утврдената позиција на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, согласно член 117 став 1 од Уставот.

Во член 27 став 1 алинеја 8 од Статутот на ЈП „Градски паркинг“ - Скопје е утврдено дека Управниот одбор на претпријатието ја утврдува цената на услугите на дејноста која ја врши и другите услуги.

Во Ценовникот на услуги коишто ги извршува ЈП Градски паркинг - Скопје бр.02-211/4 од 25.2.2011 година, се утврдени цените на услугите, меѓу кои и за услугата „паркирање на јавно паркиралиште“ - затворен паркинг простор со влезно-излезна наплата рампа, како и за услугата „паркирање на јавна површина наменета за паркирање“ - каде се употребува зонски режим на регулирање на сообраќајот во мирување. Исто така, се утврдуваат и категориите на корисници за претходно дефинираните услуги, и тоа: „станар кој со своето живеалиште гравитира кон јавното паркиралиште, односно јавната површина наменета за паркирање (зона)“, „вработени кај правен субјект кој со своето седиште гравитира кон јавното паркиралиште односно, јавната површина наменета за паркирање (зона)“, „лице со посебни потреби“, „правен субјект“ и „физичко лице“, согласно одредбата содржана во член 2. Додека, во член 3 е утврден органот кој го дефинира нивото на гравитирање на корисниците по категории, со одлука за секое јавно паркиралиште, односно јавна површина наменета за паркирање, а тоа е Управниот одбор на јавното претпријатие.

Одлуката за утврдување ниво на гравитирање на корисници на јавно паркиралиште, катна гаража и јавна површина наменета за паркирање (зона) бр.02-544/7 од 20.07.2022 година е донесена од страна на Управниот одбор на ова јавно претпријатие.

Од нормативниот дел на Одлуката произлегува дека со истата се утврдува критериум за стекнување право на користење на услугите „паркирање на јавно паркиралиште“ и „паркирање на јавна површина наменета за паркирање“ или зонско паркирање. Во случајот, тоа е живеалиштето на станарите кои живеат во станбени објекти кои се наоѓаат на адресите кои гравитираат кон одреден јавен паркинг, како и седиштето на правниот субјект кое

се наоѓа на адресите кои гравитираат кон одреден јавен паркинг, за вработените во тој правен субјект. За услугата „паркирање во катна гаража“, за гаражите на локациите наведени во Одлуката, утврдено е дека истата можат да ја користат сите категории на корисници правни субјекти, вработен кај правен субјект и физички лица, без исклучок.

Согласно наведеното, категориите корисници на услугите од надлежност на ова јавно претпријатие - „станар кој со своето живеалиште гравитира кон јавното паркиралиште, односно јавната површина наменета за паркирање (зона)“ и „вработени кај правен субјект кој со своето седиште гравитира кон јавното паркиралиште односно, јавната површина наменета за паркирање (зона)“ се утврдени со Ценовникот на услуги кои ги извршува ЈП Градски паркинг - Скопје. Додека, предметната одлука има за цел да го уреди единствено нивото на гравитирање на корисниците на јавните паркиралишта, катни гаражи и јавни површини наменети за паркирање на начин што во табеларниот приказ кој е составен дел на одлуката ги одредува адресите на коишто треба да се наоѓа живеалиштето, односно седиштето на овие категории корисници.

Во смисла на ова, согласно уредувањето содржано во член 2 став 1 од Одлуката, произлегува дека за категориите корисници „станар“ и „вработен кај правен субјект кој со своето седиште гравитира кон јавното паркиралиште, катна гаража или јавна површина наменета за паркирање (зона)“, услугата паркирање се издава по цена согласно Ценовникот на услуги кои ги извршува ЈП Градски паркинг - Скопје. Покрај тоа, со ставот 2 се предвидува дека утврдените корисници од член 2 став 1 можат да се стекнат со право за користење на услугата доколку со своето живеалиште, (во случај кога услугата се издава на категоријата корисник „станар“), односно, со своето седиште (кога услугата се издава на „вработен кај правен субјект“) се наоѓаат на адресите посочени во Одлуката.

Според тоа, поимот „гравитира“ во контекст на прашањето уредено со предметната одлука подразбира дека живеалиштето, во случај кога услугата - паркирање се однесува на категоријата корисник „станар“ или седиштето, во случај кога услугата – паркирање се однесува на категоријата „вработен кај правен субјект“ е во близина на јавното паркиралиште или јавната површина наме-

нета за паркирање (зона), согласно адресите наведени во табеларниот приказ кој е составен дел на одлуката.

Како заклучок од претходното, Судот оцени дека неспорна е надлежноста и овластувањето на Јавното претпријатие „Градски паркинг“ - Скопје да стопанисува со паркиралиштата од значење за Градот Скопје и да го организира начинот на користење на јавните паркиралишта преку донесување на акти во коишто ќе ги уреди овие прашања.

Според тоа, а поаѓајќи од фактот дека со предметната одлука се уредуваат прашања кои се во доменот на користење на јавните паркиралишта од значење за Градот Скопје, за што е формирано конкретното јавно претпријатие, Судот смета дека со донесување на истата, Управниот одбор на ЈП „Градски паркинг“ - Скопје не ги надминал овластувањата во смисла на тоа да уреди прашања кои не се во надлежност на ова јавно претпријатие. Согласно ова, Судот оцени дека со донесување на предметната одлука, Управниот одбор постапил во согласност со Уставот и другите прописи, поради што истата не може да се проблематизира од аспект на темелната вредност на уставниот поредок - владеењето на правото и принципот на правна сигурност како нејзин составен елемент.

Иако подносителот се повикува на повреда и на член 8 став 1 алинеја 6 од Уставот, согласно која уставна норма, правната заштита на сопственоста е утврдена како темелна вредност на уставниот поредок на државата, во иницијативата не се содржани јасно образложени причини за несогласноста на оспорениот акт со наведената уставна норма.

Одредбите од Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр.130/2009, 124/2010, 18/2011, 36/2011, 54/2011, 13/2012, 144/2012, 25/2013, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015, 129/2015, 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/2016, 71/2016, 132/2016, 35/2018, 64/2018 и 168/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.244/2019, 18/2020, 279/2020 и 227/2022), на коишто се повикува подносителот со цел проблематизирање на законитоста на предметната одлука не уредуваат прашања кои можат да се доведат во корелација со истата од аспект на нејзиниот нормативен дел, односно предметот на уредување. Со истите (член 13, член 43 став 3 точка 4 и член 62а)

се уредуваат прашања коишто се однесуваат на тоа кој е инвеститор во смисла на одредбите од Законот за градење, што претставува проектна документација и каков може да биде проектот според намената, како и прашања коишто се однесуваат на постапката за издавање одобрение за градење и должностите за надлежниот орган што го донел одобрението за градење.

Врз основа на наведеното, испитувајќи ја иницијативата во границите на наводите содржани во истата, а притоа имајќи ја предвид нивната неоснованост, Судот оцени дека не може да се постави прашањето за уставноста и законитоста на Одлуката за утврдување ниво на гравитирање на корисници на јавно паркиралиште, катна гаража и јавна површина наменета за паркирање (зона) бр.02-544/7 од 20.07.2022 година.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.3/2023 од 03.10.2023)**

62.

У.бр.110/2023

- Постапка за донесување на ДУП

Оспорениот ДУП е донесен согласно законски пропишаната постапка предвидена со во тоа време важечкиот закон и согласно со Генералниот урбанистички план 2002-2020 што важел во време на неговото донесување, а кој повеќе не е во правна сила. Со ваквата законска поставеност истовремено се обезбедува и почитување на принципот на правната сигурност на граѓаните и правните субјекти кои врз основа на урбанистичките планови користат права, односно стекнуваат права кои произлегуваат од правото на сопственост, што претставува суштинско остварување на фундамента-

лните принципи кои се составен дел на владеењето на правото и правната заштита на сопственоста како темелни вредности. Воедно, неусогласеноста на регулациските линии меѓу генералната и деталната регулација, на што упатува иницијативата, а за која надлежниот орган утврдил дека не претставува доказ за штета за јавниот интерес не го прави оспорениот Детален урбанистички план спротивен на Уставот, Законот за просторно и урбанистичко планирање и Законот за урбанистичко планирање поради што наводите во иницијативата се неосновани.

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” бр. 202/2019), на седницата одржана на 16 ноември 2022 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 17 став 2 од Етичкиот кодекс за вработените во Министерството за надворешни работи и други лица што вршат работи во и за Министерството за надворешни работи, бр.01-5710/1 од 1 јули 2013 година, донесен од министерот за надворешни работи на Република Македонија.

2. Синдикалната организација „Македонски Дипломатски Синдикат“, преку претседателот и законскиот застапник амбасадорот Зоран Дабиќ, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на членот од актот означен во точката 1 од ова решение.

Подносителот на иницијативата наведува дека со член 17 став 2 од Етичкиот кодекс се прекршувал член 16 став 2 од Уставот со кој се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јав-

ното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање.

Во врска со тоа, во иницијативата се наведува дека член 17 став 2 од Етичкиот кодекс е противуставен и не смее да биде оставен на сила бидејќи доколку се стори истото, му се дозволува на министерот за надворешни работи да дејствува надвор од правната рамка на државата и да се поставува над Уставот како суверен којшто дозволува или не, јавен настап и слобода на говор.

Со оглед на тоа што во изминатите неколку години веќе се поведени постапки за некои дипломати, некои се санкционирани, а некои несвесни за своето уставно право потчинето барале дозвола за говор и јавен настап од министерот за надворешни работи, се бара член 17 став 2 од Етичкиот кодекс да биде прогласен за ништовен и да се смета како воопшто да не постоел, бидејќи укинувањето е недоволно ако се земе предвид дека одредени колеги претрпеле штети по својот углед и финансии само заради својата слобода на говор и право на јавен настап гарантирани со Уставот.

3. Судот на седницата утврди дека оспорениот член 17 став 2 од Етичкиот кодекс за вработените во Министерството за надворешни работи и други лица што вршат работи во и за Министерството за надворешни работи предвидува дека вработениот не може да има настап во јавноста ако за тоа претходно не добил дозвола од министерот за надворешни работи.

4. Во член 16 став 2 од Уставот се предвидува дека се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање институции за јавно информирање.

Според член 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, која Конвенција е дел од внатрешниот правен поредок на Република Северна Македонија согласно член 118 од Уставот, секој човек има право на слобода на изразувањето. Ова право, во смисла на став 1 од наведената одредба ги опфаќа слободата на мислење и слободата на примање и пренесување информации или идеи, без мешање на јавната власт и без оглед на границите.

Во член 10 став 2 од наведената конвенција, се предвидува дека остварувањето на овие слободи, коешто вклучува обврски и одговорности, може да биде под одредени формалности, услови, ограничувања и санкции предвидени со закон, кои во едно демо-

кратско општество претставуваат мерки неопходни за државната безбедност, територијалниот интегритет и јавната безбедност, заштитата на редот и спречувањето на нереди и злосторства, заштитата на здравјето или моралот, угледот или правата на другите, за спречување на ширењето на доверливи информации или за зачувување на авторитетот и непристрасноста на судството.

Законот за надворешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.46/2006, 107/2008, 26/2013, 39/2014, 61/2015 и 226/2015), во глава V посветена на „Работните односи“ во Министерството за надворешни работи, поконкретно разработени во членовите 63 - 85, пропишува дека услов за вработување во Министерството, покрај другото, е и посебниот услов кандидатот да има соодветен безбедносен сертификат кој е децидно предвиден во член 63-а став 3 алинеја 7 од Законот за надворешни работи.

Понатаму, според член 67-а став 1 од Законот, вработените во Министерството се должни да ги чуваат класифицираните информации со степен на класификација определен согласно со закон до кои дошле во вршењето на работите и задачите во Министерството. Во ставот 2 на наведениот член од Законот е предвидено дека обврската за чување на класифицираните информации од ставот 1 на овој член трае сè до нивната декласификација.

Членот 72 од Законот за надворешни работи, која одредба е основа за донесувањето на Етичкиот кодекс, предвидува дека дипломатот треба да ги почитува највисоките стандарди на сопствениот интегритет и интегритетот на дипломатската служба во извршување на сите обврски. Стандардите на однесување се утврдуваат со Етички кодекс кој го донесува министерот. Однесувањето спротивно на Етичкиот кодекс претставува повреда на службената должност.

Законот за класифицирани информации („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.275/2019), во член 6 точка 8 го пропишува значењето на изразот „безбедносен сертификат за физичко лице“ определувајќи дека е тоа документ со кој се потврдува дека за физичкото лице не постои безбедносен ризик за пристап и ракување со класифицирани информации, како и на изразот „класифицирана информација“, при што под тој израз законодавецот подразбира информација од делокругот на работа на орган на државната и локалната власт основан согласно со Уставот на Република Северна Македонија и со закон, правно лице основано од

Републиката или од општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје или други правни лица којашто се однесува на јавната безбедност, одбраната, надворешните работи или безбедносни или разузнавачки активности на државата која согласно со закон мора да се заштити од неовластен пристап и е обележана со соодветен степен на класификација согласно со овој закон. Класифицирани информации може да претставуваат и документи, технички средства, машини, опрема, односно одвоени компоненти или оружје или алати што се произведени или се во процес на производство, како и доверливите пронајдоци што се однесуваат на одбраната и се од интерес на безбедноста на државата.

Во член 8 став 3 од Законот се утврдуваат четири степени на класификација на заштитата на информациите: државна тајна, строго доверливо, доверливо и интерно.

Член 9 став 1 од Законот ја дефинира информацијата со степен на заштита „државна тајна“ како непоправлива штета на трајните интереси на Република Северна Македонија, а во став 2 е дефинирана информацијата со степен на заштита „строго доверливо“ како исклучително сериозна штета за виталните интереси на Република Северна Македонија, информацијата со степен на заштита „доверливо“ како сериозна штета за важните интереси на Република Северна Македонија е дефинирана во став 3 на член 9 од Законот и информацијата со степен на заштита „интерно“ како штета за работењето на државните и локалните органи.

Од изнесената уставна одредба произлегува дека на граѓаните на Република Северна Македонија им се гарантира слободата на говорот и јавниот настап, а од наведената одредба на Европската конвенција произлегува дека секој човек има право на слобода на изразувањето, дека тоа право ги опфаќа слободата на мислење и слободата на размена на информации или идеи и дека овие слободи можат да бидат ставени под одредени ограничувања доколку е тоа неопходно, меѓу другото, за спречување на ширење на доверливи информации.

Понатаму, од изнесените одредби на Законот за надворешни работи произлегува дека вработените во Министерството за надворешни работи може да се вработат во тој орган доколку го исполнуваат, покрај другото, и посебниот услов - да имаат соодветен безбедносен сертификат, дека вработените во Министерството имаат законска обврска да ги чуваат класифицираните инфор-

мации до кои дошле во вршењето на работите и задачите на Министерството и дека се должни да се придржуваат до стандардите на однесување утврдени со Етичкиот кодекс, а во спротивно истите чинат повреда на службената должност.

Од наведените одредби на Законот за класифицирани информации Судот оцени дека класифицирана информација е и информација од делокругот на орган на државната власт којашто се однесува на надворешните работи, дека не постои безбедносен ризик за ракување со класифицирани информации ако физичкото лице има безбедносен сертификат и дека информациите заштитени со еден од четирите степени на класификација треба да спречат настанување непоправлива штета, исклучително сериозна штета, сериозна штета или штета за Република Северна Македонија.

Имајќи ги предвид изнесените уставни, меѓународно-правни и законски одредби, произлегува дека пропишувањето обврска, во член 17 став 2 од Етичкиот кодекс, вработените во Министерството за надворешни работи да добијат претходна дозвола за јавен настап од министерот за надворешни работи за теми поврзани со нивните службени должности, не и за други теми надвор од нивниот делокруг, има правна основа во наведените внатрешно-правни и меѓународно-правни правила.

Од наведените причини, Судот оцени дека не може основано да се доведе во прашање согласноста на оспорениот член 17 став 2 од Етичкиот кодекс, со Уставот на Република Северна Македонија, како и со одредбите од Законот за надворешни работи и Законот за класифицирани информации.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот, го донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: м-р Татјана Васик-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и м-р Фатмир Скендер.

(У.бр.110/2023 од 03.10.2023)

63.

У.бр.85/2023

- Надоместок на штета предизвикана од каснување од бездомни кучиња

Со предвидувањето во оспорената одлука на Општина Ресен на вонсудско спогување за надомест на штета предизвикана од кучиња скитници помеѓу општината и засегнатиот граѓанин не се повредува уставното начело на владеењето на правото и поделбата на власта од член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот и оспорената одлука е во согласност и со Законот за локалната самоуправа, Законот за комуналните дејности и Законот за заштита и благосостојба на животните.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 18 октомври 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за утврдување на надоместок на штета предизвикана од каснување од бездомни кучиња („Службен гласник на Општина Ресен“ бр.6/2022), донесена од Советот на Општина Ресен.

Образложение

I

До Уставниот суд на Република Северна Македонија, Никола Источки, адвокат од Ресен, достави иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на Одлуката означена во диспозитивот на ова решение.

Подносителот смета дека оспорената одлука е спротивна на темелните вредности на уставниот поредок – владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска и на член 51 ставови 1 и 2 од Уставот, како и на член 36 став 1 точка 15 од Законот за локалната самоуправа. Во иницијативата подносителот го цитира член 36 од Законот за локалната самоуправа во кој се набројани надлежностите на советот на единицата на локалната самоуправа, при што во точка 15 е наведено дека советот врши и други работи утврдени со закон. Според подносителот на иницијативата, во Република Северна Македонија во ниту еден материјален закон, вклучувајќи ги Законот за комунални дејности и Законот за заштита и благосостојба на животните не е предвидена надлежност на општината да носи одлуки за надоместок на штета од каснување на бездомни кучиња, така што со донесувањето на оспорената одлука Советот на Општина Ресен си дава улога на законодавна власт, ставајќи се над Уставот и Законот за локална самоуправа. Од тие причини подносителот предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената одлука и истата да ја поништи или укине.

II

На седницата Судот утврди дека Советот на Општина Ресен на седницата одржана на 25 мај 2022 година донел Одлука за утврдување на надоместок на штета предизвикана од каснување од бездомни кучиња и истата е објавена во „Службен гласник на Општина Ресен“ бр.6/2022 од 26 мај 2022. Одлуката содржи 8 члена. Во член 1 од Одлуката е утврдено дека надоместокот на материјална и нематеријална штета предизвикана од каснување на бездомни кучиња го исплаќа Општина Ресен. Во член 2 е утврдено дека надоместокот на штета не може да биде повисок од 100.000,00 денари. Во член 3 од Одлуката е предвидено дека начинот и постапката за утврдување и исплата на надоместокот ќе се уредат со правилник што го донесува градоначалникот, до-

дека со член 4 се предвидува формирање на Комисија за постапување по барањата за надоместок на штета. Согласно член 5 од Одлуката подносителот на барањето за надоместок на штета и градоначалникот склучуваат спогодба за исплата на справедлив износ. Член 6 од Одлуката предвидува постапката да се применува и на започнати судски постапки против Општина Ресен за надоместок на штета, доколку за тоа страните се согласат. Член 7 од Одлуката предвидува организациска поддршка на Комисијата да биде обезбедена од администрацијата на Општина Ресен и дека надоместокот за членовите на комисијата ќе се обезбеди од Буџетот на Општина Ресен. Член 8 е завршна одредба за влегување во сила на одлуката.

III

Согласно член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 9 од Уставот, владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска и локалната самоуправа 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.

Во Амандманот XXV на Уставот е предвидено дека судската власт ја вршат судовите. Видовите, надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и составот на судовите, како и постапката пред нив, се уредуваат со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Според точка 1 од Амандманот XVII со која се заменува став 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 член 115 став 2 од Уставот, општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон, а

надзорот над законитоста на нејзината работа го врши Републиката.

Надлежностите на општините се утврдени во Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“ бр. 5/2002). Член 20 од Законот се однесува на т.н. општа надлежност на општината според која 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. Согласно член 21 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. Листата на надлежности на општините е утврдена во член 22 и во оваа листа, меѓу другите надлежности, во точка 4. е предвидено вршење на комуналните дејности, додека пак во точка 13 е предвидено дека општината врши и други работи определени со закон. Согласно член 62 од Законот, во вршењето на работите од својата надлежност советот на општината донесува прописи и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон.

Комуналните дејности понатаму се прецизирани и дополнети во Законот за комунални дејности („Службен весник на РМ“ бр. 95/2012, 163/2013, 42/2014, 44/2015, 147/2015, 31/2016, 64/2018, 302/2020). Во член 5 од Законот како комунална дејност е определено уловување на животни скитници, којашто комунална дејност според член 14 став 3 од Законот е определена како услуга за задоволување заедничка потрошувачка.

Заштитата и благосостојбата на домашните миленици и бездомни животни и обврските на општините во врска со бездомните кучиња се уредени со Законот за заштита и благосостојба на животните („Службен весник на Република Македонија“ бр.149/2014, 149/2015, 53/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.65/2023).

Според член 28 став 1 од овој закон, општината, општините во Градот Скопје, односно Градот Скопје, се надлежни да вршат собирање на бездомните кучиња, односно нерегистрирани кучиња и регистрирани кучиња доколку ги затекнат на јавни површини без присуство на сопственикот и привремено да ги сместат во соодветни објекти-прифатилишта. Во овие објекти треба да се обе-

збеди елементарна заштита на животните од непогодни временски услови и да се обезбеди нивно ефикасно затворање. Заловувањето на бездомните кучиња се врши од страна на квалификувани лица на начин кој нема да предизвика непотребна болка или страдање. Прифатилиштата треба да обезбедат спроведување на соодветни мерки и персонал со цел за ефикасна заштита на животните, редовно хранење и напојување и доколку е неопходно лекување на животните. За контрола на популацијата на бездомните кучиња, општината, општините во Градот Скопје, односно Градот Скопје треба заловените бездомни кучиња привремено да ги смести во прифатилиште каде кучињата треба да се кастрираат, односно ојаловуваат, здравствено се третираат, на нив да се изврши превентивна здравствена заштита и тест за социјализација согласно со прописите од областа на ветеринарното здравство по што истите треба да се вдомат или вратат во реонот од каде што биле заловени. Бездомните кучиња треба да бидат трајно обележани со микрочип, а во случај на бездомни кучиња вратени во реонот на заловување и со други видливи средства за идентификација, на начин кој нема да предизвика непотребна болка или страдање. По исклучок, општината, општините во Градот Скопје, односно Градот Скопје може да применат и други пропишани методи за контрола на популацијата на бездомните кучиња. Општината, општините во Градот Скопје, односно Градот Скопје треба да изготват и усвојат повеќегодишен план и програма врз основа на кој ќе се врши контролата на популација на бездомните кучиња и истите да ги достават на одобрување до Агенцијата.

Според член 4 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.96/2019) судот одлучува во постапка пропишана со закон за правата на човекот и граѓанинот и правно заснованите интереси и за споровите меѓу граѓаните и другите правни субјекти. Стварната надлежност на судовите е пропишана во член 30 од Законот, според кој основните судови со основна надлежност се надлежни да одлучуваат во прв степен по граѓански спорови, и тоа за спорови во имотно-правните и други граѓанско-правни односи на физички и правни лица, чија вредност е до 50.000 евра во денарска противвредност и за надоместок на штета која не надминува 50.000 евра во денарска противвредност.

Од наведените уставни одредби произлегува дека локалната самоуправа е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија која се изразува преку уставно гарантираната самостојност на општините при вршењето на нивните надлежности утврдени со Уставот и со закон за прашања од локално значење.

Од одредбите од Законот за локална самоуправа и Законот за комуналните дејности произлегува дека општините се исклучиво надлежни за вршење на комуналните дејности како работи од локално значење, меѓу кои спаѓа и дејноста на заловување на животни скитници. Оваа комунална дејност понатаму е прецизирана во Законот за заштита и благосостојба на животните во кои се предвидени конкретни обврски за општината во врска со бездомните кучиња што опфаќаат собирање, односно заловување на бездомни кучиња, нивно сместување во прифатилишта во кои им се обезбедува сместување, храна и заштита. Во Законот се предвидени и конкретни мерки за контрола на популацијата на бездомни кучиња како што се кастрирање, ојаловување, здравствен третман и социјализација согласно со прописите на ветеринарното здравство, како и други пропишани методи за контрола на популацијата на бездомните кучиња. Сите овие дејствија и мерки во Законот се утврдени како обврски на општината, општините во Градот Скопје, односно Градот Скопје, кои исто така треба да изготват и усвојат повеќегодишен план и програма врз основа на кој ќе се врши контрола на популацијата на бездомните кучиња. Со овие одредби од Законот за заштита и благосостојба на животните на општините директно со закон им се дава обврска да се грижат за контрола на популацијата на кучиња скитници, што е комунална дејност од јавен интерес и служи за задоволување на заедничката потрошувачка.

Со оглед на тоа што станува збор за законска обврска, според мислењето на Судот, не е спорно дека невршењето или пропустите во вршењето на должностите во врска со контролата на популацијата на бездомни кучиња повлекува одговорност на општината во случај кога поради зголемениот број на кучиња скитници по улиците ќе дојде до напади од страна на кучињата врз луѓето што може да има за последица нанесување на повреди и загрозување на животот и здравјето на луѓето. Одговорноста на општината повлекува и одговорност за надомест на штета предизвикана од напад од кучиња скитници. Општината во вакви случаи може

да биде тужена странка што е очигледно и од многубројните судски постапки пред основните судови во земјата кои ја признаваат пасивната легитимација на општините во случај кога на нивна територија е нападат граѓанин од страна на куче, под услов да се работи за бездомно куче, односно куче скитник.

Оттука, со оспорената одлука, според Судот, се предвидува еден вид на вонсудско решавање, односно вонсудско спогодување помеѓу општината и граѓанинот кој претрпел штета поради каснување од куче скитник, со што се овозможува побрзо и поедноставно обесштетување на граѓанинот, а на општината ѝ се овозможува да ги избегне судските трошоци доколку постапката би се водела исклучиво пред суд.

Судот смета дека дадената можност со оспорената одлука општината да одлучува за надоместок на штета предизвикана од напад на кучиња скитници, не претставува навлегување во судската власт и повреда на принципот на поделбата на власта од член 8 став 1 алинеја 4 од Уставот како што тврди подносителот на иницијативата, бидејќи ова овластување произлегува како последица од неизвршување на со закон утврдената надлежност на општината да се грижи за кучињата скитници на нејзината територија и за контрола на популацијата на овие кучиња. Со ова не се задира во судската надлежност за одлучување за надомест на штета од причина што оспорената одлука дава можност за вонсудско спогодување, но доколку истото не успее, односно во случај на спор помеѓу субјектите (пр. доколку е спорно прашањето дали нападот го извршило куче скитник или куче кое има сопственик, или пак доколку субјектите не се согласат за висината на надоместокот на штета), секогаш постои можност да се поведе судска постапка и со тужба да се бара надомест на штета. Од член 6 на Одлуката произлегува дека постапката за утврдување на висината, исплатата и начинот на решавање на барањата на граѓаните за надоместок на штета ќе се применува и на започнати судски постапки против општината, доколку за тоа страните се согласат и, во случај на спогодба за исплата на справедлив износ, општината ќе ги исплати настанатите трошоци на тужителите во судската постапка сè до нејзиното запирање. Од наведеното произлегува дека со предвиденото вонсудско спогодување за надомест на штета се елиминира потребата за водење на судска постапка, а веќе поведените постапки можат да се запрат, што во крајна линија води и до растеретување на судовите од овие

предмети во кои не постои спор помеѓу странките и коишто можат да се завршат со согласност помеѓу нив.

Според тоа, надлежноста на општината за надомест на штета од напади на кучиња скитници не ја супституира судската надлежност, туку е дадена само како можност што се темели на претходна спогодба меѓу општината и граѓанинот. Иако Законот за судовите, Законот за парничната постапка и Законот за облигационите односи упатуваат на тоа дека надоместокот на штета, во принцип, е судска работа што опфаќа одлучување во судска постапка, во ниту еден од наведените закони не е утврдено дека надоместокот на штета е исклучиво судска надлежност и дека е исклучена можноста за вонсудско спогодување меѓу засегнатите субјекти.

Компаративната анализа на прашањето, покажува дека и во земјите во регионот (Хрватска, Србија, Црна Гора, Босна) општините го имаат ова овластување да одлучуваат за надомест на штета од каснување од куче скитник.

Впрочем и Европскиот суд за човекови права во случајот *Georgel and Georgeta Stoicescu v. Romania* (апликација бр.9718/03, пресуда од 26.7.2011) утврдил дека непреземањето на мерки од страна на државата за контрола на популацијата на кучиња скитници и за заштита на физичкиот интегритет на граѓаните претставува повреда на правото на почитување на приватниот живот и на психофизичкиот интегритет на луѓето како елемент на правото на приватност, додека пак неуреденоста во поглед на надлежноста на органите на општината за надомест на штета може да покрене прашање во однос на правото на фер судење од член 6 од Конвенцијата доколку граѓаните се лишени од јасна и практична можност да бараат надомест на штета како што било во случајот со апликантките.

За Судот, исто така, се неприфатливи наводите во иницијативата дека оспорената одлука не е во согласност со член 36 од Законот за локалната самоуправа бидејќи советот не бил надлежен да носи одлуки со содржина како што е оспорената одлука, од причина што во член 36 став 1 точка 1 од Законот за локалната самоуправа како една од најзначајните надлежности на Советот е утврдено дека советот го донесува статутот на општината и други прописи. Оспорената одлука неспорно претставува пропис бидејќи се однесува на неопределен број на субјекти и го регулира

прашањето за одговорноста на општината за надоместок на штета поради неизвршување на обврските на општината во сферата на комуналните дејности кои како исклучива надлежност на општините се утврдени во Уставот, во Законот за локалната самоуправа, Законот за комуналните дејности и, во однос на конкретната комунална дејност заловување на бездомни кучиња, во Законот за заштита и благосостојба на животните.

Поради наведеното Судот утврди дека со предвидувањето во оспорената одлука на Општина Ресен на вонсудско спогодување за надомест на штета предизвикана од кучиња скитници помеѓу општината и засегнатиот граѓанин не се повредува уставното начело на владеењето на правото и поделбата на власта од член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот и дека оспорената одлука е во согласност со Законот за локалната самоуправа, Законот за комуналните дејности и Законот за заштита и благосостојба на животните.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.85/2023 од 18.10.2023)**

64.

У.бр.4/2023

- Одлука на Совет на општина Неготино

Претседателот на Владата од редот на министрите определува заменици, претседателот на Владата го заменува неговиот заменик, а претседателот на Владата може да им довери на замениците вршење на одделни работи што произлегуваат од неговите права и должности. Оттука, овластувањето на Владата да донесе Деловник за работа со кој поблиску ќе се утврди внатрешната организација, начинот на работа и други прашања од значење за работата на Владата е во функција на поблиско уредување на прашања од организационен и процеду-

рален карактер во функција на подобро организирање на работата на Владата, а со тоа и зголемување на ефикасноста на работењето на Владата на кој начин не се доведуваат во прашање уставната и законска поставеност на Владата во правниот поредок.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 14 став 1, член 27 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 14 ноември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката на Советот на Општина Неготино бр. 08-882/19 од 28 декември 2022 година, објавена во „Службен гласник на Општина Неготино“ бр.23/2022 од 29 декември 2022 година.

Образложение

I

Според наводите во иницијативата оспорената одлука со која е изгласан Буџетот на Општина Неготино е спротивна на законите и уставните одредби, односно Буџетот не е усвоен од страна на Советот на Општина Неготино, односно не е усвоен буџетски календар, и според наводите во иницијативата нема утврдено рокови, ниту пак Советот на Општина Неготино се придржува кон роковите и насоките за донесување на Буџетот, а таквите постапки се во спротивност со член 27 став 4 и став 5 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Во иницијативата се наведува дека градоначалникот на Општина Неготино најдоцна до 20 октомври во тековната година треба да предложи до Советот на Општина Неготино да ги усвои

нацрт-програмите за 2023 година, а потоа истите треба јавно да се објават, а тоа не е сторено во конкретниот случај. Понатаму во иницијативта подносителот дава насоки што е потребно да се направи со нацрт-програмите во однос на тоа дека треба да се расправа на јавна расправа, дека се прибираат мислења и предлози од страна на граѓаните, Советот на Општина Неготино е должен да ги донесе програмите, градоначалникот на Општина Неготино треба да го достави до Советот на Општина Неготино предлог-буџетот и по истиот да се води расправа во телата на Советот на Општина Неготино.

Според наводите во иницијативата на ден 27 декември 2022 година е водена расправа за предлогот на Буџетот на Општина Неготино и тоа само еден ден пред неговото донесување и до тогаш не е доставен никаков документ до членовите на Советот на Општина Неготино. На ден 28 декември 2022 година е одржана седница на Советот на Општина Неготино со дневен ред со сите предложени програми за работа и Буџетот на Општина Неготино и сите се изгласани на нетранспарентен начин и без никакво учество на граѓаните. Непочитувањето на роковите за подготвување, предлагање, доставување и донесување на Буџетот претставува прекршок на одредбите на член 40 став 1 алинеја 4 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Исто така, според наводите во иницијативата со непочитување на роковите и со недонесување на буџетскиот календар се повредени член 115 од Уставот и член 27 став 4 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Во иницијативата се напоменува дека „Службениот гласник на Општина Неготино“ е објавен на 11 јануари 2023 година после 14 дена од денот на донесување на одлуката. Од тие причини Буџетот за 2023 година на Општина Неготино е донесен незаконски и е неуставен и се предлага Уставниот суд да ја укине Одлуката заведена под број 08-882/19 од 28 декември 2022 година за усвојување на Буџетот на Општина Неготино за 2023 година. Поради наведените причини се бара донесениот Буџет за 2023 година на Општина Неготино како неуставен и незаконски, а кој е донесен со Одлука, Уставниот суд да ја укине истата.

II

На седницата Судот утврди дека врз основа на член 36 став 1 точка 2 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник

на Република Македонија“ бр.5/2002 година) и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/2004, 96/2004, 67/2007, 156/2009, 47/2011, 192/2015 и 209/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.244/2019, 53/2021, 77/2021, 150/2021 и 173/2022), Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021) и член 79 став 1 точка 4 од Статутот на Општина Неготино („Службен гласник на Општина Неготино“ бр. 3/2006, 2/2011, 9/2011, 16/2012, 16/2014, 13/2020 и 3/2022) Советот на Општина Неготино на седница број 20 одржана на ден 28 декември 2022 година донесе Буџет на Општина Неготино за 2023 година. Во Општиот дел на овој буџет, согласно член 1 од истиот е определено дека Буџетот на Општина Неготино за 2023 година се состои од: вкупни приходи 459.511.109.00, даночни приходи 70.835.000,00, неданочни приходи 24.423.000,00, капитални приходи 35.152.832,00, приходи од дотации 255.629.000,00, приходи од трансфери 44.432.983,00, приходи од донации 29.038.294,00; II вкупни расходи 475.438.253, 00 утврдени намени 474.438.253,00, резерви 1.000.000,00; III дефицит 15.927.144,00, финансирање 15.927.144,00 прилив 18.477.144,00 приливи од домашни заеми, 00 приливи од странски заеми, 00 депозити, 18.477.144 одлив, 2.550.000 отплата на главница.

Во член 2 од истиот се предвидени приходите на Буџетот по видови на приходи кој се утврдени во билансот на приходи, а расходите по основни намени се утврдени во билансот на расходи и тоа како што следува во понатамошниот текст на Буџетот кој е заведен под број 08-882/19 од 28 декември 2022 година.

III

Согласно член 8 став 1 алинеја 9 од Уставот, локалната самоуправа е утврдена како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 114 став 1 од Уставот, на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа, а според став 2 на истиот член, единици на локалната самоуправа се општините.

Во Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002), се уредуваат надлежностите на општината; непосредното учество на граѓаните во одлучува-

њето; организацијата и работата на органите на општината; општинската администрација; актите на органите; имот – сопственост на општината; надзорот над работата на органите на општината; распуштањето на советот на општината; механизмите на соработка меѓу општините и Владата на Република Македонија; месната самоуправа; заштитата на локалната самоуправа; утврдување на службени јазици во општините и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Според член 31 од Законот, органи на општината се советот и градоначалникот.

Надлежностите на советот се утврдени со член 36 од Законот, при што согласно точката 2 на овој член, во надлежност на советот е да го донесува буџетот на општината и годишна сметка на општината.

Надлежностите на градоначалникот се утврдени во член 50 од Законот, при што согласно став 1 точка 6 од овој член, градоначалникот иницира и предлага донесување на прописи од надлежност на советот, според точка 7 на истиот член, тој го предлага годишниот буџет и годишната сметка на буџетот на општината, а според точка 8 од овој член, градоначалникот го извршува буџетот на општината.

Според член 75 став 1 точка 4 од овој закон, советот се распушта ако не го донесе буџетот и годишната сметка на буџетот до 31 март во тековната година. Според став 2 на овој член, за настанувањето на еден од условите за распуштање на советот, утврдени во став 1 на овој член, градоначалникот е должен веднаш да го извести министерството надлежно за вршење на работите од областа на локалната самоуправа. Согласно член 77 став 1 од овој закон, до изборот на нов совет, работите на советот ги врши градоначалникот на општината.

Од анализата на наведената законска регулатива произлегува дека градоначалникот на општината е овластен предлагач на буџетот на општината, дека советот на општината е надлежен орган за донесување на буџетот на општината.

Според член 14 став 3 од Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/

2021), градоначалникот е одговорен за подготвување на буџетот на општината и за неговото доставување до советот на општината. Согласно член 31 од овој закон, содржината и постапката за донесување на буџетите на општините е пропишана со закон.

Со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/2004, 96/2004, 67/2007, 156/2009, 47/2011, 192/2015 и 209/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.244/2019, 53/2021, 77/2021, 150/2021 и 173/2022) меѓу другото, се уредува содржината на буџетот на општината и постапката за донесување на буџетот на општината. Така, според член 22 став 1 на овој закон, Буџетот на општината се изготвува, донесува и извршува во согласност со Законот за буџетите, ако со овој закон поинаку не е уредено.

Согласно член 23 став 5 од истиот закон, со донесувањето на буџетот, советот на општината донесува одлука за извршување на буџетот.

Според наводите во иницијативата Буџетот на Општина Неготино е донесен во спротивност на законите и уставните одредби, односно Буџетот не е усвоен од страна на Советот на Општината Неготино, односно не е усвоен буџетски календар, нема утврдено рокови, ниту пак Советот на Општина Неготино се придржува кон роковите и насоките за донесување на Буџетот, а таквите постапки се во спротивност со член 27 став 4 и став 5 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби Судот утврди дека оспорениот буџет е донесен од надлежен орган согласно со закон, а прашањата за видот, содржината и финансиските средства на Буџетот не се прашања за кои одлучува Уставниот суд, ниту може од овој аспект да се доведе во прашање уставноста и законитоста на оспорените акти.

Во согласност со наведената законска регулатива, видно од доставената документација, градоначалникот на Општина Неготино предложил до Советот на Општина Неготино, Предлог-буџет на Општина Неготино за 2023 година и Предлог-одлука за извршување на Буџетот на Општина Неготино за 2023 година, и дека овие предлози биле ставени на дневниот ред на седницата на Советот закажана за 28 декември 2022 година.

Од доставениот Записник од 20-тата седница на Советот на Општина Неготино одржана на ден 28 декември 2022 година (бр. 08-882/19 од 31.03.2008 година), може да се утврди дека дневниот ред за оваа седница бил усвоен, бил усвоен Буџетски календар со број 08-882/21 од 28 декември 2022 година, по што била отворена расправа по првата точка Предлог-буџет на Општина Неготино за 2023 година. Потоа, Советот ја усвоил и Предлог-одлуката за извршување на Буџетот на Општина Неготино со број 08-882/20 од 28 декември 2022 година, за 2023 година. Од страна на градоначалникот, претседателот на Советот и советниците се презентирани програмите за работа на Општина Неготино и Буџетот за 2023 година и собрани се мислења, предлози и сугестии од граѓаните кои се имплементирани во програмите за работа на Општината. Одлуката на Советот на Општина Неготино бр. 08-882/19 од 28 декември 2022 година е објавена во „Службен гласник на Општина Неготино“ бр.23/2023 од 29 декември 2022 година.

Од анализа на наведената законска регулатива произлегува дека градоначалникот на општината е овластен предлагач на буџетот на општината, дека советот на општината е надлежен орган за донесување на буџетот на општината и дека со донесувањето на буџетот, советот на општината донесува одлука за извршување на буџетот. Согласно член 27 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се уредува буџетски процес според кој министерот за финансии, најдоцна до 30 септември во тековната година, изготвува буџетски циркулар за наредната година. Со буџетскиот циркулар општините се известуваат за основните макроекономски индикатори, главните насоки за изготвување на општинскиот буџет, максимални износи на сопствени приходи на основниот буџет, дотациите за општината што ќе се трансферираат од Буџетот на Република Северна Македонија, од буџетите на фондовите, како и од приходите од други извори. Во буџетскиот циркулар се утврдува формата и содржината на буџетот на општината. Роковите за планирање на општинскиот буџет се регулираат со буџетски календар донесен од советот на општината. Со буџетскиот календар се утврдуваат роковите во кои: градоначалникот до општинските буџетски корисници ги доставува главните насоки за изготвување на финансиските планови; општинските буџетски корисници ги доставуваат своите финансиски планови до градоначалникот и градоначалникот го доставува предлогот на буџетот до советот на општината.

Имајќи ја во вид надлежноста на Уставниот суд на Република Северна Македонија утврдена во член 110 од Уставот, според која Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите, Судот оцени дека за основаноста на наводите во иницијативата Судот е надлежен да одлучува за тоа дали оспорената одлука била донесена во согласност со постапка пропишана со Законот за локалната самоуправа, Законот за буџети, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и Деловникот на Општина Неготино, односно Судот оцени дека оспорениот буџет е донесен од надлежен орган согласно со закон, а прашањата за видот, содржината и финансиските средства на Буџетот не се прашања за кои одлучува Уставниот суд, ниту може од овој аспект да се доведе во прашање уставноста и законитоста на оспорените акти.

За оценка на уставноста и законитоста на оваа одлука, од аспект на постапката за нејзино донесување, според Судот од значење е дали истата е донесена од страна на надлежните органи утврдени со закон. Во оваа смисла, Судот утврди дека оспорената одлука била предложена и донесена од надлежните органи утврдени со закон. Ова од причина што не е спорно дека градоначалникот е овластен предлагач на буџетот, но надлежен орган за негово усвојување е советот на општината, и тоа на јавна седница на која се расправа за буџетот, што било сторено во конкретниот случај, и дека постои законска обврска, со донесувањето на буџетот, советот на општината да донесе и одлука за извршување на буџетот.

Поради наведеното, Судот утврди дека наводите во иницијативата се неосновани во однос на тоа дека оспорената одлука не била донесена согласно со наведените закони, со што постапката за донесување на оспорената одлука била спротивна на член 27 став 4 и став 5 и член 40 став 1 алинеја 4 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, односно со непочитување на роковите и со недонесување на буџетски календар повреден е член 115 од Уставот, се неосновани, поради што Уставниот суд не го постави прашањето за согласноста на оспорената одлука со Уставот и со закон.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение. (У.бр.4/2023 од 14.12.2023)

65.

У.бр.172/2023

- Статут на Адвокатска комора

Со оспорената одредба од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија се регулира начинот на проверка на фактите од член 12 од Законот за адвокатура, а истовремено дава и можност со понизок акт да се определи дали лицето ужива углед, дали е достоино за вршење адвокатска дејност, вклучително од аспект на познавање на адвокатската етика регулирана во актите на Комората и дали врши работи кои се неспојливи со адвокатурата, Оттука, оспорената одредба не е во спротивност на член 8 став 1 алинеи 1 и 3, член 23, член 32 и член 51 од Уставот, ниту на член 12 од Законот за адвокатурата, ниту на член 31 став 1 од Законот за административните службеници, односно на Законот за работните односи на кои се повикува подносителот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 20 декември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 67 став 2 од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 169/2011, 68/2012, 76/2013, 113/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 95/2019, 54/2023 и 142/2023).

Образложение

I

Стевче Стојанов од с.Ново Коњарево, Струмица, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената одредба означена во диспозитивот на ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорената одредба не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 1 и 3, член 23, член 32 и член 51 од Уставот на Република Северна Македонија, со член 12 од Законот за адвокатурата, со член 31 став 1 од Законот за административните службеници, како и со Законот за работните односи.

Подносителот наведува дека преку правното нормирање на актите на Адвокатската комора на Република Северна Македонија се нарушува принципот на владеење на правото, бидејќи сите државни органи и Коморите во Републиката се должни да ги почитуваат позитивните законски прописи, односно правните норми. Ова особено во делот, дали некое лице ужива углед или не, што истото според подносителот не претставува правна норма, туку морална норма.

Оттаму, општо познат факт е дека не само во правната наука, туку и во социолошката, етнолошката, филозофската и секоја друга општествено-хуманистичка наука, не постои никаков законски и друг правен начин тоа да се утврди, па оттаму може Адвокатската комора на Република Северна Македонија да го злоупотреби монополот за издавање на адвокатски лиценци и

произволно да не додели адвокатска лиценца на некое лице и покрај тоа што истото може да ги исполнува општите и посебните услови, а сè само поради условот дека не ужива углед, нешто што ниту може, ниту смее да биде предмет на нормативно уредување.

Угледот, како морална норма, не може во нормативните правни акти да биде поврзан со осудуваноста на некое лице, особено не во член 67 став 2 од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија, бидејќи законодавецот и во Законот за адвокатурата, Законот за административните службеници, па и Законот за работни односи, јасно предвидува дека некое лице за да се вработи или да не му престане работниот однос, може да биде дури и осудувано на ефективна казна затвор до шест месеци. Облигационо и кумулативно се предвидува да не му е изречена мерка забрана за вршење на професија, дејност и должност, што е сосема оправдано и законито.

Адвокатурата е јавна функција, а со тоа кумулативниот услов некое лице да ужива углед, нешто што не е правна, туку морална норма е спротивен на член 23 од Уставот на Република Северна Македонија.

Условот некое лице да ужива углед претставува спротивност и на член 32 од Уставот на Република Северна Македонија, бидејќи согласно Уставот, Законот за адвокатурата и Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија, јавната функција адвокат во Република Северна Македонија е професионална и истата е неспојлива со вршење на друга јавна функција или професија. Согласно позитивните законски прописи, кога некое лице во Република Северна Македонија станува адвокат, истото се смета за вработено, односно веднаш заснова редовен работен однос на неопределено време. Со условот од оспорената одредба, некое лице да ужива углед, може да му се ускрати уставно загарантираното право на работа како што е предвидено во член 32 од Уставот на Република Северна Македонија.

Според подносителот, во член 12 од Законот за адвокатурата како *lex specialis* кој ја регулира оваа материја и којшто се цитира и во Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија, не постои услов уживање на углед за вршење на адвокатската професија. Оттаму, Законот е повисок правен акт од Статутот, па согласно тоа Статутот мора да биде во согласност со Уставот и законите, па поради тоа во делот на член 67

став 2 од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија, каде што се бара некое лице да ужива углед, истиот сам по себе е противуставен и противзаконски, бидејќи не е во согласност со повисокиот правен акт – Законот за адвокатурата.

Освен тоа, во член 12 од Законот за адвокатурата е предвидено, покрај другите услови, лицето кое се запишува во Именикот на адвокати да ги исполнува и општите услови за засновање на работен однос во органите на државната управа. Истото е дефинирано во Законот за административните службеници, каде во член 31 став 1 е наведено кои се општите услови за засновање на работен однос, односно да е државјанин на Република Северна Македонија, активно да го користи македонскиот јазик, да е полнолетен, да има општа здравствена способност за работното место и со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна забрана на вршење професија, дејност или должност.

Оттаму, условот „углед“ не е предвиден во Законот за академија за судии и јавни обвинители, Законот за извршување ниту во Законот за нотаријат. За некое лице во Република Северна Македонија, да стане судија, јавен обвинител, извршител или нотар, не се бара да исполнува дополнителен услов „углед“, туку само да ги исполнува општите и посебните услови за засновање на работен однос за тоа место, каде што некои од овие професии имаат дури и многу поважна улога во општеството од професијата адвокат, па поради тоа, граѓаните се ставаат во нерамноправна положба и се нарушува принципот на владеење на правото.

II

Судот на седницата утврди дека со оспорениот член 67 став 2 од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 169/2011, 68/2012, 76/2013, 113/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 95/2019, 54/2023 и 142/2023) е предвидено „Пред донесување на одлуката по барањето за прием, Комисијата за прием ќе изврши проверки на пригоден начин на фактите од член 12 од Законот за адвокатура и тоа дали лицето ужива углед, дали е достоино за вршење адвокатска дејност вклучително од аспект на познавање на адвокатската етика регулирана во актите на комората и дали врши работи кои се неспоиви со адвокатурата“.

III

Согласно член 8 став 1 алиени 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, како и владеењето на правото.

Во член 23 од Уставот е регулирано дека секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции.

Со член 32 од Уставот е утврдено дека 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.

Со член 51 од Уставот е утврдено дека во Република Северна Македонија законите мора 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 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 адвокатурата („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 199/2023), преку член 12 е предвидено дека во Именикот на адвокатите може да се запише лице, кое ги исполнува општите услови за засновање на работен однос во органите на државната управа, кое ужива углед и е достоинствено за вршење на адвокатската дејност и ги исполнува следниве услови:

- да е државјанин на Република Северна Македонија или да е државјанин на држава земја членка на Европската Унија,
- да е деловно способно,
- има стекнато универзитетска диплома за дипломиран правник во Република Северна Македонија со завршено четиригодишно високо образование на правни студии VII/1 или со стекнати 300 кредити според

Европскиот кредит - трансфер систем (ЕКТС) или нострифицирана диплома од правен факултет од странство,

- активно да го зборува македонскиот јазик,

- да има положено правосуден испит во Република Северна Македонија,

- со правосилна судска одлука да не е осуден на безусловна казна затвор во траење над шест месеци, како и да не му е изречена казна забрана за вршење професија, дејност или должност, за време на траење на санкцијата,

- да не е во работен однос,

- да не врши работи кои се неспојливи со адвокатурата,

- да не му престанала функцијата судија, јавен обвинител, државен правобранител или заменик, народен правобранител или заменик, избран или именуван функционер, односно да не му престанал работниот однос како државен службеник, нотар, заменик или помошник нотар, извршител или заменик извршител, со конечна одлука во судска, дисциплинска или друга постапка со која е утврдена одговорност во вршење на функцијата односно службата додека не поминат пет години од конечноста на одлуката и

- да достави доказ за завршена почетна обука при Центарот за едукација на Адвокатската комора.

Во член 5 од Законот е утврдено дека самостојноста и независноста на адвокатурата како јавна служба се остварува со слободно и независно вршење на адвокатската дејност, слободен избор на адвокатот, организирање на адвокатите во Адвокатска комора и нејзино финансирање, автономно донесување на акти за работа на Адвокатската комора на Република Северна Македонија и нејзините органи и запишување и бришење од Именикот на адвокатите, Именикот на адвокатските друштва, Именикот на странските адвокати, Именикот на странските адвокатски друштва, Именикот на адвокатските стручни соработници, Именикот на адвокатските приправници и донесување на Кодекс на адвокатската етика.

Според член 34 став 2 точка 6 од Законот, Адвокатската комора на Република Северна Македонија донесува акти на Комората.

Со член 37 од Законот се утврдува дека со Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија се уредуваат, особено: делокругот, организацијата и работата на органите на Комората, начинот и постапката за упис во Именикот на адвокатите, Именикот на адвокатските друштва, Именикот на стра-

нските адвокати, Именикот на странските адвокатски друштва, Именикот на адвокатските стручни соработници и Именикот на адвокатските приправници, органите што ја водат дисциплинската постапка и нивната надлежност и постапката за изрекување дисциплинска мерка, актите и постапката за нивно донесување, водење на Именикот на адвокатите, Именикот на адвокатските друштва, Именикот на странските адвокати, Именикот на странските адвокатски друштва, Именикот на адвокатските стручни соработници и Именикот на адвокатските приправници и правата и должностите на адвокатите, адвокатските стручни соработници и адвокатските приправници, како и одредбите за осигурување на адвокатите од одговорност за штета.

Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија е објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 169/2011, 68/2012, 76/2013, 113/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 95/2019, 54/2023 и 142/2023.

Со член 1 од Статутот се уредуваат јавните овластувања, делокругот на работа, организацијата и работата на Адвокатската комора на Република Северна Македонија (во натамошниот текст Комората), нејзините органи и тела, општите акти и постапката за нивно донесување, начинот и постапката за прием, упис и бришење од Именикот на адвокатите, Именикот на адвокатските друштва, Именикот на адвокатските стручни соработници и Именикот на адвокатските приправници, правата и должностите на адвокатите, адвокатските стручни соработници и адвокатските приправници, постапката за издавање и одземање на лиценца, постапката за полагање на адвокатски испит, услови за осигурување од одговорност за адвокатот и адвокатското друштво од штета, финансирање на Комората и други прашања.

Според член 33 од Статутот, општи акти на Комората се: Статут на Комората, Кодекс на адвокатската етика, Тарифа за награда и надоместок за трошоците на адвокатите, Правилник за дисциплинска одговорност, Деловници за работа на органи и тела на Комората, правилници и одлуки и други акти кои имаат карактер на општи акти.

Согласно член 34 од Статутот, актите на Комората мора да бидат во согласност со Уставот, Законот за адвокатурата и другите закони.

Од анализата на наведените уставни, законски и статутарни одредби, наспроти наводите во иницијативата, Судот утврди дека истите се неосновани од повеќе причини.

Оттаму, поимот углед како дел од концептот на човечкото достоинство, не подлежи на прецизно нормирање преку кое со сигурност или доследност би се определило одредено поведение. Но, истото не смее да се претстави како недозволен, или уште помалку како непостоечки услов за исполнување на одредени професионални квалификации.

Доколку угледот како правен принцип се формулира на таков начин што ќе се дозволи секој да го толкува поединечно, а особено кога некој се повикува на угледот во една правна средина, тогаш принципот на углед нема да биде конзистентен во склад со основните стандарди на владеење на правото, со што ќе им се даде повод на оние кои го критикуваат принципот на углед, да го толкуваат како бесмислен и потенцијално штетен во едно правно опкружување.

Во однос на професионалниот интегритет и етика, барањето од лицето да има углед е од суштинско значење за одржување на интегритетот и етичките стандарди на правната професија. Адвокатската професија често вклучува високо ниво на доверба, а угледот на адвокатите може значително да влијае на довербата на јавноста во правниот систем. Во однос на историските практики во рамките на правната професија, условот за углед и добра репутација е долготрајна традиција и е вкоренета во историскиот развој на правната етика.

Имено, од цитираните уставни и законски одредби се согледува дека самостојноста и независноста на адвокатурата за внатрешното уредување и носење на акти на комората се операционализира со член 53 од Уставот на Република Северна Македонија, преку член 5 од Законот за адвокатура. Според тоа, Законот за адвокатура ѝ дава право на Адвокатската комора самостојно и автономно да ги носи своите акти како што се Статутот, правилниците за работа, како и самиот Кодекс на адвокатска етика.

Адвокатската комора има надлежност да носи акти на Комората со кои се уредува начинот на нејзиното работење, но и начинот на прием на кандидати за упис во Именикот на адвокатите, како и да се грижи за самиот углед на адвокатурата.

Член 12 од Законот за адвокатурата, предвидува услови со кои во Именикот на адвокати може да се запише лице кое ги исполнува општите услови за засновање на работен однос во органите на државната управа, ужива углед и е достоино за вршење на адвокатската дејност. Воедно, со истата одредба се пропишуваат и дополнителни услови кои треба да ги исполни лицето кое претендира да биде запишано во Именикот на адвокатите.

Со член 12 став 1 од Законот за адвокатурата е пропишано дека лицето кое сака да се запише во Именикот на адвокатите, задолжително треба да „ужива углед“ и да е „достојно за вршење на адвокатската дејност“.

Оттука, оспорената одредба од член 67 став 2 од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија е одредба која е втемелена на цитираната законска одредба и претставува само нејзино натамошно разработување. Во ситуација доколку не биде извршена проверка на законски пропишаните услови, таквата законска обврска би претставувала празна обврска, односно услов кој не би бил проверлив. Тргувајќи од фактот дека самиот Устав преку член 53 предвидел, дека адвокатурата е самостојна и независна служба, а секако проверката на постоењето на овие два со закон утврдени услови за прием во адвокатурата, припаѓаат на Адвокатската комора. Оттаму, не може да се очекува дека некој друг орган би ја вршел таа проверка.

Самостојноста на адвокатурата се огледа и во тоа што самата врши упис во Именикот на адвокатите, а за истото навремено проверува дали се исполнети законските услови кои децидно се наведени во член 12 од Законот за адвокатурата. Оттука, Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија не пропишува нови услови за прием во адвокатурата, надвор од пропишаните со Законот за адвокатура.

Во однос на правото, Адвокатската комора на Република Северна Македонија да издава лиценци и да внимава на угледот на кандидатот, тоа ѝ дава на Адвокатската комора потребна дискреција да ја процени севкупната способност и соодветноста на поединците за вршење на оваа правна професија. Оваа дискреција е од клучно значење за одржување на стандардите и етичките одговорности поврзани со практикувањето на правото. Оттаму, уставните одредби со кои е регулирана адвокатурата како самостојна и автономна, односно независна јавна служба со јавни

овластувања, оди во поткрепа на автономијата на адвокатурата, самостојно да ја уредува својата внатрешна организација, правилата на однесување и постапување.

Од анализата на наведениот член 67 став 2 од Статутот, кој е во насока да го дообјасни начинот на избор на оние кандидати за кои Законот пропишува дека во Именикот на адвокатите може да се запише лице, кое ги исполнува општите услови за засновање на работен однос во органите на државната управа, кое ужива углед и е достоино за вршење на адвокатската дејност.

Понатаму, наводите на подносителот дека „угледот“ како услов не бил пропишан ниту со Законот за Академија за судии и јавни обвинители, ни со Законот за извршување, ниту пак со Законот за нотаријат, треба да биде земен со резерва, бидејќи сепак, Законот за судскиот совет („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.102/2019) со одредбата од член 48 став 2 предвидел дека „Советот за судија ќе избере лице кое има највисоки стручни и професионални квалитети, кое ужива углед во вршењето на судиската функција, а врз основа на наведените критериуми од истата одредба“. Оттука, може да се утврди дека и на други законски прописи не им е туѓа категоријата „углед“ како услов за избор на определено звање или пристап до одредена функција.

Тргувајќи од фактот дека со оспорената одредба од Статутот на Адвокатската комора на Република Северна Македонија се регулира начинот на проверка на фактите од член 12 од Законот за адвокатура, а истовремено дава и можност со понизок акт да се определи дали лицето ужива углед, дали е достоино за вршење адвокатска дејност, вклучително од аспект на познавање на адвокатската етика регулирана во актите на Комората и дали врши работи кои се неспојливи со адвокатурата, Судот утврди дека оспорената одредба не е во спротивност на член 8 став 1 алинеи 1 и 3, член 23, член 32 и член 51 од Уставот на Република Северна Македонија, ниту на член 12 од Законот за адвокатура, ниту на член 31 став 1 од Законот за административните службеници, односно на Законот за работните односи на кои се повикува подносителот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.172/2023 од 20.12.2023)**

I.5. РЕШЕНИЈА ЗА ОТФРЛАЊЕ НА ИНИЦИЈАТИВИТЕ

1.5.1. Ненадлежност

66.

**У.бр.110/2022, У.бр.11/2022, У.бр.112/2022 и
У.бр.124/2022**

- Одлука за преземање мерки во услови на кризна состојба во снабдување со електрична енергија

Оспорениот акт нема карактер на пропис со кој се уредуваат односи помеѓу неопределен број на субјекти на општ начин, бидејќи од неговата содржина неспорно произлегува дека во случајов станува збор за поединечен, конкретен акт донесен од Владата на Република Северна Македонија, со кој се одлучува за преземање на мерки за спречување на злоупотреби и манипулации при обезбедување на универзална услуга на пазарот на електрична енергија, во услови на постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија, и тоа само за општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје кои не можат да основаат јавно претпријатие, друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво за вршење дејност од јавен интерес – јавно осветлување.

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“ број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 5 април 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛААТ иницијативите за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за преземање на мерка во услови на постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија бр.41-9773/3 од 30 октомври 2022 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 232/2022).

2. Марко Колев - градоначалник на Општина Велес, Ацо Ристов - градоначалник на Општина Радовиш, Заедницата на единиците на локалната самоуправа - ЗЕЛС и Борче Јовчески – градоначалник на Општина Прилеп, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијативи за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката означена во точката 1 од ова решение.

Според иницијативите, оспорената одлука не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 9, член 51, член 52 и член 55 од Уставот на Република Северна Македонија, како и со член 1, член 2, член 4 и член 4-а од Законот за јавните претпријатија, со член 2, член 4 став 1 точка 4, член 5 став 1 точка 11 од Законот за комуналните дејности, со член 21, член 22 и член 24 од Законот за локалната самоуправа, со член 3 став 1 точка 36, член 101 став 1 точки 1, 2 и 3 од Законот за енергетика (*) и со член 32, член 34 и член 36 став 3 од Законот за Владата на Република Македонија.

Како причина за оспорување, меѓу другото се наведува дека оспорената одлука е спротивна на законите и го нарушува принципот на супрематија на уставните одредби, како и дека има ретроактивно дејство.

Понатаму, владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок, подразбира законските одредби, како и одредбите кои произлегуваат од други прописи да бидат разбирливи и прецизни, односно да се доследно применливи. Во спротивно, тогаш истите стануваат неразбирливи, непрецизни и двосмислени, ја нарушуваат функционално-логичната целина на соодветниот пропис, односно недоследно и различно се применуваат во практиката, а со тоа не се овозможува функционално владеење на правото.

Исто така, одредбите од оспорената одлука, дејствуваат *erga omnes* спрема сите единици на локалната самоуправа, од каде преку нив се врши суспензија, односно ограничена примена на Законот за јавните претпријатија, Законот за трговските друштва, Законот за комунални дејности и Законот за енергетика (*),

при што се цитираат одделни одредби од овие закони за кои се смета, исто така, дека се повредени со Одлуката.

Се наведува дека правното дејство на оспорената одлука е со суспензивно дејство, бидејќи во член 2 став 1 од истата се пропишува дека општините, Градот Скопје и општините на Градот Скопје кои до денот на влегувањето во сила на оваа одлука имале основано јавно претпријатие, друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво за вршење на дејност од јавен интерес - јавно осветлување, за време од осум дена од денот на влегувањето во сила на оваа одлука, да спроведат соодветни активности за престанување на важење на актите со кои ги основале истите.

Покрај ова, со ваква одлука не може да се ограничува правното дејство на законите, а од друга страна истата има ретро-активно дејство, сè до оној момент кога единиците на локалната самоуправа донеле основачки акти со кои се основани правните лица.

Во однос на одредбата од член 36 став 3 од Законот за Владата на Република Македонија, истата не може да биде основ за донесување на оспорената одлука затоа што мерката за која одлучила Владата, не се однесува на извршувањето на законите како што предвидува оваа законска одредба, туку е неопходно да постои одредба од друг материјален закон.

Исто така, со оспорената одлука, Владата на Република Северна Македонија ја користи позицијата и надлежностите што ги има за време на кризна состојба и ја донела спротивно на член 34 од Законот за Влада на Република Македонија, бидејќи Владата може да укине или поништи друг акт на советот или на друг орган на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје кои се од делегирана надлежност, но не и одлуки и други акти кои единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје ги носат самостојно во согласност со нивните надлежности утврдени со Уставот и Законот за локалната самоуправа.

Со донесувањето на Одлуката, Владата излегла надвор од своите надлежности и ингеренции утврдени со закон на начин што ја искористила и злоупотребила пролонгираната кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија. Притоа, постоењето на Уредбата за критериумите и условите за прогласување на кризна состојба во случаи на временски и природни непогоди, хаварии и нарушување на пазари на електрична енергија, начинот на снабдување со електрична енергија во кризна состојба, мерките што

се преземаат во случај на кризна состојба, како и правата и обврските на носителите на лиценци за вршење на електроенергетски дејности, не ѝ дава за право како извршна власт да ги врши сите работи од делокругот на Собранието, ниту пак да се меша и да ги дерогира надлежностите и прописите и актите на општините, односно на единиците на локалната самоуправа кои имаат загарантирана самостојност.

Дополнително, секој облик на трговско друштво има за цел, покрај останатото, да остварува и профит. Во ваков случај, директно се задира во јавниот интерес, но и во интересот на остварување профит. Имено, вака веќе формираните облици на друштва, меѓу другото, се формирани и поради легитимното очекување дека одредена состојба ќе се промени. Истите се формирани и регуларно забележани во јавните книги кои ги запишуваат уписите на трговските друштва и нивната основна намена и цели. Оттаму, легитимните очекувања на подносителите се веќе воспоставени на основа на закон и истите ниту можат ниту смеат да бидат предмет на самоукинување врз основа на оспорената одлука на Владата, за што се наведуваат примери и од праксата на Европскиот суд во Стразбур.

Од друга страна, оспорената одлука е пример на државна интервенција во правото на остварување на економски интерес од страна на субјекти што е недозволиво и може да се оствари само доколку кумулативно би биле исполните следните услови: интервенцијата да биде пропишана со закон и преку истата да се оствари легитимна цел во јавен интерес, односно интервенцијата да биде разумно пропорционална со целта која треба да се оствари.

Врз основа на наведеното, подносителите предлагаат Судот да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената одлука и истата да ја поништи, а до донесувањето на конечната одлука да се донесе решение за запирање на извршувањето на оспорената одлука, односно на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на истата, сè со цел да се спречи нееднаквиот однос на државата кон единиците на локалната самоуправа и наршувањето на принципот на владеење на правото и загарантираната самостојност на единиците на локалната самоуправа, како и штетните последици во вид на дополнителни трошоци по буџетот на единиците на локалната самоуправа, а и по однос на веќе основаните јавни претпријатија чија работа и постоење се укинуваат со оспорената одлука.

3. Судот на седницата утврди дека Владата на Република Северна Македонија, врз основа на член 36 став 3 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16 и 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/21), а во врска со член 7 став 1 точка 4 од Уредбата за критериумите и условите за прогласување на кризна состојба во случаи на временски и природни непогоди, хаварији и нарушувања на пазари на електрична енергија, начинот на снабдување со електрична енергија во кризна состојба, мерките што се преземаат во случај на кризна состојба, како и правата и обврските на носителите на лиценци за вршење на електроенергетски дејности („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 246/21, 300/21, 74/22, 211/22 и 218/22), на седницата, одржана на 30 октомври 2022 година, донела одлука за преземање на мерка во услови на постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија бр.41-9773/3 од 30 октомври 2022 година и истата е објавена во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 232/2022.

Одлуката содржи три члена.

Во членот 1 е предвидено дека со оваа одлука заради преземање на мерката за спречување на злоупотреби и манипулации при обезбедување на универзална услуга на пазарот на електрична енергија, во услови на постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија, општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје не можат да основаат јавно претпријатие, друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво за вршење дејност од јавен интерес – јавно осветлување.

Согласно ставот 1 од член 2 од Одлуката, Општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје кои до денот на влегувањето во сила на оваа одлука имале основано јавно претпријатие, друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво за вршење дејност од јавен интерес - јавно осветлување, за време од осум дена од денот на влегувањето во сила на оваа одлука да спроведат соодветни активности за престанување на важење на актите со кои ги основале истите.

Според став 2 од истиот член, потрошувачите на електрична енергија од категоријата јавно осветлување кои до 30.06.2021 година по сопствен избор се снабдувале со електрична енергија од снабдувач, а преминале кај универзалниот снабдувач, најдо-

цна до 1 јануари 2023 година склучуваат договор за снабдување со електрична енергија со снабдувачи на електрична енергија, додека со ставот 3 се уредува дека на потрошувачите кои нема да постапат согласно одредбите од став 2 на овој член, универзалниот снабдувач им го прекинува снабдувањето со електрична енергија како универзална услуга од 1 јануари 2023 година.

На крајот, со член 3 од оваа одлука е утврдено дека истата влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Согласно член 110 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија, 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 Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Имајќи ја предвид содржината на оспорената одлука, Судот утврди дека Владата на Република Северна Македонија одлучила да преземе одредени, конкретни мерки во услови на постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија и преку носењето на одлуката, истата дала конкретни насоки за реализација на тие мерки и истата е донесена во услови на постоење на кризна состојба врз основа на овластување содржано во Уредбата за критериумите и условите за прогласување на кризна состојба во случаи на временски и природни непогоди, хаварији и нарушувања на пазари на електрична енергија, начинот на снабдување со електрична енергија во кризна состојба, мерките што се преземаат во случај на кризна состојба, како и правата и обврските на носителите на лиценци за вршење на електроенергетски дејности.

Оттука, со оспорената одлука се преземаат, а не се пропишуваат конкретни мерки за спроведување на Законот за енергетика (*) и на она што е пропишано со Уредбата, што упатува на тоа дека станува збор за поединечна мерка која се однесува само на одредена категорија на правни субјекти, односно на општините, Градот Скопје и општините на Градот Скопје.

Од содржината на актот кој се оспорува со иницијативите, произлегува дека во конкретниот случај оспорениот акт нема карактер на пропис со кој се уредуваат односи помеѓу неопределен број на субјекти на општ начин, бидејќи од неговата содржина не-

спорно произлегува дека во случајов станува збор за поединечен, конкретен акт донесен од Владата на Република Северна Македонија, со кој се одлучува за преземање на мерки за спречување на злоупотреби и манипулации при обезбедување на универзална услуга на пазарот на електрична енергија, во услови на постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија, и тоа само за општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје кои не можат да основаат јавно претпријатие, друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво за вршење дејност од јавен интерес – јавно осветлување.

Со оглед на фактот што оспорената одлука нема карактер на пропис во смисла на член 110 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија, исполнети се процесните услови од член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, според кој Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува по истата.

Во однос на предлогот во иницијативите, 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, Судот утврди дека не се исполнети условите од член 27 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васил-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер.

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.110/2022, У.бр.111/2022, У.бр.112/2022 и У.бр.124/2022, со кое Уставниот суд одлучи да ја отфрли иницијативата за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за преземање на мерка во услови на постоење на кризна состојба

во снабдувањето со електрична енергија бр.41-9773/3 од 30 октомври 2022 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 232/2022), писмено го образложувам моето несогласување со следново

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативите поднесени од Мирко Колев, градоначалник на Општина Велес, Ацо Ристов, градоначалник на Општина Радовиш, Заедницата на единиците на локалната самоуправа ЗЕЛС и Борче Јовчески, градоначалник на Општина Прилеп (подносителите до Судот поднесоа идентични иницијативи со кои се оспорува истиот акт, поради што сите иницијативи беа здружени кон првоподнесената, и за сите се водеше единствена постапка), Судот на седницата одржана на 05.04.2023 година, со мнозинство гласови одлучи да ја отфрли иницијативата за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката, означена во насловот на ова издвоено мислење. Сметам дека наводите во иницијативите беа основани, дека оспорената одлука може уставно-правно да се проблематизира со одредбите од Уставот и законите на кои се повикаа подносителите, поради што гласав против и со почит ја искажувам мојата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Содржина на оспорениот акт:

Врз основа на член 36 став 3 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006,115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013, 139/2014, 196/2015, 142/2016, 140/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.98/ 2019), а во врска со член 7 став 1 точка 4 од Уредбата за критериумите и условите за прогласување на кризна состојба во случаи на временски и природни непогоди, хаварии и нарушувања на пазари на електрична енергија, начинот на снабдување со електрична енергија во кризна состојба, мерките што се преземаат во случај на кризна состојба, како и правата и обврските на носителите на лиценци за вршење на електроенергетски дејности („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 246/2021, 300/2021, 74/2022, 211/2022 и 218/2022), Владата на Република Северна Македонија на седницата, одржана на 30 октомври 2022 година, донесе одлука за преземање на мерка во услови на постојење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија.

Со член 1 од Одлуката е уредено дека „Со оваа одлука заради преземање на мерката за спречување на злоупотреби и манипулации при обезбедување на универзална услуга на пазарот на електрична енергија, во услови на постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија, општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје не можат да основаат јавно претпријатие, друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво за вршење дејност од јавен интерес-јавно осветлување.“

Со член 2 од Одлуката е уредено „Општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје кои до денот на влегувањето во сила на оваа одлука имале основано јавно претпријатие, друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво за вршење дејност од јавен интерес-јавно осветлување, за време од осум дена од денот на влегувањето во сила на оваа одлука да спроведат соодветни активности за престанување на важење на актите со кои ги основале истите. Потрошувачите на електрична енергија од категоријата јавно осветлување кои до 30.06.2021 година по сопствен избор се снабдувале со електрична енергија од снабдувач, а преминале кај универзалниот снабдувач, најдоцна до 1 јануари 2023 година склучуваат договор за снабдување со електрична енергија со снабдувачи на електрична енергија. На потрошувачите кои што нема да постапат согласно одредбите од став 2 на овој член, универзалниот снабдувач им го прекинува снабдувањето со електрична енергија како универзална услуга од 1 јануари 2023 година.“

3. Клучните аргументи во иницијативата се следните:

- предметната одлука дејствува *erga omnes* спрема сите единици на локалната самоуправа, на начин што со истата се врши суспензија, односно се ограничува употребата и примената на одредби од Законот за јавните претпријатија, Законот за трговските друштва и Законот за комунални дејности, пред сè во делот на основачите на јавните претпријатија;

- оспорената одлука го нарушува принципот на супрематија на правните прописи, од причина што со одлука на Влада не може да се ограничува правното дејство на законите, а од друга страна Одлуката има ретроактивно дејство, односно дејствува од моментот кога е донесена и наназад од оној момент кога единиците на локалната самоуправа донеле основачки акти со кои се основани правните лица;

- Владата поистоветувајќи ги вонредната и кризната состојба и повикувајќи се на криза во снабдувањето со електрична енергија ја носи спорната одлука која по своето дејство има сила на уредба со законска сила, односно врши суспензија и примена на законите;

- Владата ја користи позицијата и надлежностите што ги има за време на кризна состојба и ја носи предметната одлука, спротивно на член 34 од Законот за Влада, бидејќи Владата може да укине или поништи акт на советот или на друг орган на единиците на локалната

самоуправа и Градот Скопје од доверена (делегирана) надлежност, но не и одлуки и други акти кои единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје ги носат самостојно во согласност со нивните надлежности утврдени со Уставот и Законот за локалната самоуправа,

- со вака донесената одлука, Владата излегла надвор од своите надлежности и ингеренции утврдени со закон на начин што ја искористила и злоупотребила пролонгираната кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија.

Подносителите предлагаат до Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на предметната Одлука, да донесе решение за запирање на извршувањето на оспорената одлука, а потоа истата да ја поништи.

4. Мнозинството судии во образложението на својата одлука се повика на следниов аргумент:

„Од содржината на актот кој се оспорува со иницијативите, произлегува дека во конкретниот случај оспорениот акт нема карактер на пропис со кој се уредуваат односи помеѓу неопределен број на субјекти на општ начин, бидејќи од неговата содржина неспорно произлегува дека во случајов станува збор за поединечен, конкретен акт донесен од Владата на Република Северна Македонија, со кој се одлучува за преземање на мерки за спречување на злоупотреби и манипулации при обезбедување на универзална услуга на пазарот на електрична енергија, во услови на постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија, и тоа само за општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје кои не можат да основаат јавно претпријатие, друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво за вршење дејност од јавен интерес-јавно осветлување.

Со оглед на фактот што оспорената одлука нема карактер на пропис во смисла на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, исполнети се процесните услови од член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, според кој Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува по истата”.

5. Мнозинството судии, според моето уверување, погрешно и неосновано ја оценија оспорената одлука како поединечен, конкретен акт донесен од Владата на Република Северна Македонија и како таков неподобен за уставно-судска оценка.

5.1. Станува збор за апсолутно погрешна оценка на мнозинството судии, бидејќи оспорената одлука и по својот формален и по материјалниот аспект недвосмислено претставува пропис подобен за уставно-судска оценка. Од формален аспект, актите, односно прописите кои Владата ги донесува за прашања од своја

надлежност се уредени со Законот за Владата, каде во член 35 е уредено дека „за извршување на законите Владата донесува уредби со законска сила, уредби, одлуки, упатства, програми, решенија и заклучоци“. Согласно член 36 став 3 од истиот закон „со одлука Владата одлучува за одделни прашања и мерки за извршување на законите, основа стручни и други служби за своите потреби и заеднички служби за потребите на Владата и на министерствата и другите органи на државната управа“. Основ за донесување на оспорената одлука е токму член 36 став 3 од Законот за Владата, кој иако и погрешно се толкува и применува од Владата, сепак претставува основ за донесување на мерки за извршување на законите, а доколку некоја мерка се пропишува за извршување на законите како општи правни прописи, одлука која уредува таква мерка во никој случај не може да претставува поединечен конкретен акт.

Од материјален аспект, од содржината на оспорената одлука јасно произлегува дека истата се однесува на општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје кои согласно истата не можат да основаат јавно претпријатие, друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво за вршење дејност од јавен интерес-јавно осветлување, додека пак за веќе основаните до денот на влегувањето во сила на оспорената одлука, во рок од осум дена истите треба да бидат укинати, односно актите со кои општините ги основале да бидат ставени вон сила, да престанат да важат. Ако се анализираат субјектите на кои се однесува оспорената одлука, уставно-правната специфика на тие субјекти (единици на локална самоуправа), јасно се гледа дека не станува и не може да стане збор за конкретен поединечен акт, туку за пропис кој пропишува правни обврски и правни последици кои преку субјектите на кои се однесува (сите општини во Републиката и Градот Скопје, како и сите правни субјекти основани од нив за дејност јавно осветлување), но и преку нив опфаќа неопределен број правни субјекти, лица, практично сите граѓани на Републиката. Како што истакнав и на самата расправа, при утврдувањето на својата надлежност задача на Судот е да ги идентификува суштинските обележја на правните акти кои, понекогаш и без потребната форма, некогаш и без потребната содржина потпаѓаат под контрола на уставноста и законитоста ако воспоставуваат општи правила на однесување.

Во конкретниот случај, оспорената одлука, по мое уверување и по форма и по содржина претставува пропис подобен за

уставно-судска оценка бидејќи на општ начин пропишува и уредува обврски и односи на поширок круг субјекти (сите општини во Републиката и Градот Скопје и сите правни субјекти основани од нив за дејност јавно осветлување), содржи општи правила на поведение во одредена ситуација, има општозадолжителен карактер на правните последици кои од неа произлегуваат (забрана да се формираат субјекти преку суспензија на законски одредби, укинување на основачки акти), има јавно значење и истата е објавена во „Службен весник“. Притоа прописот може да има општост и кога во исто време се однесува на точно определени субјекти како во случајот - сите општини во Републиката (бројноста на субјектите на кои се однесува не е суштествен за општоста на правниот акт).

5.2. По однос на самата суштина на иницијативата и нејзините наводи, сметам дека Судот треба да се произнесе на начин што ќе утврди дека оспорената одлука е спротивна на уставните и законските одредби на кои се повикуваат подносителите на иницијативата. Имено, како што веќе истакнав, основ за донесување на оспорената одлука не може да биде одредбата од член 36 став 3 од Законот за Владата, затоа што според истата „Со одлука Владата одлучува за одделни прашања и мерки за извршување на законите; основа стручни и други служби за своите потреби и заеднички служби за потребите на Владата и на министерствата и другите органи на државната управа.“ Во конкретниот случај мерката за која одлучила Владата не се однесува за извршување на законите, туку напротив, со истата се ограничува правното дејство на законите, се прави суспензија на одредби од неколку закони (член 1, член 2, член 4 и член 4-а од Законот за јавните претпријатија, член 2, член 4 став 1 точка 4, член 5 став 1 точка 11 од Законот за комуналните дејности, член 21, член 22 и член 24 од Законот за локалната самоуправа), кои и покрај фактот што егзистираат во правниот поредок со оспорената одлука на Владата за субјектите опфатени во истата, стануваат непримениливи, односно Владата со своја одлука ја забранува нивната примена за наведените субјекти.

