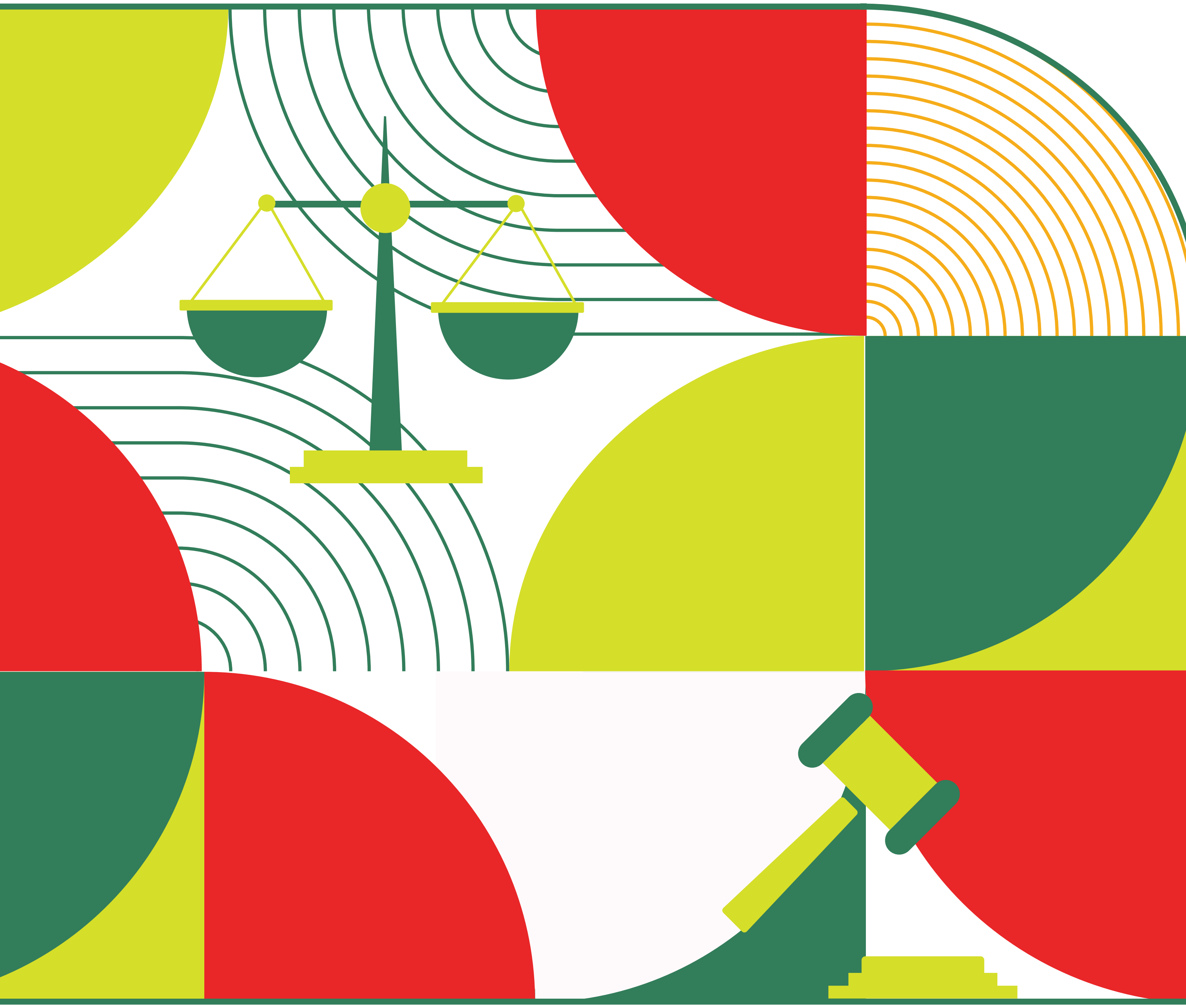
ВОДИЧ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ НА ИНИЦИЈАТИВИ

ПРЕД УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Институт за човекови права

Auswärtiges Amt

Human Rights

ВОДИЧ ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ НА ИНИЦИЈАТИВИ ПРЕД УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Издавач:
Институт за човекови права

За издавачот:
Маргарита Цаца Николовска

Уредник:
Сандра Бузлиева

Автор:
д-р Гзиме Старова

Лектура:
Татјана Стојановска

Графички дизајн:
Бисера Атанасовска

Скопје, 2023 година

Овој водич е изработен со финансиска поддршка од Германската амбасада. Неговата содржина е одговорност на Институтот за човекови права и не ги одразува гледиштата на Германската амбасада или влада.

