

2011012257

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 12 јануари 2011 година, донесе

О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВААТ член 30 став 4, член 33 став 7 и член 54 точка 2 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Република Македонија“ бр. 90/2009).

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

3. Уставниот суд на Република Македонија, по повод иницијатива поднесена од Стамен Филипов од Скопје, со Решение У. бр. 46/2010 од 3 ноември 2010 година, поведе постапка за оценување на уставноста на одредбите од Законот означен во точката 1 на оваа одлука, затоа што основано се постави прашањето за нивната согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според член 30 став 4 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, по исклучок од ставовите 1 и 2 на овој член, Владата на Република Македонија на предлог на министерот за финансии врз основа на спроведена процена на ризикот може да утврди обврска за основање единица за внатрешна ревизија и кај други субјекти од јавниот сектор.

Согласно член 33 став 7 од овој закон, прераспоредувањето или отпуштањето на раководителот на единицата за внатрешна ревизија или внатрешните ревизори се реализираат по добивање на писмена согласност од министерот за финансии.

Според член 54 точка 2 на истиот закон, за сторен прекршок на раководителот на субјектот од јавниот сектор ќе му се изрече глоба во износ од 1.000 до 2.000 евра во денарска противвредност, ако прераспореди или отпушти раководител на единица за внатрешна ревизија или внатрешен ревизор без претходно добиено писмено одобрение од министерот за финансии (член 33 став 7).

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

Според член 51 став 1 од Уставот, во Република Македонија законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Според член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, Собранието на Република Македонија донесува закони и дава автентично толкување на законите.

Согласно член 91 алинеја 1 од Уставот, Владата на Република Македонија ја утврдува политиката на извршувањето на законите и другите прописи на Собранието и е одговорна за нивното извршување.

Со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола се уредува системот на јавна внатрешна финансиска контрола кој го опфаќа финансиското управување и контрола, внатрешната ревизија и нивната хармонизација, воспоставен согласно со меѓународните стандарди за внатрешна контрола и внатрешна ревизија. Со овој закон се уредуваат и организацијата, стандардите, методологијата, односите и одговорностите, како и надлежностите на министерот за финансии и на консултативните тела за јавна внатрешна финансиска контрола (член 1).

Според член 2 став 1 од Законот, министерот за финансии е надлежен за координација на развојот, воспоставувањето, спроведувањето и одржувањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола, а во негово име Централната единица за хармонизација на системот на јавна внатрешна финансиска контрола во Министерството за финансии (во натамошниот текст: Централната единица за хармонизација). Според став 2 на истиот член, координацијата од ставот 1 на овој член министерот за финансии ја врши преку:

- хармонизација и надзор на финансиското управување и контрола;
- хармонизација и надзор на внатрешната ревизија и
- подготвување и донесување на подзаконски акти, прирачници и насоки.

Според член 4 на овој закон, финансиско управување и контрола согласно со овој закон се воспоставува кај буџетските корисници од областа на законодавната, извршната и судската власт (централна власт), фондовите, општините и градот Скопје (во натамошниот текст: субјекти).

Според член 30 став 1 од Законот, единица за внатрешна ревизија задолжително се основа во: Собранието на Република Македонија, Народната банка на Република Македонија, Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, Судскиот совет на Република Македонија, министерствата, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија, Фондот за здравствено осигурување на Македонија, Агенцијата за државни патишта на Република Македонија, Агенцијата за вработување на Република Македонија и Агенцијата за државни службеници. Според став 2 на истиот член, единица за внатрешна ревизија задолжително се основа и во сите субјекти од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години го надминува износот од 50 милиони денари. Согласно ставот 3 на овој член, субјектот од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години не го надминува износот од 50 милиони денари внатрешната ревизија се организира со ангажирање на внатрешен ревизор/и од единица за внатрешна ревизија од друг субјект од јавниот сектор, врз основа на договор склучен меѓу раководителите на двата субјекти од јавниот сектор или ревизор/и наведени во регистарот на внатрешни ревизори од членот 48 алинеја 7 на овој закон. Според став 4 на истиот член, по исклучок од ставовите 1 и 2 на овој член, Владата на Република Македонија на предлог на министерот за финансии врз основа на спроведена процена на ризикот може да утврди обврска за основање единица за внатрешна ревизија и кај други субјекти од јавниот сектор.

