

20171472867

## 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 27 септември 2017 година, донесе

### ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 30 став 1 во делот „Агенција за државни службеници“ и член 48 алинеја 5 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Република Македонија“ бр. 90/2009, 188/2013 и 192/2015).

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. 64/2016 од 25 мај 2017 година, поведе постапка за оценување на уставноста на член 30 став 1 во делот „Агенција за државни службеници“ и член 48 алинеја 5 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Република Македонија“ бр. 90/2009, 188/2013 и 192/2015) означен во точката 1 на оваа одлука, затоа што основано се постави прашањето за согласноста на одредбите со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека со член 30 став 1 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Република Македонија“ бр. 90/2009, 188/2013 и 192/2015) се уредува дека 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 член 48 алинеја 5 од овој закон, Централната единица за хармонизација е надлежна за: подготовка на закони и подзаконски акти од подрачјето на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија;... изготвување одобрение за прераспоредување или отпуштања на внатрешните ревизори од член 33 став 7 на овој закон (алинеја 5).

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

Член 51 став 1 од Уставот, предвидува дека во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите. Според ставот 2 од истиот член, 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 Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување. Согласно став 3, законите влегуваат во сила најрано осмиот ден од денот на објавувањето, а по исклучок, што го утврдува Собранието, со денот на објавувањето.

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.

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

Согласно член 112 став 1 од Уставот, Уставниот суд ќе укине или поништи закон ако утврди дека не е во согласност со Уставот. Според став 3 од истиот член, одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни.

Според член 79 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, одлуката на Уставниот суд на Република Македонија со која се укинува или поништува закон, пропис или друг општ акт произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

Со членот 1 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Република Македонија“ бр. 90/2009, 188/2013 и 192/2015) 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.

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.

Во оспорениот член 30 став 1 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола се уредува дека единица за внатрешна ревизија задолжително се основа покрај другото и во Агенцијата за државни службеници. Од анализата на наводите во иницијативата се оспорува член 30 став 1 во делот „Агенција за државни службеници“ од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола во смисла дека оспорените делови од законските одредби биле спротивни со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Агенцијата за државни службеници е основана согласно член 7 од Законот за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 167/2010) според кој „Агенцијата за администрација“ (во натамошниот текст: Агенцијата), е самостоен државен орган со својство на правно лице (став 1). Агенцијата за својата работа поднесува годишен извештај на усвојување до Собранието на Република Македонија, најдоцна до крајот на првото тримесечје на тековната, за претходната година (став 2). Агенцијата ги врши следниве работи: дава писмена согласност на актите за внатрешна организација и систематизација на работните места на органите од член 3 став 2 на овој закон, организира и спроведува постапка за селекција и вработување на државен службеник, одлучува по жалби и приговори на државните службеници, како второстепен орган и врши и други работи утврдени со закон (став 3).

Согласно член 52 од Законот за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.167/2010), со денот на започнувањето на примената на овој закон: „Агенцијата за државни службеници“ продолжува да работи како „Агенција за администрација“ и вработените во Агенцијата за државни службеници кои ги вршат работите кои согласно со овој закон се во надлежност на Министерството за информатичко општество и администрација, како и опремата, документацијата и другите средства кои се однесуваат на вршењето на овие работи се преземаат во Министерството за информатичко општество и администрација.

Според член 103 став 1 од Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.167/2010), Агенцијата за администрација од денот на започнувањето со примена на овој закон, продолжува да работи согласно со надлежностите утврдени со овој закон. Директорот и заменикот на директорот на Агенцијата за администрација од денот на започнувањето со примената на овој закон, ја извршуваат својата функција се до денот на истекување на нивниот мандат, согласно со 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 и 106/2013). Доколку на директорот или на заменикот на директорот на Агенцијата му истече мандатот пред денот на започнувањето со примената на овој закон, истиот ќе продолжи да ја врши функцијата се до денот на започнувањето со примената на овој закон по што се избира нов директор, односно заменик на директорот согласно со одредбите од овој закон (став 2).

Согласно член 112 став 1 од Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015 и 5/2016), со денот на започнувањето со примената на овој закон престануваат да важат 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 и 106/2013) и Законот за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013 и 106/2013).

Според член 113, овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, а ќе започне да се применува една година од денот на влегувањето во сила.

Законот за административни службеници е објавен во („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2014) од 5 февруари 2014 година, што значи дека истиот влегол во сила на 13 февруари 2014 година, а неговата примена започна на 13 февруари 2015 година, кога согласно погоре цитираниот член 112 од овој закон, престана да важи Законот за државните службеници.

Судот на седница утврди дека со отпочнување на примената на Законот за административни службеници, престанал да важи Законот за државните службеници, меѓутоа Агенцијата за државни службеници согласно членот 52 од Законот за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 167/2010) со отпочнувањето на неговата примена на 1 јануари 2011 година продолжила да работи како Агенција за администрација и вработените во Агенцијата за државни службеници кои ги вршеле работите кои согласно со овој закон се во надлежност на Министерството за информатичко општество и администрација, како и опремата, документацијата и другите средства кои се однесуваат на вршењето на овие работи биле преземени во Министерството за информатичко општество и администрација.

Оттука, во Законот за административни службеници не било утврдено дека Агенцијата за државни службеници продолжува со своето работење и функционирање, односно истата продолжува да работи како Агенција за администрација уште пред донесувањето и влегувањето во сила на новиот Закон за административни службеници. Во таа смисла оспорените одредби од член 30 став 1 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Република Македонија“ бр.90/2009, 188/2013 и 192/2015) според одговорот даден од страна на Владата на Република Македонија во наредниот период би требало да бидат предмет на термилошко усогласување, но тоа законодавецот не го сторил во наредниот временски период, односно одредбата не била избришана и истата е се уште дел од правниот поредок.

Исто така во однос на анализата на наводите во иницијативата дека оспорените одредби на член 48 алинеја 5 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола биле противуставни поради повикувањето на член 33 став 7 од истиот закон, кои одредби биле укинати со Одлуката У.бр. 46/2010 од 12 јануари 2011 година на Уставниот суд.

Уставниот суд на Република Македонија со Одлуката У.бр.46/2010 од 12 јануари 2011 година ги укинал 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) со образложение дека 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 прераспореде 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 нивен 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.

Оттука, Судот утврди дека постоењето на одредби во кои се наведува државен орган или тело во состав на државен орган чиј правен субјективитет престанал да постои или во кои се повикува на одредба која е непостоечка е беспредметно и создава правна несигурност во примената на законот. Таквите одредби се неприменливи и треба да бидат отстранети од правниот поредок и од тие причини, Судот оцени дека основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорените одредби на член 30 став 1 во делот „Агенција за државни службеници“ и член 48 точка 5 со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, односно со темелната вредност на уставниот поредок - владеење на правото и принципот на правна сигурност како нејзин составен дел.

6. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

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

У. бр. 64/2016  
27 септември 2017 година  
Скопје

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