СОДРЖИНА

Вовед....4

1. Надлежности на Уставниот суд на Република Северна Македонија 5

2. Постапка за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти 6

3. Иницијатива за покренување Постапка за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти, содржина и задолжителни елементи на иницијативата до Уставниот суд на Република Северна Македонија....7

4. Одлуки на Уставниот суд на Република Северна Македонија по поднесена Иницијатива....11

4.1. Дејствија кои се преземаат во текот на постапката и примери од практиката....12

4.2. Одлуки на Уставниот суд при отфрлање Иницијатива и примери од практика 14

4.3. Решенија на Уставниот суд, кога одлучува да не поведе постапка по поднесена Иницијатива....15

4.4. Одлуки на Уставниот суд за запирање на постапката и примери од практиката 15

5. Отстапувања на Уставниот суд од воспоставената судска практика 17

ВОВЕД

Во Република Северна Македонија, Уставниот суд и воопшто уставното судство, има своја историја на востановување и остварување на своите активности во правец на заштита на правата и слободите на граѓаните. Во своето речиси шест децениско постоење Уставниот суд изгради практика која може да послужи не само за согледување на развојот на нашето уставно судство, туку и да даде насоки за понатамошниот развој и унапредување на заштитата на законитоста и уставноста. Уставното судство кај нас за прв пат се востановува со Уставот на Социјалистичка Република Македонија, како една од конститутивните републики на некогашната Социјалистичка Федеративна Република Југославија, донесен 1963 година, а со работа започнува на 13 февруари 1964 година. Со ваквата голема и долга историја на своето постоење и активност Република Северна Македонија се вбројува меѓу земјите со мошне долг временски период на постоење на Уставен суд и уставно судска практика, особено ако се имаат предвид некои од земјите во регионот.

По осамостојувањето на Република Северна Македонија, како резултат на распаѓањето на тоа што како држава и федерација се подразбираше под поимот СФРЈ, се пристапи кон донесување на Устав на Република Македонија, кој беше донесен на 17 ноември 1991 година и кој ги уредуваше основните начела на општественото уредување на самостојната и независна држава. Истата година беше донесен и Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија.

Од првичното донесување на Уставот на Македонија, па сè до денес, Уставот претрпе неколку амандмански интервенции на својата содржина кои беа наметнати од актуелните збиднувања во нашава земја во времето кога се донесуваа, како што беа потпишувањето на Охридскиот рамковен договор, од 2001 година и Преспанскиот договор, од 2018 година.

Развојот на современото уставно македонско судство се совпаѓа со повеќе од триесет години опстојување на Република Северна Македонија, како самостојна и независна држава, па во тој контекст пристапувањето кон изработката на овој Водич во остварувањето на надлежностите на Уставниот суд ја согледуваме како неизбежна потреба кон што подобро остварување на надлежностите на Судот, а со тоа и на правата и слободите утврдени со Уставот, како и на нивната заштита.

1.

НАДЛЕЖНОСТИ НА УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста. Уставниот суд на Република Северна Македонија ги има следниве надлежности утврдени во чл. 110 од Уставот, и тоа:

1. одлучува за согласноста на законите со Уставот;
2. одлучува за согласноста на другите прописи и колективни договори со Уставот и законите ;
3. ги штити слободата и правата на човекот и граѓанинот кои се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата (оваа слобода се гарантира со член 16 и член 19 од Уставот), слободата на политичкото здружување и дејствување (гарантирани со член 20 од Уставот). Со оглед на тоа дека политичкото дејствување и организирање е мошне комплексно прашање и во себе содржи и други права кои го овозможуваат непреченото остварување на правото на политичко здружување и дејствување, тие се уредени со други одредби во Уставот, како на пример, слобода на изразување, правото на мирно собирање и изразување јавен протест, (гарантирано со чл. 21), учество на избори, како компонента на избирачкото право, (гарантирано со чл. 22), правото на секој граѓанин да учествува во вршењето јавни функции, (гарантирано со чл. 23 од Уставот); право на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност (право гарантирано со чл.9 од Уставот;
4. решавање судир на надлежностите меѓу носителите на законодавната, извршната и судската власт;
5. решавање судир на надлежностите меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа;
6. одлучува за одговорноста на претседателот на Републиката;
7. одлучува за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и на здруженијата на граѓаните,
8. одлучува и за други прашања утврдени со Уставот.

Слободите и правата утврдени со Уставот на Република Северна Македонија пред Уставниот суд може да се заштитат на два начини:

1. со поднесување иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на некоја законска одредба со која се ограничува или повредува некое од уставните права или слободи, утврдени и гарантирани со Уставот,
2. со поднесување Барање за заштита на слободите и правата утврдени во чл. 110, алинеја 3 од Уставот на Републиката, кога тие се повредени со поединечен акт или дејствие.

2.

ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА НА ЗАКОНИТЕ И УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПРОПИСИТЕ И ДРУГИТЕ ОПШТИ АКТИ

Постапката за оценување на уставност на законите и на уставност и законитост на прописите или другите општи акти во Република Северна Македонија, како и начинот на работата на Уставниот суд се уредува со акт на Судот, што е утврдено со Уставот, чл. 113. Во нашава уставно-правна практика тоа е Деловникот на Уставниот Суд. Постојниот Деловник на Уставниот суд на Република Северна Македонија е донесен врз основа на чл. 113 од Уставот, на седница на Уставниот суд, одржана на 7 октомври 1992 година.

Во ова пригода потребно е да се напомене дека, во последниве неколку години, прашањето со каков акт ќе се уредува постапката пред Уставниот суд беше често пати предмет на дискусија пред македонската јавност, и пред сѐ на експертската јавност од областа на уставното право и законодавството. Во дискусиите беше нагласувано дека Деловникот на Уставниот суд не само што предолго се применува во уредувањето на постапката за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на прописите и другите општи акти, без притоа да се пристапи кон негово подлабоко и посуштинско менување и осовременување, туку како таков е одамна надминат. Особено што Република Северна Македонија е една од ретките, ако не и единствена земја која сѐ уште горенаведените прашања ги уредува со акт на судот, а не со Закон за Уставниот суд.