Легитимните цели кои Владата, несомнено, сакала да ги постигне со донесената оспорена одлука, во состојба на постоење на Уредбата за критериумите и условите за прогласување на кризна состојба во случаи на временски и природни непогоди, хаварии и нарушување на пазари на електрична енергија, начинот на снабдување со електрична енергија во кризна состојба, ме-

рките што се преземаат во случај на кризна состојба, како и правата и обврските на носителите на лиценци за вршење на електроенергетски дејности, не и дава за право на Владата како извршна власт да ги врши сите работи од делокругот на Собранието, ниту пак да се меша и да ги дерогира надлежностите и прописите и актите на општините, односно на единиците на локалната самоуправа кои имаат загарантирана самостојност. Колку и да се легитимни целите на Владата, тие мора да бидат во рамките на законите и во согласност со Уставот. Но, во конкретниот случај, Владата во суштина поистоветувајќи ги вонредната и кризната состојба и повикувајќи се на криза во снабдувањето со електрична енергија ја носи спорната одлука која по своето правно дејство има правна природа и карактеристики на уредба со законска сила, односно врши суспензија и примена на закон. Неспорно е дека Владата донесува уредби со законска сила при постоење на вонредна (и воена) состојба. Уредбите со законска сила за разлика од оспорената одлука во конкретниот случај, се правни прописи со *suī generis* карактер, односно прописи коишто имаат уникатни карактеристики. Ова од причини што, во формално-правна смисла, ги носи орган којшто во поделбата на власта припаѓа на извршната власт (Влада), а правен основ за нивно носење дава Уставот единствено во ситуација на утврдено постоење вонредна (и воена) состојба. Нивната суштина, нивниот материјален карактер, се сведува на неопходноста во услови на вонредна состојба да се овозможи функционирање на уставно-правниот поредок, од една страна, и ефикасно, флексибилно, пропорционално, разумно и добро балансирано Владата да уредува и нормира мерки со кои ќе се отстранат причините коишто довеле до прогласување на вонредната состојба, но и последиците од истата. И сето ова има времен карактер, односно овластувањето за носење уредби со законска сила се ограничува со времетраењето на вонредната состојба. Уредбите со законска сила се правен пропис со привремена сила на закон. Тој пропис во своето ограничено времетраење ги има карактеристиките на закон и со нив Владата може да запре од извршување одреден закон или законски одреби за одредено време. Токму во тоа е и битната суштествена разлика помеѓу уредба со законска сила и оспорената одлука на Владата, во конкретниот случај. Со оспорената одлука на Владата, во никој случај не е уставно, ниту законски допуштено да се суспендираат закони или одредби од законите. Член 36 став 1 од Законот за Влада е јасен и тој предвидува дека со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во слу-

чај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието. Кои се прашањата од надлежност на Собранието, ако не се да носи, изменува, дополнува закони, односно да уредува и нормира? Постои битна разлика помеѓу уредбите со законска сила, кои црпат сила директно од уставната одредба во член 126 (а се допрецизира во член 36 став 1 од Законот за Влада) и другите уредби од надлежност на Владата со кои се уредува извршувањето на законите, став 2 и со одлуките на Владата со кои е предвидено донесување мерки за извршување на законите, став 3 од член 36 од Законот за Влада. Кај првите, уредбите со законска сила, нивната смисла е да нормираат (да уредуваат односи, во вонредна (и воена) состојба, поврзани со причинителот, но и со последиците), на вторите е да операционализираат, а на одлуките да уредуваат мерки за извршување на законите, но не и нивна суспензија и ограничување во примената.

Имајќи го предвид изнесеното, Владата со донесување на оспорената одлука на уставно недопуштен и недозволив начин го нарушува принципот на супрематија во правниот поредок, излегува од дадената законска рамка, ги пречекорува своите овластувања и ставајќи се во улога на законодавец со одлука врши суспензија на законски одредби што претставува пречекорување на своите надлежности и повреда на член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот на Републиката, односно владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска како темелни вредности на уставниот поредок.

5.3. Според член 8 алинеја 9, локалната самоуправа е предвидена како темелна вредност на нашиот уставен поредок. Согласно член 115 став 2 од Уставот „Општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон, а надзорот над законитоста на нејзината работа го врши Републиката“. Во член 21 став 1 од Законот за локалната самоуправа се предвидува 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“, додека во став 3 од истиот член, предвидено е „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“. Одредбите од член 22 од Законот за локалната самоуправа предвидуваат дека јавното осветлување спаѓа во комуналните дејности за чие вршење се надлежни општините.

Согласно член 34 од Законот за Влада на Република Македонија „Владата има право да укине или поништи пропис или друг акт на советот или на друг орган на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје од доверената надлежност“. Со оспорената одлука, Владата, несомнено, ја користи позицијата и надлежностите што ги има за време на кризна состојба и ја носи предметната одлука, спротивно на член 34 од Законот за Влада, бидејќи Владата може да укине или поништи друг акт на советот или на друг орган на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје од доверена (делегирана) надлежност, но не и одлуки и други акти кои единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје ги носат самостојно во согласност со нивните надлежности утврдени со Уставот и Законот за локалната самоуправа. Според член 32 став 1 од Законот за Владата на Република Македонија, „На органите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје, Владата може да им дава стручна и друга помош од значење за остварување и изршување на нивните задачи“. Во конкретниот случај, Владата не го применува член 32 став 1 од Законот, туку согласно став 2 од оспорената одлука Владата им наложува на општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје, кои до денот на влегувањето во сила на одлуката имале основано јавно претпријатие, друштво со ограничена одговорност или акционерско друштво за вршење дејност од јавен интерес - јавно осветлување, за време од осум дена од денот на влегувањето во сила на одлуката да спроведат соодветни активности за престанување на важење на актите со кои ги основале истите. Односно, Владата бара општините да ги самоукинат и дерогираат актите со кои основале правни субјекти за вршење јавна дејност јавно осветлување, дејност која не е делегирана, туку припаѓа во изворните надлежности на локалната власт. На тој начин, Владата прави уставно недопуштен упад во уставната поставеност на локалната самоуправа и ја повредува темелната вредност на уставниот поредок утврдена во член 8 алинеја 9, како и повреда на член 115 од Уставот.

5.4. Дополнително во прилог на наведеното, е и фактот што во добиениот одговор од страна на Владата, само се цитираат законски одредби од Законот за енергетика и Законот за јавните претпријатија, и без образложение се заклучува дека оспорената одлука не е во несогласност со Уставот на Република Северна Македонија, без притоа да се даде издржан аргумент на ниту еден од наводите во иницијативата.

6. Во контекст на изнесеното, ценам дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста на Одлуката за преземање на мерка во услови на постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија бр.41-9773/3 од 30 октомври 2022 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 232/2022), и да ја утврди нејзината несогласност со член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 9, член 51 од Уставот на Република Северна Македонија, како и со член 21, член 22 и член 24 од Законот за локалната самоуправа, односно со член 34 и член 36 став 3 од Законот за Владата на Република Северна Македонија.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.110/20222, У.бр.111/2022, У.бр.112/2022 и У.бр.124/2022
од 05.04.2023)

67.

У.бр.31/2022

- Решение за утврдување регулациска тарифа за снабдување со вода

Оспорените решенија претставуваат акти на Регулаторната комисија за енергетика, против кои може да се поведе управен спор и нивната законитост да се оцени од страна на Управниот суд, а не во постапка пред Уставниот суд. Оттаму, оспорените акти не се пропис во смисла на член 110 од Уставот, поради што Судот не е надлежен да ја оценува уставноста и законитоста на оспорените акти поради ја отфрли иницијативата согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот.

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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 23 мај 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за оценување на уставноста и законитоста на Решението за утврдување на регулаторна тарифа за снабдување со вода за пиење или водоснабдување на ЈП „Водовод“ Охрид за регулиран период 2021–2023 година УП1 бр.08-62/20 од 15.04.2021 година и Решението за утврдување на регулаторна тарифа за собирање и одведување на урбани отпадни води на ЈП „Нискоградба“ Охрид за регулиран период 2021–2023 година УП1 бр.63/20 од 15.04.2021 година.

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

3. Министерството за транспорт и врски - Државен комунален инспекторат Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на актите означени во точката 1 од ова решение.

Подносителот во иницијативата наведува дека согласно годишната, односно месечната Програма за работа за 2021 година, за вршење редовен, вонреден и контролен инспекциски надзор врз субјектите кои вршат комунална дејност, односно ЈП „Водовод“ Охрид и ЈП „Нискоградба“ Охрид, од страна на Државниот комунален инспекторат, биле констатирани одредени неправилности.

Во таа насока, се наведува дека согласно член 13 став 14 од Законот за утврдување на цени на водни услуги и член 14 став 7 и член 16 став 1 од Правилникот за начинот и постапката за утврдување на тарифа за водна услуга и на регулаторна тарифа за водни услуги, Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија со Решението број УП1 бр.08-62/20 од 14.01.2021 година, објавила започнување на постапка за регулаторна тарифа за снабдување со вода за пиење или водоснабдување на ЈП „Водовод“ Охрид за регулиран период 2021-2023 година, односно со Решението број УП1 бр. 08-63/20 од 14.01.2021 година објавила започнување на постапка за собирање и одведување на урбани отпадни води на ЈП „Нискоградба“ Охрид.

Во иницијативата се наведува дека во двете горенаведени решенија биле присутни ставки за фиксни месечни надоместоци,

односно за ЈП „Нискоградба“ Охрид во износ од 57,12 денари по приклучок за 2021 година, 62,46 денари по приклучок за 2022 година и 66,92 по приклучок за 2023 година и за ЈП „Водовод“ во износ од 100 денари за категорија домаќинства и 120 денари за категорија останати за период 2021-2023 година, со напомена дека тарифите се без ДДВ.

Исто така, во иницијативата се наведува дека согласно член 24 ставови 1 и 3 од Законот за комунални дејности, надоместокот за користење на комуналните услуги од индивидуалната комунална потрошувачка, конкретно за снабдување и испорака на вода за пиење и одведување и прочистување на отпадни води се утврдува единствено со метри кубни, односно не биле предвидени никакви месечни паушали. Што се однесува на член 6 став 8 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, исто така, цената која ја определува давателот на услугата со претходна согласност од основачот и решение на Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија, не предвидува никакви месечни паушали.

Во иницијативата се наведува дека оспорените решенија биле во спротивност на член 8 од Уставот, односно владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

Понатаму се наведува дека со оспорените решенија се повредени одредбите од член 54 ставови 1 и 3 и член 55 од Уставот.

Имајќи го предвид изнесеното, иницијаторот бара од Уставниот суд да ја оцени уставноста на оспорените решенија и истите да ги укине.

4. Судот на седницата утврди дека Регулаторната комисија на 15.04.2021 година донела Решение за утврдување на регулаторна тарифа за снабдување со вода за пиење или водоснабдување на ЈП „Водовод“ Охрид за регулиран период 2021–2023 година УП1 бр.08-62/20 и Решение за утврдување на регулаторна тарифа за собирање и одведување на урбани отпадни води на ЈП „Нискоградба“ Охрид за регулиран период 2021–2023 година УП1 бр.63/20.

5. Според член 110 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија, 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 Уставниот суд на Република Северна Македонија, Судот ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Регулаторната комисија за енергетика на Република Северна Македонија е регулаторно тело основано со Законот за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ број 36/2018, и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19 и 236/22), заради регулирање и контролирање на начинот на вршење на енергетските дејности.

Согласно член 32 став 6 од Законот за енергетика, се предвидува дека против одлуките и решенијата на Регулаторната комисија за енергетика, може да се поведе управен спор од страна на засегнатите вршители на енергетски дејности и од другите засегнати страни.

Регулаторната комисија за енергетика, како независно и самостојно регулаторно тело предвидено со Законот за енергетика, е надлежна за регулирањето на прашањата поврзани со вршењето на енергетските дејности определени со Законот за енергетика. Заради извршување на работите од својата надлежност, Регулаторната комисија за енергетика, помеѓу другото, донесува решенија со кои одлучува по поединечни работи во согласност со овој закон и прописите донесени во согласност со овој закон. Во постапката за донесување на овие решенија, Регулаторната комисија за енергетика го применува Законот за општата управна постапка, ако со овој закон е предвидена поинаква постапка. За законитоста на актите на Регулаторната комисија за енергетика се одлучува во управен спор.

Регулаторната комисија за енергетика на Република Северна Македонија, оспорените акти ги донела врз основа на член 16 од Законот за утврдување на цени на водните услуги („Службен весник на Република Македонија“ број 7/2016) и член 16 од Правилникот за начинот и постапката за утврдување на тарифа за водна услуга и на регулаторна тарифа на водна услуга („Службен весник на Република Македонија“ број 63/2017).

Во конкретниот случај, Судот оцени дека оспорените решенија претставуваат акти на Регулаторната комисија за енергетика, против кои може да се поведе управен спор и нивната законитост да се оцени од страна на Управниот суд, а не во постапка пред Уставниот суд.

Во оспорените акти постои правна поука со која се наведува дека против наведеното решение незадоволната странка има право да поведе судски спор пред Управен суд и со тоа да бара оценување на законитоста на наведеното решение.

Оттаму, Судот оцени дека оспорените акти не се пропис во смисла на член 110 од Уставот, поради што Судот не е надлежен да ја оценува уставноста и законитоста на оспорените решенија и поради тоа се настапени деловничките претпоставки од член 28 алинеја 1 за отфрлање на иницијативата.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.31/2022 од 03.10.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.31/2022 со кое Уставниот суд одлучи да ја отфрли иницијативата за оценување на уставноста и законитоста на Решението за утврдување на регулаторна тарифа за снабдување со вода за пиење или водоснабдување на ЈП „Водовод“ Охрид за регулиран период 2021 – 2023 година УП1 бр.08-62/20 од 15.04.2021 година и Решението за утврдување на регулаторна тарифа за собирање и одведување на урбани отпадни води на ЈП „Нискоградба“ Охрид за регулиран период 2021 – 2023 година УП1 бр.63/20 од 15.04.2021 година, донесени од Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги, писмено го образложувам моето несогласување со следново

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативата поднесена од Министерството за транспорт и врски, Државен комунален инспекторат Скопје, Судот на седницата одржана на 23.04.2023 година, со мнозинство гласови одлучи да ја отфрли иницијативата за оценување на уста-

вноста и законитоста на решенијата означени во насловот на ова издвоено мислење. Сметам дека наводите во иницијативата беа основани, дека оспорените решенија на Регулаторната комисија може уставно-правно да се проблематизираат со одредбите од Уставот и законите на кои се повикува подносителот, поради што гласав против и со почит ја исказувам мојата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Во иницијативата се наведува дека во двете оспорени решенија биле присутни ставки за фиксни месечни надоместоци, односно за ЈП „Нискоградба“ Охрид во износ од 57,12 денари по приклучок за 2021 година, 62,46 денари по приклучок за 2022 година и 66,92 по приклучок за 2023 година, и за ЈП „Водовод“ во износ од 100 денари за категорија домаќинства и 120 денари за категорија останати за период 2021-2023 година, со напомена дека тарифите се без ДДВ.

Исто така, во иницијативата се наведува дека согласно член 24 ставови 1 и 3 од Законот за комунални дејности, надоместокот за користење на комуналните услуги од индивидуалната комунална потрошувачка, конкретно за снабдување и испорака на вода за пиење и одведување и прочистување на отпадни води се утврдува единствено со метри кубни, односно не биле предвидени никакви месечни паушали. Што се однесува на член 6 став 8 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, исто така цената која ја определува давателот на услугата со претходна согласност од основачот и решение на Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на Република Северна Македонија, не предвидува никакви месечни паушали.

Во иницијативата се наведува дека оспорените решенија се во спротивност на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, односно владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок и член 50 став 1 од Уставот, каде секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот. Имајќи го предвид изнесеното, иницијаторот бара од Уставниот суд да ја оцени уставноста на оспорените решенија и истите да ги укине.

3. Мнозинството судии во образложението на својата одлука се повика на следниот аргумент „Во конкретниот случај, Судот оцени дека оспорените решенија претставуваат акти на Регулаторната комисија за енергетика, против кои може да се поведе упра-

вен спор и нивната законитост да се оцени од страна на Управниот суд, а не во постапка пред Уставниот суд. Во оспорените акти постои правна поука со која се наведува дека против наведеното решение незадоволната стана има право да поведе судски спор пред Управен суд, и со тоа да бара оценување на законитоста на наведеното решение. Оттаму, Судот оцени дека оспорените акти по својот карактер се управни акти, а не пропис во смисла на член 110 од Уставот, поради што Судот не е надлежен да ја оценува уставноста и законитоста на оспорените решенија и дека се настапени деловничките претпоставки од член 28 алинеја 1 за отфрлање на иницијативата”.

4. Мнозинството судии, според мое уверување, погрешно и неосновано ги оценија оспорените решенија како поединечени, конкретни акти донесени од Регулаторната комисија на Република Северна Македонија и како такви се неподобни за уставно-судска оценка. Станува збор за апсолутно погрешна оценка на мнозинството судии, бидејќи оспорената одлука и по својот формален и по материјалниот аспект недвосмислено претставува пропис подобен за уставно-судска оценка.

Од формален аспект, основ за донесување на оспорените решенија е законската одредба од член 16 од Законот за утврдување на цени на водните услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2016), како и член 16 од Правилникот за начинот и постапката за утврдување на тарифа за водна услуга и на регулаторна тарифа за водна услуга („Службен весник на Република Македонија“ број 63/2017). Во случаи кога Регулаторната комисија има законски основ кој утврдува кои и какви овластувања и надлежности има тоа регулаторно тело, неопходно е истото да се придржува до законски утврдените граници.

Од материјален аспект, како што истакнав и на самата расправа, при утврдувањето на својата надлежност задача на Судот е да ги идентификува суштинските обележја на правните акти коишто понекогаш и без потребната форма, некогаш и без потребната содржина потпаѓаат под контрола на уставноста и законитоста ако воспоставуваат општи правила на однесување кон неопределен број субјекти.

Во конкретниот случај, оспорените решенија, по мое уверување, и по форма и по содржина претставуваат пропис подобен за уставно-судска оценка, бидејќи врз основа на законска одредба на општ начин пропишуваат и уредуваат обврски и односи на

поширок круг субјекти (меѓу Регулаторната комисија, давателите на услугите ЈП „Водовод“ Охрид и ЈП „Нискоградба“ Охрид, и сите граѓани и правни субјекти на територијата на Општина Охрид), содржат општи правила односно општа фискална обврска, имаат општозадолжителен карактер на правните последици коишто од неа произлегуваат (согласно член 16 став 4 од Законот за утврдување на цени на водните услуги, до донесување на решение за утврдување на тарифи по основ на доставен План за прилагодување од став 3 алинеја 3 на овој член, давателот на услугата е должен да го применува решението од ставот 1 на овој член, односно оспорените решенија кои ги донела Регулаторната комисија се задолжителни за двете јавни претпријатија во Охрид), и истите имаат јавно значење. Бројноста на субјектите на кои се однесува не е суштествен за општоста на правниот акт. Од наведеното, за оспорените решенија јасно произлегува дека истите содржат јасни и определени правни елементи коишто му ја одредуваат правната природа на пропис подобен за уставно-судска оценка. Во конкретниот предмет, во никој случај не може да се тврди дека оспорените решенија имаат дејство „inter partes“ што регулира права и обврски помеѓу две страни на конкретен начин.

Во прилог на мојот став е и уставно-судската практика која беше игнорирана од мнозинството судии. Со Одлуката У.бр.291/1995 од 27.12.1995 година, Судот ја укинал точката 6 од Одлуката за определување на цените на комуналните услуги бр.02-27 од 22 февруари 1995 година, на Претпријатието за комунални дејности „Водовод“ Ц.О. Богданци. Со Одлуката У.бр.24/2007 од 06.06.2007 година, Судот ја укинал Одлуката за утврдување минимална и максимална граница за изнесување на сметот по м² за домаќинствата, донесена од Комуналното јавно претпријатие „Водовод“ Кочани, бр.0202-867 од 28.11.2006 година, со Заклучокот за давање согласност на Одлуката, донесен од Советот на Општина Кочани, бр.07-2362/1 од 27.12.2006 година. Со Одлуката У.бр. 23/2014 од 25.04.2015 година, Судот ги укинал Одлуката за измена и дополнување на Одлуката за утврдување цена на комунална услуга - собирање, транспорт и одлагање на комунален цврст отпад од правните субјекти бр.02-173/13 од 22.07.2013 година, донесена од Управниот одбор на ЈКП „Скопска Црна Гора“ и Одлуката за давање согласност на Одлуката за измена и дополнување на Одлуката за утврдување цена на комунална услуга - собирање, транспорт и одлагање на комунален цврст отпад од правните субјекти бр.07-1120/10 од 30.07.2013 година, донесена од Советот на Општина Чучер-Сандево („Службен гласник на

општина Чучер-Сандево“ бр.8/2013). Исто така, со Одлуката У.бр. 143/2009 Судот ги укинал Одлуката за висината на цените за собирање и транспортирање на комунален отпад, бр. 02-168 од 08.02.2008 година, донесена од Управниот одбор на ЈКП ДЕРВЕН Велес и Решението за давање согласност на Одлуката за висината на цената за собирање и транспортирање на комунален отпад, бр.07-916/16 од 19.02.2008 година, донесено од Советот на Општина Велес („Службен гласник на Општина Велес“ бр. 3/2008).

Имајќи го предвид фактот дека во рефератот и во излагањето судијата-известител на Судот му предложи мериторно одлучување, односно, да не поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста на оспорените решенија, истиот дополнително говори дека наведените решенија претставуваат пропис подобен за уставно-судска оценка. На самата расправа искажав несогласност и со првичниот предлог на судијата- известител и со предлогот кој произлезе од расправата пред Судот иницијативата да се отфрли.

По однос на самата суштина на иницијативата и нејзините наводи, сметам дека Судот требаше да се произнесе на начин што ќе утврдеше дека оспорените решенија се спротивни на уставните и законските одредби на кои се повика подносителот на иницијативата.

Основ за донесување на оспорените решенија претставува член 16 од Законот за утврдување на цени на водните услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2016), според кој во став 1 се предвидува дека во случаите од член 13 ставови 8 и 14 од овој закон, Регулаторната комисија е должна, во рок не подолг од 120 дена од денот на донесување на решение за започнување на постапка за утврдување на регулаторна тарифа, да донесе решение за утврдување на регулаторна тарифа. Согласно став 2 од истиот член, се пропишува дека Решението од ставот 1, Регулаторната комисија го донесува врз основа на податоците со кои располага, како и други податоци кои дополнително се доставени или добиени од давателот и соодветна примена на одредбите од член 13 став 2 од овој закон. Во став 3 се предвидува дека Решението од ставот 1 на овој член особено содржи: висина на тарифата за водни услуги изразена во фиксен износ, услови што треба да ги примени давателот и задолжение за давателот на водни услуги да достави План за прилагодување согласно со член 11 од овој закон и рок за негово доставување. Согласно став 4 од овој член, до донесување на решение за утврдување на тарифи по основ на доставен План за прилагодување од ставот 3 алинеја

3 на овој член, давателот на услугата е должен да го применува решението од ставот 1 на овој член.

Вториот основ за донесување на оспорените решенија е член 16 од Правилникот за начинот и постапката за утврдување на тарифа за водна услуга и на регулаторна тарифа за водна услуга („Службен весник на Република Македонија“ број 63/2017), кој пропишува дека во случаите кога преговорите немаат успех, односно не е постигната согласност со давателот за висината на тарифата за водна услуга како и кога не е дадена согласност на Одлуката за утврдување на тарифата за водни услуги од страна на градоначалникот на општината, општината во Градот Скопје или градоначалникот на Град Скопје, Регулаторната комисија за енергетика ќе донесе Решение за започнување на постапка за утврдување на регулаторна тарифа за водни услуги. Во став 2 од истиот член е уредено дека Регулаторната комисија за енергетика ќе донесе Решение за утврдување на регулаторна тарифа, во рок не подолг од 120 дена од денот на донесување на Решение за започнување на постапка за утврдување на регулаторна тарифа. Во став 3 се предвидува дека ова решение, Регулаторната комисија за енергетика го донесува врз основа на податоците со кои располага како и други податоци кои дополнително се доставени или добиени од давателот на водната услуга и соодветна примена на одредбите од член 13 став 2 од Законот за утврдување на цени на водните услуги. Понатаму, во став 4 од истиот член се предвидува дека наведеното решение особено содржи: висина на тарифата за водни услуги изразена во фиксен износ, услови што треба да ги примени давателот и задолжение за давателот на водни услуги да достави план за прилагодување на тарифите, согласно со член 8 од овој правилник и рок за негово доставување. Ставот 5 предвидува дека до донесување на решение за утврдување на тарифи врз основа на доставен План за прилагодување, давателот на водната услуга е должен да го применува решението од ставот 2 на овој член.

Во својот одговор по наводите на иницијативата, Регулаторната комисија се повикува на член 5 став 6 од Законот за утврдување на цени на водните услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2016), според кој видовите и начин за пресметка на тарифите за водна услуга, структурата на тарифите за секоја водна услуга посебно, видовите на трошоците кои се земаат во предвид за пресметка на тарифата за водната услуга и потребните приходи за покривање на тие трошоци, како и нивните кара-

ктеристики и начинот на нивно прикажување, се определуваат со Методологијата за определување на тарифите за водна услуга („Службен весник на Република Македонија“ бр. 63/2017 и 172/2018) која ја донесува Регулаторната комисија за енергетика.

Клучниот аргумент на Регулаторната комисија е член 32 од истиот закон, согласно кој со денот на започнувањето на примената на Методологија за определување на тарифите за давање на водна услуга од член 5 став 6 од овој закон престанува да важи член 6 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води („Службен весник на Република Македонија“ број 68/2004, 28/2006, 103/2008, 17/2011, 54/2011, 163/2013 и 10/2015), според кој како што наведува и подносителот на иницијативата во ставовите 2 и 8, цената која ја определува давателот на услугата со претходна согласност од основачот и решение на Регулаторната комисија се утврдува единствено со метри кубни, односно не биле предвидени никакви месечни паушали. Но, ниту Регулаторната комисија во својот одговор, ниту мнозинството судии го немале предвид член 24 алинеи 1 и 3 од Законот за комунални дејности, на кој се повикува и подносителот на иницијативата, кој гласи: Надоместокот за користење на комуналните услуги од индивидуалната комунална потрошувачка од членот 14 став (1) од овој закон се пресметува во мерни единици, и тоа:

- снабдување и испорака на вода за пиење во денари по метри кубни,
- снабдување и испорака на технолошка вода во денари по метар кубен,
- одведување и прочистување на отпадни води во денари по метри кубни,
- општински превоз на патници во патниот сообраќај, во денари по патник,
- снабдување со топлотна енергија во џули/м²/м³,
- снабдување и испорака на гас во денари по нормален м³,
- собирање и транспортирање на комунален отпад во денари по м²/кг/паушал или во денари по м³ по член на домаќинство,
- одржување и користење на пазари на големо и мало, по продажно место, во денари/површина и
- чистење на оџаци, во денари по м/ф.

Од наведената правна соостојба јасно произлегува дека ниту член 6 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води („Службен весник на Република Македонија“ број 68/2004, 28/2006, 103/2008, 17/2011, 54/2011, 163/2013, 10/2015, 147/2015, 31/2016 и 21/2021), кој престанал да

постои со денот на започнувањето на примената на Методологија за определување на тарифите за давање на водна услуга, ниту член 24 алинеи 1 и 3 од Законот за комунални дејности, („Службен весник на Република Македонија“ број 95/2012, 163/2013, 42/2014, 44/2015, 147/2015, 31/2016, 64/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 302/2020), во однос на надоместокот за користење на комуналните услуги од индивидуалната комунална потрошувачка, конкретно за снабдување и испорака на вода за пиење и одведување и прочистување на отпадни не предвидуваат никакви месечни паушали или месечни фиксни надоместоци, односно предвидуваат дека надоместокот се утврдува единствено со метри кубни. Видно од двете решенија, Регулаторната комисија утврдила ставки за фиксни месечни надоместоци, односно за ЈП „Нискоградба“ Охрид во износ од 57,12 денари по приклучок за 2021 година, 62,46 денари по приклучок за 2022 година и 66,92 по приклучок за 2023 година, и за ЈП „Водовод“ во износ од 100 денари за категорија домаќинства и 120 денари за категорија останати за период 2021-2023 година, со напомена дека тарифите се без ДДВ.

Оттука, јасно произлегува дека надоместокот за користење на комуналните услуги од индивидуалната комунална потрошувачка, конкретно за снабдување и испорака на вода за пиење и одведување и прочистување на отпадни води не предвидуваат никакви месечни паушали или месечни фиксни надоместоци, односно ваков надоместок не е предвиден во законска норма, и таков надомест не може да биде утврден во подзаконски акт, поради што Регулаторната комисија со донесувањето на оспорените решенија излегува од дадената законска рамка и ги пречекорува своите овластувања ставајќи се во улога на законодавец со воведување, односно утврдување на нова правна, односно фискална обврска, што е исклучиво предмет на законско уредување. Имајќи ги предвид надлежностите на Регулаторната комисија, истата нема надлежност да утврдува нови фискални обврски, туку истата може само да ги дорегулира, допрецизира и операционализира со методологија само оние коишто веќе се утврдени во Законот за комунална дејност.

Според тоа, во услови кога член 24 алинеи 1 и 3 од Законот за комунални дејности, е јасен и прецизен и предвидува дека надоместокот за користење на комуналните услуги од индивидуалната комунална потрошувачка, конкретно за снабдување и испорака на вода за пиење и одведување и прочистување на отпадни

води, не предвидуваат никакви месечни паушали или месечни фиксни надоместоци, како што се предвидени во оспорените решенија, произлегува дека постапувањето на Регулаторната комисија во оспорените решенија, не е во функција на разработка, односно операционализација на законските одредби заради нивно извршување, туку води кон утврдување на нова фискална обврска. Со таквото постапување, Регулаторната комисија, во конкретниот случај применувајќи ја Методологијата за определување на тарифите за водна услуга, утврдила тарифа која се состои од два дела, односно фиксен надоместок и варијабилен надоместок, како што е предвидено во член 6 став 1 алинеја 2 од оваа методологија, без законски основ, со примена на Методологија како подзаконски пропис, со што ги пречекорила своите законски овластувања и на уставно недопуштен и недозволив начин го нарушила принципот на супрематија во правниот поредок. Колку и да се легитимни целите на Регулаторната комисија кои произлегуваат од образложението на оспорените решенија, тие мора да бидат во рамките на законите и во согласност со Уставот. Регулаторната комисија со таквото постапување излегува од дадената законска рамка, односно со повреда на член 24 алинеи 1 и 3 од Законот за комунални дејности, ги пречекорува своите овластувања и ставајќи се во улога на законодавец ги повредила член 8 став 1 алинеја 3 и член 50 став 1 од Уставот.

Аргументот на мнозинството судии дека оспорените решенија претставуваат управни акти на Регулаторната комисија за енергетика, против кои може да се поведе управен спор, и нивната законитост да се оцени од страна на Управниот суд, а не во постапка пред Уставниот суд, по мое уверување е погрешен. Имено, можноста против некој акт да се води управна постапка, на ниеден начин не може да влијае на надлежноста и овластувањето на Уставниот суд да одлучува за уставноста и законитоста на акт кој по својата природа подлежи на уставно-судска оценка. Имено, во член 50 став 1 од Уставот е утврдено дека 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 начелото на приоритет и итност. Во конкретниот случај, оспорените решенија ги повредуваат правата на граѓаните во смисла што без законски основ, спротивно на закон, со повреда на правната сигурност и темелната вредност на нашиот уставен поредок, владеењето на правото, им се утврдува задолжителна правна обврска од фискална природа.

Во конкретниот случај, сметам дека мнозинството судии имаше погрешен и неконзистентен пристап при оценката на оспорените решенија во однос на нивната подобност за уставно-судска оценка, исто како и на толкувањето на оспорените решенија *vis a vis* темелната вредност на нашиот уставен поредок – владеењето на правото. Наспроти мнозинското толкување на оваа темелна вредност, мојот став е јасен и конзистентен. Владеењето на правото претставува таква темелна вредност од која произлегуваат бројни начела и принципи коишто го формираат нејзиното битие, особено како што е правната сигурност којашто подразбира во правниот поредок да егзистираат јасни и прецизни правила. Правната сигурност, исто така, подразбира законите да бидат во согласност со устав, а сите други прописи со устав и закон со што се обезбедува хармонија, усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок, од каде и произлегува стандардот на недопуштеност *materia legis* да биде уредувана со подзаконски прописи.

5. Во контекст на изнесеното, ценам дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста на Решението за утврдување на регулаторна тарифа за снабдување со вода за пиење или водоснабдување на ЈП „Водовод“ Охрид за регулиран период 2021–2023 година УП1 бр.08-62/20 од 15.04.2021 година и Решението за утврдување на регулаторна тарифа за собирање и одведување на урбани отпадни води на ЈП „Нискоградба“ Охрид за регулиран период 2021 – 2023 година УП1 бр. 63/20 од 15.04.2021 година, донесени од Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги, да ја утврди нивната несогласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 50 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, и истите да ги укине или поништи.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.31/2012 од 03.10.2023)

68.

У.бр.35/2023

- Одлука за подигање на спомен обележје-плоча

Оспорената одлука има карактер на поединечен акт, односно нема карактер на пропис во смисла на член 110 од Уставот бидејќи уредува конкретни прашања со кои се определува настан кој се одбележува со подигање спомен-обележје, се утврдува конкретна локација за поставување на спомен-обележјето на територијата на Општина Струга и се определува од кои средства ќе се врши реализацијата на спомен-обележјето.

Оттука, барањето за оцена на нејзината уставност и законитост излегува надвор од утврдените уставни надлежности на Уставниот суд и Судот ја отфрли иницијативата согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Судот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 6 септември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за подигање на спомен обележје-плоча, донесена од Советот на Општина Струга бр.08-4322/11 од 27.10.2022 година („Службен гласник на Општина Струга“ бр.11 од 02.11.2022 година).

Образложение

I

Ален Дербан, Никола Кукунеш, Елисавета Кочоска Велјаноска, Крсте Јованоски и Марија Милеска, членови на Советот на Општина Струга, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесоа иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на актот, означен во точката 1 од Решението.

Подносителите на иницијативата сметаат дека Советот на Општина Струга со оспорената одлука утврдил право на изградба на бетонски споменик на шеталиштето на кејот на реката Црн Дрим во Струга, а врз основа на приложена скица и рендерирана фотографија, без ревидиран основен проект и без никаква техничка документација.

Според подносителите, Советот на Општина Струга не донел Програма за обележување на значајни настани и истакнати личности со спомен обележја согласно член 17 од Законот за меморијалните споменици и спомен-обележја, ниту пак именувал Одбор за подигнување на спомен обележје, а изградбата на ова спомен-обележје за конкретната локација воопшто не била предвидена и е спротивна на важечкиот Генерален урбанистички план (ГУП) и на Деталниот урбанистички план (ДУП), како и спротивна на член 18 в.в. член 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 и 25 од Законот за меморијалните споменици и спомен обележја („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/04, 89/08 и 152/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.103/21).

Подносителите сметаат дека Советот на Општина Струга со донесувањето на оспорената одлука ги повредил наведените одредби од Законот за меморијалните споменици и спомен обележја, според кои одобрение за градење на меморијален споменик и спомен-обележје издава надлежен орган, согласно закон, а за да се издаде одобрение за градење, спомен-обележјето треба да е содржано во Програмата предвидена со овој Закон.

Поради наведеното, подносителите предлагаат согласно член 110 и член 112 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената одлука и да ја поништи истата во целост.

Воедно, во иницијативата се предлага Уставниот суд да донесе решение за запирање на извршувањето на оспорената одлука сè до правосилно завршување на оваа постапка.

II

Судот на седница утврди дека оспорената одлука е донесена од Советот на Општина Струга на 15-тата седница одржана на 27.10.2022 година врз основа на член 18 став 1 од Законот за меморијалните споменици и спомен обележјата („Службен весник на Република Македонија“ бр.66/04, 89/08 и 152/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 103/21) и член 88 став 2 од Статутот на Општина Струга („Службен гласник на општина Струга“ бр.02/18, 10/19, 22/19 и 11/20).

Со член 1 од оваа одлука, Советот на Општина Струга утврдува право за подигање на спомен обележје – плоча.

Во член 2 е уредено спомен-обележјето утврдено во член 1 да се постави во град Струга на локацијата од десната страна пред дрвениот мост на реката Црн Дрим.

Според член 3 се утврдува димензијата на спомен-обележјето и дека на истото ќе стои натпис испишан на македонски јазик, на албански јазик и на англиски јазик и истиот ќе гласи:

„На ова комеморативна плоча е врежано гостопримството и благодарноста на жителите на Струга. Во историјата на човештвото се познати судбините на народите протерани од своите огништа, но позната е и нештедливата почит и солидарност на браќата и пријателите. Во 1999 година, за време на војната, граѓаните од Косово во најтешки денови, од својот живот се засолнија во струшките семејства, ќе ги чуваат од колено на колено своите незаборавни доживувања и спомени.“

Вечна благодарност до Струга и стружани.

Датум

Генерален Конзулат на Република Косово во Република Северна Македонија, Струга”.

Според член 4 спомен-обележјето ќе биде подарок од Генералниот конзулат на Република Косово во Република Северна Македонија.

Во член 5 е уредено дека оваа одлука влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен гласник на општина Струга“.

Судот, исто така, утврди дека со Заклучок за исправка на грешка бр.08-5218 од 29.12.2022 година, Советот на Општина Струга отстранил техничка грешка во оспорената одлука на начин што извршил исправка на член 3 став 1 со тоа што димензијата „100x100“ ја заменил со „180x150“, при што констатирал дека исправката е составен дел на оспорената одлука.

III

Согласно 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.

Според член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Со член 18 став 1 од Законот за меморијалните споменици и спомен обележјата („Службен весник на Република Македонија“ бр.66/04 и 89/08 и 152/15 и Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 103/21) е пропишано дека за подигањето, чувањето, одржувањето, заштита и користењето на спомен-обележје, Советот на општините, на Градот Скопје и на општините во Градот Скопје донесува одлука.

Со член 88 став 1 од Статутот на Општина Струга („Службен гласник на општина Струга“ бр.02/18, 10/19, 22/19 и 11/20) е утврдено дека Советот и градоначалникот во рамките на својата надлежност донесуваат поединечни акти. Согласно член 88 став 2 од цитираниот Статут, Советот донесува решение за избор и именување, одлуки, заклучоци и други акти. Оспорената одлука е донесена врз основа на член 88 став 2 од Статутот на Општина Струга.

Поаѓајќи од правните елементи коишто го определуваат прописот подобен за уставно-судска оценка согласно член 110 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија, а кој треба да има нормативен карактер, да содржи општи норми на однесување, да уредува односи на субјектите во правото на општ (апстрактен) начин и на неопределен број на субјекти во правото, Судот оцени дека во конкретниот случај, оспорената одлука има карактер на поединечен акт, односно нема карактер на пропис во смисла на член 110 од Уставот бидејќи уредува конкретни прашања во врска со подигање на спомен обележје-плоча на територијата на Општина Струга согласно Законот за меморијалните споменици и спомен-обележјата.

Имено, со оспорената одлука конкретно се определува настан кој се одбележува со подигање спомен-обележје (според опис и содржина), се утврдува конкретна локација за поставување на спомен-обележјето на територијата на Општина Струга и се определува од кои средства ќе се врши реализацијата на спомен-обележјето.

Оттука, сметаме дека не се исполнети условите Уставниот суд да се впушта во анализа на основаноста на наводите во иницијативата.

Со оглед на тоа што оспорената одлука претставува конкретен, поединечен акт кој не го задоволува критериумот за пропис подобен за уставно-судска оценка, барањето за оценка на нејзината уставност и законитост излегува надвор од утврдените надлежности на Уставниот суд од член 110 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија, па Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 1 од Деловникот на Судот за отфрлање на иницијативата.

Воедно, Судот оцени дека не се исполнети условите од член 27 од Деловникот на Уставниот Суд на Република Северна Македонија за донесување на времена мерка, односно за донесување на решение за запирање на извршување на поединечни дејствија што се преземаат врз основа на оспорената одлука.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови одлучи како во диспозитивот на ова решение. (**У.бр.35/2023 од 06.09.2023**)

1.5.2. Акти кои еднаш биле предмет на оценка на Судот (*res judicata*)

69.

У.бр.314/2020

- Деловник за работа на Владата

Судот веќе се произнел и зазел став по однос на оспориениот дел од Деловникот со Решение У.бр.266/2020 од 01.12.2022

година, а во предметната иницијатива не се содржани основи за поинакво одлучување, поради што иницијативата се отфрли согласно член 28 алинеја 2 од Деловникот.

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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 1 март 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за оценување на уставноста и законитоста на членовите 1, 2 и 3 во делот „прв заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политичките прашања на ресорите“ од Деловникот за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.215/2020).

2. Политичката партија „Левица“ од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на актот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, оспорените делови на одредбите се спротивни на член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 51, член 68 став 1 алинеи 1 и 2, член 88, член 89 ставови 1 и 6, член 95 став 1, член 96 и член 129 од Уставот, чија содржина ја цитира во иницијативата, како и на членовите 5, 16 и 17 од Законот за Владата на Република Северна Македонија.

Подносителот на иницијативата наведува дека Уставот на Република Северна Македонија, со императивна и безрезервна правна норма, предвидува дека организацијата и начинот на работата на Владата се уредува со закон, а таков посебен закон е Законот за Владата на Република Северна Македонија кој, според наводите во иницијативата, како *lex specialis* дозволува премиерот, т.е. претседателот на Владата на Република Северна Македонија од редот на министрите да именува свои заменици, но не

дозволува рангирање на „вицепремиерите“ од типот „прв“, „втор“, „трет“ и слично.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека за да се воведат новата државна функција потребно е тоа да се стори со измена на Уставот, за што важат сосема други правни процедури за донесување уставни амандмани кои се во надлежност на Собранието на Република Северна Македонија, а не на Владата на Република Северна Македонија. Функцијата заменик-премиер во Уставот воопшто не е предвидена, па оттука невозможно е за нешто што е непостоечка функција и Уставот не го утврдува, дополнително да се воведува и негова хиерархизација, т.е. рангирање по чинови, односно скалила. Подносителот во иницијативата наведува дека дури ни со Законот за Владата не е допуштено да се воведуваат нови државни позиции, а камоли тоа да се прави со подзаконски пропис, како што е случајот со оспорениот деловник.

Според подносителот на иницијативата, правно невозможно е со деловнички акт да се промени императивниот карактер на уставните одредби за состав на Владата, бидејќи воведувањето на новата функција „прв заменик на претседателот на Владата“ е востановување на нова висока државна, т.е. јавна, а не приватна функција.

Во иницијативата подносителот упатува на Решението У.бр.131/2000-0-1 од 28 декември 2000 година со кое Уставниот суд поведе постапка на парцијално оценување на уставноста на дел од актуелниот Закон за Владата и врз чија основа подоцна е донесена конечната Одлука У.бр.131/2000 од 21 март 2001 година со која се укинати членовите 37 и 38 од Законот за Влада на Република Македонија кои се однесуваат на извршување на одлуките на Уставниот суд. Подносителот на иницијативата наведува дека Уставниот суд во цитираното решение на Уставниот суд У.бр.131/2000 од 28 декември 2000 година зазел став дека овластувањето на Владата да донесе деловник за својата работа не е во несогласност со Уставот, а доколку со неговите одредби се утврдуваат нови надлежности за Владата или се утврдува организација и начин на работа спротивен на Уставот и на закон, тие ќе подлежат на посебна оценка на нивната уставност и законитост. Оттука, според наводите во иницијативата, токму ваква посебна оценка се бара со поднесената иницијатива, односно се проблематизира прашањето дека со оспорените одредби од Деловникот неоправдано се воведува хиерархизација на замениците премиери на еден поважен и друг помалку важен заменик.

Со оспорениот деловник, според наводите во иницијативата, не се врши операционализација на уставните и законските норми, туку станува збор за нивно прееластично екстензивирање до непрепознатливост и излегување надвор од уставните и законските рамки. На овој начин, подносителот на иницијативата смета дека се нарушува конзистентноста на уставниот концепт на статус на уставност *vis-à-vis* принципите на поделба на државната власт и владеењето на правото.

Дополнително, подносителот упатува и на Одлуката У.бр. 87/2017 од 21 февруари 2018 година со која Уставниот суд го укина член 14 во делот „потпретседател на Владата“ од Законот за плата и другите надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката, од која, меѓу другото го издвојува следното „Од одредбите на Уставот и Законот за Владата, произлегува дека Владата ја сочинуваат претседател на Владата и министри и дека не постои функција потпретседател на Влада.“

Поради наведеното се бара од Уставниот суд по своја проценка да изврши поништување (со ретроактивно дејство *ex tunc*) или укинување (*ex nunc*) на побиваниот правен акт во наведените делови, односно оспорените делови од членовите 1, 2 и 3 од Деловникот за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија, со конечна и мериторна одлука, од причини што подносителот на иницијативата смета дека постојат неотстранливи материјално-правни причини за негова ништовност кои се во директна спротивност со Уставот на Република Северна Македонија и со Законот за Владата.

3. Судот на седницата утврди дека со член 1 од оспорениот деловник се предвидува дека во Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16, 153/16 и 113/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.228/19, 72/20, 215/20, 309/20, 41/21, 56/21 и 70/22), во глава II, во насловот, по зборот „претседател“ се додаваат зборовите „прв заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политички прашања на ресорите“.

Согласно член 2 од оспорениот деловник, член 5 се менува и истиот предвидува дека претседателот на Владата го заменува првиот заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политички прашања на ресорите, а во случај на негово отсуство или спреченост тогаш претседателот на Владата го заменува еден од неговите заменици што тој ќе го определи.

Според член 3 од оспорениот деловник член 6 се менува и предвидува дека на претседателот на Владата во вршењето на неговите права и должности му помагаат првиот заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политички прашања на ресорите и замениците на претседателот на Владата. Првиот заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политички прашања на ресорите и замениците на претседателот на Владата се грижат за извршување на работите од надлежност на Владата по одделни прашања за кои ќе ги овласти претседателот на Владата. Првиот заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политички прашања на ресорите и замениците на претседателот на Владата го известуваат претседателот на Владата за извршување (спроведување) на работите согласно став (2) на овој член.

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

Според член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

Поаѓајќи од уставно-судската практика и анализата на наводите во конкретната иницијатива со која се бара оцена на уставноста и законитоста на членовите 1, 2 и 3 од Деловникот за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија во делот „прв заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задолжен за координација на политичките прашања на ресорите“, Судот оцени дека веќе постапувал и зазел став за покренатото правно прашање.

Имено, Уставниот суд донесе Решение У.бр.266/2020 од 01.12.2022 година, со кое не поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на делот „Прв заменик на претседателот на Владата на Република Македонија задолжен за координација на политичките прашања на ресорите“ во насловот на главата II и членовите 5 и 6 од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16, 153/16 и 113/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.228/19, 72/20, 215/20, 309/20, 41/21, 56/21 и 70/22).

Во Решението У.бр.266/2020 од 01.12.2022 година, Судот наведува дека од наведената анализа на уставните одредби кои се однесуваат на Владата како носител на извршната власт и Законот за Владата во кој е определено дека претседателот на Владата од редот на министрите определува заменици и дека претседателот на Владата го заменува неговиот заменик и дека претседателот на Владата може да им довери на замениците вршење на одделни работи, сметаме дека овластувањето на Владата да донесе Деловник за работа со кој поблиску ќе се утврди внатрешната организација, начинот на работа и други прашања од значење за работата на Владата е во функција на поблиску уредување на прашања од организационен и процедурален карактер во функција на подобро организирање на работата на Владата, а со тоа и зголемување на ефикасноста на работењето на Владата на кој начин не се доведуваат во прашање уставната и законска поставеност на Владата во правниот поредок.

Членовите 5 и 6 од Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија со нова содржина на одредбите се внесени со донесувањето на Деловникот за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.215/2020) и сега оспорените членови 1, 2 и 3. Оттука, Решението на Уставниот суд У.бр.266/2020 од 01.12.2022 година и иницијативата У.бр.314/2020 се однесуваат на исти одредби кои регулираат исто правно прашање.

Оттука, со оглед на фактот што пред Судот повторно се оспорува уставноста и законитоста на делот „прв заменик на претседателот на Владата на Република Северна Македонија задо-

лжен за координација на политичките прашања на ресорите“ од членовите 5 и 6 на Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија, членови кои со изменета содржина се внесени во Деловникот со сега оспорените членови 1, 2 и 3 од Деловникот за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија за кои Судот веќе се произнел и зазел став со цитираното Решение У.бр. 266/2020 од 01.12.2022 година, Судот смета дека во конкретниот случај се исполнети условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија за отфрлање на иницијативата поради пресудена работа, односно *res judicata*, а во услови кога нема основи за поинакво одлучување.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, д-р Осман Кадриу и м-р Фатмир Скендер. (У.бр.314/2020 од 01.03.2023)

70.

У.бр.12/2023

- Право и услови за изјавување на жалба

Судот во Решението У.бр.4/2021 од 5 мај 2021 година зазел став дека со оспорениот член од Законот за управни спорови не се повредува уставно гарантираното право на жалба против одлуките донесени во прв степен пред суд. Имајќи предвид дека Уставниот суд веќе одлучувал за истата работа, а нема основи за поинакво одлучување, иницијативата се отфрли согласно член 28 алинеја 2 од Деловникот.

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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 2 мај 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на член 69 став 4 од Законот за управни спорови („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019).

2. Александра Илиева Милчова, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на одредбата од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, член 69 став 4 од Законот за управни спорови („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.96/2019) го оневозможува уставно загарантираното право на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд со што се повредува Амандманот XXI став 1 кој го заменува член 15 од Уставот на Република Северна Македонија.

Имено, оспорениот член од Законот го ускратувал уставно загарантираното право на жалба против одлуките донесени во прв степен од Управниот суд. Ваквата ограничувачка одредба, според подносителот, создава правна несигурност и истата била злоупотребувана во пракса затоа што против таквите одлуки кои Управниот суд ги донесува без расправа не е дозволена жалба од страна на граѓаните до Вишиот управен суд.

Во поднесената иницијатива од 5 април 2023 година, подносителот бара Уставниот суд да го поништи сврзникот „не“ кој е додаден после зборот „Жалбата“ а во прецизирањето на иницијативата од 7 април 2023 година подносителот на иницијативата смета дека оспорениот став 4 на член 69 од Законот за управни спорови треба да се поништи во целост како противуставен кој ги ограничува правата на граѓаните во остварувањето на правото на поднесување на правен лек, односно била нарушена гаранцијата за двостепеност на судските постапки.

3. Судот на седницата утврди дека оспорениот член 69 став 4 од Законот за управни спорови е со следната содржина „Жалбата не е дозволена против пресуда со која поединечниот управен акт е поништен или е прогласен за ништовен и предметот е вра-

тен на повторно постапување на јавниот орган, како ни против пресуда со која судот му наложил на јавниот орган да го донесе поединечниот акт кој не бил донесен во утврдениот рок“.

4. Со Амандманот XXI е заменет член 15 од Уставот. Според став 1 на овој амандман, се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд. Меѓутоа, во став 2 на истиот амандман е регулирано дека 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 51 од Уставот, во Република Северна Македонија, законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон, како и секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, со Решението У.бр.4/2021 од 5 мај 2021 година, оценувајќи ја уставноста на оспорената одредба од член 69 став 4 од Законот за управни спорови, не повел постапка за оценување на уставноста на член 69 став 4 од Законот за управни спорови („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.96/2019).

На седницата Судот зазел став дека со оспорениот член од Законот за управни спорови не се повредува уставно гарантираното право на жалба против одлуките донесени во прв степен пред суд. Подносителот на иницијативата оспорениот став 4 од член 69 од Законот го гледа изолирано сам по себе што е сосема погрешно, наместо истиот да го гледа во контекст на целината на член 69 од Законот, односно во контекст на целината на точка 14 со наслов „Правни лекови” и потточка 14.1. со наслов „Жалба како редовен правен лек”, односно „Жалба против пресуда” каде децидно се уредува правото и условите за изјавување на жалба како редовен правен лек, односно во кои правни ситуации се изјавува жалба против пресуда.

Според член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

Имајќи предвид дека Уставниот суд веќе одлучувал за истата работа, а нема основи за поинакво одлучување, Судот оцени дека се исполнети условите за отфрлање на иницијативата за

оценување на уставноста на член 69 став 4 од Законот за управни спорови („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.96/2019).

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер.
(У.бр.48/2023 од 02.05.2023)

71.

У.бр.66/2023

- Судска заштита против одлука на Судски совет

Судот за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување, поради што се исполнети условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд за отфрлање на иницијативата за оценување на уставноста на оспорениот член од Законот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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” број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 5 декември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија” број 102/2019).

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

Образложение

I

Врховниот суд на Република Северна Македонија, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на членот од Законот означен во диспозитивот на Решението.

Според наводите од подносителот на иницијативата, со одредбата од член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет, која што уредува дека против одлуката од ставот (5) не е дозволена жалба или тужба, не се обезбедува судска заштита што не е во согласност со член 50 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија со кој се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања, како и со член 6 (право на правична судска постапка) и член 13 (право на реална жалба) од Европската конвенција за заштита на човековите права со кои се дефинираат и уредуваат гаранциите за правото на правично судење и правото на правен лек, односно реална жалба преку кои се обезбедува заштита на секој човек во однос на правото на правично и јавно судење, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд и право на ефикасен правен лек доколку се нарушени неговите права признати со Конвенцијата.

Понатаму, подносителот наведува дека во целокупната постапка којашто се води и во однос на одговорноста на судијата мора да бидат почитувани стандардите на Европската конвенција за заштита на човековите права и во таа насока да бидат обезбедени процесните гаранции во постапката, бидејќи оневозможувањето на правото на пристап до суд претставува повреда на член 6 точка 1 од Конвенцијата, што е став на Европскиот суд за човекови права изнесен во случаите: *Zhurek v. Poland*, ECHR, 39650/18; *Grzeda v. Poland*, ECHR, 43572/18 и *Baka v. Hungary*, ECHR 20261/12. Наведува и дека според ставот на Европскиот суд за човекови права изнесен во случајот *Kudla v. Poland*, ECHR, 30210/96, за да бидат делотворни правните лекови тие треба да бидат „реални и ефективни, а не теоретски и илузорни“.

Подносителот повикувајќи се на Амандманот XXVIII од Уставот според кој Судскиот совет на Република Северна Македонија е самостоен и независен орган на судството кој ја обезбедува

и гарантира самостојноста и независноста на судската власт, како и на Амандманот XXIX од Уставот со кој се утврдени надлежностите на Судскиот совет, наведува дека Судскиот совет претставува институција што врши јавни овластувања, и која во извршувањето на своите надлежности во делот на утврдување на одговорност на судија или претседател на суд, Судскиот совет донесува поединечни акти со кои или не утврдува одговорност или изрекува дисциплински мерки односно санкции, со што во однос на ваквите поединечни акти на Судскиот совет како институција што врши јавни овластувања, треба да се има предвид член 50 став 2 од Уставот.

Понатаму, подносителот наведува дека согласно член 72 од Законот, во постапките за утврдување на одговорност, судија или претседател на суд, имаат право на жалба како редовен правен лек доколку не се задоволни од одлуката на Судскиот совет, но согласно став 6 од член 72 од Законот, ова право на жалба е ограничено само за еднократно користење, без оглед на можноста да се стави на ревизија повторното постапување и одлучување на Судскиот совет во делот дали ги следел напатствијата на Советот за жалба и дали повторената постапка била законита.

Според подносителот, токму оваа еднократност на правото на жалба како правен лек против поединечен акт на Судскиот совет како институција што врши јавни овластувања, не е во согласност со член 50 став 2 од Уставот којшто е многу јасен и недвосмислен а изразен преку користење на општ пристап како гаранција за судска заштита преку која ќе се цени законитоста на сите поединечни акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања, без ограничување во делот на претходна искористеност на правото на жалба бидејќи актот односно одлуката која е донесена во повторна постапка по одлука на Советот за жалба за укинување на одлука за разрешување на судија или претседател на суд донесена од страна на Судскиот совет, претставува нов поединечен акт за кој треба да биде предвидена судска заштита за оцена на неговата законитост.

Во продолжението на иницијативата, подносителот изнесува дека Врховниот суд на Република Северна Македонија на општа седница утврдил начелен став за примена на Уставот и Европската конвенција за заштита на човековите права, којшто гласи „Во постапката по жалба изјавена од судија односно претседател на суд против одлуката на Судскиот совет на Република Северна Македонија донесена во повторена постапка по укину-

вањето на Решението согласно член 72 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија, Советот за одлучување по жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија може директно да го примени Амандманот XXI (член 15) и член 50 од Уставот на Република Северна Македонија, како и член 6 и член 13 од Европската конвенција за заштита на човековите права“.

По изнесеното, подносителот наведува дека со недозволеноста на правото на жалба или тужба против одлуката на Судскиот совет се оневозможува заштита на двостепеност на правото на жалба што директно влијае и на ефикасноста на овој правен лек и го ограничува правото на пристап до суд. Двостепеноста во одлучувањето на судовите е гарантирана во Уставот и претставува една од гаранциите за обезбедување законитост во остварувањето на слободите и правата на граѓаните.

Од наведените причини, подносителот предлага Уставниот суд да ја прифати иницијативата и да поведе постапка за оцена на уставноста на член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија како спротивен со член 50 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија и со член 6 во врска со член 13 од Европската конвенција за човековите права.

II

На седницата Судот утврди дека според оспорениот член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 102/2019) против одлуката од ставот (5) не е дозволена жалба или тужба.

III

Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, во надлежност на Уставниот суд на Република Северна Македонија е да 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.

Со иницијативата се оспорува член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 102/2019) којшто

уредува дека против одлуката од ставот (5) не е дозволена жалба или тужба.

Постапувајќи по претходно поднесена иницијатива, Уставниот суд со Решението У.бр.42/2022 од 7 септември 2022 година, помеѓу другото, не повел постапка за оценување на уставноста на член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 102/2019).

Во образложението по предметот У.бр.42/2022, Судот го навел следното:

„... Целосно согледувајќи ги фактите, Судот утврди дека интенцијата на уставотворецот, била да ја обезбеди, да ја гарантира и да ја заштити независноста на судството и на судиите како посебна власт, да го обезбеди уставниот статус и уставната положба, како и надлежностите на Судскиот совет како независен орган. Притоа неспорно е дека законодавецот има уставно овластување со закон да ги доразработи, односно операционализира уставните одредби кои се однесуваат на Судскиот совет, како што тоа впрочем е сторено со донесување на Законот за Судскиот совет. Меѓу останатите надлежности, со Законот за Судскиот совет се определени и правилата на постапката според кои Судскиот совет ја обезбедува својата исклучива надлежност да утврди одговорност и да разреши судија или претседател на суд, но истовремено ја обезбедува и правната заштита односно правата и интересите на разрешениот судија или претседател на суд. Законодавецот водел грижа за уставната гаранција за правото на жалба или друг вид на правна заштита којашто се однесува на разрешен судија или претседател на суд, и истата да биде операционализирана и уредена со закон, односно со Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија. Во таа смисла законодавецот во функција на операционализација на Амандманот XXI од Уставот, го креирал членот 72 од Законот за Судскиот совет во кој се содржани оспорените одредби со оваа иницијатива, односно член 72 став 5 во делот „и истата јавно ќе ја објави на својата веб страница“ и ставот 6 од истиот член „Против одлуката од ставот 5 не е дозволена жалба или тужба“. Правото на жалба (и неговиот интензитет) произлегуваат од Амандманот XXI од Уставот во околности на примена на уставното овластување дадено на Судскиот совет на Република Северна Македонија да одлучува за разрешување на судија или претседател на суд, претпоставува дека и пред тој орган на судството мора да се обезбеди право на реална и ефективна жалба и со тоа двостепеност на постапката, без притоа да се повреди уставното овластување на Судскиот совет да одлучува за разрешувањето на судија или претседател на суд. Исто така, Уставниот суд во повеќе наврати ја анализираше суштината на Амандманот XXI од Уставот и го зазел ставот дека гаранцијата на правото на жалба утврдена во

истиот, се однесува само на одлука во прв степен пред суд, а правото на жалба против поединечни правни акти донесени во постапка пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања, на определен начин е релативизирана, односно не е веќе уставна гаранција како што било претходно, туку уставотворецот остава простор со закон да се уреди тоа право на жалба, како што е во случајот со оспорената одредба од член 72 став 6 од Законот. Во контекст на наведеното, како и од значење за конкретниот предмет, Судот во предметот У.бр.137/2019 од 25.03.2021 година, веќе зазел став во однос на двостепеноста и ефективноста на правниот лек како жалба до Советот за жалба, кога имплицитно утврдил дека е задоволен уставниот Амандман XXI за двостепеност и правото на жалба. Судот оценил дека се овозможува правото на жалба на судија или претседател на суд кои се разрешени да се остварува во двостепена постапка, во втор степен да одлучува судски орган, одлуката на второстепениот орган да е задолжителна во рамките на законитоста на постапката спроведена од Судскиот совет, дека Советот за жалба може да ги опфати и прашањата поврзани со фактичката состојба и примената на материјалното право.”

Имајќи предвид дека Судот за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување, Судот утврди дека се исполнети условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд за отфрлање на иницијативата за оценување на уставноста на член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 102/2019).

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови одлучи како во диспозитивот на ова решение.

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.66/2023 со кое Уставниот суд, на седницата одржана на 5 ноември 2023 година, одлучи да ја отфрли иницијативата за оценување на уставноста на член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 102/2019), писмено го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. Подносителот на иницијативата, Врховниот суд на Република Северна Македонија го оспорува член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет кој гласи „Против одлуката од ставот (5) не е дозволена жалба или тужба“, со наводи дека со истиот не се обезбедува судска заштита согласно член 50 став 2 од Уставот, како и со наводи дека истиот не е во согласност со член 6 во врска со член 13 од Европската конвенција за заштита на човековите права. Подносителот на иницијативата смета дека согласно член 50 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, дека се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања и дека граѓанинот има право да биде запознаен со човековите права и основни слободи и активно да придонесува, поединечно или заедно со други за нивно унапредување и заштита. Подносителот наведува дека со член 6 и член 13 од Конвенцијата се дефинираат и уредуваат гаранциите за правото на правично судење и правото на правен лек, односно реална жалба преку кои се обезбедува заштита на секој човек во однос на правото на правично и јавно судење, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд и правото на ефикасен правен лек доколку се нарушени неговите права признати со Конвенцијата.

Подносителот наведува дека според практиката и стандардите на Европскиот суд за човековите права, во целокупната постапка којашто се води и во однос на одговорноста на судијата, мора да бидат почитувани стандардите на Европската конвенција за заштита на човековите права и во таа насока да бидат обезбедени процесните гаранции во постапката, бидејќи оневозможувањето на правото на пристап до суд претставува повреда на член 6 точка 1 од Конвенцијата, што е став на Европскиот суд за човекови права изнесен во случаите: *Zhurek v. Poland*, ECHR, 39650/18; *Grzeda v. Poland*, ECHR, 43572/18 и *Baka v. Hungary*, ECHR 20261/12. Подносителот се повикува и на ставот на Европскиот суд за човекови права изнесен во случајот *Kudla v. Poland*, ECHR, 30210/96, според кој, за да бидат делотворни правните лекови тие треба да бидат „реални и ефективни, а не теоретски и илузорни“.

2. Ваквите наводи на подносителот на иницијативата за мене се целосно основани и прифатливи, поради што сметам

дека Уставниот суд требаше да поведе постапка и да ја укине оваа одредба која ги повредува темелните вредности на нашиот уставен поредок утврдени во член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 9 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и општоприфатените норми на меѓународното право, член 50 од Уставот според кој 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, односно со кој судската заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања се утврдува како уставна гаранција, како и член 6 и член 13 од Европската конвенција за човекови права.

Мојот аргумент во текот на расправата беше дека Уставниот суд како чувар на Уставот е должен да се грижи за остварување на највисоките темелни вредности, начела и гаранции на уставниот поредок. Токму со своите толкувања Уставниот суд е тој кој на темелните вредности, начела и на уставните гаранции, им дава содржина, смисла, ги прецизира во нивните различни манифестации. Својата грижа за највисоките уставни вредности Уставниот суд ја остварува на начин што со нив и преку нивното толкување, ги толкува сите останати уставни норми, сметајќи дека останатите уставни одредби претставуваат нормативна експресија на темелните вредности и начела. Слободата во толкувањето на темелните вредности е таа која им овозможува на уставните судии да пресудуваат и одлучуваат не само за фактите туку и за правото на начин што низ призма на целовитост на највисоките уставни вредности, начела и уставни гаранции ги спречуваат последиците од примената на одредби коишто не ги задоволуваат уставните вредности. Сметам дека доколку мнозинството судии во уставно-судската оценка на оспорените одредби од Законот за Судскиот совет пристапеше низ ваква призма, недвосмислено ќе утврдеше дека истите може и мора основано да се проблематизираат како несогласни со Уставот.

Законодавецот во операционализацијата на уставните норми и вредности е должен да води грижа за она што често и во расправите пред Судот и во моите издвоени мислења го потенцирам. Основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, не случајно се „прворангирана“ темелна вредност на нашиот уставноправен поредок.

Тие се темелот на кој се заснова Уставот, тие ја претставуваат смислата и суштината на целовитоста на пишаниот Устав, со единствена цел, преку останатите темелни вредности како што се владеењето на правото, преку почитување на општоприфатените норми на меѓународното право, таквите слободи и права да бидат гарантирани и заштитени. Позитивноста е само едната страна на уставните права (нивната реална или фактичка страна), а покрај тоа, тие поседуваат идеална димензија. Идеалниот карактер на човековите права не исчезнува откако ќе се трансформираат во позитивни права, таа е присутна и по нивната позитивизација. Токму потрагата по идеалната димензија, со барања за оптимизација во „најголема можна мерка“ или алтернативите, барање за „гаранција за минимална позиција“ или барање за „забрана за голема диспропорција“, налага од законодавецот, особено од уставните судии сериозно да ја разберат и идеалната и реалната димензија на правото.

Во конкретниот случај, за жал, ниту законодавецот со оспорените одредби од Законот за Судскиот совет, не ги заштитил правата на граѓаните на начин на кој налага Уставот, но, ниту мнозинството судии со својата одлука не пристапи правилно во однос на конзистентно толкување и заштита на слободите и правата на граѓаните, а со пропуштањето да се утврди дека со оспорените законски одредби, законодавецот во суштина на граѓаните им ги повредил основните слободи и права признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, дозволил одредена категорија граѓани да бидат ставени во нееднаква положба, односно уставно загарантираната судска заштита на нивните права да биде ограничена.

3. Мнозинството судии, во предметниот случај одлучи да ја отфрли иницијативата повикувајќи се на фактот дека оспорениот член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет, бил предмет на одлучување пред Уставниот суд и со Решението У.бр.42/2022 од 7 септември 2022 година, Судот не повел постапка за оценување на неговата уставност. Но, за разлика од мнозинството судии, мојот став беше дека во тој предмет, Судот не повел постапка за оценување на уставноста на одредбата од член 72 став 6 од Законот во целина, како што и бил оспорен со иницијативата, од причина што наводите во тогаш поднесената иницијатива се однесувале само на делот „жалба“ од член 72 став 6 од Законот, па оттука и правното мислење по оваа иницијатива било целосно фокусирано во однос на тој дел. Во Решението по тој предмет нема произне-

сување за согласноста на оспорениот член 72 став 6 од Законот од аспект на член 50 став 2 од Уставот, бидејќи во таа иницијатива не се поставило тоа прашање, меѓутоа со предметната иницијатива се бара оценка на уставноста на оспорениот член од Законот во однос на член 50 став 2 од Уставот. За мене без дилема ваквата фактичка состојба претставува основ за поинакво одлучување по конкретната иницијатива од Врховниот суд, што претставува не само деловничка надлежност туку за истото постои и богата уставно-судска практика.

Дополнителен аргумент при расправата по конкретната иницијатива беше фактот што во свое издвоено мислење против Решението У.бр.137/2019 од 25 март 2021 година, со кое Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценка на уставноста на член 72 став 3 во делот „ценејќи ја законитоста на постапката“ и став 4 во делот „во случај на груба повреда од одредбите за постапката“ од Законот за Судскиот совет, го имам изнесено својот став според кој таквото законско решение не обезбедува реално, суштинско и ефективно остварување на правото на жалба гарантирано со Уставот и дефинирано во Европската конвенција за човекови права. Во расправата по тој предмет на кој се однесува посоченото издвоено мислење, еден од клучните аргументи на кој не успеав да добијам кредибилен одговор и контрааргумент од мнозинството судии, беше прашањето, дали и со што би се нарушила уставната поставеност и овластувањето на Судскиот совет да разреши претседател на суд или судија, доколку на истите им се овозможи, односно на Советот за жалба му се овозможи да се произнесе процедурално и материјално како второстепен орган (составен од стручни и компетентни судии), а нивната определба, нивните напатствија задолжително мора да се почитуваат од првостепениот орган (Судскиот совет)? Дали доколку Советот за жалба ја има можноста да ја оценува и точноста и целовитоста на фактичката состојба, како и правилноста во примената на материјалното право, од што суштински зависат правата на судијата или претседателот на суд против кој се води постапка за разрешување, би било во согласност со целовитоста на уставните одредби кои на судството му гарантираат независност, а правата на разрешен судија недвосмислено претставуваат важна компонента во независноста на судството? Дали ваквите ограничувања кои и фактички и суштински делуваат како *pro forma* „за доброто на формата“, а не суштински ефективен правен лек, како делумна, а не суштинска двостепеност, ќе ја зголемат довербата во судството, дали ваквото уредување е во согласност со Амандманот

XXI, дали е во согласност со темелната вредност владеење на правото во која независноста на судството како начело има фундаментална вредност? Дали ваквото уредување е во согласност со членот 13 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи? Сите овие дилеми и сомнежи за мене претставуваа сериозна основа поради што ценов дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорените одредби.

Голем дел од аргументите во тоа издвоено мислење се целосно апликативни и во конкретниов случај. Имено, даденото уставно овластување на Судскиот совет да одлучува за разрешување на судија или претседател на суд не значи и не смее да значи стеснување и лимитирање на правото на користење на реален, суштински, ефективен правен лек – жалба до Советот за жалба, ниту пак ограничување на правото на пристап до суд и судска заштита против поединечен акт на институција која врши јавни овластувања каква што е Судскиот совет.

Судскиот совет на Република Северна Македонија како институција која врши јавни овластувања дадени со Уставот, а кои се понатаму разработени во Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија, во извршувањето на своите надлежности во делот на утврдување на одговорност на судија или претседател на суд донесува поединечни акти со кои или не утврдува одговорност или изрекува дисциплински мерки односно санкции.

Согласно член 72 од Законот, учесниците во овие постапки за утврдување на одговорност, судија или претседател на суд, имаат право на жалба како редовен правен лек доколку не се задоволни од одлуката на Судскиот совет, но согласно став 6 од член 72 од Законот, ова право на жалба е ограничено само за еднократно користење, без оглед на можноста да се стави на повторно постапување и одлучување на Судскиот совет во делот дали ги следел напатствијата на Советот за жалба и дали повторената постапка била законита. Токму оваа еднократност на правото на жалба како правен лек против поединечен акт на Судскиот совет како институција што врши јавни овластувања, не е во согласност со духот на член 50 став 2 од Уставот којшто е многу јасен и недвосмислен, и претставува уставна гаранција за судска заштита на секој граѓанин (вклучително и судиите) преку која ќе се цени законитоста на сите поединечни акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања, без ограничување во делот на претходна искористеност на правото на

жалба бидејќи актот односно одлуката која е донесена во повторна постапка по одлука на Советот за жалба за укинување на одлука за разрешување на судија или претседател на суд донесена од страна на Судскиот совет, претставува нов поединечен акт за кој треба да биде предвидена судска заштита за оцена на неговата законитост.

Во таа смисла за поздравување е фактот дека Врховниот суд на Република Северна Македонија врз основа на член 37 став 1 алинеи 1 и 3 од Законот за судовите и член 63 став 1 од Деловникот за работа на Врховниот суд на Република Северна Македонија, на општата седница утврди начелен став за примена на Уставот и Европската конвенција за заштита на човековите права, со следната содржина „Во постапката по жалба изјавена од судија односно претседател на суд против одлуката на Судскиот совет на Република Северна Македонија донесена во повторена постапка по укинувањето на Решението согласно член 72 од Законот за Судскиот совет на Република Северна Македонија, Советот за одлучување по жалба при Врховниот суд на Република Северна Македонија може директно да го примени Амандманот XXI (со кој се заменува член 15 од Уставот) и член 50 од Уставот на Република Северна Македонија, како и член 6 и член 13 од Европската конвенција за заштита на човековите права“.

Во расправата и по конкретниот предмет, и претходно, нагласував дека целокупната постапка којашто се води во однос на одговорноста на судијата мора да ги почитува стандардите на Европската конвенција за заштита на човековите права и во таа насока да ги обезбеди процесните гаранции во постапката. Оневозможувањето на правото на пристап до суд претставува повреда на член 6 точка 1 од Конвенцијата (*Zhurek v. Poland*, ECHR, 39650/18; *Grzeda v. Poland*, ECHR, 43572/18; *Baka v. Hungary*, ECHR, 20261/12), а Европскиот суд за човекови права истакнува дека за да бидат делотворни правните лекови треба да бидат реални и ефективни, а не теоретски и илузорни (*Kudła v. Poland*, ECHR, 30210/96).

Со недозволеноста на правото на тужба против одлуката на Судскиот совет се оневозможува уставната гаранција за судска заштита која ја ужива секој граѓанин на Републиката, вклучително и разрешениот судија или претседател на суд, кому со оспорената одредба му се ограничува правото на пристап до суд. Уставот со член 50 став 2, децидно ја гарантира судската заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите

институции што вршат јавни овластувања којашто се остварува со тужба пред надлежен суд. Уставната одредба од член 50 став 2, не содржи уредување во смисла на ограничување на уставно загарантираната судска заштита на законитоста за одреден вид на поединечни акти, ниту во поглед на правната работа што се решава со поединечните акти, ниту во поглед на институцијата пред која се решаваат и донесуваат поединечните акти, што значи дека оваа судска заштита е уставна гаранција, општа, без исклучок.

Оттука, природно се наметнува заклучокот дека уставно загарантираното право на судска заштита од член 50 став 2 од Уставот, во конкретниот случај е на уставно недозволен начин ограничено со закон, бидејќи член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет, изречно не дозволува тужба против одлуката на Судскиот совет за разрешување на судија, односно претседател на суд.

Ваквото законско ограничување на судската заштита е во спротивност со стандардите изградени од Европскиот суд за човекови права. Судот во Стразбур, во повеќе предмети изградил стандарди при примената на член 6 став 1 (право на правична судска постапка) од Конвенцијата, кој пропишува дека секој има право правично и јавно, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд да бидат разгледани и утврдени неговите граѓански права и обврски или основаноста на какви било кривични обвиненија против него. Според член 13 (право на реална жалба) од Конвенцијата, секој човек, чии права и слободи признати со оваа конвенција, се нарушени, има право на жалба пред националните власти, дури и тогаш кога повредата на овие права и слободи ја сториле лица при вршење на службена должност. Судот во Стразбур, постапувајќи по индивидуални жалби редовно потсетува дека, член 6 од Конвенцијата го обезбедува секому правото, односно секое барање кое се однесува на граѓански права и обврски, да биде изнесено пред суд или трибунал. Судот нагласува дека во овој правец, тоа претставува „право на суд“ од кое правото на пристап е еден од конститутивните аспекти. Правото на пристап до суд не вклучува само право на поведување постапка, туку исто така и право на одлучување во спорот од страна на судот (Петкоски и други против Република Македонија, бр. 27736/03, пара. 40, од 8 јануари 2009 година). Во два случаи во кои на апликантите им било загрошено правото на пристап до судот, Спасовски против Македонија и Петкоски и други, Судот јасно дефинирал дека правото на пристап до судот

опфаќа не само право да се поведе постапка, туку и право спорот да биде разрешен по судски пат. Негирањето на ова право преку законодавна измена, со која биле отстранети сите облици на заштита поврзани со тужбата на апликантот било некомпатибилно со член 6 од Конвенцијата во случајот Петкоски и други.

Во продолжение се ставови на Европскиот суд за човекови права во Стразбур, во врска со поднесени индивидуални жалби во кои апликантот се повикувал на повреда на член 6 и 13 од Конвенцијата:

а) Во случајот *Grzęda v. Poland* [GC] - 43572/18 (во иницијативата подносителот се повикува на овој случај), на апликантот *ex lege* му престанал мандатот како член на Националниот судски совет во Полска, без да му се обезбеди пристап до суд со цел да го оспори разрешувањето. Тој бил лишен од можноста пред суд да го оспори предвременото прекинување на мандатот. Владата тврдела дека Законот за Националниот судски совет никогаш не предвидел каква било форма на жалба или правен лек во врска со истекувањето, престанокот или откажувањето од функцијата на членовите на ова тело. Поточно дека полскиот закон го исклучувал пристапот до суд со тужба заснована на наводна незаконитост на престанокот на мандатот на апликантот како судски член на Националниот судски совет, односно воопшто за барањата поврзани со престанок на функцијата на судските членови на Националниот судски совет. Апликантот, тврдел дека домашното право не го исклучувало и никогаш експлицитно не го исклучило пристапот до судот за барањата во врска со предвременото прекинување на мандатот на судските членови на Националниот судски совет.

Во конкретниот случај, Судот констатирал дека Владата не дала никакви причини кои го оправдуваат отсуството на судска контрола, туку едноставно ги повторила своите аргументи за неприменливоста на член 6 во случајот. Судот утврдил дека поради недостаток на судска контрола во овој случај, тужената држава ја нарушила самата суштина на правото на апликантот за пристап до суд, што претставува повреда на член 6 точка 1 од Конвенцијата. При разгледувањето на случајот Судот ценел дали домашното законодавство изречно го исклучува пристапот до судот за предметното работно место, при што утврдил дека домашното право содржело експлицитно исклучување на пристап до суд. Судот анализираше дали во конкретниот случај, исклучувањето на пристапот до судот е оправдано на објективни основи во интерес

на државата. Владата не објаснила зошто вршењето на јавните овластувања од страна на судските членови на националниот судски совет не заслужуваат судска заштита, имајќи предвид дека ова тело има задача да ја заштити судската независност. Апликантот тврдел, меѓу другото, дека исклучувањето на правото на пристап до суд во неговиот случај е некомпатибилно со владеењето на правото. Тој изјавил дека како член на Националниот судски совет, тело задолжено за заштита на судската независност, мора да биде заштитен од злоупотреба од страна на другите овластувања. Според Судот, правото на пристап до суд според член 6 став 1 од Конвенцијата мора да се толкува во светлината на Преамбулата на Конвенцијата, која, во нејзиниот релевантен дел, го прогласува владеењето на правото како дел од заедничкото наследство на државите договорнички. Во таа пресуда Судот помеѓу другото навел дека правото на пристап до суд е едно од најфундаменталните права предвидени во Конвенцијата. Судот го навел и следното „Правото на пристап до суд беше воспоставено како аспект на правото на правично судење загарантирано со член 6 став 1 од Конвенцијата. Правото на пристап до суд е инхерентен (неразделив, својствен, битен) аспект на заштитните мерки содржани во членот 6, повикувајќи се на принципите на владеењето на правото и избегнувањето на арбитражна моќ што е основа на голем дел од Конвенцијата“.

Во однос на прашањата што спаѓаат во рамките на Конвенцијата, судската пракса на Судот има тенденција да покаже дека таму каде што нема пристап до независен и непристрасен суд, секогаш ќе се поставува прашањето за усогласеност со владеењето на правото. Судот признава дека правото на пристап до судовите не е апсолутно, и може да биде предмет на ограничувања, но оние кои не го ограничуваат или намалуваат пристапот што му е оставен на поединецот на таков начин или до таа мера што самата суштина на правото е нарушена. Судот навел и дека ограничувањето мора да следи легитимна цел и да постои разумен однос на пропорционалност помеѓу употребените средства и целта што се бара да се постигне. Судот навел и дека „Сите договорни страни треба да се придржуваат до стандардите за владеење на правото и да ги почитуваат своите обврски според меѓународното право, вклучително и оние доброволно преземени кога ја ратификуваа Конвенцијата, која во суштина беше инструмент за владеење на правото“. Судот навел и дека „Иако овој случај вклучува голем број домашни уставни прашања, според Виенската конвенција за правото на договори, државата не може да се

повика на своето домашно право, вклучувајќи го и уставот, како оправдување за неуспехот да ги почитува своите меѓународно-правни обврски”.

б) Идетнички ставови Судот во Стразбур заземал и:

- во случајот *Zhurek v. Poland*, ECHR, 39650/18 (подносителот на иницијативата се повикува и на овој случај), каде Судот во Стразбур утврдил повреда на правото на пристап до суд и повреда на слободата на изразување, следејќи го истото образложение како и во случајот на Големиот судски совет *Grzęda* против Полска (бр. 43572/18),

- во случајот *Kövesi v. Rumunija*, ECHR, br.3594/19, каде била утврдена повреда на член 6 од Конвенцијата. Во овој случај, според Судот, член 6 од Конвенцијата го вклучува „правото на суд“, а дел од ова право, е и правото на пристап до судот, односно правото на поведување постапка пред судот.

4. Потврда за исправноста на мојот став е во претходно наведената практика на Судот во Стразбур и на стандардите и толкувањето коишто тој ги има во однос на членовите 6 и 13 од Конвенцијата. Но, за жал, мнозинството судии во повеќе наврати ги игнорирале моите аргументи, односно неспорниот факт дека одредбите од Конвенцијата не само што ги уредуваат фундаменталните принципи на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право, не само што претставуваат општо прифатени норми на меѓународното право, туку истите припаѓаат на семејството на *jus cogens* нормите.

