

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија бр. 70/1992), на седницата одржана на 15 март 2017 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 18 став 4 од Законот за управната инспекција („Службен весник на Република Македонија број 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015 и 53/2016).
2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија.
3. Уставниот суд на Република Македонија, со Решение У. бр. 147/2016 од 27 декември 2016 година, поведе постапка за оценување на уставноста на членот 18 став 4 од Законот за управната инспекција, означен во точката 1 на оваа одлука, затоа што основано се постави прашањето за согласноста на одредбата со Уставот.
4. Судот на седницата утврди дека според членот 18 став 4 од Законот за управната инспекција, против решението на министерот не може да се води управен спор.
5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

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

Со Законот за управната инспекција се уредуваат надлежноста и организацијата на управната инспекција (во натамошниот текст: инспекција), назначувањето на управните инспектори, овластувањата и постапката за вршење на инспекцискиот надзор (член 1).

Постапката за вршење на инспекцискиот надзор е уредена во главата V. НАДЗОР (членови 16 - 21). Според членот 17 став 1 од овој закон, за извршениот инспекциски надзор инспекторот составува записник со наод за утврдената состојба, а отстранувањето на утврдените недостатоци во работата го наредува со решение во кое се утврдени роковите за нивното извршување. Според ставот 2 на истиот член, по исклучок од ставот 1 на овој член, по поднесена иницијатива или барање за вршење на вонреден инспекциски надзор, инспекторот може да изготви записник и да донесе решение, односно заклучок и без вршење на инспекциски надзор, доколку по службена должност прибере докази и факти од органот во кој треба да се изврши надзорот, од кои може целосно да се утврди фактичката состојба. Во согласност со ставот 3 на овој член, записникот и решението од ставовите 1 и 2 на овој член, им се

доставуваат на лицата од членот 16 на овој закон (функционерот на органот, односно раководното лице во органот во кој се врши надзор) во рок од 15 дена од денот на извршениот инспекциски надзор. Според ставот 4 на истиот член, органите во кои е извршен надзорот се должни за преземените мерки за отстранување на недостатоците во работата наредени со решението да го известат инспекторот во рок од 15 дена од денот на приемот на решението.

Со членот 18 од Законот се уредува прашањето на правната заштита против решението на инспекторот донесено во смисла на членот 17 од Законот. Со иницијативата се оспорува ставот 4 на овој член, но за утврдување на правната и фактичката состојба околу оспорената одредба, Судот имаше предвид дека содржината на овој член е изменета во однос на тоа како гласел членот првично, при донесување на Законот.

Имено, пред неговите измени, членот 18 од Законот гласел:

(1) Против решението од членот 17 став 1 на овој закон, може да се поднесе жалба до министерот за правда во рок од осум дена од денот на доставувањето на решението.

(2) Жалбата не го одлага извршувањето на решението.

(3) Министерот за правда по жалбата донесува решение во рокот утврден во Законот за општата управна постапка.

(4) Против решението на министерот не може да се води управен спор.

Уставниот суд ја ценел уставноста на член 18 став 4 од Законот, во дадениот текст, при што со свое решение У. бр. 131/2008 од 20.11.2008 година, оценил дека дадената одредба не го повредува Уставот на Република Македонија, поради што не повел постапка за оценување на уставноста на член 18 став 4 од Законот за управната инспекција („Службен весник на Република Македонија бр. 69/2004, 22/2007 и 115/2007).

Во наведеното решение Уставниот суд изразил став дека: „Имајќи во вид дека под управен акт, во смисла на член 7 од Законот за управните спорови („Службен весник на Република Македонија бр. 62/2006) се подразбира акт на органите на државната управа, Владата на Република Македонија, други државни органи, управни организации, општините и Градот Скопје, јавните претпријатија, трговските друштва, фондови, установи, организации и заедници, здруженија на граѓани и други организации и заедници кога во вршењето на јавни овластувања решаваат во управни работи, со кој се решава за правата и обврските на поединците, правните лица и на другите правни субјекти кои можат да бидат странка во определена управна работа, Судот оцени дека решението од член 18 став 3 од Законот за управната инспекција нема карактер на управен акт, поради што основано произлегува дека против истото не може да се води управен спор. Имено, управен акт, во смисла на Законот за управните спорови, е акт со кој се решава за извесно право или обврска на физичко или правно лице, со кој акт се создава, утврдува, менува или укинува некое право или непосреден интерес заснован на закон или се утврдува обврска на правните субјекти.

Значи, управниот акт има непосредно правно дејство, односно произведува непосредни правни последици за одредено физичко или правно лице - им се утврдува и признава или укинува некое право или им се утврдува или се ослободува од одредена обврска.

