

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 9 ноември 2016 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 158 од Законот за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015).

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

3. Уставниот суд на Република Македонија на иницијативи поднесени од Адвокатското друштво „Тошиќ и Јевтиќ“ и адвокатот Зоран Величкоски од Скопје, со Решение У.бр.87/2015 од 25 мај 2016 година поведе постапка за оценување на уставноста на членот од Законот означен во точката 1 од оваа одлука. Постапката беше поведена затоа што пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорениот член од Законот со Уставот на Република Македонија.

4. Судот на седницата утврди дека според оспорениот член 158 од Законот за прекршоците, овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, а ќе започне да се применува со денот на започнување на примената на Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка.

5. Согласно член 8 став 1 алинеите 1 и 3 од Уставот на Република Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Согласно член 14 став 1 од Уставот, никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна.

Според член 9 од Уставот, граѓаните на Република Македонија 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. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

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

Според членот 52 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила. Законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување. Законите

влегуваат во сила најрано осмиот ден од денот на објавувањето, а по исклучок, што го утврдува Собранието, со денот на објавувањето. Законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Тргувајќи од содржината на цитираните уставни одредби произлегува дека уставното начело за забрана на повратното дејство на законите значи забрана на примена на законите во правни ситуации и односи што настанале пред нивното влегување во сила, односно законите дејствуваат само врз новите правни ситуации и односи што настануваат по нивното влегување во сила. Исклучок од ова уставно начело е ако повратното дејство на законот е поповолно за граѓаните.

Според член 1 од Законот за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015), со овој закон се уредуваат општите услови за пропишување на прекршоците и прекршочните санкции, општите услови за утврдување на прекршочната одговорност, за изрекувањето и извршувањето на прекршочните санкции, забрзаните прекршочни постапки и се пропишува прекршочната постапка што ја водат судовите, односно прекршочните органи.

Согласно членот 2 од Законот, за прекршокот и прекршочната одговорност соодветно се применуваат одредбите од општиот дел на Кривичниот законик.

Во членот 54 став 1 од Законот за прекршоци е определено дека прекршочна постапка може да води и прекршочна санкција може да изрече само надлежен суд. Во ставот 2 на овој член е определено дека за одделни прекршоци определени со закон прекршочна постапка може да води и прекршочна санкција може да изрече прекршочен орган. Согласно ставот 3 на истиот член од законот, против конечната одлука за прекршок се гарантира судска заштита.

Правото на жалба против одлуката за прекршок што ја донел прекршочниот орган е гарантирано со членот 74 од Законот за прекршоци и таа може да се поднесе во рок од осум дена од денот на приемот на одлуката преку прекршочниот орган до Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, основана со посебен закон (во натамошниот текст: Државната комисија).

Во правниот систем на Република Македонија до 2014 година не беше регулирано правото на жалба против одлуките за прекршок донесени од орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања, кога со закон е пропишано тие да одлучуваат во прекршочна постапка. Во овие случаи лицето против кое е донесена таква одлука имаше право директно да поведе управен спор, што доведе до пренатрупаност на Управниот суд. Со цел да се надмине ваквата состојба, како и да им се овозможи право на жалба на граѓаните против одлуките донесени во прекршочна постапка пред органите на државната управа, беше донесен закон со кој се основа Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка.

Според член 1 од 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), државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (во натамошниот текст: Државната комисија) е надлежна за решавање по жалби против решенија донесени во прв степен во инспекциска постапка како и по жалби против одлуките за прекршок што се донесени од прекршочен орган, кога со закон е пропишано да одлучуваат во прекршочна

постапка. Во постапката за решавање по жалби Државната комисија ги применува одредбите од Законот за општата управна постапка, Законот за инспекциски надзор и Законот за прекршоците доколку со овој или друг закон поинаку не е уредено.

Според член 2 став 1 од Законот, Државната комисија е државен орган кој е самостоен во својата работа и има својство на правно лице.

Според член 3 од Законот, Државната комисија е составена од претседател и шест члена кои функцијата ја извршуваат професионално. Претседателот и членовите на Државната комисија ги избира по пат на јавен конкурс и ги разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија. Претседателот и членовите на Државната комисија се избираат за период од пет години со право на повторен избор.