5. Во контекст на изнесеното, сметам дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорениот член 72 став 6 од Законот за Судскиот совет, и да утврди негова несогласност со темелните вредности на Уставот, односно со одредбите од член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 9, како и со член 50 од Уставот и членовите 6 и 13 од Европската конвенција за човекови права.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.66/2023 од 05.12.2023)

1.5.3. Процесни пречки

72.

У.бр.9/2021 и У.бр.25/2021

- Законот за решавање на спорот помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје

Тргувајќи од фактот што Законот бил донесен за точно определена цел – правосилно окончување на судските спорови што била остварена набргу по неговото донесување, произлегува дека оспорениот закон се исцрпел во својата примена, поради што Уставниот суд оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 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 и 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 20 април 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛААТ иницијативите за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за решавање на спорот помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 317/2020).

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

3. Светскиот Македонски Конгрес, преку претседателот Тодор Петров и политичката партија „Левица“, преку претседателот проф. д-р Димитар Апасиев, до Уставниот суд на Република

Северна Македонија доставија одвоени иницијативи за оценување на уставноста на Законот означен во точката 1 на ова решение.

Во иницијативата поднесена од Светскиот Македонски Конгрес, се наведува дека оспорениот закон не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 9, член 51 став 1, член 55 став 2 и член 98 став 3 од Уставот. Со донесувањето на оспорениот закон е повредено начелото на уставност и законитост, начелото на владеењето на правото и начелото на поделба на власта, бидејќи Собранието презело во своја надлежност прашање што спаѓа во облигационо-правни односи и што треба да се реши со судска или вонсудска спогодба или со пресуда. На тој начин Владата го злоупотребила Собранието со донесувањето на овој специјален закон по мерка.

Подносителот укажува дека поради тоа што АД ГА-МА е организирана како акционерско друштво во кое акционери се Владата и Макпетрол АД Скопје, за секој пренос, односно откуп на акциите во сопственост на Макпетрол, треба да одлучува Владата како соосновач на АД ГА-МА, а преносот на акциите треба да се изврши во согласност со Законот за трговските друштва и Законот за хартиите од вредност. Подносителот на иницијативата изразува сомнежи за утврдената цена од 32.773.905 евра на акцијата на Макпетрол во АД ГА-МА, поради отсуство на независна проценка на моменталната пазарна вредност на АД ГА-МА, како и за постапката за донесување на Законот којашто, според него, не била транспарентна бидејќи Законот не бил објавен на ЕНЕР.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека оспорениот закон не обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот, иако државата е должна да преземе мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот. Со донесувањето на оспорениот закон Владата го става Макпетрол АД Скопје во монополска положба бидејќи решавањето на судскиот спор го пренесува на Собранието, со што Собранието пресудило во судски спор и си презело надлежност на вонреден суд спротивно на Амандманот XXV од Уставот кој забранува вонредни судови.

Со иницијативата се бара Уставниот суд да го поништи оспорениот закон, а до донесувањето на конечната одлука се предлага Судот да донесе решение за временна мерка за запирање од извршување на поединечните акти и дејствија преземени врз

основа на оспорениот закон. Со иницијативата, исто така, се бара Судот да одржи подготвителна седница со присуство на јавноста и подносителот на оваа иницијатива.

Со иницијативата поднесена од политичката партија „Левица“ се бара комплетно поништување на оспорениот закон поради неотстранливи формално-правни и материјално-правни причини. Имено, се наведува дека Законот е спротивен на член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 7, член 33, член 51, член 55 ставови 1 и 2, член 68 став 1 алинеи 2, 6 и 19 и Амандманот XXV од Уставот. Според подносителот на иницијативата, Собранието спротивно на Амандманот XXV од Уставот ги надминало своите уставни ингеренции и без основ и противуставно ги пречекорило своите овластувања во сферата на судството земајќи ја улогата на вонреден суд за решавање на приватен стопански спор кој трае повеќе од 15 години помеѓу Република Македонија и приватната компанија Макпетрол АД кои се парнични странки во конкретна судска постапка.

Со тоа е нарушено начелото на тријалистичка поделба на власта на законодавна, извршна и судска што претставува темелна вредност на уставниот поредок. Државата не може од позиција на јавна власт да интервенира во судски спор во кој таа е рамноправна странка, а без преседан бил и фактот што во нормативниот дел на официјалниот законски текст биле наведени имиња и презимиња на четири физички лица, иако основна одлика на законите е тоа што тие се општи нормативни акти, апстрактни прописи коишто важат за сите, а не за поименично утврдени субјекти.

Во иницијативата понатаму се наведува дека Законот е привилегирачки во полза на едно македонско акционерско друштво кое се става во нееднаква, повластена и фаворизиращка позиција над сите останати трговски друштва кои водат спор со државата. Со тоа Законот е во спротивност со Уставот кој гарантира еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот со антимонополската клаузула од член 55 од Уставот. Се наведува, исто така, дека оспорениот закон е спротивен на јавниот интерес, бидејќи во него не било наведено кој го плаќа данокот на капитална добивка, ниту пак дали на државата би ѝ следувала дивиденда од добивката.

Спогодбата за решавање на спорот нема карактер на меѓународен договор и како приватна вонсудска спогодба таа не може да биде ратификувана од страна на Собранието, ниту пак да биде вметната како составен дел на Законот. Со оспорениот закон и

спогодба се повредени повеќе принципи на облигационото право, како што е принципот на еквивалентност, бидејќи постои очигледна несразмера на заемните давања или т.н. прекумерно оштетување бидејќи за една „златна акција“ со номинална вредност од 19 милиони евра, Владата треба да му исплати на Макпетрол АД сума во вредност од 33 милиони евра. Покрај тоа, во спогодбата се појавува и трето лице АД НЕР – Национални енергетски ресурси, во државна сопственост преку кое треба да се изврши налогот за плаќање, иако тоа лице никаде не фигурира како странка или како сопарничар во спорот.

Подносителот се повикува на Одлуката на Уставниот суд У.бр.140/2001 од 4 декември 2002 година, со која бил укинат Законот за ратификација на Билатералниот договор меѓу Република Македонија и Република Грција за изградба и управување со нафтовод („Службен весник на Република Македонија“ бр.62/1999 на иницијатива на Макпетрол АД). Во таа одлука, Уставниот суд утврдил дека е повредено уставното начело на еднаква правна положба на сите пазарни субјекти и начелото на владеење на правото. Подносителот смета дека ако Уставниот суд веќе укинал сличен меѓународен и ратификуван привилегирачки договор за кој Собранието е надлежно да го донесе, дотолку повеќе има право да укине приватен договор за чие носење Собранието нема уставна надлежност.

4. Судот на седницата утврди дека оспорениот Закон за решавање на спорот помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје е донесен на 28 декември 2020 година и е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.317/2020. Законот има пет члена. Во член 1 од Законот е определено дека со овој закон се уредува начинот на решавање на спорот помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје настанати во врска со изградбата на гасоводниот систем во Република Северна Македонија. Во член 2 е утврдено дека цел на овој закон е да се обезбеди заштита на имотот и имотните права и интереси на Република Северна Македонија и нејзин понатамошен развој. Со член 3 од Законот, е предвидено Владата на Република Северна Македонија да ја склучи Спогодбата за регулирање на меѓусебните односи, а за што е постигната согласност помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје пред Центарот за решавање на спорови и преговори при Секретаријатот на Енергетската заедница во Виена на 5 ноември 2019 година. Согласно член 4, со-

ставен дел на овој закон е текстот на Спогодбата од член 3 од овој закон. Член 5 предвидува дека Законот влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Во Спогодбата за регулирање на меѓусебните односи се наведени договорните страни на спогодбата – Владата на Република Северна Македонија (застапувана од претседателот на Владата Зоран Заев) и Макпетрол АД Скопје (застапувана од претседателот на Управниот одбор Андреја Јосифовски); согласноста на страните да ги прекинат и завршат судските постапки кои се водат пред националните судови при што наведени се конкретните судски постапки; утврден е номиналниот износ на основната главнина на АД ГА-МА и номиналната вредност на акцијата на акционерите – договорните страни којашто изнесува 50% од основната главнина; обврската на странките да го потпишат и имплементираат договорот за купопродажба на влогот на Макпетрол АД Скопје во АД ГА-МА и обврската на договорните страни да го информираат Секретаријатот на Енергетската заедница за потпишувањето и за имплементацијата на спогодбата.

5. Врз основа на доставените иницијативи, мислењата добиени од страна на Владата на Република Северна Македонија и Државното правобранителство на Република Северна Македонија, во претходна постапка и на седницата, Судот ја утврди следнава фактичка состојба:

АД ГА-МА било основано во 2006 година врз основа на одлука на Владата на Република Македонија со која јавното претпријатие ГА-МА (претходно формирано од страна на Владата заради стопанисување со гасоводниот систем во РМ) се трансформирало во акционерско друштво.

Акционери во АД ГА-МА биле Владата на Република Македонија и Макпетрол АД Скопје. АД ГА-МА управувала со системот на природен гас, додека Макпетрол АД Скопје преку своја фирма ги вршел дејностите снабдување со гас.

Поради вложувањата на акционерите во гасоводниот систем, односно во АД ГА-МА, уште во 2005 година настанал сопственички спор помеѓу Владата и Макпетрол поради кој биле поведени повеќе постапки пред Основниот граѓански суд во Скопје.

Во 2006 година Република Македонија станала членка на Енергетската заедница и го потпишала и ратификувала Договорот за основање на Енергетската заедница со Законот за ратифи-

кација на договорот за основање на енергетската заедница („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/06) со што тој договор станал дел од внатрешниот правен поредок.

Со зачленувањето во Енергетската заедница се создала правна обврска за Република Македонија да ја имплементира Директивата 2009/72/ЕЗ, Директивата 2009/73/ЕЗ, Регулативата ЕЗ бр.714/09 и Регулативата ЕЗ бр.715/09 со кои се предвидува обврска за сопственичко раздвојување на операторот на системот за пренос на природен гас. Тоа значи дека ист субјект ќе нема право во исто време да ја врши дејноста оператор на системот за пренос на природен гас и дејностите на трговија и/или снабдување со природен гас.

Заради имплементирање на наведените директиви на ЕУ во 2018 година бил донесен новиот Закон за енергетика во кој е внесена обврската за сопственичко раздвојување и во кој е предвидено државата, односно Министерството за економија да биде единствен сопственик на операторот на системот за природен гас.

Решавањето на споровите помеѓу Макпетрол и Владата било неопходно за да може да се изврши сопственичкото раздвојување и управувањето со гасоводниот систем да премине во целост во државна сопственост на Република Северна Македонија. Во тој процес бил вклучен и Центарот за решавање спорови и преговори при Секретаријатот на Енергетската заедница во Виена пред кој, на 5 октомври 2019 година, двете страни постигнале согласност да го решат спорот со спогодба.

Државното правобранителство на Република Северна Македонија, имајќи го предвид значењето на изградбата на гасоводот и гасификацијата во Република Северна Македонија, како застапник на Република Северна Македонија пред надлежниот суд, укажало дека пред склучување на спогодбата, потребно е Собранието на Република Северна Македонија да донесе акт, врз основа на кој Владата ќе склучи спогодба за регулирање на меѓусебните односи.

На 28 декември 2020 година, Собранието на Република Северна Македонија го донело оспорениот Закон за решавање на спорот помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје и истиот беше објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.317/2020.

На 13.01.2021 година Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје ја склучиле Спогодбата за регулирање на меѓусебните односи.

Според податоците добиени од страна на Државното правобранителство, судската постапка за утврдување право на сопственост на 51/100 идеален дел од гасоводниот систем во Република Северна Македонија и надомест на штета завршила со Пресуда врз основа на одрекување 50ТС-368/05 од 05.04.2021 година на Основен граѓански суд Скопје која станала правосилна на 07.05.2021 година и извршна на 17.05.2021.

Судската постапка за утврдување на ништовност на член 4 од Одлуката за организирање на ЈП ГА-МА во АД ГА-МА Скопје и точка 2 од Протоколот за начинот на уредување на меѓусебните односи со стопанисувањето со гасоводниот систем на Република Македонија завршила со Пресуда 56ТС-18/18 од 03.03.2021 година, правосилна на ден 22.03.2021 година и извршна на ден 22.03.2021 година.

Судската постапка по тужба на тужителот АД ГА-МА Скопје против РСМ - Влада на Република Македонија за основ надомест на штета, завршила со Пресуда 51ТС-1000/10 од 31.05.2021 година, правосилна на ден 24.06.2021 година, извршна на ден 24.06.2022 година.

Макпетрол АД ја понудило на продажба својата акција во АД ГА-МА на Владата на Република Северна Македонија за цена од 32.773.905 евра.

Во текот на 2021 година, целата постапка завршила и на 27 август 2021 година, по налог на Владата, Акционерското друштво за вршење на енергетски дејности Национални енергетски ресурси Скопје во државна сопственост ја купило акцијата на Макпетрол АД Скопје за износ од 32.773.905 евра во денарска противвредност.

На 30 август 2021 година Енергетската заедница објавила соопштение дека на 27 август, Спогодбата помеѓу Макпетрол и Северна Македонија во врска со операторот на гас со која се решава спорот за нивните удели во операторот на гас ГА-МА е целосно имплементирана и дека тој спор го блокирал развојот на секторот на гас во изминатите 22 години.

6. Согласно член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Маке-

донија одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и колективните договори со Уставот и со законите.

Според член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

При одлучувањето Уставниот суд ги имаше предвид целите поради кои бил донесен оспорениот закон и обврските што произлегуваат од членството на Република Северна Македонија во Енергетската заедница. Имено, од образложението на Предлог - законот произлегува дека целта на овој закон, е целосна имплементација на одредбите од Законот за енергетика со кој се обезбедува заштита на имотот и имотните права и интереси на Република Северна Македонија и се елиминираат пречките кои го попречуваат или оневозможуваат развојот на Република Северна Македонија во делот на изградбата на гасоводната мрежа.

Во Законот за енергетика од 2018 година се имплементирани директивите и регулативите на Министерскиот совет на Енергетската заедница кои се однесуваат на внатрешниот пазар на енергија. Станува збор за Директивата 2009/72/ЕЗ, Директивата 2009/73/ЕЗ, Регулативата ЕЗ бр.714/09 и Регулативата ЕЗ бр. 715/09. Овие документи предвидуваат обврска за т.н. сопственичко раздвојување на операторот на системот за пренос на природен гас и на дејностите на трговија и снабдување со природен гас.

Како што беше наведено погоре во фактичката состојба, за да може да се изврши сопственичкото раздвојување и управувањето со гасоводниот систем да премине во целост во државна сопственост на Република Северна Македонија, неопходно било да се решат споровите помеѓу Макпетрол АД и Владата во врска со сопственоста на АД ГА-МА. Во тој процес бил вклучен и Центарот за решавање спорови и преговори при Секретаријатот на Енергетската заедница во Виена пред кој, на 5 октомври 2019 година, двете страни постигнале согласност да го решат спорот со спогодба.

Со Законот се уредува решавањето на спорот, се овозможува по пат на спогодба да се решат несогласувањата помеѓу страните, да се окончаат постапките кои произлегле од ваквиот спор и што е од особено значење се овозможува државата да ја задржи сопственоста врз преносниот систем со природен гас со што ќе се овозможи натамошен развој на гасификацијата на

Република Северна Македонија, а на граѓаните ќе им се овозможи користење на овој природен ресурс.

Од фактичката состојба прикажана погоре во рефератот, произлегува дека веднаш по донесување на Законот, поточно на 13.01.2021 Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје ја склучиле споменатата Спогодба. Во наредните месеци (март, април и мај 2021 година), врз основа на Спогодбата, ги окончале трите граѓанско-правни спорови што се воделе пред надлежниот суд во Скопје.

Со склучување на Спогодбата, Владата ја извршила својата обврска од член 3 од оспорениот закон, бидејќи со тоа и со подоцнежното правосилно окончување на судските спорови практично била остварена и целта на Законот. Оттука, имајќи предвид дека Законот бил донесен за точно определена цел што била остварена набргу по неговото донесување, произлегува дека оспорениот закон се исцрпел во својата примена, поради што Уставниот суд оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд за отфрлање 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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. (**У.бр.9/2021 и У.бр.25/2021 од 20.04.2023**)

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Решението У.бр.9/2021 и У.бр.25/2021 со кое Уставниот суд, на седницата одржана на 20 април 2023 година, одлучи да ги отфрли иницијативите за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за решавање на спорот помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.317/2020), ние судиите на Уставниот суд, д-р Дарко Костадиновски и д-р Осман

Кадриу, писмено го образложуваме нашето несогласување со следново

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод иницијативите поднесени од Светскиот Македонски Конгрес, преку претседателот Тодор Петров и политичката партија „Левица“, преку претседателот проф. д-р Димитар Апасиев, Судот на седницата одржана на 20 април 2023 година одлучи да ги отфрли иницијативите за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за решавање на спорот помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Макпетрол АД Скопје („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.317/2020). Според наше мислење, наводите во иницијативите беа основани затоа што оспорениот закон може уставно-правно да се проблематизира со одредбите од Уставот на кои се повикаа подносителите, поради што гласавме против и со почит ја искажуваме нашата несогласност со аргументите од предметното решение.

2. Мнозинството судии во аргументацијата на својата одлука се повика на следните аргументи „При одлучувањето Уставниот суд ги имаше предвид целите поради кои бил донесен оспорениот закон и обврските што произлегуваат од членството на Република Северна Македонија во Енергетската заедница. Имено, од образложението на Предлог-законот произлегува дека целта на овој закон, е целосна имплементација на одредбите од Законот за енергетика со кој се обезбедува заштита на имотот и имотните права и интереси на Република Северна Македонија и се елиминираат пречките кои го попречуваат или оневозможуваат развојот на Република Северна Македонија во делот на изградбата на гасоводната мрежа.

Со Законот се уредува решавањето на спорот, се овозможува по пат на спогодба да се решат несогласувањата помеѓу страните, да се окончаат постапките кои произлегле од ваквиот спор и што е од особено значење се овозможува државата да ја задржи сопственоста врз преносниот систем со природен гас со што ќе се овозможи натамошен развој на гасификацијата на Република Северна Македонија, а на граѓаните ќе им се овозможи користење на овој природен ресурс.

Од фактичката состојба прикажана погоре во рефератот, произлегува дека веднаш по донесувањето на Законот, поточно на 13.01.2021 Владата на Република Северна Македонија и Мак-

петрол АД Скопје ја склучиле споменатата Спогодба. Во наредните месеци (март, април и мај 2021 година), врз основа на Спогодбата, ги окончале трите граѓанско-правни спорови што се воделе пред надлежниот суд во Скопје. Со склучувањето на Спогодбата, Владата ја извршила својата обврска од член 3 од оспорениот закон, бидејќи со тоа и со подоцнежното правосилно окончување на судските спорови практично била остварена и целта на Законот. Оттука, имајќи предвид дека Законот бил донесен за точно определена цел што била остварена набргу по неговото донесување, произлегува дека оспорениот закон се исцрпел во својата примена, поради што Уставниот суд оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд за отфрлање на иницијативата”.

3. Како што веќе претходно и во други издвоени мислења го имаме истакнато својот став, разликата во мислењето што тука сакаме да ја потенцираме е од принципиелна и суштинска природа и се однесува на стандардот со уставна важност, односно во толкувањето на темелните вредности на Уставот. Уставниот суд како чувар на Уставот е должен да се грижи за остварување на највисоките темелни вредности, начела и гаранции на уставниот поредок. Во конкретниот случај, сметаме дека мнозинството судии имаше погрешен и неконзистентен пристап при толкувањето на оспорениот закон *vis a vis* темелните вредности на нашиот уставен поредок - владеењето на правото и поделбата на власта на законодавна, извршна и судска. Наспроти мнозинското толкување на овие темелни вредности, нашиот став е јасен и конзистентен.

Владеењето на правото претставува таква темелна вредност од која произлегуваат бројни начела и принципи коишто го формираат нејзиното битие, особено правната сигурност којашто подразбира законите да бидат во согласност со устав, а сите други прописи со устав и закон со што се обезбедува хармонија, усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок. Таа во суштина претставува вредност којашто има императив да ги гарантира, обезбедува и афирмира сите останати темелни вредности, уставни принципи, начела и норми. Односот помеѓу владеењето на правото и темелната вредност поделба на власта е суштински каузална, меѓусебно зависна и условена. Поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, јасните со Устав утврдени овластувања, надлежности за нивно разграничување, но и за меѓусебна контрола согласно принципот „кочници и рамнотежа”, претставува предуслов за владеењето на правото, и обратно,

владеењето на правото е темелната вредност со која се обезбедува ограничувањето, односно поделбата на власта. Придржувањето до исцртаните уставни граници на секоја од властите, нивната меѓусебна контрола, која треба да води кон баланс, е предуслов за ограничување на властите и предуслов за функционална правна држава во која ќе владее правото. Ниедна од трите власти не смее да ги пречекори своите уставни и законски овластувања и да навлезе во надлежноста на друга власт, бидејќи тоа го нарушува принципот на поделба на власта на законодавна, извршна и судска.

Односот помеѓу владеењето на правото и темелната вредност слободата на пазарот и претприемништвото е во таква положба да преку владеењето на правото и сите негови принципи и начела се гарантира еднаквата положба на сите субјекти на пазарот. Тоа подразбира преку усогласеноста на сите пониски прописи со Уставот, кои мора да бидат во согласност со него, да се обезбеди и заштити еднаквата положба на сите субјекти на пазарот. Во тој контекст и во таа функција е и одредбата од член 55 од Уставот согласно која Републиката презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот.

4. Ваквите наши аргументи ставени во корелација со оспорениот закон беа игнорирани од мнозинството судии. Од анализата на оспорениот закон произлегува дека истиот се состои од два дела и тоа: првиот дел кој се состои од пет члена (членови од 1 до 5) и вториот дел во кој е дадена Спогодбата за регулирање на меѓусебните односи која, согласно член 4, е составен дел на Законот. Во член 1 е утврден предметот на уредување на Законот, во член 2 е содржана неговата цел, а во член 3 се утврдува обврска за Владата на Република Северна Македонија да ја склучи Спогодбата за регулирање на меѓусебните односи помеѓу Владата и Макпетрол за што тие постигнале согласност пред Центарот за решавање на спорови и преговори при Секретаријатот на Енергетската заедница во Виена на 5 ноември 2019 година.

Од насловот и од првиот член на овој оспорен закон, произлегува дека тој е донесен за да го уреди начинот на решавање на спорот помеѓу Владата на Република Северна Македонија и АД Макпетрол во врска со изградбата на гасоводниот систем. Меѓутоа, очигледно е дека вака определениот предмет на Законот е проблематичен. Имено, една од основните карактеристики на законот како правен акт од нормативен карактер е неговата општост, изразена преку општи норми на однесување што се однесу-

ваат на неопределен број субјекти во правото, односно што уредуваат права, обврски и односи на субјектите во правото на општ начин, што не е случај со конкретно оспорениот акт. Кај оспорениот закон ова својство на законите недостасува, бидејќи од самиот назив и од содржината на Законот може да се заклучи дека тој е донесен заради регулирање на спор помеѓу конкретно определени субјекти - Владата на Република Северна Македонија и АД Макпетрол. Законот утврдува конкретна обврска за Владата да ја склучи Спогодбата за регулирање на меѓусебните односи за која Владата и Макпетрол постигнале согласност пред Центарот за решавање на спорови и преговори при Секретаријатот на Енергетската заедница во Виена. И уште повеќе, во Законот како негов составен дел според член 4, е вметната и Спогодбата за регулирање на меѓусебните односи за чија правна природа во самата спогодба е утврдено дека претставува вонсудска спогодба со која договорните страни го решаваат повеќегодишниот имотен спор кој се води пред редовните судови. Вонсудска спогодба како акт со кој се окончува конкретен спор помеѓу конкретни субјекти на правото не може во никој случај да биде составен дел на законски текст бидејќи тоа е директно во спротивност со генералниот карактер на законот како општ правен акт кој има дејство *erga omnes*.

Според тоа, оспорениот закон е донесен за точно определена, еднократна намена, заради решавање на имотен спор помеѓу две странки, спротивно на општо прифатениот став во правната теорија и практика дека со законите се регулираат определени општествени односи на општ начин за релативно потраен временски период и кои треба да важат и да се применуваат еднакво за сите. Еднаквата примена на законите и нивното важење *erga omnes* е составен дел на принципот на еднаквост и недискриминација како елементи на владеењето на правото. Поради отсуството на општост и нормативност на оспорениот закон, поради отсуството на уставен основ и надлежност на Собранието и според природата на материјата и според субјектите кои се опфатени во законското уредување, истиот може основано да се доведе под сомнение на уставното начело на владеење на правото што претставува темелна вредност на уставниот поредок согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Понатаму, според нашето длабоко уверување со донесувањето на оспорениот закон, Собранието излегло надвор од неговата уставно определена надлежност за донесување закони бидејќи донело закон што не смее да се донесе, за предмет и субје-

кти кои се опфатени во уредувањето за кое нема уставно овластување и надлежност, односно донесен е закон со кој не се уредуваат општествени односи на општ начин, туку е озаконета спогодба склучена помеѓу два субјекти коишто се странки во судска постапка. Поради наведеното сметаме дека Собранието, спротивно на член 8 став 1 алинеја 4 и спротивно на Амандманот XXV од Уставот, ги надминало своите уставни ингеренции, без уставен основ, односно противуставно ги пречекорило своите овластувања и со тоа е повредено уставното начело на поделба на власта на законодавна, извршна и судска.

Според нашето уверување, спротивно на темелната вредност слободата на пазарот и претприемништвото и член 55 од Уставот со кој Републиката е должна да ја гарантира и обезбеди еднаквата положба на сите субјекти на пазарот, Собранието со оспорениот закон ставило во привилегирана положба едно македонско акционерско друштво кое се става во нееднаква, повластена и фаворизирачка позиција над сите останати трговски друштва кои водат спор со државата.

При градењето на правното мислење ги имавме предвид аргументите на Собранието и на Владата изнесени во образложението на Предлог-законот, односно во мислењето што го достави Владата за значењето на проектот за гасификација на земјата. Неспорно е дека овој проект е од стратешко значење и интерес за Република Северна Македонија и дека истиот повеќе од една деценија бил закочен поради имотно-правниот спор на Владата и АД Макпетрол како акционери во АД ГА-МА. Исто така, неспорно е дека заради деблокада на процесот неопходно било да се реши судскиот спор за сопственоста врз АД ГА-МА, но сепак, ниту во образложението на Предлог-законот, ниту во мислењето на Владата не се утврдени правно издржани аргументи за тоа кои биле причините за донесување на оспорениот закон. Имено, зошто било потребно вмешувањето на Собранието со донесување на Законот кога веќе странките во спорот се договориле да склучат спогодба? И зошто било неопходно таквата спогодба да се озакони со донесување на оспорениот закон? Според наше мислење и поради претходно изнесените аргументи таквото нешто претставува апсурд и преседан непознат ниту на правната наука ниту на правната практика.

На апсурдноста упатува и следниот ноторен факт. Имено, законодавецот со оспорениот закон уредува и решава еден конкретен граѓанско-правен однос од имотна природа, однос којшто

настанува помеѓу конкретни субјекти. Односите коишто се уредени со оспорениот закон не може да бидат законска материја – *materia legis*.

При определбата да го издвоиме нашето мислење, и за нас судиите беше познат фактот дека односот којшто се уредува со оспорениот закон е окончан, е решен. Меѓутоа, окончаниот однос со оспорениот закон, за кој сметаме дека е противуставен, не го прави Законот да биде уставен.

5. Во контекст на изнесеното, цениме дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорениот закон и суштински да ја испита неговата уставна оправданост и согласност со темелните вредности на Уставот – владеењето на правото и поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, односно со одредбите од член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 9, член 51, член 55 и Амандман XXV од Уставот.

Судии на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски и
д-р Осман Кадриу
(*У.бр.9/2021 и У.бр.25/2021 од 20.04.2023*)

73.

У.бр.27/2023

- Одредби што престанале да важат

Со донесување на новиот Закон за Академијата за судии и јавни обвинители и неговото влегување во сила на осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“ престануваат да важат оспорените одредби од Законот поради што истите се надвор од правниот поредок на Република Северна Македонија и не се повеќе во правна сила. Оттука, Судот утврди дека истите не може да бидат предмет на оцена поради постоење на процесни пречки за одлучување со што

се исполнети условите за примена на член 28 алинеја 3 од Деловникот за отфрлање на иницијативата.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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 Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 20 јули 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ОТФРЛА иницијативата за оценување на уставноста на член 112 и член 113 став 1 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“, број 20/2015, 192/2015 231/2015 и 163/2018).

Образложение

I

Мефаил Арслани, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на член 112 и член 113 став 1 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители.

Подносителот во иницијативата наведува дека законското решение во член 112 и член 113 став 1 е дискриминаторско бидејќи слушателите по завршување на почетната обука се здобиваат со уверение кандидат за судија или кандидат за јавен обвинител и со стекнатото уверение можат да аплицираат само за судија или само за јавен обвинител во зависност од тоа за што се определиле по завршување на теоретската настава од почетната обука во Академијата.

Понатаму во иницијативата, подносителот наведува дека доколку еден слушател во иднина сака да ја промени професијата и на пример, наместо судија да стане јавен обвинител, со Законот за Академијата за судии и јавни обвинители тоа е оневозможено,

и тој би требало по втор пат да се запише на Академијата и да ја помине теоретската и практичната настава од почетната обука.

Со постарите закони ова прашање не било регулирано на овој начин, туку кандидатите добивале универзално уверение кое овозможува слободно преминување од судиска во јавнообвинителска професија и обратно.

Според подносителот на иницијативата, ваквото фиксирање на можноста за определување за судија или јавен обвинител претставува ограничување на правото на работа загарантирано со член 32 од Уставот на Република Северна Македонија, кој предвидува дека 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.

Во иницијативата се наведува дека одредбата од член 112 од Законот, ги става во понеповолна положба слушателите кои согласно овој закон добиле уверение кое се однесува на кандидат судија или кандидат јавен обвинител, во споредба со слушателите од поранешните генерации кои добиле универзално уверение.

Имено, подносителот наведува дека поранешните генерации добивале универзално уверение, кое им овозможувало на кандидатите слободно да аплицираат на оглас за судиско, односно јавнообвинителско место.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека тоа што оваа одредба од член 112 од Законот е неуставна, го потврдува и фактот дека новиот Предлог-закон за Академијата за судии и јавни обвинители кој е во собраниска процедува, содржи одредба со која повторно е предвидено универзално решение, па како што наведува иницијаторот законодавецот ја увидел грешката.

Во иницијативата, подносителот, воедно набројува позитивни страни од воведувањето на универзално уверение, односно дека би се надминале пречките во случаи на вработување на брачни другари, со универзалното уверение би се придонело во привлекување кадри, Судскиот совет/Советот на јавни обвинители би имал поголема слобода во почитувањето на принципот на соодветна и правична застапеност.

Од горенаведените причини, подносителот на иницијативата бара од Уставниот суд да го поништи член 112 од Законот за академија за судии и јавни обвинители и предметната материја да

се регулира на начин што ќе биде издавано универзално уверение кое нема да биде спротивно на член 32 од Уставот на Република Северна Македонија.

II

Судот на седницата утврди дека со член 112 став 1 се предвидува дека Академијата на кандидатите за судии или јавни обвинители им издава уверение за завршена почетна обука кое содржи оцена за секоја фаза од обуката и завршната оцена. Став 2 од истиот член предвидува дека уверението од ставот 1 се издава според образец кој се утврдува со акт на Управниот одбор.

Со член 113 став 1 се пропишува дека по завршувањето на почетната обука слушателот на почетната обука стекнува статус на кандидат за судија или јавен обвинител.

III

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 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Собранието на Република Северна Македонија на седницата одржана на 14 јуни 2023 година донесе нов Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, кој е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 129 од 21.06.2023 година.

Согласно член 74 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 129/2023), со денот на влегувањето во сила на овој закон престанува да важи Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ број 20/15, 192/15, 231/15 и 163/18).

Врз основа на член 75 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, овој закон влегува во сила осмиот ден од денот

на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Имајќи ја во вид наведената фактичка состојба од која произлегува дека со донесувањето на новиот Закон за Академијата за судии и јавни обвинители и неговото влегување во сила на осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“ престануваат да важат оспорените одредби од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ број 20/15, 192/15, 231/15 и 163/18), Судот оцени дека истите се надвор од правниот поредок на Република Северна Македонија и не се повеќе во правна сила.

Имајќи го предвид изнесеното, Судот утврди дека истите не може да бидат предмет на оценка поради постоење на процесни пречки за одлучување со што се исполнети условите за примена на член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение.

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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), а во врска со Решението на Уставниот суд У.бр.27/2023 од 20 јули 2023 година, со кое се отфрла иницијативата за оценување на уставноста на член 112 и член 113 став 1 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр. 20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018), гласајќи против, ние судиите на Уставниот суд, д-р Осман Кадриу и д-р Дарко Костадиновски, на ден 20.07.2023 година писмено го образложуваме следното издвоено мислење

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

По повод иницијативата поднесена од адвокатот Мефаил Аслани од Скопје, за оценување на уставноста на член 112 и член

113 став 1 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/2015, 192/2015, 231/2015 и 163/2018), Уставниот суд, со мнозинство гласови, донесе Решение У.бр.27/2023 година, со кое се отфрла иницијативата за оценување на уставноста на наведените членови од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители.

Во Решението, покрај другото, се наведува дека според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Републиката. Понатаму, се наведува дека согласно член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот. Она што е посебно решавачко за определбата на Уставниот суд е регулативата што е содржана во член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд. Според наведената одредба, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат процесни пречки за одлучување по иницијативата. Во таа конотација, Уставниот суд се повикува на една околност, а имено, фактот што Собранието на Република Северна Македонија, на 14 јули 2023 година, донесе нов Закон за Академијата за судии и јавни обвинители, објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 129/2023 од 21.06.2023 година. Согласно одредбите содржани во член 74 од Законот за Академијата на судии и јавни обвинители („Службен весник на РСМ“ број 129/2023), со денот на влегувањето во сила на овој закон, престанува да важи Законот за Академијата за судии и јавни обвинители од 2015 година и одредбите кои се оспоруваат, а се однесуваат на член 112 и член 113 став 1. При ваква фактичка состојба, Судот се определи да го донесе цитираното решение. Гласајќи против ваквото решение се определивме за издвоено мислење.

За издвоеното мислење клучна определба беше регулативата содржана во член 70 од Деловникот на Уставниот суд, според која Уставниот суд донесува одлука кога одлучува за суштината на работата и тоа:

- за поништување или укинување на закон и друг пропис, програма и статут на политичка партија или друг општ акт;
- за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот;
- за решавање на судир на надлежност;
- за одземање имунитетот, за одговорноста и за утврдување на настапувањето на условите за престанок на функцијата на Претседател на Република Македонија;

- за имунитетот и за условите за разрешување од должноста на судија на Уставниот суд на Република Македонија;

- 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.

Постојат важни причини, се разбира и факти, поради кои Судот требаше да се определи за друга поинаква одлука од предметното решение за отфрлање. При утврдувањето на важните причини за утврдителна поништувачка одлука, според наше мислење, прво ќе ги подвлечеме следните неспорни факти.

Станува збор за исклучително важни деловнички одредби, коишто Уставниот суд во голем број одлуки и решенија ги толкува на, по нас, несоодветен начин, за што впрочем, се имаме и произнесено во издвоени мислења. Ако се толкува на правилен начин намерата на авторите на Деловникот, јасно е дека актот којшто го уредува начинот на работа и постапката пред Уставниот суд, како орган на Републиката којшто ја штити уставноста и законитоста, ја обезбедува супрематијата на Уставот со сите негови темелни вредности, начела и гаранции, недвосмислено мора да биде во операционализација на тие вредности и не смее да остава ни најмал простор за можни манипулации и толкувања коишто не се во функција на владеењето на правото и правната сигурност. За нас не постои дилема дека деловничкото решение „во текот на постапката“, мора да биде толкувано на начин што би ги опфатило сите фази на постапката која започнува со формирање на предмет и доделување на истиот на судија-известител, чин по кој започнуваат процесните дејствија (доставување на иницијативата на одговор, судијата може да повикува секој кој може да придонесе за разјаснување на спорните правни прашања итн). Во спротивно, не може да стане збор за почитување на темелната вредност владеење на правото и правна сигурност. На пример, доколку судија добие иницијатива во која е оспорена уставноста на закон, односно уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт, и како судии-известители подолг временски период (тој или пак, претседателот на Судот не го изнесува на седница), пример, една, две години, и во меѓувреме законот, прописот или друг општ акт престанал да важи, а предметот не бил изнесен на седница на Судот (што според толкувањето и практиката на Судот се смета како пресуден момент за да се примени решението во текот на постапката), одлуката на Судот и покрај можноста во времето на важењето на законот, прописот или другиот општ акт да создале

последници и да постојат неспорни причини и исполнетост на условите за негово поништување, ќе биде запирање на постапката. За да биде нашиот став појасен, битно е да се анализира причинско-последичната врска меѓу членовите 47, 70 и 73 од Деловникот. Ако член 47 уредува дека Уставниот суд ќе ја запре постапката ако во текот на постапката (без разлика на толкувањето што значи „во текот“ и кога почнува постапката) законот, другиот пропис или општ акт престанале да важат, но условено, со решението „а не наоѓа основи за оценување на нивната уставност односно уставност и законитост во време на важењето“, што значи дека Судот може да најде такви основи и без разлика што престанале да важат да ја оценува нивната уставност, односно уставноста и законитоста, се поставува прашањето кои можат да бидат тие основи? На ова се надоврзува решението од член 70 од Деловникот, според кое, 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. Значи, основот за да се утврди неуставност и незаконитост на закон, пропис и друг општ акт во време на важењето, што престанал да важи во текот на постапката е условот „ако се исполнети условите за нивно поништување“. И клучниот одговор го дава член 73 од Деловникот, според кој „При одлучувањето дали законот, прописот или општиот акт ќе го поништи или ќе го укине Уставниот суд, ќе ги земе предвид сите околности што се од значење за заштитата на уставноста и законитоста, а особено тежината на повредата и нејзината природа и значење за остварување на слободите и правата на граѓаните или за односите што се воспоставени врз основа на тие акти, правната сигурност и други околности од значење за одлучувањето.

Имено, според Уставот, меѓу другото, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и колективните договори со Уставот и со законите. Двете овие надлежности влегуваат во нормативната контрола на правните акти којашто е дел од надлежностите на Уставниот суд. Тоа, со други зборови речено, претставува уставност и законитост. И понатаму, кога Уставот се определува за согласноста на законите со Уставот, тоа секогаш претпоставува и се однесува на законите кои се во правна сила, законите кои важат и како такви се во правниот поредок на земјата. Оваа околност неслучајно се нагласува. Во режимот на социјалистичкото право и уставите од

1963 и 1974 година постоеше можност да се оцени согласноста на Уставот со законите кои престанале да важат, но со исполнување на еден дополнителен услов. Имено, рокот за поднесување на иницијатива да не бил подолг од 6 месеци, односно 1 година по престанување на важноста на конкретниот закон. Исто така, факт е дека Уставот на Република Северна Македонија од 1991 година, оваа можност не ја предвидува.

Во конкретниот случај, иницијативата со која се оспоруваат наведените одредби од Законот е поднесена до Судот во февруари 2023 година. Новиот Закон за Академијата за судии и јавни обвинители е донесен на 14.06.2023 година и истиот е објавен во „Службен весник на РСМ“ бр.129/2023 од 21.06.2023 година, а Судот одлучуваше во јули 2023 година.

При една ваква фактичка состојба, а од дикцијата на член 70 од Деловникот јасно се забележуваат потребните услови за да се определи Уставниот суд за поинакво решение, за одлука за утврдување на ништовност на оспорените одредби од предметниот закон, како ништовни во времето на неговото важење. Втората решавачка околност за предложената одлука се однесува на престанокот на Законот во текот на постапката по иницијативата пред Судот. Исто така, важна е околноста дека според Деловникот исполнети се условите за нивно поништување. По однос на условите за утврдување на ништовност, две околности упатуваат на потребата за поништување, и тоа, прво, интензитетот на повредата на уставните одредби и второ, последиците кои ги предизвикал Законот додека бил во важност. Согласно одредбите содржани во членовите 112 и 113 од Законот за Академијата за судии и јавни обвинители, на кандидатите за судии и јавни обвинители им се издаваат уверенија за кандидати за судии и уверенија за кандидати за обвинители. Ако се има предвид дека се работи за иста генерација на кандидати која почетната обука ја стекнуваат врз основа на иста програма, вежби, испити и други подготовки, надвор е од секое расио, од каде извира правото на Академијата кои кандидати да бидат судии, а кои обвинители. Со ваквите законски решенија е извршена флагрантна повреда на Уставот, посебно на темелната вредност на уставниот поредок која се однесува на владеењето на правото (член 8 став 1 алинеја 3), забрана за дискриминација – принципот на еднаквоста (член 9) и правото на секој граѓанин да има право на работа, слободен избор на работување...(член 32 став 1). Повредени се и другите одредби од Уставот, а повредата на наведените уставни одредби е сериозна

и со сериозни последици. Од последиците една е очигледна. Кандидатите од истата генерација и со издадените уверенија – кандидат за судија и кандидат за обвинител, се дискриминирани поради различни правни статуси во остварувањето на уставно загарантираните права. Едните можат да конкурираат само за судии, додека другите само за обвинители. Апсурдот е очигледен.

Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија во наведените случаи, а имајќи го предвид дејството што го имаат поништувачките одлуки на Уставниот суд, се определува за декларативна поништувачка одлука. Ова не е случајност. Прописот, во конкретниот случај, Законот престанал да важи во текот на постапката. Со деклараторната одлука, само се утврдува една состојба без можност истата да се промени, ревидира или слично.

Со други зборови, со Решението што го донесе мнозинството судии, окончаните односи остануваат во сила, а окончаните односи и последици за кандидатите во времето на важењето на оспорените законски одредби претставуваат тешка повреда на принципот на еднаквост, бидејќи овие кандидати се ставени во нееднаква и потешка ситуација од кандидатите пред и по законските измени. Ваквата уреденост во времето на важењето на оспорените законски одредби претставува сериозна повреда на владеењето на правото и фундаменталниот принцип на правна сигурност, како и повреда на член 32 став 2 од Уставот „секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место“.

Сосема е друга состојбата со дејствата на конститутивните поништувачки одлуки на Судот, за кои во овој случај не може да стане збор. Инаку, како што е познато, во позитивното право на нашата земја (се разбира и во споредбеното право), се прави јасна дистинкција помеѓу деклараторните и конститутивните одлуки.

Поради изложеното, како погоре следуваше писмено да се образложи издвоеното мислење.

Судии на Уставниот суд,
д-р Осман Кадриу и
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.27/2023 од 20.07.2023)

74.

У.бр.90/2023

- Акт поништен со Одлука на Уставниот суд

Со Одлука У.бр.89/2023 од 27 септември 2023 година, Уставниот суд го поништи оспорениот акт и истиот повеќе не произведува дејствија во правниот промет. Според тоа од Судот се бара да се оценува акт кој бил предмет на уставно-судска анализа и истиот повеќе не е дел од правниот поредок на Република Северна Македонија што претставува процесна пречка за постапување, односно исполнети се условите за отфрлање на иницијативата согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 2 ноември 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Упатството за изменување и дополнување на Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење на постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните

книги („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.125 од 15.06.2023 година).

Образложение

I

Политичката партија „ЛЕВИЦА” од Скопје, застапувана од претседател проф. д-р Димитар Апасиев, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на актот означен во диспозитивот на ова решение.

Целта на оваа иницијатива според подносителот е поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Упатството за изменување и дополнување на Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење на постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги бр. 21-1575/1 како подзаконски, општ правен акт, донесен од страна на министерот за правда на 29 мај 2023 година и објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.125/23 од 15.06.2023 година.

Според подносителот, новите обрасци бр. 4, 4а, 4в, 4д, 5, 5а, 5в, 5д, 6, 6а, 6в, 6д кои се составен дел на оспорениот акт се во спротивност со темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија односно со член 8 став 1 алинеја 1, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот; алинеја 2, слободно изразување на националната припадност; алинеја 3, владеење на правото; алинеја 4, поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска; алинеја 11, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право; понатаму со член 18 од Уставот со кој се гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци и заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации преку обработка на податоците. Исто така, подносителот наведува дека оспорените измени и дополнувања на Упатството се во спротивност и со член 51 од Уставот со кој е регулирано дека во Републиката, законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со законите и секој е должен да ги почитува Уставот и

законите, како и во спротивност со член 88 став 2, а во врска со член 89 став 1 од Уставот на Републиката со кои е регулирано дека своите права и должности Владата ги врши врз основа и во рамки на Уставот и законите, односно Владата ја сочинуваат претседател и министри.

Во понатамошниот дел од иницијативата, подносителот смета дека оспорениот акт е во спротивност и со повеќе законски одредби од Законот за заштита на личните податоци („Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 42/20 и 294/21) односно во спротивност со член 4, дефиниции; член 5, забрана на дискриминација; член 9, во кој се регулирани начелата поврзани со обработката на личните податоци; како и во спротивност со член 13 од Законот со кој е предвидена обработката на посебни категории на лични податоци.

Исто така, подносителот смета дека нормите од оспорениот подзаконски акт се спротивни со законските одредби од Законот за матичната евиденција („Службен весник на Република Македонија” бр. 8/95, 38/02, 66/07, 98/08, 67/09, 13/13, 43/14, 148/15, 27/16, 64/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 14/20 и 129/23) особено со член 20 со кој е уредено дека матичарот ги запишува во матичните книги само оние податоци што му се пријавени, односно што ги содржи актот од надлежен орган, со член 24 кој пропишува дека матичните книги се заклучуваат и заверуваат на крајот на секоја календарска година, како и со член 29 во кој е регулирано дека матичните книги се чуваат, заштитуваат и користат во согласност со закон, исправите од член 28 се издаваат на барање на лицето на кое се однесуваат податоците во тие исправи, исправите се издаваат и на заинтересирано лице, односно правно лице или орган кога за тоа има правен интерес утврден со закон. Понатаму во член 29 е регулирано и дека право на увид во матичните книги или во списите и решенијата врз основа на кои се врши запишување во матичните книги има лицето на кое се однесуваат податоците или друго заинтересирано лице, ако за тоа има непосреден правен интерес утврден со закон.

Во образложението на иницијативата подносителот наведува дека со обрасците бр. 4, 4-а, 4-в, 4-д, 5, 5-а, 5-в, 5-д, 6, 6-а, 6-в, 6-д од оспорениот подзаконски акт се воведува нова, досега непостоечка графа „националност” во изводите од матичните книги, за родителите на лицето за кое е издаден изводот од матичната книга на родените, венчаните во изводот од матичната кни-

га на венчаните па дури и за умрените во изводот од матичната книга на умрените. Аргументот на доносителот на актот дека ова се прави со цел усогласување на „балансер и Бадентер“ односно соодветна и правична застапеност е целосно невалиден од причини што ги злоупотребува темелните вредности на уставниот поредок на Републиката, односно со задолжителното изјаснување пред матичарот за својата национална припадност се доведува во опасност правото на слободно изразување на националната припадност во духот на Уставот.

Слободното изразување на националната припадност е темелна вредност на уставниот поредок на Републиката, согласно член 8 од Уставот. Оттука, според подносителот, значењето на овој *jus cogens* уставен приод е што ја признава слободата на националната припадност а впишувањето и „забетонирањето“ на националното потекло во јавна исправа, како што е изводот од матичната книга согласно Законот за матична евиденција е целосна спротивност на уставниот поредок на Републиката. Оваа темелна вредност, смета подносителот, претставува можност, а не должност граѓанинот слободно да ја изрази својата национална припадност или да се воздржи од изјаснување за ова сензитивно приватно и емоционално прашање без никаква закана од правна санкција. Исто така, тоа го вклучува и неприкосновеното право да се промени националната/етничката припадност. Со новоутврдените обрасци за изводите од матична книга, подносителот смета дека националноста на граѓаните е републички институционално утврдена во јавните исправи, со што изразувањето на поинаква национална припадност потенцијално би можело да се толкува и како кривично дело, давање лажен исказ, член 367 од КЗ, фалсификување исправа, член 378 од КЗ или други казнени и прекршочни деликти. Оттука, според подносителот на иницијативата, може да се заклучи дека со оспорениот подзаконски акт, слободата на изразување на националната припадност флагрантно, непримерно и непропорционално се ограничува поради стравот од санкција или кривична одговорност.

Во поткрепа на своите наводи во иницијативата, подносителот истакнува дека личното чувство на граѓанинот не може да се докажува со јавна исправа, т.е. со документ издаден од државен орган. Воведувањето на ваква графа во изводот од матичните книги како јавни регистри, го рedefинира значењето на самиот извод од матичните книги како доказно средство и јавна исправа со соборлива, но претпоставена точност на впишаните податоци.

Ова од друга страна, според толкувањето на подносителот, го подрива граѓанскиот идентитет за сметка на етничкиот, што е во спротивност на добрите европски практики. Од аспект на целисходноста пак, оваа информација е непотребен податок *vis-a-vis* постоечката легислатива за безбедност и заштита на личните податоци, во смисла на тоа дека државата воопшто не треба да прибира и чува лични податоци за населението кои не се релевантни за одредена постапка. Членот 18 од Уставот кој ја гарантира сигурноста и тајноста на личните податоци, па преку негова операционализација во важечкиот Закон за заштита на личните податоци, усогласен со законодавството на Европската Унија ја обезбедува и гарантира заштитата на личните податоци согласно највисоките цивилизациски стандарди. Законот како *lex specialis*, изречно забранува обработка на посебни категории на лични податоци, како што се лични податоци кои откриваат расно и етничко потекло. Етничките „обележани“ изводи од матичните книги, како релевантна и веродостојна јавна книга, го загрозува остварувањето на ваквата законски пропишана заштита на личните податоци.

Понатаму, подносителот наведува дека иако во член 88 став 2 од Уставот, изречно е предвидено дека Владата, а оттаму и владините министри, своите права и должности ги вршат врз основа и во рамки на Уставот и законите, со оспорениот подзаконски акт, министерот за правда, своеволно го дерогирал и самостојно креирал легислатива која претставува ексклузивна законска материја (*material legis*). Министерот нема никаква можност за интервенција преку подзаконски правен акт во законодавството, затоа што во спротивно се деградира и изместува постојниот јавно-правен поредок утврден со императивни норми во позитивното домашно законодавство.

Подносителот наведува и компаративна анализа со која покажува дека ова е непознат феномен во современите демократски општества и потенцира дека како меѓународното, така и европското право го забрануваат барањето задолжителни податоци за национално или расно потекло, со цел профилирање на личноста.

Поради се што е наведено, подносителот смета дека Упатството за изменување и дополнување на Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење на постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични

книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.125 од 15.06.2023 година) е неуставно и незаконито и бара Уставниот суд да поведе постапка за негово оценување.

II

На седницата Судот утврди дека врз основа на член 30-а став 1 од Законот за матичната евиденција („Службен весник на Република Македонија” бр.8/95, 38/02, 66/07, 98/08, 67/09, 13/13, 43/14, 148/15, 27/16 и 64/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.14/20), министерот за правда, донел Упатство за изменување и дополнување на Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги.

Според член 1 од Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матични книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги („Службен весник на Република Македонија” бр. 110/10, 40/15 и 203/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 86/19), во член 35 во ставот (1) зборовите „според образецот број 7” се заменуваат со зборовите „според обрасците број 7 и 7-а”. Со член 2 од оспорениот акт во член 35-а во ставот 1 зборовите „според образецот број 9” се заменуваат со зборовите „според обрасците број 9 и 9-а”.

Видно од член 3 став 1 обрасците бр. 2, 2-а, 3, 3-а, 4, 4-а, 4-в, 4-д, 5, 5-а, 5-в, 5-д, 6, 6-а, 6-в, 6-д, 7 и 9 се заменуваат со нови обрасци бр. 2, 2-а, 3, 3-а, 4, 4-а, 4-в, 4-д, 5, 5-а, 5-в, 5-д, 6, 6-а, 6-в, 6-д, 7 и 9, кои се дадени во прилог и се составен дел на ова упатство, додека во став 2 од истиот член по образецот бр. 7 се додава нов образец бр. 7-а, а по образецот бр. 9 се додава нов

образец бр. 9-а, кои се дадени во прилог и се составен дел на ова упатство.

Според член 4, упатството влегува во сила наредниот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“, освен одредбите од член 3 од ова упатство кои се однесуваат на обрасците 2, 2-а, 3, 3-а, 5, 5-а, 5-в, 5-д, 6, 6-а, 6-в, 6-д, 7, 7-а, 9 и 9-а, кои ќе отпочнат да се применуваат од 1 јануари 2024 година.

Упатството е заведено под архивски број 21-1575/1 од 29 мај 2023 година и потпишано од министер за правда, Кренар Лога.

Во прилог и составен дел на упатството се 20 обрасци и тоа: образец 2, Матична книга на венчаните; образец 2-а, Матична книга на венчаните; образец 3, Матична книга на умрените; образец 3-а, Матична книга на умрените; образец 4, Извод од матична книга на родените; образец 4-а, Извод од матична книга на родените; образец 4-в, Извод од матична книга на родените; образец 4-д, Извод од матична книга на родените; образец 5, Извод од матична книга на венчаните; образец 5-а Извод од матична книга на венчаните; образец 5-в, Извод од матична книга на венчаните; образец 5-д, Извод од матична книга на венчаните; образец 6, Извод од матична книга на умрените; образец 6-а, Извод од матична книга на умрените; образец 6-в, Извод од матична книга на умрените; образец 6-д, Извод од матична книга на умрените; образец 7, Уверение (за признавање татковство); образец 7-а, Уверение (за признавање татковство); образец 9, Уверение за слободна брачна состојба, образец 9-а, Уверение за слободна брачна состојба.

Оспорениот акт е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 125 од 15 јуни 2023 година.

III

Согласно член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот, а согласно алинеја 2 од истиот член, одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

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.

Уставниот суд по сопствена иницијатива оформи предмет и поведе постапка за оценување на уставноста на Упатството за изменување и дополнување на Упатството за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење на постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.125 од 15.06.2023 година) и со Одлуката У.бр.89/2023 од 27 септември 2023 година, оспорениот акт што е предмет на оваа иницијатива, го поништи и истиот повеќе не произведува дејствија во правниот промет.

Според тоа од Судот се бара да се оценува акт кој бил предмет на уставно-судска анализа и истиот повеќе не е дел од правниот поредок на Република Северна Македонија што претставува процесна пречка за постапување, односно исполнети се условите за отфрлање на иницијативата согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.90/2023 од 02.11.2023)**

II. БАРАЊА ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИ И ПРАВА

75.

У.бр.316/2020

- **Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност**

Обвинителниот акт не претставува конечен или правосилен поединечен акт со кој се одлучува за слободи и права, односно со кој се одземаат или ограничуваат одредени слободи и права, поради што Судот го отфрли барањето за заштита на слободите и правата согласно член 28 алинеја 3 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 3 и член 51 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 1 февруари 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Антонијо Милошоски од Скопје, поднесено преку полномошникот Петро Јанура, адвокат од Скопје, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот кои 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.

2. Антонијо Милошоски од Скопје, застапуван од Петро Јанура, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа барање за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот определени во член 110 алинеја

3 од Уставот повредени со обвинителниот акт КО.бр. 3998/19 од 24 август 2020 година на Основното јавно обвинителство Скопје поднесен до Основниот кривичен суд Скопје и со Решението 11 К-ООА бр.96/2020 од 7 октомври 2020 година на судија за оценка на обвинителен акт на Кривичниот суд Скопје - Кривичен оддел.

Според наводите во барањето подносителот Антонијо Милошоски од Кичево, во својство на обвинет се терети дека сторил едно кривично дело „Измама“ од член 247 став 4 в.в. со став 1 в.в. со член 22 од Кривичниот законик на Република Северна Македонија и едно кривично дело „Злоупотреба на службената положба и овластувањето“ од член 353 став 2 в.в. со став 1 в.в. со член 23 од Кривичниот законик. Подносителот на барањето против овој обвинителен акт вложил приговор преку бранителот Александар Огненовски, адвокат од Скопје и приговор преку бранителот Димитар Дангов, адвокат од Адвокатското друштво „Интер партес“ од Скопје. Со Решение 11 К-ООА бр. 96/2020 од 7 октомври 2020 година на судија за оценка на обвинителен акт на Кривичниот суд Скопје - Кривичен оддел, наведените приговори биле одбиени како неосновани.

Подносителот на барањето незадоволен од наведените акти го поднесува ова барање поради повреда на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата која се гарантира со член 16 став 1 од Уставот, слободата на политичкото дејствување како поединечно право заштитено во член 110 став 3 од Уставот и заедно со правото на секој граѓанин да учествува во вршењето на јавни функции заштитено со член 23 од Уставот и правото на дискриминација, односно забрана на дискриминацијата по основ на политичка припадност и политичко уверување загарантирано со член 9 од Уставот.

Во барањето е наведено дека правосилното Решение 11. К-ООА. заведено под број 96/2020 на судија за оценка на обвинителен акт на Кривичниот суд Скопје – Кривичен оддел е донесено на ден 7 октомври 2020 година, а барањето е поднесено на 12 декември 2020 година. Според подносителот на барањето, истото е основано бидејќи е аргументирано со тоа дека предлагачот Антонијо Милошоски бил пратеник во Собранието на Република Северна Македонија од пратеничката група на најголемата опозициона партија ВМРО ДПМНЕ и тој факт е општо познат во јавноста.

Со наредба за спроведување на истражна постапка под КО. број 3988/19 од 20 март 2018 година од страна на јавниот обвини-

тел за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на неовластено следење на комуникациите започната е истражна постапка заведена под број КО. 3988/19 од 20 март 2020 година против предлагачот Антонијо Милошоски и случајот е насловен како „Моќник“ коешто било општо познато во јавноста. Според наводите во барањето во периодот додека трае истражната постапка јавната обвинителка Фетаи Фатиме на 27 ноември 2019 година го изјави за медиумите следното: „место да си подготвува одбрана за во судница, доколку се разбира, ни беа поделени предметите, тој излегува по медиумите и дели правни совети дека хонорарите на Специјалното јавно обвинителство требало да се иследуваат како злоупотреба и проневера“, ова е објавено на телевизијата „Сител“ на 27 ноември 2019 година. Во барањето е наведено дека за време на парламентарните избори одржани на 3 јули 2020 година премиерот Зоран Заев јавно изјави: „Николоски бил бандит невиден, само Милошоски бил поголем“, а истото беше објавено на порталот „Денес“ од 3 јули 2020 година.

Понатаму, во барањето е наведено дека со известувањето за завршување на истражната постапка заведена под број КО. број 3988/19 од 2 март 2020 година, предлагачот е информиран дека истражната постапка е завршена и му е укажано дека во рок од 15 дена согласно член 302 став 4 од Законот за кривичната постапка има право да поднесе исправи или други докази или списи од дејствијата на одбрана или да побара од јавниот обвинител да собере определени докази, односно да се донесе јавнообвинителска одлука со одговор дали ќе продолжи со кривичното гонење со поднесување на обвинение.

Во барањето е наведено дека содржината на претходно наведените докази јасно укажува дека обвинителниот акт КО.број 3998/19 од 24 август 2020 година на Основното јавно обвинителство Скопје, кој бил поднесен до Основниот Кривичен суд Скопје и Решението 11-К.ООА. број 96/2020 од 7 октомври 2020 година на судијата за оценка на обвинителен акт на Кривичниот суд Скопје - Кривичен одел, со кое биле одбиени приговорите како неосновани, биле донесени од неетички и малициозни причини и тоа било исклучиво со цел да се врши притисок и политичка дискредитација врз подносителот на барањето, лицето Антонијо Милошоски, кој бил пратеник од редовите на најголемата опозициона партија ВМРО ДПМНЕ. Донесувањето на наведените акти, претставува конструкција со интенција да се оневозможи непречено функционирањето на лицето Антонијо Милошоски како пратеник, односно

политичар од опозицијата и неистомисленик со актуелната власт. Понатаму, во барањето се истакнува дека со оглед на фактот што со обвинителниот акт и правосилната судска одлука се врши повреда на член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд има исклучива надлежност и обврска, согласно со Уставот и со Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија да спроведе постапка и да одлучува по барањето за заштита на правата.

Предметната кривична пријава била единствена во која подносителот на барањето бил инволвиран, а сегашниот премиер јавно го нарекол Антонијо Милошоски „бандит“ на 3 јули 2020 година и на тој начин сериозно го загрозил неговото право на презумпција на невиност. Наведените акти зрачеле со политички притисок, политичка дискредитација и политичка дискриминација, со што директно се повредени правата од член 110 алинеја 3 од Уставот. Понатаму, во барањето се цитираат делови од обвинителниот акт, член 62 од Уставот и се дава констатација дека е апсурдно кривично да се терети Антонијо Милошоски дека како пратеник вршел континуирано притисок на органите на државната управа, Државното правобранителство на Република Северна Македонија и судовите и дека тие наводно постапуваат „под притисок“. Исто така, во барањето се наведува дека сите наводи во обвинителниот акт се паушални, неповрзани и непоткрепени со докази што наликува на „политичко препукување“ што е недозволливо за едно обвинение и може да се создаде опасна пракса на пратениците да се врши притисок со поднесување на паушални обвиненија.

Со писмо заведено под број 03.СУ.бр.48/21-II Основниот Кривичен суд Скопје на ден 16 август 2022 година го извести Уставниот суд на Република Северна Македонија дека кривичната постапка по предметот К.бр.2616/ 20 сè уште е во тек и предметот е насрочен за ден 26 август 2022 година во 11:00 часот.

3. 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 член 9 од Уставот, граѓаните на Република 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.

Имено, во член 50 од Уставот јасно е утврдено дека 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 постапката заснована врз начелата на приоритет и итност.

Согласно 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 во 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.

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.

Обвинителниот акт претставува едностран процесуален акт кој е основа за водење на кривичната постапка. Тој е писмен поднесок кој има ист третман како и приватната тужба во кривичната постапка.

Според тоа, со обвинителниот акт не се одлучува за поединечни слободи и права, односно со него не се одлучува за ограничување или одземање на одредени слободи и права гарантирани со Уставот.

Со оглед на тоа што според означената одредба од Деловникот Судот одлучува за заштита на слободи и права повредени со конечен или правосилен поединечен акт, а обвинителниот акт не претставува конечен или правосилен поединечен акт со кој се одлучува за слободи и права, односно со кој се одземаат или ограничуваат одредени слободи и права, Судот оцени дека постојат процесни пречки за одлучување по барањето.

Во конкретниот случај, лицето Антонијо Милошоски од Кичево бара заштита на слободи и права кои се однесуваат на: правото на слобода на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата во смисла на член 110 алинеја 3 и член 16 став 1 од Уставот, правото на слобода на политичко дејствување како поединечно право заштитено со член 110 алинеја 3 од Уставот, како и правото на секој граѓанин да учествува во вршењето на јавни функции во смисла на член 110 алинеја 3 и член 23 од

Уставот на Република Северна Македонија и правото на недискриминација односно забрана на дискриминација по основ на политичка припадност и политичко уверување во смисла на член 110 алинеја 3 и член 9 од Уставот кои слободи и права смета дека му биле повредени со акти, односно преземени дејствија на надлежни судови.

Од изнесената уставна одредба произлегува дека Уставниот суд на Република Северна Македонија е надлежен да одлучува за три групи на слободи и права на човекот и граѓанинот и тоа се оние кои се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, потоа на оние поврзани со политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Во член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија е предвидено дека Уставниот суд ќе го отфрли барањето ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата и оваа одредба, пак, определува дека барањата каде постои процесна пречка Уставниот суд да одлучува, се отфрлаат.

Поради тоа, Судот утврди дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од член 51 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата

4. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од Решението.

5. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер.

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019, 256/2020 и 65/2021), а во врска со Решението на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр. 316/2020 од 15 февруари 2023 со кое се отфрла

барањето на Антонијо Милошоски од Скопје за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на заштита на правата на недискриминација односно забраната за дискриминација по основ на политичка припадност и политичко уверување и член 9 од Уставот на Република Северна Македонија гласајќи против Решението судијата на Уставниот суд, д-р Осман Кадриу писмено го образложува следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Апликантот Антонијо Милошоски од Скопје застапуван од Петро Јанура, адвокат од Скопје до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштиата на слободите и правата определени во член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација по основ на политичка припадност, за кои смета дека му се повредени со Обвинителениот акт КО.бр. 3998/19 од 24 август 2020 година на Основното јавно обвинителство Скопје поднесен до Основниот кривичен суд Скопје и со Решението 11 К-ООА бр.96/2020 од 7 октомври 2020 година на судија за оценка на обвинителен акт на Кривичниот суд Скопје- Кривичен оддел.

Во барањето е наведено дека содржините на претходно наведените докази јасно укажувале дека со Обвинителен акт КО бр. 3998/19 од 24 август 2020 година на Основното јавно обвинителство поднесен до Основниот кривичен суд Скопје подносителот на барањето се товари дека сторил едно кривично дело „Измама“ од член 247 став 4 в.в. со став 1 в.в. со член 22 од Кривичниот законик и едно кривично дело „Злоупотреба на службената положба и овластување“ од член 353 став 2 в.в. став 1 в.в. со член 23 од Кривичниот законик. Против овој акт подносителот на барањето поднел приговор кое со Решение 11.К-ООА. Број. 96/2020 од 7 октомври 2020 година на судија за оценка на обвинителен акт на Кривичен суд Скопје - Кривичен оддел бил одбиен како неоснован. Апликантот смета дека донесените индивидуални акти биле донесени од „неетички и малициозни“ причини и тоа било исклучиво со цел да се врши притисок и политичка дискредитација врз подносителот на барањето лицето Антонијо Милошоски, кој бил претеник од редовите на најголемата опозициона партија ВМРО ДПМНЕ.

Решеваќи по барањето на апликантот Уставниот суд со мнозинство на гласови донесе Решение У.бр. 316/2020 од 15 февруари 2023 за отфрлање на барањето. Во образложението на Решението Уставниот суд се задржува на актите кои се донесени во истражната постапка и со кои акти, според тврдењето на апликантот, се сторени наведените повреди. По однос на овие акти и тоа Обвинителениот акт КО.бр. 3998/19 од 24 август 2020 година на Основното јавно обвинителство Скопје како и Решението 11 К-ООА бр.96/2020 од 7 октомври 2020 година на судија за оценка на обвинителен акт на Кривичниот суд Скопје- Кривичен оддел, Судот завземал став дека истите не се поединечни правни акти со кои се повредуваат правата и слободите на подносителот на барањето.

Со оглед на тоа дека наведените акти не се индивидуални и конечни Судот се определи за Решение за отфрлање на барањето поради непостоење на процесни претпоставки. Гласајќи против наведеното Решение најавив издвоено мислење и се произнесувам како што следува.

Како судија известител по предметот У.бр.316/2020 оформен врз основа на поднесеното барање од барателот Антонијо Милошоски од Скопје, предложив дека е потребно за целосно утврдена фактичка состојба да се одржи јавна расправа согласно член 55 од Деловникот на Уставниот суд. Ова од причина што кога се води постапка за уставно судска заштита за човековите права и слободи, Уставниот суд, по правило, одлучува врз основа на одржана јавна расправа. Во конкретните постапки за заштита на човековите права и слободи тоа досега се практикуваше од страна на Уставниот суд. Но, со донесеното Решение со мнозинство на гласови предлогот за јавна расправа не се прифати.

Согласно Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија повредата на конкретното уставно право или конкретната уставна слобода може да се изврши со дејствије или поединечен акт на надлежен орган, во конкретниот случај, на суд. За поединечниот акт, со кој смета апликантот дека е извршена повредата се бара тој акт да биде конечен односно правосилен. Во образложението на Решението судот се повикува само на поединечниот акт и констатира дека предметниот обвинителен акт не претставува конечен или правосилен индивидуален акт со кои се одлучува за слободи и права и тоа нешто претставува процесна пречка за одлучување по барањето.

Прво, дискутабилно е тврдењето на Уставниот суд дека обвинителниот акт не е правосилен поединчен акт. Ова од причини што Кривичниот суд може да отпочне со кривична постапка откако обвинителниот акт ќе стапи во правна сила. Пред правосилноста на обвинителниот акт нема судење. Од друга страна, она што остана нерасветлено е фактот на кој се повикува апликантот, а имено тој се повикува на конкретни дејствија превземени во истражната постапка. Од нив посебно се потенцира изјавата на носителот на обвинителската функција дадена преку медиумите (ТВ „Сител“ од 27 ноември 2019 година), а изјавата гласи: „Место да си подготвува одбрана, тој (мислејќи на апликантот) дели правни совети дека хонорарите во Специјалното јавно обвинителство треба да се иследат како злоупотреба и проневера“. Тврдењето на апликантот за оваа изјава останува како сомнеж. Со јавната расправа која беше предложена, а не прифатена, Уставниот суд ќе можеше аргументирано да се произнесе во смисла на потврдување на сомнежот или за негово исклучување. Ова од причини што, како што наведов, и со дејствије може да се изврши повреда на конкретно уставно право или слобода. Горното, не случајно се нагласува. Согласно одредбите на Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ 58/2006) носителот на судска функција или на обвинителска функција треба да се воздржува, и тоа секогаш, како во истражана така и во кривичната постапка од изјави или други дејствија со кои може да се манифестира неговата определба или евентуално да се прејудицира обвинителна или судска одлука. Во оваа смисла се јасни одредбите содржани во член 75 и член 77 од Законот за судовите.

Поради изложеното следуваше да го образложам издвоеното мислење како погоре.

Судија на Уставниот суд,
д-р Осман Кадриу
(У.бр.141/2019 од 02.02.2020)

76.

У.бр.92/2022

- Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност

Во конкретниот случај нема процесни услови за мериторно одлучување по барањето, бидејќи тоа всушност се сведува на барање, Уставниот суд да заземе улога на инстанцијоно повисок суд и да се впушти во преиспитување на законската оправданост на наведените судски одлуки. Воедно, со барањето не се предложени релевантни факти и докази за вмешување на јавните власти во правото, што е исто така пречка Судот да се впушти мериторно по барањето. Оттука, постојат процесни пречки за мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободи и права од аспект на член 28 алинеи 1 и 3 од Деловникот на Уставниот суд.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 28 алинеи 1 и 3 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 15 февруари 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Драги Лозановски од Скопје, поднесено преку полномошник - адвокат Марија Келепуровска од Ресен, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на забрана на дискриминација по основ на социјална припадност.

2. Драги Лозановски од Скопје, преку полномошник – адвокат Марија Келепуровска од Ресен, до Уставниот суд поднесе барање за заштита на слободите и правата кои му се повредени со

поединечни акти и тоа: Пресуда 1СТ-ТС-37/20 од 06.10.2021 година на Основниот граѓански суд Скопје, Пресуда ГЖ-4757/21 од 18.02.2022 година на Апелациониот суд во Скопје и Решение Рев2 бр.225/2022 од 07.06.2022 година на Врховниот суд на Република Северна Македонија.

Подносителот во барањето наведува дека со Решението на Врховниот суд на Република Северна Македонија Рев2 бр.225/2022 од 07.06.2022 година е повредено правото за фер и правично судење од причина што Судот ја отфлил како ненавремена изјавената ревизија на барателот спротивно на одредбите од Законот за парничната постапка каде што рокот за изјавување ревизија за спорови кои имаат вредност над 1.000,000,00 денари е 30 дена од датумот на прием на второстепената пресуда. Меѓутоа, Врховниот суд се повикал на одредбите од Законот за стечај каде што биле предвидени пократки рокови, но истите во текот на постапката не се испочитувани од страна на првостепениот и второстепениот суд. Оттука, подносителот на барањето смета дека на тој начин му е ускратено правото на ефективен правен лек и истиот бил задолжен со исплата на огромна сума на пари која тој ја немал стекнато како имотна корист.

Со ускратувањето на правото на вонреден правен лек настанати се штетни последици врз подносителот на барањето и неговиот имот е предмет на извршување. Од овие причини предлага да се стави вон сила Решението на Врховниот суд и да му се определи нов рок за користење на правото за поднесување на вонреден правен лек.

Во дополнувањето на барањето, кое е доставено по укажувањето од Судот, подносителот на барањето наведува дека со наведените судски одлуки му е повредено правото на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност, предвидено во член 110 алинеја 3 од Уставот, без да наведе причини поради кои се бара заштита.

По дополнително барање за прецизирање на доставеното барање за заштита на слободите и правата, полномошникот на подносителот на барањето достави прецизирање во кое се наведува дека на подносителот на барањето Драги Лозановски му е ускратено правото на правна заштита и има претрпено дискриминација поради фактот што припаѓа на друга социјална група. Имено, истиот е лице кое се јавува како обичен работник селективно избран за да биде поведена постапка против него, а од

пресудите произлегува дека одлуките за отуѓување на возилата, предмет на спорот, се на сопствениците на правното лице под стечај и ваквите постапки треба да бидат насочени против нив.

3. Судот на седницата утврди дека Основниот граѓански суд Скопје со Пресудата 1СТ-ТС-37/20 од 06.10.2021 година, тужбеното барање на тужителот Друштво за производство и промет ПРОМЕС ДОО увоз-извоз Скопје - во стечај, во целост го усвоил. Со истата пресуда утврдил дека правните дејствија децидно наведени во изреката на пресудата, а кои се однесуваат на договори за купопродажба на моторни возила, сите склучени во Скопје помеѓу тужителот од една страна, како продавач и тужениот од друга страна, како купувач, се ништовни и не произведуваат правно дејство спрема стечајната маса во стечајната постапка отворена над стечајниот должник - тужителот Друштво за производство и промет ПРОМЕС ДОО-увоз-извоз Скопје - во стечај.

Истовремено, со пресудата задолжен е тужениот Драги Лозановски од Скопје да врати во стечајната маса на стечајниот должник - тужителот Друштво за производство и промет ПРОМЕС ДОО-увоз-извоз Скопје - во стечај, сума на парични износи утврдени за сите моторни возила - предмети на наведените договори за купопродажба, во рок од 8 дена од приемот на пресудата, а под страв на присилно извршување.

Апелациониот суд во Скопје со Пресудата ГЖ.бр.-4757/21 од 18.02.2022 година, ја одбил како неоснована жалбата на тужениот Драги Лозановски од Скопје и пресудата на првостепениот суд во целост ја потврдил.

Врховниот суд на Република Северна Македонија со Решение Рев2.бр. 225/2022 од 07.06.2022 година, ревизијата поднесена од тужениот Драги Лозановски од Скопје ја отфрлил како ненавремена.

Имено, Врховниот суд при донесувањето на својата одлука го имал во вид член 93-а од Законот за стечај каде е предвидено дека во споровите од стечајната постапка, кога тоа е дозволено со закон против правосилна пресуда донесена во втор степен, странките можат да изјават ревизија во рок од 15 дена од денот на доставување на преписот на пресудата. Оттука, Судот утврдил дека полномошникот на тужениот ја примил правосилната пресуда на ден 28.03.2022 година, а против неа полномошникот на тужениот изјавил ревизија до Основниот граѓански суд во Скопје со препорачана пратка RC028643420MK.на 21.04.2022 година.

4. Според член 8 став 1 алинеи 1 и 11 од Уставот на Република Македонија, темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.

Согласно член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, Уставниот суд на Република 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 и ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Тргувајќи од надлежноста на Уставниот суд утврдена во член 110 алинеја 3 од Уставот, како и од содржината на цитираните деловнички одредби, произлегува дека за остварување на заштитата на слободите и правата пред Уставниот суд не е доволно само декларативно и начелно да се означат повредените слободи и права, туку треба да се наведат и аргументите, фактите и доказите на чија основа се заснова барањето за заштита и за конкретната дискриминација на лицето во постапувањето на судовите.

Во конкретниот случај, барањето по својата суштина значи дека подносителот на барањето не е задоволен од одлуките на надлежните судови поради што бара Уставниот суд да постапува како инстанцијо повисок суд и да утврди дека конкретните одлуки на судовите биле неправилни и незаконити, а со тоа Уставниот суд да се впушти во оцена на нивната законитост дали правилно е применето процесното право, што, во смисла на уставната норма, не е надлежност на Уставниот суд. Имено, Уставниот суд не е надлежен да цени дали судовите во редовната постапка при донесувањето на своите одлуки правилно го примениле процесното право кога одлучувале, а со тоа не е ниту инстанцијо повисок суд кој ја цени нивната законитост.

Драги Лозановски од Скопје, преку полномошникот, адвокат Марија Келепуровска од Ресен, пред Уставниот суд поднесе барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на повреда на правото за забрана на дискриминација по основ на социјална припадност.

Имајќи ги предвид погоре цитираните уставни и деловнички одредби, во претходната постапка Судот пристапи кон разгледување на барањето за заштита на слободи и права со приложената и прибавена документација, со цел да се утврди дали се исполнети сите процесни претпоставки за мериторно впуштање по барањето.

Заштитата пред Уставниот суд, подносителот ја бара поради сторена повреда на погоре наведените слободи и права и поради негово дискриминирање по основот наведен погоре, а која заштита е во рамките на надлежностите од член 110 алинеја 3 од Уставот.

За да може Уставниот суд да се впушти во мериторно одлучување по барање за заштита на слободи и права, не е доволно само да се тврди или да се приложи конечен или правосилен поединечен акт, туку од тој акт навистина да произлегуваат одредени наметнати ограничувања на слободите и правата за лицето кое бара заштита, како и во барањето да се наведат причините поради кои се бара заштита.

Подносителот во барањето се повикува на повредено право на фер и правично судење, што не претставува основ во смисла на член 110 алинеја 3 од Уставот, како и на забрана на дискриминација по основ на социјална припадност. Но, според Судот, до-

колку лицето, не успее да направи *prima facie* (во случајов не е презентирани релевантен поединечен акт од кој произлегува вмешување на органите на јавната власт во конкретно право или слобода на подносителите; приложените судски одлуки немаат таков карактер; воедно, кога се бара заштита од дискриминација, мора да се идентификува и компараторот, а во случајов и овој елемент, отсуствува), товарот на докажувањето не може да премине на другата страна (органите на јавната власт) за да ги објасни причините за вмешувањето во правото. Во тој случај, постапката по поднесеното барање не може да продолжи во следната фаза, во која Уставниот суд мериторно би постапувал и одлучувал во однос на прашањето, дали органите на јавната власт кога одлучувале за ограничување или одземање на слобода или права, го повредиле принципот на недискриминација или не.

Наводите на подносителот истакнати во барањето дека тој добил нееднаков третман во постапката со што флагрантно му било повредено правото на правна заштита, Судот оцени дека не можат да бидат доволен основ за мериторно впуштање во оцена на основаноста на поднесеното барање за заштита на слободите и правата.

Имено, истакнатите наводи во барањето, според Судот, се аргументи со цел подносителот да докаже сторена дискриминација врз него, а преку инструментот барање за заштита на слободи и права пред Уставниот суд, наведените поединечни акти, судски одлуки да се поништат, со што би се спречило поништувањето на правните дејства на стечајниот должник пред отварање на стечајната постапка.

При постоење на фактот дека во конкретниот случај нема процесни услови за мериторно одлучување по барањето, барањето за заштита на слободи и права, всушност се сведува на барање, Уставниот суд да заземе улога на инстанционо повисок суд и да се впушти во преиспитување на законската оправданост на наведените судски одлуки со кои договорите за купопродажба на повеќе моторни возила се ништовни и не произведуваат правно дејство спрема стечајната маса во стечајната постапка отворена над стечајниот должник – тужителот Друштво за производство и промет ПРОМЕС ДОО увоз-извоз Скопје - во стечај.

Меѓутоа, уставниот инструмент барање за заштита на слобода и права не може да се користи за таа цел бидејќи барањето за заштита на слободи и права, не претставува ниту редовно ниту

вонредно правно средство, туку посебно средство за заштита на слободи и права, а не средство за побивање на акти на надлежни органи преку повисока инстанциона постапка.

Од напред изнесеното, произлегува дека со барањето не се приложени релевантни факти и докази за вмешување на јавните власти во правото (*prima facie*), што е пречка Уставниот суд да се впушти мериторно по барањето за заштита на слободи и права, вклучително и по однос на истакнатото барање за заштита од дискриминација по основ на социјална припадност.

Понатаму, со барањето за заштита на слободи и права како наводи за причините поради кои се бара заштита, е околноста што подносителот смета дека му е повредено правото на фер и правично судење, односно дека не е почитуван рокот за поднесување на вонреден правен лек - ревизија поради што на истиот му била отфрлена ревизијата како ненавремена со што е повредено, односно погрешно применето процесното право.

Меѓутоа, според Судот, наведените наводи излегуваат надвор од рамките за постапување на Уставниот суд определени во член 110 алинеја 3 од Уставот, според кои Уставниот суд не може да се впушти во преиспитување на правните недостатоци на судските одлуки, како постоењето на повреди на правилата на постапката, погрешно и нецелосно утврдената фактичка состојба, неправилно толкување на законот или негова погрешна примена во судските постапки, односно да се впушти во оцена на навременоста на поднесување на вонредниот правен лек.

Оттука, предметното барање за заштита на слободи и права не ги задоволува критериумите на барање определени со погоре цитираните одредби од Деловникот, од кои причини Судот констатира дека постојат процесни пречки за мериторно постапување и одлучување по истакнатото барање за заштита на слободи и права од аспект на член 28 алинеи 1 и 3 од Деловникот на Уставниот суд.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.92/2022 од 15.02.2023)**

77.

