

20110862114

## 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 8 јуни 2011 година, донесе

### О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВААТ член 161 од Правилникот за начинот на вршење на полициските работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 149/2007) и Решението за наплата на трошоци при асистенција и задолжително обезбедување на стоки согласно закон, број 194-10532/1 од 19 јануари 2009 година, донесени од министерот за внатрешни работи.

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

3. Уставниот суд на Република Македонија по иницијатива на Стамен Филипов од Скопје, со Решение У.бр. 1/2011 од 20 април 2011 година, поведе постапка за оценување на уставноста на членот од Правилникот и Решението означени во точката 1 од оваа одлука, затоа што основано се постави прашањето за нивната согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според член 161 од Правилникот, за извршената придружба се поднесува писмен извештај и се изготвува трошковник. Трошковник не се изготвува за дадена придружба од членот 154 став 1 алинеја 1 на овој правилник.

Во однос на второоспорениот акт - Решението за наплата на трошоци при асистенција и задолжително обезбедување на стоки согласно закон, Судот на седницата исто така утврди дека Решението е донесено од страна на Министерот за внатрешни работи, врз основа на член 55 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/00, 44/02 и 82/08) а во врска со член 7 од Законот за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/06), членовите 83, 85 и 160 од Правилникот за вршење на полициските работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 149/07).

Согласно точка I од Решението, подносителот на барањето за асистенција и задолжително обезбедување на стоки согласно закон (експлозивни и запалливи материи, акцизна стока, вонгабаритен превоз и слично), должен е да ги надомести трошоците направени при асистенцијата, односно задолжителното обезбедување на стоки согласно закон и тоа:

- вредност на еден работен час при асистенција и задолжително обезбедување на стоки согласно закон ----- 6 евра во денарска противвредност,

- вредност на еден поминат километар ----- 1 евро во денарска противвредност.

Во точката II. од Решението е предвидено дека ова решение влегува во сила со денот на неговото донесување, а согласно точката III со влегувањето во сила на ова решение, престанува да важи решението за наплата на трошоци при асистенција бр. 22-1232/1 од 12.04.2001 година.

Во точката IV. од Решението е определено примерок од решението да се достави до Секторот за финансиски, материјално-технички и логистички работи, Секторот за правни работи и управување со човечки ресурси, Бирото за јавна безбедност и Архивот на Министерството за внатрешни работи.

Решението е заведено под број 194-10532/1 од 19.02.2009 година и потпишано од министерот за внатрешни работи Гордана Јанкуловска.

5. Според членот 8 став 1 алинеи 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 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.

Според членот 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а според ставот 2 на овој член, законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Според член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, Собранието на Република Македонија, меѓу другото, донесува закони.

Според член 95 став 3 од Уставот, организацијата и работата на органите на државната управа се уредуваат со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Според член 96 од Уставот, органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни на Владата.

Според членот 55 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002 и 82/2008), министерот донесува правилници, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа е овластен со закон.

Според членот 1 од Законот за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/2006 и 6/2009), со овој закон се уредуваат полициските работи, организацијата на Полицијата, полициските овластувања и правата и обврските што произлегуваат од работниот однос на полициските службеници во Министерството за внатрешни работи, што не се уредени со Законот за внатрешни работи.

Полициските работи се дефинирани во членот 5 од Законот, според кој, полициски работи, во смисла на овој закон, се дејствија на полициските службеници што се однесуваат на:

- заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните;
- заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот гарантирани со Уставот на Република Македонија, законите и ратификуваните меѓународни договори;
- спречување на вршење кривични дела и прекршоци, откривање и фаќање на нивните сторители и преземање на други со закон определени мерки за гонење на сторителите на тие дела;
- одржување на јавниот ред и мир;
- регулирање и контрола на сообраќајот на патиштата;
- контрола на движење и престој на странци;
- обезбедување на државната граница и контрола на преминување на државната граница;
- укажување помош и заштита на граѓаните во случај на неопходна потреба;
- обезбедување на определени личности и објекти и
- други работи утврдени со закон.