Потребата од донесување Закон за Уставниот суд не беше само поставувана од домашната експертска јавност, туку и од Венецијанската комисија. Да се надеваме дека и Република Северна Македонија ќе се придружи на земјите во кои постапката пред Уставниот суд и начинот на неговата работата се уредуваат со закон.

3.

ИНИЦИЈАТИВА ЗА ПОКРЕНУВАЊЕ ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА НА ЗАКОНИТЕ И УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПРОПИСИТЕ И ДРУГИТЕ ОПШТИ АКТИ, СОДРЖИНА И ЗАДОЛЖИТЕЛНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ИНИЦИЈАТИВАТА ДО УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Според Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, од 1992 година, Постапката за оценување на уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт се поведува со решение на Уставниот суд, по однапред поднесена Иницијатива (член 11 од Деловникот). Иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт, може да поднесе секој граѓанин и секое правно лице во Република Северна Македонија (член 12 од Деловникот).

Подносителот на Иницијативата и донесувачот на оспорениот пропис или акт се учесници во понатамошната постапка (член 13.) Уставниот суд може и сам, по своја иницијатива, да поведе Постапка за оценување на уставноста на закон, односно оценување на уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт. При испитување на уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт Уставниот суд може да се впушти во оценување на уставноста и законитоста и на одредби од пропис или друг општ акт што не се оспорени во поднесената Иницијатива, а за кои ќе утврди дека со нив е потребно да го прошири своето одлучување (член 14.)

Иницијативата за покренување постапка за утврдување на уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт пред Уставниот суд се поднесува во писмена форма, во два примерока. Уставниот суд има подготвено образец за Иницијативата за оценување на уставноста и/ или законитоста, во кој се наведени сите податоци кои подносителот треба да ги даде, а тоа се:

- податоци за подносителот на Иницијативата,
- податоци кога е поднесена Иницијативата од полномошникот,
- податоци за правното лице, ако тој се јавува како подносител на Иницијативата, -наведување на предметот на Иницијативата,
- прилози кои подносителот на Иницијативата смета дека е потребно да ги поднесе, а кои се во интерес на подоброто објаснување на предметот на Иницијативата.

Кога подносител на Иницијативата е **физичко лице**, во неа се наведуваат:

- лични податоци на подносителот и тоа име и презиме,
- адреса на живеење, со наведување на местото на живеење и општината,
- телефон за контакт.

Кога подносител на Иницијативата е **полномошник**, доколку подносителот има полномошник, потребно е полномошното да се достави во оригинал.

- Во Иницијативата се наведува:
- име и презиме на полномошникот,
- адреса,
- телефон за контакт.

Кога подносител на Иницијативата е **правно лице**, треба да се содржи:

- точниот и потполн назив на правното лице,
- седиштето на правното лице,
- податоци за законскиот застапник,
- телефон за контакт.

За успешно процесирање на Иницијативата мошне е значајно и од голема важност е доброто и јасно претставување на предметот. Доброто и јасно претставување на предметот е еден од предусловите за понатамошното одлучување по Иницијативата.

Во Иницијативата треба да се наведе:

- законот, прописот или друг општ акт, односно одделни негови одредби што се оспоруваат,
- причините за нивното оспорување,
- одредбите од Уставот, односно од Законот што се повредуваат со тој акт,
- името, односно називот и седиштето на подносителот на Иницијативата.

Во Иницијативата се наведува **предлог до Уставниот суд за понатамошно одлучување**, како на пример:

- да се поведе постапка,
- да се укине оспорениот закон, пропис или друг општ акт,
- да се поништи законот, прописот или општиот акт кој е оспорен.

Подносителот во Иницијативата може и да наведе свој предлог во однос на активностите и одлучувањето на Уставниот суд, како на пример, одредување времена мерка, за која се подразбира дека треба да биде образложена и добро објаснета зошто се бара нејзино изрекување.

Доколку Иницијативата не ги содржи потребните податоци наведени и во чл.15 од Деловникот на Уставот на Република Северна Македонија, секретарот на Судот треба да му укаже на подносителот на Иницијативата за недостатоците во истата и воедно да определи рок во кој тој треба истите да го отстрани. Рокот не може да биде подолг од 30 дена. Доколку во определениот рок подносителот на Иницијативата не ги отстрани укажаните недостатоци, секретарот на Уставниот суд тоа ќе го констатира на самиот поднесок и Иницијативата ке се смета за неподнесена.

Иста судбина ќе има и Иницијатива поднесена од непознат подносител.

Укажувања и добри практики при подготовка на иницијативи

Писменото укажување од секретарот на Судот (кое носи ознака „Р.бр“) сé уште не значи дека по иницијативата е формиран предмет за оценка на уставноста и законитоста (т.н. „У.бр“ предмет). Поради тоа од исклучително значење е Иницијативата добро да се подготви од стартот или да се дополни и добро да се прецизира, доколку тоа е побарано од Судот.

