20241502609

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

☐

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав д-р Дарко Костадиновски, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозаџиева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Ана Павловска-Данева и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членовите 71 и 79 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 3 јули 2024 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 26 став 2 во делот „ во рок од 30 дена " од Законот за управните спорови („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 96/2019).

2. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија".

Образложение

I

Александар Наумовски од Битола, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 26 став 2 во делот „во рок од 30 дена " од Законот за управните спорови („ Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 96/2019).

Во иницијативата подносителот наведува дека со примена на оспорената одредба се повредуваат основните слободи и права на човекот и граѓаните признати во меѓународното право и утврдени во Уставот, се повредува владеењето на правото, како темелна вредност утврдена во член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11 од Уставот и директно се повредуваат основните слободи и права на човекот и граѓанинот загарантирани со член 9, член 50 став 1, член 54 ставови 1 и 3 од Уставот на Република Северна Македонија.

Според подносителот, оспорената одредба е спротивна на член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и на член 2, член 3 став 1 точка 2, член 7 од Законот за управните спорови („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 96/2019) и член 36 од Законот за судови („Службен весник на Република Македонија" бр.58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр.96/19).

Рестриктивната одредба „во рок од 30 дена по истекот на законски утврдениот рок за донесување на актот" според подносителот е спротивна на член 50 од Уставот и член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права кој гарантира секој граѓанин да се повика на заштита на своите права пред судовите и пред Уставниот суд во постапката заснована врз начелата на приоритет и итност со што ова право се ограничува, како и правото на правичното судење, правото на судење во разумен рок на начин спротивен на неговата суштина, спротивен во неговата намена во заштита на правата на субјектите. Ова

право според подносителот е неограничено и универзално и не остава можност за негова селективна или рестриктивна примена.

Во конкретниот случај, според подносителот, со недонесувањето на управен акт во со закон определеното време, јавните органи пропуштаат да одлучат во законски рок за правата, обврските и правните интереси на граѓанинот, додека правото за поведување на управен спор трае онолку колку трае и повредата на тие права, а Уставот и Законот за управните спорови не дозволуваат ниту прекин или ограничување во времетраењето на правото за барање судска заштита.

Понатаму во иницијативата подносителот смета дека оспорената одредба е спротивна на член 2 од Законот за управните спорови бидејќи самиот закон обезбедува полна судска заштита на правата против дејствијата на јавните органи, односно правна заштита и против непреземање на правни дејствија односно пропуштање да одлучат (молчење на администрацијата), спротивна на член 3 став 1 точка 2 од Законот, со повреда на начелото на законитост од член 7 од Законот преку кое се обезбедува правна сигурност.

Според наводите во иницијативата, несогласноста на Законот во тој однос доведува, исто така, до неусогласеност меѓу барањата поставени во стандардите на меѓународното право по однос на правото на тужба, односно правото на судска заштита. Оваа несогласност доведува до изигрување на правата на странките и нивна неможност со правни средства да бараат ефикасност за остварување на своите права.

Според подносителот на иницијативата, со вака дефинираната одредба се повредува еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите зависно од нивната општествена положба-правен статус во управна постапка креирана од јавните органи.

Подносителот во иницијативата посочува и на уставно- судската пракса, судската пракса и ставовите на Европскиот суд за човекови права.

Од наведените причини, подносителот смета дека оспорените делови на законската одредба од Законот за управните спорови немаат уставна основа, со барање Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на член 26 став 2 во делот „во рок од 30 дена“ од Законот за управните спорови и истиот да го укине.

II

На седницата Судот утврди дека според член 26 став 2 од Законот за управните спорови „кога се поведува управен спор поради недонесување на одреден акт во пропишаниот рок (молчење на управата), тужбата се поднесува во рок од 30 дена по истекот на законски утврдениот рок за донесување на актот„ а со иницијативата се оспорува делот „во рок од 30 дена “.

III

Согласно со член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, се темелни вредности на уставниот поредок.

Граѓаните на Република Северна Македонија, според 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, а според ставот 2 од истиот член, граѓаните се еднакви пред Уставот и законите.

Со Амандманот XXI е заменет член 15 од Уставот. Според став 1 од Амандманот 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.

Се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања. Граѓанинот има право да биде запознат со човековите права и основни слободи и активно да придонесува, поединечно или заедно со други за нивно унапредување и заштита, како што е пропишано во член 50 од Уставот.

Член 51 од Уставот Република Северна Македонија уредува дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија согласно член 110 алинеја 1 од Уставот, одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Република Северна Македонија е потписник на повеќе меѓународни конвенции од различни сфери, меѓу кои и потписник на конвенции и нејзини протоколи коишто го третираат и прашањето поврзано со правото на судска заштита (член 6 од Европската конвенција за човековите права).