Во однос на оценката на уставноста на членот 161 од Правилникот, од анализата на целината на одредбите од Законот за полицијата, Судот утврди дека во овој закон, во ниту една одредба, не е предвидена обврска за плаќање на трошоци за извршување на полициските работи, па така не постои ниту одредба за надоместок на трошоците за придружбата на возила, што полицијата ја врши како една од активностите што спаѓаат во поширокиот круг на полициски работи кои се однесуваат на регулирање и контрола на сообраќајот на патиштата.

Во однос на вонредниот превоз и превозот на опасните материи (за кои со Правилникот е предвидена придружба), во посебните закони со кои е уредена оваа материја, постојат одредби кои го регулираат прашањето за надоместокот на трошоците. Така на пример, во членот 44 став 2 од Законот за превоз на опасни материи во патниот и железничкиот сообраќај, трошоците на посебните мерки за безбедност од ставот 1 на овој член, во внатрешниот превоз на експлозивни материи, ги поднесува испраќачот на експлозивната материја, а при увоз, извоз или транзит на експлозивните материи, ги поднесува превозникот. Во однос на вонредниот превоз, во член 158 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата е предвидено дека трошоците за обезбедување на вонредниот превоз кога тоа го вршат униформираните полициски службеници на Министерството за внатрешни работи, се на товар на превозникот.

Значи за двата вида на придружба на возила од алинеите 3 и 4 на оспорениот член 154 од Правилникот, (вонреден превоз и превоз на опасни материи), постои законски пропишана обврска за надоместок на трошоци за придружбата на возилата, во посебните закони што ја регулираат таа материја. Прашањето пак околу трошоците за придружба на возило со кое се превезува личност на која и е доделена придружба, како и на придружба на возилата на Армијата на Република Македонија не е регулирано со закон, туку во Правилникот (во оспорената одредба од членот 161), во која е предвидено ослободување од надоместок за трошоците, и тоа само, за случајот кога се работи за придружба на возило на лице под придружба.

При ваква состојба на законските одредби, Судот оцени дека оваа одредба од Правилникот нема уставна и законска основа, односно дека со него не е направена разработка на законските одредби, туку изворно се утврдува обврската за надоместок на трошоците, што е спротивно на уставното начело за владеењето на правото и поделбата на власта на законодавна, извршна и судска. Втората реченица од оспорената одредба исто така е и дискриминаторска, бидејќи предвидува дека трошковник не се изготвува за дадена придружба од член 154 став 1 алинеја 1 од Правилникот (придружба на возило со кое се превозува личност на која и е доделена придружба), со што овие возила се ставени во поповолна положба во однос на возилата на Армијата (од алинејата 4 на истиот член) за кои ваков исклучок не е предвиден, иако и едните и другите возила се возила кои се во сопственост на државните органи, кои пак вообичаено не ги наплатуваат трошоците за направените услуги едни од други.

Значи за Судот е неспорно дека при вршењето придружба на возила настануваат определени трошоци за органот (Министерството за внатрешни работи), меѓутоа начинот на надоместувањето на овие трошоци, по однос на сите четири предвидени видови на придружба, вклучувајќи го прашањето за утврдување на обврска за плаќање, како и евентуално ослободување од плаќање, мора да биде регулирано со закон, а не со подзаконски акт, како што е во случајот во однос на двата видови на придружба од членот 154 став 1 алинеите 1 и 4.

Во конкретниот случај, Судот оцени дека не можат да се применат одредбите за трошоци на постапката од Законот за управната постапка, бидејќи во конкретниот случај, според Судот, не станува збор за управна работа, туку за овластување на полицијата за превземање на дејствија при вршење на полициските работи кои се однесуваат на регулирањето и контролата на сообраќајот на патиштата и обезбедувањето на определени личности и објекти, што е во функција на обезбедување на поголема безбедност на учесниците во сообраќајот и спречување на сообраќајни незгоди, како и заради заштита на определени личности и објекти. Значи се работи за овластување кое полицијата го применува заради остварување на со закон определените задачи, еден вид на оперативно дејствије во рамките на овластувањата на полицијата, кое не е управна работа и за нејзиното спроведување не се донесува управен акт.