Од анализата на оваа законска одредба произлегува дека во ставот 1 и ставот 2 на истата се утврдени субјектите во кои задолжително се основа единица за внатрешна ревизија, а во ставот 3 од истиот член се утврдува начинот на организирање на внатрешната ревизија на субјектите од јавниот сектор кои ја немаат законската обврска за задолжително основање на единица за внатрешна ревизија.

Според оспорениот став 4 на овој член, по исклучок од ставовите 1 и 2 на овој член, Владата на Република Македонија на предлог на министерот за финансии врз основа на спроведена процена на ризикот може да утврди обврска за основање единица за внатрешна ревизија и кај други субјекти од јавниот сектор.

При вака пропишано овластување на Владата, се наметнува прашањето дали истото во суштина не овозможува Владата да биде поставена над Законот и да има право да го игнорира решението од Законот определено во став 3 на истиот член, според кое субјектите од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години не го надминува износот од 50 милиони денари, имаат законско право и обврска внатрешната ревизија да ја организираат со ангажирање на внатрешен ревизор/и од единица за внатрешна ревизија од друг субјект од јавниот сектор, врз основа на договор склучен меѓу раководителите на двата субјекти од јавниот сектор или со ангажирање ревизор/и наведени во регистарот на внатрешни ревизори, односно дали

Владата, со свој акт може да им наложи на овие субјекти, организирањето на внатрешната ревизија, наместо на начин како што пропишува законодавецот во член 30 став 3 од Законот, да бидат обврзани да го организираат со основање единица за внатрешна ревизија, според проценка на министерот за финансии.

Според Судот, наведеното овластување на Владата со подзаконски акт да определува обврски за субјектите во јавниот сектор, различни од обврските утврдени од страна на законодавецот, ги надминува уставните овластувања на Владата да ја утврдува политиката на извршувањето на законите и другите прописи на Собранието и да е одговорна за нивното извршување, што води кон повреда на владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија. Дополнително, таквата регулатива воведува и правна несигурност за субјектите од ставот 3 на членот 30 од Законот, како елемент на владеењето на правото, затоа што станува нејасно кога истите ќе бидат обврзани да постапат според ставот 3, а кога според ставот 4 на истиот член, во ситуација кога постапувањето по едниот став го исклучува постапувањето по другиот став.

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека член 30 став 4 од Законот не е во согласност со член 8 став 1 алинеите 3 и 4, член 51 и член 91 алинеја 1 од Уставот.

6. Според член 33 став 1 од Законот, единицата за внатрешна ревизија е организациски и функционално независна и директно и единствено одговорна на раководителот на субјектот од јавниот сектор. Според став 6 на овој член, пред да бидат преземени дисциплински мерки, прераспоредување или отпуштање на раководителот на единицата за внатрешна ревизија и внатрешните ревизори, раководителот на субјектот од јавниот сектор е должен за тоа да ја извести Централната единица за хармонизација и да ја приложи потребната документација. Според став 7 од истиот член, прераспоредувањето или отпуштањето на раководителот на единицата за внатрешна ревизија или внатрешните ревизори се реализираат по добивање на писмено одобрение од министерот за финансии.

Според член 54 точка 2 од Законот, за сторен прекршок на раководителот на субјектот од јавниот сектор ќе му се изрече глоба во износ од 1.000 до 2.000 евра во денарска противвредност, ако прераспореди или отпушти раководител на единица за внатрешна ревизија или внатрешен ревизор без претходно добиено писмено одобрение од министерот за финансии (член 33 став 7);

При ваква законска регулатива, Судот оцени дека законското решение според кое е потребна писмена согласност од министерот за финансии за прераспоредување или отпуштањето на раководителот на единицата за внатрешна ревизија или внатрешните ревизори, нема уставна оправданост.