Со член 2 од Законот за управните спорови („ Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019), во управен спор се обезбедува судска заштита на правата и на правните интереси на физичките и на правните лица против поединечни управни акти и дејства на јавните органи во согласност со овој закон. Согласно Законот, целта на управниот спор е да обезбеди законитост на функционирање на правниот систем во целина и да се обезбеди судска заштита на правата и правните интереси на странките.

Управниот спор претставува збир од правила со кои се врши правна контрола врз законитоста на работата на јавните органи, како и збир од правила со кои се уредува организацијата на управното судство и неговото функционирање.

Член 3 став 2 од Законот за управните спорови ја утврдува можноста на странките да поведат управен спор за оцена на законитоста на пропуштањето на јавните органи да донесат одлука во законски утврдениот рок, односно можноста да се поведе управен спор поради молчење на администрацијата.

Предмет на управен спор во ваква ситуација се води поради недонесувањето на актот, а со цел тој да биде донесен. Законска презумција во ваквите случаи е дека јавниот орган донел акт со кој се одбива барањето на странката, па затоа Законот обезбедува управно-судска заштита на правата и правните интереси на странката.

Согласно со член 7 од Законот за управните спорови – „начелото на законитост“, судот одлучува во управен спор врз основа на Уставот на Република Македонија, законите и меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот на Република Македонија, водејќи грижа за конзистентност на своите одлуки, преку што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите.

Тужител, согласно со член 20 од Законот, е физичко или правно лице кое смета дека му е повредено право или правен интерес со конечен управен акт донесен во управна постапка, или во прекршочна постапка, како и со непостапување на јавен орган во законски утврдениот рок.

Во член 22 од Законот е утврдено дека тужен во управно-судската постапка е јавниот орган чиј акт или дејство се оспорува.

Ставот 3 од член 22 од Законот уредува дека „доколку во управниот спор се оспоруваат дејствија на јавните органи, во постапката ќе се употребуваат одредбите од овој закон кои се однесуваат на оспорување на управниот акт“, што значи дека Законот ги изедначува управните акти со управните дејствија. Управното дејствие може да се изврши со преземање или со непреземање активности.

Согласно со член 24 став 1 од Законот, управен спор се поведува со тужба. Ставот 2 алинеја 4 од истиот член уредува дека тужба може да се поднесе поради недонесување управен акт во управна постапка во законскиот рок од страна на јавниот орган.

Кога јавниот орган не постапува по барањето на странката во првостепена постапка, тогаш кога жалбата не е допуштена, или кога второстепениот орган во законски утврдениот рок не донел одлука по поднесена жалба во тој случај настапува молчење на администрацијата.

Член 24 став 3 алинеја 2 од Законот, предвидува дека со тужбата може да се бара донесување поединечен управен акт што не е донесен во пропишаниот рок. Во случаите од ставот (3) алинеја 2 на овој член, со тужбата може да се бара судот да одлучи за правото, обврската или правниот интерес на странката односно предвидува надлежност на Управниот суд да ја реши работата во меритум односно да одлучи во полна јурисдикција за управно-правната работа и тоа на два начини. Првиот начин е кога станува збор за отсуство или за недонесување управен акт од страна на јавниот орган, да го донесе управниот акт што јавниот орган не го донел и да одлучи по барањето на странката во управната постапка.

Законот за управните спорови во член 26 го дефинира рокот за поднесување тужба за управен спор. Во став 1 од член 26 е предвидено дека тужбата се поднесува до судот во рок од 30 дена од денот на доставување на оспорениот акт освен во случаите определени со закон.

Во оспорениот став 2 од член 26 е предвидено дека тужбата се поднесува во рок од 30 дена по истекот на законски утврдениот рок за донесување на актот со кој се предвидува рок за поднесување тужба во случаи кога не постои акт.

Во конкретниот случај, Судот утврди дека за да се поведе управен спор за молчење на администрацијата, потребно е да бидат исполнети неколку процесни услови: странката по чие барање е поведена постапката должна е да почека да истече законски пропишаниот рок за донесување одлука од страна на јавниот орган; по истекот на тој рок да ги употреби законски утврдените правни средства за остварување правна заштита пред јавниот орган (жалба доколку е таа допуштена); после исполнувањето на двете наведени законски претпоставки, на странката ѝ е допуштено во својство на тужител да поведе управен спор пред Управниот суд за молчење на администрацијата доколку молчењето сè уште постои.

Како основа за поведување управен спор во конкретниот случај е молчењето на администрацијата односно отсуството на одговорност на јавните органи во вршење на своите законски надлежности во однос на обезбедување услови за остварување на правата и уживањето на слободите на физичките и на правните лица во Република Северна Македонија. Истовремено, ваквата состојба, управно-правната теорија ја дефинира како законска презумција дека барањето (првостепено, односно жалбеното) на странката ѝ е одбиено со молчењето на надлежниот орган и на тој начин, законодавецот и овозможува непречено користење на правото на судска заштита на своите права и правни интереси, како и вршење на судска контрола врз работата на јавните органи со можност за судот дури и мериторно да одлучи во име на јавниот орган.