У.бр.18/2023

- Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална и политичка припадност

Оспореното известување не претставува поединечен акт и истото не може да претставува акт со кој се врши повреда на некое право или слобода, како што и дејствието на кое се повикува подносителката, не може да претставува дејствие со кое се врши дискриминација по основ на социјална и политичка припадност во смисла на член 51 од Деловникот. Оттука, во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата, поради што се барањето се отфрли согласно член 28 алинеја 3, а во врска со член 68 од Деловникот на Судот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 28 алинеја 3, а во врска со член 68 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 23 март 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Сандра Рилкова од Скопје, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална и политичка припадност.

2. Сандра Рилкова од Скопје, поднесе барање за заштита на слободите и правата за кои смета дека се повредени со изве-

стувањето од 25.11.2022 година, доставено од Националниот совет за медијација, како и со дејствие на Националниот совет за медијација со непостапување по барање за издавање на лиценца за медијатор.

Од страна на подносителката на барањето на 12.01.2023 година, доставен е допис насловен како иницијатива за поведување постапка пред Уставниот суд заради заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот. Во дописот се наведува дека со известување добиено од страна на Националниот совет за медијација, по претходно поднесено барање за издавање на лиценца за медијатор ѝ е повредено правото на работа утврдено во член 32 од Уставот, а исто така, повредено е и начелото на владеење на правото на начин што органот на управата постапил спротивно на член 118 од Уставот и не го применил уставното начело според кое меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот поредок и не можат да се менуваат со закон.

На 08.02.2023 година, на барање на Судот, доставено е прецизирање со кое се потврдува дека истото претставува барање за заштита на слободи и права, и се наведува дека на подносителката како примател на социјална помош и фактот што не била член на владејачката политичка партија, ѝ е сторена повреда на правото на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална и политичка припадност, утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот.

Според наводите во барањето, од страна на подносителката до Националниот совет за медијација поднесено е барање за издавање на лиценца за медијација, притоа Националниот совет за медијација наместо да донесе формален правен акт – решение, преку координаторот на Националниот совет за медијација со известување од 25.11.2022 година, ја известува именуваната дека Советот е сè уште во фаза на донесување на актите согласно Законот за медијација, поради што не може да одлучува по поднесеното барање за издавање на лиценца за медијатор.

Согласно наведеното, подносителката на барањето смета дека повредата е сторена со акт – известување од Националниот совет за медијација, како и со дејствие на непостапување по поднесеното барање од надлежниот Национален совет за медијација, што произлегува од содржината на известувањето. Подносителката наведува дека по две поднесени барања за издавање на ли-

ценца (на 16.05.2022 година и на 07.10.2022 година), како и по поднесената ургенција на 18.11.2022 година, поминати се сите законски рокови за постапување по барањето и за истото сè уште не е решено.

3. Судот на седницата утврди дека подносителката на барањето Сандра Рилкова од Скопје, на 16.05.2022 година, а потоа и на 07.10.2022 година до Националниот совет за медијација, поднела барање за издавање на лиценца за медијатор приложувајќи ги кон истото сите потребни документи/докази за издавање на лиценцата за медијатор. На 18.11.2022 година од страна на именуваната поднесена е ургенција до Националниот совет за медијација со која повторно бара да се одлучи по барањето за издавање на лиценца за медијатор.

На 25.11.2022 година од страна на Националниот совет за медијација, преку електронска пошта, до повеќе лица баратели за издавање на лиценци за медијатор, меѓу кои и подносителката Сандра Рилкова, доставено е известување по однос на поднесените барања со кое ги известува дека Советот е сè уште во фаза на донесување на актите согласно Законот за медијација, поради што не може да одлучува по поднесените барања.

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.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, согласно член 110 алинеја 3 од Уставот, 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 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.

5. Имајќи ја предвид содржината на горенаведените уставни и деловнички одредби, според Судот, еден од предвидените услови да се бара заштита на слободите и правата во постапка пред Уставниот суд е актите со кои се смета дека е сторена повредата да имаат карактер на конечни или правосилни поединечни акти. Исто така, предуслов за мериторно разгледување на барањето, е претходна оценка дали дејствијата наведени од страна на подносителот на барањето, може да се сметаат за дејствија во смисла на член 51 од Деловникот на Уставниот суд.

Во конкретниот случај, според Судот, актот за кој подносителката тврди дека ги повредува правата на кои се повикува не претставува конечен или правосилен поединечен акт. Конкретното известување претставува информирање од страна на Националниот совет за медијација.

Оттука, имајќи го предвид карактерот на актот за кој се тврди дека е извор на повредата, Судот утврди дека не се исполнети процесните услови за мериторно одлучување по барањето.

Во однос на наводите во барањето дека повредата е сторена и со дејствие на Националниот совет за медијација како надлежен орган на начин што со преземање дејствија по барањето за издавање на лиценца за медијатор е сторена повредата на која се повикува подносителот на барањето, Судот утврди дека и во овој дел не се исполнети процесните услови утврдени за мериторно одлучување од страна на Судот.

Уставниот суд во предметот У.бр.141/2019 од 02.02.2022 година, има изградено став за природата и карактерот на дејствие за кое е надлежен да врши уставно-судска оценка во барање за заштита на слободи и права. Имено, според Судот, под поимот „дејствие“ во смисла на одредбата од член 51 од Деловникот, се однесува на оние дејствија на државните органи или друг носител на јавно овластување, кои се насочени кон остварувањето на одредена слобода или право предвидени со член 110 алинеја 3 од Уставот. Конкретноста и директноста се нивни основни обележја, односно станува збор за ситуација во која точно може да се идентификува сторителот на повредата, какво дејствие е

преземено (или пак, станува збор за непреземање на дејство кога имало правна обврска да се преземе), но и кон кого конкретно било насочено самото дејствие. Во таквата ситуација, има непосредна поврзаност помеѓу дејствието и повредата и таа секогаш може да се индивидуализира.

За едно дејствие за кое се тврди дека може да биде извор на повреда, за да биде подобно и да подлежи на уставно-судска оценка неопходно е да има каузална врска меѓу дејствието и повредата, односно самото дејствие да биде одлучувачко за исполнувањето или неисполнувањето на некое право, и притоа самото дејствие да не излегува од рамките на правата и слободите кои Уставниот суд ги штити согласно член 110 алинеја 3 од Уставот.

Во конкретниот случај, непреземањето дејствија, односно непостапувањето на Националниот совет за медијација по барањето за издавање на лиценца за медијатор, според Судот нема карактер на решавање на барањето во смисла на позитивно или негативно одлучување по истото, туку од образложението на известувањето произлегува дека станува збор за информирање за правната состојба со која се соочува Националниот совет за медијација и се однесува на укажување за неопходноста од донесување на подзаконски акти за мериторно постапување по конкретно барање за издавање на лиценца за медијатор.

Согласно наведеното, Судот смета дека непостапувањето на Националниот совет за медијација по однос на барањето за издавање на лиценца не претставува дејствие во смисла на член 51 од Деловникот, со кое се врши повреда на правата на кои се повикува подносителката на барањето.

6. Што се однесува до наводите во барањето и во дописот пред неговото прецизирање, со кои подносителката укажува дека ѝ е повредено правото на работа утврдено во член 32 од Уставот, како и темелната вредност, владеење на правото утврдено во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот од причина што органот на управата постапил спротивно на член 118 од Уставот, претставуваат наводи за кои Судот согласно надлежностите утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот и членовите 51 и 52 од Деловникот на Судот, не е надлежен да постапува, односно да пристапи кон уставно-судска оценка на истите.

7. Имајќи го предвид наведеното, Судот утврди дека оспореното известување не претставува поединечен акт во смисла на член 51 од Деловникот, и истото не може да претставува акт со кој

се врши повреда на некое право или слобода, како што и дејствието на кое се повикува подносителката, не може да претставува дејствие во смисла на член 51 од Деловникот на Судот, со кое се врши дискриминација по основ на социјална и политичка припадност. Оттука, според Судот, во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од член 51 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата, поради што се исполнети условите од член 28 алинеја 3, а во врска со член 68 од Деловникот за отфрлање на барањето.

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

9. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозаџиева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.18/2023 од 23.03.2023)**

78.

У.бр.43/2022

- Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност

Оспорениот акт не може да се прифати како конечен или правосилен акт од аспект на член 51 од Деловникот, поради што постои процесна пречка за постапување по барањето за заштита на слободи и права поради што го отфрли согласно член 28 алинеја 3 во врска со член 68 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3, во врска со член 68 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 5 април 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Анита Галевски од Битола, поднесено преку полномошникот Кирил Михајлоски, адвокат од Битола, за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на забраната на дискриминација по основ на политичка припадност.

2. Анита Галевски од Битола, преку полномошникот Кирил Михајлоски, адвокат од Битола, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои ѝ се повредени со Решението РО-број 0904-19 од 17.02.2022 година на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

Подносителката наведува дека поднесеното барање го доставила навремено на ден 26 април 2022 година, откако на 01.03.2022 година за последното Решение РО – број 0904-19 од 17.02.2022 година на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен изминал рокот за поведување спор пред надлежен основен суд.

Според наводите во барањето за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, подносителката на барањето во 2018 година аплицирала на оглас за вработување на фармацевтски техничар при ЈЗУ Клиничка болница Битола и истата била второрангирана.

Врз основа на наводите, раководните лица при ЈЗУ Клиничка болница Битола го избрале шесторангираниот кандидат, со што направиле повреда на правата на подносителката на барањето. Против ваквата одлука, подносителката на барањето поднела жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен (во понатамошниот текст: Државната комисија), која комисија со Решението 0904-185 од 29.11.2018 година жалбата ја одбила како неоснована.

Против наведеното решение подносителката на барањето поднела тужба пред Основен суд Битола, при што истата била

делумно усвоена и со Пресудата РО-6/19 биле поништени решенијата на Државната комисија и на в.д. директорот на ЈЗУ Клиничка болница Битола. Апелациониот суд во Битола со Пресудата РОЖ-72/20 во целост ја потврдил пресудата на Основниот суд.

ЈЗУ Клиничка болница Битола ја повторила постапката за вработување и повторно ги избрала прво- и шесторангираниот кандидат. Против ова решение подносителката на барањето повторно поднела жалба до Државната комисија и истата била одбиена како неоснована, и против ова решение подносителката на барањето поднела тужба, а истата била делумно усвоена. Апелациониот суд во Битола со пресуда ја преиначил пресудата на Основниот суд на начин што го задолжил тужениот (ЈЗУ Клиничка болница Битола) да изврши повторен избор од редот на пријавените кандидати за уште едно работно место фармацевтски техничар по објавениот оглас за ова работно место.

По ваквите настани директорот на ЈЗУ Клиничка болница Битола одлучил да не изврши избор на втор кандидат. Државната комисија со решение РО-број 0904-19 од 17.02.2022 година ја одбила жалбата на подносителката на барањето против Решението на директорот. Против ова решение подносителката на барањето имала право да поведе спор пред надлежен основен суд во рок од 15 дена од денот на приемот на истото, меѓутоа не го известила Судот дали тоа го сторила.

Во барањето за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, се наведува дека подносителката на барањето е аполитична личност и не е член на политичка партија и тоа било причината да не биде вработена. Иако подносителката на барањето била рангирана на второ место, не била примена, а ЈЗУ Клиничка болница Битола не дала никакво издржано објаснување за причините поради кои било така одлучено.

Врз основа на горенаведеното, подносителката на барањето од Уставниот суд на Република Северна Македонија бара да донесе одлука со која ќе го уважи барањето и ќе го поништи Решението РО-број 0904-19 од 17.02.2022 година на Државната комисија и ќе ја задолжи истата да донесе решение со кое ќе ја преиначи Одлуката на ЈЗУ Клиничка болница Битола на начин што ќе ја вработи Анита Гелевски.

3. Судот на седницата утврди дека подносителката на барањето Анита Гелевски од Битола, се пријавила на оглас за вработување во ЈЗУ Клиничка болница „Трифун Пановски“ – Битола

распишан на 02.07.2018 година. По спроведувањето на постапката за селекција била изготвена ранг-листа, а потоа работодадниот орган спровел интервју со прворангираните 6 кандидати од 16-те пријавени.

Работоводниот орган по спроведеното интервју донел Одлука со која биле избрани 2 кандидати, но не и подносителката на барањето.

Незадоволна од таквата одлука, подносителката на барањето ги искористила правните лекови кои ѝ биле на располагање.

Постапувајќи по насоките дадени од страна на надлежните судови, работодадниот орган ја повторил постапката за избор и ги повикал на интервју тројцата кандидати со кои била направена претходната ранг-листа, но се појавила само подносителката на барањето која не дала задоволителни одговори на интервјуто, по што работодадниот орган одлучил да не изврши избор на кандидат.

Против ваквата одлука подносителката на барањето поднела жалба до Државната комисија, која со оспореното Решение РО-број 0904-19 од 17.02.2022 година ја одбила како неоснована.

Со оспореното решение барателката има право и на судска заштита, за што е правно поучена дека доколку е незадоволна од Решението, има правото на тужба пред надлежен суд во рок од 15 дена од денот на приемот.

Незадоволна од ваквото решение подносителката на барањето, се обрати до Уставниот суд и од него побара да го укине истото.

4. Во член 110 алинеја 3 од Уставот е пропишано дека 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, 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 Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од два 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 член 52 од Деловникот на Уставниот суд е утврдено дека во барањето од член 51, е потребно 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.

Испитувајќи го барањето од аспект на исполнетоста на условите од член 110 алинеја 3 од Уставот, како и членовите 51 и 52 од Деловникот за барање за заштита на слободи и права пред Уставниот суд, Судот оцени дека во конкретниот случај, тие не се исполнети, поради следното:

Против Решението РО – број 0904-19 од 17.02.2022 година на Државната комисија, барателката има право и на судска заштита, за што е правно поучена за правните средства кои пона-таму ѝ стојат на располагање доколку е незадоволна од одлуката.

Според тоа, оспорениот акт не може да се прифати како конечен или правосилен акт од аспект на член 51 од Деловникот, поради што Судот оцени дека постои процесна пречка за постапување по барањето за заштита на слободи и права.

Оттука, Судот оцени дека поднесеното барање за заштита на слободите и правата не ги задоволува предвидените критериуми за да се впушти Судот во мериторно одлучување по истото.

Имајќи предвид според наводите во барањето за заштита на слободите и правата за сторена дискриминација по основ на политичка припадност, дека истото не ги исполнува условите од член 51 од Деловникот на Уставниот суд, Судот оцени дека се настапени деловничките претпоставки од член 28 алинеја 3 во врска со член 68 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија за отфрлање на барањето.

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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.43/2022 од 05.04.2023)**

79.

У.бр.144/2019

- Заштита на слободите и правата што се однесуваат на слободата на уверување и совеста, и забрана на дискриминација по основ на социјална припадност

Подносителот наведува дека му било повредено правото на забрана на континуирана дискриминација по основ на социјална припадност и невакцинираност, правото на совеста и уверувањето во штетноста на вакцините и правото на задолжително образование.

Незадоволен од постапките и одредени дејствија на основното училиште и на Министерството за образование и наука по поднесеното барање за упис на детето во основно училиште, подносителот имал можност да поведе управен спор пред управните судови или да бара судска заштита пред редовните судови. Во конкретниот случај нема конечен или правосилен акт на кој подносителот може да се повикува дека му е сторена повреда на одредени слободи и права, поради што не се исполнети процесните претпоставки од член 51 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата и исполнети се условите за отфрлање на барањето.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 в.в. со член 68 и член 71 алинеја 3 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,

256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 20 април 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на малолетниот Никола Мијалков преку законскиот застапник Зоран Мијалков, двајцата од Штип, застапувани од полномошникот Трајче Торев, адвокат од Штип, за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето и совеста, како и заштита на правото на забрана на дискриминација по основ на социјална припадност.

2. Малолетниот Никола Мијалков преку законскиот застапник Зоран Мијалков, двајцата од Штип, застапувани од полномошникот Трајче Торев, адвокат од Штип, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на слободата на уверувањето и совеста, како и заштита на правото на забрана на дискриминација по основ на социјална припадност.

Подносителите сметаат дека повредата е сторена со континуирано трајно дејствие на неодговарање по поднесено барање за упис од мај 2019 година на малолетниот Никола Мијалков во ООУ „Ванчо Прке“ во Штип од страна на Комисијата за упис во основното училиште. Повредата се однесува на континуираното лишување на правото за образование на малолетниот Никола Мијалков. Барањето за заштита на слободите и правата од страна на подносителот до овој суд е поднесено на 1 ноември 2019 година.

Во барањето се наведува дека со континуирано трајно дејство на непостапување по однос на барањето за упис на малолетниот Никола Мијалков во ООУ „Ванчо Прке“ во Штип од страна на Комисијата за упис во основното училиште, почнувајќи од мај 2019 година, ученикот секојдневно е лишен од правото на образование и на тој начин се врши континуирана дискриминација по основ на социјална припадност поради невакцинираност. Повредата се однесува на континуираното лишување на правото за образование, со сторена дискриминација по основ на социјална припадност, со кршење на правото на слобода на совеста и уверување во штетноста на вакцините.

Во наводите на барањето се истакнува дека согласно член 46 став 2 од Законот за образование родителот е должен само да

достава потврда за примените задолжителни вакцини на детето, а никаде не пишува дека има забрана за упис во задолжителното основно образование или дека училиштето нема да се произнесе по поднесеното барање за упис на детето. Имено, согласно член 2 од Законот за образование е предвидено дека секое дете има право на основно образование. Понатаму, во барањето се наведува дека се забранува дискриминација по основ на социјална, верска и општествена припадност во однос на остварувањето на правата од основното образование. Во Законот за облигациони односи нема норма која го исклучува ова право. Во член 44 став 3 од Уставот е утврдено дека основното образование е задолжително и бесплатно. Согласно член 2 од Протоколот број 1 од ЕКЧП е предвидено дека правото на образование не може да се оспори никому. При извршувањето на своите активности преземени во областа на образованието и наставата, државата ќе го респектира правото на родителите да обезбедат образование и настава согласно своите верски и филозофски убедувања.

Подносителите на барањето сметаат дека ако некој има друго уверување за вакцините или е со статус да не смее да прими вакцина, во тој случај, поради таквото сопствено уверување за нивната штетност и особено кога малолетниот Никола Мијалков, неговиот син, кој имал брат со аутизам, добиен случајно или не, после добиена вакцина, не смее да биде дискриминиран и во таков случај не треба да постои забрана на задолжителното основно образование. Понатаму, во барањето се наведува дека битен е фактот дека истиот како родител има добиено медицинска потврда за одлагање на вакцинирањето поради семејна анамнеза и заради здравствената состојба на братот на малолетниот Никола, односно битен е фактот дека две третини од нацијата во државата, не се вакцинирани, па ниту нивниот татко во својство на законски полномошник; дека сипаниците не се смртоносни болести и дека се различни од грипот; дека нема докази за штетноста или нештетноста на лековите; дека се меша здравството во образованието поради фармацевтското лоби кое се стреми да се продаваат таквите вакцини, а неспорно е и тоа дека многу едукации на лекарите и донации во здравството се финансирани од фармацевтските куќи и дистрибутери. Според наводите во барањето, малолетниот Никола Мијалков не може да ги зарази другите соученици бидејќи сите се вакцинирани, а од тие причини се бара мислење од некомпетентни и неодговорни претставници за образованието, кои сметаат дека вакцинирањето е задолжително и дека треба да го казнат со прекршочна казна секој оној кој не се

вакцинира, која казна е предвидена во нивниот неуставен закон, но не смеат да го казнат тој што не е вакциниран со образование, тоа не е предвидено во Уставот и Европската конвенција за човекови права и другите меѓународни акти.

Со горенаведените дејства ООУ „Ванчо Прке“ и Општината Штип преку надлежните комисии на оштетениот подносител на конкретното барање му ги повредиле слободите и правата загарантирани во Уставот, кои произлегуваат од правото на забрана на континуирана дискриминација по основ на социјална припадност поради невакцинирање, правото на слобода на совеста и уверувањето во штетноста на вакцините од член 110 став 1 алинеја 3 од Уставот и правото на задолжително образование и затоа се бара привремена мерка поради опасност од ненадоместлива штета на правата и слободите на предлагачите, поради фактот што малолетникот не може да оди на училиште неколку месеци заедно со својата генерација и истиот трпи континуирани секојдневни трајни животни трауми (до крајот на животот), со оглед на тоа дека не е запишан со другите деца во основното училиште. Во барањето се предлага да се задолжи Општината Штип, Комисијата формирана од страна на градоначалникот на Општината Штип за упис на деца во основното образование и Комисијата за упис во основното образование на ООУ „Ванчо Прке“ во Штип, веднаш да го прими во редовен образовен процес малолетниот Никола Мијалков од Штип во прво одделение.

Во прилог на барањето е доставена документација и тоа: барање за добивање на писмен документ за поднесено барање за упис на малолетниот Никола Мијалков во прво одделение во ООУ „Ванчо Прке“ во Штип, поднесено од неговиот законски застапник Зоран Мијалков, татко на Никола Мијалков од Штип, заведено под број 03-1144/1 од 21 октомври 2019 година; одговор на барањето од страна на ООУ „Ванчо Прке“ заведено под број 03-1144/2 од 21 октомври 2019 година; потврда за проверка на вакцинален статус број 688 од 29 мај 2019 година; барање за одлука доставено до Комисијата формирана од градоначалникот на Општина Штип за упис на деца во основното образование, заведено под број 09-5572/1 од 30 октомври 2019 година; барање за мислење од Министерството за образование и наука - Сектор за основно образование поднесено од Општина Штип заведено под број 08-3266 од 19 септември 2019 година и одговорот од Министерството за образование и наука - Сектор за основно образование, без архивски број и датум со кој се бара малолетниот Никола да достави

документ за одлагање на вакцинирањето, со цел да биде запишан во основното образование и Извештај од специјалист за одложена вакцинација од 16 септември 2019 година.

3. Судот на седница, со цел да се утврди фактичката состојба, ја анализира приложената документација меѓу кои: барање за упис бр. 03-1144/1 од 21 октомври 2019 година; одговор на барање 03-1144/2 од 21 октомври 2019 година од страна на ООУ „Ванчо Прке“ од Штип; потврда за проверка на вакциниран статус под број 688 од 29 мај 2019 година; барање на мислење од Министерството за образование поднесено од Општина Штип и одговор од министерот со кој е побарано Никола Мијалков да достави документ за одлагање на вакцинирањето, па потоа да биде запишан во основното училиште и извештај од специјалист за одложена вакцинација од 16 септември 2019 година и мислење од Министерството за образование и наука заведено под број 12-10725/2 од 21 октомври 2019 препратено до Општината Штип на ден 28 октомври 2019 година со архивски број 09-3260/8 од 17 септември 2019 година кое било доставено до ООУ „Ванчо Прке“ од Општина Штип заведено под број 03-1031/2. Во конкретното училиште по одржаниот состанок на училишниот инклузивен тим била донесена одлука за прием на ученикот Никола Мијалков во основното училиште на ден 4 ноември 2019 година кај наставникот Дивна Малинова и истиот ден писмено и усно биле известени родителите на малолетниот Никола Мијалков од Штип.

Министерството за образование и наука - Сектор за основно образование со писмо број 12-10705/2 од 21 октомври 2019 година доставило одговор на барањето до Општината Штип, односно одговор на дописот заведен под број 09-3260/7 од 17 септември 2019 година во однос на постапувањето за запишување на деца во прво одделение за учебната 2019/2020 година кои немале доставено потврда за примени вакцини, односно ја немале примено МРП вакцината.

Општината Штип со писмо заведено под број 30-21/2 од 9 јануари 2020 година го извести Уставниот суд на Република Северна Македонија дека малолетниот Никола Мијалков е веќе запишан во ООУ „Ванчо Прке“ – Општина Штип со известување заведено под број 03-1363/1 од 31 декември 2019 година.

Со известување заведено под број 12-2203 од 6 февруари 2020 година Министерството за образование и наука - Сектор за основно образование го извести Уставниот суд дека Владата на

Република Северна Македонија на 135-та седница одржана на 14 мај 2019 година донесе заклучок во однос на тоа дека во кое било училиште може да се запишат исклучиво деца кои се вакцинирани и за тоа поседуваат соодветен документ, односно потврда дека истите се вакцинирани, а тие деца кои не се вакцинирани, да не се врши упис на истите, сè додека не е приложен соодветен документ - потврда за вакцинација.

Од страна на Министерството за образование и наука се укажува на даденото мислење заведено под број 0801-149/1 од 17 мај 2019 година на Комисијата за заштита од дискриминација при што Комисијата смета дека барањето на потврда дека едно дете е вакцинирано со МРП при запишување во градинка и во текот на училишното образование не претставува дискриминација по ниту еден основ, вклучително и здравствената состојба на детето, како и религијата и верското убедување во областа на образованието, социјалната заштита и пристапот до добрата и услугите, во однос на децата кои се вакцинирани со МРП вакцини.

Во споменатото упатство Комисијата укажува дека не претставува дискриминација мерката барање на потврда дека едно дете е вакцинирано со МРП при запишување во градинка и во текот на училишното образование и истата има легитимно оправдана цел и таа не е во спротивност со Уставот и со одредбите на меѓународните договори ратификувани од страна на Република Северна Македонија, бидејќи е прогласена епидемија и е загрозен животот и здравјето на другите деца кои се во контакт со малолетниот Никола Мијалков од Штип.

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 Македонија.

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

Според член 11 став 1 од Уставот, физичкиот и моралниот интегритет на човекот се неприкосновени.

Според член 12 став 1 од Уставот, слободата на човекот е неприкосновена.

Во член 25 од Уставот се предвидува дека на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.

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

Според член 40 став 1 од Уставот, Републиката му обезбедува посебна грижа и заштита на семејството.

Според член 41 став 1 од Уставот, право е на човекот слободно да одлучува за создавање на деца.

Согласно член 42 став 1 од Уставот, Републиката посебно ги заштитува мајчинството, децата и малолетните лица.

Тргувајќи од наведените уставни одредби, како и од карактерот на Република Северна 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 Северна Македонија—хуманоста, социјалната правда и солидарност.

Притоа, Уставот утврдува право на социјално осигурување и истовремено го гарантира правото на здравствена заштита, правото на човекот слободно да одлучува за создавање на деца, а обврска е на Републиката, заради усогласен економски и социјален развој да води хумана популациона политика. Уставот јасно и децидно определува, односно утврдува дека Републиката посебно ги заштитува мајчинството, децата и малолетните лица. Оттука, токму условите, начинот и обемот на правата се уредуваат со закон.

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.

Согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

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.

Согласно член 46 став 2 од Законот за основно образование („Службен весник на Република Македонија” бр.103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 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) кој во тоа време бил во важност, е утврдено дека при запишувањето на детето во прво одделение родителот, односно старателот е должен да достави потврда за примените задолжителни вакцини за детето.

Според член 48 став 1 од истиот закон, запишувањето на детето во училиштето го врши комисија која ја формира директорот на училиштето која е составена од педагог или психолог и наставник на одделенска настава.

Во конкретниот случај, се бара Уставниот суд да утврди постоење на повреда на правото на упис во основното образование, а од изнесената фактичка состојба произлегува дека по спроведената постапка на барање на мислење од Министерството за образование и наука и градоначалникот на Општина Штип детето Никола Мијалков е вклучено во образовниот процес. Имено, директорот на ООУ „Ванчо Прке“ од Општина Штип, Методи Папаров со писмо број 03-94/2 од 3 јануари 2020 година го извести Уставниот суд дека училишниот инклузивен тим на 4 ноември 2019 година донел одлука за прием на ученикот Никола Мијалков во прво одделение во ООУ „Ванчо Прке“ од Општина Штип.

По својата дефиниција, поимот „дискриминација“ значи различно постапување спрема лица во исти или релевантно слични ситуации без објективно и разумно оправдување, што значи дека истото не тежнее, односно не се стреми кон легитимна цел или не постои разумна сразмерност помеѓу употребените мерки и целта која се сака со неа да се постигне.

Од наведеното, според наше мислење, не може да се смета дека на невакцинираните деца од предучилишна и училишна возраст неоправдано им е ограничено правото на образование поради невакцинација. Станува збор за посебни права поради што целосното остварување на овој степен на развој на здравството и образованието, па и развојот на целото општество, не може да биде успешно доведено во корелација од аспект на забрана на дискриминација.

Судот оцени дека повикувањето на дискриминација по кој и да било основ, потребно е да биде поткрепено со правно издржани релевантни факти и докази, кои би пружиле доволна основа и причина, овој суд да се впушти во анализа по однос на прашањето дали одлуката на основното училиште и Министерството за образование и наука, е донесена како резултат на дискриминачки став и гледиште спрема Никола Мијалков заради неговиот социјален статус.

Оттука, првичните дејствија во постапката за запишување на децата во основното образование, преземени од страна на Комисијата при ООУ „Ванчо Прке“ од Штип, Општината Штип и надлежното Министерство за образование и наука биле во насока на реализирање на нивните обврски утврдени во член 46 став 2 од Законот за основното образование и од тие причини според наше мислење неосновани се наводите на подносителот дека наведената комисија за упис во ООУ „Ванчо Прке“ од Штип не одговорила на барањето на подносителот за упис во основното образование бидејќи тие цело време биле во меѓусебна комуникација. Исто така, неосновани се наводите на подносителот на барањето дека со наведените дејствија ООУ „Ванчо Прке“ од Штип, Општината Штип и надлежното Министерство за образование и наука му го повредиле правото на забрана на континуирана дискриминација по основ на социјална припадност и невакцинираност, правото на совеста и уверувањето во штетноста на вакцините од член 110 став 1 алинеја 3 од Уставот и правото на задолжително образование од член 44 од Уставот (во барањето погрешно се наведува член 46 од Уставот).

Имајќи ја во вид изнесената фактичка состојба, по поднесеното барање за упис на детето Никола Мијалков од Штип на ден 21 октомври 2019 година, доколку истиот бил незадоволен од постапките или од одредени дејствија на основното училиште и на Министерството за образование и наука, истиот имал можност да води соодветна управна постапка, односно да поведе управен спор пред управните судови или да бара судска заштита пред редовните судови. Во конкретниот случај, очигледно е дека подносителот тоа не го сторил бидејќи нема конечен или правосилен акт на кој може да се повикува дека му е сторена повреда на одредени слободи и права. Имено, согласно член 32 став 1 од Законот за заштита од дискриминација лицето кое смета дека е дискриминирано може да поднесе тужба пред надлежен граѓански суд. Според став 2 од истиот член на Законот, во постапката соодветно се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка, освен ако со овој закон не е поинаку уредено. Согласно став 3 на истиот член од овој закон, постапката е итна.

Ова дотолку повеќе што од страна на училишниот инклузивен тим на ден 4 ноември 2019 година е донесена одлука за прием на ученикот Никола Мијалков од Штип во ООУ „Ванчо Прке“ во Штип, кај наставникот Дивна Малинова и истиот ден писмено и усно биле известени родителите на малолетниот Никола Мијалков од Штип, односно детето веќе е вклучено во наставата, односно во образовниот процес, па според Судот барањето е беспредметно и нецелисходно.

Оттука, во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од член 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата и исполнети се условите за отфрлање на барањето.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од Решението.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу и д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер.

(У.бр.144/2029 од 20.04.2023)

80.

У.бр.84/2022

- Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност

Неосновано е тврдењето на подносителката дека првостепениот и второстепениот суд дискриминаторски постапиле донесувајќи ги оспорените пресуди со кои ѝ е одбиено тужбеното барање за заштита од вознемирување на работно место, па со тоа ја дискриминирале во остварувањето на правото на заштита од вознемирување на работно место, односно дека не можела да го оствари тоа право на еднаква основа, како и други тужители во предмети по кои постапувале надлежните судови, бидејќи со употреба на правно средство - тужба за заштита од вознемирување на работно место, подносителката го остварила правото на судска заштита.

Постоење на судски спорови со ист основ, не подразбира ист судски епилог, оттука различниот исход од водените судски спорови не значи и дискриминарање за лицето кое не успеало во спорот, имајќи предвид дека исходот од секоја спорна постапка зависи од спецификите и околностите на секој посебен случај.

Воедно, со донесените судски пресуди, барањето на подносителката за заштита од дискриминација во остварување на права од работен однос, всушност се сведува на барање преку уставниот инструмент барање за заштита на слободи и права, Уставниот суд да се впушти во одлучување за прашања од сферата на работните односи што излегува надвор од рамките на надлежностите на Уста-

вниот суд утврдени со член 110 од Уставот, бидејќи за остварување на правата од работен однос е предвидена судска заштита пред надлежните судови, а не пред Уставниот суд, па вака поставеното барање е причина за отфрлање поради ненадлежност на истото согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 1, член 56, член 70 алинеја 2 и член 71 алинеја 3 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 26 април 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето од Марјана Крстева од Скопје за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на забраната на дискриминација на граѓаните по основ на социјална припадност, за која смета дека е повредена со Пресудата VII РО-3000/20 од 07.12.2021 година на Основниот граѓански суд Скопје и Пресудата РОЖ-709/22 од 18.05.2022 година на Апелациониот суд Скопје.

2. СЕ ОТФРЛА барањето во делот за:

- заштита на слободите и правата по основот од точката 1 од оваа одлука, за која смета дека е повреден со поединечни акти на Основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и тоа: Решение А бр.140/20 од 03.07.2020 година и Решение А бр.140/20 од 04.09.2020 година и

- заштита на правата од член 9 и член 32 од Уставот на Република Северна Македонија.

3. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Во барањето за заштита на слободи и права, подносителката изнесува податоци за нејзиното вработување и распоредување во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, за додатоци на плата коишто ѝ биле определени за посебни услови за работа, за постоење на висок ризик и за доверливост, за работните задачи со кои дополнително била ангажирана, потоа за настани поврзани со нејзино дисциплинско казнување, како и за водени судски постапки за поништување на решенија со кои ѝ се изречени дисциплински мерки, вклучително и за водена постапка пред работодавачот (Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и Јавното обвинителство на Република Северна Македонија) и судска постапка за вознемирување на работно место – мобинг.

Во врска со овие настани, подносителката наведува дека споредено со останатите вработени кои се задолжувани единствено со работни задачи согласно описот на нивната работна позиција, за неа тоа правило не се применува бидејќи е задолжена со дополнителни работни задачи, следствено ниту правилото еднаква плата за еднаква работа, иако е задолжена со дополнителни работни задачи. Наведува дека од тие причини, а и поради тоа што во периодот на пандемијата, за разлика од останатите вработени таа морала секој ден да доаѓа на работа, како и поради негативните коментари дадени против неа во повеќе наврати на колегиум на јавни обвинители, подносителката до Основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и Јавниот обвинител на Република Северна Македонија упатила барање за престанување на вознемирување на работното место.

Во продолжение на барањето, подносителката хронолошки ги изнесува настаните за водените дисциплински постапки против неа и за изречените дисциплински мерки со Решението А бр.140/20 од 03.07.2020 година и Решението А бр.140/20 од 04.09.2020 година на Основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и за судската постапка којашто потоа ја водела за поништување на решенијата, вклучително и за судската постапка за вознемирување на работно место, којашто завршила со одбивателна Пресуда VII РО-3000/20 од 07.12.2021 година на Основниот граѓански суд Скопје и Пресуда РОЖ-709/22 од 18.05.2022 година на Апелациониот суд Скопје со која се потврдува првостепената пресуда.

Во однос на решенијата за дисциплинско казнување, наведува дека тие се незаконито донесени решенија, бидејќи во Обвинителството не се водело електронско евидентирање на работното време на начин предвиден со Законот за работните односи, ниту вработените биле запознати со Законот за заштита од вознемирување на работно место. Во двете решенија стоело описно наведување, покасно доаѓање на работа и порано заминување од работното место, без наведување на точниот час на доаѓање и заминување за секој работен ден и без доказ за истото, дека против истите била упатена да изјави жалба до непостоечки орган – Совет на јавнообвинителска служба, и дека според Законот за заштита од вознемирување на работно место, не е допуштено утврдување на дисциплинска одговорност бидејќи пред тоа истакнала барање за заштита од вознемирување на работно место до претпоставениот.

Понатаму наведува дека Основниот граѓански суд Скопје со Решението VII РО-1282/21 од 03.11.2021 година, во однос на Решението А бр.140/20 од 03.07.2020 година за изречената дисциплинска мерка опомена, ја отфрлил тужбата како ненавремена, а во однос на Решението А бр.140/20 од 04.09.2020 година за изречената дисциплинска мерка – парична казна, ја отфрлил тужбата како недозволена, бидејќи согласно Законот за јавнообвинителска служба, пред поднесувањето на тужбата, тужителот не изјавил жалба против тоа решение.

Против решението за отфрлање на тужбата, подносителката изјавила жалба пред Апелационен суд Скопје, по која не е донесена одлука.

Во однос на водената судска постапка за вознемирување на работно место, подносителката наведува дека тужбата ја поднела поради разликите и лошиот третман кон неа споредено со сите други вработени, необезбедување на работа што ја следи нејзината работна позиција, константно задолжување со сосема други задолженија и за други работни позиции, без да ѝ се даде задолжение во писмена форма, како и за различниот третман во однос на сите други вработени околу присуството на работното место по прогласувањето на пандемијата, поради негативните коментари за неа пред колегиумот на јавни обвинители, поради последователно изрекување на две дисциплински мерки, како и поради одземањето на хард дискот од компјутерот со кој била задолжена, вклучително и поради неисплаќање на додатоци на плата.

Со поднесок за прецизирање на барањето за заштита на слободи и права поднесен до Уставниот суд, подносителката наведува дека поради сторена дискриминација со донесените судски пресуди е оневозможена во остварување на правото на заштита при работењето, гарантирано со член 32 од Уставот, како и дека е оневозможена во остварување на правата предвидени во Законот за работните односи и Законот за заштита од вознемирување на работно место.

Подносителката наведува дека иако во жалбата изјавена против првостепената пресуда се повикала на судска пракса изразена во одлуките на Врховниот суд РевЗ.бр.105/2018 од 12.02.2020 година и РевЗ.бр.44/2020 од 05.11.2020 година, второстепениот суд истата не ја следел, што резултирало со нееднаков нејзин третман, спротивно на член 9 од Уставот и член 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права. Наведува и дека судовите во нејзиниот случај воопшто не ги примениле одредбите од Законот за заштита од вознемирување на работно место, додека одредбите од Законот за работни односи се применети и интерпретирани погрешно, извадени од целиот контекст на темата, што резултирало со произволна и дискриминаторска примена на одредбите од Законот за заштита од вознемирување на работно место и Законот за работни односи. Ова исклучиво само поради нејзиниот социјален и општествен статус, за да ѝ се одбие тужбеното барање како неосновано и да не може да го оствари своето право од работен однос за работа под еднакви услови во рамките на колективот и заштита од вознемирување на работно место.

Смета дека судовите директно придонеле таа да биде спречена и оневозможена во остварувањето на правата од работен однос и дека се сомнева во непристрасноста на судечкиот судија кој постапувал по предметот VII РО-3000/20 и побарала негово изземање поради привилегирање на тужената страна, но дека барањето не ѝ било уважено. Тоа го посочила и во жалбата пред Апелациониот суд, но не било земено предвид, поради што смета дека ѝ е повредено правото на правична судска постапка пред независен и непристрасен суд, предвидено во член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Во барањето подносителката се повикува и на Одлуката на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр.230/220 од 12 ноември 2020 година и одлуките на Европскиот суд за човекови права, Шпадијер против Црна Гора бр.31549/18 од 9.11.2021 годи-

на и *Wagner and J.M.W.I.* против Луксембург, наведувајќи дека забраната за дискриминација е под посебна заштита и со меѓународните акти.

Во барањето истакнува и барање за надомест на трошоци на име материјална и нематеријална штета.

5. Со одговор се произнесе Основниот граѓански суд - Скопје во кој наведе дека не се основани наводите од подносителката дека со пресудата на Основниот граѓански суд Скопје ѝ е повредено правото на работа под еднакви услови со нејзино дискриминирање по основ на социјална припадност и општествена положба.

Во одговорот детално се изнесени причините поради кои Судот го одбил тужбеното барање за утврдување на постоење вознемирување на работно место.

6. Од целокупната документација во врска со предметното барање, Уставниот суд ги утврди следните факти за случајот:

Со Решението А бр.140/20 од 03.07.2020 година, донесено од Основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција на подносителката ѝ е изречена дисциплинска мерка опомена поради непридржување до почетокот и крајот на работното време во Обвинителството во денови од месец јуни 2020 година, против кое подносителката изјавила жалба.

Со Решението А бр.140/20 од 04.09.2020 година, донесено од Основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција на подносителката ѝ е изречена дисциплинска мерка парична казна, поради непридржување до почетокот и крајот на работното време во Обвинителството во денови од месеците јуни, јули и август 2020 година, против кое подносителката не изјавила жалба.

Со Решението VII РО-1282/21 од 03.11.2021 година, Основниот граѓански суд Скопје како ненавремена ја отфрлил поднесената тужба за поништување на Решението А бр.140/20 од 03.07.2020 година за изречената дисциплинска мерка опомена, а како недозволена ја отфрлил тужбата за поништување на Решението А бр.140/20 од 04.09.2020 година за изречената дисциплинска мерка – парична казна, од причини што тужителот не изјавил жалба против Решението пред поднесувањето на тужбата согласно Законот за јавнообвинителска служба. Против Решението VII РО-

1282/21 од 03.11.2021 година, подносителката изјавила жалба, по која сè уште не е одлучено.

Со оспорената Пресуда VII РО-3000/20 од 07.12.2021 година, Основниот граѓански суд Скопје го одбил прецизираното тужбено барање од тужителката Марјана Крстева за утврдување на постоење на вознемирување на работно место – мобинг.

Со оспорената Пресуда РОЖ-709/22 од 18.05.2022 година, Апелациониот суд Скопје ја потврдил првостепената пресуда, а ја преиначил во делот за трошоците.

7. Според член 9 од Уставот на 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 член 50 став 1 од Уставот се утврдува дека 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, а со став 2 на наведениот член од Уставот се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.

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 забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Согласно 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 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 на дејство со кое е сторена повредата, но, не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање, а во барањето, според член 52 од Деловникот на Судот, 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.

Од содржината на погоре наведените решенија донесени од Основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, Уставниот суд утврди дека тоа се поединечни акти со кои се одлучувало за сторена дисциплинска повреда на работната обврска за почитување на работното време.

Воедно, Уставниот суд цени дека наводите, со кои се објаснува наводната дискриминација со посочените решенија, се во контекст на наводи со кои се оспорува законитоста на донесените решенија за што Уставниот суд не е надлежен да постапува бидејќи согласно член 50 став 2 од Уставот, за заштита од незаконито донесени поединечни акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања, се гарантира судска заштита.

Од содржината на Пресудата на Основниот граѓански суд Скопје VII РО-3000/20 од 07.12.2021 година и Пресудата на Апелациониот суд Скопје РОЖ-709/22 од 18.05.2022 година, Уставниот суд утврди дека тоа се поединечни судски акти од воден судски спор помеѓу подносителката на барањето како тужител и тужената страна, за утврдување на постоење на вознемирување на работно место, којшто завршил со одбивање на нејзиното тужбено барање, поради што подносителката пред Уставниот суд истакнува барање за заштита на слободи и права од член 110 алинеја 3 од Уставот.

Причините за бараната заштита подносителката ги образложува со наводи дека со посочените пресуди ѝ се повредени права од работен однос, поточно дека пред надлежните судови не може да оствари право на заштита при работењето, исклучиво заради нејзиниот социјален статус, а две лица тужители кои поднеле тужби пред надлежните судови ги оствариле истите права, па оттука бара Уставниот суд да утврди повреда на принципот на недискриминација, со цел да може да го оствари правото на работа под еднакви услови, правото на еднаква плата за еднаква работа и правото на заштита при работењето.

Правото на судска заштита од вознемирување на работно место е уредено со Законот за заштита од вознемирување на работно место, во кој со член 31 став 1 од главата V. Судска заш-

тата, се уредува дека вработениот кој смета дека е изложен на вознемирување на работно место, а кој не е задоволен од исходот на постапката за заштита од вознемирување на работно место кај работодавачот, може да поднесе тужба до надлежниот суд, а според став 2 на истиот член од Законот, споровите поведени согласно со овој закон имаат карактер на работни спорови. Според став 3 од Законот, во постапката по споровите од ставот 2 на овој член се применуваат одредбите од Законот за парнична постапка.

Според тоа, правото на судска заштита од вознемирување на работно место подразбира право лицето да може да поднесе правно средство, во случајов тужба за заштита од вознемирување на работно место, пред надлежен суд.

Со член 50 став 1 од Уставот е утврдено дека 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.

Во смисла на оваа уставна гаранција, неспорно подносителката пред надлежен суд побарала заштита од вознемирување на работно место, со употреба на правното средство - тужба и се водела постапка за утврдување на постоење на вознемирување на работно место, што упатува дека правото на судска заштита, како право, на подносителката не ѝ е ускратено, односно го остварила.

Исто така, право на позитивен исход од воден судски спор како право не постои, ниту се гарантира (уставната гаранција на правото на судска заштита пред надлежните судови, не вклучува и гаранција за позитивен исход на спорот), меѓутоа се гарантира правото на жалба на незадоволната страна од исходот на спорот, против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд, како што утврдува ставот 1 од Амандманот XXI со кој се заменува член 15 на Уставот, кое право подносителката го остварила, со оглед на тоа дека употребила правно средство - жалба против пресудата.

По повод поднесената жалба второстепениот суд постапувал и се произнел со пресуда во која ги образложил причините поради кои ја одбил жалбата како неоснована, а првостепената пресуда во одбивателниот дел по тужбеното барање, ја потврдил. Во образложението на пресудата, повисокиот суд утврдил дека

првостепениот суд дал анализа на утврдените факти и на изведените докази и ги навел причините поради кои некој факт го смета за утврден. Повисокиот суд утврдил и дека првостепениот суд ги изнел и правните причини за својата одлука, односно го навел правниот пропис којшто го регулира спорниот правен однос и образложил од кои причини конкретниот спорен однос го подвел токму под тие правни прописи. Повисокиот суд ги ценел и жалбените наводи за сторена суштествена повреда на одредбите на парничната постапка, но не нашол повреда, што го образложил во второстепената одлука. Исто така, второстепениот суд се произнел и по барањето од подносителката за изземање на судијата кој постапувал во судскиот спор, а пред тоа се произнел и претседателот на Основниот граѓански суд Скопје.

Имајќи го предвид погоре изнесеното, Судот оцени дека неосновано е тврдењето на подносителката дека првостепениот и второстепениот суд дискриминаторски постапиле донесувајќи ги посочените пресуди со кои ѝ е одбиено тужбеното барање за заштита од вознемирување на работно место, па со тоа ја дискриминирале во остварувањето на правото на заштита од вознемирување на работно место, односно дека не можела да го оствари тоа право на еднаква основа, како и други тужители во предмети по кои постапувале надлежните судови, бидејќи со употреба на правно средство - тужба за заштита од вознемирување на работно место, а како што употребиле и тужителите во предметите на коишто се повикува, подносителката го остварила правото на судска заштита.

Воедно, постоење на судски спорови со ист основ, не подразбира ист судски епилог, оттука според Уставниот суд, различниот исход од водените судски спорови не значи и дискриминирање за лицето кое не успеало во спорот, имајќи предвид дека исходот од секоја спорна постапка зависи од спецификите и околностите на секој посебен случај.

Што се однесува до наводите во барањето дека надлежните судови постапувајќи по тужбата за утврдување на постоење на вознемирување на работно место, погрешно и нецелосно ја утврдиле фактичката состојба и погрешно го примениле, односно не го примениле материјалното право, како и дека сториле повреда на одредбите од постапката, Уставниот суд укажува дека уставно-судскиот инструмент - барање за заштита на слободи и

права, не може да се користи со интенција да се издејствува инстанционо постапување пред Уставниот суд со цел да се преиспита фактичката и правната состојба, бидејќи барањето за заштита на слободи и права не е ниту редовно ниту вонредно правно средство, туку посебно правно средство за заштита на слободи и права од супсидијарен карактер, што се согледува од функционалното разграничување помеѓу надлежностите на Уставниот суд и другите судови.

Понатаму, во однос на наводите дека со поединечните акти - пресудите на надлежните судови, подносителката е спречена во остварување на правата поврзани со плата и надоместоци на плата, Уставот со член 32 став 5 јасно утврдува дека остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори. Во Законот за работните односи, е содржана глава XVI. Остварување и заштита на правата, обврските и одговорностите од работниот однос, каде што со член 181 насловен „Остварување на правата кај работодавачот и судска заштита“ е уредена постапката за начинот на остварување на правата од работен однос, како и правото на судска заштита, доколку истата работникот не ја оствари на ниво на работодавачот.

Оттука, овој дел од барањето дека со донесените судски пресуди, подносителката е дискриминирана во остварување на права од работен однос, всушност се сведува на барање преку уставниот инструмент барање за заштита на слободи и права, Уставниот суд да се впушти во одлучување за прашања од сферата на работните односи што излегува надвор од рамките на надлежностите на Уставниот суд утврдени со член 110 од Уставот, бидејќи за остварување на правата од работен однос е предвидена судска заштита пред надлежните судови, а не пред Уставниот суд, па вака поставеното барање е причина за отфрлање поради ненадлежност на истото согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд.

8. Поради изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од Одлуката.

9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.84/2022 од 26.04.2023)**

81.

У.бр.319/2020

- Заштита на слободата на мислата и јавното изразување на мислата

Уставниот суд нема да даде заштита на слобода на мислата и јавното изразување на мислата, во смисла на член 110 алинеја 3 од Уставот кога ќе се утврди дека за јавно изразената мисла нема барем минимална фактичка основа за изнесените тврдења и во ситуација кога јавно изразената мисла се однесува на политички опонент кој подлежи на поголем степен на толеранција. Во такви случаи треба да се постигне баланс помеѓу слободата на говорот и заштитата на достоинството на личноста.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 алинеја 3 и член 112 од Уставот на Република Северна Македонија, како и член 70 алинеја 2 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 2 мај 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето на Дејан Владев, поднесено преку адвокатот Гоце Тасков, двајцата од Свети Николе, за заштита на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, во смисла на член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

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

3. До Уставниот суд на Република Северна Македонија, Дејан Владев преку адвокатот Гоце Тасков, двајцата од Свети Николе, поднесе барање за заштита на слободите и правата во кое наведува дека на 02.07.2019 година на прес-конференција на

Општинскиот комитет на ВМРО-ДПМНЕ во Свети Николе, во својство на претседател на ОК ВМРО-ДПМНЕ, а во врска со дојава на случај со вирусот коксаки во детската градинка „Рахилка Гонева“ од Свети Николе, ја дал следната изјава:

„Почитувани,

Децата се наше најголемо богатство, тие се нашата иднина. Во последните 2 недели во градинката Рахилка Гонева во Свети Николе било забележано присуство на КОКСАКИ вирус-многу опасен вирус кој може да биде кобен по животот и здравјето на нашите најмили, децата.

Да им појасниме на нашите сограѓани-овој КОКСАКИ вирус- најчесто се појавува во услови на не хигиена...Ве молам...во градинка во која се згрижени деца од различна возраст. Овој вирус прво се појавил во јаслите кај најмалите за да многу бргу да се прошири и во другите оддели во градинката. Она што фрапира е што иако биле запознаени со присуството на овој вирус... надлежните власти на чело со градоначалникот недели не преземале ништо со што би го спречиле истиот, односно случајот го криеле од јавноста и од надлежните здравствени институции. Со овој КОКСАКИ вирус биле заразени 60-тина деца од различна возраст за кои нивните родители побарале лекарска помош од нивните матични лекари кои покажале професионалност и доблест и ги известиле надлежните здравствени и инспекциски органи за да се преземат неопходните мерки.

Дали одговорните лица и градоначалникот требало да чекаат 2 недели и реакција од матичните лекари за да конечно на 28 јуни го известат и побараат од надлежното министерство да се спроведат соодветните инспекции?

Дали требало да се чека да се случи нешто фатално и трагично по детското здравје за да го превземат неопходното?

Да појасниме, овде не станува збор за остварување на дневно/политички поени, овде се работи за здравјето на нашите деца.

Апелираме до сите одговорни лица и градоначалникот малку повеќе време да посветат на она што е приоритет на градинката односно здравјето, среќата и воспитувањето на децата а помалку на вработување на партиски кадри со несоодветно образование и искуство кои не се кадарни да одговорат на оваа должност односно да работат со децата.

Децата не се предмет, тие препознаваат, чувствуваат и најискрено-исконски ги изразуваат своите чувства.

Вие сте должни да им ги обезбедите најдобрите услови, најдобрата храна, најдобрите кадри кои ќе се грижат за нивното воспитување и физичко и психичко здравје.

Според досега прикажаното Вие не сте СПОСОБНИ ова да им го испорачате на децата.

Проблемите не треба да се кријат...Проблемите треба да се решаваат.

Ви благодарам.“

На 01.10.2019 година градоначалникот Сашо Велковски поднел тужба против Дејан Владев за утврдување на одговорност за навреда и клеветата сторени со цитираната изјава и за надомест на штета сторена со навредата и клеветата.

Основниот суд Свети Николе со пресудата П-5-2/19 од 16.03.2020 година го усвоил тужбеното барање и утврдил граѓанска одговорност на тужениот за изречената клевета и навреда, па го задолжил тужениот да му плати на тужителот износ од 30.000 денари поради повреда на личното право на психичко здравје и претрпена душевна болка и износ од 30.000 денари поради повреда на честа и угледот со законска казнена камата, како и да ги надомести трошоците во постапката во износ од 47.403, 00 денари. Барањето за исплата на разликата од бараниот до досудениот износ за претрпената душевна болка и повреда на честа и угледот, како и за разликата по однос на трошоците во постапката било одбиено како неосновано.

Во натамошниот текст на барањето се елаборираат причините од кои се раководел првостепениот суд при носење на одлуката, се изнесуваат делови од жалбените наводи и причините за изјавување на жалба па се наведува дека Апелациониот суд Штип со пресудата ГЖ.бр.474/20 од 25.09.2020 година ја потврдил првостепената пресуда при што „буквално го препишал“ образложението на првостепениот суд. По ова тужениот, сега подносител на барањето, му го исплатил на тужителот досудениот износ од 63.014,00 денари на име нематеријална штета и го платил износот од 54.339,00 денари на име трошоци во постапката.

Според подносителот на барањето со наведените пресуди била сторена повреда на правото на мисла и јавно изразување на мисла загарантирано со член 16 став 1 од Уставот. Ова од причина што пресудите претставувале несразмерно мешање на власта во слободата на изразување што може да има ефект на одвраќање од остварувањето на оваа слобода и да претставуваат мерка која има ефект на одвраќање од политичко дебатирање за важни работи, што е суштинско за правилно функционирање на демократијата. Со тоа што двата суда сметале дека ваквата поли-

тичка изјава претставува навреда и клевета, несомнено е дека на подносителот му било повредено правото на мисла и јавно изразување на мисла гарантирано со Уставот.

Со наведените пресуди една класична политичка критика, изречена при вршење на политичка функција, била санкционирана како изречена клевета и навреда, со што било повредено уставно загарантираното право на мислата и јавното изразување на мисла од наведената уставна одредба.

Доколку пресудите останат во сила и се прифатат како судска практика дефинитивно ќе претставуваат фактор на одвраќање од политичка критика спрема дејствувањето на власта што е спротивно на основните демократски начела.

Причините дадени во пресудите биле во директна спротивност со општите принципи на Европскиот суд за човекови права изразени во неговите пресуди, како што била на пример пресудата Макрадули против Република Македонија, каде било изразено мислење дека ваквите осуди претставуваат мешање во правото на слобода на изразувањето. Притоа централно прашање било дали ваквото мешање е неопходно во едно демократско општество. Во врска со критериумите за неопходноста и дозволеноста на ваквото мешање Судот во точката 61 од Одлуката навел дека има малку простор, според член 10 став 2 од Конвенцијата, за ограничување на политички говор или дебата за прашања од јавен интерес. Следствено на тоа, вообичаено ќе се дава високо ниво на заштита на слободата на изразување кога забелешките се однесуваат на прашања од јавен интерес, па тогаш властите ќе имаат особено тесен простор за проценка. Извесен степен на непријателство и потенцијална сериозност на забелешките не го отстранува правото на високо ниво на заштита, со оглед на постоењето на работа од јавен интерес...

Во точката 69 од Пресудата се вели „Судот повторно укажува дека, според неговата утврдена практика, границите на прифатлива критика се пошироки за државните службеници отколку за приватни лица. Во демократско општество дејствијата или пропустите на власта мора да бидат подложени на внимателно испитување, не само од легислативните органи, туку и од јавното мислење“.

Во точката 70 од Пресудата се потенцира дека според практиката на Судот кога станува збор за високо рангирани функционери границите на прифатлива критика мора да бидат пошироки

отколку во предмет на обичен државен службеник. Неспорно е дека тужителот во овој предмет е највисоко рангиран функционер во локалната самоуправа.

Исто така, Судот во точката 71 наведува дека политичар неизбежно и свесно се отвора себеси за внимателно испитување на секој негов збор и дело од страна на новинари и широката јавност, а тој мора да покаже поголемо ниво на толеранција.

Во таа смисла, Судот уште навел дека кога станува збор за комбинирани политички и јавно-службени елементи во едно лице, тоа лице освен што треба да покаже повисок степен на толеранција кон јавна критика треба да покаже и воздржаност при одлучувањето дали да прибегне кон кривична постапка (или друга постапка за утврдување на одговорност за изречено мислење и критика, сеедно), особено ако на располагање има други средства за одговарање на неоправдани напади и критики од неговите противници.

Во конкретниот предмет, ова значи дека градоначалникот требало да покаже воздржаност при одлучувањето дали да прибегне кон поведување постапка за утврдување на одговорност или пак да одговори со други средства, конкретно со јавен настап или информации преку средствата за јавно информирање. Тој воопшто не се ни обидел преку јавен настап или јавно информирање да одговори на критиките од тужениот доколку сметал дека се неосновани.

Со санкционирањето на изјавата на Дејан Владев дадена како конкретна политичка критика на дејствување на локалните власти во градинката и градоначалникот се повредува правото на слободно изразување на мислата кога таа се однесува на дејствувањето на власта.

Аргументацијата во пресудите наликува на размислување за „едно друго време“, особено кога санкционираната изјава нема никаква негативна конотација и кога истата е заснована на фактичка основа што произлегува од објективни докази за појавата на вирусот и кога појавата на тој вирус во градинката била ноторен факт.

Ако претседателот на најголемата опозициона партија во општината се санкционира за изречена критика кон власта што останува за обичните граѓани.

Санкционирањето на различното мислење на ваков начин не смее да биде замена за јавна дебата за важни прашања од јавен интерес и алтернатива на демократски одговор на критиките за работа на власта преку средствата за јавно информирање од највисоките политички функционери на локално ниво.

Врз основа на наведеното се предлага Судот да утврди повреда на слободата од член 16 став 1 од Уставот сторена со наведените пресуди, па истите да ги поништи и да ги отстрани последиците од нивната примена на начин што ќе одлучи на барателот да му се надомести материјална штета во износ од 117.353,00 денари и трошоци на постапката во износ од 54.390,00 денари. Воедно, се бара и досудување на нематеријална штета во висина од 60.000,00 денари заради повреда на честа и угледот со наведените пресуди на подносителот на барањето.

4. Судот на седницата врз основа на извршениот увид и анализа на приложените и прибавени докази ја утврди следната фактичка состојба:

Дејан Владев од Свети Николе, во оваа постапка лице кое бара заштита на слободите и правата, на 02.07.2019 година на прес-конференција на Општинскиот комитет на ВМРО-ДПМНЕ во Свети Николе, во својство на претседател на ОК ВМРО-ДПМНЕ, а во врска со дојава на случај со вирусот коксаки во детската градинка „Рахилка Гонева“ од Свети Николе, ја дал изјавата целосно пренесена во наводите од барањето.

На 15.07.2019 година градоначалникот Сашо Велковски од Свети Николе преку својот полномошник Саша Стаменковска, адвокат од Свети Николе, побарал писмено извинување за дадената изјава, но Дејан Владев не се извинил.

Градоначалникот поднел тужба до Основниот суд Свети Николе, кој по спроведената постапа и изведените докази со пресуда П5-2/19 од 16.03.2020 година делумно го уважил тужбеното барање на тужителот и утврдил граѓанска одговорност на тужениот Дејан Владев за изречената клевета и навреда, сторени на начин што тужениот на определената прес-конференција во определеното својство изрекол клевета со зборовите „Во последните две недели во градинката Рахилка Гонева во Свети Николе било забележано присуство на КОКСАКИ... Овој вирус прво се појавил во јаслите кај најмалите за да многу бргу да се прошири и во другите оддели во градинката...иако биле запознаени со присуството на овој вирус...надлежните власти на чело со градоначалникот

недели не преземале ништо“, а навредата била изречена со зборовите „...според досега прикажаното ВИЕ НЕ СТЕ СПОСОБНИ...“ и без никаков повод и причина му ги упатил клеветничките и навредливи зборови на тужителот со што му било наштетено на честа и угледот на тужителот.

Во ставот два од пресудата тужениот е задолжен да му плати на тужителот справедлив паричен надомест од по 30.000,00 денари за двете основи на нематеријална штета со бараната камата сметано од 16.03.2020 година до конечната исплата во рок од 15 дена од приемот на пресудата. Тужениот е задолжен да плати и сума од 47.403,00 денари на име трошоци на постапката.

За разликата од бараните до досудените износи на име нематеријална штета и разликата од бараните и досудени трошоци во постапката тужбеното барање е одбиено како неосновано.

Судот на главната расправа дозволил и извел поголем број на докази како што се: медицински вештачења по однос на претрпената душевна болка на тужителот, барањето за извинување, решение на Државниот санитарен и здравствен инспекторат подрачно одделение Штип бр.09-79 од 28.06.2019 година, поголем број на извештаи и стручни мислења од направени тестирања од Центар за јавно здравје Велес на различни површини и лица во градинката на ЈЗУ, записник за извршен инспекциски надзор од Државниот санитарен и здравствен инспекторат подрачно одделение Штип ИП-1 бр.09-79 од 17.07.2019 година, извршил увид во предметот на Основното јавно обвинителство Свети Николе РО.бр. 37/19, направил аудио и видеопрезентација на цеде од седница на Собранието на Република Северна Македонија и изјавата на министерот Мила Царовска, прибавил мислење од специјалист епидемиолог, сослушал повеќе сведоци, ги сослушал странките во постапката и извел други докази. Судот ценејќи го секој доказ посебно и сите заедно во склоп на една целина, согласно член 8 од Законот за парничната постапка ја утврдил следната фактичка состојба:

Државниот санитарен и здравствен инспекторат подрачно одделение Штип врз основа на Решението бр.09-79 од 28.06.2019 година направил вонреден инспекциски надзор во ЈОУДГ „Рахилка Гонева“ Свети Николе, клон „Кочо Рацин“ Свети Николе и наредил на директорот на градинката Билјана Василова да преземе санитарно-хигиенски и против епидемски мерки како: да изврши вонредна дезинфекција, да преземе засилени хигиенски

мерки, болни и сомнително болни деца да не ги прима во градинката, да се земат контролни брисови од површините, играчките и вработените лица во рок за извршување од еден ден. На 01.07.2019 година Јавно здравствената установа центар за јавно здравје Велес од различни површини и лица во градинката земал брисови и дал наод и мислење дека микробиолошки не биле најдени предизвикувачи на ИХИ и нема епидемиолошки ризик од негова појава, како и дека аеробни патогени бактерии не пораснале. Во записник за извршен инспекциски надзор од Државниот санитарен и здравствен инспекторат подрачно одделение Штип ИП-1 бр.09-79 од 17.07.2019 година е констатирано дека од страна на одговорните лица во градинката биле преземени потребните мерки, на влезната врата било означено дека болни деца не се примаат, а хигиената била на задоволително ниво. Веднаш по дознавањето дека има болни деца, директорката на градинката се јавила кај лекарот д-р Стево Арсов во Свети Николе и тој информирал дека постои вирусот коксаки на територијата на Свети Николе, но не и во градинката, односно дека изворот не е од неа. На 28.06.2019 година на седница на Собранието на Република Северна Македонија, одговарајќи на пратеничко прашање, министерот Мила Царовска изјавила дека управата на градинката го известила санитарниот инспекторат и тој постапувал согласно известувањето, како и тоа дека инспекцијата била известена на денешниот ден од страна на градинката и постапувала по однос на укажаното од директорката. Според неа, било важно да не се шири паника кај граѓаните, а како вирусот се пренесувал требало да постапуваат двете инспекции за да се спречи натамошно ширење. На 02.07.2019 година тужениот како претседател на Општински комитет на ВМРО-ДПМНЕ на прес-конференција, меѓу другото, изјавил дека во последните две недели во градинката „Рахилка Гонева“ било забележено присуство на коксаки вирус, кој прво се појавил во јаслите, кај најмалите, за да многу бргу се прошири и во другите оддели на градинката. Надлежните локални власти во градинката на чело со градоначалникот, иако биле запознати со појавата на вирусот, не презеле ама баш ништо, а според дотогаш прикажаното вие не сте способни. Од изречените клеветнички и навредливи зборови на тужителот му било наштетено на честа и угледот поради што трпел душевна болка во средината во која живее и работи како градоначалник каде сите го познавале. Душевната болка се манифестирала во форма на загриженост, чувство на лутина, страв, вознемиреност, пониженост и посраменост, очајување, преокупираност со можни последици врз стекнатиот рејтинг

во местото на живеење и пошироко. Душевната болка била во причинско-последична врска со искажаните клевети и навреди и била со јак интензитет во период од десет дена, со среден во период од еден месец и слаб интензитет кој во моментот на испитувањето сè уште траел. На 15.07.2019 година тужителот, преку својот полномошник, побарал тужениот писмено да му се извини, но извинување не добил. Основното јавно обвинителство во Одлуката РО.бр.37/2019 од 04.10.2019 година констатира дека нема место за јавнообвинителска интервенција за кривичното дело „Пренесување заразна болест“ од член 205 став 1 од Кривичниот законик. Одлуката била донесена врз основа на информација бр.09368/19 од 15.07.2019 година со пропратни докази во која било наведено дека стапиле во контакт со педијатарот д-р Стево Арсов, кој изјавил дека првото заболено дете од 17.06.2019 година не одело во градинка, второто дете кое се јавило на преглед тој ден добило терапија за алергија, а во наредните десет дена се јавиле вкупно 29 деца со сличен осип, биле воспоставени различни дијагнози, биле на различна возраст, но не оделе во градинка. Кај д-р Оливер Трајчев, матичен лекар, биле прегледани неколку деца со слични симптоми, биле без компликации и биле лечени со симптоматска терапија, а хигиенско-епидемиолошката состојба во градинката била уредна, односно немало заболени деца од присутните.

На така утврдената фактичка состојба, првостепениот суд ги применил член 16 од Уставот, член 19 од Универзалната декларација за човековите права, член 19 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, член 10 од Европската конвенција за човековите права, член 8 и 9 од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клеветата и оценил дека спорната изјава е дадена со намера да се наштети на честа и угледот на Сашо Велковски, градоначалник на Општина Свети Николе. Според првостепениот суд искажаното на прес-конференцијата било надвор од прифатлива критика. Притоа тужителот Сашо Велковски, согласно член 9 став 2 од наведениот закон, сметал дека тужениот Дејан Владев требало да го докаже тврдењето дека надлежните власти во градинката на чело со градоначалникот две недели не преземале ништо за сузбивање на опасниот вирус. Ова и од причина што од изведените докази во постапката не произлегло дека во градинката имало таков вирус, а градоначалникот знаел за вирусот и ништо не презел, што според Судот било немање на доволна фактичка основа да се поверува во вистинитоста на тврдењето за присуство на вирусот, особено што тужениот не доставил материјални докази

во поткрепа на вистинитоста на неговата изјава. Од изјавата на надлежниот министер произлегува дека случајот бил пријавен кај надлежните институции. Тужениот немал основа да поверува во вистинитоста на своето тврдење од каде Судот нашол дека нема место за исклучување на одговорност за клеветата на тужениот. Напротив изнесените тврдења биле штетни за честа и угледот на тужителот, изјавата била неvistинитата, не постоеле сериозни извори на сознание за дадената изјава, од каде тужениот не постапувал со потребната мера на должно внимание.

Во постапката, Судот раководејќи се од препораките на Европскиот суд за човековите права и слободи, со анализа на повеќе пресуди донесени од наведениот суд по однос на заштитата на слободата на изразување го направил трослојниот тест и тоа: 1) дали интервенцијата е пропишана со закон? 2) Дали интервенцијата има легитимна цел? и 3) Дали интервенцијата е нужно неопходна во едно демократско општество? По однос на првиот услов Судот се повикал на одредбите од Законот за граѓанска одговорност за навреда и клеветата и утврдил дека постои граѓанска одговорност за клеветата и навреда. Легитимната цел, според судот, е заштитата на угледот и правата на другите, а интервенцијата била нужна од причини што тужениот ја надминал рамката на слободно изразување. Ова и од причина што тужителот како политички опонент на тужениот не можел да биде изложен на критика, а како тужителот, како градоначалник на Општината немал никаква поврзаност со работата на детската градинка, освен што според одредбите од Законот за заштита на децата, на предлог на Управниот одбор на градинката, врши избор и разрешување на директор на градинка. Според тоа, тужителот не може да биде изложен на критика за нешто што не било во негова надлежност, односно било во надлежност на други органи.

Судот сметал дека слободата на изразување претставува една од суштинските основи на едно демократско општество, дека во тој случај нема место за исклучување на одговорноста, а како тужениот ги пречекорил границите на загарантираното право на слободно изразување и со својата изјава го загрозил достоинството и личноста на тужителот.

Надоместоците за претрпената нематеријална штета се досудени врз основа на вешт наод и мислење во кој е направена анализа на интензитетот и времетрањето на душевната болка.

Судот при одлучувањето ја имал предвид пресудата Макрадули против Република Македонија и оценил дека е ирелевантна и неприменлива во дадениот случај а како во таа пресуда постоеле други факти и околности и во тој предмет апликантот имал доволна фактичка основа да поверува во своите тврдења, што било различно од предметот по кој постапува.

Апелациониот суд во Штип со Пресуда ГЖ-474/20 од 25.09.2020 година во целост ја потврдил првостепената пресуда, а како не нашол суштествени повреди на постапката, нашол дека фактичката состојба е правилно и целосно утврдена и материјалното право е правилно применето.

6. Согласно член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11 од Уставот на Република Северна Македонија основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со член 11 став 1 од Уставот, е определено дека физичкиот и моралниот интегритет на човекот се неприкосновени.

Според член 16 став 1 од Уставот, се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

Член 25 од Уставот на секој граѓанин му гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.

Со член 50 став 1 од Уставот е определено дека 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 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 нечовечно 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.

Во член 110 алинеја 3 од Уставот, е определено дека Уставниот суд на Република Северна Македонија, меѓу другото, ги штити слободите и правата што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата.

Од анализата на цитираните уставни одредби произлегува дека уставно-судската заштита не се однесува на сите слободи и права утврдени со Уставот, туку на дел од нив, односно само за оние кои се во надлежност на Уставниот суд според член 110 алинеја 3 од Уставот. За слободите и правата кои не подлежат на уставно-судска заштита, согласно цитираниот член 50 став 1 од Уставот, граѓаните може таа заштита да ја остварат пред судовите во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.

Уставот ја гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, на начин кој е генерален за сите поединци, но ова не значи дека не постои никакво ограничување при манифестирањето на оваа слобода. Границите на манифестирањето на оваа слобода за поединецот се наоѓаат во законски санкционираните дејствија, при што во уставно-правен спор се утврдува дали постои повреда на загарантираната слобода на јавното изразување на мислата преку санкционирање на нејзината манифестација само ако се утврди случај на повреда на други со Уставот и со закон заштитени слободи, права и интереси.

Слободата на изразувањето е заштитена и со меѓународните документи, во кои документи се содржани и одредени ограничувања.

Имено, според член 17 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права, никој не може да биде предмет на самоволни или незаконити мешања во неговиот приватен живот, во неговото семејство, во неговиот стан или неговата преписка, ниту на незаконити повреди на неговата чест или на неговиот углед. Секое лице има право на законска заштита против ваквите мешања или повреди.

Според член 19 став 1 од истиот акт никој не може да биде вознемируван поради своето мислење. Според ставот 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. Според ставот 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 член 8 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката. Согласно ставот 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 здравјето и моралот или заштитата на правата и слободите на другите, во едно демократско општество.

Во член 10 од истата конвенција е определено дека 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.

Член 12 став 1 од Универзалната декларација за човекови права предвидува дека никој нема да биде изложен на произволно вмешување во неговиот приватен и семеен живот, домот или преписката, ниту пак на напади врз неговата чест и углед. Секој има право на правна заштита од таквото вмешување или напади, според ставот 2.

Во Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета („Службен весник на Република Македонија“ бр.143/2012) е уредена граѓанската одговорност за штета нанесена на честа и угледот на физичко или правно лице со навреда и клевета.

Според член 2 став 1 од овој закон, се гарантира слободата на изразување и информирање како една од битните основи на демократското општество. Согласно ставот 2 на овој член ограничувањата на слободата на изразување и информирање законски се уредуваат со определување на стриктни услови за граѓанска одговорност за навреда и клевета, во согласност со Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (член 10) и практиката на Европскиот суд за човекови права.

Согласно член 6 став 1 од Законот, за навреда одговара тој што со намера да омаловажи, со изјава, однесување, објавување или на друг начин ќе изрази за друг понижувачко мислење, со кое се повредува неговата чест и углед. Согласно член 8 став 1 од Законот за клевета одговара тој што за друго лице со утврден или очевиден идентитет, со намера да наштети на неговата чест и углед, пред трето лице изнесува или пронесува невестинити факти што се штетни за неговата чест и углед, а знае или бил должен и може да знае дека се невестинити.

Во член 7 став 1 од истиот закон е определено дека нема одговорност за навреда, ако:

1) изјавата е дадена во работата на Собранието на Република Македонија, во работата на советите на општините и Градот Скопје, во управна или судска постапка или пред Народниот правобранител, освен ако тужителот докаже дека е дадена злонамерно;

2) е пренесено мислење содржано во службен документ на Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, органите на управата, судовите или други државни органи, соопштение или други документи на меѓународни организации или конференции, соопштение или друг документ за информирање на јавноста издадени од надлежни државни органи, установи или други правни лица, соопштение или друг службен документ од истраги за сторени кривични дела или прекршоци и

3) во изјавата се пренесени мислења изнесени на јавен собир, во судска постапка или друга јавна манифестација на активноста на државни органи, установи, здруженија или правни лица или се известува за изјава што е јавно соопштена од друг.

Според ставот 3 од членот 7 од истиот закон, не е одговорен за навреда тој што ќе изнесе понижувачко мислење за носител на јавна функција во јавен интерес, ако докаже дека тоа е засновано врз вистинити факти, или ако докаже дека имал основана причина да поверува во вистинитоста на таквите факти, или ако изјавата содржи оправдана критика или поттикнува расправа од јавен интерес или е дадена во согласност со професионалните стандарди и етика на новинарската професија.

Од анализата на цитираните одредби произлегува дека слободата на мислата и јавното изразување на мислата претставува субјективно право кое е нераскинливо поврзано со човековата личност, а со гарантирањето на оваа слобода во Уставот се овозможува нејзино директно остварување и директна заштита врз основа на Уставот. Од друга страна, во Уставот на Република Северна Македонија не е содржана каква било граница за остварувањето на оваа слобода, поради што нејзината граница треба да се бара во севкупноста на Уставот, заштитени слободи и права, како и уреденоста на овие права во 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 Македонија, интерпретирани во меѓународното право не може да важи неограничено. Заради обезбедување на заедничкиот живот, правниот поредок понекогаш мора да ја ограничи слободата на поединецот за да ја заштити слободата на другите, односно содржински да го ограничи нивното важење.

Оттаму, во ваков вид на постапки Уставниот суд цени дали вака загарантираното уставно право било повредено со актите на редовните судови и дали во неговото практикување биле повредени други заштитени со Устав права, односно ќе цени дали е постигната рамнотежа, баланс по однос на сите заштитени уставни права или пак ова право нема да добие уставно-судска заштита.

Врз основа на анализата на приложената и прибавена документација, анализата на доставените пресуди за кои се тврди дека се акти со кои е сторена повредата на слободата на изразување на мислата, како и анализата на цитираните уставни и други одредби Судот оцени дека во постапката за заштита на слободата на изразувањето на мислата заштитена со член 16 од Уставот судовите не нашле основи за исклучување на одговорност за

клевета и навреда и постигнале правична рамнотежа со член 25 од Уставот каде е гарантирана заштитата на достоинството и угледот на другите.

При состојба кога од изјавата на министерот Мила Царовска дадена на собраниската седница на 28.06.2019 година не произлегло дека има присуство на коксаки вирус во градинката „Рахилка Гонева“ од Свети Николе, туку дека надлежните органи од градинката преземаат мерки (во моментот на давање на изјавата) за утврдување на можно присуство на овој вирус, подносителот на барањето немал доволна основа за неговото подоцнежнo, категорично тврдење од 02.07.2019 година (четири дена подоцна) дека вирусот е присутен во градинката, и тоа кај најмалите дечиња, кое нешто се криело од јавноста и надлежните не преземале соодветни мерки.

Напротив, според редовниот суд, во изјавата на министерот се потенцира дека на денот на давање на изјавата од страна на директорот на градинката во текот на тој ден (28.06.2019 год.) се преземаат сите мерки за утврдување на можно присуство на вирусот. Според обемената документација на 01.07.2019 година, од страна на надлежните органи во градинката се преземени санитарни и здравствени мерки за утврдување на можно присуство на вирусот (ден пред одржување на прес-конференцијата). Во градинката, на денот на давање на спорната изјава и одржана прес-конференција, немало вирус. Тој факт се потврдил во постапката пред првостепениот суд од обемна материјална документација за преземен вонреден санитарен надзор, земање на контролни брисови, преземање на дополнителни мерки од страна на градинката, како и резултати со датум 10.07.2019 година. Тоа, впрочем, произлегло и од исказите на двата матични лекари сослушани во постапката во својство на сведоци кои јасно изјавиле дека нема заразени деца од оваа возраст, туку имало појава кај децата од школска возраст. Значи директорот на градинката преземал потребни мерки за утврдување на можно присуство од овој вирус, како и мерки за заштита од можна појава, од каде изјавата дека надлежните не преземаат потребни мерки била сосема невистинита. Што се однесува, пак до градоначалникот, тој врши само именување и разрешување на директор на градинка, на предлог на управниот одбор на градинката, но не врши надзор и контрола над неговото работење што произлегува од поставеноста на неговите надлежности согласно цитираните одредби од Законот за детската заштита. Оттаму, изјавите дека има присуство на вирус

во градинката, а надлежните не преземаат никакви дејствија за спречување на ширење на вирусот немале никаква реална основа која би можела да го зацврсти и поткрепи она што било изнесено на прес-конференцијата.

Според тоа, редовните судови правилно сметале дека слободата на изразување претставува една од суштинските основи на едно демократско општество, дека во тој случај немало место за исклучување на одговорноста, а како тужениот ги пречекорил границите на загарантираното право на слободно изразување и со својата изјава ги загрозил достоинството и угледот на личноста на тужителот кои се заштитени, согласно член 25 од Уставот.

За донесување на правилна одлука Судот имаше предвид дека слободата на мислата и јавното изразување на мислата претставува субјективно право кое е нераскинливо поврзано со човековата личност, а гарантирањето на оваа слобода во Уставот 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 алинеја 3 од Уставот. Исто така, Уставот не содржи каква било резерва која би ги определила границите на остварувањето на оваа слобода, поради што нејзината граница треба да се бара во севкупноста на Уставот и неговите определби имајќи ги притоа предвид меѓународните документи што се ратификувани во согласност со Уставот.

При формирањето на правното мислење по овој предмет се имаше предвид дека надлежноста на Уставниот суд во вакви случаи не е да прави инстанциона контрола над работењето и донесената одлука на редовните судови, туку да утврди дали нивните донесени одлуки се во согласност со дозволеното мешање и ограничување во слободата на изразување, како и тоа дали причините од кои се раководеле редовните судови се реални и доволни за утврдување на одговорност за навреда и клеветата.

Исто така, Судот имаше предвид дека спорната изјава била дадена на прес-конференција од страна на опозициски општински функционер кој има поширока слобода на изразување (по однос на останатите граѓани кои не се политички ангажирани), со цел да ја следи и критикува власта и нејзините функционери кои треба да трпат поголемо ниво на критика, но тоа во исто време не значи дека дадените изјави можат да бидат произволни и непоткрепени со факти и докази.

Според тоа, неаргументираната критика и невестинитата изјава го засегнале градоначалникот на Општината, неговата чест и углед од каде мешањето на судовите било сразмерно на легитимната цел и било неопходно во едно демократско општество кое се стреми да се постигне рамнотежа помеѓу уставните и меѓународни вредности како што се слободата на изразување од член 16 од Уставот од една страна и заштитата на достоинството и угледот на личноста од членовите 11 и 25 од Уставот.