Поради наведеното Судот утврди дека оспорената одредба од членот 161 од Правилникот не е во согласност со член 8 став 1 алинеите 3 и 4, член 51, член 96 од Уставот.

6. Во однос на оспореното Решение за наплата на трошоци при асистенција и задолжително обезбедување на стоки согласно закон, број 194-10532/1 од 19 јануари 2009 година, Судот утврди дека тоа е донесено од министерот за внатрешни работи, врз основа на член 55 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, а во врска со член 7 од Законот за полицијата и членовите 83, 85 и 160 од Правилникот за вршење на полициските работи.

Според членот 7 од Законот за полиција, полицијата укажува помош (асистенција) за спроведување на извршна одлука, доколку при спроведувањето на извршувањето, надлежниот државен орган, односно лицата кои со посебен закон се овластени да го спроведат извршувањето, наидат на физички отпор или таков отпор може оправдано да се очекува. Барањето за асистенција, надлежниот државен орган од ставот 1 на овој член, го поднесува до Полицијата во писмена форма, најдоцна пет дена пред спроведување на извршувањето на одлуката од ставот 1 на овој член. Началникот на Секторот за внатрешни работи одлучува за начинот на давање на помошта (асистенција) и за тоа навреме го известува подносителот на барањето.

Од содржината на Решението произлегува дека со него се утврдува обврска за надоместување на трошоците за асистенција и за задолжително обезбедување на стоки согласно закон и се утврдува начинот на пресметување на трошоците (6 евра во денарска противвредност за еден работен, односно 1 евро во денарска противвредност за еден поминат километар).

Со оглед на тоа што во Решението е предвидено тоа да влегува во сила со денот на неговото донесување, произлегува дека министерот за внатрешни работи одлучил Решението да не се објави во „Службен весник на Република Македонија“, најверојатно сметајќи дека Решението е интерен акт на министерството.

Меѓутоа, според мислењето на Судот, имајќи ја предвид содржината на решението, фактот што него се пропишува обврска за плаќање на трошоци за извршување на определени полициски овластувања (асистенција и задолжително обезбедување на стоки) и дека таа обврска не се однесува на лицата вработени во Министерството, туку се однесува на неопределен круг на субјекти кои можат да се јават како баратели на асистенција, Судот утврди дека истото не претставува интерен акт, односно дека е пропис, за кој пак важи одредбата од член 52 став 1 од Уставот, според која законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила.

Освен тоа оспореното Решение не е во согласност и со член 55 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2000, 44/2002 и 82/2008) според кој, министерот донесува правилници, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа е овластен со закон“.

Од анализата на одредбите на Законот за полицијата, посебно на членот 7 од Законот, произлегува дека во него е уредена асистенцијата и начинот, рокот и постапката за поднесување на барањето за барањето за асистенција, меѓутоа законската одредба не содржи обврска за надоместок на трошоците за асистенција, ниту пак овластување за донесување на подзаконски акт со кој би се уредил начинот на определување и наплата на надоместокот на трошоци, така што произлегува дека во конкретниот случај обврската за наплата на трошоците е уредена со подзаконски акт – оспорениот Правилник за начинот на вршење на полициските работи, односно дека министерот за внатрешни работи самиот со подзаконски пропис, наместо со закон, се овластил за донесување на подзаконски

пропис со кој се уредува обврска за наплата на трошоци, што е спротивно на уставниот принцип на поделбата на власта, како и со член 55 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа.

Врз основа на наведеното, Судот оцени дека оспореното Решение за наплата на трошоци при асистенција и задолжително обезбедување на стоки согласно закон, број 194-10532/1 од 19 јануари 2009 година, не е во согласност со одредбите од член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 51, член 52 став 1 и 2, член 95 став 3 и член 96 од Уставот на Република Македонија, како и со член 55 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

8. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот Бранко Наумоски и судиите: д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, Лилјана Ингилизова-Ристова, Вера Маркова, Игор Спировски, д-р Гзиме Старова, Владимир Стојаноски и д-р Зоран Сулејманов.

У.бр. 1/2011  
8 јуни 2011 година  
Скопје

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