Според Судот, неспорна е улогата на министерот за финансии во делот на координација на системот за јавна внатрешна контрола, при што начинот на таквата координација е утврден со Законот. Меѓутоа, Законот утврдил обврска за субјектите во јавниот сектор да организираат јавна внатрешна финансиска контрола на начин определен со Законот, како и обврска за доследно почитување на законските одредби при спроведувањето на истата. Понатаму, Судот оцени дека Законот ги утврдил условите кои треба да ги исполнуваат раководителот на единицата за внатрешна ревизија и внатрешните ревизори (член 35 и член 36 од Законот). Тоа значи дека раководителот на јавниот сектор е должен да ги почитува законските одредби и за основање на единица за внатрешна ревизија и за назначување на раководителот на единицата за внатрешна ревизија и внатрешните ревизори, кои извршуваат работи и задачи утврдени со закон. Токму во оваа смисла е и законското решение според кое единицата за внатрешна ревизија е организациски и функционално независна и директно и единствено одговорна на раководителот на субјектот од јавниот сектор. Оттука, основано се поставува прашањето - која е оправданоста на решението во член 33 став 7 од Законот, според кое

прераспоредувањето или отпуштањето на раководителот на единицата за внатрешна ревизија или внатрешните ревизори, како дисциплинска мерка, може да се реализира само по согласност на министерот за финансии. Ова особено што Законот не бара согласност од министерот за финансии за назначување на раководителот на единицата за внатрешна ревизија или внатрешните ревизори, туку оставил тоа да се одвива според законски утврдени услови, во која смисла и не утврдува директна одговорност на раководителот на единицата за внатрешна ревизија пред министерот за финансии, туку пред раководителот на субјектот кој го назначил. Таквиот начин на одговорност сосема логично подразбира дека токму раководителот на субјектот кој го назначил, треба да биде овластен и да го прераспореди ревизорот или да му го откаже вработувањето, особено што тоа треба да биде последица на спроведена дисциплинска постапка, што е начело познато и присутно во работното законодавство во Република Македонија. Законот не ја уредува дисциплинската постапка што може да се води против раководителот на единицата за внатрешна ревизија или внатрешните ревизори, што значи дека истата се води според општите правила за работните односи кои важат за вработените во субјектот од јавниот сектор во кој е основана единицата за внатрешна ревизија.

Во ситуација кога субјектот од јавниот сектор кој основал единица за внатрешна ревизија е на пример Собранието на Република Македонија, Народната банка на Република Македонија, Судскиот совет на Република Македонија или Уставниот суд на Република Македонија, основано се наметнува прашањето дали наведеното законско решение не овозможува извршната власт, преку министерот за финансии, да се инволвира и наметнува во работењето на овие органи кое е законски уредено, од една страна, и дали таквото инволвирање може да се оправда како координација на развојот, воспоставувањето, спроведувањето и одржувањето на системот на јавна внатрешна контрола во смисла на Законот, од друга страна.

Според Судот, правата и обврските на раководителот на субјектот и на ревизорите се јасно и прецизно утврдени во Законот, а решението според кое прераспоредувањето или отпуштањето на раководителот на единицата за внатрешна ревизија и на ревизорите е условено со добивање писмена согласност од министерот за финансии, кој не е нивни работодавец, и тоа под закана за казна за сторен прекршок на раководителот на субјектот, значи отстапување од системот на одговорност утврден во Законот, но и од системот работодавец - работник, чии права и одговорности се утврдени во работното законодавство во Република Македонија, без оправдан основ, поради што Судот оцени дека таквото законско решение води до повреда на начелото на владеењето на правото.

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека член 33 став 7 и член 54 точка 2 од Законот не се во согласност со член 8 став 1 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, Бранко Наумоски и судиите: д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, д-р Трендафил Ивановски, Лилјана Ингилизова-Ристова, Вера Маркова, Игор Спиоровски, д-р Гзиме Старова и д-р Зоран Сулејманов.

У.бр. 46/2010
12 јануари 2011 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Македонија,
Бранко Наумоски, с.р.