Оттаму, неосновани се тврдењата дека изјавата на Дејан Владев за присуство на коксаки вирус во градинката и непреземање на дејствија од страна на надлежните биле засновани на ноторен факт, поради тоа што во овој случај ноторен факт за присуство на вирусот во конкретната градинка не постоел. Според тоа, не може да се прифати како основано тврдењето за ограничување на слободата на изразување на мислата и јавно изразување на мислата и предизвикување на „одвраќачки ефект“. Напротив, со донесените пресуди се праќа порака до политичките критичари своите изјави секогаш да ги засноваат барем на минимална реална основа, што овде не е случај.

Не е спорно дека прашањето на слободата на изразување и нејзиното ограничување или злоупотреба е мошне чувствително. Ова доаѓа до израз особено кога таа слобода треба да се балансира со правото на приватноста, честа и угледот, поради што постоењето на баланс треба да се утврди во секој конкретен случај.

Пресудата Макрадули против Република Македонија е неприменлива во дадениот случај, поради тоа што во таа пресуда постоела доволна фактичка основа за да апликантот поверува во своите тврдења, што не е случај во овој предмет, бидејќи според приложената и прибавена документација, подносителот на барањето немал никаква фактичка основа за неговите тврдења.

При формирањето на ова правно мислење се имаше предвид дека во постапките пред Уставниот суд во кои се бара заштита на слободата на изразување од примарно значење е дали при носење на судските одлуки со кои е утврдена повреда на слободата на изразување и во спроведената постапка тужениот имал можност да расправа пред судовите и да ги изнесе сите аргументи во своја одбрана на вистинитоста на своите тврдења. Околноста, пак, што постои осуда за повреда на слободата на изразување со правосилна пресуда и незадоволството на странката од така донесената пресуда не значат сами по себе и пов-

реда на слободата на изразување, доколку судовите ги извеле сите предложени докази, странките можеле да ги побиваат потребните докази, имале можност да расправаат пред судовите и дале свои релевантни искази. Незадоволството од исходот на постапката е само мотив за покренување на механизмот на уставна заштита на слободите и правата, но не значи по автоматизам повреда на самата слобода на изразување, бидејќи Уставниот суд врши оцена дали редовните судови одлуката ја донеле во согласност со нивното овластување за проценка.

За формирањето на ова правно мислење беше од значење и тоа што непроверените информации во однос на присуство на коксаки вирусот во градинката и нивното пласирање во јавноста несомнено предизвикале вознемирувачки емоции и паника кај родителите кои носат свои деца во градинката. Исто така, по пат на вештачење се утврдени времетраењето и интензитетот на предизвиканата душевна болка кај тогашниот градоначалник, па врз основа на овој доказ произлегува дека конечното задолжување со паричен износ кој треба да го плати подносителот на барањето досуден од првостепениот суд е соодветен и сразмерен на предизвиканите штетни ефекти. Оттаму, правилно сметале редовните судови дека слободата на изразување претставува една од суштинските основи на едно демократско општество, па во тој случај немало место за исклучување на одговорноста, а како тужениот ги пречекорил границите на загарантираното право на слободно изразување и со својата изјава го загрозил достоинството и личноста на тужителот.

По однос на делот од изјавата за „неспособност“ на тогашниот градоначалник да обезбеди најдобри услови за децата во градинката Судот оцени дека е вредносен суд на подносителот на барањето, како опозиционен функционер упатен кон лице од власта. Но, при состојба кога не постоела доволна фактичка основа за дадената изјава, овој вредносен суд станал прекумерен, од каде по однос на целината на дадената изјава се јавила потреба од вмешување на државата бидејќи во тој случај јавното здравје, а пред сè здравјето на најмладите е прашање од јавен интерес кое ги вознемирило жителите на Свети Николе .

Оттаму, утврдената граѓанска одговорност на тужениот Дејан Владев за изречената клевета и навреда се јавува како неопходна мерка во нашето демократско општество.

Тргувајќи од вака изнесената анализа, Судот одлучи да го одбие барањето на Дејан Владев од Свети Николе за заштита 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.

7. Врз основа на 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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.319/2020 од 02.05.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Одлуката У.бр.319/2020 со која Уставниот суд, на седницата одржана на 2 мај 2023 година, одлучи да го одбие барањето на лицето Дејан Владев од Свети Николе за заштита 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 на Република Северна Македонија повредено со Пресудата П-5-2/19 од 16.03.2020 година на Основен суд Свети Николе и Пресудата ГЖ.бр.474/20 од 25.09.2020 година на Апелационен суд Штип, писмено го образложувам моето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод барањето од Дејан Владев од Свети Николе, преку Гоце Тасков, адвокат од Свети Николе на седницата одржана на 02.05.2023 година, Уставниот суд со Одлуката У.бр. 319/2020 одлучи да го одбие барањето за заштита 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 на Република Северна Македонија. Несогласен со мнозинството судии, сметав дека наводите во барањето беа основани и дека Судот треба да утврди повреда на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата на подносителот на барањето и да ги поништи

актите со кои е сторена повредата, поради што гласав против и со почит ја исказувам мојата несогласност со аргументите од предметната одлука.

2. Подносителот на барањето за заштита на слободите и правата наведува дека на 02.07.2019 година на прес-конференција на Општинскиот комитет на ВМРО-ДПМНЕ во Свети Николе, во својство на претседател на ОК ВМРО-ДПМНЕ, а во врска со дојава на случај со вирусот „Коксаки“ во Детската градинка „Рахилка Гонева“ од Свети Николе, ја дал следната изјава:

„Почитувани, Децата се наше најголемо богатство, тие се нашата иднина. Во последните 2 недели во градинката Рахилка Гонева во Свети Николе било забележано присуство на „Коксаки“ вирус, многу опасен вирус кој може да биде кобен по животот и здравјето на нашите најмили, децата. Да им појасниме на нашите сограѓани, овој „Коксаки“ вирус најчесто се појавува во услови на не хигиена...Ве молам...во градинка во која се згрижени деца од различна возраст. Овој вирус прво се појавил во јаслите кај најмалите за да многу бргу да се прошири и во другите оддели во градинката. Она што фрапира е што иако биле запознаени со присуството на овој вирус...надлежните власти на чело со градоначалникот недели не преземале ништо со што би го спречиле истиот, односно случајот го криеле од јавноста и од надлежните здравствени институции. Со овој „Коксаки“ вирус биле заразени 60-тина деца од различни возраст за кои нивните родители побарале лекарска помош од нивните матични лекари кои покажале професионалност и доблест и ги известиле надлежните здравствени и инспекциски органи за да се преземат неопходните мерки. Дали одговорните лица и градоначалникот требало да чекаат 2 недели и реакција од матичните лекари за да конечно на 28 јуни го известат и побараат од надлежното министерство да се спроведат соодветните инспекции? Дали требало да се чека да се случи нешто фатално и трагично по детското здравје за да го превземат неопходното? Да појасниме...овде не станува збор за остварување на дневно/политички поени....овде се работи за здравјето на нашите деца. Апелираме до сите одговорни лица и градоначалникот малку повеќе време да посветат на она што е приоритет на градинката односно здравјето, среќата и воспитувањето на децата, а помалку на вработување на партиски кадри со несоодветно образование и искуство кои не се кадарни да одговорат на оваа должност односно да работат со децата. Децата не се предмет, тие препознаваат, чувствуваат и најискрено, исконски ги изразуваат своите чувства. Вие сте должни да им ги обезбедите најдобрите услови, најдобрата храна, најдобрите кадри кои ќе се грижат за нивното воспитување и физичко и психичко здравје. Според досега прикажаното, Вие не сте СПОСОБНИ ова да им го испорачате на децата. Проблемите не треба да се кријат....Проблемите треба да се решаваат. Ви благодарам“.

На 01.10.2019 година градоначалникот Сашо Велковски поднел тужба против Дејан Владев за утврдување на одговорност за навреда и клевета сторено со цитираната изјава и за надомест на штета сторени со навредата и клеветата. Основниот суд Свети Николе со пресудата П-5-2/19 од 16.03.2020 година го усвоил тужбеното барање и утврдил граѓанска одговорност на тужениот за изречената клевета и навреда, па го задолжил тужениот да му плати на тужителот износ од 30.000,00 денари поради повреда на личното право на психичко здравје и претрпена душевна болка и износ од 30.000,00 денари поради повреда на честа и угледот со законска казнена камата, како и да ги надомести трошоците во постапката во износ од 47.403,00 денари. Апелациониот суд Штип со пресудата ГЖ.бр.474/20 од 25.09.2020 година ја потврдил првостепената пресуда при што „буквално го препишал“ образложението на првостепениот суд. По ова тужениот, сега подносител на барањето, му го исплатил на тужителот досудениот износ од 63.014,00 денари на име нематеријална штета, и го платил износот од 54.339,00 денари на име трошоци во постапката.

Според подносителот на барањето со наведените пресуди била сторена повреда на правото на мислата и јавното изразување на мислата загарантирано со член 16 став 1 од Уставот. Ова од причина што пресудите претставувале несразмерно мешање на власта во слободата на изразување што може да има ефект на одвраќање од остварувањето на оваа слобода и да претставуваат мерка која би имала ефект на одвраќање од политичко дебатирање за важни работи што е суштинско за правилно функционирање на демократијата. Со тоа што двата суда сметале дека ваквата политичка изјава претставува навреда и клевета, несомнено е дека на подносителот му било повредено правото на мислата и јавното изразување на мислата гарантирано со Уставот. Со наведените пресуди една класична политичка критика, изречена при вршење на политичка функција, била санкционирана како изречена клевета и навреда, со што било повредено уставно загарантираното право на мисла и јавно изразување на мисла од наведената уставна одредба. Доколку пресудите останат во сила и се прифатат како судска практика дефинитивно ќе претставуваат фактор на одвраќање од политичка критика спрема дејствувањето на власта што било спротивно на основните демократски начела.

Причините дадени во пресудите се во директна спротивност со општите принципи на Европскиот суд за човекови права изразени во неговите пресуди, како што била на пример пресудата

Макрадули против Република Северна Македонија, каде било изразено мислење дека ваквите осуди претставуваат мешање во правото на слобода на изразувањето.

Санкционирањето на различното мислење на ваков начин не смее да биде замена за јавна дебата за важни прашања од јавен интерес и алтернатива на демократски одговор на критиките за работа на власта преку средствата за јавно информирање од највисоките политички функционери на локално ниво.

3. Според член 8 став 1 алинеи 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, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се едни од темелните 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. Член 25 од Уставот на секој граѓанин му гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот. Во член 110 алинеја 3 од Уставот, е определено дека Уставниот суд на Република Северна Македонија, меѓу другото, ги штити слободите и правата што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата.

Слободата на изразувањето е заштитена и со меѓународните документи, во кои се содржани и одредени ограничувања. Имено, според член 17 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права „Никој не може да биде предмет на самоволни или незаконити мешања во неговиот приватен живот, во неговото семејство, во неговиот стан или неговата преписка, ниту на незаконити повреди на неговата чест или на неговиот углед. Секое лице има право на законска заштита против ваквите мешања или повреди.“ Согласно член 19 став 1 од истиот акт, никој не може да биде вознемируван поради своето мислење. Во ставот 2 од истиот член е утврдено дека 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. Додека според ставот 3 од истиот член, 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 и б) за заштита на националната безбедност или јавниот поредок или јавното здравје или моралот.

Според член 8 став 1 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката. Согласно ставот 2 од истиот член 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 здравјето и моралот или заштитата на правата и слободите на другите, во едно демократско општество.

Во член 10 од истата Конвенција е утврдено дека 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. 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.

Во член 12 став 1 од Универзалната декларација за човекови права е предвидено дека никој нема да биде изложен на произволно вмешување во неговиот приватен и семеен живот, домот или преписката, ниту пак на напади врз неговата чест и углед. Според ставот 2 од истиот член, секој има право на правна заштита од таквото вмешување или напади.

Од анализата на цитираните уставни одредби произлегува дека уставно-судската заштита не се однесува на сите слободи и права утврдени со Уставот, туку на дел од нив, односно само за оние кои се во надлежност на Уставниот суд според член 110 алинеја 3 од Уставот. Поаѓајќи од фактот дека уставната функција на Уставниот суд е да ги штити правата на човекот и граѓанинот, дека Уставот утврдува и дефинира во член 110 алинеја 3 непо-

средно и директно остварување на таа функција, произлегува дека на тој начин уставотворецот воспоставил уставно-судска заштита според начелото дека апсолутно сите акти и дејствија на државната власт, (поточно од носителите и органите на трите власти - законодавната, извршната и судската) на ист начин подлежат на оцена на нивната уставност, како и на уставно-судска заштита кога се во прашање правата и слободите на човекот и граѓанинот. Овластувањето на Уставниот суд како орган надлежен за обезбедување на уставно-судска заштита во сите негови надлежности утврдени со Устав, вклучително и надлежноста за одлучување по барања за заштита на слободите и правата, е во функција на остварување на темелната вредност владеење на правото чија функција е во суштина да ги обезбеди и афирмира сите останати темелни вредности, а особено „прворангираната“ - основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени во Уставот.

Уставното значење и целта на институтот барање за заштита на слободите и правата не се постигнува со декларативно утврдување на постоење на повреда на правата, туку се постигнува со отстранување на последиците што произлегле од констатираната повреда, без разлика кој државен орган е донесувач на оспорениот акт како што во конкретниов случај станува збор за пресудите на Основниот суд Свети Николе и Апелациониот суд Штип. Во таа смисла, „не постои однос на конкуренција или меѓусебно исклучување меѓу уставно утврдената надлежност на Уставниот суд за постапување по барање за заштита на слободи и права и законски утврдената надлежност на судовите од општа и посебна надлежност, ниту пак подложувањето на судските одлуки на уставно-судска контрола во постапката по уставна жалба имаат значење на уставно забранета вонсудска контрола на судски одлуки, бидејќи секако не се работи за одлучување „за иста работа“. Двата вида правна заштита се остваруваат во посебни и независни постапки, од независни тела, со цел под покровителство на Уставот во правниот поредок да се обезбеди целосна заштита на правата и слободите загарантирани со устав, зашто целта на самиот Устав, регулирајќи го системот на редовна судска и посебна уставно-судска заштита, утврдил посебно средство за правна заштита во вид на барање за заштита на, со Устав, утврдените слободи и права, дозволено против поединечни акти и дејствија на сите државни органи, што неспорно ги опфаќа актите и дејствијата на судските органи. Самиот уставно уреден однос кој се карактеризира со експлицитно уставно воспоставување непо-

средна уставно-судска заштита на човековите права и слободи, со истовремено уставно определување дека судските одлуки се засноваат на Уставот, подразбира дека судските одлуки мора да ги почитуваат, пред сè, човековите права и слободи, како нивно вредносно јадро. При уставно-судска заштита на слободи и права во случај кога се тврди дека повредата на истите настанала со пресуди на редовните судови, од двете независни постапки во случај како што е конкретниов, каде по мое длабоко уверување постои повреда на слободата и правото на кое се повикува барателот, требаше да произлезе одлука на Уставниот суд, со која не се врши „позитивна“ корекција на судската одлука. Судските одлуки, не се „недопирливи“ за оценка и нивно уставно санкционирање во случаи кога ги прекршиле основните човекови права загарантирани со Уставот како што во постапката на нормативна контрола Уставниот суд ја оценува уставноста на законите и законитоста на прописите на извршната власт, така и во постапката на барање за заштита на слободите и правата Уставниот суд ја оценува согласноста на судските одлуки со уставно загарантираните човекови права и слободи. Основата на двата вида постапки е намерата на уставотворецот сите акти на јавна власт да бидат подредени на Уставот, односно на правата загарантирани со Уставот.

Како што е „природно“ од констатацијата на Уставниот суд при апстрактна нормативна контрола дека правната норма не е во согласност со Уставот, произлегува и разбирливата и единствена можна последица дека општата норма го губи својството на важечко право. Идентично, по констатацијата дека судска одлука со која е повредено „конкретно уставно право“ мора неминовно да следи невалидност (ништовност) на поединечен акт на судската власт којшто е во спротивност со Уставот. Само на тој начин, овој институт (барање за заштита на слободи и права утврдени во Уставот во член 110 алинеја 3) може да претставува ефективен механизам за отстранување на последиците од утврдената повреда на правата, што упатува на одлука на Уставниот суд со таков ефект што во најголема можна мера ќе обезбеди ефикасен начин за отстранување на последици од утврдената повреда на уставните права и слободи.

Доколку на ваков начин се толкуваат уставните вредности и норми *vis a vis* аргументите на подносителот на барањето и утврдената фактичка состојба, сметам дека во конкретниот случај Уставниот суд требаше да утврди повреда на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата, во смисла на член

110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија и да ги поништи актите со кои истата е сторена, Пресудата П-5-2/19 од 16.03.2020 година на Основен суд Свети Николе и Пресудата ГЖ.бр.474/20 од 25.09.2020 година на Апелационен суд Штип.

4. Како судија известител по конкретниот предмет моите аргументи беа следните:

Уставот ја гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, на начин кој е генерален за сите поединци, но ова не значи дека не постои никакво ограничување при манифестирањето на оваа слобода. Границите на манифестирањето на оваа слобода за поединецот се наоѓаат во законски санкционираните дејствија, при што во уставно-правен спор се утврдува дали постои повреда на загарантираната слобода на јавното изразување на мислата преку санкционирање на нејзината манифестација само ако се утврди случај на повреда на други со Уставот и со закон заштитени слободи, права и интереси. Слободата на мислата и јавното изразување на мислата претставува субјективно право кое е нераскинливо поврзано со човековата личност, а гарантирањето на оваа слобода во Уставот овозможува нејзино директно остварување и директна заштита врз основа на Уставот. Од друга страна, во Уставот на Република Северна Македонија не е содржана каква било граница за остварувањето на оваа слобода, поради што нејзината граница треба да се бара во севкупноста на Уставот, другите заштитени слободи и права, како и уреденоста на овие права во меѓународните документи што се ратификувани во согласност со Уставот.

Ваквото високо ниво на гарантирање на слободата на мислата и нејзиното јавно изразување во Уставот, интерпретирани во меѓународното право не може да важи неограничено. Заради обезбедување на заедничкиот живот, правниот поредок понекогаш мора да ја ограничи слободата на поединецот за да ја заштити слободата на другите, односно содржински да го ограничи нивното важење. Оттаму, во ваков вид на постапки Уставниот суд цени дали вака загарантираното уставно право било повредено со актите на редовните судови или пак ова право нема да добие уставно-судска заштита бидејќи со неговото практикување биле повредени други заштитени со Устав права, односно ќе цени дали е постигната рамнотежа, баланс по однос на сите заштитени уставни права.

Како судија, согласен сум со општопознатата максима според која „најголем непријател на слободата е неограничената слобода“, но во конкретниот случај по мое уверување редовните судови погрешно толкувајќи ја суштината на темелните вредности, посебната уставна заштита на слободата на мислата и јавно изразување на мислата, без да ги имаат предвид спецификите на случајот, односно статусот на подносителот на барањето и статусот на лицето кон кое биле упатени критиките, како и добро познатата судска пракса на Европскиот суд за човекови права кој има изградено генерални ставови во повеќе свои пресуди за прагот на толеранција на критиките кон политичари со што во суштина има изградено стандарди и граници на толеранција на критика, како и методи за проверка на исполнувањето на тие стандарди, пропуштил да го заштити уставно загарантираното право и слобода на мисла и јавно искажување на мисла на подносителот на барањето.

За подобро да се разберат моите аргументи кои пресликани во конкретниот случај несомнено требаше да резултираат со утврдување на повреда на подносителот на барањето ќе упатам на следните ставови на Европскиот суд за човекови права:

- Во случајот *Muller and Others v. Switzerland*, Апликација бр.10737/84, Пресуда од 24.05.1984 година, пар.27, Судот утврдил дека без плурализам на идеи, толеранција и широкоумност не постои демократско општество. Слободата на изразување е предуслов за секое демократско општество и затоа појдовна основа во расправата во врска со правото на слободата на изразување треба да биде обврската на државата да се воздржува од какво било арбитарно вмешување во ова право. Од друга страна, мора да се потенцира дека државата е должна да ја практикува позитивната обврска да го овозможи почитувањето на правото на слобода на изразување, а онаму каде тоа е загрозено да најде форма да го заштити и промовира.

- Со пресудата во случајот *Handyside v. the United Kingdom* (Апликација бр.5493/72) Судот утврдил дека заштитата на слободата на изразување се однесува и на исказите на лица или мали групи дури и тогаш кога тие содржат идеи кои можат да бидат шокантни или вознемирувачки за мнозинството луѓе, но водат кон широка дебата од општ јавен интерес. Презумцијата на слободата на изразување, за судиите наметнува задолжително појдовен став дека слободата на изразување е правило, а секое ограничување е исклучок. Тоа налага темелно познавање на принципите вградени

во практикувањето на конвенциското право, па затоа на овој дел од текстот е посветено посебно внимание.

- Во случајот *Lombardo and Others v. Malta*, Апликација бр.7333/06, Пресуда од 24.03.2007 година), Судот во својата пресуда утврдил дека здравата демократија налага властите да бидат „изложени на критика не само од страна на законодавните и судските органи туку и од општата јавност и медиумите“. Поради својата доминантна позиција, националните и локалните власти треба да бидат толерантни кон поголема доза на критика кон нив и да избегнуваат каков било „оладувачки ефект“ кон слободата на изразување во политиката. Слободата на изразување практикувана од избраните политичари или новинарите има „привилегиран статус“ поради влијанието на јавните дебати за работи од општествен интерес. Судот развива различни доктрини како „оладувачкиот ефект“ или „помалку рестриктивни алтернативи,“ за да ја засили слободата на политичкото изразување. Правилото е слобода на изразувањето, а секое ограничување на слободата на изразување мора да биде исклучок“. Ограничување на слободата на изразување може да се оправда само со „императивна неопходност“ во едно демократско општество, а тоа наметнува постоење на „итна општествена потреба“.

- Во случајот *Dabrowski v. Poland* (Апликација бр 18235/02, Пресуда од 19.12.2006 година), новинарот бил обвинет за клеветата по објавувањето на напис во кој известувал за кривична постапка против локален политичар. Тој го опишува градоначалникот како „градоначалник провалник“ но написот бил објавен откако националните судови утврдиле дека градоначалникот е виновен за провала. Утврдувајќи повреда на слободата на изразување, Судот укажал дека градоначалникот како јавна фигура, требало да покаже поголем степен на толеранција кон критиката која во конкретниот случај содржела и вредносна оценка заснована на фактичка состојба поткрепена со судска пресуда.

- Европскиот суд за човекови права во случајот *Макрадули против Република Северна Македонија* со пресуда бр. 64659/11 и бр. 24133/13 од 19.07.2018 година, во двата случаи (апликациите се споени), нашол повреда на член 10 од Конвенцијата, направена со пресудите на првостепените судови, апелационите судови и Уставниот суд. Судот во конкретниот случај утврдил дека „Стандардите применети во спорната постапка не биле компатибилни со принципите содржани во членот 10 и дека домашните судови пропуштиле да постигнат правична рамнотежа меѓу спротивста-

вените засегнати интереси. Затоа, мора да се заклучи дека мешањето било несразмерно во однос на легитимната цел чие остварување се настојувало да се постигне и „не било неопходно во демократско општество“ во смисла на член 10 став 2 од Конвенцијата. Во секој случај и со оглед на околностите на предметот, обете изјави на апликантот биле, според мислење на Судот, правичен коментар за прашања од легитимен јавен интерес, како што е придржување кон законското барање за изнесување податоци за имотот и конфликтот на интереси кај г. С.М., кој бил добро познат носител на висока државна функција, како и доста значаен политичар. Транспарентност и спречување злоупотреба на власт од страна на државни функционери се работи кои се од интерес за јавноста во демократско општество, чија цел е да се зајакне јавниот интегритет и да се задржи јавната доверба во јавните институции. Фактот дека таква личност е во ситуација во која се преклопуваат неговите деловни, политички и службени активности може да предизвика јавна дискусија, дури и кога, стриктно говорејќи, според домашното право не се јавува проблем на неспоивост на вршење на функцијата со други активности. Конечно, Судот смета дека апликантовото кривично осудување, без оглед на фактот што изречените парични казни повеќе не можеле да бидат извршени, може да се согледа како мерка која има ефект на одвркање од политичко дебатирање за важни работи, кое е суштинско за правилно функционирање на демократијата”.

За жал, мнозинството судии ја игнорирале ваквата практика на Европскиот суд за човекови права и одби да ја примени на конкретниот случај и покрај неспорниот факт што од таа практика произлегуваат стандарди кои се лесно воочливи и се, и морале да бидат апликативни на конкретното барање. Мнозинството судии не ги прифати за релевантни при нивното расудување и одлучување фактите утврдени во претходно наведените пресуди на Европскиот суд за човекови права дека:

- „без плурализам на идеи, толеранција и широкоумност не постои демократско општество. Слободата на изразување е предуслов за секое демократско општество и затоа појдовна основа во расправата во врска со правото на слободата на изразување треба да биде обврската на државата да се воздржува од какво било арбитарно вмешување во ова право. Од друга страна, мора да се потенцира дека државата е должна да ја практикува позитивната обврска да го овозможи почитувањето на правото на слобода на изразување, а онаму каде тоа е загрошено да најде форма да го заштити и промовира”.

- „заштитата на слободата на изразување се однесува и на исказите на лица или мали групи дури и тогаш кога тие содржат идеи кои можат да бидат шокантни или вознемирувачки за мнозинството луѓе, но водат кон широка дебата од општ јавен интерес. Презумцијата на слободата на изразување, за судиите наметнува задолжително појдовен став дека слободата на изразување е правило, а секое ограничување е исклучок”.

- „здравата демократија налага властите да бидат „изложени на критика не само од страна на законодавните и судските органи туку и од општата јавност и медиумите“. Поради својата доминантна позиција, националните и локалните власти треба да бидат толерантни кон поголема доза на критика кон нив и да избегнуваат каков било „оладувачки ефект“ кон слободата на изразување во политиката. Слободата на изразување практикувана од избраните политичари или новинарите има „привилегиран статус“ поради влијанието на јавните дебати за работи од општествен интерес. Судот развива различни доктрини како „оладувачкиот ефект“ или „помалку рестриктивни алтернативи, за да ја засили слободата на политичкото изразување. Правилото е слобода на изразувањето, а секое ограничување на слободата на изразување мора да биде исклучок“. Ограничување на слободата на изразување може да се оправда само со „императивна неопходност“ во едно демократско општество, а тоа наметнува постоење на „итна општествена потреба“.

- „градоначалникот како јавна фигура, требало да покаже поголем степен на толеранција кон критиката која во конкретниот случај содржела и вредносна оценка заснована на фактичка состојба поткрепена со судска пресуда”.

- „стандардите применети во спорната постапка не биле компатибилни со принципите содржани во членот 10 и дека домашните судови пропуштиле да постигнат правична рамнотежа меѓу спротивставените засегнати интереси. 85. Затоа, мора да се заклучи дека мешањето било несразмерно во однос на легитимната цел чие остварување се настојувало да се постигне и „не било неопходно во демократско општество“.

Во конкретниот случај, неспорно е дека анализата на предмет поврзан со клеветата или навреда, налага да се утврди дали се работи за изјава заснована на факти или, пак, се работи за изјава која преточува вредносно оценување. Изјавата заснована на факти налага и докажување додека, од друга страна, изјавите во врска со вредносното оценување не налагаат поткрепеност со доказ но, сепак, мора да постои некаков видлив концепт на основаност кој ќе се темели на добра волја да се покрене широка јавна дебата. Дури и вредносните оценки мора да почиваат на одредена фактичка основа, а поврзаноста меѓу фактичката основаност и вредносната оценка ќе варира во зависност од околностите на слу-

чајот. Низ оваа призма за мене неприфатлив е аргументот на мнозинството судии „По однос на делот од изјавата за „неспособност“ на тогашниот градоначалник да обезбеди најдобри услови за децата во градинката Судот оцени дека е вредносен суд на подносителот на барањето, како опозиционен функционер упатен кон лице од власта. Но, при состојба кога не постоела доволна фактичка основа за дадената изјава, овој вредносен суд станал прекумерен, од каде по однос на целината на дадената изјава се јавила потреба од вмешување на државата бидејќи во тој случај јавното здравје, а пред се здравјето на најмладите е прашање од јавен интерес кое ги вознемирило жителите на Свети Николе”.

Изјавата на подносителот на барањето без никаква дилема е прашање од јавен интерес, бидејќи станува збор за заштита на здравјето на децата. Изјавата на подносителот на барањето се заснована на факти кои се темелат на сомнеж за прашање од јавен интерес. Доколку не постоел сомнеж се поставува прашањето зошто „надлежните органи од градинката преземаат мерки (во моментот на давање на изјавата) за утврдување на можно присуство на овој вирус (според редовниот суд, во изјавата на министерот се потенцира дека на денот на давање на изјавата од страна на директорот на Градинката во текот на тој ден (28.06. 2019 год.) се преземаат сите мерки за утврдување на можно присуство на вирусот. Според обемената документација на 01.07. 2019 година, од страна на надлежните органи во Градинката се преземени санитарни и здравствени мерки за утврдување на можно присуство на вирусот ден пред одржување на прес-конференцијата”. Тврдењето на редовните судови, прифатено од мнозинството судии на Уставниот суд, дека вредносниот суд „градоначалникот е неспособен” станал прекумерен, од каде по однос на целината на дадената изјава се јавила потреба од вмешување на државата бидејќи во тој случај јавното здравје, а пред сè здравјето на најмладите е прашање од јавен интерес кое ги вознемирило жителите на Свети Николе, е апсолутно некомпатибилно со практиката на Европскиот суд за човекови права. Изјавите во врска со вредносното оценување не налагаат поткрепеност со доказ но, сепак, мора да постои некаков видлив концепт на основаност кој ќе се темели на добра волја да се покрене широка јавна дебата за прашање од јавен интерес, како што впрочем е и во конкретниот случај.

Не спорам дека дури и вредносните оценки мора да почиваат на одредена фактичка основа, а поврзаноста меѓу фактичка-

та основаност и вредносната оценка ќе варира во зависност од околностите на случајот. Она што е проблематично е што редовните судови, исто како и мнозинството уставни судии не го земаа предвид фактот „околностите на случајот“, статусот и својството во кое подносителот на барањето ја дал изјавата, својството и статусот на лицето кон кое се упатени зборовите за кои пресудиле дека се клевета и навреда. Поради својата доминантна позиција, националните и локалните власти треба да бидат толерантни кон поголема доза на критика кон нив и да избегнуваат каков било „оладувачки ефект“ кон слободата на изразување во политиката. Слободата на изразување практикувана од политичари (и новинарите) има „привилегиран статус“ поради влијанието на јавните дебати за работи од општествен интерес. Правилото е слобода на изразувањето, а секое ограничување на слободата на изразување мора да биде исклучок. Ограничување на слободата на изразување може да се оправда само со „императивна неопходност“ во едно демократско општество, а тоа наметнува постоење на „итна општествена потреба“, што во конкретниот случај не може да стане збор. Утврден стандард на Европскиот суд за човекови права е во случаи на клевета и навреда од политичар упатени кон политичар, или градоначалник, обвинетиот за клевета, не е должен да ја докаже вистината во сите аспекти, ако вистинитоста на изјавеното е веројатна и води кон важен јавен интерес. Кога ја утврдува вистинитоста на изјавата која националните судови ја оцениле како клевета, Европскиот суд за човекови права пристапува со широка и либерална интерпретација на поимот на вредносна оценка, ја цени целовитоста на оспорената изјава, посебно прави разлика меѓу изјава заснована на факти и вредносна оценка во однос на политичкото изразување, странично го опфаќа прашањето дали или не спорната изјава е клеветничка и дали се фокусира наместо на непропорционалните елементи на преземените мерки за нивно санкционирање.

По мое длабоко уверување, имајќи ја предвид и нашата општествена реалност, како и нивото на политичка култура на моменталниот стадиум на развој на нашиот демократски поредок, изјавата за неспособност за која редовните судови одлучиле дека претставува напад врз угледот на одредена личност, ниту е пропорционална одлука, ниту ги има предвид стандардите на Европскиот суд за човекови права, ниту го пречекорува прагот на дозволена критика, ниту го достигнува нивото на сериозност за да биде пресудена на начин што предизвикува загрозување на личното уживање на правото на почитување на приватниот живот.

Ама, ова не е случај тука, напротив, мешањето на органите на државната власт било несразмерно во однос на легитимната цел чие остварување се настојувало да се постигне и „не било неопходно во демократско општество“.

Балансирањето на слободата на изразување во однос на правото на почитување на приватниот живот, претпочита познавање и применување на повеќе релевантни критериуми утврдени низ судската практика како прашањата: 1. Дали објавената информација придонесува за дебата од општ интерес? 2. Колку е јавно познато лицето и што е предмет на информирање? 3. Претходното однесување на засегнатото лице; 4. Околностите на кои се однесува изјавата, информацијата; 5. Околностите во кои е дадена изјавата и 6. Содржината, формата и последиците на изјавата.

Прво се поставува прашање дали конкретната информација придонела кон отворање на јавна дебата од општ јавен интерес? Одговорот е да, недвосмислено. Не помалку е важно дали поединецот на кој се однесува информацијата е препознатлив или е непознат за јавноста може да побара определена заштита на неговото или нејзиното право на приватен живот, но тоа не е секогаш прифатливо кога се работи и за јавните личности во иста ситуација или во врска со иста информација. Слободата на изразување ги опфаќа „слободата на мислење и слободата на примање и пренесување информации или идеи“. Покрај тоа, мора да се има на ум дека слободата на мислење ужива речиси апсолутна заштита и претставува предуслов за другите слободи.

Слободата на изразување има посебно привилегиран третман во заштитата кој налага и голема одговорност во нејзиното уживање. Вредносните оценки се процени и гледишта за некакви состојби или настани и тие не секогаш подлежат на докажување на нивната точност или погрешност. За вредносни оценки изразени во врска со политиката, за прашања од јавен интерес, за критики искажани кон власта, за мислење искажано во политичка кампања или во однос на критики насочени кон јавни органи, Судот има широк степен на толеранција и во овој однос, принципот на маргина на уважување има низок степен на прифатливост.

Судската практика на судот во Стразбур утврдува дека дозволената критика во однос на политичарите е поширока во споредба со приватните лица. Кога политичарот ќе се повлече од политичкиот живот тој повторно го стекнува правото на поширока заштита, како и другите граѓани. Политичарите мора да бидат

отворени за поголема критика кон новинарите и кон јавноста. Судската практика на Европскиот суд за човекови права, покажува дека и парична казна може да претставува основа за непропорционален пристап од страна на властите, ако таквата казна изгледа како пречка за остварувањето на слободата на изразување, што овде е случај. Слободата на изразување низ политичкиот живот, преточена во политичка дебата е една од највидливите форми на ова право во демократско општество. Европскиот суд за човекови права „придава највисоко значење на слободата на изразување во контекст на политичката дебата и смета дека политичкиот дискурс не треба да биде ограничен без цврсти причини“ сè со цел да не дојде до гаснење на критичката мисла. Појдовна точка е дека правото на слобода на изразување е „скапоцено за сите“ и дека е „особено важно за политичките партии и нивните активни членови...“ бидејќи тие ги претставуваат избирачите и нивните интереси.

5. Во контекст на изнесеното, ценам дека Судот требаше да утврди повреда на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата, во смисла на член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија и да ги поништи актите со кои истата е сторена, Пресудата П-5-2/19 од 16.03.2020 година на Основен суд Свети Николе и Пресудата ГЖ.бр.474/20 од 25.09.2020 година на Апелационен суд Штип.

Судија на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.319/2020 од 02.05.2023)

82.

У.бр.74/2021

- Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност

Одлуката за избор на заменици на Народниот правобранител не претставува поединечен акт со кој се одлучува за поединечни слободи и права за граѓаните, односно за ограничување или одземање на одредени слободи и права га-

рантирани со Уставот, туку станува збор за акт на изборно дејствие што согласно член 68 став 1 алинеја 16 од Уставот, го врши Собранието. Имено, подносителот ја оспорува законитоста на оспорената одлука што е надвор од уставно утврдените надлежности на Уставниот суд поради што барањето се отфрли поради ненадлежност согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот. Воедно, рокот утврден во член 51 од Деловникот не е запазен односно барањето е поднесено по повеќе од една година од донесувањето на оспорената одлука поради што постојат процесни пречки за постапување по барањето и за отфрлање на истото.

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 алинеја 3 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 2 мај 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето од Илир Рушани од с. Зајас, Кичево, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на забраната на дискриминација по основ на политичка припадност, за која смета дека е повредена со Одлуката за избор на заменици на Народниот правобранител, донесена од Собранието на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 25.12.2019 година, број 08-7050/1 од 25.12.2019 година, објавена на 26.12.2019 година во „Службен весник на Република Северна Македонија” број 271/2019.

2. Илир Рушани од с. Зајас, Кичево, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот, со наводи дека со Одлуката за избор на заменици на Народниот правобранител, донесена на 25.12.2019 година од Собранието на Републи-

ка Северна Македонија, е дискриминиран по основ на политичка припадност.

Во барањето наведува дека во 2019 година конкурирал на објавен оглас за избор на заменици на Народниот правобранител за подрачната организациона единица на Народниот правобранител во Кичево, а условите коишто треба да ги исполни едно лице за да може да биде избрано за заменик на Народниот правобранител, се пропишани во Законот за Народниот правобранител („Службен весник на Република Македонија” број 60/2003, 114/2009, 181/2016, 189/2016 и 35/2018). При спроведувањето на постапката по објавениот оглас, поточно при разгледувањето на приложената документација од пријавените кандидати во однос на исполнетоста на условите наведени во огласот и пропишани во Законот за Народниот правобранител, Народниот правобранител утврдил дека за заменик на Народниот правобранител кој ќе работи во подрачната организациона единица на Народниот правобранител во Кичево, биле пристигнати 14 пријави, но констатирал дека само 5 кандидати ги исполнуваат условите, додека 9 кандидати не ги исполнуваат условите или пријавите не биле комплетни. По спроведената постапка, Народниот правобранител до Собранието на Република Северна Македонија, доставил предлог-кандидати за избор на заменици на Народниот правобранител, меѓу кои и предлог-кандидат за подрачната организациона единица на Народниот правобранител во Кичево.

Собранието на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 25.12.2019 година, донело Одлука за избор на заменици на Народниот правобранител, објавена на 26.12.2019 година во „Службен весник на Република Северна Македонија” број 271/2019, со која за заменик на Народниот правобранител кој ќе работи во подрачната организациона единица на Народниот правобранител во Кичево, е избрано лицето И.Р., дипломиран правник од Кичево.

Подносителот наведува дека тогашниот Народен правобранител ја повредил постапката за избор по огласот и извршил негово дискриминирање по основ на политичка припадност, од причини што кандидатот (лицето И.Р.) предложен од Народниот правобранител, а потоа и избран од Собранието, не ги исполнува потребните услови за вршење на работите заменик на Народниот правобранител пропишани во Законот и наведени во огласот, што е констатирано и од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата во Одлуката бр.12-88/10 од 22.10.2020 година, а по

претходно извршен вонреден инспекциски надзор од страна на Државниот просветен инспекторат.

Според подносителот, Одлуката на Државната комисија за спречување на корупцијата недвосмислено посочува на одредени незаконити дејствија сторени од страна на тогашниот Народен правобранител бидејќи до Собранието на Република Северна Македонија, доставил предлог за избор на заменик на Народниот правобранител со кандидат кој не ги исполнува законски предвидените услови.

Подносителот смета дека тогашниот Народен правобранител во постапката за предлагање на заменик на Народниот правобранител за подрачната организациона единица на Народниот правобранител во Кичево, ја злоупотребил својата службена положба и овластување и несовесно постапил во службата бидејќи како предлог за избор на заменик на Народниот правобранител до Собранието на Република Северна Македонија, предложил кандидат кој не ги исполнува предвидените законски услови, иако тогашниот Народен правобранител во постапката за отворање и разгледување на добиените пријави по огласот, е должен да утврди кои од кандидатите ги исполнуваат условите, а кои не (како што направил за девет кандидати), па како предлог до Собранието да достави име на кандидат кој ги исполнува условите.

Со писмен допис од 09.01.2020 година, подносителот се обратил до тогашниот Народен правобранител со барање да биде известен врз основа на кои критериуми е извршено рангирање на кандидатите кои конкурирале за заменик Народен правобранител за подрачната организациона единица на Народниот правобранител во Кичево, но, не бил известен, а по поднесената ургенција од 14.02.2020 година, добил одговор дека барањето е беспредметно, и му е вратена целокупната документација, иако тој не ја барал.

Како факти и докази на кои го заснова своето барање за заштита од дискриминација по основ на политичка припадност, подносителот изнесува хронологија за работите на кои бил ангажиран како дипломиран правник (CV).

Со дополнителен поднесок за прецизирање на барањето за заштита на слободите и правата, подносителот појаснува дека предложениот и избран кандидат за заменик на Народниот правобранител за подрачната организациона единица на Народниот правобранител во Кичево, е активист/член на партијата на власт,

односно политичката партија ДУИ, но, не само што е активист /член на партијата, туку има и конфликт на интереси со лидерот на политичката партија ДУИ, бидејќи избраниот кандидат му е зет за внука од сестра. Од тие причини, избраниот кандидат имал огромна поддршка од политичката партија ДУИ, односно од владината коалиција, да биде избран за заменик на Народниот правобранител за организационата единица на Народниот правобранител во Кичево.

По изнесувањето на причините за поднесеното барање за заштита на слободи и права, подносителот предлага Уставниот суд да ја поништи/укине Одлуката број 08-7050/1 од 25.12.2019 година, објавена на 26.12.2019 година во „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 271/2019, во делот за избор на заменици на Народниот правобранител за подрачната организациона единица на Народниот правобранител во Кичево, како и да донесе решение за запирање на извршувањето на Одлуката во наведениот дел.

3. Со член 110 алинеја 3 од Уставот, се определени слободите и правата на човекот и граѓанинот чија заштита се остварува пред Уставниот суд на Република Северна Македонија и тие 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.

Постапката за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, е уредена со Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (членови 51 - 57).

Согласно 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 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 на дејство со кое е сторена повредата, но, не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во барањето, според член 52 од Деловникот на Судот, 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.

Испитувајќи го барањето од аспект на исполнетоста на условите предвидени во погоре наведените членови 51 и 52 од Деловникот на Уставниот суд, Судот утврди дека истите не се исполнети.

Имено, Судот утврди дека Одлуката за избор на заменици на Народниот правобранител не претставува поединечен акт со кој се одлучува за поединечни слободи и права за граѓаните, односно за ограничување или одземање на одредени слободи и права гарантирани со Уставот, туку станува збор за акт на изборно дејствие што согласно член 68 став 1 алинеја 16 од Уставот, го врши Собранието.

Дополнително, треба да се има во вид дека кај барањата за заштита на слободи и права од значење е да не се пречекори рокот утврден во член 51 од Деловникот на Судот за поднесување на барања до овој суд, бидејќи тоа претставува процесна пречка за постапување по барањата и причина за отфрлање на истите согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот. Во конкретниот случај, предметното барање до овој суд е поднесено на 28.05.2021 година (по пошта), што значи, по повеќе од една година од донесувањето (дознавањето) на одлуката за избор.

Судот ги имаше предвид останатите наводи во барањето, меѓутоа, тие наводи се исклучиво во контекст на оспорување на законитоста на Одлуката за избор на заменици на Народниот правобранител донесена од Собранието, што е надвор од уставно утврдените надлежности на Уставниот суд и дополнителна причина за отфрлање на барањето согласно член 28 алинеја 1 од Уставот, поради ненадлежност.

Имено, Уставот со член 50 став 2, на граѓаните им гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.

Во време на донесувањето на Одлуката за избор на заменици на Народниот правобранител од страна на Собранието на Република Северна Македонија (25.12.2019 година), во примена е претходниот Закон за управните спорови („Службен весник на Република Северна Македонија” број 62/2006 и 150/2010), којшто со член 2 став 1 уредува дека во управен спор се одлучува за законитоста на поединечните акти донесени во изборната постапка

и на поединечните акти за избори, именувања и разрешувања на носители на јавни функции, ако тоа е определено со закон, како и за актите за именување, назначување и разрешување на раководни државни службеници, ако поинаку не е определено со закон. Во член 9 од погоре наведениот закон, се пропишува за кои акти не може да се поведе управен спор, а во тие акти не спаѓаат и одлуките на Собранието за именување и разрешување, а како што уредува член 9 став 1 точка 2) од Законот, дека управен спор не може да се поведе за работи за кои врз основа на уставни овластувања директно одлучува Собранието и претседателот на Република Македонија, освен за одлуки за именување и разрешување, од што произлегува дека против одлуките на Собранието за именување и разрешување, може да се поведе управен спор.

Оттука, за испитување на законитоста на ваквите акти, воспоставена е надлежност на Управниот суд, како со претходниот Закон за управните спорови („Службен весник на Република Северна Македонија” број 62/2006 и 150/2010), така и со сега актуелниот Закон за управни спорови („Службен весник на Република Северна Македонија” број 96/2019), а во конкретниот случај преку уставниот инструмент барање за заштита на слободи и права, всушност се оспорува законитоста на Одлуката за избор на заменици на Народниот правобранител, донесена од Собранието на Република Северна Македонија, за што Уставниот суд не е надлежен.

4. Имајќи ги предвид наведените недостатоци, Судот констатира процесни пречки за постапување по барањето, што е причина за отфрлање на истото согласно член 28 алинеи 1 и 3 од Деловникот на Судот.

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

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.74/2021 од 02.05.2023)**

83.

У.бр.137/2021

- Слобода на уверувањето и совеста и забрана на дискриминација по основ на социјална припадност

Аргументот за различниот социјален статус на странките во судската постапка, сам по себе, не доведува до дискриминација по автоматизам, а од барањето на подносителот не може да се заклучи со сигурност за тоа каков бил неговиот статус и дали заради тој статус имал нееднаков третман наспрема тужениот. Оттука, околноста што подносителот на барањето во постапките пред судовите не успеал во спорот, наспрема другата страна која успеала во спорот, не е аргумент за поинаков и нееднаков третман на странките во конкретната судска постапка, поради што оспорените пресуди на судовите не содржат елементи на дискриминација по основ на социјална припадност поради што Судот го одби барањето.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 в.в. со член 68, член 56, член 70 алинеја 2 и член 71 алинеја 3 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 10 мај 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето на Живко Јаќимовски од Скопје за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на слободата на уверувањето и совеста, како и

заштита на правото на забрана на дискриминација повредени со Решението број IV П1 65/20 од 19 февруари 2021 година на Основниот суд Куманово и Решението ГЖ-1.бр.1627/21 од 19 мај 2021 година на Апелациониот суд од Скопје.

2. СЕ ОТФРЛА барањето на Радица Јаќимовска од Скопје за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на слободата на уверувањето и совеста, како и заштита на правото на забрана на дискриминација.

3. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

4. Бенита Белешкова, адвокат од Скопје, како полномошник на Живко Јаќимовски и Радица Јаќимовска од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на слободата на уверувањето, мислата и јавното изразување на мислата по основ на социјална припадност, повредени со пресудите означени во точката 1 од оваа одлука.

Барањето е поднесено за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110 алинеја 3 од Уставот, 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, верска, национална, социјална и политичка припадност.

По однос на барањето бил оформен предмет во Уставниот суд под Р.број 62/2021 од 22 јули 2021 година, кој се зема како датум на прием на барањето. Со писмо од секретарот на Судот од 22 ноември 2021 година е побарано прецизирање и дополнување на барањето во смисла на тоа кое право или слобода од член 110 алинеја 3 од Уставот било повредено со наведените акти на Основниот суд Куманово и Апелациониот суд Скопје и да се наведат причините поради кои се бара заштита на истите. На ден 7 декември 2021 година е доставено дополнување на барањето и заведен е предметот У.бр.137/2021. На ден 14 јануари 2022 година повторно е доставено дополнување на барањето од страна на адвокатот кој ги застапува подносителите на барањето.

Во прецизираното и дополнето барање е наведено дека Живко Јаќимовски бил единствен сопственик на недвижен имот со имотен лист број 40 476 за КО Куманово, со кој се стекнал на 26 септември 2018 година. Со споменатото Решение број IV П1 65/20 од 19 февруари 2021 година на Основниот суд Куманово било

усвоено тужбеното барање на неговиот сосед Пера Јаќимовски од Куманово, кој бил татко и близок роднина на членови кои припаѓале на политичка партија на Србите и поради тоа подносителите на барањето сметаат дека е со подобра социјална положба и општествено - политичка позиција. Според наводите во барањето, Живко Јаќимовски од Скопје му го нарушил мирното, фактичко и непосредно совладение над опишаниот наведен имот од имотен лист број 20 751 за КО Куманово кој бил во сопственост на повеќе сопственици, помеѓу кои бил и подносителот на барањето.

Со дополнувањата на барањето доставени на 7 декември 2021 година и на 14 јануари 2022 година се прецизира дека била повредена слободата и правото на мислата и јавното изразување на мислата на вториот барател Радица Јаќимовска од Скопје, бидејќи истата не била наведена во записникот со точни податоци и нејзиниот исказ од страна на првостепениот и второстепениот суд не бил правилно читан, односно делумно бил изваден од контекст и на тој начин е земен во полза на спротивната страна.

Понатаму, во барањето се наведува дека, исто така, повреда е сторена и со дискриминација на првиот и вториот барател по однос на непочитувањето на правото на фер судење и еднаквост на оружјата, согласно член 6 од Европската конвенција за човекови права што било поврзано со нивното исклучиво право на сопственост кое го поседувал првиот барател уште од 26 март 2010 година и дека е сторена дискриминација по однос на нивната полоша социјална положба и политичка неприпадност и фаворизирање на спротивната страна поради политичката припадност.

Во барањето е наведено дека е сторена повреда на член 16 и на член 19 од Уставот во делот со кој се гарантира слобода на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање. Според наводите во барањето сторена е повреда на начин што првостепениот суд манипулирал и го ограничил предложениот единствен сведок од страна на тужениот, во конкретниот случај, подносител на барањето. Во барањето, исто така, е наведено дека првостепениот судија направил професионални грешки во одделни делови на Решението IV П1-65/20 од 19 февруари 2021 година кога ги цитирал исказите на сослушаните сведоци кои ги наведе на погрешно место и погрешно ги изведе сведочењата што е видно од записникот составен на 20 јуни 2019 година, кој тогаш

бил заведен под судски број IV П1-174/18 и од каде може да се заклучи дека Радица Јаќимовска од Скопје, како сопруга на тужениот, сведочела дека отсекогаш постои друг пристапен пат кој тужителот го користи како пристап по неговиот имот, а додека другите сонаследници го користат, но дека тоа не е кратенка која тужителот бара да ја поминува.

Во дополнувањето на барањето се наведува дека првостепениот суд ги извртел, односно ги цензурирал зборовите на наведениот сведок Радица Јаќимовска од Скопје и на тој начин го злоупотребил нејзиното уставно заштитено право на слободно изразување на мисла и слобода на говор и на достоинствен углед кои биле загарантирани со член 16 и член 25 од Уставот. Исто така, и во второстепеното решение има голема злоупотреба на сведокот Радица Јаќимовска, сопруга на оштетениот, која е наведена како Верица и нејзиниот исказ е злоупотребен и анализиран погрешно.

Понатаму, во дополнувањето на барањето е наведено дека закажаните рочишта се одржани без тонско снимање што е во спротивност со член 107 од Законот за парнична постапка и дека е сторена суштествена повреда на одредбите од Законот за парнична постапка. Исто така, сторено било прекршување на член 16 од Уставот и при ценењето на исказите дадени од страна на сведоците била сторена техничка грешка при составувањето на записникот и решенијата.

Со цел да се утврди фактичката состојба се обративме со писмо до Основниот суд во Куманово од каде сме известени дека била поведена постапка од страна на тужителот Пера Јаќимовски од Куманово против тужениот Живко Јаќимовски од Скопје по основ смеќавање на владение. Постапувајќи по истиот предмет и по поставеното тужбено барање како во петитумот на тужбата Основниот суд Куманово донел Решение П1 174/18 од 2 октомври 2019 година и вака донесеното решение било укинато со Решението ГЖ. 939/20 од 19 март 2020 година на Апелациониот суд Скопје и предметот бил вратен на повторно постапување и судење .

Според наводите во барањето, при повторното постапување по предметот првостепениот суд ги ценеше дадените напатствија од страна на второстепениот суд и утврди дека тужбата се однесува на конкретното барање поставено во тужбата, а тоа е смеќавање на владение, а не е заштита на сопственост или пос-

тоење на друг пристапен пат, па доколку барателот во конкретниот случај смета дека треба да се расправа за истото, тоа значи дека не ја искористил законската можност и тој треба да поднесе противтужба. Во барањето е наведено дека од Уставниот суд се бара да се преиспита дали е во ред во записниците кои биле водени од страна на Основниот суд во Куманово да стои изјавата дека поради технички услови судот не можел да ја одржи расправата со тонски запис и на тој начин да манипулира со нивните изјави од записниците и да ги дискриминира во однос на нивните уставно гарантирани права на правично и фер судење.

Во поднесеното барање е наведено дека Уставниот суд треба да утврди дека на подносителот Радица Јаќимовска ѝ е повредено правото на говор и јавното изразување на мислата бидејќи е злоупотребена преку извртување на нејзиниот исказ на штета на подносителот Живко Јаќимовски.

5. 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.

Во вториот дел од Уставот, кој се однесува на „Основните слободи и права на човекот и граѓанинот“, со одредбите од членовите 9 - 60 се утврдени граѓанските и политичките слободи и права, економските, социјалните и културните права, потоа гаранциите на основните слободи и права и основите на економските односи.

Со Уставот начелно се скицирани и дефинирани основните слободи и права на човекот и граѓанинот, нивната конкретизација е во законите и другите прописи и општи акти, а за имплементацијата на прописите врз конкретни ситуации постои судска заштита и надлежност на други органи во организацијата на власта.

Согласно член 108 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.

Со член 110 од Уставот, децидно се утврдени надлежностите на Уставниот суд и тоа не е прашање препуштено на уредување со закон или друг пропис. Според алинеите 1 и 2 од овој член 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 алинеја 3 од овој 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 забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Тоа значи дека уставно-судската заштита не се однесува на сите слободи и права утврдени со Уставот, туку на дел од нив. Тие се определени како надлежност на Уставниот суд на Република Северна Македонија во член 110 алинеја 3 од Уставот.

Со член 50 од Уставот јасно е утврдено дека 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 итноста.

Согласно 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 во 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.

Барањето пред Уставниот суд на Република Северна Македонија во случајов се однесува на заштита на слободи и права од членови од Уставот кои на подносителот му биле повредени со конкретни решенија на Основниот суд во Куманово и Апелациониот суд во Скопје, и врз основа на тоа се бара Уставниот суд да ги поништи наведените судски решенија.

Со цел да се утврди фактичката состојба во врска со оспорените судски решенија, по анализата на Решението број IV П1 65/20 од 19 февруари 2021 година на Основниот суд Куманово како првостепен парничен суд утврдивме дека решавајќи по тужбата на тужителот Пера Јаќимовски од Куманово против тужениот Живко Јаќимовски од Скопје по основ смеќавање на владение, по одржаната расправа на ден 11 февруари 2021 година Основниот суд Куманово донесе решение со кое се усвојува тужбеното барање на тужителот и се утврдува дека тужениот Живко Јаќимовски од Скопје, му го нарушил последното мирно, фактичко и непо-

средно совладение над недвижен имот со катастарски индикации на повеќе катастарски парцели. Постапувајќи по истиот предмет и по поставеното тужбено барање Основниот суд Куманово наложил на тужениот да ги отстрани дрвените столбови и метални шипки, како и металната жичана ограда поставени на граничните линии помеѓу конкретните катастарски парцели и на тужителот да му се овозможи слободен пристап преку конкретните катастарски парцели. Исто така, Судот наложил во иднина да се воздржува од вакви или слични дејствија со кои би го нарушил совладението на тужителот Пера Јаќимовски од Куманово, во рок од 8 дена од приемот на ова решение, а под страв на присилно извршување и се задолжува да му ги надомести на тужителот процесните трошоци. Со Решението ГЖ-1.бр.1627/21 од 19 мај 2021 година на Апелациониот суд од Скопје, жалбите на тужениот Живко Јаќимовски, изјавени лично и преку полномошникот се одбиени како неосновани, додека Решението П1-65/20 од 19 февруари 2021 година се потврдува.

Во конкретниот случај, подносителите на барањето го наведуваат основот на дискриминација и актите со кои била сторена дискриминацијата. Меѓутоа, во барањето отсуствуваат елементи и докази врз основа на кои ќе може да се утврди повредата по основ на социјална припадност.

Имено, по однос на наводите за дискриминација, сметаме дека истите содржат само начелно повикување на забраната на дискриминација по основ на социјална припадност, односно подносителот во своето барање смета дека е дискриминиран по основ на социјална припадност со тоа што врз основа на поединечните акти Решението број IV П1 65/20 од 19 февруари 2021 година на Основниот суд Куманово и Решението ГЖ-1.бр.1627/21 од 19 мај 2021 година на Апелациониот суд од Скопје, му се повредени слободите и правата и од целината на барањето несомнено произлегува дека подносителот на барањето е незадоволен од решенијата на судовите, од каде таквите наводи се сведуваат на барање Уставниот суд да ја преиспита работата и преземените дејствија на Основниот суд Куманово и Апелациониот суд и тоа да добие своја завршница во нивна корист, а конкретни факти и докази во барањето и појаснувањето на барањето, не се содржани.

Според прифатениот принцип на ефективна заштита, практикуван од страна на Европскиот суд за човекови права во Стразбур, не е доволно државата преку нормите во националното

законодавство само да утврди гаранции за заштита на слободи и права, туку државата има обврска истите доследно да ги почитува и да се грижи за нивна целосна реализација и ефективност. Согласно обврската за почитување на слободите и правата на човекот и граѓаните, државата и нејзините органи треба да се воздржуваат самите тие да не извршат некаква повреда на правото. Согласно принципот на ефективност, обврските треба да се толкуваат на начин на кој најдобро би се заштитило едно лице. Овој пристап најчесто се користи од страна на ЕСЧП во случаи кога одлучува дали определена одредба е применлива, или дали постои повреда на одредба која е јасно применлива.

Во конкретниот случај треба да се има предвид дека аргументот за различниот социјален статус на странките во судската постапка, сам по себе, не доведува до дискриминација по автоматизам, а изразот дискриминација подразбира секое разликување, исклучување или предност заснована врз раса, боја на кожа, пол, вероисповед, политичко мислење, национално или социјално потекло, кои доведуваат до оспорување или намалување на можностите или третманот на граѓаните во определена работа во определена област, пред надлежни органи и други организации, институции или слично. Самиот статус на граѓаните по некои од наведените основи, сам по себе не имплицира дискриминација, туку нееднаквиот и различен третман и постапување во еднакви случаи, што во секој случај треба да се утврди. Меѓутоа, во конкретниот случај, од барањето на подносителот не може да се заклучи со сигурност за тоа каков бил неговиот статус и дали заради тој статус имал нееднаков третман наспрема тужениот. Оттука, околноста што подносителот на барањето во постапките пред судовите не успеал во спорот, наспрема другата страна која успеала во спорот, не е аргумент за поинаков и нееднаков третман на странките во конкретната судска постапка.

Со член 50 од Уставот е утврдено правото на граѓанинот да се повикува на своите слободи и права пред редовните судови и пред Уставниот суд, во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност. Очигледно е дека уставната одредба од член 110 став 3 на Уставниот суд му дава ограничена надлежност во заштитата на основните слободи и права и тоа само на оние што се изречно наброени во наведената одредба, а не и на другите слободи и права загарантирани со Уставот, па во тој контекст се поставува прашањето дали може да се смета дека граѓанинот е

дискриминиран по основ на социјална припадност ако законот не се применува еднакво спрема сите граѓани.

Суштината на забраната на дискриминација по основ на социјална припадност е нејзиниот недискриминаторски карактер и фактот што исклучува секаква привилегија и облик на повластување од секаков вид и по кој било основ. Ова право е апсолутно и тоа не само како уставна гаранција, туку и по својата суштина и содржина, т.н. природно право, зашто забранува востановување на основи и елементи на какви било разлики меѓу луѓето, па според тоа и разликување на луѓето во животната практика и кога тие остваруваат одделни свои права и исполнуваат пропишани должности. Апсолутноста на ова право е изразена во уставно утврдената еднаквост на граѓаните пред законот.

Во конкретниов случај, Судот утврди дека наведените пресуди на судовите не содржат елементи на дискриминација по основ на социјална припадност, како што наведува подносителот на барањето, поради што Судот оцени дека треба да се одбие неговото барање за заштита на слободите и правата што се однесува на заштита на слободата на уверувањето, мислата и јавното изразување на мислата и заштита од дискриминација по основ на социјална припадност.

Исто така, во однос на подносителката на барањето Радица Јаќимовска од Скопје, која е брачна другарка на Живко Јаќимовски од Скопје, од фактичката состојба утврдена од Уставниот суд при што посебно ги ценеше наводите во барањето и поради тоа Судот оцени дека истата не била странка во постапката пред редовните судови, туку се јавува во улога на сведок и од тие причини треба да се отфрли барањето во тој дел.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од Одлуката.

6. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.137/2021 од 10.05.2023)**

84.

У.бр.9/2023

**- Заштита на слободата на мислата и јавното
изразување на мислата**

Првостепениот и второстепениот суд утврдувајќи ги сите правно релевантни факти и околности и донесувајќи ги оспорените решенија, постапиле во рамките на своите законски овластувања, поради што не може да стане збор за повреда на правото на слободата на мислата и јавно изразување на мислата. Дополнително, имајќи предвид дека постои законска регулатива за ограничување на слободата на изразување при нарушување на редот и дисциплината во текот на судењето и за навреда на судот, поради наведените околности со парична казна, во конкретниот случај, „ограничувањето“ на слободата на изразување со изрекување на казната има легитимна цел, со оглед на тоа што мерката на казнување на адвокатот од страна на судијата е пропорционална и не претставува прекумерно ограничување на слободата на изразување, утврдена во член 110 алинеја 3 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 алинеја 2 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 10 мај 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето на Валентина Тошиќ Мишевска, адвокат од Куманово, за заштита на слободите и правата од член

110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на заштита на слободата на мислата и јавното изразување на мислата.

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

3. Валентина Тошиќ Мишевска, адвокат од Куманово поднесе барање за заштита на слободите и правата за кои смета дека ѝ се повредени со Решението II ПЗ бр.4/2021 од 24.03.2022 година, донесено од Основниот суд Куманово и со Решението II ГЖ бр. 1344/2022 од 13.10.2022 година, донесено од Апелациониот суд Скопје.

Во барањето подносителката наведува дека била определена како полномошник на тужителот Трајко Пешевски од Куманово, за поведување на судска постапка по тужба за делба на заеднички имот стекнат во брак. Постапката била завршена со донесената Пресуда II ПЗ.бр.4/2021 од 21.09.2021 година, со која делумно е усвоено тужбеното барање на тужителот во делот на главното барање, но во делот на побаруваните трошоци и процесни трошоци во вонпарнична постапка по предлог за обезбедување на докази, не било одлучено. Против првостепената пресуда е поднесена жалба којашто со Пресудата ГЖ.бр.4238/21 од 24.02.2022 година на Апелациониот суд Скопје, била одбиена и е потврдена првостепената пресуда.

Понатаму, во барањето се наведува дека на 24.03.2022 година, подносителката на барањето како полномошник на тужителот вложила поднесок со предлог за дополнување на Пресудата ГЖ бр.4238/21 од 24.02.2022 година на Апелациониот суд Скопје по однос на трошоците на постапката. Во истиот се наведува дека првостепениот суд на страна 5 и 6 од Пресудата II ПЗ.бр.4/2021 од 21.09.2021 година, се повикува на спроведената постапка по предлогот за обезбедување на докази I ВПП 2 бр.44/20 и донесеното решение го прифаќа и изведува како доказ, а за истата не досудува трошоци кои му следуваат на тужителот кој во таа постапка бил предлагач и коишто се барани во тужбата и тужбеното барање, но судот, исто така, непрофесионално и нестручно одлучил кога воопшто не одлучил по истото. И токму за искажаните зборови „првостепениот суд непрофесионално и нестручно одлучил за трошоците во постапката кога воопшто не одлучил по истите“, со Решението II ПЗ бр.4/2021 од 24.03.2022 година на Основниот суд Куманово, истата се казнува со парична казна од 300 евра во

денарска противвредност. Против првостепеното решение била поднесена жалба којашто со Решението II ГЖ бр.1344/2022 од 13.10.2022 година на Апелациониот суд Скопје е одбиена и било потврдено првостепеното решение.

Подносителката во барањето истакнува дека како полномошник на тужителот немала намера, волја, ниту умисла за навреда на првостепениот суд, туку само да укаже на пропустот кој е направен при одлучувањето и донесувањето на првостепената пресуда, односно го изразува само правото на конструктивна критика кон судот, како право на јавно изрзување на мислата кон судот кој не одлучил за побаруваните процесни трошоци поставени во петитумот на тужбата. Подносителката наведува дека со Решението за парична казна, првостепениот суд ја попречил и ограничил слободата на изразување на мислата, односно критика кон судот во рамките на вршењето на адвокатската функција како полномошник, игнорирајќи го фактот дека судот со недонесувањето на одлука за трошоци суштински самиот придонел да дојде до реакција на адвокатот изразена преку писмена форма во предлогот за дополнување на второстепената пресуда во делот на одлуката за трошоци.

Во наводите во барањето, се упатува на основните принципи за улогата на адвокатот усвоени во 1990 година во Хрватска на 8. Конгрес на ООН, ги наведува член 53 и член 54 од Уставот, одредбата од член 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, одредбата од член 19 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Препораката 2000 (21) на Комитетот на министри на Советот на Европа, како и одредбите од член 2 и член 21 став 1 од Законот за адвокатурата.

Дополнително, се наведуваат и две пресуди на Европскиот суд за човекови права: Пресудата *Morice v France* (Апл. бр.29369/10) и Пресудата *Вопо v France* (Апл. бр.29024/22).

Согласно наводите во барањето, се предлага Судот да утврди повреда на слободите и правата што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата со наведените акти на надлежните судови и истите да се поништат, а доколку е потребно да се одржи и јавна расправа. Имајќи предвид дека од извршувањето на оспорените поединечни акти или дејствија можат да настанат неотстранливи или тешко отстранливи последици, подносителката на барањето бара Судот да го стави вон

сила извршувањето на Решението до донесувањето на конечната одлука.

4. На седницата врз основа на извршениот увид и анализа на приложените и прибавени докази, Судот ја утврди следната фактичка состојба:

Со Потврдата бр.12-34 од 10.02.2021 година за одобрување на секундарна правна помош од Министерството за правда Скопје - ПО Куманово, издадено на име на тужителот Трајко Пешевски од Куманово за поведување на судска постапка по тужба за делба на заеднички имот стекнат во брак, за давање бесплатна правна помош е определена Валентина Тошиќ Мишевска, адвокат од Куманово.

Основниот суд во Куманово со Пресудата II ПЗ бр.4/2021 од 07.07.2021 година, делумно го усвоил тужбеното барање на тужителот. Поголемото барање за надомест на трошоци кои се однесуваат за адвокатски трошоци на тужителот за застапување на адвокат, Судот го одбил како неосновано од причина што со Решение од Министерството за правда на тужителот му е одобрена бесплатна правна помош, додека барањето на тужителот за ослободување од судска такса, Судот го одбил како неосновано, задолжувајќи го тужителот да плати судска такса за тужба и судска такса за пресуда. Од страна на полномошникот на тужителот била поднесена жалба против првостепената пресуда, којашто со Пресудата ГЖ.бр.4238/21 од 24.02.2022 година на Апелациониот суд Скопје била одбиена и потврдена првостепената пресуда.

На 24.03.2022 година, полномошникот на тужителот преку Основниот суд Куманово до Апелациониот суд Скопје, вложил до Судот поднесок со предлог за дополнување на Пресудата ГЖ бр.4238/21 од 04.02.2022 година на Апелациониот суд Скопје по однос на трошоците на постапката. Основниот суд Куманово со Решението II.ПЗ бр.4/2021 од 04.03.2022 година, полномошникот на тужителот, адвокат Валентина Тошиќ Мишевска, за изреченото во предлогот „првостепениот суд непрофесионално и нестручно одлучил за трошоците во постапката кога воопшто не одлучил по истите“ поради груби навреди, со намера да се навреди судечкиот судија и да се посегне по дигнитетот на судот, Основниот суд Куманово, ја казнува со парична казна од 300 евра во денарска противвредност, со рок на плаќање од 8 дена по правосилноста на решението, под страв на присилно извршување. Незадоволна од Решението на првостепениот суд, истата поднела навремена

жалба, со која го побива наведеното решение поради суштествена повреда на одредбите од парничната постапка, погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјалното право. Апелациониот суд Скопје со Решението ГЖ 1344/ 22 од 13.10.2022 година ја одбил жалбата како неоснована и го потврдил првостепеното решение.

5. Основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и почитување на општо прифатените норми на меѓународното право, согласно член 8 став 1 алинеите 1 и 11 од Уставот, се утврдени како темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со член 11 став 1 од Уставот е определено дека физичкиот и моралниот интегритет на човекот се неприкосновени.

Според член 16 став 1 од Уставот, се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

Член 25 од Уставот на секој граѓанин му гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.

Со член 50 став 1 од Уставот е определено дека 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.

Слободите и правата на човекот и граѓанинот, според член 54 од Уставот, 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.

Според член 10 од Конвенцијата: 1) секој човек има право на слобода на изразувањето. Ова право ги опфаќа слободата на

мислење и слободата 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 неприкосновеноста на судењето.

Адвокатурата, согласно член 53 од Уставот, е самостојна и независна јавна служба, што обезбедува правна помош и врши јавни овластувања во согласност со закон.

Со Законот за адвокатурата („Службен весник на Република Македонија“ бр.59/2002, 60/2006, 29/2007, 106/2008, 135/2011 и 148/2015), е определено дека адвокатот е слободен, самостоен и независен во својата работа и во рамките на законот, актите на комората и овластувањето 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.

Законските основи за казнување на адвокатите во парничната постапка се утврдени во Законот за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015), односно во член 102 став 1 од Законот, е пропишано дека со парична казна од 200 до 1.200 евра во денарска противвредност парничниот суд ќе го казни лицето кое во поднесокот го навредува судот, странката или друг учесник во постапката.

Од извршената анализа на наведените уставни и законски одредби, произлегува дека Уставот ја гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, на начин кој е генерален за сите поединци, вклучително и на адвокатите во вршењето на нивните должности, но ова не значи дека не постои никакво ограничување при манифестирањето на

оваа слобода. Границите на манифестирањето на оваа слобода за поединецот се наоѓаат во законски санкционираните дејствија, при што во уставно-правен спор се утврдува дали постои повреда на загарантираната слобода на јавното изразување на мислата преку санкционирање на нејзината манифестација само ако се утврди случај на повреда на други со Уставот и со закон заштитени слободи, права и интереси.

Во однос на член 10 од Конвенцијата, според толкувањето на Европскиот суд за човекови права слободата на изразување претставува една од суштествените основи на демократското општество, базичен услов за неговиот прогрес и за развојот на секој човек. Во зависност од став 2 на член 10 од Конвенцијата, тоа е применливо не само во поглед на информации и идеи кои се примаат со наклонетост или кои се сметаат за ненавредливи или за неважни, туку и на оние кои ја навредуваат, шокираат или вознемируваат државата или кој било дел од популацијата. Според Судот, секој „формализам“, „услови“, „ограничување“ или „казна“ наметнато во оваа сфера мора да биде пропорционален на легитимната цел која се остварува. Во однос на постоењето на мешање во слободата на изразување во рамките на првиот став од член 10 од Конвенцијата, а ако е тоа случај, тогаш и дали и таквото мешање може да се оправда според вториот став, Судот го утврдува преку примена на следните три стандарди: I. дали осомничената мерка е „пропишана во закон“; II. дали таа е во функција на остварување на легитимна цел/цели и III. дали е „неопходно потребно“.

6. Врз основа на утврдената фактичка состојба, анализата на уставните и законските одредби, одредбите од Европската конвенција, содржината на оспорените решенија, како и практиката од Европскиот суд за човекови права, во конкретниот случај Судот оцени дека со оспорените решенија кои се однесуваат на адвокат Валентина Тошиќ Мишевска, со кои била казнета со парична казна поради навредување на судот, наведувајќи дека „првостепениот суд непрофесионално и нестручно одлучил за трошоците во постапката кога воопшто не одлучил по истите“, не е сторена повреда на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, утврдени во член 110 алинеја 3, а гарантирана во член 16 од Уставот на Република Северна Македонија и содржана во член 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи.

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. 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 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 со професионалните обврски, стандарди и етика.

Во конкретниот случај, според Судот, спорната изјава во предлогот за дополнување на пресудата искажана од страна на подносителката на барањето, не претставува искажано мислење односно критика кон судот, туку истата по својата содржина и природа има карактер на навредлива изјава со обвинувања за професионално и нестручно постапување на судечкиот судија, поради што и прагот на толеранција за ограничување на слободата на изразување оправдано е понизок. Искажувањето на критика којашто го пречекорува вредносниот праг на толеранција со што критиката добива елементи на навреда, односно во околности кога е очигледна намерата на адвокатот во вредносна смисла да го навреди судечкиот судија, а преку тоа да се посегне по дигнитетот на судот, според Судот не може да биде оправдано со тврдењето дека адвокатот со искажаната критика немал намера, волја, ниту умисла за навреда на судечкиот судија, односно дека го изразува само правото на конструктивна критика кон судот, како право на јавно изразување на мислата кон судот.

Европскиот суд за човекови права веќе има изградено стандарди и граници на толеранција на конструктивна критика, како и методи за проверка на исполнувањето на тие стандарди. Имено, адвокатот треба да располага со слобода во изнесување на мислење, ставови и критики сè додека тоа го прави во рамките на постапката заради успешно застапување на интересите на клиентите. Природата на искажаните критики/забелешки/ставови, исто така, е важна за Судот кога одлучува за повреда на слободата на изразување, како и тоа дали во конкретен случај станува збор за вредносни ставови искажани од адвокат или пак за пренесување факти.

Спорната изјава по својот карактер и природа содржана во предлогот, гледана сама по себе или како составен дел на останатите наводи од поднесениот предлог за дополнување на пресудата, според оценка на Судот, претставува вредносен суд, а вредносни судови и според практиката на Европскиот суд за човекови права не треба да се докажуваат, освен ако истите немаат никаква фактичка основа.

Не е спорно дека прашањето на слободата на изразување и нејзиното ограничување или злоупотреба е мошне чувствително. Ова доаѓа до израз особено кога таа слобода треба да се балансира со правото на приватност, чест и углед, поради што постоењето на баланс треба да се утврди во секој конкретен случај.

Во предметниот случај, имајќи го предвид фактот дека изнесената критика во предлогот за дополнување на пресудата ја надминува границата на можна толеранција, односно ја надминала дозволената граница и со тоа е сторена навреда на судечкиот судија повредувајќи ги неговите чест и углед, според Судот, првостепениот и второстепениот суд утврдувајќи ги сите правно релевантни факти и околности и донесувајќи ги нападнатите решенија, постапиле во рамките на своите законски овластувања, поради што не може да стане збор за повреда на правото на слободата на мислата и јавно изразување на мислата.

Дополнително, имајќи предвид дека постои законска регулатива за ограничување на слободата на изразување при нарушување на редот и дисциплината во текот на судењето и за навреда на судот, поради наведените околности со парична казна, во конкретниот случај, „ограничувањето“ на слободата на изразување со излегување на казната има легитимна цел, со оглед на тоа што мерката на казнување на адвокатот од страна на судијата е пропорционална и не претставува прекумерно ограничување на слободата на изразување, утврдена во член 110 алинеја 3 од Уставот.

7. Врз основа на 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, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. **(У.бр.9/2023 од 10.05.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Одлуката У.бр. 9/2023 со која Уставниот суд, на седницата одржана на 10 мај 2023 година, одлучи да го одбие барањето на лицето Валентина Тошиќ Мишевска, адвокат од Куманово, за заштита на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата, во смисла на член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, сторено со Решението II ПЗ бр.4/2021 од 24.03.2022 година, донесено од Основниот суд Куманово и Решението II ГЖ бр.1344/2022 од 13.10.2022 година, донесено од Апелациониот суд Скопје, писмено го образложуваме нашето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод барањето од Валентина Тошиќ Мишевска, адвокат од Куманово, на седницата одржана на 10.05.2023 година, Уставниот суд со Одлуката У.бр.9/2023 одлучи да го одбие барањето за заштита на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата, во смисла на член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија. Несогласни со мнозинството судии, сметавме дека наводите во барањето беа основани, дека Судот требаше да утврди повреда на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата на подносителот на барањето и да ги поништи актите со кои е сторена повредата, поради што гласавме против и со почит ја искажуваме нашата несогласност со аргументите од предметната одлука.

2. Подносителот на барањето за заштита на слободите и правата наведува дека врз основа на Потврдата бр.12-34 од 10.02.2021 г. за одобрување на секундарна правна помош донесена од Министерството за правда ПО Куманово, на име на тужителот Трајко Пешевски од Куманово, согласно Законот за бесплатна правна помош е определена за давање на бесплатна правна помош за поведување на судска постапка по тужба за делба на заеднички имот стекнат во брак. Во барањето се наведува дека пред Основниот суд Куманово била водена парнична постапка по тужба на тужителот Трајко Пешевски од Куманово за утврдување сопственост на имот стекнат во брачна заедница. Постапката

била завршена со донесена Пресуда II ПЗ.бр.4/2021 од 21.09.2021 година, со којашто делумно е усвоено тужбеното барање на тужителот во делот на главното барање, но во делот на побаруваните трошоци и процесни трошоци во вонпарнична постапка по Предлог за обезбедување на докази I ВПП 2 бр.44/20 која постапка претходела на постапката по тужба за делба на заеднички имот стекнат во брак, не било одлучено. Поточно првостепениот суд со оспорената пресуда побаруваните трошоци воопшто не ги спомнал ниту пак одлучил за истите. Од страна на полномошникот на тужителот е поднесена жалба против првостепената Пресуда II ПЗ.бр.4/2021 од 21.09.2021 година, којашто со Пресудата ГЖ.бр.4238/21 од 24.02.2022 година на Апелациониот суд Скопје е одбиена и е потврдена првостепената пресуда.

На 24.03.2022 година до првостепениот суд, од страна на полномошникот на тужителот сега подносителка на барањето, е вложен поднесок со предлог за дополнување на Пресудата ГЖ бр.4238/21 од 24.02.2022 година на Апелациониот суд Скопје по однос на трошоците на постапката. Во предлогот за дополнување на второстепената пресуда, се наведува дека првостепениот суд на страна 5 и 6 од Пресудата II ПЗ.бр.4/2021 од 21.09.2021 година, се повикува на спроведената постапка по предлогот за обезбедување на докази I ВПП 2 бр.44/20 и донесеното решение го прифаќа и изведува како доказ, а за истата не досудува трошоци кои му следуваат на тужителот кој во таа постапка бил предлагач и коишто се барани во тужбата и тужбеното барање, но судот исто така непрофесионално и нестручно одлучил кога воопшто не одлучил по истото.

Подносителката на барањето, наведува дека веднаш по доставувањето на предлогот за дополнување на Пресудата ГЖ бр.4238/21 од 24.02.2022 година на Апелациониот суд Скопје, Основниот суд Куманово изготвува Решение II ПЗ бр.4/2021 од 24.03.2022 година со која истата како полномошник на тужителот се казнува со парична казна од 300 евра во денарска противвредност. Во благовремен рок доставена е жалба по истото, при што со Решението ГЖ бр.1334/22 од 13.10.2022 година донесено од Апелациониот суд се одбива жалбата и се потврдува Решението II ПЗ бр.4/2021 од 24.03.2022 година на Основниот суд Куманово.

Во барањето, подносителката истакнува дека како полномошник на тужителот со употребените зборови во поднесокот – предлог за дополнување на пресудата „но судот исто така непро-

фесионално и нестручно одлучил кога воопшто не одлучил по истото”, немала намера, волја ниту умисла за навреда на првостепениот суд, туку само да укаже на пропустот кој е направен при одлучувањето и донесувањето на првостепената пресуда, односно го изразува само правото на конструктивна критика кон судот, како право на јавно изрзување на мислата кон судот кој не одлучил за побаруваните процесни трошоци поставени во петитумот на тужбата. Понатаму, во барањето се наведува дека со Решението за парична казна, првостепениот суд ја попречил и ограничил слободата на изразување на мислата-критика кон судот во рамките на вршењето на адвокатската функција како полномошник игнорирајќи го фактот дека судот со недонесувањето на одлука за трошоци суштински самиот придонел да дојде до реакција на адвокатот изразена преку писмена форма во предлогот за дополнување на второстепената пресуда во делот на одлуката за трошоци.

3. Според член 8 став 1 алинеи 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, почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се едни од темелните 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. Член 25 од Уставот на секој граѓанин му гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот. Во член 110 алинеја 3 од Уставот, е определено дека Уставниот суд на Република Северна Македонија, меѓу другото, ги штити слободите и правата што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата. Според член 53 од Уставот, адвокатурата е самостојна и независна јавна служба, што обезбедува правна помош и врши јавни овластувања во согласност со закон. Слободите и правата на човекот и граѓанинот, според член 54 од Уставот, 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.