Најчесто иницијативите им се враќаат на подносителите, со барање за прецизирање на податоците, кога во нив не се наведени уставните одредби за кои подносителот смета дека му се повредени со закон или со подзаконски акт против кој се поднесува Иницијативата. Не е доволно да се укаже само дека актот е противуставен, без при тоа да се означат и конкретните одредби од Уставот што според подносителот се повредени. Исто така не е доволно да се посочи само некое од основните начела кои како темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија се утврдени во член 8, став 1 од Уставот. (на пр. наводот дека некој закон/подзаконски акт е спротивен на владеењето на правото и дека се смета дека е недоволен и треба да биде поткрепен со повикување на некоја од другите одредби од Уставот – пр. конкретна одредба од Уставот со која е гарантирано некое право или слобода на граѓанинот; или пак некоја одредба од делот на Уставот во кој се уредува организацијата на државната власт).

Иницијативата не треба да се однесува на примената на законот во практиката, бидејќи постои утврдена судска практика дека Уставниот суд не е надлежен да одлучува за примена на закон. Уставниот суд исто така не е надлежен за оценување на меѓусебната согласност на законите. Актот против кој се однесува Иницијативата мора да биде пропис, односно да има општ карактер, дејство „*erga omnes*“ и да уредува односи што важат за неопределен број субјекти. Поединечните акти со кои се уредуваат односи за точно определени субјетки и кои имаат дејство „inter partes“ не можат да бидат предмет на оценување на уставноста и законитоста во постапка по Иницијатива.

Примери:

Уставниот суд , со Решение У.бр.278/2020,[1] ја отфрли Иницијативата за оценување на уставноста на член 281-а од Законот за семејството, од причина што барањето во Иницијативата всушност е Барање Уставниот суд, преку уставниот механизам „поведување постапка“ да изврши номотехничка корекција во Законот за семејството, со цел да се изврши меѓусебно усогласување на закони, при што судот оцени дека ваквото барање е надвор од уставните надлежности на судот , утврдени во член 110, алинеа 1 и 2 од Уставот.

Судот, со Решение У. бр. 47/2017,[2] ја отфрли Иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на одлуката за избор на Претседател на Собранието на Република Македонија, број 08-1108/1, од 2 мај 2017година ("Службен весник на Република Македонија" бр.53/2017) донесена од Собранието на Република Македонија. Оспорената одлука нема карактер на пропис, со што Судот оценил дека не е надлежен да ја преиспитува примената на прописите од Собранието, и дека оспорената одлука не е во правниот поредок, па Судот оценил дека се исполнети условите за отфрлање на иницијативата, согласно со член 28, алинеа 1 и 3 од Деловникот .

Елементите, односно податоците кои ја сочинуваат содржината на Иницијативата, а кои се однесуваат на подносителите на истата, треба да се содржат и во рефератот кој се изработува по одредена иницијатива по која Уставниот суд ја донесува својата одлука.

---

1 Решение У.бр.278/2020 на Уставниот суд на РСМ, достапно на: ***https://ustavensud.mk/?p=20766***

2 Решение У.бр.47/2017 на Уставниот суд на РСМ, достапно на: ***https://ustavensud.mk/?p=23154***

Кога зборуваме за поднесување иницијатива пред Уставниот суд, во практиката на судот често пати се случува со поднесената иницијатива да се бара мислење, објаснување или интервенција пред други органи. Бидејќи тоа веќе излегува надвор од утврдените надлежности на Уставниот суд, секретарот на Уставниот суд писмено ќе го извести подносителот на иницијативата дека Уставниот суд не е надлежен да одлучува за такви прашања (чл.16 од Деловникот).

4.

ОДЛУКИ НА УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПО ПОДНЕСЕНА ИНИЦИЈАТИВА

Постапката пред Уставниот суд, од нејзиното започнување со заведување на иницијативата и нејзиното ставање на дневен ред н, па до донесување конечна одлука по одредена иницијатива, може да опфати повеќе фази, ако за донесувањето на конечната одлука се утврди дека е потребно да се разјасни фактичката и правната состојба за конкретен предмет.

Доколку за тоа е потребно да се слушнат мислењата на експерти, може да се одржи подготвителна седница, или ако веќе е поведена постапка за оценување на уставноста на оспорениот акт, може да се одржи Јавна расправа. За одржување на Подготвителната седница, односно за одржување Јавна расправа, одлучува Уставниот Суд на Република Северна Македонија, во зависност од неговата самостојна проценка за сложеноста и значењето на одреден предмет за кој треба да се одлучува.

Во изминативе повеќе од триесет години постоење и работење на Уставниот суд имаше периоди во кои овие фази на постапката мошне често се практикуваа, а тоа особено се однесуваше на Подготвителната седница. Мора да се истакне дека тоа беше многу добар начин одреден предмет да се согледа што е можно подобро, од сите свои аспекти, како и да се чуе мислењето на научни и стручни лица од областа на која се однесуваше иницијативата. Со тоа и одлуката на Уставниот суд беше поиздржана. За жал, во последниве неколку години многу ретко се одржуваат Јавни расправи и Подготвителни седници по одредени иницијативи, со што, можеби, нека ни биде дозволено да кажеме, се губи квалитетот во работата и во одлучувањето на Уставниот суд.

При своето одлучување Уставниот суд на Република Северна Македонија донесува одлуки, решенија и заклучоци.[3]

Уставниот суд, по уредно поднесената и усвоената иницијатива, може да донесе одлука со која ќе го поништи или ќе го укине законот или другиот пропис, односно програма и статут на политичка партија или друг општ акт кој бил оспорен со Иницијативата. Одлуката е акт со кој Судот одлучува мериторно за суштината на работата.