Основната цел на судската заштита на правните акти е да ги заштити граѓаните од самоволна и арбитрарна управа која се обезбедува преку покренување на управен спор пред независен судски орган (Управен суд).

Согласно со член 26 став 2 од Законот за управните спорови, доколку странката поради недонесување на определен акт во пропишаниот рок (молчење на администрацијата), кога не постои правен основ за жалба (пред второстепен управен орган), а која побарала одлука од првостепениот орган ќе мора да го чека првичниот законски рок (30 дена за поедноставни односно 60 дена за посложени предмети) да помине пред поднесување

тужба за молчење на управата. Откако ќе помине овој рок, доколку управниот акт сè уште не е доставен на странката, правото на странката да побара судска заштита се ограничува со рок од само 30 дена во кој таа може да поднесе тужба и да поведе управен спор поради недонесување на актот (молчење на администрацијата). Со вака пропишаната рестриктивна одредба странката доколку не поднесе тужба за молчење на администрацијата во законскиот рок од 30 дена, целосно го губи правото на судска заштита односно останува без никаков редовен правен лек.

Имено, ваквото законско решение не прави разлика помеѓу ситуацијата кога управниот акт е доставен до тужителот и она кога јавниот орган нема донесено управен акт во законски утврден рок. Во оваа ситуација предмет на управниот спор не е управен акт, бидејќи акт воопшто не постои, туку управниот спор се води токму поради недонесување на актот, а со цел тој да биде донесен и јавниот орган да ја изврши својата законска надлежност за одлучување по предметот.

Според Судот, основано се постави прашањето за сомнеж дека вака дефинираната одредба не е во согласност со принципот на владеење на правото и ја загрозува правната сигурност на граѓаните бидејќи тужбата во случај на молчење на администрацијата може да биде само предвремена но, не и благовремена, а странката по истекот на рокот за поднесување на тужбата поради молчење на администрацијата (кој во законското решение е 30 дена по истекот на законски утврдениот рок за донесување на актот), го губи правото да се обрати до судот со што се повредува Амандманот XXI со кој е заменет член 15 од Уставот и член 50 став 2 од Уставот.

Имено, Амандманот XXI од Уставот и член 50 од Уставот, треба да се анализираат во духот на нормативно обезбедување на темелната вредност на нашиот уставен поредок, односно почитувањето на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот. Во таа смисла, ваквото уставно уредување, со коешто на граѓаните им се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања, претставува гаранција која се однесува за сите граѓани подеднакво. Секој има право на ова уставно загарантирано право, односно заштита на правата пред судот.

Суштината на правото на пристап до суд е составен дел на правото на правично судење, што е загарантирано со член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи.

Врз основа на наведеното, Судот изрази сомнеж за согласноста на член 26 став 2 од Законот во делот „ во рок од 30 дена“ кои упатуваат на постоење на основано сомнение за повреда на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како и на уставната гаранција за судска заштита на граѓаните од сите акти донесени од органите на државната управа согласно Амандман XXI со кој е заменет член 15 од Уставот. Ова од причина што правото на тужба не може да се остварува рестриктивно, или само како „голо“ право, преку произволни норми кои не го уредуваат целосно конкретното право, или пак го уредуваат рестриктивно. Начелото на владеењето на правото во себе го содржи и начелото на законитост, кое го обврзува законодавецот да формулира прецизни, недвосмислени и јасни норми кои ќе елиминираат секаква можност од конфузија, а тој врз основа на уставната одредба има обврска да го утврди правото на тужба секаде во случаи каде што истото ќе може да послужи како коректив од пропуштањето на јавните органи да одлучат во законски рок за правата, обврските и правните интереси на тужителот без ограничување сè додека трае пропуштањето. Според Судот, оставањето можност само во одреден рок да се дозволи барање на судска заштита на правата на граѓаните од молчење на администрацијата, широко отвора можност, јавните органи да ја злоупотребуваат ваквата одредба,

стимулирајќи ги да не ја вршат својата основна надлежност утврдена со Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 51/11 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.96/19, 110/19, 154/19 и 121/24), а тоа е решавањето во управни предмети (согласно член 13 став 1 точка 6 од Законот за организација и работа на органите на државната управа), на тој начин што нема да носат одлуки и решенија по барањата на граѓаните и стопанските субјекти, односно нема да одлучуваат по нивните жалби. Од друга страна, надлежноста претставува не само право, туку и обврска на јавните органи да ги извршуваат работите од својот делокруг пропишани со закон, но член 26 став 2 од Законот за управните спорови вака како што е сега дефиниран, значењето на поимот надлежност за одлучување го сведува само на право на јавните органи, ослободувајќи ги од таквата нивна обврска која директно го загрозува начелото на владеење на правото, како и принципот на правна сигурност на граѓаните и еднаквост пред законот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение.

V

Ова решение произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

У. бр. 148/2024
3 јули 2024 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Северна Македонија
д-р **Дарко Костадиновски,** с.р.