Во Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права во член 19 став 1 е утврдено дека никој не може да биде вознемируван поради своето мислење. Според ставот 2 на овој член, 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. Во ставот 3 истиот член, остварувањето 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.

Согласно член 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):

„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“.

Според став 20 од Основните начела за улогата на адвокатите (усвоени во 1990 година на Осмиот конгрес на Обединетите нации за спречување на криминалот и третманот на сторителите), адвокатите уживаат „граѓански и кривичен имунитет во однос на своите релевантни изјави дадени со добра намера во нивните писмени поднесоци или во текот на усменото профе-

сионално постапување пред судовите, трибуналите или било кои други судски или управни органи”.

4. Уставно-судската практика и релевантна практика на Европскиот суд за човекови права, во која утврдува повреда на слободата на изразување втемелена во член 10 од Конвенцијата за заштита на човековите слободи и права, а коишто се однесуваат на слободата на изразување на адвокатите, кои беа игнорирани од мнозинството судии во конкретниов случај е следнава:

- Уставниот суд со Одлуката У.бр. 57/2019 од 29.05.2019 година, утврдил 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, и ги поништил решенијата донесени од Основниот суд Скопје 1 Скопје, и од Апелациониот суд Скопје, со кои била сторена повредата.

- Пресудата на Големиот Судски Совет, *Morice v France* од 23.04.2015 година, (Апл.бр.29369/10). 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, кое треба да се има 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 допринесе 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, 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 член 10 од Европската конвенција за човековите слободи и права.

- Во пресудата на Големиот Судски Совет, *Vono v France* од 15.12.2015 година, (Апл.бр.29024/11), Судот утврдил дека критиките на апликантот останале внатре во „судницата“, бидејќи биле содржани во писмени тврдења. Затоа, тие не биле способни да го поткопаат или загрозат функционирањето на правосудниот систем или угледот на судството кај пошироката јавност.

- Во пресудата на Големиот судски совет од *Amihalachioaie v Moldavy* од 20.04.2004 (Апл.бр.60115/00) Судот во Стразбур нашол дека иако критиките на жалителот имаат извесни елементи на недостиг на почит за Уставниот суд и неговата одлука, тие не можат да се опишат како тешки или навредливи за судиите на Уставниот суд, а во однос на паричната казна иако изгледа дека е скроман износ (360 леи – еквивалент на 36 евра), наметната на жалителот тој износ бил близу до максималниот што можел да се наметне согласно законодавството. Во светлина на тие согледувања, Судот утврдил дека немало никаква „неодложна општествена потреба“ да ја ограничи слободата на изразување на жалителот и дека националните органи не обезбедиле „релевантни и доволни“ причини за да се оправда таквото ограничување на слободата и казнувањето. Бидејќи жалителот не ги надминал границите на прифатлива критика согласно член 10 од Конвенцијата, попречувањето сторено од Уставиот суд што е во прашање, не може да се смета како „непходно за едно демократско општество“ и со Пресудата утврдил дека постоела повреда на член 10 од Конвенцијата.

5. Нашите аргументи во текот на расправата беа следниве:

Поаѓајќи од фактот дека уставната функција на Уставниот суд е да ги штити правата на човекот и граѓанинот, дека Уставот утврдува и дефинира во член 110 алинеја 3 непосредно и директно остварување на таа функција, произлегува дека на тој начин уставотворецот воспоставил уставно-судска заштита според начелото дека апсолутно сите акти и дејствија на државната власт,

(поточно од носителите и органите на трите власти – законодавната, извршната и судската) на ист начин подлежат на оценка на нивната уставност, како и на уставно-судска заштита кога се во прашање правата и слободите на човекот и граѓанинот. Уставното значење и целта на институтот барање за заштита на слободите и правата не се постигнува со декларативно утврдување на постоење на повреда на правата, туку се постигнува со отстранување на последиците што произлегле од констатираната повреда, без разлика кој државен орган е донесувач на оспорениот акт како што во конкретниов случај станува збор за решенија на Основниот суд Куманово и Апелациониот суд Скопје. Во таа смисла „не постои однос на конкуренција или меѓусебно исклучување меѓу уставно утврдената надлежност на Уставниот суд за постапување по барање за заштита на слободи и права и законски утврдената надлежност на судовите од општа и посебна надлежност, ниту пак подложувањето на судските одлуки на уставно-судска контрола во постапката по барање за заштита на слободите и правата имаат значење на уставно забранета вонсудска контрола на судски одлуки, бидејќи секако не се работи за одлучување „за иста работа“. Двата вида правна заштита се остваруваат во посебни и независни постапки, од независни тела, со цел под покровителство на Уставот во правниот поредок да се обезбеди целосна заштита на правата и слободите загарантирани со Устав, поради што и целта на самиот Устав била покрај системот на редовна судска, да предвиди и посебна уставно-судска заштита, посебно средство за правна заштита во вид на барање за заштита на со Устав утврдените слободи и права, дозволено против поединечни акти и дејствија на сите државни органи, што неспорно ги опфаќа актите и дејствијата на судските органи. Самиот уставно уреден однос кој се карактеризира со експлицитно уставно воспоставување непосредна уставно-судска заштита на човековите права и слободи, со истовремено уставно определување дека судските одлуки се засноваат на Уставот, подразбира дека судските одлуки мора да ги почитуваат, пред сè, човековите права и слободи, како нивно вредносно јадро. Како што во постапката на нормативна контрола Уставниот суд ја оценува уставноста на законите и законитоста на прописите, така и во постапката на барање за заштита на слободите и правата Уставниот суд ја оценува согласноста на судските одлуки со уставно загарантираните човекови права и слободи. Основата на двата вида постапки е намерата на уставотворецот сите акти на јавна власт да бидат подредени на Уставот, односно на правата загарантирани со Уставот.

Како што е „природно“ од констатацијата на Уставниот суд при апстрактна нормативна контрола дека правната норма не е во согласност со Уставот, произлегува и разбирливата и единствена можна последица дека општата норма го губи својството на важечко право. Идентично, по констатацијата дека судска одлука со која е повредено „конкретно уставно право“ мора неминовно да следи невалидност (ништовност) на поединечен акт на судската власт којшто е во спротивност со Уставот. Само на тој начин, овој институт (барање за заштита на слободи и права утврдени во Уставот во член 110 алинеја 3) може да претставува ефективен механизам за отстранување на последиците од утврдената повреда на правата, што упатува на одлука на Уставниот суд со таков ефект што во најголема можна мера ќе обезбеди ефикасен начин за отстранување на последици од утврдената повреда на уставните права и слободи.

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 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 предвид меѓународните документи што се ратификувани во согласност со Уставот.

Врз основа на утврдената фактичка состојба, анализата на уставните и законските одредби, деловничките одредби, одредбите од меѓународните акти, содржината на оспорените решенија, како и практиката од Европскиот суд за човекови права, сметаме дека со оспорените решенија кои се однесуваат на адвокат Валентина Тошиќ Мишевска, со кои била казнета со парична казна поради навредување на судот, наведувајќи дека „првостепениот суд непрофесионално и нестручно одлучил за трошоците во постапката кога воопшто не одлучил по истите“, сторена е повреда на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, утврдени во член 110 алинеја 3, а гарантирана во член 16 од Уставот на Република Северна Македонија и содржана во член 10

од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи.

Според толкувањето на Европскиот суд за човекови права во однос на член 10 од Конвенцијата, слободата на изразување претставува една од суштествените основи на демократското општество, базичен услов за неговиот прогрес и за развојот на секој човек. Во зависност од став 2 на член 10 од Конвенцијата, тоа е применливо не само во поглед на информации и идеи кои се примаат со наклонетост или кои се сметаат за ненавредливи или за неважни, туку и на оние кои ја навредуваат, шокираат или вознемируваат државата или кој било дел од популацијата. Според Судот, секој „формализам“, „услови“, „ограничување“ или „казна“ наметнато во оваа сфера мора да биде пропорционален на легитимната цел која се остварува. Во однос на постоењето на мешање во слободата на изразување во рамките на првиот став од член 10 од Конвенцијата, а ако е тоа случај, тогаш и дали и таквото мешање може да се оправда според вториот став, Судот го утврдува преку примена на следните три стандарди: I. дали осомничената мерка е „пропишана во закон“; II. дали таа е во функција на остварување на легитимна цел/цели и III. дали е „неопходно потребно“.

Европскиот суд за човекови права веќе има изградено стандарди и граници на толеранција на конструктивна критика, како и методи за проверка на исполнувањето на тие стандарди. Според Судот, адвокатот треба да располага со слобода во изнесување на мислење, ставови и критики сè додека тоа го прави во рамките на постапката заради успешно застапување на интересите на клиентите. Природата на искажаните критики/ забелешки/ ставови, исто така, е важна за Судот кога одлучува за повреда на слободата на изразување. Европскиот суд за човекови права цени дали во конкретен случај станува збор за вредносни ставови искажани од адвокат, или пак за пренесување факти. Спецификите на случајот во кој постапувал адвокатот и искажал критика се битна алатка за Судот. 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 Европскиот суд за човекови права, 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. Казнувањето на адвокат во рамките на судница за искажан критички став од вредносна природа или заснован на факт, кој е во границите на

дозволениот праг на толеранција треба да биде исклучително ретко, само во случаи кога е неопходно потребно, и кога постои легитимна цел.

Во поглед на тоа дали адвокатот ја искажал својата критика/забелешка во рамките на судницата или надвор од неа, неспорно е дека спорната изјава била упатена во писмен поднесок до судот, односно во предлогот за дополнување на Пресудата ГЖ бр.4238/1 од 24.03.2022 година донесена од Апелациониот суд Скопје. Спорната критика изјавена во предлогот која се наведува како навредлива се однесува на постапувањето на судот по однос на делови од барањата во поднесената тужба. Истата не е насочена лично кон судечкиот судија како што се наведува во образложението на оспореното решение донесено од страна на првостепениот суд, дека именуваната со наведеното однесување посегнала по дигнитетот на судот, со очигледна намера да се навреди судечкиот судија, а се со цел ретрибуција за делумниот успех во спорот на тужителот застапуван од нејзина страна, туку се однесува на начинот на којшто во однос на истите барања било одлучено, односно неодлучено поради што истата не би можела да се оквалификува како лична навреда кон судечкиот судија. Покрај наведеното согласно стандардите и праксата на Европскиот суд за човекови права, критиките искажани во рамките на судницата како што впрочем се третира и писмениот поднесок на барателката, подлежат на поголем степен на толеранција, но во конкретниот случај, судовите со оспорените решенија не покажале таков повисок праг на толеранција за изнесените критики.

Што се однесува до видот на критиката и дали истата може да допринесе до дебата од јавен интерес, во конкретниот случај искажаната критика е дадена во судска постапка во писмен поднесок, составен од адвокатот како ангажиран полномошник на тужителот, во функција на вршење на адвокатската дејност или професија со цел странката што го ангажирала да биде успешна во спорот, без сомнение преку примена на достапно правно средство, му предложил на судот да ја дополни пресудата во конкретните делови, и на таков начин да ги заштити интересите на странка. Притоа поднесокот бил достапен како содржина на мал круг луѓе, ангажирани според природата на работите во парничната постапка, поради што актите по предметот не можат според својот карактер да им бидат достапни на увид на непознати и неангажирани лица во постапката, односно лица од пошироката јавност. Според тоа не е јасно од каде произлегува тврдењето на

првостепениот и второстепениот суд дека со изнесената изјава се посегнува кон дигнитетот на судот. Оттука, сметаме дека службениците во судовите не треба да се третираат како трети лица, имплицирајќи дека поднесокот бил комунициран во пошироката јавност. Напротив, доставувањето на предлогот за дополнување на Пресудата имало несомнен службен и интересен карактер и за него јавноста воопшто не е информирана, што преставува основ за заклучокот дека инкриминираната изјава имала и крајно ограничен ефект, што треба да биде важен фактор на одлучувањето. Според тоа, таквата изјава не била способна да го загрози угледот на судството кај пошироката јавност, особено што адвокатот треба да биде во можност да го насочи вниманието на јавноста кон потенцијалните пропусти во правниот систем, а судството може да извлече придобивки од конструктивна критика.

Анализата на предмет поврзан со клеветата или навреда, налага да се утврдува дали се работи за изјава заснована на факти или, пак, се работи за изјава која преточува вредносно оценување. Изјавата заснована на факти налага и докажување додека, од друга страна, изјавите во врска со вредносното оценување не налагаат поткрепеност со доказ но, сепак, мора да постои некаков видлив концепт на основаност кој ќе се темели на добра волја да се покрене широка јавна дебата. Дури и вредносните оценки мора да почиваат на одредена фактичка основа, а поврзаноста меѓу фактичката основаност и вредносната оценка ќе варира во зависност од околностите на случајот. Согласно стандардите утврдени од Европскиот суд за човекови права за улогата на адвокатурата, како и уставната поставеност на адвокатурата, сметаме дека спорната изјава наведена во предлогот за дополнување на пресудата на полномошникот на тужителот, по својата природа може да потпадне и како критика заснована на факти, од причина што судот знаејќи ги сите факти на случајот не одлучил, односно не се произнел во пресудата за делот од тужбеното барање за кое се заснова поднесениот предлог за дополнување на пресудата, но и како вредносна оценка за конкретната ситуација. Но, според наше мислење, без разлика на природата на наведената спорна критика, со истата не се надминуваат ниту стандардите ниту границите на дозволена и конструктивна критика на судот, особено имајќи го предвид фактот дека ваквите критики уживаат повисок праг на толеранција во случаите кога се дадени и останале внатре во судницата, со што не можат да го загрозат функционирањето на правосудниот систем или угледот на судството кај пошироката

јавност (став утврден од страна на Европскиот суд за човекови права во пресудата *Вопо v France*).

Оспореното ограничување на слободата на изразување на мислата и јавното изразување на мислата коешто е сторено со казнување на адвокатот со парична казна, 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 парнична постапка со изрекување на парична казна за полномошникот на тужителот како дел од постапка на предметот, имајќи предвид дека од друга страна легитимни биле очекувањата и на адвокатот како учесник во постапката во својство на полномошник на тужителот, судот да одлучи во однос на сите барања во поднесената тужба. Сметаме дека во конкретниот случај, нема никаква „неодложна општествена потреба“ да се ограничи слободата на изразување на полномошникот на тужителот, дополнително што, надлежните судови во своите образложенија не обезбедиле „релевантни и доволни“ причини за да се оправда таквото ограничување на слободата и казнувањето. Според тоа, според наше мислење, забелешката односно спорната изјава дадена од адвокатот во предлогот како дел од парничната постапка не претставува посегнување по дигнитетот на судот ниту пак намера за лична навреда на судечкиот судија, туку критика насочена кон работата на судството која била „од процесен карактер“.

Имајќи предвид дека постои законска регулатива за ограничување на слободата на изразување при нарушување на редот и дисциплината во текот на судењето и за навреда на судот, поради наведените околности, со парична казна, во конкретниот случај, „ограничувањето“ на слободата на изразување со изрекување на казната не било неопходно во едно демократско општество, со оглед на тоа што мерката на казнување на адвокатот од страна на судијата е непропорционална и претставува прекумерно ограничување на слободата на изразување, спротивно на член 110 алинеја 3 од Уставот, 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 член 10 од Конвенцијата.

6. Доколку на ваков начин се толкуваат уставните вредности и норми, практиката на Уставниот суд и на ЕСЧП *vis a vis* аргументите на подносителот на барањето и утврдената фактичка состојба, сметаме дека во конкретниот случај Уставниот суд требаше да утврди повреда на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата, во смисла на член 110 алинеја 3

од Уставот на Република Северна Македонија и да ги поништи актите со кои истата е сторена, Решението II ПЗ бр.4/2021 од 24.03.2022 година, донесено од Основниот суд Куманово и Решението II ГЖ бр.1344/2022 од 13.10.2022 година, донесено од Апелациониот суд Скопје.

Но, за жал, мнозинството судии неосновано и неоправдано ја игнорираше практиката и на Уставниот суд и на Европскиот суд за човекови права и одби да ја примени на конкретниот случај и покрај неспорниот факт што од таа практика произлегуваат стандарди кои се лесно воочливи и се и мораше да бидат апликативни на конкретното барање.

Судии на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
Насер Ајдари
(У.бр.9/2023 од 10.05.2023)

85.

У.бр.171/2020

- Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност

Со одлуката за разрешување на подносителот на барањето од функцијата член на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен не е сторена дискриминација по основ на политичка припадност од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, бидејќи сите членови на Комисијата биле разрешени, а не само подносителот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз

основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и членовите 56 и 70 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 12.07.2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето на Влатко Сајкоски од Кичево за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, а коишто се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност сторени со Пресудата РО.бр.463/18 од 25.12.2018 година, донесена од Основниот суд Кичево и Пресудата РОЖ бр.199/19 од 03.02.2020 година, донесена од Апелациониот суд Гостивар.

Р Е Ш Е Н И Е

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Влатко Сајкоски од Кичево за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, а коишто се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност сторена со Одлуката на Собранието на Република Македонија бр.08-4480/1 од 23.07.2018 година.

2. Одлуката и Решението ќе се објават во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Влатко Сајкоски од Кичево, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот, а коешто се однесува на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност, сторени со Одлуката на Собранието на Република Македонија бр.08-4480/1 од 23.07.2018 година, со Пресудата РО. бр.463/18 од 25.12.2018 година на Основниот суд Кичево и Пресудата РОЖ бр.199/19 од 03.02.2020 година, на Апелациониот суд Гостивар.

По наведеното барање за заштита на слободите и правата пред Уставниот суд на Република Северна Македонија е формиран предмет У.бр.171/2020 година.

Уставниот суд на Република Северна Македонија согласно член 55 од Деловникот, на седницата одржана на 25.03.2021 година, расправајќи по поднесеното барање заклучи по предметот да се одржи јавна расправа. Јавната расправа се одржа на 20.05.2021 година.

Според наводите на подносителот на барањето, Собранието на Република Македонија со Одлуката бр.08-4339/1 од 13.10.2016 година, извршила именување на претседател и членови на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Со конкретната одлука е избран подносителот на барањето и други шест лица. Мандатот на вака избраниот состав почнал да тече од 09.11.2016 година и бил во траење од пет години. Подносителот напоменува дека мандатот на останатите четири членови на комисијата продолжил да тече со оглед на тоа што тие биле избрани подоцна и истиот им истекувал 2019 година.

Владата на Република Македонија со допис бр. 24-3870/2 од 03.04.2018 година му предложила на Собранието разрешување на целокупниот состав на Државната комисија, поради наводно „непокажување особени резултати во работењето“. Владата се повикува на некои статистички податоци од Извештајот за работата на Државната комисија за 2016 година, доставен до Собранието на Република Македонија на 31.03.2017 година, без никаква суштинска анализа и поединечно утврдување на евентуално лошо или неправилно работење. Притоа од Владата воопшто не биле посочени кои членови се неажурни и „непоказале особени резултати“ во работењето со оглед на тоа што целокупниот состав на Државната комисија брои 11 лица. Па, наместо тоа, со флоскули и без реално конкретно образложение, Владата му предложила на Собранието да изврши разрешување на претседателот и членовите, сето тоа по завршување на локалните избори 2017 година, каде што како кандидат за градоначалник на Општина Кичево е предложен Влатко Сајкоски од страна на Коалицијата на политичките партии предводени од ВМРО-ДПМНЕ. Тоа е сторено без никаква суштинска анализа и поединечно утврдување на евентуално лошо или неправилно работење. Притоа од Владата воопшто не биле посочени кои членови се неажурни и „не покажале особени резултати“ во работењето со оглед на тоа што целокупниот состав на Државната комисија брои 11 лица.

Постапувајќи по барањето на Владата, Собранието на седницата одржана на 23.07.2018 година, донело Одлука бр.08-

4480/1 за разрешување на претседателот и членовите на Државната комисија. Со наведената одлука се разрешени претседателот и сите членови по спроведена поединечна расправа и поединечно гласање. Во конкретниот случај, подносителот на барањето бил разрешен исклучиво со гласање на пратениците од парламентарното мнозинство, а за неговата работа немало ниту еден негативен аргумент.

Исто така, подносителот на барањето наведува дека тој стапил на функција на 09.11.2016 година, при што на функција бил вкупно 52 дена, од каде извештајот за работата на комисијата за 2016 година не може да се однесува на неговата работа за 2016 година. Уште повеќе што кај членот Влатко Сајкоски не станува збор за реизбор, па да може да се кумулира евентуалната негативна оцена „непокажување на посебни резултати“ како продолжение на претходен мандатен континуитет.

Од друга страна, пак, имало случаи на повторно избрани членови (кои биле разрешени) како Менсур Зенуни и Јетмир Лика, а кои цело време биле членови на Државната комисија во континуитет во текот на целата 2016 година, а сепак се повторно реизбрани на Огласот од 18.10.2018 година, а подносителот на барањето не е избран.

Подносителот Влатко Сајкоски своето барање го заснова на изнесените факти и приложените докази и наведува дека ниту еден член на Комисијата не бил разрешен според основот кој бил предвиден во член 4 став 1 од Законот за основање на државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, каде што таксативно се наведени основите по кои може член на Комисијата да биде разрешен и притоа ја цитира означената одредба.

Понатаму, подносителот ја посочува и Одлуката на Уставниот суд У.бр.57/2017 од 24 октомври 2018 година со која е укинат член 4 став 2 од Законот за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, според кој предлог за разрешување на претседателот и член на Државната комисија може да поднесе и Владата на Република Македонија. Во законската одредба таксативно се наведени основите за разрешување, а ниту еден член на Комисијата не бил разрешен по оваа одредба.

Подносителот на барањето ценејќи дека е дискриминиран со наведената одлука во законски дозволеният рок заведува спор

за дискриминација пред Основниот суд во Кичево под РО.бр. 463/18 против Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија и Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Основниот суд во Кичево со Пресудата РО.бр.463/18 од 25.12.2018 година го одбил тужбеното барање како неосновано, а Апелациониот суд Гостивар со Пресудата РОЖ бр. 199/19 кој од 15.10.2019 ја потврдил првостепената пресуда.

Во меѓувреме бил објавен оглас од страна на Собранието на Република Македонија за именување на нов состав на Државната комисија. На огласот конкурирал и сега подносителот на барањето, но тој не бил избран, иако во новиот состав едно место не е пополнето до денес.

Од друга страна, пак, има случаи на повторно избрани членови (кои биле разрешени) Менсур Зенуни и Јетмир Лика, а кои цело време биле членови на Државната комисија во континуитет во текот на целата 2016 година, а сепак се повторно реизбрани на огласот на 18.10.2018 година, а подносителот на барањето не е избран.

II

Судот во претходната постапка и на јавната расправа утврди дека:

Собранието на Република Македонија врз основа на член 68 став 2 од Уставот на Република Македонија и член 3 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 и 53/2016), на седницата одржана на 13 октомври 2016 година, донела Одлука за именување на претседател и членови на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен при што за претседателот на комисијата и членови биле именувани конкретни лица.

Владата на Република Македонија на седницата одржана на 03.04.2018 година, а врз основа на 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), заклучила да му предложи на Собранието на Република Македонија да ги разреши претседателот на комисијата и членовите кои биле претходно именувани.

Во образложението на предлогот, Владата повикувајќи се на членовите 3, 4 и 6 од Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, согласно доставениот извештај за 2016 година за работењето на Државната комисија, констатирала дека оваа комисија не покажала особени резултати во работењето.

Собранието на Република Македонија 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 на 23 јули 2018 година, донела Одлука за разрешување на претседател и членови на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Претседателот и членовите на Државната комисија биле разрешени од функциите.

Врз основа на член 68 став 2 од Уставот на Република Македонија и членовите 2 и 3 од Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Собранието на Република Македонија на 29 август 2018 година, донело Одлука за објавување на јавен оглас за именување на претседател и членови на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

На 18 октомври 2018 година, Собранието на Република Македонија донело Одлука за именување на претседател и членови на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, според која за претседател и членови се именувани други лица.

На огласот бил пријавен и подносителот на барањето за заштита на слободите и правата, Влатко Сајкоски од Кичево, меѓутоа тој не бил избран односно именуван.

На 7 септември 2018 година, Влатко Сајкоски преку полномошникот адвокат Драган Костовски од Кичево, поднел тужба против тужените Собрание на Република Македонија, Влада на Република Македонија и Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

Постапувајќи по тужбата на Влатко Сајкоски, сега подносителот на барањето за заштита на слободи и права, Основниот суд во Кичево со Пресудата РО.463/2018 од 31.12 2018 година го одбил како неосновано тужбеното барање на тужителот да се утврди дека тужените Собрание на Република Македонија, Влада

на Република Македонија и Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, го повредиле правото на тужителот Влатко Сајкоски од Кичево, на еднакво признавање или уживање на човековите права и основни слободи споредено со третманот кој го има или би можело да го има друго лице во исти или слични услови на начин што сториле директна дискриминација по основ на политичка припадност, како и да му надоместат на тужителот трошоци во постапката.

Полномошникот на тужителот му предложојил на Судот да го усвои тужбеното барање како основано од причини што во предлогот на Владата тужителот и останатите членови на комисијата биле разрешени од страна на Владата согласно член 4 од Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, поради неажурност на истата и тоа за период од 2016 година и за период од 2012 и 2015 година, при што согласно член 4 од Законот не е предвиден услов за разрешување поради неажурност, а посебно не и за тужителот бидејќи истиот бил член на Комисијата од 09.11.2016 година. Во периодот од именувањето до крајот на 2016 година, Комисијата имала одржано 6 седници и решено неколку стотици предмети. Понатаму, во Собранието гласањето било поединечно, а притоа пратениците не воделе сметка ниту знаеле ниту ги интересирале наводите, туку гласале по автоматизам врз основа на членство во одредена партија. Сето тоа се поткрепува со повторниот избор на членови на Комисијата кои се од друга партија, меѓутоа во Комисијата биле реизбрани двајца членови кои работеле и во претходната Комисија, а биле разрешени поради неажурно работење.

Според застапникот на тужените не се докажала основаноста на тужбеното барање. По однос на наводот на тужителот дека дел од членовите на државната комисија се повторно избрани, а дека тужителот од формално правен аспект до тој момент не бил писмено известен за новиот избор за претседател и членови на Државната комисија се произнел дека има карактер на барање за кое треба да се одлучува во управна постапка, како и тоа дека не постои основ за дискриминација.

Судот од предложените и изведени докази утврдил дека:

Со Одлуката број 08-4339/1 од 13.10 2016 година, донесена од страна на Собранието на Република Македонија, тужителот е именуван за член на Државна комисија за одлучување во управна

постапка и постапка од работен однос во втор степен, а неговиот мандат започнал од 09.11 2016 година.

Од поднесокот на Владата на Република Македонија од 03.04.2018 година до претседателот на Собранието на Република Македонија бр.24-3870/2 од 03.04.2018 година, првостепениот суд утврдил дека Владата на седницата одржана на 03.04.2018 година има донесено заклучок да му предложи на Собранието да ги разреши претседателот и членовите на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, меѓу кои е и тужителот Влатко Сајкоски, а и претседателот на комисијата како и сите други членови.

Од Одлуката бр.08-4480/1 од 23.07.2018 година, првостепениот суд утврдил дека од страна на Собранието на Република Македонија се разрешени претседателот и сите членови на Комисијата, меѓу кои е и тужителот.

Од увидот во членската книшка број 132047 од 20.04.2005 година, како и распитот на тужителот, Судот неспорно утврдил дека тужителот е член на политичката партија ВМРО ДПМНЕ.

Врз основа на изнесеното, првостепениот суд сметал дека тужбеното барање е неосновано од причини што во спроведената постапка од страна на тужените нема примена на член 3, 5 и 6 од Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Од сите изведени докази, според првостепениот суд, неспорно произлегува дека Владата на Република Македонија му предложила на Собранието на Република Македонија да ги разреши претседателот и сите членови на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, меѓу кои и сега тужителот. Собранието по спроведена постапка донело Одлука за разрешување на претседателот и сите членови на Комисијата, што значи дека не е разрешен само тужителот врз основа на неговата политичка припадност, туку сите членови и претседателот на Комисијата при што во образложението на предлогот, покрај другото, како причина за разрешување се наведува малиот процент на одлуки по кои Комисијата мериторно одлучила, а согласно Извештајот за работата на државната комисија за 2016 година. Оттука, првостепениот суд смета дека во конкретниов случај од страна на тужените не е повредено правото на тужителот на еднакво признавање или уживање на човековите права и основни слободи споредено со третманот кој го има или би можело да го има друго лице во исти или слични услови од

причина што се разрешени сите членови на Комисијата, меѓу кои и тужителот.

Во натамошното образложение на Пресудата се наведува дека судот ги ценел наводите истакнати од страна на тужителот и неговиот полномошник дека тужителот бил член на Комисијата од 09.11.2016 година и во тој временски период се решени неколку стотици, предмети, но судот ваквите наводи не ги прифатил од причина што од страна на тужените е водена постапка согласно законот, а уште повеќе што тужителот воопшто не се обратил до Комисијата за заштита од дискриминација која има надлежност да постапува по претставки, да дава мислење и препораки за конкретни случаи на дискриминација, на подносителот да му дава информации за неговите права и можности, да покренува иницијативи за поведување на постапка пред надлежните органи поради повреда на Законот и друго.

Незадоволен од првостепената Пресуда, тужителот преку полномошникот, адвокат Драган Костовски од Кичево, изјавил жалба која Апелациониот суд во Гостивар со Пресудата РОЖ.бр. 199/19 од 15.10. 2019 година ја одбил како неоснована и ја потврдил првостепената пресуда.

Имено, Апелациониот суд утврдил дека при донесување на пресудата на првостепениот суд не била сторена ниту една суштествена повреда на одредбите од член 343 став 2 точките 1, 2, 3, 5, 10, 11, 13, 14, 15, 16 и 17 од Законот за парничната постапка од причини што првостепената пресуда била јасна, разбирлива, без противречности помеѓу образложението и изреката со доволно причини за решителните факти кои произлегуваат од изведените докази.

Понатаму, второстепениот суд ги цитира членовите 7 и 8 од Законот за парничната постапка и оценил дека првостепениот суд ги извел сите докази предложени од странките во спорот и истите ги ценел во контекст на поставеното тужбено барање што довело првостепениот суд правилно да го примени материјалното право.

Апелациониот суд не го прифатил како основан жалбениот навод за погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба.

Во врска со жалбениот навод дека првостепениот суд погрешно постапил кога го одбил тужбеното барање на тужителот со оглед на фактот дека во конкретниов случај постои директна дискриминација врз основа на политичка припадност, без исполнување на ниту еден услов од член 4 од Законот за основање на

Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, политичката партија која е на власт, а е различна од онаа на која ѝ припаѓа тужителот, Апелациониот суд оценил дека истиот не е основан.

Во понатамошното образложение на Пресудата на Апелациониот суд се цитирани одредби и тоа: член 6 од Законот за работните односи, членовите 3, 4, 6 ставови 1, 34, 36 и 38 од Законот за спречување и заштита од дискриминација и се наведува дека имајќи ги предвид наведените законски одредби и изведените докази првостепениот суд правилно постапил. Според судот а имајќи ги предвид законските одредби, директна дискриминација постои кога со некое лице се постапува понеповолно од друго лице во слична ситуација согласно заштитните карактеристики наведени во закон. За да се утврди дека во еден конкретен случај или дејствие постои директна дискриминација според овој суд, а согласно наведениот закон треба кумулативно да бидат исполнети три главни елементи, односно со лицето да се постапува понеповолно од други лица по некој предвиден законски основ, тоа постапување да може да се спореди со постапувањето спрема други лица во иста или слична ситуација и понеповолното постапување да е засновано на лично својство.

Според Апелациониот суд, не се исполнети кумулативно трите суштествени елементи за да се утврди дека постои директна дискриминација по политичка основа. Имено, во овој случај од страна на тужителот со тужбата се бара да се утврди дека тужените го повредиле правото на тужителот Влатко Сајкоски од Кичево на еднакво признавање или уживање на човековите права и основни слободи со третман кој го има или би можело да го има друго лице во исти или слични услови на начин што сториле директна дискриминација по основ на политичка припадност, при што се наведува дека согласно член 4 од Законот за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен не е предвиден основ за разрешување поради неажурност на претседателот и на членовите на Комисијата, односно се наведува дека тужителот бил разрешен поради неговата политичка припадност различна од политичката припадност од партијата која била на власт.

Врз основа на наведеното, според Апелациониот суд од страна на тужителот е сторена веројатноста дека во конкретниот случај од страна на тужените е сторена дискриминација врз основа на политичка припадност па согласно тоа, а имајќи го пре-

двид член 38 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, докажувањето дека нема дискриминација паѓа на товар на спротивната странка, во конкретниов случај паѓа на товар на тужените. Меѓутоа, видно од списите во предметот произлегува дека Владата на Република Македонија му предложила на Собранието на Република Македонија да се разреши претседателот и членовите на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Собранието има донесено Одлука за разрешување на претседателот и на сите членови на Комисијата, што значи дека не е разрешен само тужителот врз основа на неговата политичка припадност, при што во образложението на одлуката е наведено дека причина за разрешување бил малиот процент на одлуки по кои Комисијата мериторно одлучила согласно извештајот за работата од 2016 година. Оттука, според Апелациониот суд, во конкретниов случај, од страна на тужениот се докажало дека разрешувањето на сега тужителот од функцијата член на Државната комисија не било извршено поради неговата политичка припадност, туку поради неажурност при работењето на Комисијата, додека од друга страна сега тужителот согласно товарот на докажување кој по доставувањето на образложените решенија за нивно разрешување преминал на нивна страна. Во текот на постапката не доставиле релевантен доказ од кој би можело да се утврди дека во текот на извршување на неговата функција во целост ги почитувал одредбите од позитивните законски прописи, па следствено на тоа останало недокажано дека истиот бил разрешен поради неговата политичка припадност. Околноста дека по разрешувањето се реизбрани двајца членови кои биле разрешени поради неажурност, а подносителот на барањето не е избран е неоснована, од причини што тие се пријавиле на јавниот оглас за прием на членови на Државната комисија и истите биле избрани, според второстепениот суд не значи дека тужителот е дискриминиран поради политичка припадност со оглед на фактот дека огласот е од јавен карактер и истиот е објавен во дневен печат или во други средства за јавно информирање согласно закон. Согласно наведеното, според Апелациониот суд тужбеното барање на тужителот е неосновано дека тужените го повредиле правото на тужителот на еднакво признавање или уживање на човековите права и основни слободи споредено со третманот кој го има или би можело да го има друго лице во исти или слични услови на начин што сториле директна дискриминација по основ на политичка припадност согласно член 3 од Законот за спречување и заштита од дискриминација.

На вака утврдена фактичка состојба и при непостоење на суштествени повреди на одредбите од Законот за парничната постапка, Апелациониот суд утврдил дека првостепениот суд правилно го применил и материјалното право.

На јавната расправа што се одржа пред Уставниот суд по овој предмет, подносителот на барањето Влатко Сајкоски го информираше Уставниот суд дека со пресуда на Управниот суд У5 бр.14/2018 од 17.7.2020, одлуката на Собранието бр.08-4480/1 од 23.7.2017 е поништена. Оваа пресуда е правосилна и истата предизвикува такво дејство, оваа одлука која е предмет на ценење на овој суд, повеќе не постои. Од таму сметам дека барањето веројатно би било како формално правно беспредметно да се разгледува пред овој суд како такво.

III

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.

Член 9 од Уставот, определува 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.

Во 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 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, 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.

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, 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.

Согласно член 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.50/2010, 44/2014, 150/2015 и 177/2015 (пречистен текст), кој важел во времето на водењето на постапката, се обезбедува спречување и заштита од дискриминација во остварувањето на правата загарантирани со Уставот на Република Македонија, закон и ратификувани меѓународни договори. За заштита од дискриминација се формира Комисија за заштита од дискриминација. Комисијата за заштита од дискриминација има својство на правно лице.

Според член 2 од Законот, заштитата и забраната од дискриминација се однесува на сите физички и правни лица во процесот на остварување на правата и слободите гарантирани со Уставот и со законите на Република Македонија.

Со член 3 од Законот се забранува секоја директна или индиректна дискриминација, повикување и поттикнување на дискриминација и помагање во дискриминаторско постапување врз основа на 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 и телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба или која било

друга основа која е предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор (во натамошниот текст: дискриминаторска основа).

Во членот 4 од Законот, е предвидено дека овој закон се применува од страна на сите државни органи, органи на единицата на локалната самоуправа, правни лица со јавни правни овластувања и правни и физички лица во областа на: 1) работата и работните односи; 2) образование, наука и спорт; 3) социјална сигурност, вклучувајќи го и подрачјето на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита; 4) правосудство и управа; 5) домување; 6) јавно информирање и медиуми; 7) пристап до добра и услуги; 8) членување и дејствување во синдикални, политички партии, здруженија на граѓани и фондации или други организации засновани на членство; 9) култура и 10) други области определени со закон. Значење на изразите употребени во овој закон.

Во член 5 од Законот е определено значењето на одделни изрази употребени во овој закон, како на пример:

1. Афирмативни мерки се активности на надлежните државни органи кои се насочени кон спречување и заштита од дискриминација, односно намалување или елиминирање на фактичка нееднаквост којашто настанала како резултат на претходна дискриминација;

3. Дискриминација е секое 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 кое се заснова на пол, раса, боја на кожа, род, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, религија или верско уверување, образование, политичка припадност, личен или општествен статус, ментална и телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба или која било друга основа;

4. Дискриминаторско однесување и постапување е секое активно или пасивно однесување на секое лице од страна на јавните власти, како и од страна на правни и физички лица од приватниот и јавниот сектор во јавниот живот, кое создава основи за привилегирање или депривилегирање на некое лице на неоправдан начин, или кое го изложува на неправеден и деградирачки однос во споредба со други лица во слична ситуација, базирано на која било од дискриминаторските основи;

6. Еднаквост е начело според кое сите луѓе се рамноправни, односно изедначени во обврските и правата. Еднаквоста ја подразбира

различноста, односно подразбира постоење неистоветни лица кои треба да бидат еднакво третирани;

7. Ефективна заштита е постоење систем од достапни и употребливи механизми за поведување постапка во случај на дискриминација, постоење независни и објективни структури кои постапуваат по поднесените жалби врз основа на однапред предвидени процедури и постоење на однапред предвидени санкции за конкретни повреди на правата;

8. Легитимна (објективно оправдана) цел е цел која не е спротивна на Уставот и на одредбите на меѓународните договори, а којашто соодветствува со реалните потреби, однапред е прецизно дефинирана и е пропорционална на ефектите кои треба да се постигнат;

9. Лице е физичко лице кое престојува на територијата на Република Македонија и правно лице кое е регистрирано, односно врши дејност на територијата на Република Македонија;

Според член 6 став 1 од Законот, директна дискриминација врз дискриминаторска основа е секое неповолно постапување, разликување, исклучување или ограничување кое како последица има или би можело да има одземање, нарушување или ограничување на еднаквото признавање или уживање на човековите права и основни слободи, споредено со третманот кој го има или би можело да го има друго лице во исти или слични услови.

Во став 2 на член 6 од Законот, е определено дека индиректна дискриминација врз дискриминаторска основа е секое ставање на некое лице или група во неповолна положба во споредба со други лица, со донесување очигледно неутрални одредби, критериуми или со преземање на определени практики, освен кога таквите одредби, критериуми или практики, произлегуваат од оправдана цел, а средствата за постигнување на таа цел се соодветни и неопходни.

Според член 34 став 1 од Законот лицето кое смета дека поради дискриминација му е повредено некое право е овластено да поднесе тужба пред надлежен суд. Во став 2 од наведениот член, е определено дека во постапката соодветно се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка, која согласно ставот 3 е итна.

Според член 36 став 1 од Законот, со тужбата од член 34 став 1 на овој закон може да се бара: 1) да се утврди дека тужениот го повредил правото на тужителот на еднаков третман, односно дејствието коешто го презел или пропуштил може непосредно да доведе до повреда на правата на еднаквост во постапувањето;

2) да се забрани преземање дејствија со кои се крши или може да се прекрши правото на тужителот на еднакво постапување, односно да се извршат дејствија со кои се отстранува дискриминацијата или нејзините последици; 3) да се надомести материјалната и нематеријалната штета причинета со повреда на правата заштитени со овој закон и 4) да се објави во медиумите пресудата со која е утврдена повреда на правата на еднакво постапување на трошок на тужениот.

Ако странката во судска постапка тврди дека согласно со одредбите на овој закон ѝ е повредено нејзиното право на еднакво постапување, согласно член 38 став 1 од Законот е должна да ги изнесе сите факти и докази кои го оправдуваат нејзиното тврдење. Докажувањето дека немало дискриминација паѓа на товар на спротивната странка. Според став 2 од член 38 од Законот, одредбата од ставот 1 на овој член не се применува во прекршочната и казнената постапка.

Од наведените одредби кои го дефинираат поимот дискриминација произлегува дека 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).

Суштествено кај случаите на дискриминација е тоа што 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 или недоволен третман во споредба со друго лице во иста ситуација, за да се активира механизмот за заштита од дискриминација.

Тргувајќи од изнесената фактичка состојба како и наведените уставни одредби и одредбите од Законот за спречување и заштита од дискриминација кој важел во времето на водењето на целата постапка, Основниот суд Кичево и Апелациониот суд во Гостивар утврдиле дека неспорен е фактот дека на 13 октомври 2016 година, Собранието на Република Македонија донело Одлу-

ка за именување на претседател и членови на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, при што покрај другите е именуван и Влатко Сајкоски, сега подносител на барањето.

Понатаму, од Основниот суд и Апелациониот суд е утврдено дека на предлог на Владата на Република Македонија, Собранието на Република Македонија на 23 јули 2018 година, донело Одлука за разрешување на претседателот и членовите на Државна комисија и истите биле разрешени, што значи дека не е разрешен само подносителот на барањето врз основа на политичка припадност. Во образложението на предлогот за разрешување, а врз основа на изготвениот извештај за работата на Комисијата за 2016 година, разрешувањето следело поради малиот процент на решени предмети по кои Комисијата мериторно одлучила. Оттука, според судовите, не е повредено правото на тужителот за еднакво признавање или уживање на човековите права и слободи споредено со третман кој го има или би можело да го има друго лице во иста или слична ситуација.

Воедно, при одлучувањето судовите ги ценеле наводите истакнати од тужителот, а сега подносител на барањето, дека тој бил член на Комисијата од 09.11.2016 година, во кој период биле решени стотици предмети, при што посочените наводи не ги прифатиле од причина што тужените постапката ја воделе согласно закон, а уште повеќе што тужителот не се обратил до Комисијата за заштита од дискриминација која има надлежност да постапува, покрај другото и за заштита од дискриминација.

Исто така, Апелациониот суд во Гостивар, постапувајќи по жалбата на тужителот во однос на Пресудата на Основниот суд Кичево, констатирал дека со обжалената пресуда првостепениот суд правилно и целосно ја утврдил фактичката состојба и го одбил тужбеното барање со оглед на тоа што во конкретниов случај не е сторена директна дискриминација врз основа на политичка припадност, од причини што биле разрешени сите членови на Комисијата, па и подносителот на тужбата кој бил член на Комисијата, а припаѓал на политичката партија ВМРО ДПМНЕ уште од 1997 година.

Во однос на наводите на тужителот, сега подносител на барањето, дека во конкретниов случај е сторена дискриминација врз основа на политичка припадност, судовите имајќи ги предвид списите по предметот имале предвид дека Собранието на Репу-

блика Македонија ги разрешило сите членови на Комисијата, а не само тужителот, односно сега подносителот на барањето поради малиот процент на решени предмети. Оттука, во пресудите на редовните судови е констатирано дека тужениот во конкретниов случај докажал дека разрешувањето не било сторено поради политичка припадност, туку поради неажурност, при што товарот на докажување кој по доставување на решенијата за разрешување преминал на страна на тужителот кој во текот на постапката не доставил релевантен доказ од кој би можело да се утврди дека во текот на извршувањето на неговата функција во целост ги почитувал одредбите од позитивните законски прописи од каде не докажал дека бил разрешен поради неговата политичка припадност. Околноста дека по разрешувањето на членовите на Комисијата се реизбрани двајца членови кои биле разрешени поради неажурност е неоснована од причини што тие се пријавиле на јавниот оглас и истите биле избрани, што не значи дека тужителот бил дискриминиран поради политичка припадност, имајќи предвид дека огласот бил јавен и објавен во дневен печат согласно закон.

Според наведеното, барањето на тужителот е неосновано, односно не е докажано дека тужените го повредиле правото на тужителот на еднакво признавање или уживање на човековите права и основни слободи споредено со третман кој го има или можело да го има друго лице во исти или слични услови, што значи дека не постои директна повреда на дискриминација по основ на политичка припадност од член 3 од Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Судот тргнувајќи од изнесената фактичка состојба по предметот, оцени дека Основниот суд во Кичево и Апелациониот суд во Гостивар врз основа на утврдената фактичка состојба го одбиле тужбеното барање со оглед на фактот што во конкретниот случај не е сторена дискриминација врз основа на политичка припадност од причини што биле разрешени сите членови на Комисијата, па и подносителот на барањето кој бил член на таа комисија, а припаѓал на политичката партија ВМРО ДПМНЕ уште од 1997 година.

Со оглед на наведеното, следуваше Судот да го одбие барањето за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, а коишто се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на политичка припадност, според подносителот на барањето сторена со наведените пресуди.

Во врска со Одлуката на Собранието на Република Македонија бр.08-4480/1 од 23.07.2018 година, со која биле разрешени претседателот и членовите на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, на јавната расправа Уставниот суд на Република Северна Македонија констатира дека со Пресуда на Управниот суд У5 бр.14/2018 од 17.07.2020, наведената одлука на Собранието е поништена. Оваа пресуда е правосилна.

Одлуката на Собранието бр.08-4480/1 од 23.07.2017 која е означена како акт на можна повреда е поништена, од каде Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд за отфрлање на барањето во делот што се однесува на поништената одлука на Собранието.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука и ова решение.

V

Одлуката и Решението согласно член 78 од Деловникот на Судот ќе се објават во „Службен весник на Република Северна Македонија“. (У.бр.171/2020 од 12.07.2023)

86.

У.бр.146/2021

- Заштита на слободата на мислата и јавното изразување на мислата

Судот утврди дека подносителот на барањето, како акредитиран новинар на неделникот „Фокус“, заедно со други новинари, бил присутен во зградата на Собранието, со задача да известува за случувањата околу изборот на нов претседател на Собранието, како прашање од јавен интерес, на начин што е вообичаен за известување на медиумите за работата на Собранието, во согласност со уставната, законската и деловничката

регулатива. Оттука, Судот оцени дека подносителот на барањето како новинар бил оневозможен да ги изрази своите мислења и идеи без страв.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер врз основа на член 110 алинеја 3 и член 112 од Уставот на Република Северна Македонија, како и член 70 алинеја 2 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 12 јули 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УВАЖУВА барањето на Влатко Стојановски, новинар од Скопје.

2. СЕ УТВРДУВА повреда на слободата на мислата и јавното изразување на мислата на барателот Влатко Стојановски, сторена со Пресудата МАЛВП-705/20 од 14.04.2021 година од Основниот граѓански суд Скопје и Пресудата ГЖ-2666/21 од 30.09.2021 година на Апелациониот суд Скопје.

3. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

До Уставниот суд на Република Северна Македонија, Влатко Стојановски од Скопје, преку адвокат Филип Медарски од Скопје, поднесе барање за заштита на слободата и правото на јавно изразување на мислата во кое наведува дека подносителот на барањето, вработен во Друштвото за новинско издавачка дејност МЕДИА ПЛУС ФОКУС ДООЕЛ Скопје, кое го издава неделникот „Фокус“, поднел тужба до Основниот граѓански суд Скопје против Република Северна Македонија за надомест на нематеријална штета за претрпен страв и надомест на нематеријална штета за повреда на слободата на изразување, поради непреземање на дејствија од страна на државата да го заштити физичкиот и

психичкиот интегритет, како и да преземе соодветни дејствија за заштита на слободата на изразување на ден 27.04.2017 година, попознат во јавноста како „Крвавиот четврток“.

Подносителот на барањето, критичниот ден 27.04.2017 година, бил присутен во Собранието на Република Македонија како акредитиран новинар на неделникот „Фокус“ со цел да известува за случувањата околу избор на ново парламентарно мнозинство и претседател на Собранието. Истовремено, пред Собранието имало јавен собир на којшто учествувале голем број на луѓе, незадоволни од политичката ситуација.

По тензичната атмосфера во пленарната сала на Собранието, присутните пратеници се упатиле кон салата за прес-конференции. Додека траел говорот на пратеникот Зоран Заев, на ТВ екраните поставени во прес-центарот, во живо се емитувал јавниот собир пред Собранието. Во еден момент, јасно можело да се забележи дека толпата станува насилна, истата се упатила кон вратите на Собранието. Пред вратите имало коридор од неколкумина полициски службеници. Ваквото влегување воопшто не било спречено од страна на полициските службеници кои биле присутни во дворот на Собранието. И покрај овие случувања, прес-конференцијата во Собранието продолжила од причина што никој не се надевал дека ќе се дозволи влез на толпата внатре во Собранието. Во еден момент, вратите на Собранието биле отворени од внатре од страна на пратеникот Крсто Муковски, при што толпата започнала да влегува внатре во Собранието. Подносителот на барањето во тој момент сè уште се наоѓал во прес-центарот додека се давале изјави од Зоран Заев и Талат Џафери.

Сето тоа било пренесувано во живо на ТВ „Нова“. Во тие моменти кај подносителот на барањето се создало чувство на неверување дека полициските службеници и собраниското обезбедување дозволиле, односно не сториле ништо да го спречат навлегувањето во собраниската зграда. Тогаш, во тие моменти, подносителот на барањето загрижен за својата безбедност и живот, започнал да се повлекува од прес-центарот и да бара засолниште, при што од страна на демонстрантите бил прашан за кој медиум работи, па според нивно толкување биле, исто така, предавници. Подносителот на барањето успеал некако да се тргне од таа толпа. Во тие моменти непознат човек за него, него и други лица ги упатил кон една просторија иако им објаснил дека во тие моменти ни една просторија во Собранието не била доволно безбедна, а тоа поради настанатата ситуација. Во таа прос-

торија се нашол заедно со уште неколку пратеници кои биле видно исплашени и потресени, што кај подносителот на барањето развило дополнително чувство на страв дека тие како новинари се лесна мета на толпата.

Во периодот кој следел, подносителот на барањето успеал да замине од таа просторија со уште четворица други пратеници во канцеларијата на заменик генералниот секретар на Собранието. Во тие моменти еден од пратениците бил во контакт со тогашниот министер за внатрешни работи од кого добиле информација дека не може да се стапи во контакт со директорот на БЈБ и дека во тие моменти истиот бил во неможност да испрати полициски сили кон местото на настанот, односно собраниската зграда. Исто така, добиле и информации дека пратеникот Села е убиен, што кај подносителот на барањето предизвикало чувство на загриженост за сопствениот живот, бидејќи штом демонстрантите посегнале по животот на еден пратеник, истите без проблеми би посегнале и по новинарите, а сето тоа од причина што очигледно било дека зградата на Собранието не била обезбедувана воопшто од полициски службеници.

За сето тоа време подносителот на барањето, заедно со уште неколку негови колеги новинари, бил буквално заробен во собраниската сала, повеќе пати им било укажано дека нема доволно полициски службеници како би можеле истите да бидат безбедно евакуирани од зградата. По одреден период, подносителот на барањето, заедно со други, бил евакуиран од зградата на Собранието, но и во текот на евакуацијата тој сè уште не се чувствувал безбедно, бидејќи нередот и нападите од страна на демонстрантите сè уште биле упатувани спрема коридорот за евакуација. Подносителот, како епилог на овие настани, повеќе не известувал за настани од Собранието, од причина што кај него сè уште постоела траума, како и страв од повторување на такви или слични случувања.

При таква фактичка состојба, подносителот на барањето во тужбата до Основниот граѓански суд Скопје укажал дека слободата на изразување, во смисла на член 10 од Европската конвенција за човекови слободи и права на Советот на Европа, подразбира за државата и т.н. позитивни обврски коишто се во насока на заштита на безбедноста на новинарите при извршувањето на нивните задачи.

Согласно член 3 ставови 1 и 2 од Законот за медиумите:

1. Се гарантира слободата на изразување и слободата на медиумите.

2. Слободата на медиумите особено опфаќа: слобода на изразување на мислења, независност на медиумите, слобода на прибирање, истражување, објавување, избор и пренесување на информации во насока на информирање на јавноста, плурализам и разновидност на медиумите, слобода на проток на информации и отвореност на медиумите за различни мислења, уверувања и за разновидни содржини, достапност до информациите од јавен карактер, почитување на човековата индивидуалност, приватност и достоинство, слобода за основање на правни лица за вршење на дејност за јавно информирање, печатење и дистрибуција на печатен медиум и другите медиуми од земјата и странство, производство и емитување на аудио/аудиовизуелни програми, самостојност на уредникот, новинарот, авторите или креаторите на содржини или програмските соработници и другите лица, а во согласност со правилата на професијата.

Во конкретниот случај, државата, преку соодветни државни институции, не ја гарантирала безбедноста на подносителот при извршување на неговата работна задача во Собранието. Дотолку повеќе што, видно од доказот, пратеник на Собранието ја трга безбедносната шипка со цел вратите од Собранието да бидат отворени.

По изведувањето на сите докази во првостепената постапка, на ден 14.04.2021 година, Основниот граѓански суд Скопје донел Пресуда МАЛВП-705/20 со која ги одбил тужбените барања на подносителот во целост, меѓу другото, и за повреда на слободата на изразување. Образложението на првостепениот суд во тој дел било следно „Во конкретниот случај членот 10 од Европската конвенција за човекови права и толкувањето на овој член се однесува на овозможување на секој да го изрази своето мислење во секојдневното живеење, а не во услови кога се случуваат акти на насилство, како што бил настанот на 27.04.2017 година. Толкувањето на овој член во услови како конкретниот, со тоа што тужителот како новинар бил оневозможен да известува, претставува толкување на одредбата надвор од нејзината цел поради која е утврдена. Во една таква ситуација за настан како на 27.04.2017 година, државата има обврска да се грижи за здравјето, животот и имотот на сите физички лица, па не може да стане збор дека државата не им овозможила на тужителот како новинар и останатите лица како новинари да ги изразат своите мислења без страв“.

Против ваквата пресуда, на ден 11.05.2021 година, подносителот на барањето, преку полномошникот, адвокат Филип Медарски од Скопје, вложил навремена жалба против Пресудата МАЛВП-705/20 од 14.04.2021 година на Основниот граѓански суд Скопје, поради суштествена повреда на одредбите на парничната постапка, погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјалното право и во делот на повредата на слободата на изразување. Меѓу другото, во жалбата се укажува дека горечитираниот заклучок на првостепениот суд бил погрешен од два аспекти: првиот бил дека член 10 од ЕКЧП се однесува на овозможување на секој да го изрази своето мислење во секојдневниот живот, а не во услови кога се случуваат акти на насилство, како што бил настанот од 27.04.2017 година; вториот бил дека толкувањето на тој член во услови како конкретниот предмет, со тоа што подносителот како новинар бил оневозможен да известува, претставува толкување на одредбата надвор од нејзината цел поради која била утврдена. Исто така, анализирајќи го заклучокот се добива впечаток дека во конкретниот случај треба да се дерогира слободата на изразување, што било апсолутно погрешно од причина што прво, државата не донела акт или пропис со којшто се дерогираат одредени права и слободи за заштита на јавен или национален безбедносен интерес. Само во таква ситуација може да се дерогира слободата на изразување и тоа под стриктни околности.

Апелациониот суд Скопје, со Пресудата ГЖ-2666 од 30.09.2021 година ја одбил жалбата на подносителот, како неоснована. Во образложението, во поглед на слободата на изразување, Апелациониот суд се согласил со заклучокот на првостепениот суд.

Подносителот на барањето ја има примено наведената пресуда на ден 22.10.2021 година, преку неговиот полномошник, адвокатот Филип Медарски од Скопје.

Тргувајќи од цитираните членови на Уставот и Европската конвенција за човекови права, видно било дека новинарите уживаат заштита во рамки на гарантираната слобода на изразување (гарантираната слобода на јавно информирање од цитираниот член 16 од Уставот, како и слободата на изразување од член 10 од Европската конвенција).

Од наведените судски одлуки покрај другото и од нивните образложенија се констатира дека во конкретниот случај член 10 од Европската конвенција за човекови права и толкувањето на

овој член се однесува на овозможување на секој да го изрази своето мислење во секојдневното живеење, а не во услови кога се случуваат акти на насилство, како што бил настанот на 27.04.2017 година. Толкувањето на овој член во услови како конкретниот, со тоа што тужителот како новинар бил оневозможен да известува, претставува толкување на одредбата надвор од нејзината цел поради која е утврдена. Во една таква ситуација за настан како на 27.04.2017 година, државата има обврска да се грижи за здравјето, животот и имотот на сите физички лица, па не може да стане збор дека државата не им овозможила на тужителот како новинар и останатите лица како новинари да ги изразат своите мислења без страв.

Ваквиот заклучок, исто така, првостепениот суд го темелел и врз основа на членовите 2 и 3 од Законот за медиуми, односно дека подносителот како новинар е лице кое врши активности на прибирање, анализа, обработка, обликување и/или класифицирање на информации кои се објавуваат во медиум и дека истиот не пробал како новинар да известува од настаните. Дотолку повеќе што при акти на тероризам и демонстрации, државата има должност да го штити човековиот интегритет, па во случајот била должна да го обезбеди животот и здравјето на тужителот како новинар, а не да го штити неговото новинарско право, во ситуација кога она за што, бил акредитиран да известува, било прекинато со чин од други лица. Понатаму, првостепениот суд навел дека член 3 од Законот за медиуми значи слободата на изразување е право кое се остварува без мешање на јавната власт. Мешањето на јавната власт мора да се гледа како секој облик на задирање кој доаѓа од кој било орган кој врши јавно овластување и должности, јавна служба (судови, обвинителство, органи на прогон, Собрание, министерства, локална самоуправа, воени органи, служба за разузнавање и сл.), обемот на можното мешање (формалности, услови, ограничувања или казни), во остварување на правото е широк и не постојат однапред утврдени граници, па судот во секој посебен случај испитува дали постои мешање преку кривични пресуди, казни, средства за забрана на мислење, забрана за вршење новинарска дејност и др. Што се однесува на слободата на печатот, државата има позитивни обврски да преземе мерки за заштита на поединци од незаконито мешање од други и негативни обврски да се воздржи од незаконито мешање во вршењето на правото на слобода на изразување. Како поткрепа кон тоа, првостепениот суд го цитирал предметот Селмани и други против Македонија, од 09.02.2017 година, кога

новинарите биле присилно отстранети во вршењето на правото на слобода на изразување. На вакво мислење бил и Апелациониот суд Скопје.

Според подносителот на барањето, со ваквиот заклучок на првостепениот и второстепениот суд, на којшто почиваат предметните пресуди, повредена била уставно гарантираната слобода на изразување на подносителот и член 10 од Европската конвенција за човекови права.

За Основниот граѓански суд Скопје и за Апелациониот суд Скопје не била спорна фактичката состојба, односно настанот на 27.04.2017 година, попознат во јавноста како „Крвавиот четврток“, во смисла дека настанот се случил и дека во Собранието се случувале насилни напади коишто резултирале со повреди кон одредени луѓе. Но, судовите не ги зеле предвид настаните коишто му се случиле на подносителот, односно директните напади кон него. Впрочем, на записник за рочиште за главна јавна расправа од 06.04.2021 година, подносителот изјавил: „Најкритичен момент во комбинација на страв и неизбежност беше упад на толпата во просторијата во која се наоѓавме. Во тој момент веќе ние не можевме да ја вршиме новинарската работа и единствена цел беше како да се извлечеме од просторијата додека јас заедно со неколку колеги тргнавме во спротивен правец од движењето на луѓето што упаднаа во просторијата, дел од нив од кои беа маскирани со шалови, фантомки но и немаскирани лица, не собраа да не прашаат дали меѓу нас има новинари од конкретни медиуми, кое според нивно толкување биле на иста предавничка линија како и претставниците на новото парламентарно мнозинство.“

Имено, и двата суда, член 10 од ЕКЧП го толкувале на начин дека се однесува на овозможување на секој да го изрази своето мислење во секојдневното живеење, а не во услови кога се случуваат акти на насилство, како што бил настанот на 27.04.2017 година. Тоа можеби би било правилна констатација, но во поинаква фактичка состојба, односно доколку подносителот сам, својволно решил да присуствува надвор на демонстрациите, па со нив да влезе во Собранието, па нешто да му се случило при вршењето на својата дејност. Тука се работи за сосема поинаква фактичка состојба. Подносителот како новинар, присуствувал на нормална седница внатре во Собранието, каде што известувал за прашања од јавен интерес (конституирање на ново парламентарно мнозинство), а истовремено, имало демонстрации надвор пред Собранието. Должноста на државата била да спречи каков

било обид за влегување во Собранието, така што не бил правилен заклучокот на двата суда дека во конкретниот случај, член 10 од ЕКЧП и член 16 од Уставот на Република Северна Македонија не можат да најдат примена, односно дека безбедноста на подносителот не потпаѓа под член 10 од ЕКЧП и член 16 од Уставот.

Од образложението на двата суда, се наметнува потребата од одговарање на две прашања, и тоа: состојбата за време на присуство на подносителот во Собранието, и дали со неинтервенирање од страна на државата на 27.04.2017 година, во смисла на непреземање превентивни мерки (доволен број на полициски службеници кои ќе го обезбедуваат Собранието) од какви било напади од страна на демонстрантите, претставува повреда на слободата на изразување на подносителот во насока што со непреземањето на таквите дејствија се довела во прашање неговата безбедност.

Во врска на погоре изнесеното, Основниот граѓански суд Скопје и Апелациониот суд Скопје, прво, не заклучиле дека подносителот известувал во мирна, нормална парламентарна атмосфера за прашања од јавен интерес. Впрочем, Собранието, освен што претставува највисок државен орган, каде што пратениците ќе можат да ја остварат својата политичка слобода на изразување, а новинарите слободно да ги пренесат тие информации во јавност, треба и мора да претставува место каде што сите присутни ќе се чувствуваат безбедно при остварувањето на нивните слободи. Значи, државата има обврска да ги заштити сите присутни во Собранието, за што истата затаила. Значи, тука не може да станува збор за ситуација во која подносителот како новинар се впуштил во известување од „конфликт“, туку тој бил предмет на напад поради непреземање на мерки од страна на надлежните органи на државата. Како второ, судовите треба да ја ценат безбедноста на подносителот како составен дел на неговата слобода на изразување, бидејќи истиот бил присутен во Собранието како акредитиран новинар. Впрочем, од доказите, видеоснимки кои се во предметот, може да се дојде до еден и единствен заклучок, државата не презела претходни дејствија за заштита, а оние коишто ги презела биле со закаснување.

По една таква фактичка состојба, не ја примениле соодветно ЕКЧП, а ниту дале правно релевантно толкување на уставно загарантираната слобода на изразување. Согласно толкувањата на член 10 од ЕКЧП, Европскиот суд за човекови права конста-

тирал дека „државите се обврзани да создадат поволна средина за учество во јавни дебати на сите засегнати лица, овозможувајќи им да ги изразат нивните мислења и идеи без страв (Dink v. Turkey, § 137)“.

Исто така, Европскиот суд за човекови права нагласува дека член 10 од ЕКЧП создава позитивна обврска за државата да обезбеди заштита на оние коишто се во ризик од физички или друг вид на напад поради остварување на нивната слобода на изразување. На пример, во предметот *Ozgur Gundem v. Turkey*, 2000 Европскиот суд за човекови права, во параграф 43 навел „Судот, потсетува на важноста на слободата на изразување како предуслов за функционална демократија. Навистина, ефективното остварување на оваа слобода не се заснова само на обврската на државата да не интервенира, туку може да создава и позитивни мерки за заштита, дури и во сферата на односи помеѓу индивидуи. При детермирањето дали постои позитивна обврска, треба да се погледне дали бил направен фер баланс помеѓу јавниот интерес во општеството и интересот на индивидуата, нешто што е својствено низ Конвенцијата. Опсегот на оваа обврска неминовно ќе варира, земајќи ги во предвид разноликоста на ситуациите во договорните држави, тешкотијата во креирањето на политики на модерни општества и изборите коишто мора да се направат во зависност од приоритетите и ресурсите. Но, ваква обврска не треба да се толкува на начин што ќе наметне невозможен или диспропорционален товар на властите.“

Во друг случај, *Dink v. Turkey*.2010, станува збор за убиство на новинарот Фират Динк, познат под прекарот Хрант Динк, убиство кое се случило во време кога против него се водела судска постапка заради оцрнување на турцизмот, постапка покрената по барање на националистичка група. Европскиот суд за човекови права утврдил повреда на член 10, во смисла постапката против него, комбинирано со недостаток на заштита којашто му била потребна, претставува мешање во неговото право на слобода на изразување. Понатаму, во истиот случај, тој суд ќе констатира „државите се обврзани да создадат поволна средина за учество во јавни дебати на сите засегнати лица, овозможувајќи им да ги изразат нивните мислења и идеи без страв (Dink v. Turkey § 137)“.

Понатаму, дел II. Принципи од точка 21 од Препораката CM/Rec(2016)4 на Комитетот на министри (на Совет на Европа) до Државите членки за заштита на новинарите и безбедноста на новинарите и другите медиумски актери, било наведено „Суштинската димензија инволвира примарна обврска за државата да го осигура правото на живот на начин што ќе воведо ефективни казнени

одредби со коишто ќе ги одврати од сторување на дела против индивидуи, поткрепено со принуден апарат за превенција, супресија и казнување на прекршување на таквите одредби. Ова, исто така, во соодветни околности, се протега на позитивна обврска на властите да преземат превентивни оперативни мерки да ги заштитат индивидуите чии животи се во ризик од криминални активности на други индивидуи, Имајќи ги во предвид тешкотиите во креирање на политики во модерни општества, непредвидливоста на човековото однесување и оперативните одлуки коишто мора да бидат направени во согласност со приоритетите и ресурсите, делокругот на позитивната облигација мора да биде интерпретирана на начин што нема да наметне невозможен или диспропорционален товар на властите. Без оглед на се, властите мора да обрнат внимание на ранливата позиција во која новинарите се ставаат заради покривање на политичко сензитивни теми *vis-a-vis* оние на власт.“

Значи, тужителот имал реална опасност дури и да му биде загрозен физичкиот интегритет, од причина што истиот успеал, во цела таа еуфорија, кога бил засегнат од некои присутни (од толпата) во Собранието да не даде одговор на прашањето од кој медиум е. Во спротивно, последиците кон него, поради медиумот во којшто работи, ќе биле дури и животно загрозувачки.

Исто така, според подносителот, цитираните пресуди на Основниот граѓански суд Скопје и на Апелациониот суд Скопје имале сериозна импликација со т.н. ефект на ладење (*chilling effect*) врз слободата на изразување. Ваквите заклучоци, неминовно создавале импликации во судската пракса дека при вакви исти или слични настани државата всушност немала обврска да ја заштитува слободата на изразување, односно превентивно да се грижи, да спречува или навремено да интервенира да ја отстрани опасноста кон лицата коишто ја остваруваат слободата на изразување.

За крај, поистоветувањето на првостепениот суд на конкретниот случај со предметот Селмани и други против Македонија, било сосема погрешно. Во тој случај се работело за вмешување на државата, нејзината интервенција на отстранување на новинари од галеријата на собраниската сала, а во овој случај се работело за неисполнување на позитивната обврска на државата, односно при доволни ресурси и проценка на фактичката состојба, државата не интервенирала навремено и со тоа ја повредила слободата на изразување на подносителот.

Според тоа, подносителот смета дека Уставниот суд има доволна основа да го толкува и да даде заштита на член 16 од

Уставот, односно слободата на мислата и јавното изразување на мислата, како што тоа било со член 10 од ЕКЧП.

Од сè напред изнесено, како и предложените докази, неспорен бил фактот дека на 27.04.2017 година, државата не презела превентивни мерки со коишто ќе спречи влегување на толпата во Собранието, истата не реагираше 3-4 часа за да ја стабилизира состојбата во Собранието, со што не ја исполнила својата позитивна обврска за заштита на новинарите, а со тоа и на подносителот, кој тој ден известувал за прашања од јавен интерес. Поради тоа, се предлага Уставниот суд да констатира повреда на слободата на изразување на подносителот и да ги поништи Пресудата МАЛВП-705/20 од 14.04.2021 година на Основниот граѓански суд Скопје и Пресудата ГЖ-2666/21 од 30.09.2021 година на Апелациониот суд Скопје.

II

Судот на седницата, а врз основа на целосната анализа на поднесеното барање од барателот, како и анализата на двете судски одлуки, како и прибавените докази ја утврди следната фактичка состојба:

На ден 27.04.2017 година, подносителот на барањето, како акредитиран новинар на неделникот „Фокус“ бил присутен во Собранието на Република Македонија, каде што се одржувала седница за избор на претседател на Собранието. Паралелно со одржувањето на седницата, надвор од собраниската зграда се одржувале протести коишто добиле на интензитет поради тоа што новото парламентарно мнозинство требало да го избере новиот претседател на Собранието. Додека траел изборот на новиот претседател, подносителот на барањето и останатите новинари од други медиуми се наоѓале во галеријата од каде редовно се следат собраниските седници. Во еден момент толпата станала насилна што се гледало од мониторите коишто вршеле директен пренос од настаните што се случувале надвор од Собранието и успеала да го пробие кордонот, да ја прескокне заштитната ограда и се упатила кон вратите на Собранието. Во еден момент вратите на зградата на Собранието биле отворени од внатрешната страна, при што толпата започнува да влегува внатре во зградата, а подносителот на барањето во тој момент сè уште се наоѓал во просториите каде што се одржува прес-конференција заедно со претседателот на Собранието и неколку пратеници од парламентарното мнозинство. Откако на сите присутни им стана-

ло јасно дека толпата ќе влезе во прес-центарот, ја затвориле вратата од прес-центарот, но по кратко време истата била скршена и толпата упаднала внатре. Единствената цел на подносителот на барањето како новинар била како да се извлече од просторијата, заедно со неколку колеги па тргнале сите во спротивен правец на движење од луѓето што упаднале во просторијата. Дел од нив биле маскирани со шалови, фантомки, но имало и немаскирани лица и ги прашувале подносителот на барањето и останатите и барале новинари од конкретни медиуми коишто според нивно толкување биле на иста линија, како и претставниците на новото парламентарно мнозинство. Подносителот на барањето не успеал да им даде податок во кој медиум работи, но успеал да се извлече од просторијата и да се упати на долниот спрат каде биле повикани и сместени во една од просториите, за која подоцна се кажало дека била дел од собраниските служби. Во просторијата за кратко време пристапиле и неколку пратеници, од кои добил информација дека од насилниците никој не би бил поштеден, дури ни тие како претставници на партијата, со која на тие протести биле на иста линија. Тоа кај подносителот на барањето создало дополнителен страв и зголемено чувство на безизлезност и безнадежност, посебно што од прозорите од просторијата каде што биле сместени можело да се види што се случува надвор од Собранието. Откако им било укажано дека просторијата не е безбедна и по доаѓањето на заменикот генерален секретар на Собранието, кој имал задача да извлече четири пратеници, заедно со нив се упатил во друга просторија која се наоѓала на горниот кат на Собранието и се сметала за најбезбеден дел. Но, толпата настојувала да влезе и таму и се обидуvalа да ја пробие вратата, што создавало страв кај сите присутни и кај подносителот на барањето. Тој останал скоро еден час во таа просторија и од таму започнал процесот на извлекување и се формирал кордон во внатрешниот дел на Собранието од внатрешниот ходник до паркингот, каде се качувале во полициски возила и биле однесени во базата во Ѓорче Петров и во тој момент на извлекување подносителот на барањето и останатите биле мета на вербални и физички напади. Како многу стресен момент за тужителот бил моментот кога дознал дека некој од пратениците бил повреден, а се слушало и зборувало дека имало и убиени.

Подносителот на барањето, на 27.04.2020 година, до Основниот граѓански суд Скопје поднел тужба со која барал да се задолжи тужениот Република Северна Македонија да му исплати на име надомест на нематеријална штета поради претрпен страв и

душевни болки, вкупен износ од 307.500,00 денари од кои за претрпен страв износ од 200.000,00 денари, за претрпени душевни болки износ од 107.500,00 денари со законска затезна камата на овие износи, сметано од денот на пресудувањето до исплатата, како и нематеријална штета поради повреда на слободата на изразување во вкупен износ од 120.000,00 денари, со законска казнена камата од денот на пресудувањето до исплатата.

Со Пресудата Х.МАЛВП-705/20 од 14.04.2021 година, Основниот граѓански суд Скопје го одбил наведеното тужбено барање како неосновано.

Во образложението на Пресудата се наведува „По однос на делот на тужбеното барање за надомест на нематеријална штета поради повреда на слободата на изразувањето, имајќи го во предвид член 10 од Европската конвенција за човекови права, каде е наведено дека државите се обврзани да создадат поповолна средина за учество на јавни дебати на сите засегнати лица, овозможувајќи им да ги изразат нивните мислења и идеи без страв, судот најде дека истото е неосновано од следните причини:

Во конкретниот случај член 10 од Европската конвенција за човекови права и толкувањето на овој член се однесува на овозможување на секој да го изрази своето мислење во секојдневното живеење, а не во услови кога се случуваат акти на насилство, како што бил настанот на 27.04.2017 година. Толкувањето на овој член во услови како конкретниот, со тоа што тужителот како новинар бил оневозможен да известува, претставува толкување на одредбата надвор од нејзината цел поради која е утврдена. Во една таква ситуација на настан како на 27.04.2017 година, Државата има обврска да се грижи за здравјето, животот и имотот на сите физички и правни лица, па не може да стане збор дека Државата не им овозможила на тужителот како новинар и останатите лица како новинари да ги изразат своите мислења и идеи без страв.

Тужителот како новинар во смисла на член 2 од Законот за медиумите, е лице кое врши активности на прибирање, анализа, обработка, обликување и класифицирање на информации кои се објавуваат во медиуми, па истиот не бил ограничен во ова право што произлезе и од неговиот исказ, дека истиот не пробал како новинар во текот на настаните да известува за настаните и да го искажува своето мислење. Дотолку повеќе што при акти на тероризам и демонстрации, Државата има должност да го штити човековиот интегритет, па во случајот била должна да го обезбеди

животот и здравјето на тужителот како новинар, а не да го штити неговото новинарско право, во ситуација кога она за што бил акредитиран да известува, било прекинато со чин од други лица. Па овој суд смета дека фактот што терористичкиот акт или јавната демонстрација се случувале во време и место каде што тужителот ја вршел својата новинарска професија, не значи мешање на Државата во неговото право, па Државата по принцип на објективна одговорност – заради видот на настанот не може да одговара за повреда на вакво право. Потребно е да се напомене дека слободата на изразување е двострана, новинарите имаат право да известуваат, а граѓаните да примаат информации, па точно со самото тоа што на граѓаните им било оневозможено да примаат точна и детална информација за случувањето, не значи дека државата има објективна одговорност спрема нив за повреда на ваквото право.

Повикувањето на член 3 од Законот за медиуми, значи дека слободата на изразување е право кое се остварува без мешање на јавна власт. Секоја рестрикција, услов или кој било облик на мешање на слободата на изразување, може да се примени само на некое конкретно остварување на таа слобода. Мешањето на државата мора да се гледа како секој облик на задирање кој доаѓа од кој било орган кој врши јавно овластување и должности, јавна служба (судови, обвинителство, услови, ограничувања или казни), во остварување на правото е широк и не постојат однапред утврдени граници, па судот во секој посебен случај испитува дали постои мешање преку кривични пресуди, казни, средства за забрана на мислење, забрана на вршење на новинарска дејност и др. Што се однесува на слободата на печатот, Државата има позитивни обврски да преземе мерки за заштита на поединците од незаконито мешање од други и негативни обврски да се воздржи од незаконито мешање во вршење на правото на слободата на изразување.

Како пример на повреда на член 10 од ЕКЧП е утврдено во пресудата Селмани и други против Република Северна Македонија од 09.02.2017 година, кога новинарите биле присилно отстранети од собраниската галерија од страна на собраниското обезбедување.

Имајќи го предвид горенаведеното, како овој вид на штета не е опфатен со објективна одговорност на државата, тужителот повредата требало да ја докажува по принцип на субјективна одговорност, што значи нема повреда на правото на слобода на

изразување, поради што го одби тужбеното барање како неосновано.“

Незадоволен од донесената пресуда, подносителот на барањето, преку адвокатот Филип Медарски од Скопје, изјавил жалба против истата.

Апелациониот суд Скопје, со Пресудата ГЖ-2666/21 од 30.09.2021 година, изјавената жалба ја одбива како неоснована и ја потврдува пресудата на Основниот граѓански суд Скопје МАЛВП-705/20 од 14.04.2021 година.

Подносителот на барањето пресудата на Апелациониот суд Скопје ГЖ-2666/21 од 30.09.2021 година, ја има примено на ден 22.10.2021 година, преку неговиот полномошник, адвокат Филип Медарски од Скопје.

Барањето за заштита на слободи и права пред Уставниот суд е поднесено на 22.12.2021 година, што е во согласност со член 51 од Деловникот на Уставниот суд, според кој барањето до Уставниот суд се поднесува во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт.

III

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 темелна вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со член 11 став 1 од Уставот, е определено дека физичкиот и моралниот интегритет на човекот се неприкосновени.

Согласно член 16 од Уставот, кој се однесува на граѓанските и политичките слободи и права, се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата. Се гарантира слободата на говорот, јавниот настап, јавното информирање и слободното основање на институции за јавно информирање. Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации. Се гарантира правото на одговор во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на исправка во средствата за јавно информирање. Се гарантира правото на заштита на изворот на информацијата во средствата за јавно информирање. Цензурата е забранета.

Член 25 од Уставот на секој граѓанин му гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.

Со член 50 став 1 од Уставот е определено дека 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 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 казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Во член 110 алинеја 3 од Уставот, е определено дека Уставниот суд на Република Северна Македонија, меѓу другото, ги штити слободите и правата што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата.

Од анализата на цитираните уставни одредби произлегува дека уставно-судската заштита не се однесува на сите слободи и права утврдени со Уставот, туку на дел од нив, односно само за оние кои се во надлежност на Уставниот суд според член 110 алинеја 3 од Уставот. За слободите и правата кои не подлежат на уставно-судска заштита, согласно цитираниот член 50 став 1 од Уставот, граѓаните може таа заштита да ја остварат пред судовите во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.

Уставот ја гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, на начин кој е генерален за сите поединци, но ова не значи дека не постои никакво ограничување при манифестирањето на оваа слобода. Границите на манифестирањето на оваа слобода за поединецот се наоѓаат во законски санкционираните дејствија, при што во уставно-пра-

вен спор се утврдува дали постои повреда на загарантираната слобода на јавното изразување на мислата преку санкционирање на нејзината манифестација само ако се утврди случај на повреда на други со Уставот и со закон заштитени слободи, права и интереси.

Слободата на изразувањето е заштитена и со меѓународните документи, во кои документи се содржани и одредени ограничувања.

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.

Во член 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи на Советот на Европа е предвидено дека секој човек има право на слобода на изразувањето. Ова право ги опфаќа слободата на мислење и пренесување на информации или идеи, без мешање на јавната власт и без оглед на границите. Остварувањето на овие слободи, коешто вклучува обврски и одговорности, може да биде под определени формалности, услови, ограничувања и санкции предвидени со закон, кои во едно демократско општество претставуваат мерки неопходни за националната безбедност, територијалниот интегритет и јавната сигурност, заштитата од немири или кривично дело, заштита на здравјето или моралот, угледот или правата на другите, за спречување на ширењето на доверливи информации или за зачувување на авторитетот и непристрасноста на судството.

Според член 2 точка 1 од Законот за медиуми („Службен весник на Република Македонија“ број 184/13 и 13/2014), медиуми се средства за јавно информирање, односно каков било вид на комуникација како весници, магазини, програми на радиото и телевизијата, електронски публикации, телетекст и други средства

за дневно или периодично објавување на уреднички обликувани содржини во пишана форма, звук или слика, со цел да се информираат и задоволат културните, образовните и другите потреби на пошироката јавност. Медиуми не се билтени, каталози и други форми на публикации, независно од средството за објавување, наменети исклучиво за огласување, образовниот систем или за деловна кореспонденција, за работата на трговските друштва, установите, здруженијата, политичките партии, државните и судските органи, јавните претпријатија, правни лица со јавни овластувања и верските организации. За медиуми не се сметаат и весниците и билтените на образовните институции, публикациите на единиците на локалната самоуправа, плакатите, летоците, проспектите и транспарентите. Според точката 5, новинар е лице кое врши активности на прибирање, анализа, обработка, обликување и/или класифицирање на информации кои се објавуваат во медиум и е вработен кај издавач на медиум или има склучен договор со истиот или е лице кое врши новинарска дејност како самостојно занимање (слободен новинар).