Уставниот суд исто така може да донесе Одлука за утврдување 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.[4]

На донесувањето на поништувачката или укинувачката одлука му претходи донесување Решение за поведување постапка во кое Уставниот суд укажува на причините поради кои се сомнева во уставноста или законитоста на оспорениот акт и тоа Решение се доставува на одговор до доносителот на актот. Доколку доносителот на актот не одговори или доколку достави одговор кој не ја менува фактичката и правната состојба на предметот, тогаш Уставниот суд ја донесува Одлуката за укинување или поништување и таа е конечна.

3 Види член 69 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Службен весник на РМ бр. 70/1992, 202/2019; 256/2020; 65/2021. Види пречистен текст на Деловникот на Уставниот суд на РСМ, достапен на: ***https://ustavensud.mk/wp-content/uploads/2017/09/Delovnik-2022.pdf***

4 Ibid, член 70

Значи, во случај на **<u>неуставност на закон или пропис, постапката пред Уставниот суд има две фази:</u>** фаза на поведување постапка со Решение и фаза на конечно одлучување со поништување или укинување на оспорениот акт (одредба).

Освен за поведување постапка за оценување на уставноста на законите, односно уставноста и законитоста на пропис и друг општ акт, Уставниот суд донесува Решение и за запирање на постапката, за отфрлање на Иницијативата, како и во случај кога ќе одлучи да изрече т.н. Времена мерка за запирање на поединечни акти или дејства донесени врз основа на закон, пропис или друг општ акт чија уставност, односно уставност и законитост ја оценува. Со Решение, исто така, Уставниот суд одлучува и за неповедување постапка за оценување на уставноста во случај кога ќе утврди дека наводите во Иницијативата не се основани и дека оспорениот акт е во согласност со Уставот, односно со законот.

4.1. Дејствија кои се преземаат во текот на постапката и примери од практиката

Уставниот суд донесува заклучоци за дејствијата што се преземаат во текот на постапката.

Уставниот суд ќе укине (*ex nunc*) или ќе поништи (*ex tunc*) закон ако утврди дека не е во согласност со Уставот. Во првиот случај, кога Судот донесува Укинувачка одлука, тоа значи дека таа дејствува од моментот на нејзиното донесување и дека укинатиот закон нема да се применува во иднина. Во случај кога Судот донесува Поништувачка одлука, поништувањето го опфаќа периодот од донесувањето на законот, а тоа значи дека законот што е поништен, всушност, како и да не бил донесен.

Судот ќе укине или ќе поништи друг пропис или општ акт, колективен договор, статут или програма на политичка партија или здружение, ако утврди дека тие не се во согласност со Уставот или законите (чл.112 од Уставот). И тука последиците на укинувањето и поништувањето се исти како и во претходниот случај.

Примери од практика за укинувачки одлуки

Наведуваме некои примери од поновата уставно-судска практика на Уставниот суд на Република Северна Македонија , кога тој донел Укинувачка одлука.

Уставниот суд, со Одлука У.бр.113/2022[5] ги укина член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за плати и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија[6] и член 1 од Законот за изменување на Законот за плати и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија.[7] Причина за укинувањето било тоа што Судот утврдил дека во исто време постојат две правни правила за определување на основицата на платата на избраните и именуваните лица, дека поради тоа законските одредби се нејасни и непрецизни и спротивни на принципот на владеењето на правото од член 8, алинеја 3 и дека поради неконзистентниот пристап на законодавецот при уредувањето на прашањето за пресметка на основицата на плата на избраните и именуваните лица се доведува во прашање и остварувањето на правото на вработените на соодветна заработувачка од член 2, став 3 од Уставот.

5 Одлука У.бр.113/2022-1 на Уставниот суд на РСМ, достапна на: ***https://ustavensud.mk/?p=23879***

6 Законот за изменување и дополнување на Законот за плати и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 97/2010

7 Законот за изменување на Законот за плати и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Македонија, Службен весник на Република Македонија"бр.139/2014

Укинувачка одлука на Уставниот суд е и Одлуката У.бр.148/2021-1и У.бр.15/2022-1[8] со која го укина член 12 од Законот за утврдување на јавниот интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница Тетово-Гостивар-Букојчани и проектот за автопатот Требеништа-Струга-Ќафасан) и Коридорот 10 (делница на автопатот Прилеп-Битола) во Република Северна Македонија,[9] бидејќи оцени дека уредувањето на прашањето на работното време, утврдено во член 12 од Законот, според кој работното време на работникот, во текот на целиот циклус на проектот, може да биде во просек 60 часа неделно, во текот на годината, а тоа не е во согласност со член 32 став 4 од Уставот, а со тоа и со владеењето на правото, како темелна вредност[10] на уставниот поредок на Републиката.

Уставниот суд, со Одлука У.бр. 8/2022[11], го укина член 22 од Законот за плати и други надоместоци на избрани и именувани лица во Република Северна Македонија, кој предвидуваше право на плата по престанок на функцијата и за оние носители на јавни функции што ќе дадат оставка или ќе бидат разрешени пред истекот на нивниот мандат. Судот оцени дека целокупното 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, што не е во согласност со член 8, став 1, алинеја 3 од Уставот.