Од друга страна, управните инспектори, согласно утврдената надлежност во Законот за управната инспекција, вршат надзор над примената на Законот за општата управна постапка и другите закони што содржат одредби за управната постапка. Во оваа смисла, во постапката за вршење инспекциски надзор пропишана со главата V (членовите 16 до 21) од Законот, за извршениот инспекциски надзор инспекторот сочинува записник со наод за утврдената состојба, а отстранувањето на утврдените недостатоци во работата го наредува со решение во кое се утврдени роковите за отстранување на недостатоците. Ова решение се доставува до органот, односно раководното лице во органот во кој е извршен надзорот и против истото може да се поднесе жалба до министерот за правда, а министерот за правда е должен да донесе решение по жалбата во рокот утврден со Законот за општата управна постапка, со што решението станува конечно.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека определувањето на рокот за отстранување на утврдените недостатоци претставува мерка што управниот инспектор ја презема во рамките на своите овластувања во случај на констатирани недостатоци при вршењето на инспекцискиот надзор, поради што тоа не значи наметнување обврска во управна работа во која се решава за право или обврска на физичко или правно лице, туку обврска за органот каде е извршен надзорот, за правилна примена на законите со кои е уредена постапката, што е во функција на обезбедување навремено, ефикасно и законито остварување на правата и обврските на физичките и правните лица кои побаруваат одредено право во управна постапка.

Според Судот, со решението со кое се определува рокот за отстранување на констатираните недостатоци при извршениот инспекциски надзор не се решава по конкретна управна работа за поединечно право или обврска на физичко или правно лице во управна постапка, што значи дека ваквото решение не претставува управен акт во смисла на член 7 од Законот за управните спорови, поради што против таквото решение не може да се води управен спор.

Тргувајќи од наведеното, пред Судот не се постави прашањето за согласноста на член 18 став 4 од Законот за управната инспекција со член 8 став 1 алинеја 3, член 50 став 2 и член 51 од Уставот.

По донесувањето на наведената одлука на Уставниот суд, со член 13 од Законот за изменување и дополнување на Законот за управната инспекција („Службен весник на Република Македонија бр. 51/2011), во членот 18 став 1, зборовите: министерот за правда се заменуваат со зборовите: министерот за информатичко општество и администрација (став 1). Во ставот 3 зборовите: Министерот за правда се заменуваат со зборовите: Министерот за информатичко општество и администрација (став 2).

Со членот 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за управната инспекција („Службен весник на Република Македонија бр. 53/2016), во член 18 став 1, зборовите: „министерот за информатичко општество и администрација се заменуваат со зборовите: „Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (став 1). Во ставот 3 зборовите: „Министерот за информатичко општество и администрација се заменуваат со зборовите: „Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (став 2).

Од анализата на овие законски измени произлегува дека правната заштита против решението на инспекторот донесено во смисла на членот 17 од Законот за управната инспекција, повеќе не се остварува со поднесување на жалба до министерот за правда, односно министерот за информатичко општество и администрација, туку жалбата се поднесува до Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка. Оваа комисија е формирана со Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка („Службен весник на Република Македонија бр. 130/2014). Според член 11 од овој закон, против решението на Државната комисија може да се покрене управен спор пред надлежен суд (став 1). Тужбата против решението на Државната комисија не го одлага извршувањето на решението (став 2).

При вака утврдена фактичка и правна положба, произлегува дека правната заштита против решението на управниот инспектор е обезбедена преку поднесување на жалба до Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, а против решението на оваа комисија може да се покрене управен спор пред надлежен суд, од каде произлегува дека правната заштита е уредена согласно одредбите на член 50 став 2 од Уставот.

Меѓутоа, при наведените измени и дополнувања на Законот за управната инспекција, ставот 4 на членот 18 останал непроменет. Иако законодавецот ја променил правната заштита против решението на инспекторот, односно уредил дека жалбата против решението на инспекторот, наместо до соодветниот министер, ќе се доставува до надлежната Државна комисија, што значи го исклучил министерот од правото да одлучува по жалбата, сепак испуштил да го отстрани ставот 4 на овој член, кој останал да важи и понатаму со содржина според која против решението на министерот не може да се води управен спор, иако такво решение нема, поради што ваквата одредба станала беспредметна и неприменлива и треба да биде отстранета од правниот поредок. Доколку законодавецот сметал дека и против решението на Државната комисија, поради спецификите на обжаленото решение, не може да се води управен спор, тоа требало јасно да го определи во ставот 4 на членот 18 или во друга одредба од Законот, но очигледно, тоа не е сторено.

Владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, подразбира дека во правниот поредок треба да егзистираат само јасни, прецизни и недвосмислени норми,

со кои се уредува логична, правно функционална целина, што очигледно не е случај со оспорената одредба.

При вака утврдена правна и фактичка положба, според Судот, натамошното опстојување во правниот поредок на оспорениот член 18 став 4 од Законот за управната инспекција нема оправдување, одредбата е нејасна и може да создава забуна при остварување на правната заштита во случај на донесено решение од страна на инспектор, што води кон повреда на начелото на владеењето на правото. Поради наведеното, Судот оцени дека натамошното опстојување на оваа одредба во правниот поредок е неуставно.

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

7. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: д-р Наташа Габер-Дамјановска, Елена Гошева, Исмаил Дарлишта, Јован Јосифовски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати, д-р Гзиме Старова и Владимир Стојаноски.

У. бр. 147/2016
15 март 2017 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Македонија,
Никола Ивановски, с.р.