Согласно член 3 став 1 од овој закон, се гарантира слободата на изразување и слободата на медиумите. Според ставот 2, слободата на медиумите особено опфаќа: слобода на изразување на мислења, независност на медиумите, слобода на прибирање, истражување, објавување, избор и пренесување на информации во насока на информирање на јавноста, плурализам и разновидност на медиумите, слобода на проток на информации и отвореност на медиумите за различни мислења, уверувања и за разновидни содржини, достапност до информациите од јавен карактер, почитување на човековата индивидуалност, приватност и достоинство, слобода за основање на правни лица за вршење на дејност за јавно информирање, печатење и дистрибуција на печатен медиум и другите медиуми од земјата и странство, производство и емитување на аудио/аудиовизуелни програми, како и други електронски медиуми, самостојност на уредникот, новинарот, авторите или креаторите на содржини или програмските соработници и другите лица, а во согласност со правилата на професијата. Според ставот 3, слободата на медиумите може да биде ограничена само во согласност со Уставот на Република Македонија.

Слободата на медиумите како составен дел на слободата на изразувањето, што меѓу другото, ја опфаќа слободата на јавното информирање и слободата на примање и пренесување на информации, исто така претставуваат основи на демократското

општество бидејќи слободната комуникација на информации и идеи за политичките и другите општествени прашања од јавен интерес се од суштинско значење за секое општество. Ова имплицира слобода на медиумите да добиваат информации врз основа на кои тие ќе можат да ја остваруваат својата улога, да коментираат и известуваат за сите значајни прашања од јавен интерес без ограничувања со цел да ја информираат јавноста.

Како потврда на наведеното, Судот утврди дека подносителот на барањето, како акредитиран новинар на неделникот „Фокус“, заедно со други новинари, бил присутен во зградата на Собранието, со задача да известува за случувањата околу изборот на нов претседател на Собранието, како прашање од јавен интерес, на начин што е вообичаен за известување на медиумите за работата на Собранието, во согласност со уставната, законската и деловничката регулатива. Настаните кои следувале потоа, од страна на толпа насилни демонстранти кои упаднале во зградата на Собранието, имале за цел да го спречат изборот на претседател на Собранието.

Тргувајќи од вака изнесената анализа, Судот оцени дека подносителот на барањето како новинар бил оневозможен да ги изрази своите мислења и идеи без страв.

Имајќи го предвид наведеното, сметаме дека е основано да се тврди дека државата, во наведените вонредни и насилни околности, го повредила правото на слободно изразување на мислата, гарантирано со член 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права и член 16 од Уставот на Република Северна Македонија.

Со оглед на тоа дека не се исполнети условите од член 112 став 2 од Уставот, Судот не го прифати барањето на подносителот за поништување на Пресудата МАЛВП-705/20 од 14.04.2021 година од Основниот граѓански суд Скопје и Пресудата ГЖ-2666/21 од 30.09.2021 година на Апелациониот суд Скопје.

Оваа одлука претставува основа за да може подносителот на барањето своите права да ги реализира пред надлежните судови.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

V

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

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето по Одлуката У.бр.146/2021 со кое Уставниот суд одлучи да го уважи барањето на Влатко Стојановски, новинар од Скопје и утврди повреда на слободата на уверување, совеста, мислата и јавното изразување на мислата на барателот, писмено го образложуваме нашето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. По повод барањето за заштита на слободата на уверување, совеста, мислата и јавното изразување на мислата поднесено од Влатко Стојановски од Скопје, преку адвокат Филип Медарски од Скопје, Судот на седницата одржана на 12 јули 2023 година со мнозинство гласови ја донесе Одлуката У.бр.146/2021. Според наше мислење, деклараторниот карактер на одлуката на мнозинството судии, односно одлуката само да се утврди повреда на слободите и правата на барателот без истовремено со уставно судска санкција да се поништат актите со кои истата е сторена, е во спротивност со Деловникот на Уставниот суд и во спротивност со Устав загарантираната и директна уставна заштита на слободите и правата на граѓаните утврдена во член 110 алинеја 3 од Уставот. Во однос на делот од Одлуката со која се утврдува повредата гласавме „за“, додека нашиот предлог судот да ги поништи Пресудата МАЛВП-705/20 од 14.04.2021 година од Основниот граѓански суд Скопје и Пресудата ГЖ-2666/21 од 30.09.2021 година на Апелациониот суд Скопје не го доби потребното мнозинство, поради што ја искажуваме нашата несогласност со аргументите на мнозинството судии.

2. Прашањето дали Уставниот суд при одлучување по барање за заштита на слободите и правата може да поништи пресуди на редовните судови, несомнено е исклучително важно уставно-правно прашање. Дека тоа е така, говори и континуираниот разли-

чен пристап и различното толкување на уставните и деловничките одредби од страна на уставните судии.

Нашиот став е јасен, и поради значењето на прашањето, тој наметнува потреба од една поширока уставноправна елаборација.

Прашањето пред Судот се има појавено во неколку наврати. Првото соочување со оваа дилема беше во мај 2019 година, при расправата и одлучувањето за барањето за заштита на слободите и правата по предметот У.бр.57/2019. Судот во тој предмет одлучи дека на лицата Павлина Зефиќ, адвокат од Скопје и 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. Со Одлуката со која се утврди повредата, Уставниот суд со мнозинство гласови одлучи да ги поништи и Решението 09 КОК-40/18 од 16.10.2018 донесено од Основниот суд Скопје 1 Скопје, Решението 09 КОК-40/18 од 16.10.2018 донесено од Основниот суд Скопје 1 Скопје, Решението КОКЖ-47/18 од 17.12.2018 донесено од Апелациониот суд Скопје. Тогаш, во расправата пред Судот, се слушнаа различни ставови, дали Уставниот суд може да поништува одлуки на редовните судови, вклучително и оспорените решенија. Нашиот став беше дека без дилема Уставниот суд не само што ја има таквата надлежност, тој е и должен во согласност со Деловникот во случај кога со одлука ќе утврди повреда на слободите и правата кои уживаат директна уставна заштита да ги поништи конкретните акти со кои повредата е сторена. Но, дел од судиите сметаа поинаку, а двајца судии го издвоија своето мислење.

Во јануари 2023 година, постапувајќи по конкретното барање за заштита на слободите и правата по предметот У.бр146/2021 година по барањето од Влатко Стојановски од Скопје, пред Судот повторно се постави истото прашање. Судијата-известител на седницата на Судот одржана на 18.01.2023 му предложи на Судот да утврди повреда на слободите и правата, поточно, слободата на уверување, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, на барателот Влатко Стојановски од Скопје, вработен во Друштвото за новинско-издавачка дејност МЕДИА ПЛУС Фокус ДООЕЛ Скопје, кому за време на настаните во Собранието на 27 април 2017 година, како акредитиран новинар не му било овозможено да известува и да ја информира јавноста за прашања од јавен интерес од конститутивната седница на Собранието, како последица

на непреземање на соодветни мерки од самата држава и нејзините органи согласно одредбите од член 16 ставови 1, 2 и 3, а во врска со член 110 став 1 алинеја 3 од Уставот, и врз таа основа, пресудата МАЛВП.705/2020 од 14.01.2021 година на Основниот Граѓански суд Скопје и пресудата ГЖ-2666/21 од 31.09.2021 година на Апелациониот суд во Скопје, да бидат ставени вон сила.

Во однос на првата точка од предлогот, Судот беше едногласен, одлучи да утврди повреда на правата на подносителот на барањето. Но, предлогот од точката 2 на судијата-известител, двете пресуди, на Основниот и на Апелациониот суд да бидат ставени вон сила, не го доби потребното мнозинство. По оваа точка се отвори расправа. Дел од судиите смета дека Уставниот суд не може да ги поништува пресудите на редовните судии, дека Судот само треба да утврди повреда, а одлуката на Судот да претставува основ за повторување на постапката пред редовните судови. На ваквото стојалиште се спротивставивме и сметавме дека Уставниот суд не треба само да утврди повреда, дека не е прифатлив предлогот пресудите да се стават вон сила, туку дека Судот има надлежност и дека единствен, правилен од уставен аспект, пристап е со одлуката со која утврдува повреда, да ги поништи двете пресуди. Во расправата се слушнаа многу дијаметрално спротивни стојалишта и аргументи. Ние во ова издвоено мислење ќе ги изнесеме нашите, имајќи предвид дека на седницата одржана на 12 јули 2023 година, мнозинството судии не го прифатија предлогот двете пресуди да бидат поништени, и со мнозинство гласови се одлучи за деклараторна одлука со која само се утврдува повреда.

Нашиот став е дека Уставниот суд има уставна надлежност, овластување и должност да ги поништува пресудите на редовните судови во случаи кога тие се извор на повреда на слободите и правата на граѓаните кои уживаат директна уставна заштита. Доколку правилно се толкуваат уставните вредности и норми, уставната поставеност, функцијата и надлежностите на Судот кои произлегуваат директно од Уставот и доколку правилно се толкува правната природа на Деловникот на Судот, особено членот 56 и 82, кај судиите не треба да постојат дилеми односно несомнено треба да биде утврдено дека Уставниот суд може да ги поништува пресудите на редовните судови.

Да појасниме, како што и претходно во повеќе наврати имаме нагласено, во однос на уставната поставеност на Судот. Уста-

вниот суд е врзан само за Уставот, тој е носител на т.н. „четврта“ уставно-судска власт, тој е над сите државни органи и не подлегува на начелото на поделба на власта. Уставниот суд е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста. Уставот е единствената гаранција во неговото делување и само така тој може да ја исполнува својата надлежност, да ја обезбедува супрематичноста на Уставот во правниот поредок, да ги заштитува темелните вредности на уставниот поредок, особено прворангираната „слободите и правата на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени во Уставот“. Факт е дека Уставот на Уставниот суд му доверува улога на директен, непосреден заштитник само на ограничен опфат на слободи и права на човекот и граѓанинот, оние кои се утврдени во член 110 алинеја 3 „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“. Но, и вака ограничениот опфат претставува исклучително значаен независен уставноправен механизам на заштита кој недвосмислено подрабира дека треба да биде ефективен.

Во однос на правната природа и карактеристики на Деловникот. Актот на судот, кој според нас несреќно е „крстен“ Деловник на судот, има *suī generis* правна природа и карактеристики, тој е единствен од таков вид во нашиот уставно-правен поредок. Тој извира од Уставот, помеѓу Уставот и Актот на судот не постои ништо друго, што на Деловникот на Судот му дава карактер и правна природа на уставна материја. Тој е над законите! Самиот факт што во актуелниот Деловник на Судот се регулираат прашања што во принцип ако не му се признае *suī generis* карактерот на истиот, не би можело да бидат предмет на „деловничка“ регулација, ја потврдува таквата правна природа на истиот. На пример, правно дејство на одлуките на Судот, времената мерка, статусни прашања за судиите, имунитетот на судиите, субјекти кои можат да иницираат постапка пред Судот итн. Актот на Судот претставува „подуставен пропис“!

Ова е според нас правилно и уставно толкување на уставната положба, функција и надлежност на Уставниот суд, како и на правниот карактер и правната сила на одредбите на Деловникот на Судот.

Доколку ова правилно се разбере, и низ ваква призма се анализира член 56 од Деловникот според кој „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” нашето прашање до судиите беше дали Судот воопшто има избор освен кога ќе утврди повреда, да го поништи поединечниот акт, во конкретниот случај две пресуди, на Основниот и на Апелациониот суд. Едноставно нема! Деловничките одредби се јасни, доколку Судот утврди повреда, зборовите „и во зависност од тоа ќе го поништи поединечниот акт” имаат императивна и кумулативна природа, тие не даваат можност за избор на судиите, туку јасно одредуваат „штом сте утврдиле повреда”, морате да ги поништите поединечните акти со кои е сторена повредата. Судиите се обврзани да постапуваат и да одлучуваат согласно Уставот и Деловникот, а веќе изнесов став дека Деловникот претставува уставна категорија и тој факт не може да се игнорира.

Одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни, секој е должен да ги почитува, и за нас е неприфатливо одлука на Уставен суд да добие карактер на „нов факт или доказ” како претпоставка да се повтори постапката пред редовните судови. Сметаме дека е неприфатливо одлучувањето дали одлуката на Уставниот суд претставува нов факт и доказ за повторување на постапката или не, да биде препуштена на редовните судови. Јасно ставивме на знаење дека за нас како судии е неприфатливо донесување на утврдувачка/деклараторна одлука, без да се одреди правната судбина на поединечните акти со кои истата е сторена. Во тој случај имаме само декларација, декларативна одлука „да повреда има, но дали последиците од таквата повреда ќе бидат отстранети”, не зависи од Уставниот суд, тоа ќе го цени некој друг. Недозволиво и неприфатливо стојалиште! Во тој контекст треба и правилно да се разбере член 82 од Деловникот „Со одлука со која Уставниот суд одлучува за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 на Уставот, Уставниот суд ќе го определи начинот на отстранувањето на последиците од примената на поединечниот акт или дејство со кои тие права и слободи биле повредени”. Со вакви аргументи се спротивставивме на колегите судии кои предлагаа и изгласаа Судот да ја утврди само повредата, без воопшто да се осврне на правната судбина на двете пресуди.

Во расправата, беа изнесени ставови со повикување на одредби од Законот за судовите, како членот 13 од Законот, според кој пресудите имале супериорна и неприкосновена природа, односно според кој „(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“. Беа изнесени ставови дека Законот за судовите бил системски, двотретински закон, и дека тој ја одредувал правната сила и карактеристики на пресудите. Реплицирањето на ваквите наводи е едноставна, Уставниот суд има надлежност да ја цени уставноста и на системските закони, во целина, или нејзини одредби, и кога го има тоа право и надлежност, беспредметно и ирелевантно е за Уставниот суд како некој закон ја определува и дава правни карактеристики на пресудата. Она што е релевантно е дали законските решенија се во согласност со Уставот. Во тој контекст, неспорно е дека одлуките на судовите, не може да се поистоветуваат со актите на кој било друг државен орган или организација со јавни овастувања. За разлика од другите субјекти, судската одлука потекнува од судската власт, на која Уставот и ја гарантира независноста. И ова е апсолутно точно! Но, оваа *differentia specifica* не го оправдува пристапот по кој уставно-судското преиспитување на судските одлуки, и уставно-судската санкција на пресудите на редовните судови, би било ограничено на деклараторен ранг. Таквото толкување не е ниту во духот на намерата на уставотворецот ниту пак во согласност со „словото“ на Уставот. Судството како посебна власт е уредено во точка 4 од одделот III на Уставот со наслов „Организација на државната власт“, каде се уредени всушност пиларите на власта и поделбата на законодавна, извршна и судска. Уставниот суд е уреден во посебен оддел IV од Уставот. Суштината тука е што за разлика од носителите и органите на законодавната, извршната и судската власт, Уставниот суд како орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста не подлежи на начелото на поделба на власта, Уставниот суд е врзан само за Уставот, тој е носител на т.н. четврта уставно-судска власт, тој е над сите државни органи. Уставот е единствената гаранција во неговото делување. Во тој контекст надлежност на Уставниот суд е да биде чувар на Уста-

вот, да ги обезбедува темелните вредности на поредокот – меѓу кои и основните слободи и права на човекот и граѓанинот, како и поделбата на власта, да биде и контролор на овие власти и истовремено да ја обезбедува нивната независност преку темелната вредност поделба на власта и принципот на „кочници и рамно-тежа“. Уставниот суд е тој кој ја штити независноста на судската власт, а со самото тоа е поставен над таа власт. Доколку Уставниот суд ја има таквата надлежност, а неспорно ја има, илузорно е да не може да се постави над судската власт вклучително и во преиспитување на нивните пресуди кога треба да одлучи за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, дали се во рамките на Уставот, дали се уставни.

Поаѓајќи од фактот дека уставната функција на Уставниот суд е да ги штити правата на човекот и граѓанинот, дека Уставот утврдува и дефинира во член 110 алинеја 3 непосредно и директно остварување на таа функција, произлегува дека на тој начин уставотворецот воспоставил уставно-судска заштита според начелото дека апсолутно сите акти и дејствија на државната власт, (поточно од носителите и органите на трите власти, законодавната, извршната и судската) на ист начин подлежат на оценка на нивната уставност, како и на уставно-судска заштита кога се во прашање правата и слободите на човекот и граѓанинот. Ако вака се толкуваат уставните вредности и норми, поставеноста на Уставниот суд, правната природа на Деловникот, јасно произлегува дека постои уставна обврска законодавецот при вршењето на уставните надлежности и овластувања, да внимава и во законските решенија да ја из земе неприкосновеноста на судските пресуди од уставно-судска контрола и санкција на Уставниот суд. Законодавецот мора да води грижа за правното дејство на одлуките на Уставниот суд, односно да обезбеди на уставно-судска контрола и уставно-судска санкција да подлежат сите акти на државната, јавната власт, на еднаков начин, со што би се обезбедило и еднакво правно дејство на одлуките на Уставниот суд. Тоа значи дека законодавецот кога со законско решение ги уредувал карактеристиките, правната природа и ефектот на пресудите на редовните судови морал да води грижа и за уставното барање тие да подлежат на уставно-судска контрола и санкција. Не може од ваквата уставна функција на Уставниот суд да бидат исклучени судските одлуки. Во таа смисла, пропуштањето на законодавецот ова прашање да го уреди во Законот за судовите, на никој начин не значи дека одредбите од член 13 од Законот за судовите, претставуваат изземање на пресудите на редовните судови од уставно-судска

контрола и преиспитување, како и од уставно-судска санкција која значи и нивно поништување. Неспорно е дека судските пресуди имаат неприкосновено дејство, неспорно е дека судските одлуки можат да се менуваат или укинуваат само од надлежните судови во постапка утврдена со закон, неспорно е дека 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 и дека секој е должен да ги почитува, но сè ова се однесува на останатите две гранки на државната власт, законодавната и извршната, на локалната како и на сите останати органи со јавни овластувања, кои подлежат на начелото на поделба на власта. Но, ваквите законски императивни норми и ефектите предвидени со нив не се и не можат да се однесуваат и за Уставниот суд.

Оттука, доколку Уставниот суд утврди повреда на уставно загарантирано право или слобода, тој недвосмислено, согласно и членовите 56 и 82 од Деловникот, ќе го определи начинот на отстранување на последиците од актот со кој е сторена повреда, вклучително и негово поништување. Какво било ограничување на Судот во остварувањето на ваквата функција би претставувало повреда на уставно утврдената положба, функциите и надлежностите на Уставниот суд, повреда и непочитување на Деловникот на Судот.

Друг аргумент во корист на нашите стојалишта е фактот дека во најголемиот број случаи на барања за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот кои се доставуваат до Уставниот суд, судските пресуди се наведуваат како извор на повреда на уставните права. Ставот на мнозинството судии според кој судските пресуди треба да бидат изземени од уставно-судската санкција - поништување, а истовремено признавање на овластувањата на Судот да ја применува оваа мерка на сите други поединечни акти и дејствија на останатите власти, претставува еден вид уставно-правна системска противречност. Имајќи предвид дека, според член 51 од Деловникот, само конечен или правосилен поединечен акт може да биде предмет на уставно-судска оценка, што значи пред исцрпување на судската контрола како расположлив правен лек за некои акти, дејствија, истите не можат ни да бидат предмет на барање за заштита упатено до Уставниот суд. Тоа значи дека во најголем број случаи пресудите на судовите се последен акт во низата од кои повредата на правата може да се отстрани со нејзина контрола и санкција, без разлика дали е донесена со судска одлука во процесот на обезбедување правна

заштита или со неуспехот на судскиот орган да ја утврди и отстрани повредата на правата сторени во претходните фази на одлучување за правата и слободите на човекот и граѓанинот. Оттука, правната елиминација на судските одлуки од делокругот на поништување на одлуката на Уставниот суд ги негира предусловите за ефективно дејство на одлуката на Уставниот суд во голем број случаи и го девалвира уставното значење на институтот барање за заштита на правата и слободите на човекот и граѓанинот, како непосредна директна уставна заштита од акти и дејствија на кој било носител на државната/јавната власт.

Понатаму, подложувањето на судските одлуки на уставно-судска контрола во постапката по барање за заштита на слободите и правата, како и изрекувањето санкција – поништување на пресудите, не е во спротивност или противречност на уставното начело за независност на судската власт, ниту на законските определби од Законот за судовите во однос на надлежностите, правните карактеристики и ефекти на судските пресуди. Напротив, овластувањето на Уставниот суд како орган надлежен за обезбедување на уставно-судска заштита во сите негови надлежности утврдени со Устав, вклучително и надлежноста за одлучување по барања за заштита на слободите и правата, е во функција на остварување на темелната вредност владеење на правото чија функција е во суштина да ги обезбеди и афирмира сите останати темелни вредности, а особено основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени во Уставот. Уставното значење и целта на институтот барање за заштита на слободите и правата не се постигнува со декларативно утврдување на постоење на повреда на правата, туку се постигнува со отстранување на последиците што произлегле од констатираната повреда, без разлика кој државен орган е донесувач на оспорениот акт.

Како што и подоле ќе може да се увиди во авторитетната одлука на Уставниот суд на Србија „само на тој начин овој институт (уставна жалба) може да преставува ефективен механизам за отстранување на последиците од утврдената повреда на правата, односно обезбедување на одлуката на Уставниот суд со таков ефект што во најголема можна мера ќе обезбеди ефикасен начин за отстранување на последици од утврдената повреда на уставните права и слободи”.

И ние, како и нашите колеги во Србија, во авторитетната одлука која интегрално ќе ја пренесам во ова издвоено мислење, сметаме дека:

„не постои однос на конкуренција или меѓусебно исклучување меѓу уставно утврдената надлежност на Уставниот суд за постапување по уставни жалби и законски утврдената надлежност на судовите од општа и посебна надлежност, ниту пак подложувањето на судските одлуки на уставно-судската контрола во постапката по уставна жалба имаат значење на уставно забранета вонсудска контрола на судски одлуки, бидејќи секако не се работи за одлучување „за иста работа“. Двата вида правна заштита се остваруваат во посебни и независни постапки, од независни тела, со цел под покровителство на Уставот во правниот поредок да се обезбеди целосна заштита на правата и слободите загарантирани со Устав, зашто целта на самиот Устав, регулирајќи го системот на редовна судска и посебна уставно-судска заштита, утврдил посебно средство за правна заштита во вид на уставна жалба, дозволена против поединечни акти и дејствија на сите државни органи, што неспорно ги опфаќа актите и дејствијата на судските органи”.

Идентично, во поткрепа на нашите ставови е и следново стојалиште на Уставниот суд на Србија „Судот смета дека во однос кој се карактеризира со експлицитно уставно воспоставување непосредна уставно-судска заштита на човековите права и слободи, со истовремено уставно определување дека судските одлуки се засноваат на Уставот (член 145 став 2), подразбира дека судските одлуки мора да ги почитуваат, пред сè, човековите права и слободи, како нивно вредносно јадро. Тргувајќи од значењето, систематското и смисловно-логичкото поврзување на соодветните норми на Уставот кои се однесуваат на улогата и местото на Уставниот суд во системот на јавната власт, а особено неговата улога во непосредната заштита на правата загарантирани со Уставот при одлучувањето по уставните жалби на граѓаните, произлегува дека ефектот на уставното начело врз независноста на судството (член 4 став 4 од Уставот) и начелото на „недопирливост“ на судските одлуки за вонсудските органи (член 145 ставови 3 и 4 од Уставот) треба да се разбере така што судските одлуки остануваат апсолутно „недопирливи“ за законодавната и извршната власт, кои го задржаа стандардното значење и ефект на принципот на независност на судството. Судските одлуки, сепак, не се „недопирливи“ за оценка дали ги прекршиле основните човекови права загарантирани со Уставот како што во постапката на нормативна контрола Уставниот суд ја оценува уставноста на законите и законитоста на прописите на извршната власт, така и во постапката на уставна жалба Уставниот суд ја оценува согласноста на судските одлуки со уставно загарантираните човекови права и слободи. Основата на двата вида постапки е намерата на уставотворецот сите акти на јавна власт да бидат подредени на Уставот, односно на правата загарантирани со Уставот. Од двете поста-

пки произлегува одлуката на Уставниот суд, со која не се врши „позитивна“ корекција ниту на законот, ниту на судската одлука. Како што е „природно“ од констатацијата на Уставниот суд дека правната норма не е во согласност со Уставот, произлегува и разбирливата и единствена можна последица дека општата норма го губи својството на важечко право, па констатацијата дека судска одлука со која е повредено „конкретно уставно право“ мора неминовно да следи невалидност (ништовност) на поединечен акт на судската власт што е во спротивност со Уставот. Останува недопрено правото на законодавниот орган да ја корегира „својата“ правна норма, со цел да ја усогласи со Уставот, како и правото на судската власт да ја преиспита и исправи сопствената одлука. Ниту Уставниот суд може да го пишува законот наместо законодавецот, ниту уставното судство наместо судот конечно да решава конкретни спорови и да ја преземе неговата надлежност. Иако таквите последици од одлуката на Уставниот суд не се изречно утврдени со Уставот, според Уставниот суд, воспоставувањето нормативна контрола и уставна жалба, Уставот имплицитно ги прифаќа.”

Во прилог на нашите аргументи, поради релевантноста на аргументите и во конкретниов случај, како компаративна анализа интегрално ќе ја цитираме одлуката на Уставниот суд на Република Србија со која е разрешен спор помеѓу Уставниот и Врховниот суд во однос на прашањето дали Уставниот суд може да ги поништува и укинува пресудите на редовните судови во Србија. За што станува збор?

Врховниот суд на Србија, на Општа седница на 28 септември 2009 година, усвоил заклучок со кој Уставниот суд не може да поништува и укинува судски одлуки и постапки во неговото постапување по уставни жалби. Во тој заклучок е наведено дека Уставниот суд може само да констатира повреда на човековите права, како што тоа го прави Европскиот суд за човекови права во Стразбур. Врховниот суд сметал дека Уставниот суд нема овластување да поништува и укинува судски одлуки, туку само може да утврди и да констатира дека некое човеково право или слобода е повредена со пресуда на редовен суд/ови, а таквата констатација би овозможило и би било основ оштетениот да оствари право на надомест на штета. Во ваквиот спор се вклучил и законодавецот кој во 2011 година, донесува Закон за изменување и дополнување на Законот за Уставниот суд („Службен весник Република Србија“ број 99/2011) во кој одредбата на член 92 став 2, ја изменува на начин што е одредено дека Уставниот суд може да ги поништи сите поединечни акти, освен актите, пресудите на редовните судови. Набрзо после тоа Уставниот суд, по сопствена иницијатива, покренува постапка за оценка на

уставноста на оваа одредба, за да на 20.12.2012.година донесе одлука дека оспорената одредба во делот кој гласи „освен судска одлука,, не е во согласност со Уставот и истата како таква ја укинува. Одлуката на Уставниот суд на Србија ИУз-97/2012 од 20.12.2012 година, ја пренесувам интегрално.

„Уставниот суд во состав: претседател д-р Драгиша Б. Слијепчевич и судиите д-р Оливера Вучич, д-р Марија Дракшич, Братислав Џокич, Весна Илич Прелич, д-р Горан Илич, д-р Агнеш Картаг Одри, Катарина Манолјович Андрич, м-р Милан Маркович, д-р Боса Ненадич, Милан Станич, д-р Драган Стојанович, м-р Томислав Стојкович, Сабахудин Тахирович и Предраг Четкович врз основа на член 167 став 1 точка 1 од Уставот на Република Србија, на седницата одржана на 20 декември 2012 година донесе

О Д Л У К А

Со решението на Уставниот суд бр.ИУз-97/2012 од 12 јули 2012 година, кое Судот го донел по сопствена иницијатива, во смисла на одредбата од член 168 став 1 од Уставот на Република Србија е поведена постапката за утврдување на уставноста на одредбата од член 89 став 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Уставниот суд, во делот кој гласи: „освен судската одлука“. Донесувајќи ја наведената одлука, Судот оцени дека основано се поставува прашањето за согласноста со Уставот на одредбата од Законот за изземање на судските одлуки од примената на мерката поништување како уставно-судска санкција за констатирана повреда на човековите или малцинските права и слободи загарантирани со Уставот. Врз основа на член 107 став 1 од Законот за Уставниот суд („Службен весник на Република Србија“ бр.109/2007 и 99/2011), Судот ја достави гореспоменатата одлука до Народното собрание на одговор. Со оглед на тоа што Народното собрание не достави одговор, Судот врз основа на одредбите од член 34 став 3 од Законот за Уставниот суд ја продолжи постапката и во спроведената постапка го утврди следното:

Уставот на Република Србија утврдил: дека Уставниот суд е самостоен и независен државен орган кој ги штити уставноста и законитоста, човековите и малцинските права и слободи, и дека одлуките на Уставниот суд се конечни, извршни и општо обврзувачки (член 166); дека може да се поднесе уставна жалба против поединечни акти или дејствија на државни органи или организации на кои им се доверени јавни овластувања, со кои се повредуваат или негираат човековите или малцинските права и слободи загарантирани со Уставот, доколку се исцрпени или не се обезбедени други правни средства за нивна заштита (член 170); дека секој е должен да ја почитува и изврши одлуката на Уставниот суд, дека Уставниот суд со својата одлука го уредува начинот на нејзиното извршување по потреба и дека извршувањето на одлуките на Уставниот суд е уредено со закон (член

171); дека организацијата на Уставниот суд, постапките пред Уставниот суд и правното дејство на неговите одлуки се уредуваат со закон (член 175 став 3). Согласно одредбите од член 89 ставови 2 и 3 кои беа содржани во основниот текст на Законот за Уставниот суд („Службен весник на Република Србија“ бр. 109/2007), донесен во ноември 2007 година, заради правна разработка на институтот уставна жалба, кој за прв пат во правниот систем на Република Србија, е воспоставен со Уставот од 2006 година, било пропишано:

„Кога Уставниот суд ќе утврди дека со оспорениот поединечен акт, односно дејство, е повредено или ускратено човеково или малцинско право и слобода загарантирано со Устав, ќе го поништи поединечниот акт, односно ќе го забрани неговото натамошно спроведување или ќе нареди спроведување на одредени дејствија и ќе определи во одреден рок да се отстранат штетните последици.

Одлуката на Уставниот суд со кој се усвојува уставната жалба е правен основ за поднесување барање за надомест на штета или отстранување на други штетни последици пред надлежниот орган, во согласност со закон.“

Одредбите од член 33 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Уставниот суд („Службен весник на Република Србија“ бр.99/2011), донесен во декември 2011 година, одредбите од член 89 ставови 2 и 3 од основниот текст на Законот се изменија и гласат:

„Кога Уставниот суд ќе утврди дека со оспорен поединечен акт или дејствие се повредени или ускратени човековите или малцинските права и слободи загарантирани со Устав, може да го поништи поединечниот акт освен судска одлука, да забрани натамошно извршување на дејствието или да определи преземање на друга мерка или дејствие со кое се отстрануваат штетните последици од утврдените повреди или ускратување на загарантираните права и слободи и да се определи начинот на правично задоволување на барателот.

Со одлуката со која се усвојува уставната жалба, Уставниот суд ќе одлучува и по барањето на подносителот на уставната жалба за надомест на материјална или нематеријална штета кога е поднесено такво барање“.

До влегувањето во сила на оспорените измени на Законот за Уставниот суд, Уставниот суд ги применуваше одредбите од член 89 од основниот текст на Законот и овластувањата, односно обврските што произлегоа од тие одредби од Законот во врска со новоформираниот уставен институт за уставни жалби определувајќи го како општ став на своето постапување, следното: 1) „по исклучок, кога Уставниот суд ќе ја прифати уставната жалба и ќе

утврди дека со оспорениот акт или дејствие се повредени или ускратени човековите или малцинските права и слободи, гарантирани со конкретна одредба од Уставот, а штетните последици не можат да се отстранат на друг начин, Судот во став 2, од одлуката го поништува поединечниот акт и предметот го враќа на органот чиј акт е поништен на повторна постапка и одлучување. Во тој случај, Судот може да определи донесување на нов акт и може да нареди завршување на постапката во најкраток можен рок“ и 2) „Кога Уставниот суд ќе утврди дека со оспорениот акт или дејство е повредено или ускратено човеково или малцинско право и слобода загарантирано со конкретна одредба од Уставот, Судот може да го поништи поединечниот акт, да забрани негово натамошно извршување или да нареди извршување на одредено дејствие и може да определи да ги отстрани штетните последици во одреден рок (пример: враќање во претходна состојба, надомест на штета, објавување на одлуката)“. Горенаведените правни ставови, кои се применуваат и во случаи кога предмет на спор биле одлуките на судовите, Уставниот суд ги темелеше на следниве околности:

1) дека согласно одредбите од член 89 ставови 2 и 3 од Законот за Уставниот суд кој предвидува дека, кога Уставниот суд ќе утврди дека со поединечен акт, односно дејствие е повредено или ускратено човеково или малцинско право и слобода загарантирано со Устав, ќе го поништи поединечниот акт т.е. ќе забрани понатамошно извршување или ќе нареди извршување на одредено дејство и ќе утврди дека штетните последици треба да се отстранети во одреден рок;

2) дека согласно член 8 став 1 од Законот на прашањата од постапката пред Уставниот суд кои не се уредени со овој закон, соодветно ќе се применуваат одредбите од соодветните процесни закони и

3) дека, во околности на тогашната моментална состојба на правното уредување на правилата на процесното право, усвојувачката одлука на Уставниот суд донесена во постапка за уставна жалба, не била предвидена како основа за каква било форма на повторно/ дополнително одлучување за правниот однос за кој органот на судската власт решавал, и притоа сторил повреда на правото загарантирано со Уставот, туку, била предвидена само можност за повторување на законски завршената граѓанска или кривична постапка, врз основа на одлуката на Европскиот суд за човекови права против Република Србија.

Уставниот суд постапувал согласно заземените ставови, па така до стапувањето во сила на спорната измена на Законот за Уставниот суд на 4 јануари 2012 година, ги поништувал оспорените судски одлуки кога утврдувал дека со оспорената судска одлука се повредуваат уставно загарантираните права. Во вршењето на

својата надлежност врз основа на поднесена уставна жалба против одлуките на судската власт, Уставниот суд се движеше во границите на својата уставна надлежност, испитувајќи ги оспорените судски одлуки до степен до кој е неопходно да се утврди дали донесувањето на судската одлука резултирала со повреда или ускратување на уставните права и слободи наведени во уставната жалба. Уставниот суд ги преиспитуваше судските одлуки во границите на причините наведени во уставната жалба, а мерката поништување на тие одлуки ја изрекол само во случаите кога сметал дека е потребно отстранување на последиците од утврдената повреда на уставните слободи и права. Притоа во случаите кога се констатирало дека повредата на правото загарантирано со устав настанала пред првостепениот суд, Судот ја поништил само одлуката на последниот инстанционен суд, така што тој суд во повторената постапка, по изјавениот правен лек, би ја отстранил повредата. Значи, ниту овластувањето дадено со Законот за поништување на одлуките на судовите, ниту постапувањето на Уставниот суд при изрекувањето на таа мерка, немале карактер на инстанциона контрола во однос на одлуките на судовите кои биле предмет на уставна жалба. Постигнатиот степен на заштита на уставните права и слободи, кој е постигнат со постапувањето на Уставниот суд по уставните жалби на горенаведениот, уставно заснован и законски пропишан начин, ја направи уставната жалба ефективна правна алатка во правниот систем на Република Србија, што се потврди и во правните толкувања на Европскиот суд за човекови права во изминатиот период на примена на одлуката од основниот текст на Законот. Оценката дека уставната жалба во правниот поредок на Република Србија е ефективен правен лек Европскиот суд ја искажа во пресудата „Винчиќ и други против Србија“ (претставка бр. 44698/06 и др.) од 1 декември 2009 година, во која „Судот е на мислење дека уставната жалба, во принцип, треба да се смета за ефективен домашен правен лек во смисла на значењето на член 35 став 1 од Конвенцијата во однос на сите претставки поднесени почнувајќи од 07.08.2008 година, како датум кога првите мериторни одлуки на Уставниот суд по основаноста на горенаведените жалби се објавени во „Службен весник на тужената држава“.

Оценувајќи ја уставноста на новото законско решение со кое судските одлуки се изземаат од мерки за поништување, што истовремено значи и стеснување на овластувањата на Уставниот суд да ја изрече мерката потребна за отстранување на утврдените повреди на уставните права и слободи, Судот утврди дека соодве-

тната одредба од Законот во оспорениот дел е неусогласен со Уставот, од следниве причини:

Поаѓајќи од фактот дека уставната функција на Уставниот суд е да ги штити човековите и малцинските права и слободи, покрај заштитата на уставноста и законитоста (член 166 став 1), и дека за непосредно остварување на таа функција, Уставот ја утврдува и дефинира уставната жалба како законско средство за заштита на човековите или малцинските права и слободи загарантирани со Устав, а кои се повредени и ускратени со поединечни акти или дејствија на државните органи или организации на кои им се доверени јавни овластувања (член 170), Судот е на мислење дека на тој начин уставотворецот воспоставил уставно-судска заштита според начелото дека апсолутно сите акти и дејствија на јавна власт, од претставниците на сите гранки на власта на ист начин подлежат на оцена на уставноста и уставно-судска заштита на човековите и малцинските права и слободи. Според сфаќањето на Уставниот суд, ваквото определување на Уставниот суд го обврзува и законодавниот орган при вршењето на овластувањата од член 175 став 3 од Уставот - со закон да го уреди правното дејство на одлуките на Уставниот суд, како и овластувањата од член 171 став 3 од Уставот - со закон да го регулира извршувањето на одлуката на Уставниот суд. Во оваа смисла, при правното уредување на дејството на одлуката на Уставниот суд, законодавниот орган е должен да пропише и да обезбеди подложување на уставно-судска контрола не само на сите акти на јавна власт, туку и еднакво дејство на одлуките на Уставниот суд, во форма на еднакви овластувања на Уставниот суд да изрекува одредени мерки. Согласно тоа со исклучувањето на судските одлуки од можноста за поништување на мерките, се нарушува уставното начело на општо и рамноправно подложување на актите од јавна власт на уставно-судска контрола на еднаков начин, односно барањето за еднакво дејство на одлуките на Уставен суд. Понатаму, Уставниот суд оцени дека со уставното овластување на законодавецот да го регулира правното дејство и извршувањето на одлуките на Уставниот суд, се ограничува уставното право утврдено во Уставот, Уставниот суд како самостоен и независен државен орган согласно член 171 став 2 од Уставот со своја одлука да го уреди начинот на нејзиното извршување како е потребно. Во таа смисла, Уставниот суд оцени дека определувањето на начинот на отстранување на штетните последици предизвикани од поединечен акт или дејство на кој било државен орган или носител на јавни овластувања, што резултирало со повреда или

ускратување на некое од правата или слободите гарантирани со Уставот, во суштина, има значење на уредување на начинот на извршување на одлуката на Уставниот суд со која е утврдена повреда или негирање на правата, односно слободата. Поради тоа, Судот оценува дека секое ограничување на Уставниот суд во однос на определување мерка или дејствие со кое се отстрануваат штетните последици од утврдената повреда на уставното право, не е во согласност со одредбите од член 171 став 2 од Уставот, а со тоа и со уставно утврдената положба на Уставниот суд во член 166 став 1 од Уставот.

Судот забележува дека во Република Србија, од формирањето на институтот уставна жалба, фактичката состојба покажува дека судските одлуки се најчест предмет на уставна жалба со кои се врши повреда на уставните права. Изземањето на судските одлуки од мерката поништување, а истовремено ограничување на овластувањата на судот да ја применува оваа мерка на (други) поединечни акти и дејствија како санкција, според тие извори на повреди на уставните права, исто така, претставува еден вид правно-системска противречност имајќи предвид дека, според Уставот, поединечните акти на државните органи и носителите на јавни овластувања подлежат на судска контрола во смисла на член 198 став 2 од Уставот, а пред исцрпување на судската контрола како расположлив правен лек не можат ни да бидат предмет на уставна жалба, со оглед на член 170 од Уставот, како и член 82 од Законот за Уставниот суд. Со ретки исклучоци произлегува дека условот за поднесување уставна жалба е исцрпување на расположливите правни средства за добивање правна заштита. Тоа значи дека во најголем број случаи одлуката на судскиот орган е последен акт во низата од кои повредата на правата може да се отстрани со нејзина контрола и поништување, без разлика дали е донесена со судска одлука во процесот на обезбедување правна заштита или со неуспехот на судскиот орган да ја отстрани повредата на правата сторени во претходните фази на одлучување за правата и обврските на лицата. Оттука, правната елиминација на судските одлуки од делокругот на поништување на одлуката на Уставниот суд ги негира предусловите за ефективно дејство на одлуката на Уставниот суд во голем број случаи и го девалвира уставното значење на воведувањето на институтот уставна жалба како универзално правно средство за заштита на уставните права и слободи од повреди сторени со акти и дејствија на кој било носител на јавна власт.

Разгледувајќи го спорното правно прашање од аспект на одредбите од член 4, член 143 став 1 и член 145 став 3 и 4 од Уставот, со кои се утврдува положбата и функциите на судската власт и овластувањето на одлуките на судската власт, Уставниот суд е на мислење дека подложувањето на судските одлуки на уставно-судска контрола во постапката по уставна жалба, како и со изрекувањето мерка поништување на одлуката на судот во врска со утврдувањето на Судот дека со одлуката на судската власт се повредени уставните права и слободи, не е во спротивност или противречност на уставното начело за независност на судската власт, ниту на уставни определби дека судската власт припаѓа на судовите од општа и посебна надлежност, дека судските одлуки се обврзувачки за секого и дека не можат да бидат предмет на вонсудска контрола, односно дека судската одлука може да ја разгледува само надлежниот суд, во постапка пропишана со закон. Напротив, овластувањето на Уставниот суд како орган надлежен за обезбедување на уставно-судска заштита во сите негови надлежности утврдени со Устав, вклучително и надлежноста за одлучување по уставни жалби, е во функција на остварување на уставното начело на владеењето на правото, кој според одредбите на член 3 од Уставот се заснова на неотуѓиви човекови права, а меѓу другото остварува уставни гаранции за човековите и малцинските права, независна судска власт и послушност на (секоја) влада на Уставот и законот. Од корелацијата на уставните одредби според кои воспоставувањето на правата и слободите гарантирани со Устав е претпоставка на владеење на правото, а уставната жалба е правен лек чија цел е заштита од повреди или ускратување на човековите или малцинските права и слободи гарантирани со Устав, што ги прават државните органи, Судот утврди дека уставното значење и целта на уставната жалба не се постигнува со декларативно утврдување на постоење на повреда на правата, туку се постигнува со отстранување на последиците што произлегле од констатираната повреда на уставните права и слободи, без разлика кој државен орган е донесувач на оспорениот акт. Услов за тоа е постоење на ефективен механизам за отстранување на последиците од утврдената повреда на правата, односно обезбедување на одлуката на Уставниот суд со таков ефект што во најголема можна мера ќе обезбеди ефикасен начин за отстранување на последици од утврдената повреда на уставните права и слободи. Судот смета дека не постои однос на конкуренција или меѓусебно исклучување меѓу уставно утврдената надлежност на Уставниот

суд за постапување по уставни жалби и законски утврдената надлежност на судовите од општа и посебна надлежност, ниту пак подложувањето на судските одлуки на уставно-судската контрола во постапката по уставна жалба имаат значење на уставно забранета вонсудска контрола на судски одлуки, бидејќи секако не се работи за одлучување „за иста работа“ двата вида правна заштита се остваруваат во посебни и независни постапки, од независни тела, со цел под покровителство на Уставот во правниот поредок да се обезбеди целосна заштита на правата и слободите загарантирани со устав, за што целта на самиот Устав, регулирајќи го системот на редовна судска и посебна уставно-судска заштита, била да утврди посебно средство за правна заштита во вид на уставна жалба, дозволена против поединечни акти и дејствија на сите државни органи, што неспорно ги опфаќа актите и дејствијата на судските органи. Уставниот суд оцени дека оспорената измена на Законот за уставниот суд, со која се исклучува можноста Уставниот суд да поништи судска одлука поради повреда на уставно загарантираните човекови права и слободи, не се заснова на објективно толкување на односот што произлегува од уставниот концепт на непосредна уставно-судска заштита на основните човекови права и слободи утврдени со одредбите од член 166 и член 170 од Уставот, кој по позитивен редослед му припаѓа на Уставниот суд, и начелото на независност на судската власт, кое во доменот на утврдување на овластувањето на судските одлуки е отелотворено во уставните наредби дека судските одлуки се обврзувачки за секого, дека не можат да бидат предмет на вонсудска контрола и дека судската одлука може да ја преиспита само надлежниот суд, во постапка пропишана со закон, утврдена со одредбите од член 145 ставови 3 и 4 од Уставот. Судот смета дека во однос кој се карактеризира со експлицитно уставно воспоставување непосредна уставно-судска заштита на човековите права и слободи, со истовремено уставно определување дека судските одлуки се засноваат на Уставот (член 145 став 2), подразбира дека судските одлуки мора да ги почитуваат, пред сè, човековите права и слободи, како нивно вредносно јадро. Тргувајќи од значењето, систематското и смисловно-логичкото поврзување на соодветните норми на Уставот кои се однесуваат на улогата и местото на Уставниот суд во системот на јавната власт, а особено неговата улога во непосредната заштита на правата загарантирани со Уставот при одлучувањето по уставните жалби на граѓаните, произлегува дека ефектот на уставното начело врз независноста на судството (член 4

став 4 од Уставот) и начелото на „недопирливост“ на судските одлуки за вонсудските органи (член 145 ставови 3 и 4 од Уставот) треба да се разбере така што судските одлуки остануваат апсолутно „недопирливи“ за законодавната и извршната власт, кои го задржаа стандардното значење и ефект на принципот на независност на судството. Судските одлуки, сепак, не се „недопирливи“ за оценка дали ги прекршиле основните човекови права загарантирани со Уставот како што во постапката на нормативна контрола Уставниот суд ја оценува уставноста на законите и законитоста на прописите на извршната власт, така и во постапката на уставна жалба Уставниот суд ја оценува согласноста на судските одлуки со уставно загарантираните човекови права и слободи. Основата на двата вида постапки е намерата на уставотворецот сите акти на јавна власт да бидат подредени на Уставот, односно на правата загарантирани со Уставот. Од двете постапки произлегува одлуката на Уставниот суд, со која не се врши „позитивна“ корекција ниту на законот, ниту на судската одлука. Како што е „природно“ од констатацијата на Уставниот суд дека правната норма не е во согласност со Уставот, произлегува и разбирливата и единствена можна последица дека општата норма го губи својството на важечко право, па констатацијата дека судска одлука со која е повредено „конкретно уставно право“ мора неминовно да следи невалидност (ништовност) на поединечен акт на судската власт што е во спротивност со Уставот. Останува недопрено правото на законодавниот орган да ја коригира „својата“ правна норма, со цел да ја усогласи со Уставот, како и правото на судската власт да ја преиспита и исправи сопствената одлука. Ниту Уставниот суд може да го пишува законот наместо законодавецот, ниту уставното судство наместо судот конечно да решава конкретни спорови и да ја преземе неговата надлежност. Иако таквите последици од одлуката на Уставниот суд не се изречно утврдени со Уставот, според Уставниот суд, воспоставувањето нормативна контрола и уставна жалба, Уставот имплицитно ги прифаќа.

Функцијата на Уставниот суд утврдена со Устав не е само самостојна заштита на уставноста и законитоста, туку и заштита на човековите и малцинските права и слободи (член 166 став 1 од Уставот). Како што правата и слободите загарантирани со Устав се индиректно заштитени со заштитата на начелата на уставност и законитост, така посебниот избор на човековите и малцинските права како објект на уставна заштита покажува дека Уставот ја има предвид директната заштита на тие права.

За да се спречи натамошна повреда на правото загарантирано со Уставот, неопходно е да се утврди правна невалидност на поединечен акт, со тоа што е разумно да се очекува од надлежниот суд да утврди правна состојба што одговара на правното сфаќање на Уставниот суд. Ако главната цел на поднесувањето уставна жалба е заштита на повредено или загрозено право, тогаш разумно е да се очекува дека одлуката на Уставниот суд, кој треба да ја обезбеди таа заштита и ефективно да ја отстрани повредата на основното право, ќе биде соодветна за оваа цел. Само ако вака обезбедената заштита се покаже како недоволна, можно е Уставниот суд да го продолжи дејството на својата одлука со, покрај отстранувањето на противуставниот поединечен акт, одредувајќи го начинот на правично задоволување. Тоа значи дека исправката на поединечен акт не е доволна, но несомнено е првиот и најважен резултат на одлуката на Уставниот суд, со која се утврдува дека со поединечен акт е повредено човеково или малцинско право доколку ова правно дејство не се препознано со одлуката на Уставниот суд, тогаш во не толку ретки случаи уставната заштита би била теоретска и илузорна. Неразумно би било да се остави во сила единствен акт со кој се повредуваат правата загарантирани со Устав, повикувајќи се на уставната заповед што ја исклучува можноста за вонсудско преиспитување на судските одлуки.

Од сите наведени причини, Судот оцени дека со исклучувањето на актите на судската власт од примената на мерката поништување се повредува уставното начело на општо и рамноправно подложување на актите од јавна власт на уставно-судска контрола, како да не постои уставна основа за законско пропишување на различни овластувања на Уставниот суд, односно различни дејствија на одлуките на Уставниот суд донесени за заштита на правата и слободите загарантирани со Устав, ниту пак за утврдување на тие разлики кои би се засновале на видот на оспорени акти во зависност на која гранка од власта припаѓа создавачот на оспорениот акт. Според тоа, оценувајќи дека исклучувањето на судските одлуки од можноста за поништување не се заснова на никаква уставно-правна основа и причина, Судот ја утврди неусогласеноста на оспорената одредба од Законот во наведениот дел со Уставот, врз основа на одредбите од член 42а став 1 точка 2) и член 45 точка 1) од Законот за Уставниот суд, Уставниот суд донесе одлука како во изреката на оваа одлука.

Врз основа на член 168 став 3 од Уставот, престанува да важи одредбата од член 89 став 2 од Законот за Уставниот суд наведена во изреката, во делот кој гласи „освен судската одлука“, престанува да важи со денот на објавувањето на одлуката на Уставниот суд во „Службен весник Република Србија“.

Сметаме дека заклучокот кој може да се извлече од оваа стојалиште на Уставниот суд на Србија, е апсолутно прифатлив. Спротивните стојалишта на ова, по наше уверување подразбираат, Уставниот суд да ги потценува и девалвира не само уставно загарантираните права и слободи на човекот и граѓанинот, туку и сопствената поставеност, функција и надлежност, да биде чувар на Уставот. Спротивните стојалишта на овие ја прават уставната заштита на слободите и правата, бесмислена и деклараторна.

Сите погоре изнесени наши лични аргументи, поткрепени со стојалишта на нашите колеги од Уставниот суд на Србија, сметаме дека доволно ја разјаснуваат дилемата која се појави пред колегите во Уставниот суд.

3. Во контекст на изнесеното, во конкретниот случај сметаме дека Судот требаше во согласност со член 56 од Деловникот, кога утврдил повреда на слободите и правата на подносителот на барањето, неопходно е да ги поништи и Пресудата МАЛВП-705/20 од 14.04.2021 година од Основниот граѓански суд Скопје и Пресудата ГЖ-2666/21 од 30.09.2021 година на Апелациониот суд Скопје со кои повредата била сторена. Но, за жал при едногласно утврдена повреда на уставно загарантирани права, мнозинството судии со неодлучноста да ги поништи двете пресуди, постапувајќи спротивно од Деловникот и Уставот, го спречи Судот да ја оствари својата суштинска улога на чувар на уставноста, заштитник на слободите и правата на човекот и граѓанинот.

Судии на Уставниот суд,
д-р Дарко Костадиновски
Насер Ајдари
(У.бр.146/2021 од 12.07.2023)

87.

У.бр.54/2020

- Забрана на дискриминација по основ на пол

Подносителот на барањето смета дека со донесувањето на оспорените решенија судовите дискриминаторски се поставиле, на начин што не ги прифатиле како оправдани причините за каснењето на рочиштето наведени од подносителката, заради што смета дека била дискриминирана по основ на пол. Во конкретниот случај, причините за поднесување на барањето за заштита на слободи и права што се однесуваат на забрана од дискриминација по основ на пол, се темелат на незадоволството од неуспехот во спорот, а не на релевантни факти и докази дека таквото одлучување на надлежниот суд било исклучиво заради личните својства на барателката како индивидуа–жена во вториот месец од бременоста, како единствена причина од која судот се раководел при формирањето на правното мислење и одлучувањето. Фактот што судот не ги прифатил причините за закаснувањето на рочиштето како оправдани, не се критериум за дискриминаторска основа.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 алинеја 2 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 27.09.2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето на Емилија Петковска од Скопје, за заштита на слободите и правата што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол.

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

Образложение

I

Емилија Петковска од Скопје, застапувана од адвокат Весна Јовановска од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот, а кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на половоа припадност, сторени со Решението П4-47/19 година од Основниот суд во Битола од 23.12.2019 година и Решението ГЖ-207/20 година на Апелациониот суд во Битола од 04.02.2020 година.

Според наводите во барањето, Решението на Основниот суд Битола П4-47/19 од 23.12.2019 година и Решението на Апелациониот суд Битола ГЖ 207/20 од 04.02.2020 година, биле засновани на дискриминаторска основа поради личните својства на тужителката сега подносител на барањето Емилија Петковска од Скопје, бидејќи со донесените одлуки на судот ѝ бил оневозможен еднаков третман и остварување на правата во судска постапка само поради нејзините лични својства како индивидуа – жена која била во вториот месец од бременоста, што е забранета основа за различен третман во согласност со член 110 алинеја 3, а во врска со член 9 од Уставот.

Имено, според подносителката, видно од донесените решенија на Основниот и Апелациониот суд во Битола очигледна била дискриминацијата по основ на пол со оглед дека поради состојбата на бременост во која се наоѓала, судот одлучил да не го прифати предлогот за враќање во поранешна состојба, односно не го сметал како оправдана причина влошувањето на здравствената состојба, како резултат на мачнини и гадења проследени со главоболка и повраќање во текот на патувањето од Скопје до судот во Битола на закажаната расправа за распит на странки.

Понатаму, во барањето се наведува дека во конкретниов случај очигледен бил нееднаквиот третман од страна на судот кон подносителката од причини што од една страна судот констатирал

дека како оправдана причина за враќање во поранешна состојба претставувало ненадејно влошување на здравствената состојба, но оваа причина не ја сметал за оправдана кон подносителката Емилија бидејќи бременоста ја толкувал како предвидлива околност што значело дека судот произволно давал толкување, како да бил медицинско лице.

Ваквото толкување на судот било далеку од правилно и разумно бидејќи бременоста не претставува болест, како што судот ја третирал во случајот, тоа е состојба во која се наоѓа жената во одреден период од својот живот во која истата нормално и непречено функционира и ги извршува своите секојдневни основни активности, обврски, права, работни способности и должности.

Видно и од исказите на медицинските лица при распитот во постапката по поднесениот Предлог за враќање во поранешна состојба на ден 23.12.2019 година, јасно стои дека на секој човек може да му се појави гадење и повраќање при патување, која околност претставува оправдана причина што е видно и од законските одредби и претставува основ за прифаќање на предлогот за враќање во поранешна состојба.

Според подносителот се поставува прашањето дали ако тужителката во возилото починела, наместо да ѝ биде лошо, дали оваа околност судот ќе ја сметал како оправдана за враќање на предметот во поранешна состојба и за приложените медицински потврди ќе утврдел дека нема да имаат значење за оправданоста на предлогот, бидејќи истите би биле изведени после судењето.

Оттука, очигледен бил различниот третман на судот кон подносителката Емилија Петковска поради нејзината состојба на бременост, истиот не бил објективно и разумно оправдан и во судската постапка претставува дискриминација по основ на пол што е забранета основа за различен третман во согласност со член 110 алинеја 3, а во врска со член 9 од Уставот.

Врз основа на наведеното подносителот бара Уставниот суд да донесе одлука со која се утврдува повреда на правото на забрана на дискриминација (заштита на правото на недискриминација) по основ на пол, Судот да ги поништи Решението П4-47/19 од Основниот суд во Битола од 23.12.2019 година и Решението ГЖ-207/20 на Апелациониот суд во Битола од 04.02.2020 година, Судот да го усвои барањето за надомест на материјална штета на подносителката во износ од 55.500,00 денари на име платени

трошоци во постапката, Судот да го усвои предлогот за враќање во поранешна состојба на постапката по предметот П4-47/19 година од Основниот суд во Битола од 07. 11.2019 година. Исто така, подносителот на барањето предлага Судот да донесе решение за запирање на извршувањето на донесените решенија до донесување на конечна одлука.

II

Судот на седницата врз основа на приложените докази утврди дека:

Со Решението П4 – 47/19 од 07.11.2019 година, Основниот суд Битола, постапувајќи во правната работа на тужителите Драге Петков, Виолета Петкова, Емилија Петковска, Горѓи Петковски, Томислав Ѓошев, Никита Ѓошев, Златко Видински, Валентина Видинска, Славчо Петковски и Божица Петковска, сите од Скопје, против тужениот Флај Медија од Прилеп, по основ надомест на штета поради неисполнување на договори, вредност на спорот 196.600,00, констатирал дека тужбата се смета за повлечена и ги задолжил тужителите на име на парнични трошоци на тужениот да му исплатат износ од 46.800,00 денари во рок од 15 дена од приемот на решението.

Во образложението на решението е наведено дека судот постапувајќи во правната работа по тужба на тужителите против тужениот за надомест на штета, на одржаното рочиште од 18.09. 2019 година, донел решение со кое закажал главна расправа по предметот која требало да се одржи на 07.11.2019 година во 10:00 часот.

На одржаното рочиште од 07.11.2019 година, присутен бил само полномошникот на тужениот, а полномошникот на тужителите како и тужителите не се јавиле на закажаниот термин за рочиште.

Рочиштето започнало во 10:00 часот, Судот почекал 10 минути, па со оглед на тоа дека никој од тужителите не се јавил и не го оправдал изостанокот, полномошникот на тужениот предложил тужбата да се смета за повлечена поради недоаѓање на тужителите.

Согласно таквиот предлог судот утврдил дека се исполнети условите од член 280 став 1 од Законот за парничната постапка, а во врска со член 277 став 1 од истиот закон, па со примена на истиот донел решение со кое констатирал дека тужбата на тужи-

телите се смета за повлечена заради недоаѓање на тужителите, по што и изготвил формално решение во кое покрај одлуката за повлекување на тужба и согласно приложениот трошковник на тужениот, а врз основа на член 152 став 1 од ЗПП, определил трошоци предизвикани во постапката.

Со закаснување, полномошникот заедно со тројца од тужителите пристигнале во Судот, но рочиштето веќе било завршено.

По дознавање на фактот дека рочиштето е завршено, тужителката се упатила до надлежна здравствена установа во Битола каде ѝ бил извршен преглед од доктор на брзата помош и ѝ е даден специјалистички упат за преглед на гинекологија, на кој била констатирана бременост во втори месец, како резултат на која, во комбинација со патувањето се појавил зголемен интензитет на мачнини, гадење, главоболка и ѝ е даден совет за мирување и редовни контроли.

Основниот суд Битола, на ден 18.11.2019 година, по електронски пат до полномошникот на тужителите доставил Решение П4-47/19 од 07.11.2019 година, со кое тужбата на тужителите се смета за повлечена, заедно со покана за закажано рочиште за ден 23.12.2019 година, по претходно поднесен Предлог за враќање во поранешна состојба.

Тужителите и нивниот полномошник, не го искоритиле правото на жалба против ваквото решение до Апелациониот суд во Битола, па по истекот на рокот од 15 дена за право на жалба, решението станало правосилно.

По одржано рочиште по повод предлогот за враќање во поранешна состојба на ден 23.12.2019 година, Судот, врз основа на изведените докази, донел Решение П4-47/19 од 23.12.2019 година, со кое Предлогот за враќање во поранешна состојба се одбива како неоснован и ги задолжил тужителите со трошоци во постапката.

Во образложението на решението, се наведува дека тужителите, преку нивниот полномошник, поднеле до судот предлог за враќање во поранешна состојба, во кој наведуваат дека одејќи на пат за Битола за судење пред Основниот суд Битола, морале повеќе пати да застануваат бидејќи еден од тужителите била бремена жена и истата имала мачнини и повраќање, како резултат на што пристигнале во судот со мало задоцнување. Во предлогот појасниле дека побарале да стапат во контакт со судечкиот судија со цел да го известат дека ќе задоцнат и дека се јавиле кај слу-

жбеник во граѓанското одделение во судот, со цел да го најават закаснувањето и дека веднаш после рочиштето била изготвена службена белешка согласно која судот ги утврдил причините за закаснувањето.

Тужениот, преку својот полномошник, поднел писмен одговор на предлогот, потоа и поднесок со кој го оспорил предлогот на тужителите, при што навел дека во конкретниот случај не станува збор за закаснување или пропуст на полномошникот на тужителите, туку на еден од тужителите кој и не морало да дојде на рочиштето, па со оглед на тоа што причина за закаснувањето не бил кај полномошникот-адвокат предложил да се одбие предлогот.

На одржаното рочиште по предлогот тужителите останале на наводите од предлогот со дополнување дека во случајот станувало збор за бремена странка за која морало да се вози полека, а дека поткрепа за таквата состојба произлегува и од приложените медицински потврди.

Тужениот на рочиштето преку полномошникот останал на наводите од одговорот на предлогот и поднесок со дополнување дека приложените докази од тужителите не биле веродостојни, односно не биле уредни бидејќи доказите биле прибавени по завршување на рочиштето со цел судот да се доведе во заблуда.

На овој начин судот, имајќи ги предвид изнесените наводи на полномошниците на странките, извршил увид во списите по предметот П4-47/19, ги прочитал доказите кон предлогот и тоа медицинските потврди, исказите на докторите сослушани како сведоци, па утврдил дека предлогот е неоснован, бидејќи на одржаното рочиште од 07.11.2019 година, судот на записник констатирал дека тужителите уредно се повикани, преку нивниот полномошник, не се јавиле и притоа не го оправдале изостанокот, па со оглед на предлогот на полномошникот на тужениот тужбата да се смета за повлечена, судот донел решение за повлекување на тужбата и определил трошоци. Ова решение тужителите не го обжалиле.

Во случајов не станува збор за причина за пропуштањето кај полномошникот на тужителите, туку на еден од тужителите кој и не морало да оди на рочиште. Доколку полномошникот на тужителите се јавел на судењето не можело да дојде до повлекување на тужбата. Без оглед на тоа што било укажано дека ќе се изведува доказ со распит на странки и да не дојдел ниту еден од тужи-

телите, со присуството само на полномошникот на истите, немало да има ваква состојба.

Според судот, сопствената организациона слабост и пропуст, согласно судската пракса во однос на предметите кај враќање во поранешна состојба не претставува оправдана причина за пропуштање. Понатаму судот наведува кои околности можат да се сметат како оправдани, а тоа се оние кои не можат да се предвидат.

Судот утврдил дека не постои случај за оправдано пропуштање на рочиштето. Тужителите требало да направат добра процена за патувањето и добро да се организираат, односно да тргнат порано и патувањето да биде со паузи имајќи предвид дека еден од тужителите - жена е бремена.

Понатаму, приложените медицински потврди за судот немало никакво значење во однос на оправданоста на предлогот, тргнувајќи од веќе утврдените и констатирани факти. Ова дотолку повеќе што документите биле извадени после судењето, така што ако станувало збор за критична здравствена состојба на бремената жена, тужителката требало веднаш да оди во болница во Прилеп или Битола, а не прво да оди на судење, па во болница, дотолку повеќе што таа имала свој полномошник адвокат и на судење можел да дојде адвокатот.

Наводите дека задоцнувањето на тужителите било најавено кај службеник во судот, не можело да се прифати како оправдана причина за пропуштање на рочиштето, од причини што судечкиот судија не бил информиран околу тоа дека ќе има задоцнување од тужителите, меѓутоа и во една таква ситуација тужителите биле должни да се информираат во судот дали се прифаќа задоцнувањето или одлагањето што во случајот не било сторено.

Понатаму, судот во решението наведува дека тужителите требало да имаат предвид дека судот не може, при ситуација кога тужителот задоцнил на судење, а бил уредно известен, а од друга страна има предлог на спротивната страна да се донесе решение за повлекување на тужбата, тоа да не го направи.

Незадоволни од донесеното Решение на Основниот суд Битола П4-47/19 од 23.12.2019 година, тужителите изјавиле жалба.

Одлучувајќи по изјавената жалба, Апелациониот суд Битола донел Решение ГЖ-207/20 од 04.02.2020 година, со кое жалбата

на тужителите ја одбил како неоснована, го потврдил Решението на Основниот суд Битола П4-47/19 од 23.12.2019 година и го одбил барањето на тужениот за надомест на второстепени трошоци како неосновано, прифаќајќи ги причините дадени од страна на првостепениот суд за неоснованост на предлогот за враќање во поранешна состојба.

Ова со оглед на утврдениот факт дека на рочиштето од 07.11.2009 година, не се јавил полномошникот на тужителите, па тужбата се смета за повлечена, како и од причина што оправдани причини во смисла на член 109 став 1 од Законот за парничната постапка, се случки, настани кои се неотстранливи или непредвидливи, па околноста што тужителите и нивниот полномошник задоцниле на закажаното рочиште за главна расправа поради тоа што на бремената тужителка ѝ се sloшило од патувањето, не може да се прифати како непредвидлив настан, поради кој полномошникот на тужителите не можел да пристапи навремено на закажаното рочиште, а следствено на тоа и како оправдана причина за пропуштањето, бидејќи таа знаела за својата состојба и требало да предвиди дека може да се најде во таква ситуација.

III

Според 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 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, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

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 забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Од наведените уставни одредби произлегува една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот. Во

сферата на овие слободи и права спаѓа и еднаквоста на граѓаните независно од полот и заштитата од дискриминација по овој основ, кое право е субјективно право поврзано со човековата личност, а Уставот го овозможува гарантирањето на забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол од страна на Уставниот суд, согласно член 110 став 1 алинеја 3.

Во член 50 став 1 од Уставот е утврдено дека 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 на начелата на приоритет и итност.

Од страна на подносителката на барањето не е поведена постапка за граѓанско-правна заштита од дискриминација пред Основниот суд, согласно Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Во член 14 од Европската конвенција за човекови права и основни слободи е предвидено 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.

Член 1 од Протоколот 12 кон Европската конвенција за човекови права и основни слободи предвидува општа забрана на дискриминацијата, притоа со ставот 1 е предвидено дека уживањето на секое право предвидено со закон ќе биде обезбедено без дискриминација врз која било основа како пол, раса, боја, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, поврзаност со национално малцинство, имот, раѓање или друг статус, а со ставот 2 се предвидува дека никој не смее да биде дискриминиран од страна на јавен орган по која било основа наведена во ставот 1.

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

на дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во барањето, според член 52 од Деловникот на Судот, 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.

Според тоа, од аспект на исполнетоста на условите од член 51 и член 52 од Деловникот, за барање за заштита на слободи и права, поконкретно повреда на слободи и права кои се под уставно-судска заштита, бараната заштита да биде во определениот рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, видно од доставените податоци од страна на Основниот суд во Битола, Судот, утврди дека во конкретниот случај, исполнети се условите за мериторно одлучување по барањето.

Испитувајќи дали наводите дека со предметните одлуки судовите сториле повреда на забраната на дискриминација на подносителката на барањето по основ на пол, односно поради личните својства на подносителката како индивидуа – жена, која се наоѓала во вториот месец од бременоста, со кои ѝ бил оневозможен еднаков третман и остварување на правата во судска постапка, Судот, цени дека се неосновани.

Согласно член 80 став 1 од Законот за парничната постапка, странките можат да преземаат дејствија во постапката лично или преку полномошници, но судот може да ја повика странката која има полномошник пред судот лично да се изјасни за фактите што треба да се утврдат во парницата, а согласно став 2 од истиот член, странката што ја застапува полномошник може пред суд и да дава изјави и покрај својот полномошник.

Согласно член 83 став 1 од Законот за парничната постапка, дејствијата во постапката што полномошникот ги презема во границите на полномошното имаат исто правно дејство како да ги презела самата странка.

Согласно член 249 од истиот закон, кога нема други докази или кога и покрај изведените други докази е потребно да се утврдуваат важни факти, на предлог на странка судот може да определи доказ со сослушување на странки.

Член 253 од истиот закон, во став 1 пропишува дека поканата за рочиштето на кое ќе се изведува доказ со сослушување на странките се доставува лично до странката, односно до лицето што ќе се сослуша за странката. Ставот 2 пропишува дека ако странката има полномошник, поканата за рочиштето на кое ќе се изведува доказ со сослушување на странката или на лицето кое треба да се сослуша за странката, се доставува до полномошникот, кој е должен за тоа да ја извести странката, а согласно став 3 од истиот член во поканата од ставовите (1) и (2) на овој член ќе се назначи дека на рочиштето ќе се изведува доказ со сослушување на странките и дека странката што ќе дојде на рочиштето може да биде сослушана во отсуство на другата странка.

Последица од неприсуство е сослушување на другата страна согласно член 250 став 2 од Законот за парничната постапка, па согласно член 254 став 2 од истиот закон, Судот, со оглед на сите околности, ќе оцени од какво значење е тоа што странката не дошла на сослушувањето или што одбила да даде исказ.

Законот за парничната постапка, во член 280 став 1 пропишал дека ако на првото рочиште за главна расправа, како и на некое подоцнежнo рочиште не дојде тужителот кој уредно е поканет, а изостанокот не го оправдал, тужбата се смета за повлечена согласно со член 277 став (1) од Законот кој гласи: Ако на подготвителното рочиште не дојде тужителот кој уредно е поканет, а изостанокот не го оправда, тужбата се смета за повлечена, ако со тоа се согласил тужениот, а ако тужениот не е присутен, тужбата ќе се смета за повлечена ако во рок од осум дена по приемот на известувањето за повлекувањето не се изјаснил дека на тоа се противи.

Во конкретниот случај, користејќи го правото од Законот за парничната постапка, подносителката на барањето ангажирала полномошник адвокат да ја застапува во парницата и преку истиот да презема дејствија.

Во текот на постапката истата била повикана, преку полномошникот, како странка, со цел да се изведе доказ со распит на странки, па подносителката на 07.11.2019 година, тргнала на пат за Битола на закажано рочиште во едно возило заедно со уште двајца други тужители и нивниот заеднички полномошник. Факт е дека подносителката, која била во втор месец од бременоста, имала мачнини и тегоби во текот на патувањето, поради што биле принудени во неколку наврати да застануваат и прават паузи за-

ради што и закасниле на закажаното рочиште. Судот утврдил дека се исполнети условите од член 280 став 1 од Законот за парничната постапка, а во врска со член 277 став 1 од истиот закон, па донел решение со кое констатирал дека тужбата на тужителите се смета за повлечена заради недоаѓање на тужителите, а видно од записникот за усна јавна расправа од 18.09.2019 година, полномошникот на тужителите бил уредно известен за датумот и часот на следното закажано рочиште.

Против наведеното решение не е поднесена жалба и истото е правосилно.

Тужителите, преку полномошникот, поднеле предлог за враќање во поранешна состојба со образложение дека причина за задоцнувањето на рочиштето била состојбата на подносителката на барањето која била во втор месец од бременоста, имала мачнини и тегоби во текот на патувањето и со тоа подносителката и другите тужители и нивниот полномошник биле принудени да прават паузи при патувањето.

Ваквиот предлог, од страна на првостепениот суд е одбиен како неоснован, меѓу другото со образложение дека причината за повлекување на тужбата е кај полномошникот на тужителите, кој бил должен благовремено да дојде на рочиштето, а не кај подносителката на барањето која била поканета како странка и не морала да присуствува.

Одлучувајќи по изјавената жалба, Апелациониот суд во Битола, донел Решение ГЖ бр.207/20 од 04.02.2020 година, со кое ја одбил жалбата на тужителите како неоснована и го потврдил Решението П4 бр.47/19 од 23.12.2019 година на Основниот суд во Битола.

Имено, во барањето, како акт со кој смета дека се повредени слободите и правата односно правото за забрана од дискриминација, подносителката ги посочува Решението на Основниот суд Битола П4 47/19 од 23.12.2019 година и Решението ГЖ-207/20 од 04.02.2020 година на Апелациониот суд во Битола. Во конкретниот случај, наведените одлуки претставуваат акт на надлежен суд донесен во конкретна постапка за граѓански спор по основ надомест на штета поради неисполнување на договори помеѓу две страни, со правна завршница од која барателката заедно со останатите 9 тужители останала незадоволна.

Барателката смета дека со донесувањето на наведените решенија судовите дискриминаторски се поставиле, на начин што

не ги прифатиле како оправдани причините за каснењето на рочиштето наведени од подносителката, заради што смета дека била дискриминирана по основ на пол.

Во конкретниот случај, барателката, причините за поднесување на барањето за заштита на слободи и права што се однесуваат на забрана од дискриминација по основ на пол, ги темели на незадоволството од неуспехот во спорот, а не на релевантни факти и докази дека таквото одлучување на надлежниот суд било исклучиво заради личните својства на барателката како индивидуа – жена во вториот месец од бременоста, како единствена причина од која судот се раководел при формирањето на правното мислење и одлучувањето.

Видно, од содржината на посочените поединечни акти - решенија, не произлегува повреда на конкретни слободи и права. Од содржината на презентираниите судски одлуки, може да се констатира, дека првостепениот и второстепениот суд, постапувајќи во рамките на своите надлежности со примена на одредбите од Законот за парничната постапка, ги засновале своите одлуки на оценка за релевантните факти и донеле решенија, а подносителката на барањето пред Судот не презентира докази кои ќе укажат каде судот имал различен третман и одлучил поинаку во иста или слична ситуација за да ја докаже дискриминацијата на која се повикува.

Од фактичката состојба и правната анализа, не произлегоа аргументи и докази во поткрепа на барањето кои Судот би ги ценел како компаратор, за евентуално утврдување на повреда на еднаквоста во слободите и правата поради дискриминација по основ на пол, односно повреда во уживање на овие права или дискриминација по која било основа од страна на јавен орган, на кои се повикува подносителката, а гарантирани со член 8 став 1 алинеја 1, член 9, член 110 став 1 алинеја 3, член 50 став 1 од Уставот, како и на член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и член 1 од првиот Протокол кон Конвенцијата.

Во конкретниот случај, подносителката само упатува на околноста Судот да утврди постоење повреда на уставни права и слободи на граѓаните кои се во делокруг на Уставниот суд на Република Северна Македонија, а кои се однесуваат на заштита од дискриминација по основ на пол, но притоа не се посочува ниту компаратор во однос на кој може да се оценува дискриминаторски

однос, имајќи предвид дека согласно член 8 став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија бр.258/2020), дискриминација постои кога со едно лице или со група се постапува, се постапувало или би се постапувало понеповолно во однос на друго лице или група во фактичка или можна споредлива или слична ситуација, врз дискриминаторска основа.

За да се утврди дека во еден конкретен случај или дејствие постои директна дискриминација, согласно Законот за спречување и заштита од дискриминација, треба кумулативно да бидат исполнети три главни елементи, односно со лицето да се постапувало понеповолно од други лица по некој предвиден законски основ, тоа постапување да може да се спореди со постапувањето спрема други лица во иста или слична ситуација и понеповолното постапување да е засновано на лично својство.

Изразот „дискриминација“ означува 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). 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, лицето било дискриминирано по една или повеќе дискриминаторски основи.

Покрај тоа што подносителката не достави докази кои ќе укажат дека судот имал различен третман и одлучил поинаку во друга ситуација како би ја докажала дискриминацијата, од фактичката состојба произлезе дека одлуките на првостепениот и второстепениот суд во Битола се однесуваат и на останатите девет тужители кои заедно со подносителката го изгубиле спорот, заради недоаѓање на полномошникот на тужителите кој бил уредно известен на закажано рочиште.

Имајќи го предвид наведеното, Судот, оцени дека при водењето на постапката, судовите ги зеле предвид релевантните законски одредби од Законот за парничната постапка, а причините за одлучување изложени во решенијата се резултат на непочитување на законските одредби и пропусти во спорот од страна на тужителите, односно нивниот полномошник, а не резултат на дис-

криминаторски однос по основ на пол на подносителот на барањето.

Во случајов, согласно цитираните одредби од Законот за парничната постапка, на подносителката ѝ било овозможено да настапува во парницата преку полномошник адвокат, кој, согласно одредбите од ЗПП, судот бил должен да го покани на закажаните рочишта, па доколку истиот не се јави на поканата на судот во закажаното време, тужбата се смета за повлечена. Оттука произлегува дека причината за повлекувањето на тужбата и за одбивање на барањето за враќање во поранешна состојба било отсуство, односно каснењето на полномошникот на тужителите на закажаното рочиште, за што истиот немал оправдани причини, а не состојбата на подносителката на барањето која била бремена и не била должна да присуствува, согласно одредбите од истиот закон за изведување на доказ со сослушување на странки.

Имајќи го предвид наведеното, Судот, цени дека овие податоци доволно говорат за тоа дека не може да се прифати тврдењето во барањето дека заради личните својства на подносителката на барањето ѝ бил оневозможен еднаков третман и остварување на правата во судска постапка, затоа што судот не ги прифатил како оправдани причините за закаснувањето на рочиштето. Ова дотолку повеќе што подносителката знаела за својата состојба поради која сосема се нормални и очекувани мачнини и тегоби при патување, но и покрај тоа самоволно одлучила да тргне на пат и покрај тоа што нејзиното присуство, како и присуството на останатите девет тужители не било задолжително со оглед на тоа дека имале ангажирано свој полномошник.

Од друга страна, полномошникот имајќи предвид дека еден од тужителите - жена е бремена, бил должен да ја извести подносителката за изречноста на одредбата од член 280 став 1 од Законот и за последиците пропишани во неа и поорганизирано да го испланира патувањето, односно да тргнат порано со планирани паузи во текот на патувањето, или да патуваат одвоено, како би ги избегнале последиците кои настанале.

Фактот што судот не ги прифатил причините за закаснувањето на рочиштето како оправдани, не се критериум за дискриминаторска основа. Судот при одлучувањето се раководел исклучиво по одредбите од Законот за парничната постапка, а причините не се однесуваат на полномошникот на тужителката преку кој таа се одлучила да настапува во парницата.

Од друга страна, од содржината на барањето за заштита на слободите и правата, како и од изнесената фактичка состојба, произлегува дека подносителката на барањето има интенција оспорените акти да ги интерпретира со цел Уставниот суд на Република Северна Македонија инстанцијоно да се произнесе во однос на оспорените решенија, што излегува надвор од рамките на надлежноста на Уставниот суд предвидена во член 110 алинеја 3 од Уставот, односно да оценува дали е правилно утврдена фактичката состојба или правилно применето материјалното право, за што е надлежен инстанцијоно повисокиот суд во законски пропишана постапка за контрола на законитоста на одлуките на пониските судови.

Постапувајќи во границите на својата надлежност за непосредна уставна заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот, по однос на поднесеното барање, Судот, ги испита предметните решенија до степен до кој е неопходно да се утврди дали донесувањето на истите резултирало со повреда на уставните права наведени во барањето.

По однос на наводите во барањето Судот да го усвои барањето за надомест на материјална штета, Судот оцени дека станува збор за прашање кое излегува надвор од доменот на надлежноста на Уставниот суд.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

V

Одлуката, согласно член 78 од Деловникот на Судот, ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“. **(У.бр.54/2020 од 27.09.2023)**

*

*

*

Врз основа на член 25 став 6 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 и 256/2020), по гласањето против Одлуката У.бр.54/2020 со која Уставниот суд, на седницата одржана на 27.09.2023 година, одлучи да го одбие барањето на

Емилија Петковска од Скопје, за заштита на слободите и правата што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол, писмено го образложуваме нашето несогласување со следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. Емилија Петковска од Скопје, застапувана од адвокат Весна Јовановска, поднесе барање за заштита на слободите и правата што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол, во смисла на член 110 алинеја 3, а во врска со член 9 од Уставот. Според наводите, Решението на Основниот суд Битола П4-47/19 од 23.12.2019 година и Решението на Апелациониот суд Битола ГЖ 207/20 од 04.02.2020 година, биле засновани на дискриминаторска основа поради личните својства на тужителката сега подносител на барањето, Емилија Петковска, бидејќи со донесените одлуки на судот ѝ бил оневозможен еднаков третман и остварување на правата во судска постапка само поради нејзините лични својства како индивидуа – жена која била во вториот месец од бременоста, што е забранета основа за различен третман во согласност со член 110 алинеја 3, а во врска со член 9 од Уставот. Според подносителката, видно од донесените решенија на Основниот и Апелациониот суд во Битола очигледна била дискриминацијата по основ на пол со оглед дека поради состојбата на бременост во која се наоѓала, судот одлучил да не го прифати предлогот за враќање во поранешна состојба, односно не го сметал како оправдана причина влошувањето на здравствената состојба, како резултат на мачнини и гадења проследени со главоболка и повраќање во текот на патувањето од Скопје до судот во Битола на закажаната расправа за распит на странки.

2. 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.

Согласно член 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.

Уставниот суд, според член 110 алинеја 3 од Уставот, 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.

Во член 14 од Европската конвенција за човекови права и основни слободи е предвидено 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.