За време на кризата предизвикана со Ковид-19, Уставниот суд донесе Одлука У.бр.44/2020 и У.бр 50/2020[12] со која поништи две уредби со законска сила , со кои беше утврдена минимална плата на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор за време на вонредна состојба. Судот утврди дека ограничувањето на висината на платата за времетраењето на вонредната состојба нема правен легитимитет, бидејќи истовремено со ваквото ограничување се навлегува и во правото на сопственост, дека мерката донесена со оспорената уредба не е соодветна и пропорционална на целта што сака да се постигне и дека донесувањето на истата не е неопходно оправдано во дадениов момент, ниту пак претставува општокризна мерка.

Судот исто така утврди дека одредбата значи различно постапување со граѓани кои се во иста правна ситуација и положба, што претставува дискриминација по основ на општествен статус под кој се подразбира и професионалниот статус на граѓанинот-вработен, што е спротивно на член 9 и член 54 од Уставот.

Од постарата уставно-судска практика, како една од позначајните поништувачки одлуки, мора да се спомене Одлуката У.бр.139/2010[13] со која Судот ги поништи член 4, точка 47 и 48, член 112, став 7 и 8, член 114, став 7,8 и 9,член 115 и член 138, став 1, точка 28 и 29 од Законот за електронските комуникации.[14] Судот оцени дека оспорените одредби од Законот не содржат доволно гаранции против евентуална злоупотреба од овластениот орган со дадената техничка можност за континуирано и самостојно следење на содржината на комуникацијата. Судот во овој предмет искажа мошне значаен став дека законската регулатива, која се однесува на примена на мерките за следење на комуникациите, треба да содржи кристално јасна преставa за околностите и условите под кои јавната власт е овластена да прибегне кон употреба на ваква мерка, начинот на кој се прави следењето, случаите во кои следењето на комуникациите има своја оправданост, органот кој дава наредба за следење на комуникациите и дека сето останато оди во правец на неограничена моќ и е во спротивност со принципот на владеењето на правото.

8 Решение У.бр.148/2021 и У.бр.15/2022 на Уставниот суд на РСМ, достапни на: ***https://ustavensud.mk/?p=22079***

9 Законот за утврдување на јавниот интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8, Службен весник на РСМ" бр. 163/2021

10 Види член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на РСМ, Службен весник на РМ бр. 52/1991.

11 Законот за утврдување на јавниот интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8, Службен весник на РСМ" бр. 163/2021

12 Види член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на РСМ, Службен весник на РМ бр. 52/1991.

13 Одлука У.бр.8/2022 на Уставниот суд на РСМ, достапна на: ***https://ustavensud.mk/?p=23716***

14 Одлука У.бр.139/2010 на Уставниот суд на РСМ, достапна на: ***https://ustavensud.mk/?p=10381***

4.2. Одлуки на Уставниот суд при отфрлање Иницијатива и примери од практика

Уставниот Суд ќе ја отфрли Иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето содржано во неа; ако за истата работа веќе одлучувал (*res judicata*), а нема основи за поинакво одлучување и ако постојат други процесни пречки за одлучување по Иницијативата (член 28 од Деловникот на Уставниот суд).

Примери од практиката – одлуки на Уставниот суд при отфрлање Иницијатива

Ненадлежност

Судот, со Решение У.бр.30/2022[15], ја отфрли Иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за разрешување на член од Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Северна Македонија, бр.08-1046/1 од 3 март 2022 година.[16]

Судот оцени дека оспорената одлука не е пропис подобен за уставно-судска оценка, бидејќи станува збор за поединечен акт. Судот укажа дека во рамки на своите уставно утврдени надлежности не може да се впушти во оценка на конкретни акти, ниту во оценка на постапката за донесување на тие акти и примена на соодветни прописи при нивното донесување, посебно имајќи предвид дека практикувањето на парламентарната демократија на пратениците во законодавниот дом не е во надлежност на Уставниот суд и ја отфрли Иницијативата, поради ненадлежност.

„Res judicata“

Судот, со Решение У.бр. 151/2019, ја отфрли Иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанувањето на функцијата[17] бидејќи за овие прашања Уставниот суд веќе се произнел со Решението У.бр.75/2005, кога ја ценел уставноста на Законот во целина, а потоа и со други наведени решенија, кога ја ценел уставноста на одделни одредби од Законот, а нема основи за поинакво одлучување, па според тоа Судот оценил дека се исполнети условите од член 28 , алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд за отфрлање на Иницијативата.

Процесни пречки

Во предметот У.бр.77/2023,[18] Уставниот суд ја отфрли Иницијативата за поведување постапка за оценување на одредба од Законот за лековите и медицинските средства која била бришана со подоцнежни измени на законот. Судот укажа дека со Иницијативата се бара да се направи уставно-судска анализа на одредба која повеќе не е дел од правниот поредок на Република Северна Македонија, што претставува процесна пречка за одлучување, и дека Судот може да ја оценува уставноста и законитоста само на оние акти и содржини што се дел од правниот поредок.

