Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав д-р Дарко Костадиновски, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозаџиева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија, член 72 алинеја 1, член 79 став 1 и член 82 од Актот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 115/2024), на седницата одржана на 19 февруари 2025 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА Правилникот за начинот и постапката на спроведување на избор и оценка на соодветноста на член на надзорен орган на друштво за осигурување и известување до Агенцијата за супервизија на осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 97/2024).

2. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Валентин Пепељугоски, Светлана Начева и Бојан Стоилков, сите од Скопје, со Решението У.бр.194/2024 од 11 декември 2024 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Правилникот за начинот и постапката на спроведување на избор и оценка на соодветноста на член на надзорен орган на друштво за осигурување и известување до Агенцијата за супервизија на осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 97/2024), затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за неговата согласност со Уставот, Законот за супервизија на осигурувањето и Законот за трговските друштва.

II

На седницата Судот утврди дека оспорениот правилник е донесен врз основа на член 158-а став 1 а во врска со член 28 од Законот за супервизија на осигурување („Службен весник на Република Македонија” бр.27/02, 84/02, 98/02, 33/04, 88/05, 79/07, 08/08, 88/08, 56/09, 67/10, 44/11, 88/13, 43/14, 12/14, 153/15, 192/15, 23/16, 83/2018 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.101/19, 31/20 и 173/2022), од страна на Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување, на седницата одржана на ден 22.04.2024 година. Истиот содржи 8 члена, додека во „Службен весник на Република Северна Македонија“ е објавен на 30.4.2024 година.

III

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

Согласно со член 51 од Уставот во Република Северна 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.

Во член 52 став 2 од Уставот е предвидено дека законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија“, најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување.

Во член 28 став 1 од Законот за супервизија на осигурувањето („Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/2002, 84/2002, 98/2002, 33/2004, 88/2005, 79/2007, 8/2008, 88/2008, 56/2009, 67/2010, 44/2011, 7/2012, 30/2012, 45/2012, 64/2012, 23/2013, 188/2013, 30/2014, 43/2014, 112/2014, 153/2015, 192/2015, 23/2016, 83/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/2019, 31/2020 и 173/2022), (во понатамошниот текст: ЗСО) е предвидено дека за член на надзорен орган на друштво за осигурување не може да биде именувано лице: 1) кое е член на орган на управување, надзорен орган или прокурист во друго друштво за осигурување или друга финансиска институција со седиште во Република Северна Македонија; 2) кое е член на Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување или друго лице вработено во Агенцијата; 2-а) на кое му е изречена прекршочна санкција, или казна забрана за вршење професија, дејност или должност, од областа на осигурувањето и финансиите; 2-б) кое за кривичните дела против имотот, кривичните дела против јавните финансии, платниот промет и стопанството, кривичните дела против службената должност, како и кривичните дела фалсификување исправа, посебни случаи на фалсификување исправи, компјутерски фалсификат, употреба на исправа со невистинита содржина и надриписарство од Кривичниот законик е осудено со правосилна судска пресуда на безусловна казна затвор над шест месеци, сè додека траат правните последици од пресудата; 3) на кое му е изречена казна затвор за кривично дело против јавните финансии, против платниот промет и стопанството, против службената должност или против правниот сообраќај; 4) на кое му е изречена забрана за вршење професија, дејност или должност; 5) кое извршувало функција на лице со посебни права и одговорности во друштво за осигурување или друго правно лице во кое била воведена посебна управа или над кое е отворена стечајна или ликвидациона постапка, освен доколку недвосмислено, врз основа на расположливите документи и податоци се утврди дека лицето не придонело за настанување на условите за воведување на посебна управа, стечајна или ликвидациона постапка или функцијата ја вршело непосредно пред или по настанување на причините кои довеле до воведување на посебна управа, отворање на стечај или спроведување на ликвидациона постапка; 6) кое е поврзано лице со правно лице во кое друштвото за осигурување директно или индиректно поседува сопственост на повеќе од 10% од капиталот или правата на глас во тоа правно лице; 7) кое не ги почитува одредбите од овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон и/или не ги спроведувало или не ги спроведува и/или постапувало или постапува спротивно на мерките изречени од Агенцијата за супервизија на осигурување, со што биле или се загрозени сигурноста и стабилноста на друштвото за осигурување; 8) кое е вработено во друштво за осигурување и 9) кое работи спротивно на одредбите од Законот за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам. Според точка 2 од овој став, забраната од ставот (1) точка 1 на овој член не се однесува на лицата кои се членови на надзорен орган, членови на орган на управување или прокуристи во владејачко друштво за осигурување или друго друштво во група. Согласно со точка 3 од истиот став, покрај условите од ставот (1) на овој член најмалку една третина

од членовите на надзорниот орган на друштвото за осигурување мораат да бидат независни членови. Во точка 4 се предвидува дека во случај на бришење на осудата од ставот (1) точка 3 на овој член соодветно се применуваат одредбите од Кривичниот законик. Согласно со точка 5 од овој став, член на надзорен орган на друштво за осигурување мора постојано да ги исполнува барањата од ставот (1) на овој член. Во точка 6, се предвидува дека одредбата од ставот (1) точка 7) на овој член не се однесува за лица кои за првпат се именуваат за членови на надзорен орган.