Член 1 од Протоколот 12 кон Европската конвенција за човекови права и основни слободи предвидува општа забрана на дискриминацијата, притоа со ставот 1 е предвидено дека уживањето на секое право предвидено со закон ќе биде обезбедено без дискриминација врз која било основа како пол, раса, боја, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, поврзаност со национално малцинство, имот, раѓање или друг статус, а со ставот 2 се предвидува дека никој не смее да биде дискриминиран од страна на јавен орган по која било основа наведена во ставот 1.

3. Мнозинството судии се повикаа на следниве аргументи во предметната одлука со која се одбива барањето на подносителот “Испитувајќи дали наводите дека со предметните одлуки судовите сториле повреда на забраната на дискриминација на подносителката на барањето по основ на пол, односно поради личните својства на подносителката како индивидуа – жена, која се наоѓала во вториот месец од бременоста, со кои ѝ бил оневозможен еднаков третман и остварување на правата во судска постапка, Судот, цени дека се неосновани.

Во конкретниот случај, барателката, причините за поднесување на барањето за заштита на слободи и права што се однесуваат на забрана од дискриминација по основ на пол, ги темели на незадоволството од неуспехот во спорот, а не на релевантни факти и докази дека таквото одлучување на надлежниот суд било исклучиво заради личните својства на барателката како индивидуа – жена во вториот месец од бременоста, како единствена причина од која судот се раководел при формирањето на правното мислење и одлучувањето.

Видно, од содржината на посочените поединечни акти - решенија, не произлегува повреда на конкретни слободи и права. Од содржината на презентираниите судски одлуки, може да се констатира, дека првостепениот и второстепениот суд, постапувајќи во рамките на своите надлежности со примена на одредбите од Законот за парничната постапка, ги засновале своите одлуки на оценка за релевантните факти и донеле решенија, а подносителката на барањето пред Судот не презентира докази кои ќе укажат каде судот имал различен третман и одлучил поинаку во иста или слична ситуација за да ја докаже дискриминацијата на која се повикува.

Од фактичката состојба и правната анализа, не произлегоа аргументи и докази во поткрепа на барањето кои Судот би ги ценел како компаратор, за евентуално утврдување на повреда на еднаквоста во слободите и правата поради дискриминација по основ на пол, односно повреда во уживање на овие права или дискриминација по која било основа од страна на јавен орган, на кои се повикува подносителката, а гарантирани со член 8 став 1 алинеја 1, член 9, член 110 став 1 алинеја 3, член 50 став 1 од Уставот, како и на член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и членот 1 од првиот Протокол кон Конвенцијата”.

4. Гласајќи против Одлуката, како судии на Судот, најавивме издвоено мислење и во образложението на истото ги подвлекуваме конкретните околности за кои сметаме дека претставуваат важни факти и причини кои ако правилно се применија и толкуваа, Судот требаше да го уважи барањето на барателката за повреда на слободи и права по наведениот основ. Причините и нашите аргументи ги наведуваме како што следува:

Тужителката Емилија Петковска се јавила на закажаната расправа на 07.11.2019 година, но со задоцнување, на што претходело најавување на задоцнувањето кај службеник во судот, со што подносителката на барањето покажала совесен и одговорен пристап, и почит кон судот.

Стојалиштата на Основниот и Апелациониот суд во Битола, со кои утврдил дека не постои случај за оправдано пропуштање на рочиштето а кои беа неосновано прифатени и од мнозинството уставни судии се следниве:

- сопствената организациона слабост и пропуст односно тужителите требало да направат добра процена за патувањето и добро да се

организираат, односно да тргнат порано и патувањето да биде со паузи имајќи предвид дека еден од тужителите-жена е бремена;

- наведени се кои околности можат да се сметат како оправдани, а тоа се оние кои не можат да се предвидат;

- приложените медицински потврди за судот немале никакво значење во однос на оправданоста на предлогот, од причина што документите биле извадени после судењето, така што ако станувало збор за критична здравствена состојба на бремената жена, тужителката требало веднаш да оди во болница во Прилеп или Битола, а не прво да оди на судење, па во болница, дотолку повеќе што таа имала свој полномошник адвокат и на судење можел да дојде адвокатот;

- наводите дека задоцнувањето на тужителите било најавено кај службеник во судот, не можело да се прифати како оправдана причина за пропуштање на рочиштето, од причини што судечкиот судија не бил информиран околу тоа дека ќе има задоцнување од тужителите, меѓутоа и во една таква ситуација тужителите биле должни да се информираат во судот дали се прифаќа задоцнувањето или одлагањето, што во случајот не било сторено.

Сметаме дека ваквите стојалишта со кои двата суда ја ставиле подносителката на барањето во неповолна положба, односно ѝ бил оневозможен пристап до судот, односно го изгубила правото на тужба поради доцнење на рочиште предизвикано од влошување на здравствена состојба поради бременост се непропорционални на легитимната цел. Во образложението на мнозинството судии, исто така се подвлекуваат и констатациите на првостепениот и второстепениот суд, а имено дека тужителката и не морала да оди на рочиште бидејќи имала и полномошник. Не е точно тврдењето дека не било нужно и потребно тужителката да се појави на рочиште при имање на полномошник. Ова од причини што од утврдената фактичка состојба недвосмислено е утврдено дека на закажаното рочиште тужителката е предложена да се сослуша како странка и Судот одлучил дека ќе се врши распит на тужителката во својство на странка. Станува збор за посебно доказно средство во парнична постапка, а тоа е распит на странки. Тужителката (во постапката на Уставниот суд барател на барањето) е повикана на закажано рочиште со забелешка дека ќе биде сослушана со забелешка како странка. Тужителката е странка во предметниот граѓански спор. При фактот дека тужителката треба да се сослуша како странка, согласно со одредбите на ЗПП, не постои можност странката која е повикана да се сослуша во својство како странка, истата да биде заменета со друга странка, со друг учесник во постапката, вклучувајќи го и нејзиниот полномошник.

Понатаму, неосновано и неточно е стојалиштето дека бременоста како состојба и компликациите и нарушувањата кои претставуваат посебна карактеристика за таа состојба се околности кои можат да се предвидат. Причината за задоцнувањето била влошување на здравствената состојба на патот кон надлежниот суд. Влошувањето на здравствената состојба било последица на зголемен интензитет на мачнини, гадење и главоболка, кои состојби биле во директно причинско-последична врска со нејзината бременост, па околности не можат да бидат опфатени со стојалиштето за организациски пропуст и слабост во никој случај, од причина што такви компликации се можни во каква и да било организациска проценка.

За нас се неприфатливи и апсурдни аргументите на мнозинството судии дека во конкретниот случај, барателката, причините за поднесување на барањето за заштита на слободи и права што се однесуваат на забрана од дискриминација по основ на пол, ги темели на незадоволството од неуспехот во спорот, а не на релевантни факти и докази дека таквото одлучување на надлежниот суд било исклучиво заради личните својства на барателката како индивидуа – жена во вториот месец од бременоста. Со одбивање на предлогот за враќање во поранешна состојба на тужителката ѝ е ускратено правото на судење, што значи во конкретниот случај ѝ е ускратено правото за заштита на своите права пред надлежниот суд, кои права ѝ припаѓаат и според Уставот и според општо прифатените норми на меѓународното право.

За нас, исто така, е неприфатлив аргументот на мнозинството уставни судии дека од содржината на презентираниите судски одлуки, може да се констатира дека првостепениот и второстепениот суд, постапувајќи во рамките на своите надлежности со примена на одредбите од Законот за парничната постапка, ги засновале своите одлуки на оценка за релевантните факти и донеле решенија, а подносителката на барањето пред Судот не презентира докази кои ќе укажат каде судот имал различен третман и одлучил поинаку во иста или слична ситуација за да ја докаже дискриминацијата на која се повикува. Неспорен факт е дека првостепениот и второстепениот суд, постапувале во рамките на своите надлежности со примена на одредбите од Законот за парнична постапка, но спорен факт е дека за конкретниот случај редовните судови пропуштиле да постапат и да го применат Уставот и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот, за што имаат уставно овластување и надлежност согла-

сно Амандманот XXV од Уставот. Според нас, решавачки факт е ваквото пропуштање на првостепениот и второстепениот суд, од аспект на тоа дека бременоста и мајчинството уживаат уникатна, императивна и посебна суштествена заштита уредена во бројни меѓународни договори кои се составен дел од нашиот уставно-правен поредок (Конвенција на Обединетите нации за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (CEDAW), Истанбулската конвенција, Конвенција на МОТ за заштита на мајчинството 2000 година (бр.183) и Препораката на Комитетот на министри на Европа (2019), Пактот за граѓански и политички права, Пактот за економски и социјални права, Директиви на ЕУ и сл.

Дополнително, неприфатлив за нас е ставот на мнозинството судии во предметната одлука според која од фактичката состојба и правната анализа, не произлегуваат аргументи и докази во поткрепа на барањето кои Судот би ги ценел како компаратор, за евентуално утврдување на повреда на еднаквоста во слободите и правата поради дискриминација по основ на пол, односно повреда во уживање на овие права или дискриминација по која било основа од страна на јавен орган, на кои се повикува подносителката. Ова во суштина е и погрешен став, што дополнително го потврдува фактот дека првостепениот и второстепениот суд освен што не ги примениле меѓународните договори, тие не ја земале во вид ниту практиката на Европскиот суд за човекови права, идентично како и мнозинството уставни судии. Имено, пред ЕСЧП нема многу случаи во кои станува збор за дискриминација поради бременост. Но, сепак, ЕСЧП веќе има изградено стандарди и има стојалишта изградени во случаите Напотник против Романија од 2020 и Јурчиќ против Хрватска 2021. Хрватскиот случај е прв во кој ЕСЧП утврдил дискриминација поради бременост.

Во двата наведени случаи Судот укажал дека само жените можат да бидат третирани различно по основ на бременост и дека поради тоа, секое различно постапување (третман) би претставувало директна дискриминација врз основа на полот, доколку тоа различно постапување не е оправдано. Судот утврдил дека дискриминацијата по основ на пол поради бременост секогаш претставува вид на директна дискриминација со оглед на тоа што само жените можат да бидат во состојба на бременост, и тука не се бара компаратор.

Овластувањето на Уставниот суд како орган надлежен за обезбедување на уставно-судска заштита во сите негови надле-

жности утврдени со Устав, вклучително и надлежноста за одлучување по барања за заштита на слободите и правата, е во функција на остварување на темелната вредност владеење на правото чија функција е во суштина да ги обезбеди и афирмира сите останати темелни вредности, а особено „прворангираната“ - основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени во Уставот.

Уставното значење и целта на институтот барање за заштита на слободите и правата не се постигнува со декларативно утврдување на постоење на повреда на правата, туку се постигнува со отстранување на последиците што произлегле од констатираната повреда, без разлика кој државен орган е донесувач на оспорениот акт, како што во конкретниот случај станува збор за решенијата на Основниот суд и Апелациониот суд Битола. Како што е „природно“ од констатацијата на Уставниот суд при апстрактна нормативна контрола дека правната норма не е во согласност со Уставот, произлегува и разбирливата и единствена можна последица дека општата норма го губи својството на важечко право, идентично, по констатацијата дека судска одлука со која е повредено „конкретно уставно право“ мора неминовно да следи невалидност (ништовност) на поединечен акт на судската власт којшто е во спротивност со Уставот. Само на тој начин, овој институт (барање за заштита на слободи и права утврдени во Уставот во член 110 алинеја 3) може да претставува ефективен механизам за отстранување на последиците од утврдената повреда на правата, што упатува на одлука на Уставниот суд со таков ефект што во најголема можна мера ќе обезбеди ефикасен начин за отстранување на последици од утврдената повреда на уставните права и слободи.

5. Доколку мнозинството судии имаше ваков пристап кон конкретното барање, недвосмислено ќе утврдеше дека Решението на Основниот суд Битола П4-47/19 од 23.12.2019 година и Решението на Апелациониот суд Битола ГЖ 207/20 од 04.02.2020 година, се засновани на дискриминаторска основа што претставува дискриминација по основ на пол што е забранета во согласност со член 110 алинеја 3, а во врска со член 9 од Уставот.

Судии на Уставниот суд,
д-р Осман Кадриу
д-р Дарко Костадиновски
(У.бр.54/2020 од 27.09.2023)

88.

У.бр.131/2023

- Забрана на дискриминација по основ на пол

Актот, за којшто подносителот тврди дека му го повредува правото на кое се повикува, не претставува конечен или правосилен поединечен акт бидејќи не уредува одредени права и обврски, туку претставува само известување за содржината на одредена одредба од Колективен договор на Министерството за внатрешни работи. Оттука, не се исполнети процесните претпоставки од член 51 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата и исполнети се условите од член 28 став 3 од Деловникот на Уставниот суд за отфлање на барањето.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 28 алинеја 3 и член 71 алинеја 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, 256/2020 и 65/2021) на седницата одржана на 18 октомври 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ОТФРЛА барањето на Мартин Ефремов од Скопје, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на заштита на правото на забрана на дискриминација по основ на пол.

Образложение

I

Мартин Ефремов од Скопје на 14.08.2023 година, до Уставниот суд поднесе барање за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110 алинеја 3 од Уставот, а во врска со член 9 од Уставот.

Во барањето се наведува дека со известувањето добиено од страна на Министерството за внатрешни работи, по претходно поднесено барање за доделување на паричен надомест за новородено дете согласно член 201 став 1 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи, е повредено правото на еднаквост на граѓаните во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба утврдена во член 9 од Уставот и забраната на дискриминација, утврдена со член 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права. Според подносителот, паричниот надоместок што го предвидува член 201 став 1 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи, никако не може да биде врзан со биолошките карактеристики на работниците или полот. Ова од причина што наведениот надоместок се однесува на новороденото дете и до него мора да имаат пристап и двата пола подеднакво.

Согласно наведеното, подносителот на барањето смета дека повредата е сторена со акт – Известување на Одделот за заеднички работи и управување со човечки ресурси при Министерството за внатрешни работи и предлага Уставниот суд да го прифати барањето и оспорениот акт да го поништи.

II

На седницата Судот утврди дека Известувањето бр. 22.6-4203/2 од 21.07.2023 година, е донесено од Министерството за внатрешни работи по претходно поднесено барање за доделување на паричен надомест за новородено дете, согласно член 201 став 1 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи, заведено под архивски број 22.6-81599/1 од 20.07.2023 година.

III

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.

Согласно 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.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, согласно член 110 алинеја 3 од Уставот, 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.

Во член 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права е предвидено 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.

Според член 28 алинеја 3 од Деловникот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

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 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.

Согласно член 52 од Деловникот, во барањето 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.

Имајќи ги предвид горенаведените уставни и деловнички одредби, во претходната постапка се пристапи кон разгледување на барањето со приложената документација со цел да се утврди дали се исполнети сите процесни претпоставки за мериторно одлучување по барањето од страна на Судот. Поаѓајќи од содржината на наведените одредби произлегува дека еден од предвидените услови да се бара заштита на слободите и правата во постапка пред Уставниот суд е актите со кои се смета дека е сторена повредата да имаат карактер на конечни или правосилни поединечни акти.

Во конкретниот случај, Судот оцени дека актот за којшто подносителот тврди дека му го повредува правото на кое се повикува не претставува конечен или правосилен поединечен акт од причина што конкретното известување како писмен допис не уредува одредени права и обврски, туку истото само претставува известување за содржината на одредена одредба од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи.

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 член 51 од Деловникот.

Оттука, имајќи го предвид карактерот на актот за кој се тврди дека е извор на повредата, Судот оцени дека не се исполнети процесните услови за мериторно одлучување по барањето.

Имајќи го предвид наведеното, Судот утврди дека оспореното известување не претставува поединечен акт во смисла на член 51 од Деловникот, и истото не може да претставува акт со кој се врши повреда на некое право или слобода, односно се врши дискриминација по основ на пол. Оттука, Судот оцени дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од член 51 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата и како резултат на оваа правна ситуација се исполнети условите од член 28 став 3 од Деловникот на Уставниот суд за отфлање на барањето.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.131/2023 од 18.10.2023)**

89.

У.бр.30/2023

- Забрана на дискриминација на граѓаните по основ на социјална и политичка припадност

Оспореното известување не претставува поединечен акт во смисла на член 51 од Деловникот на Уставниот суд и истото не може да претставува акт со кој се врши повреда на некое право или слобода, како и дејствието на кое се повикува подносителката не може да претставува дејствие со кое се врши дискриминација по основ на социјална и политичка припадност. Оттука, не се исполнети процесните претпоставки за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата, поради што согласно член 28 алинеи 1 и 3 од Деловникот, барањето се отфрли.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 28 алинеи 1 и 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 25 октомври 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ОТФРЛА барањето на Сандра Рилкова од Скопје, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, што се однесуваат на заштита на правото на забрана на дискриминација по основ на социјална и политичка припадност.

Образложение

I

До Уставниот суд на Република Северна Македонија, Сандра Рилкова од Скопје поднесе барање за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на дискриминација по основ на социјална и политичка припадност, а кои ѝ се повредени со Известувањето бр.10-265/14 од 03.11.2022 година, на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“ - Филозофски факултет – Скопје, и со дејствие на раководителот на Советот за докторски студии со кое споменатото лице тенденциозно ја навел подносителката на барањето самостојно да се откаже од докторски студии, со што сторил повреда по основ на социјална положба.

Според наводите во барањето со доставеното известување од Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“–Филозофски факултет – Скопје, на подносителката на барањето ѝ е сторена дискриминација по основ на социјална положба, бидејќи истата е примател на социјална помош и по основ на политичка припадност, од причина што не е член на ниедна политичка партија.

Имено, во барањето се наведува дека со наведениот акт на подносителката на барањето ѝ е повредено правото на образование, на начин што извештајот-рецензија кој е објавен во Билтен од некомпетентна комисија, односно комисија која нема мандат да одлучува по доставената докторска дисертација и го пропуштила рокот за постапување. Согласно Правилникот за условите, критериумите и правилата за запишување и студирање на трет циклус академски студии - докторски студии на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“ – Скопје, комисијата има обврска да постапи во рок од еден месец по поднесувањето на корегираната докторска дисертација која била поднесена на 07.10.2022 година до Комисијата во електронска форма, а Комисијата одлучувала покасно од два месеци, односно согласно објавата во Билтенот на 09.12.2022 година.

Понатаму, во барањето се наведува дека корегираната верзија на докторската дисертација не е заведена во архивската книга, односно била заведена еден месец подоцна под архивски број 10-265/15 од 10.11.2022 година, а врз основа на Известувањето бр.03-351/6. По вака доставената докторска дисертација Комисијата најнапред дала позитивно мислење и истата е обја-

вена во списание со импакт фактор на Филозофскиот факултет волумен 6, број 1 од декември 2021 година.

Подносителката на барањето наведува дека сè било позитивно во врска со нејзината докторска дисертација сè до моментот кога раководителот на Советот за докторски студии дознал дека подносителката на барањето е примател на социјална помош. На ова сознание реагираше на начин што со допис заведен под бр.10-265/14 од 03.11.2022 година ја известил подносителката на барањето дека истата има обврска за достава на докторската дисертација во печатена форма, односно дека финалната верзија на трудот треба да се достави во електронска и печатена верзија до Одделението за студентски прашања на Филозофскиот факултет. Оттука, подносителката на барањето смета дека на тој начин Факултетот, а посебно раководителот на Советот за докторски студии вршат дискриминација по основ на социјална припадност, од причина што истата е примател на социјална помош, а ограничувањето на правата не може да биде дискриминаторско по основ на имотна положба.

Во барањето, исто така, подносителката наведува дека ѝ е повредено правото на слободен пристап на информации од јавен карактер од причина што и покрај нејзините барања не ѝ се доставени Извештајот-рецензија од 09.12.2022 година објавен во Билтен од 01.01.2023 година, записникот од советување и гласање и изводи од архивската книга кога се заведени овие документи.

II

Судот во текот на претходната постапка утврди дека подносителката е студент на докторски студии на студиска програма на трет циклус студии по Педагогија на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ -Филозофски факултет-Скопје.

Наставно-научниот совет на Филозофскиот факултет, на седницата одржана на 08.02.2023 година усвои негативен извештај на Комисијата за одбрана на докторски труд, со наслов „Форми на педагошка работа со деца со воспитно-социјални проблеми и нарушено поведение“ поднесена од м-р Сандра Рилкова. Со донесената одлука воедно е запрена и постапката за стекнување научен степен-доктор на науки за студентката м-р Сандра Рилкова.

Условите, критериумите и правилата за запишување и студирање на трет циклус академски студии-докторски студии на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“ во Скопје се пропишани со Правилникот за условите, критериумите и правилата за запишува-

ње и студирање на трет циклус академски студии - докторски студии на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“ – Скопје, и во член 62 став 2 од наведениот правилник е предвидено дека докторскиот труд студентот го поднесува во седум еднообразни примероци, во печатена и електронска форма. Подносителката на барањето м-р Сандра Рилкова е известена дека треба во определен рок согласно Правилникот да изврши корекции на трудот и повторно да го достави трудот со внесените корекции во печатена и електронска форма. Меѓутоа, подносителката на барањето побарала корегираниот труд да го достави само во електронска форма, со образложение дека е материјално-социјално загрозен случај, за што од страна на Советот за докторски студии, односно од раководителот на Советот на Советот со допис бр.10-265/14 од 03.11.2022 година писмено е известена за нејзината обврска за достава на трудот во електронска и печатена форма, но истата и покрај укажувањето на Советот, трудот го доставила само во електронска форма.

Дополнително, подносителката на барањето извршила достава на доработен докторски труд во печатена форма на 07.11.2022 година во Одделението за студентски прашања, примероците се доставени на повторно оценување до Комисијата за оценка на докторскиот труд со допис од 10.11.2022 година при што Комисијата имала обврска до 10.12.2022 година да достави извештај за докторскиот труд, и истата во определениот рок доставила извештај со кој негативно е оценет докторскиот труд. Истиот извештај е доставен за објава во Билтенот на Универзитетот и објавен во бр.1275 од 01.01.2023 година. Извештајот со негативна оценка за докторскиот труд од Комисијата преку Советот за докторски студии на студиската програма по Педагогија е усвоен од Наставно-научниот совет на Филозофскиот факултет, а согласно одредбите од Правилникот на Универзитетот.

По однос на ова прашање за дискриминација по основ на социјална припадност, подносителката на барањето поднела и претставка до Државната комисија за спречување и заштита од дискриминација, по кое е донесено Мислење бр.08-70/4 од 10.03.2023 година со кое не е утврдена дискриминација врз основа на социјална припадност, во областа на образованието.

III

Уставниот суд на Република Северна Македонија, согласно член 110 алинеја 3 од Уставот, 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 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 Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето и ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Имајќи ги предвид наведените уставни и деловнички одредби, во претходната постапка се пристапи кон разгледување на барањето со приложената документација со цел да се утврди дали се исполнети сите процесни претпоставки за мериторно одлучување по барањето од страна на Судот.

Поаѓајќи од содржината на наведените одредби произлегува дека еден од предвидените услови да се бара заштита на слободите и правата во постапка пред Уставниот суд е актите со кои се смета дека е сторена повредата да имаат карактер на конечни или правосилни поединечни акти. Исто така, предуслов за мериторно разгледување на барањето, е претходна оценка дали наведените дејствија од страна на подносителот на барањето, може да се сметаат за дејствија во смисла на член 51 од Деловникот на Уставниот суд.

Во конкретниот случај, Судот оцени дека актот за којшто подносителката тврди дека ѝ ги повредува правата на кои се

повикува не претставува конечен или правосилен поединечен акт и не е подобен за уставно-судска оценка, од причина што конкретното известување како писмен допис не уредува одредени права и обврски, туку истото само претставува информирање, односно известување за произнесување по одредена состојба од страна на раководителот на студиската програма на трет циклус студии на Педагогија.

Имено, според Судот, известувањето како писмен допис уредува конкретни права и обврски и истото само претставува информирање, односно известување со кое се врши произнесување по однос на барањето на подносителката на барањето од страна на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“ – Филозофски факултет - Скопје, а со цел правилна примена на нормите уредени со Правилникот за условите, критериумите и правилата за запишување и студирање на трет циклус академски студии на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“ - Скопје.

Ова дотолку повеќе што известувањето само по себе и поради својата содржина, како и фактот дека не содржи правна поука, нема карактер на конечен или правосилен поединечен акт, ниту пак од него произлегува утврдување на преземање на одредено дејство, како што предвидува член 51 од Деловникот. Уставниот суд нема надлежност да ги утврдува и преиспитува условите за прифаќање на докторска дисертација, што, според Судот, се прашања од надлежност на Универзитетот и неговите стручни тела.

Во однос на наводите во барањето дека повредата е сторена и со дејствие на тенденциозно наведување на подносителката на барањето од страна на раководителот на Советот за докторски студии за таа самостојно да се откаже од докторските студии со потенцирање на социјалната положба, Судот оцени дека и во овој дел не се исполнети процесните услови за мериторно одлучување од страна на Судот.

Во конкретниот случај, дејствието преземено од раководителот на Советот за докторски студии со известувањето доставено до подносителката на барањето со кое истата се известува кои се основните услови кои треба истата да ги исполни за да се прифати нејзиниот докторски труд, не може да се прифати дека претставува дејствие за наведување на самостојно откажување од докторски студии, како што се тврди во барањето. Ова од причина што од образложението на известувањето произлегува дека

станува збор за правна состојба која се однесува на известување и информирање на подносителката кои дејствија треба да ги преземе со цел да може истата да ги исполни предвидените услови од Правилникот на Универзитетот за прифаќање на нејзината докторска дисертација.

Имено, согласно изградениот став на Уставниот суд за природата и карактерот на дејствие за кое е надлежен да врши уставно-судска оценка во барање за заштита на слободи и права под поимот „дејствие“ што е употребен во цитираната деловничка одредба од член 51 од Уставот, се подразбираат дејствија на државните органи или друг носител на јавно овластување, кои се насочени кон остварувањето на одредена слобода или право предвидени со член 110 алинеја 3 од Уставот.

За едно дејствие за кое се тврди дека може да биде извор на повреда, за да биде подобно и да подлежи на уставно-судска оценка неопходно е да има каузална врска меѓу дејствието и повредата, односно самото дејствие да биде одлучувачко за исполнувањето или неисполнувањето на некое право, и притоа самото дејствие да не излегува од рамките на правата и слободите кои Уставниот суд ги штити согласно член 110 алинеја 3 од Уставот.

Што се однесува до наводите во барањето со коишто подносителката укажува дека ѝ е повредено правото на образование и слободата на научното творештво утврдени во член 44 и член 47 од Уставот, како и темелната вредност, владеење на правото утврдено во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, според Судот, претставуваат наводи за коишто Судот согласно член 110 алинеја 3 од Уставот и членовите 51 и 52 од Деловникот на Судот, не е надлежен да постапува, односно да пристапи кон уставно-судска оценка на истите.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека оспореното известување не претставува поединечен акт во смисла на член 51 од Деловникот на Уставниот суд и истото не може да претставува акт со кој се врши повреда на некое право или слобода, како и дека дејствието на кое се повикува подносителката не може да претставува дејствие во смисла на член 51 од Деловникот на Уставниот суд, со кое се врши дискриминација по основ на социјална и политичка припадност. Оттука, Судот оцени дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од член 51 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на

слободите и правата, поради што во смисла на член 28 алинеи 1 и 3 од Деловникот, барањето се отфрли.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение. **(У.бр.30/2023 од 25.10.2023)**

III. ПРЕДЛОЗИ ЗА РЕШАВАЊЕ СУДИР НА НАДЛЕЖНОСТ

90.

У.бр.53/2023

- Судир на надлежност меѓу министерство и општина

Предлог за решавање судир на надлежност може да се поднесе само откако и двата органи ќе ја прифатат или одбијат надлежноста со конечен или правосилен акт, што не е случај со конкретниот поднесен предлог. Не може да се прифати тврдењето во поднесениот предлог дека има судир на надлежност помеѓу носителот на извршната власт-Министерството за труд и социјална политика и единицата на локалната самоуправа - Општина Куманово, поради што не се исполнети условите за решавање на судир на надлежност и предлогот се отфрли.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 1, член 63 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 16 мај 2023 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА предлогот за решавање судир на надлежност меѓу Општина Куманово, поднесен од Градоначалникот на Општина Куманово и Министерството за труд и социјална политика во делот за донесување одлука Управниот одбор да објави јавен оглас за избор на директор во Јавната општинска установа - Детска градинка „Ангел Шајче“ - Куманово.

2. Градоначалникот на Општина Куманово, Максим Димитриевски, до Уставниот суд поднесе предлог за решавање на судирот на надлежности настанат меѓу Општина Куманово и Министерството за труд и социјална политика во делот за донесување одлука Управниот одбор да објави јавен оглас за избор на директор во Јавната општинска установа - Детска градинка „Ангел Шајче“ - Куманово, согласно член 201 од Законот за заштита на децата.

Според наводите во доставениот предлог постои судир на надлежност помеѓу орган на локалната самоуправа - Општина Куманово и носител на извршната власт - Министерството за труд и социјална политика во делот за донесување одлука Управниот одбор да објави јавен оглас за избор на директор во Јавната општинска установа - Детска градинка „Ангел Шајче“ - Куманово, согласно член 201 од Законот за заштита на децата.

Во предлогот се наведува дека во конкретниот случај било донесено Укажување бр.ИП1 16-2735/1 од 27.03.2023 година од Министерството за труд и социјална политика до Општина Куманово, со кое се укажува за преземање на мерки и активности, по кои Општината треба да постапи во рок од 1(еден) ден од приемот.

По приемот на ваквото Укажување на Министерството за труд и социјална политика, Градоначалникот на Општина Куманово постапил и на ден 31.03.2023 година донел Решение бр.08.УП1-2597 за објава на оглас за избор на директор на Јавната општинска установа -Детска градинка „Ангел Шајче“-Куманово.

По вака донесеното Решение, Општина Куманово достави Известување бр.08-2970/2 од 31.03.2023 година, до Министерството за труд и социјална политика, во кое информираат дека е постапено по укажувањето согласно член 123 став 1 од Законот за заштита на децата.

Меѓутоа, и покрај тоа што било постапено по даденото укажување, Министерството за труд и социјална политика донело решение со кое му ги одзема надлежностите на предлагачот Општина Куманово за конкретниот предмет - Решение ИП1.бр.16-2735/3 од 03.04.2023 година.

Имено, со ова решение Министерството му ја одзело надлежноста на Градоначалникот на Општина Куманово во делот за

донесување одлука Управниот одбор да објави јавен оглас за избор на директор во Јавната општинска установа - Детска градинка „Ангел Шајче“ - Куманово.

Поради наведеното, се предлага Уставниот суд да определи дека Општина Куманово е надлежна за одлучување во конкретниот предмет.

3. Судот во текот на претходната постапка утврди дека Јавната општинска установа - Детска градинка „Ангел Шајче“ – Куманово, со допис бр.ИП1 16-2735/1 од 27.03.2023 година го извести Министерството за труд и социјална политика дека Градоначалникот на Општина Куманово не постапил согласно член 123 став 1 од Законот за заштита на децата, односно 3 месеци пред истекот на мандатот на постојниот директор не донел одлука Управниот одбор на установата да објави јавен оглас за избор на директор.

Министерството за труд и социјална политика постапувајќи по ваквото известување, до Градоначалникот на Општина Куманово достави Укажување ИП1 16-2735/2 од 27.03.2023 година со кое му се укажува на потребата за преземање на одредени мерки и активности, односно да постапи согласно член 123 став 1 од Законот за заштита на децата и во рок од 1 (еден) ден да донесе одлука Управниот одбор да објави јавен оглас за избор на директор во Јавната општинска установа-Детска градинка „Ангел Шајче“ - Куманово. Ваквото укажување Општина Куманово, видно од доставената повратница, го примила на 29.03.2023 година.

Министерството за труд и социјална политика на 03.04.2023 година донесе Решение ИП1 16-2735/3 со кое се врши одземање на соодветната надлежност на Градоначалникот на Општина Куманово, односно надлежноста на Градоначалникот на Општина Куманово во делот донесување одлука Управниот одбор да објави јавен оглас за избор на директор во наведената градинка. Во точката 2 од Решението се утврдува дека вршењето на одземената надлежност го презема Министерството за труд и социјална политика во траење од 1 година. Општина Куманово наведеното решение, видно од доставената повратница, го примила на ден 04.04.2023 година.

Општина Куманово до Министерството испрати Известување бр.08-2970/2 од 31.03.2023 година, заведено во Министерството под бр.16-2735/8 од 04.04.2023 година, со кое го известува Министерството дека Градоначалникот на Општина Куманово

постапи согласно член 123 став 1 од Законот за заштита на децата и донесе решение за објавување на јавен оглас за избор на директор во Јавната општинска установа - Детска градинка „Ангел Шајче“ - Куманово.

Министерството за труд и социјална политика по приемот на наведеното Известување донесе Решение ИП1 16-2735/9 од 05.04.2023 година со кое го поништува Решението за одземање на вршење на соодветна надлежност на Градоначалникот на Општина Куманово бр.ИП1 16-2735/3 од 03.04.2023 година, а поради постапување на Градоначалникот и негово преземање на потребните активности. Ова Решение Градоначалникот на Општина Куманово, видно од доставената повратница, го примил на 06.04.2023 година.

Од наведеното решение произлегува дека на Градоначалникот на Општина Куманово не му е одземена надлежноста и истиот има права и обврски да ги преземе сите дејствија во смисла на Законот за заштита на децата.

Градоначалникот на Општина Куманово на ден 07.04.2023 година до Уставниот суд поднесе предлог за решавање на судир на надлежности.

4. Во член 110 алинеја 5 од Уставот, се предвидува дека Уставниот суд решава за судирот на надлежностите меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа.

Согласно член 62 од Деловникот на Уставниот суд, предлог за решавање на судир на надлежност меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт и меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа може да поднесе секој од органите меѓу кои настанал судир. Предлог може да поднесе и секој што поради прифаќањето или одбивањето на надлежноста на одделни органи не може да оствари свое право.

Според член 63 став 2 од Деловникот, субјектите од член 62 на овој деловник, кои поради прифаќање или одбивање на надлежност не можат да остварат свое право, предлогот за решавање на судирот на надлежност може да го поднесат откако и двата органи ја прифатат или ја одбијат надлежноста со конечен или правосилен акт.

Во член 64 од Деловникот е предвидено дека предлогот за решавање на судир на надлежност содржи предмет на спорот поради кој и настанал судирот, органите меѓу кои настанал судир

и означување на конечните односно правосилни акти со кои органите ја прифаќаат или одбиваат надлежноста да одлучува по ист предмет.

Според член 65, пак, од Деловникот со одлука со која решава за судирот на надлежност, Уставниот суд го определува надлежниот орган за одлучување по предметот.

Според член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Од изнесените деловнички одредби произлегува дека основ за постапување на Судот во конкретниот случај, освен предлогот од странката, би претставувало и постоење на конечен или правосилен акт на Министерството за труд и социјална политика, како орган на Републиката и на општината со кои и двата овие органи ја прифатиле или одбиле надлежноста за решавање на предлогот на Градоначалникот на Општина Куманово за решавање на судир на надлежноста во делот за донесување одлука Управниот одбор да објави јавен оглас за избор на директор во Јавната општинска установа - Детска градинка „Ангел Шајче“ - Куманово.

Имајќи го предвид наведеното, како и утврдената фактичка состојба, според Судот, во овој случај не е настанат, односно не постои судир на позитивна надлежност меѓу носителите на органите на државната управа и орган на локалната самоуправа. Ова, од причина што по спроведената постапка од страна на Министерството за труд и социјална политика и по доставеното укажување Градоначалникот на Општина Куманово ги презел потребните активности во смисла на член 123 став 1 од Законот за заштита на децата, и донел решение за објавување на јавен оглас за избор на директор во Детската градинка „Ангел Шајче“ - Куманово.

Од тие причини, Министерството за труд и социјална политика го поништи Решението со кое му е одземена надлежноста на Градоначалникот на Општина Куманово и со истото е констатирано дека и понатаму е оставено во надлежност на Општината да продолжи со преземање на сите мерки и активности во насока на исполнување на неговата надлежност во смисла на одредбите од Законот за заштита на децата.

Оттука, согласно член 63 став 2 од Деловникот, предлог за решавање на судирот на надлежноста може да се поднесе само откако и двата органи ќе ја прифатат или одбијат надлежноста со

конечен или правосилен акт, што не е случај со конкретниот поднесен предлог. Ова, од причина што во конкретниот случај, согласно Законот за заштита на децата, надлежноста е исклучива на органот на локална самоуправа и видно од приложената писмена документација прибавена во фаза на претходна постапка, таа надлежност не е одземена од органот на извршната власт, поради што Судот оцени дека не може да се прифати тврдењето во поднесениот предлог дека има судир на надлежност помеѓу носителот на извршната власт - Министерството за труд и социјална политика и единицата на локалната самоуправа - Општина Куманово.

Имајќи ги предвид одредбите од Деловникот на Уставниот суд кои ја регулираат постапката за решавање на судир на надлежност, како и содржината на предлогот за решавање на судир на надлежност, Судот оцени дека не се исполнети условите за решавање на судир на надлежност.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот, го донесе во состав од претседателот на Судот, Добрила Кацарска и судиите: Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер. (**У.бр.53/2023 од 06.06.2023**)

91.

У.бр.136/2023

- Судир на надлежност меѓу министерство и општина

Судот утврди дека основ за постапување по предлогот во конкретниот случај претставува постоење на конечен акт и правосилен акт на Општина Карпош - Скопје и на Министерството за транспорт и врски за огласување на ништовни, со кои двата органи се огласиле за ненадлежни, односно постои негативен судир на надлежност.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Дарко Костадиновски и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 14 став 1 и член 70 став 1 алинеја 3 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, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 20 декември 2023 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УТВРДУВА дека Министерството за транспорт и врски е стварно надлежно да постапува по барањето за ништовност на Решението за трансформација бр.16-367/2 од 17 јуни 2002 година и Решението за трансформација бр.16-480/2 од 3 март 2003 година на Министерството за транспорт и врски ПЕ на Општина Карпош - Скопје за КП бр. 263 поранешна КО Тафталице К.П. бр. 2683 сегашна КО Карпош поранешна фабрика „Пластика“ АД и К.П. бр. 2687 сегашна КО Карпош поранешна фабрика „Алумина“ АД во површина од 11 089 м², а со кои решенија се трансформира правото на користење во право на сопственост на правните субјекти „Пластика“ АД и „Алумина“ АД Општина Карпош – Одделение за недвижен имот и постапка за експропријација на недвижности.

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

Образложение

I

Во барањето поднесено од Стојан Димовски од Скопје, на ден 30 ноември 2021 година е содржан предлог за огласување на ништовни на Решението за трансформација бр.16-367/2 од 17 јуни 2002 година и Решението за трансформација бр.16-480/2 од 3 март 2003 година на Министерството за транспорт и врски ПЕ на Општина Карпош-Скопје, за КП бр. 263 поранешна КО Тафталице К.П. бр.2683 сегашна КО Карпош, поранешна фабрика „Пластика“ АД и К.П. бр.2687, сегашна КО Карпош, поранешна фабрика „Алумина“ АД во површина од 11 089 м², а со кои решенија се трансформира правото на користење во право на сопственост на

правните субјекти „Пластика“ АД и „Алумина“ АД Општина Карпош – Одделение за недвижен имот и постапка за експропријација на недвижности. Основ за поднесеното барање за ништовност на предметните решенија е барањето за денационализација поднесено од 7 мај 2003 година согласно член 124 од Законот за општата управна постапка, а во врска со член 64 од Законот за денационализација.

Општина Карпош - Скопје по извршениот увид го достави предлог барањето под број 48-7967/4 од 9 декември 2021 година до Министерството за транспорт и врски на одлучување и Секторот за управно надзорни работи при ова министерство со писмо под број 35-34/2021 на 12 декември 2021 година ја извести Општина Карпош – Скопје дека не е надлежно да постапува по истото барање и го враќа со доставените списи на понатамошно постапување.

Општина Карпош–Скопје до Владата на Република Северна Македонија поднесе барање за решавање на судир на надлежност помеѓу Општина Карпош - Скопје и Министерството за транспорт и врски.

Исто така, подносителот на ова барање поднесе претставка до Владата на Република Северна Македонија - Генерален секретаријат, поради одолжување на законски рокови во однос на барањето за решавање на судир на надлежност, од каде со писмо под број 46-109/2 од 19 август 2022 година е информиран дека во конкретниот случај не може да се примени член 23 точка 3 од Законот за општата управна постапка, со оглед на фактот дека тој член од Законот се однесува на регулирање на судир на надлежност помеѓу органите на државната управа и правни и други лица на кои со закон им се доверени јавни овластувања. Оттука, имајќи предвид дека Општина Карпош - Скопје е единица на локална самоуправа согласно конкретниот член 23 став 3 од Законот за општата управна постапка Владата нема правен легитимитет, односно не наоѓа правна основа да постапува по истото и да го реши судирот на надлежност за постапување помеѓу Општина Карпош - Скопје и Министерството за транспорт и врски.

Владата на Република Северна Македонија со допис под број 48-514/1 од 28 јануари 2022 година доставува известување до Општина Карпош - Скопје, Министерството за транспорт и врски и до Уставниот суд на Република Северна Македонија, дека

нема правен легитимитет и не наоѓа правна основа да постапува по истото.

Поради тие причини предлагачот поднесе барање заведено под број 26-88/21 од 12 декември 2022 година до Општина Карпош - Скопје и Министерството за транспорт и врски заради донесување на конечен односно правосилен акт со кој ќе ја прифатат или одбијат надлежноста за ништовност на решенијата за трансформација на правото на користење во право на сопственост на правните лица „Пластика“ АД и „Алумина“ АД донесени од страна на Министерството за транспорт и врски. Со Решение заведено под број 26-88/22 од 21 декември 2022 година Министерството за транспорт и врски го отфрли барањето поради ненадлежност.

Подносителот на ова конкретно барање му предлага на Уставниот суд да донесе одлука во смисла да го реши судирот на надлежност помеѓу Општина Карпош - Скопје и Министерството за транспорт и врски по предметот предлог-барање заведено под број 48-7967/1 од 30 ноември 2021 година за огласување на ништовни на Решението за трансформација бр.16-367/2 од 17 јуни 2002 година и Решението за трансформација бр.16-480/2 од 3 март 2003 година на Министерството за транспорт и врски ПЕ на Општина Карпош - Скопје за КП бр. 263 поранешна КО Тафталице К.П. бр. 2683 сегашна КО Карпош поранешна фабрика „Пластика“ АД и К.П. бр. 2687 сегашна КО Карпош поранешна фабрика „Алумина“ АД во површина од 11089 м², а со кои решенија се трансформира правото на користење во право на сопственост на правните субјекти „Пластика“ АД и „Алумина“ АД Општина Карпош – Одделение за недвижен имот и постапка за експропријација на недвижности.

II

На седницата Судот утврди дека во претходната постапка е утврдено дека Стојан Димовски од Скопје на 19 август 2022 година се обрати до Владата на Република Северна Македонија со претставка во врска со неговото барање за денационализација кое е поднесено на 7 мај 2003 година пред управните органи која се води повеќе од 19 години и дека во тек е активна постапка на Комисијата за одлучување по барањето за денационализација на територијата на Општина Карпош, Општина Центар, Општина Тетово, Општина Гостивар, Општина Кичево и Општина Дебар.

Со Пресудата У-2 бр. 600/2021 и У-2 бр. 603/2021 од 16 декември 2021 година на Управниот суд на Република Северна

Македонија, е поништено Решението ДН. бр. 25-08 -767/5-03 од 16 септември 2021 година на Министерството за финансии – Комисијата за одлучување по барање за денационализација за Општина Карпош-Скопје и Општина Дебар со седиште во Општина Карпош - Скопје и со истото се задолжува тужениот орган во рок од 15 дена од правосилноста на одлуката да донесе нов управен акт.

По предлог-барањето бр.47-7967/1 од 30 ноември 2021 година за ништовност на Решението за трансформација бр.16-367/2 од 17 јуни 2002 година и Решението за трансформација бр.16-480/2 од 3 март 2003 година на Министерството за транспорт и врски, Општина Карпош - Скопје – Одделение за недвижен имот и постапка за експропријација на недвижности постапувајќи по наведеното решение на Управниот суд на Република Северна Македонија согласно со член 95 став 1 од Законот за општа управна постапка, ја прекинала оваа постапка поради постоење на претходно прашање, чие решавање е предуслов да се одлучи по главната работа, а истото претставува независно правно прашање за чие решавање е надлежен суд или друг јавен орган. По правосилното решавање на постапката по претходното прашање пред надлежните органи ќе ја продолжи започнатата постапка.

Општина Карпош-Скопје на 28 јануари 2022 година достави Барање за решавање на судир на надлежност помеѓу Општина Карпош - Скопје и Министерството за транспорт и врски, заведено под број 48-514/1 од 26 јануари 2022 година, согласно член 23 точка 3 од Законот за општата управна постапка до Владата на Република Северна Македонија-Генерален секретаријат. Владата го препратила барањето до Министерството за транспорт и врски од каде е доставено мислење заведено под број 26-1138/2 од 4 април 2022 година.

Со Одлука за вршење на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Македонија за Општина Карпош - Скопје бр. 51-7006/1 од 20 ноември 2011 година, објавена во „Службен весник Република Македонија“ бр.164 од 28 ноември 2011 година, која е донесена од Владата на Република Северна Македонија, согласно член 56 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/2019), Општина Карпош-Скопје се стекна со надлежност за располагање со градежното земјиште сопственост на Република Северна Македонија, кое се наоѓа на подрачје на истата и од тие причини произлегува дека Општина Карпош - Скопје претставува стварно надлежен

орган за постапување по конкретното барање за огласување на решенијата за ништовни. Министерството за транспорт и врски истакнува дека Општина Карпош - Скопје како стварно надлежен орган за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија на територијата на Општина Карпош има законска обврска конкретно дефинирана со член 56 став 1 и став 2 од Законот за градежното земјиште.

Исто така, Стојан Димовски од Скопје поднесе предлог за решавање на судир на надлежност помеѓу Општина Карпош - Скопје и Министерството за транспорт и врски, а претходно поднел барање за поведување постапка за ништовност на Решението за трансформација на правото на користење на градежно земјиште во право на сопственост по основ на поранешна сопственост под број 16-367/2 од 17 јуни 2002 година и Решението за трансформација на правото на користење на градежно земјиште во право на сопственост по основ на поранешна сопственост под број 16-480/2 од 3 март 2003 година според член 267 од Законот за општа управна постапка.

Предмет на постапување кое претставува правен проблем е градежно земјиште кое се наоѓа на КП.бр.263 поранешна КО Тафталице (КП.бр.2683 сегашна КО Карпош - поранешна фабрика „Алумина“ АД со површина 11089 м²) кое се наоѓа на територија на Општина Карпош - Скопје, за кое согласно член 50 став 1 од Законот за градежното земјиште („Службен весник на Република Македонија“ 53/2001) и член 3 и член 4 од Уредбата за начинот и условите за трансформација на правото на користење на градежното земјиште сопственост на Република Македонија во право на долготраен закуп („Службен весник на Република Македонија“ број 79/2001), а во врска со член 1 од Уредбата за изменување и дополнување на Уредбата за начинот и условите за трансформација на правото на користење на градежното земјиште сопственост на Република Македонија во право на долготраен закуп („Службен весник на Република Македонија“ број 103/2001) врз која основа се донесени оспорените решенија за трансформација.

Министерството за транспорт - Сектор за документирање и управување со градежно земјиште и врски достави мислење на 17 февруари 2022 година во кое е наведено дека ги разгледа сите приложени документи и докази од страна на Стојан Димовски од Скопје и барањето кое се однесува на поведување на постапка за ништовност на Решението за трансформација бр. 16-367/2 од 17 јуни 2002 година и Решението за трансформација бр 16-480/2 03

март 2003 година на Министерството за транспорт и врски ПЕ на Општина Карпош - Скопје и наведе дека стварно надлежен орган за постапување по конкретното барање е Општина Карпош - Скопје која ја има преземено надлежноста за располагање со градежното земјиште кое се наоѓа на нејзиното подрачје, односно Министерството за транспорт и врски не може во конкретниот случај да презема процесни дејствија и други активности кои произлегуваат од вршењето на работите за располагање со градежното земјиште. Исто така, во овој случај не може да се примени член 23 точка 3 од Законот за општата управна постапка на кој се повикува Општина Карпош - Скопје согласно кој се регулира судирот на надлежности помеѓу органите на државната управа и правни и други лица на кои со закон им се доверени јавни овластувања.

Во даденото мислење од страна на Министерството за транспорт и врски е наведено дека согласно член 83 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2005 од 30 јуни 2005 година) конкретно е дефинирано дека вработените, опремата, инвентарот, архивата, документацијата и средствата од подрачните единици на Министерството за транспорт и врски се преземаат во општините од 1 јули 2005 година. Архивата и документацијата од ставот 1 на овој член се преземаат согласно со закон.

Исто така, наведено е дека со Одлуката за вршење на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Македонија за Општина Карпош – Скопје под бр. 51-7006/1 од 20 ноември 2011 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.164 од 28 ноември 2011 година) донесена од Владата на Република Северна Македонија, Општина Карпош - Скопје се стекна со надлежност за располагање со градежното земјиште сопственост на Република Северна Македонија, кое се наоѓа на подрачје на истата и произлегува дека Општина Карпош - Скопје претставува стварно надлежен орган за постапување по конкретното барање за огласување на решенијата за ништовни. Министерството за транспорт и врски истакнува дека Општина Карпош - Скопје како стварно наделен орган за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија на територијата на Општина Карпош - Скопје има законска обврска конкретно дефинирана со член 56 став 1 и став 2 од Законот за градежното земјиште и Законот за изменување и дополну-

вање на Законот за градежното земјиште („Службен весник Република Македонија“ бр.275 од 27 декември 2011 година).

Според член 1 од Закон за изменување и дополнување на Законот за градежното земјиште во член 56 став 1 од Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Македонија“ број 15/2015, 98/2015, 193/2015, 226/2015, 31/2016, 142/2016 и 190/2016) е утврдено дека започнатите постапки со непосредна спогодба и со јавно наддавање на градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија, како и сите правосилно завршени предмети по кои се преземени вонредни правни лекови и се води повторена постапка согласно со Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Македонија“ број 53/ 2001), Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Македонија“ број 82/2008, 143/2008 и 56/2010) и Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Македонија“ бр.17/2011, 53/2011, 144/2012, 25/2013 и 163/2013) до денот на влегувањето во сила на овој закон, се преземаат од општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, со денот на исполнување на условите од член 47 од овој закон со кој се менува член 99 став 1 од законот, а најдоцна до 30 април 2020 година. Во ставот 2 од овој член е уредено дека општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, се должни да го преземаат следењето, вршењето и сите активности кои произлегуваат од работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија, од 1 мај 2020 година. Согласно став 3 од овој член се определува дека обврските од ставот 2 на овој член, важат од денот на преземањето на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија. Според став 4 од истиот член се утврдува дека започнатите судски постапки кои произлегуваат од постапките за располагање со градежно земјиште ги преземаат и ќе продолжат да се водат од општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, преку Државното правобранителство на Република Северна Македонија.

Воедно, согласно член 57 став 1 од истиот закон, општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, кои ги немаат преземено надлежностите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија се должни да ги преземат надлежностите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија до 30 април 2020 година. Во ставот 2 од истиот член е уредено дека од 1 мај 2020 година, надлежностите за располагање со градежно земјиште

сопственост на Република Северна Македонија исклучиво ќе ги вршат општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје.

Со цел да се утврди дали согласно член 64 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија предлогот за решавање на судир на надлежност содржи: предмет на спорот поради кој настанал судирот, органите меѓу кои настанал судирот и означување на конечните, односно правосилните акти со кои органите ја прифатиле или одбиле надлежноста да одлучуваат по ист предмет, со писмо под број 26-842/6 од 20 септември 2023 година Министерството за транспорт и врски го извести Уставниот суд дека пред Државната комисија за одлучување во управната постапка и постапката од работен однос во втор степен се води постапка по поднесена жалба и поради тоа наведеното Решение 26-88/22 од 21 декември 2022 година на Министерството за транспорт и врски не претставува правосилен односно кончен акт.

Понатаму, со писмо под бр. 26-842/8 од 25 октомври 2023 година Министерството за транспорт и врски го извести Уставниот суд дека пред Државната комисија за одлучување во управната постапка и постапката од работен однос во втор степен не била поднесена жалба и поради тоа наведеното Решение 26-88/22 од 21 декември 2022 година на Министерството за транспорт и врски, кое може да се утврди од доставницата РЦ 050784028 МК за уредна достава и по истото не поднел жалба до Министерството за транспорт и врски и поради наведеното, решението станало правосилен и конечен акт.

Меѓутоа, во овој долг временски период Законот за градежно земјиште има претрпено повеќе измени и дополнувања. Имено, согласно општите одредби на овој закон, поточно со член 1 од овој закон се уредуваат правата и обврските во поглед на градежното земјиште, уредувањето на градежното земјиште, условите и начинот на располагање со градежното земјиште, како и други прашања од областа на градежното земјиште. Во член 2 став 1 точка 1 од истиот закон се определува дека одделни изрази употребени во овој закон го имаат следново значење односно под градежно земјиште се подразбира земјиштето кое е планирано со урбанистички план, урбанистичко-планска документација или проект за инфраструктура.

Согласно член 3 став 1 од истиот закон, градежното земјиште е добро од општ интерес за Републиката и ужива посебна заштита на начин и под услови утврдени со овој и друг закон. Во

ставот 2 од истиот член е утврдено дека уредувањето на градежното земјиште е дејност од јавен интерес.

Согласно член 4 став 1 од овој закон градежно земјиште, во смисла на овој закон, е изградено и неизградено земјиште, планирано со актите предвидени со Законот за просторното и урбанистичкото планирање. Според став 2 од член 4 е уредено дека изградено градежно земјиште е градежното земјиште на кое е изграден објект од траен карактер кој е запишан во јавните книги за запишување на правата на недвижностите и земјиштето што служи за редовна употреба на објектот опфатено со границите на градежната парцела.

Со најновите измени и дополнувања на Законот за градежното земјиште („Службен весник на Република Македонија“ број 15/2015, 98/2015, 193/2015, 226/2015, 31/2016, 142/2016 и 190/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/19) се определени и уредени условите и начинот на вршење на работите за располагање со градежното земјиште сопственост на Република Северна Македонија. Оттука, со член 99 став 1 е утврдено дека општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје можат да ги вршат работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Македонија, доколку ги исполнуваат следните услови: да имаат изготвено и усвоено едногодишна програма за работа во областа на располагањето со градежното земјиште сопственост на Република Македонија, да имаат потребен број на вработени лица кои поседуваат овластување, да имаат формирано Комисија за спроведување на постапки за јавно наддавање и да имаат воспоставено електронски систем за јавно наддавање на градежно земјиште во сопственост на Република Македонија. Според ставот 2 од истиот член бројот на вработени лица од ставот 1 алинеја 2 на овој член е најмалку: две лица за општини кои имаат до 20.000 жители, три лица за општини кои имаат од 20.001 до 40.000 жители, четири лица за општини кои имаат од 40.001 до 80.000 жители и пет лица за општини кои имаат повеќе од 80.001 жител. Општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје за вршење на работите од ставот 1 на овој член, поднесуваат барање до органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на Република Македонија, со потребни докази дека се исполнети условите од ставовите 1 и 2 на овој член.

Согласно член 100 од овој закон е уредено дека заради следење, остварување и унапредување на начинот на вршење на работите за располагање со градежното земјиште сопственост на Република Македонија се основа Комитет за градежното земјиште сопственост на Република Македонија како советодавно и координативно тело (во натамошниот текст: Комитетот).

Според член 100 став 1 од Законот за градежното земјиште, органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште сопственост на Република Македонија по претходно прибавено мислење од страна на Комитетот ѝ предлага на Владата на Република Македонија да донесе одлука за вршење на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Македонија за општината која ги исполнила условите од член 99 од овој закон. Во ставот 2 од член 100 на овој закон, во случаите кога ќе се утврди дека општината, општината во Градот Скопје и Градот Скопје не ги исполнуваат условите од член 99 од овој закон или се утврди дека располагањето со градежното земјиште сопственост на Република Македонија го вршат спротивно на одредбите од овој закон, Владата на Република Македонија по предлог на органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на Република Македонија по претходно прибавено мислење од страна на Комитетот, донесува одлука за одземање на вршењето на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Македонија.

Врз основа на член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија, Собранието на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 5 мај 2021 година, даде Автентично толкување под бр.08-2221/1 на член 57 став 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/2019). Одредбата на член 57 став 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/19), гласи „2. Од 1 мај 2020 година, надлежностите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија исклучиво ќе ги вршат општините, општините во градот Скопје и Градот Скопје“. Одредбата на член 57 став 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/19), треба да се

толкува така што општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, задолжително е потребно претходно да ги исполнат законските услови за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија за да се стекнат со надлежност за вршење на работите со донесување на одлука од Владата на Република Северна Македонија и се во насока на завршување на процесот на децентрализација притоа исклучувајќи ја само можноста на Министерството за транспорт и врски да ги врши работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија, а определувајќи дека надлежноста ќе се врши исклучително од страна на општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, но со истите одредби не се исклучува примената на одредбите од членовите 99 и 101 од Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Македонија“ број 15/2015, 98/2015, 193/2015, 226/2015, 31/2016, 142/2016 и 190/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/2019).

III

Според член 110 алинеи 4 и 5 од Уставот, Уставниот суд решава за судир на надлежност меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт и за судирот на надлежност меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа.

Согласно член 62 од Деловникот на Уставниот суд, предлог за решавање на судир на надлежност меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт и меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа може да поднесе секој од органите меѓу кои настанал судир. Предлог може да поднесе и секој што поради прифаќањето или одбивањето на надлежноста на одделни органи не може да оствари свое право.

Според член 63 став 2 од Деловникот, субјектите од член 62 на овој деловник, кои поради прифаќање или одбивање на надлежност не можат да остварат свое право, предлогот за решавање на судирот на надлежност може да го поднесат откако и двата органи ја прифатат или ја одбијат надлежноста со конечен или правосилен акт.

Во член 64 од Деловникот е предвидено дека предлогот за решавање на судир на надлежност содржи предмет на спорот поради кој и настанал судирот, органите меѓу кои настанал судир и означување на конечните односно правосилни акти со кои орга-

ните ја прифаќаат или одбиваат надлежноста да одлучува по ист предмет.

Според член 65, пак, од Деловникот со одлука со која решава за судирот на надлежност, Уставниот суд го определува надлежниот орган за одлучување по предметот.

Тргувајќи од наведените уставни и деловнички одредби произлегува дека за да постои судир на надлежност било тоа да е позитивен со кој два органи се прогласуваат за надлежни или негативен судир на надлежност кога два органи се прогласуваат за ненадлежни нужно е да постојат два правосилни или конечни акти, а во конкретниот случај тоа го имаме со Решението бр.48-514/15 од 19 октомври 2022 на градоначалникот на Општина Карпош - Скопје се одбива предлог - барањето за ништовност на Решението за трансформација заведено под број 16-367/2 од 17 јуни 2002 година и Решението за трансформација 16-480/2 од 3 март 2003 година донесени од Министерство за транспорт и врски – поранешна подрачна единица Карпош за КП бр, 263 поранешна КО Тафталиџе КП 2683 сегашна КО Карпош поранешна фабрика „Пластика“ АД и КП 2687 сегашна КО Карпош поранешна фабрика „Алумина“ АД во површина од 11089 м2 со кои се трансформира правото на користење во право на сопственост на правните лица „Пластика“ АД и „Алумина“ АД Општина Карпош – Одделение за недвижен имот и постапка за експропријација на недвижности.

Од анализата на актите и од утврдената фактичка состојба Судот одлучи дека Министерството за транспорт и врски е надлежен орган за постапување по конкретното барање за огласување на решенијата за ништовни, односно да определи кој орган е надлежен за постапување по предлог барање под број 48-7967/1 од 30 ноември 2021 година за огласување на ништовни на Решението за трансформација бр.16-367/2 од 17 јуни 2002 година и Решението за трансформација бр.16-480/2 од 3 март 2003 година на Министерството за транспорт и врски.

Имајќи го предвид наведеното, Судот утврди дека основ за постапување по предлогот во конкретниот случај претставува постоење на конечен акт и правосилен акт на Општина Карпош - Скопје и на Министерството за транспорт и врски за огласување на ништовни, со кои двата органи се огласиле за ненадлежни, односно постои негативен судир на надлежност.

Ова затоа што согласно со најновите измени и дополнувања на Законот за градежното земјиште („Службен весник на Репу-

блика Македонија“ број 15/2015, 98/2015, 193/2015, 226/2015, 31/2016, 142/2016 и 190/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/19) се определени и уредени условите и начинот на вршење на работите за располагање со градежното земјиште во сопственост на Република Северна Македонија.

Имено, за правата на градежно земјиште во сопственост на Република Северна Македонија во член 13 став 1 од истиот закон се уредува дека со градежното земјиште сопственост на Република Македонија, во име на Република Македонија управува Владата на Република Македонија. Според став 2 од член 13 од овој закон градежното земјиште сопственост на Република Македонија може да се отуѓи, да се даде под долготраен закуп, под краткотраен закуп, да се разменува, да се заснова право на стварна службеност, да се даде на трајно користење, да се пренесе правото на сопственост и на него да се востановат други стварни права, на начин и под услови утврдени со овој и друг закон.

Оттука, со член 99 став 1 е утврдено дека општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје можат да ги вршат работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Македонија, доколку ги исполнуваат следниве услови: да имаат изготвено и усвоено едногодишна програма за работа во областа на располагањето со градежното земјиште сопственост на Република Северна Македонија, да имаат потребен број на вработени лица кои поседуваат овластување, да имаат формирано Комисија за спроведување на постапки за јавно наддавање и да имаат воспоставено електронски систем за јавно наддавање на градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија.

Согласно член 100 од Законот за градежно земјиште е уредено дека заради следење, остварување и унапредување на начинот на вршење на работите за располагање со градежното земјиште сопственост на Република Македонија се основа Комитет за градежното земјиште сопственост на Република Македонија како советодавно и координативно тело. Според став 2 од овој член, органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на Република Македонија по претходно прибавено мислење од страна на Комитетот ѝ предлага на Владата на Република Македонија да донесе одлука за вршење на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република

Македонија за општината која ги исполнила условите од член 99 од овој закон.

На седницата Судот утврди дека општините задолжително е потребно претходно да ги исполнат законските услови за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија за да се стекнат со надлежност за вршење на работите со донесување на одлука од Владата на Република Северна Македонија и се во насока на завршување на процесот на децентрализација притоа исклучувајќи ја само можноста на Министерството за транспорт и врски да ги врши работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Северна Македонија, а определувајќи дека надлежноста ќе се врши исклучително од страна на општините, општините во градот Скопје и Градот Скопје, но со истите одредби не се исклучува примената на одредбите од членовите 99 и 101 од Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Македонија“ број 15/2015, 98/2015, 193/2015, 226/2015, 31/2016, 142/2016 и 190/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 275/2019).

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука. **(У.бр.136/2022 од 20.12.2023)**

И Н Д Е К С

А	
Автентично толкување	16, 26, 27, 30, 31, 39
Автоматска обработка на податоци	28
Авторски надоместоци/Авторски права	18
Авторски договор/ договор на дело	13
Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	13
Агенција за електронски комуникации	55
Адвокати/Адвокатска дејност	59, 65, 84
Административни службеници	27, 44
Анкетен лист	38
Академија за судии и јавни обвинители	73
Акти/одредби коишто не се повеќе во правниот поредок	4, 5, 41, 42, 43, 46, 73, 74
Акти/прописи кои немаат карактер на пропис	66, 67, 68
Апанажа	1
Афирмативна акција	45
Б	
Барања за заштита на слободи и права	
- дискриминација по основ на политичка припадност	75, 77, 78, 82, 85, 89
- дискриминација по основ на пол	87, 88
- дискриминација по основ на социјална припадност	76, 77, 79, 80, 83, 89
- слобода на уверување, совеста, мислата и јавно изразување на мислата	79, 81, 83, 84, 86
Бездомни кучиња	63
Бензиска пумпа (изградба)	12
Бесплатен превоз	9
Бодови за ниво на квалификации/образование	44
Буџет / буџетски корисници	27
- буџет на општина	64
В	
Висина на надомест за приватизација на градежно земјиште	40
Вонсудско спогодување	63
Волонтирање	49
Воспитно-образовен процес	9, 19
Вработени кај буџетски корисници	27
Враќање на неосновани платени износи	7
Вреднување на образование	44

Времена мерка	26, 27, 28, 29, 30, 39
Г	
Генерален урбанистички план	12, 14, 29, 62
Гласање во Совет на општина	10
Глоба	5, 6, 46
Годишна програма за изработување на урбанистички планови	38
Гравитирање на корисници на јавно паркиралиште	61
Градење/ градба	6, 11, 40
Д	
Даночни обврзници/даночна постапка	
- данок на имот	26
Двојно уредување	3
Деловник за работа на Владата на РСМ	69
Детални урбанистички планови	10, 12, 14, 16, 29, 38, 58, 62
Дискриминација	26, 45, 50
Доверители	7
Договорни односи	
- Договор за волонтирање	49
- Договор за вработување	13, 49, 60
- Договор на дело	49
- Договор за дело	13, 49
- Договор со оператор за приклучок и користење јавна комуникациска мрежа	55
Докази	6, 48
Е	
Европска конвенција за човекови права	51
Европска повелба за локална самоуправа	16
Единици на локална самоуправа (Совет на Општина)	10, 16, 63, 68
Еднакви можности на мажите и жените	45
Електронски комуникации	55
Енергетска криза	25, 41, 66
Ж	
Жалба	
- против одлуки донесени во прв степен	70
- против решение од стечаен управник	7
- против решение за прекршок	46
З	
Забрана	

- за вршење на трговија	46
- за повратно дејство на закон	11, 16, 18
Заклучок за објавување на Одлука донесена од градоначалникот на Општина Куманово	11
Закони	
- Закон за авторското право и сродните права	18
- Закон за адвокатурата	59, 65
- Закон за административни службеници	27, 44
- Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	13
- Закон за Академијата за судии и јавни обвинители	73
- Закон за буџети	27
- Закон за волонтерство	49
- Закон за вршење на сметководствени работи	15
- Закон за градење	6
- Закон за даноци на имот	26
- Закон за еднакви можности на мажите и жените	45
- Закон за електронски комуникации	55
- Закон за животна средина	12
- Закон за заштита на лични податоци	28
- Закон за заштита од експлозивни материи	4
- Закон за земјоделско земјиште	53
- Закон за јавно обвинителство	48, 50
- Закон за Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконско следење на комуникациите	48
- Закон за кривична постапка	51
- Закон за локална самоуправа	10, 11, 16, 38, 39
- Закон за матична евиденција	17, 28, 74
- Закон за објавување на законите и другите прописи и акти	20
- Закон за облигациони односи	8
- Закон за пензиско и инвалидско осигурување	56
- Закон за плата и другите надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија	1, 3
- Закон за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост	40
- Закон за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост	53
- Закон за просторно и урбанистичко планирање	10, 11, 14, 29, 38
- Закон за работни односи	13, 60
- Закон за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 848 (1993)	54

на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните	
- Закон за решавање на спорот помеѓу Владата на РСМ и Макпетрол АД Скопје	72
- Закон за Собранието на РСМ	54
- Закон за Судскиот совет на Република Северна Македонија	2, 57, 71
- Закон за средно образование	9
- Закон за стечај	7
- Закон за судовите	51
- Закон за судски такси	7
- Закон за трговија	5, 46
- Закон за трговија на зелени пазари	5
- Закон за управни спорови	70
- Закон за урбанистичко планирање	11, 12, 14, 29, 47, 62
- Закон за финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза	25, 41
- Изборен законик	45, 52
Заменик на претседателот на Влада	69
Запирање на постапката пред Уставниот суд	41, 42, 43
Заштита на:	
- заштита и благосостојба на животните	63
- на приватноста	48
Земјоделско земјиште	53
И	
Избори	45, 52
Избрани и именувани лица	1, 2, 3
Извод од урбанистички план	11
Извршување на Одлуки на Уставен суд	47
Издвоено мислење	8, 25, 26, 28, 29, 33, 40, 44, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 66, 67, 71, 72, 73, 75, 81, 84, 86, 87
Инспектор на труд	47
Исплата на плата	3, 27
Ј	
Јавен интерес	7, 9, 47, 62
Јавна презентација, јавна анкета	38
Јавни давачки и даноци	26

Јавни комуникациски услуги/Јавна комуникациска мрежа	55
Јавни овластувања	4, 18
Јавни паркиралишта	61
Јавни претпријатија	61
Јавни функции	1, 3, 45
Јавно обвинителство	48, 50
Јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконско следење на комуникациите	48
Јавност	51
К	
Кандидати за пратеници	45
Колегијални органи	15
Колективни договори	
- Колективен договор на МВР	60
Комунални услуги/дејности	63
Конвенција за заштита на лица во однос на автоматска обработка на податоци	28
Конвенција за елиминирање на сите форми на дискриминација на жените	45
Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 848 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните	54
Корисници на финансиска поддршка	25, 41
Корисници на јавно паркиралиште	61
Користење и располагање со земјоделско земјиште	53
Критериуми	
- за некористење недвижен имот	26
- за стекнување право на користење на услуги	61
Л	
Лица ангажирани со договор на дело/авторски договор	13
Лични податоци	28
М	
Македонски полициски синдикат	60
Мандат на претседател и заменик на Судски совет	2
Мандат на пратеник	45
Материјални права по престанок на функција	1
Матична книга на евиденција	17, 28, 74
Медиумско претставување	52
Мнозинство гласови / Мнозинство при гласање	10, 15, 54

Н	
Награда за дадена правна помош	59
Надлежности	
- на Адвокатската комора	59
- на јавни претпријатија	61
- на општините	16, 29, 30, 38, 39, 63, 64
Надоместок	
- авторски надоместоци	18
- на плата	3, 27
- за приватизација на градежно земјиште	40
- трошоци за работа на адвокати	59
- на штета	8, 63
Надopolнување на редовна плата	27
Националност/Национална припадност	28, 74
Начело	
- на еднаков третман и недискриминација	50
- на еднаквост	26, 40, 45, 46, 50, 52, 55, 56, 60
Недвижен имот	26
Незаконски прислушкувани материали	48, 50
Ненадлежност на Уставниот суд	50, 54, 66, 67, 68
Неработни денови	46
О	
Обвинение	48
Објавување на закони и други прописи во „Службен весник на Република Северна Македонија“	17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 33, 34, 35, 36, 37
Објавување на правосилни судски одлуки	51
Облигациони односи	7, 49
Обработка на лични податоци	28
Овластувања на стечаен управник	7
Ограничување	
- на право на сопственост	7
- на судската власт	2
Одговорност за штета	59
Одлуки	
- Одлука за донесување измени и дополнување на ДУП Буњаковец 2, Општина Центар – Скопје	62
- Одлука за донесување на Регулациски план на ГУП на Град Скопје 2012 – 2022	14, 29

- Одлука за донесување на ДУП за дел од УБ 32 во УЕ IV и за дел од УБ 47 во УЕ IX, КО Велес, одонесена од Советот на Општина Велес	38
- Одлука за подигање на спомен обележје-плоча	68
- Одлуката за преземање на мерка во услови на постоење на кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија	66
- Одлука за спроведување и планирање на површини за градење со намена А2 на парцели лоцирани вон централно градско подрачје во граница на градежен реон на град Куманово	11
- Одлука за утврдување ниво на гравитирање на корисници на јавно паркиралиште, катна гаража и јавна површина наменета за паркирање (зона)	61
- Одлука за утврдување на надоместок на штета предизвикана од каснување од бездомни кучиња	63
- Одлука за усвојување на конечниот Предлог ДУП – Урбана единица „В“ – Блок 23, за плански период 2016-2021 донесена од Советот на Општина Гостивар	58
- Одлука на Совет на Општина Неготино	64
Одлуки во стечајна постапка	7
Одлучување во Совети	15
Одобрение за градба	11
Оператори	55
Општа регулатива за заштита на лични податоци	28
Осигурување од одговорност за штета	59
Ослободување од работа	60
Основица за пресметка на плата	3
Оставка	1
Отстапување на користење	53
Отуѓување	53
II	
Пазарен ред	5
Паркирање на јавно паркиралиште	61
Пензински стаж	56
Пензиско и инвалидско осигурување	56
Плата	3, 27
Платено политичко рекламирање	52
Повратно (ретроактивно) дејство	11, 16, 18
Податоци за националност	28
Поединечни акти	50
Политички партии	52
Постапка за избор на член на Судски совет	2
Постапка за донесување на закон	50, 54
Потпишување на Указ	54
Почетна обука на слушатели	73

Права	
- право на апанажа	1
- право на жалба на разрешен судија или претседател на суд	57, 71
- право на избрани и именувани лица	1
- право на користење на бесплатен превоз	9
- право на надоместок за користење годишен одмор	1
- права на носители на јавни функции	3
- право на парична помош	25, 41
- право на плата по престанок на функција	1
- право за поднесување приговор	25
- право на правична судска постапка	51
- право на синдикално организирање	30
- право на сопственост	7, 53
- право на социјална сигурност и социјално осигурување	56
- право на старосна пензија	56
Правилници	
- Правилник за видот на штетни материи, како и начинот и методите на земање примероци за утврдување на штетните материи и други загадувачи/контаминенти (физички, хемиски и биолошки) во обработениот тутун и производи од тутун	37
- Правилник за видот и содржината на податоците и информациите за општите услови во однос на пристапот и користењето на јавните комуникациски услуги кои ги објавуваат операторите и за видот и содржината на податоците што ќе ги објавува Агенцијата за електронски комуникации	55
- Правилник за висината на трошоците во постапката за издавање на дозвола за користење простор, дозвола за ограничено користење на ГМО класа 2 или дозвола за ограничено користење на ГМО класа 3 и/или класа 4	22
- Правилник за количини на семенски и саден материјал од сорти на земјоделски растенија кои не ги исполнуваат условите за трговија, а се наменети за научни цели, селекција, официјално испитување или за инспекциски надзор	24
- Правилник за минимални технички, просторни, финансиски и кадровски услови за добивање дозвола за радио и телевизиско емитување	13
- Правилник за начинот на вршење на стручната оценка (ревизија) на рударските проекти	21
- Правилник за начинот и методологијата за утврдување референтни цени на лекови	34
- Правилник за начин на плаќање на здравствени услуги во болничка здравствена заштита	33
- Правилник за начинот на утврдување на несообразноста и висината на процентот на намалување на директни плаќања во случај на несообразност	35

- Правилник за распределба на авторски надоместоци	18
- Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите, за внатрешна организација и систематизација на работните места, како и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор	20
- Правилник за содржината и начинот на остварувањето на правата и обврските од задолжителното здравствено осигурување	36
- Правилник за содржината на студиските програми	19
- Правилник за стандарди и нормативи	11
- Правилник за формата и содржината на прекршочниот налог	32
- Правилник за урбанистичко планирање	11, 12
Правна забуна во примена	3, 4, 6, 26
Правосилна судска пресуда	7, 51
Пратеници во Собранието на РСМ	1, 45
Предвремен престанок на мандат на пратеник	45
Предлог – закон	50
Прекршоци	4, 6, 46
- прекршочна одговорност	5
Премин на имот	7
Пресметка на авторски надоместоци	18
Преспански договор	54
Претплатнички договор	55
Престанок	
- на мандат	45
- на право на надоместок на плата по престанок на функција	1
Претседател и заменик на Судски совет	2
Претседател на Републиката	54
Приватизација на градежно земјиште	40
Приватно средно училиште	9
Принцип на еднаквост	45, 46, 50, 52, 55, 56, 60
Принцип на политички плурализам	52
Принцип на хиерархија и субординација	50
Принцип на углед	65
Присилно извршување	7
Прислушкувани разговори / Прислушкување	48, 50
Проектни документации	11
Продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост	53
Прописи на општина	10, 11, 12, 14, 30, 31, 39, 68
Просторно и урбанистичко планирање	11, 12, 14, 29, 62

Процесни пречки за одлучување	27, 46, 49, 50, 57, 72, 73, 74
Р	
Работни односи	13, 27, 44, 46, 49, 60, 65
Работа во недела	46
Радио-телевизиско емитување	13
Радиодифузери	13, 52
Распределба на авторски надоместоци	18
Ратификација на меѓународни договори	54
Ревизија	7
Регулаторна комисија за енергетика	67
Регулациски план на ГУП	14, 29
Рекламен простор	52
Репрезентативен синдикат	60
Res judicata (пресудена работа)	50, 57, 69, 70, 71
Решение на градоначалник	16
Решение за цени на обрасците што ги издава МВР	23
Решение за утврдување на регулаторна тарифа за снабдување со вода за пиење или водоснабдување	67
Решение за утврдување на регулаторна тарифа за собирање и одведување на урбани отпадни води	67
Родова еднаквост / Родова застапеност	45
Рок	
- за потпишување на Указ	54
- за склучување договор за засновање работен однос	49
- за објавување на закони и други прописи и акти	17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 29, 33,34, 35, 36, 37
- за поднесување приговор	25
С	
Санкција	4
Синдикат	60
Следење на комуникации	48
Слобода на политичко здружување и дејствување	52
Сметководствени работи	15
Снабдување со електрична енергија	66
Собрание на Република Северна Македонија	2,54
Совет за жалби при Врховен суд	57
Совет за унапредување и надзор над сметководствената професија на РСМ	15

Социјална заштита и социјална сигурност	25, 41
Социјално ранлива категорија на граѓани	25
Специјално јавно обвинителство	48
Специфични работни задачи	27
Спогодба за решавање на спорот помеѓу Владата на РСМ и Макпетрол АД Скопје	72
Спомен обележје – плоча	68
Спроведување и планирање на површини за градење	11
Средно образование	9
Стапка на данок на имот	26
Старосна пензија	56
Статус на редовен ученик	36
Статути	
- Статут на Адвокатска комора	65
- Статут на Град Скопје	31
- Статут на Општина Горче Петров	39
- Статут на Општина Кисела Вода	16
- Статут на Општина Сарај	30
- Статут на Советот за унапредување и надзор над сметководствената професија на РСМ	15
Ствари од општ интерес	53
Стеknати права	7, 44
Стекнување без основ	7
Стечајна постапка/ стечаен управник	7
Странски физички и правни лица	6
Стратегиска оцена за влијание на животната средина	12, 58
Студиски програми	19
Судир на надлежности	90, 91
Судски информатички систем	51
Судска постапка	7, 51
Судски совет на Република Северна Македонија	2, 57, 71
Судски такси	7
Суспензија на урбанистички планови	47, 62
Т	
Такси	7
Тарифа за награда и надоместок на трошоци за работа на адвокатите	59
Трговија / Трговец	5, 46
Трансформација во редовен работен однос	49
У	
Углед за вршење адвокатска дејност	65
Указ за прогласување на закон	50, 54

Упатство за доставување податоци и информации за платежната статистика	42
Упатство за начинот на водење, заштита и чување на матичните книги и списи; издавање на изводи, уверенија, преписи и копии врз основа на матичните книги; водење на постапка и составување на записник за најдено дете; обновување на уништени, оштетени или исчезнати матични книги, како и за обрасците на матичните книги, регистарот на матичните книги, изводите и уверенијата што се издаваат врз основа на матичните книги	17, 74
Упатство за спроведување на одлуката за методологијата за управување со ликвидносниот ризик	43
Управување и раководење	15
Урбанистичко планска документација	11, 16, 58
Урбанистичко планирање	47
Уредување, хуманизација на просторот	12, 38, 47, 62
Уредби	
- Уредба за висина на надомест за приватизација на градежното земјиште што се приватизира, начинот и постапката за наплата на надомест за приватизација на градежно земјиште	40
Услови	
- за вршење адвокатска дејност	65
- за изградба на градби за странски физички и правни лица	6
- за избор	2
- за стекнување на право на старосна пензија	56
Уставен рок за објавување на закони и други прописи и акти	17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34, 35, 36, 37
Утврдена повреда на уставни принципи и Амандмани	
Амандман XXVIII	2
Темелни вредности (член 8 став 1)	
- владеење на правото (алинеја 3)	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24
- поделба на власта на извршна, законодавна и судска (алинеја 4)	2
- правна заштита на сопственоста (алинеја 6)	8
- уредување и хуманизација на просторот и заштита и унапредување на животната средина и на природата (алинеја 10)	12
Еднаквост на граѓаните (член 9)	9
Право на сопственост (член 30)	8

Право на соодветна заработувачка (член 32 став 3)	3
Право на образование (член 44)	9
Уставност и законитост (член 51)	6, 11, 13, 15, 17, 19, 22, 23, 24
Vacatio legis (член 52 став 2)	17, 19, 20, 21, 22, 23, 24
Забрана за повратно дејство (член 52 став 4)	11, 18
Ученици	9
Ф	
Финансиска поддршка на социјално ранливите категории на граѓани за справување со енергетската криза	25, 41
Финансиски средства за платено политичко рекламирање	52
Функционери	1
Ч	
Членство	
- членување во синдикат	60
- членови на Советот за жалби при Врховен суд	57
- членови на Судскиот совет	15