15 Решение У.бр.30/2022 на Уставниот суд на РСМ, достапно на: ***https://ustavensud.mk/?p=22347***

16 Одлуката за разрешување на член на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Северна Македонија, Службен весник на РСМ бр.45/2022

17 Закон за правата на претседателот на Република Македонија и неговото семејство по престанувањето на функцијата, Службен весник на РМ бр.46/2004, 109/2006 и 157/2007

18 Решение У.бр.77/2023 на Уставниот суд на РСМ, достапно на: ***https://ustavensud.mk/?p=24639***

4.3. Решенија на Уставниот суд, кога одлучува да не поведе постапка по поднесена Иницијатива

Уставниот суд може да не поведе постапка по поднесена Иницијатива ако одредбите од оспорениот законот, друг пропис или општ акт се јасни и прецизни и не ја доведуваат под сомнение нивната уставност и законитост.

Уставниот суд, со Решение У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020,[19] не поведе Постапка за оценување на уставноста на член 110 од Законот за Јавно обвинителство.[20] Имено, од направената анализа и од изнесената фактичка состојба, Судот утврди дека законодавецот јасно, прецизно и недвосмислено ги пропишал начинот на користење и уништување на материјалите и транскриптите од незаконски прислушуваните материјали, со прецизирање на роковите за уништување на истите, категорично задолжувајќи го Јавното обвинителство што да прави во конкретните започнати и незавршени обвиненија и предмети поврзани со неовластено прислушуваните материјали, согласно со член 106, став 1 и Амандман XXX, точка 1, став 1од Уставот.

Уставниот Суд, со Решение У.бр. 291/2020[21], не поведе Постапка за оценување на уставноста и законитоста на: член 10-а од Правилникот за полагање приемен испит во Академијата за судии и јавни обвинители "Павел Шатев"[22], и член 42-а од Статутот на Академијата, донесени од Управниот одбор на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатев". Оспорените одредби се однесуваа на примената на начелото на правична и соодветна застапеност на националностите при селекцијата на кандидатите за почетна обука во Академијата. Имено, Судот оцени дека овие подзаконски одредби не пропишуваат права и обврски кои се законска материја, односно дека станува збор за одредби кои го прават 'правото на правична застапеност на граѓаните кои им припаѓаат на сите заедници во Република Северна Македонија' да биде применливо и реално остварливо во правниот поредок, а не само декларативно.

4.4. Одлуки на Уставниот суд за запирање на постапката и примери од практиката

Уставниот Суд, во текот на постапката, може, до донесување на конечната одлука, да донесе Решение за запирање на извршување на поединечни акти или дејствија преземени врз основа на закон, друг пропис или општ акт чија уставност, односно законитост ја оценува, познато и како изрекување Времена мерка. Кон донесување вакво Решение, односно кон изрекување ваква мерка Уставниот суд пристапува доколку со понатамошното применување на законот, на друг пропис или општ акт, чија уставност, односно законитост се оценува, би можеле да настанат последици кои би било тешко да се отстранат.[23]

Уставниот суд може да донесе одлука за запирање на постапката во следниве случаи:

- ако во текот на постапката законот, друг пропис или општ акт престанале да важат, а не наоѓа основ за оценување на нивната уставност, односно уставност и законитост во време на нивното важење;
- ако во текот на постапката Иницијативата биде повлечена, а Уставниот суд не наоѓа основа постапката да ја води по сопствена иницијатива;
- ако се утврди дека поведувањето на постапката било засновано врз погрешна фактичка состојба;

19 Решение У.бр.22/2020 и У.бр.231/2020 на Уставниот суд на РСМ, достапно на: ***https://ustavensud.mk/?p=24225***

20 Закон за Јавно обвинителство, Службен весник на РСМ бр.42/2020

21 Решение У.бр.291/2020 на Уставниот суд на РСМ, достапно на: ***https://ustavensud.mk/?p=21024***

22 Правилникот за полагање на приемен испит во Академијата за судии и јавни обвинители "Павел Шатев", Службен весник на Република Македонија" бр.77/2015, 195/2015, 115/2019 и 193/2020

23 Види член 27 од Деловникот на Уставниот суд на РСМ.

- ако по утврдувањето на фактичката и правната состојба на Јавната расправа отпаднат основите за сомневање во уставноста и законитоста;
- ако во текот на постапката престанат процесните претпоставки за нејзино понатамошно водење (чл.47од Деловникот на Уставниот суд).

Решенија за запирање на постапката, поради горенаведените причини, Уставниот суд донел во неколку наврати, па овде би навеле само некои примери на такви Решенија:

- Уставниот суд донесе Решение У.бр.76/2019,[24] со кое се запира постапката за оценување на уставноста и законитоста на член 54 од Правилата за снабдување со топлинска енергија.[25] Судот утврди дека во текот на постапката Регулаторната комисија има донесено Правила за изменување и дополнување на Правилата за снабдување со топлинска енергија[26] со кои го има изменето член 54 од Правилата за снабдување со топлинска енергија. Бидејќи Уставниот суд , при донесување на Решението У.бр. 76/2019, не ја имал предвид наведената измена на Правилата, а поведувањето на постапката било засновано врз погрешна фактичка состојба, истата, со наведеното Решение, се запира .
- Уставниот суд, со Решение У.бр.28/ 2019[27], ја запре постапката за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за запирање на спроведување на деталните урбанистички планови, број 08-5438/12 од 13.12.2018 година, донесена на 21-та седница на Советот на Општина Центар, одржана на 13.12.2018 година.[28] Во текот на постапката, Советот на Општина Центар донел Одлука за начинот на применување на деталните урбанистички планови, број 08-1859/2 од 27.3.1019 година,[29] со чие донесување оспорениот акт престанал да важи и не е веќе во правниот поредок, при што Судот утврди дека се создадени услови од член 47, алинеја 1 од Деловникот за запирање на постапката.