Според член 13 од Законот, овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, а ќе отпочне да се применува од 1 февруари 2015 година.

Од содржината на оспорената одредба од член 158 од Законот за прекршоците произлегува дека таа одредба е поврзана со останатите преодни и завршни одредби од Законот за прекршоците, како и со преодните и завршните одредби на Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка.

Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка бил донесен на 1 септември 2014 година, бил објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 130/2014 од 3 септември 2014 година, а започнал да се применува од 1 февруари 2015 година.

Законот за прекршоците бил донесен на 22 јули 2015 година, бил објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015 од 23 јули 2015 година, а според оспорената одредба од членот 158, тој требало да започне да се применува на 1 февруари 2015 година.

Од наведеното произлегува дека иако Законот за прекршоците бил донесен во јули 2015 година, тој требало да се применува од 1 февруари 2015 година, значи пред да биде донесен и објавен, што практично значи дека тој има ретроактивно дејство.

Во однос на исклучокот од уставната забрана на ретроактивното дејство, односно допуштеноста на повратното дејство ако тоа е поповолно за граѓаните, Уставниот суд укажува дека оценката за тоа дали еден закон е поповолен или не, особено во сферата на казненото право има свои специфичности. Утврдувањето дали еден нов закон е поблаг се прави во однос на точно определен сторител и конкретно казниво дело што му се става на товар на тој сторител. Значи не постои апстрактно и воопштено споредување на строгоста на казнените закони. За ова прашање се одлучува во моментот на изрекувањето на кривичната или прекршочната санкција и во врска со неа, при што се утврдува кој од законите би довел до поповолен исход на постапката во однос на конкретниот сторител. Токму од тие причини, принципот на примена на поповолен закон во областа на казненото право законодавецот во членот 3 од Кривичниот законик го врзал за конкретен сторител на казнено дело, а не воопшто и апстрактно.

Според оценката на Судот, примената на принципот на поблагоиот закон (*lex mitior*) е прашање на судот што го применува законот во конкретни случаи, а не е прашање на законодавецот, ниту пак на Уставниот суд. Уставната одредба од членот 52 став 4 забранува законите да имаат ретроактивно дејство, (со предвидениот исклучок за поповолниот закон), но од неа не произлегува обврска законодавецот во законите од кривично-правната област во преодните и завршните одредби задолжително да предвиди ретроактивна примена на поблагоиот закон, од причина што тоа е прашање за коешто решава судот кој одлучува за казнено-правната одговорност и санкцијата на конкретен сторител на казниво дело. Значи прашањето за примената на поблагоиот закон за сторителите на казниви дела е конкретно прашање што се оценува од случај до случај од страна на кривичниот суд, а не е прашање кое воопштено би го утврдувал законодавецот, ниту пак прашање кое што апстрактно би го проценувал Уставниот суд во постапката за оценката на уставноста.

Принципот на владеењето на правото го обврзува законодавецот да конципира прецизни, недвосмислени и јасни норми, бидејќи само таквите правни норми можат да претставуваат солидна основа за постапување од страна на државните органи, што значи дека само јасните и прецизните норми ја гарантираат правната сигурност на граѓаните како составен дел на принципот на владеењето на правото. Владеењето на правото, подразбира доследна примена на законските прописи, кои треба да се општи, точно одредени и недвосмислени формулирани правила. Ова особено е значајно за сферата на казненото право со оглед на репресивната природа на казнено-правните санкции и нивниот потенцијал да навлезат во основните човекови права. Судот оцени дека оспорената одредба од членот 158, анализирана во контекст на останатите преодни и завршни одредби од Законот за прекршоците, има за последица ретроактивно важење на Законот и создава правна несигурност што е во спротивност со уставното начело на владеењето на правото и забраната на ретроактивно дејство на законите, поради што оцени дека таа не е во согласност со уставната одредба од член 8 став 1 алинеја 3 и член 52 став 4 од Уставот на Република Македонија.

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

7. Оваа одлука Судот ја донесе 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. 87/2015

9 ноември 2016 година

Скопје

Уставен суд на Република

Македонија,

Претседател,

Никола Ивановски, с.р.