24 Решение У.бр.76/2019, достапно на: ***https://ustavensud.mk/?p=18768***

25 Правилата за снабдување со топлинска енергија, Службен весник на Република Северна Македонија" бр.65/2019

26 Ibid, Службен весник на Република Северна Македонија" бр.162/2019

27 Решение У.бр.28/2019 на Уставниот суд на РСМ, достапно на: ***https://ustavensud.mk/?p=18004***

28 Одлуката за запирање на спроведување на деталните урбанистички планови на Совет на Општина Центар, Службен гласник на Општина Центар" број 20/2018

29 Одлука за начинот на применување на деталните урбанистички планови, Службен гласник на Општина Центар", број 6/2018

5.

ОТСТАПУВАЊА НА УСТАВНИОТ СУД ОД ВОСПОСТАВЕНАТА СУДСКА ПРАКТИКА

Во постапувањето на Уставниот суд на Република Северна Македонија потребно е да се истакнат некои примери на одлучување, , кога, во одреден момент донел поинаква одлука од онаа која по одреден предмет ја донел во друг даден момент. За тоа постојат повеќе примери во уставно-судската практика, а овде како најинтересен, се разбира, не во позитивна смисла, би го навеле постапувањето и одлучувањето на Уставниот суд при донесувањето на Одлуките за распуштањето на Собранието на Република Македонија.

Пред Уставниот суд, како предмет на оцена, беа Одлуките за распуштање на Собранието и тоа Одлуката за распуштање на Собранието на Република Македонија донесена на седницата одржана на 18.1.2016 година, при што беше заземен став дека ваквата одлука ќе произведе одложено правно дејствие, односно ќе се применува од 24.2.1016 година, како и Одлуката донесена од Собранието на Република Македонија, на седницата одржана на 23.2.2016 година, со која Собранието ја преиначи претходната одлука и го промени претходно утврдениот датум на самораспуштање, кој ќе се смета од 7.4.2016 година.

Во однос на оспорените Одлуки за распуштање на Собранието Судот изразил различен став. Првично, Судот ја ценел оспорената одлука како конкретен акт и ја отфрлил иницијативата, а потоа, во други предмети, судот мериторно навлегол во одлучување и оценил дека одлуката има карактер на пропис, при што во еден предмет донел одлука за поништување на оспорената одлука, а во друг не повел постапка.

Во предметот У.бр. 9/2016,[30] судот оценил дека за распуштање на Собранието Одлуката не претставува пропис во смисла на член 110 од Уставот и ја отфрлил иницијативата за поведување постапка на уставноста на Одлуката за распуштање на Собранието на Република Македонија.[31] При тоа Судот оценил дека оспорената Одлука е конкретен акт и не содржи општи норми на однесување, односно воопшто не уредува односи на општ начин, а со тоа се исполнети условите за отфрлање на Иницијативата, поради ненадлежност.

Во друг случај пак, по предметот У.бр.104/2016,[32] Судот донесе одлука со која ја поништи оспорената Одлука за распуштање на Собранието на Република Македонија, број 08-362/1 од 18.1.2016 година[33] и Одлуката за изменување на Одлуката за распуштање на Собранието на Република Македонија, бр.08-1320/1 од 23.2.2016 година.[34] При тоа Судот оценил дека оспорената Одлука за распуштање на Собранието има карактер на пропис, бидејќи ваков вид одлука има универзално дејство и посредно се однесува на сите граѓани кои на непосредни избори го даваат својот глас за одредени пратеници на Собранието.

По предметот У.бр.40/2020,[35] судот не поведе постапка за оценување на уставноста на Одлуката за распуштање на Собранието на Република Македонија, број 08-1421/1 од 16.2.2020 година.[36] Ставот на судот при одлучувањето беше дека, согласно со уставната определба од член

---

30 Решение У.бр.9/2016 на Уставниот суд на РСМ, достапно на: ***https://ustavensud.mk/?p=11469***

31 Одлуката за распуштање на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ" бр.9/2016

32 Решение У.бр.104/2016 на Уставниот суд на РСМ, достапно на: ***https://ustavensud.mk/?p=11508***

33 Одлука за распуштање на Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија", бр9/2016

34 Одлуката за изменување на Одлуката за распуштање на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.33/2016

35 Решение У.бр.40/2020 на Уставниот суд на РСМ, достапно на:

36 Одлуката за распуштање на Собранието на Република Македонија, Службен весник на РСМ, број 43/2020

63, став 6 од Уставот на Република Северна Македонија пратениците имаат право да се изјаснат по прашањето за распуштање на Собранието, под услов за тоа да се изјасни мнозинството од вкупниот број пратеници.

Овие примери за донесување различни одлуки на Уставниот суд во многу ја обременуваат уставно-судската практика, зашто неконзистеноста во одлучувањето има свои последици не само во работата на Уставниот суд, туку и во почитувањето на сопствените одлуки по веќе одлучените предмети, кои се наведуваат како практика на Судот и на кои судиите се повикуваат при своето одлучување. Сигурно дека тоа, од своја страна, влијае и врз сигурноста на правниот поредок.

ihr.org.mk