Во делот насловен „Надзорен орган на друштвото за осигурување" во членовите од 28-30 не е предвидено дека претходна согласност за вршење на функцијата член на надзорен орган на друштвото за осигурување дава Агенцијата за супервизија за осигурувањето.

Во член 66 насловен како „Согласност", во став 1 е предвидено дека друштвото за осигурување е должно да бара претходна согласност од Агенцијата за супервизија на осигурување за: 1) измена на статутот; 2) измена на актот за основање; 3) вложувања согласно со член 73-а став (9) од овој закон. 4) именување на членови на органот на управување и 5) измена на назив и седиште на друштво за осигурување. Според став 2, Агенцијата за супервизија на осигурување поблиску го пропишува начинот, постапката и документацијата потребна за добивање согласност од ставот 1 на овој член.

Според член 158-б став 1 алинеја 4 од истиот закон, Агенцијата донесува подзаконски акти за спроведување на овој закон и другите закони во нејзина надлежност и други акти во насока на пропишување на услови, начин и процедури за спроведување на супервизијата.

Согласно со член 158-ѕ став 1 од истиот закон, Советот на експерти на Агенцијата меѓу другото донесува подзаконски акти за спроведување на овој закон и другите закони во нејзина надлежност и други акти во насока на пропишување на услови, начин и процедури за спроведување на супервизијата.

Од анализата на наведените законски одредби произлегува дека во ЗСО нема одредба ниту во делот со кој се уредуваат условите за избор на членовите на надзорен орган ниту во делот со кој се уредуваат надлежностите на Агенцијата и Советот на експерти, со кој се регулира можност за носење на правилник, во формално-правна смисла, како што е оспорениот правилник.

Во член 343 став 1 од Законот за трговските друштва („Службен весник на Република Македонија" бр. 28/2004, 84/2005, 71/2006, 25/2007, 87/2008, 17/2009, 23/2009, 42/2010, 48/2010, 8/2011, 21/2011, 24/2011, 166/2012, 70/2013, 119/2013, 120/2013, 187/2013, 38/2014, 41/2014, 138/2014, 88/2015, 192/2015, 217/2015, 6/2016, 30/2016, 61/2016, 64/2018, 120/2018, 195/2018 и 239/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр.79/2020, 123/2020, 290/2020, 215/2021 и 99/2022), (во понатамошниот текст: ЗТД), е предвидено дека за член на органот на управување, односно на надзорниот орган можат да бидат избрани само физички лица кои се деловно способни. Според став 2 од истиот член, за член на органот на управување, односно на надзорниот орган не може да биде избрано лице против кое е изречена казна, односно прекршочна санкција забрана за вршење должност од определено занимање кое делумно или во целост е опфатено во предметот на работењето на друштвото додека трае таа забрана. Во членовите 245-250 е уредено како се избираат, кои се условите за избор на членовите на надзорниот одбор на друштвото и колку им трае мандатот. Во член 3 став 1 точка 25 од ЗТД е уредено кој се смета за

„Независен неизвршен член на одборот на директори, односно на надзорниот одбор...“. Составот и изборот на членовите на надзорниот одбор е уреден во членовите 378-381 од ЗТД. Правилникот за начинот и постапката на спроведување на избор и оценка на соодветноста на член на надзорен орган на друштво за осигурување и известување до Агенцијата за супервизија на осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 97/2024), (во понатамошниот текст: Правилникот), донесен од Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурувањето не претставува подзаконски акт за спроведување на ЗСО и другите закони во нејзина надлежност и не е акт во насока на пропишување на услови, начин и процедури за спроведување на супервизијата, туку пропишува начин и постапка на избор и оценка на соодветноста на член на надзорен орган на друштво за осигурување и известување на Агенцијата за член на орган на друштвото за чии членови според ЗСО не е потребна претходна согласност на Агенцијата. Постапката и критериумите за избор на членови во надзорен одбор за друштвото за осигурување уредена е детално во ЗТД и ЗСО. Тоа е законска материја која не може да се менува и проширува со подзаконски акти. Судот оцени дека се основани наводите на подносителите на иницијативата дека Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување, со донесувањето на оспорениот акт, ги пречекорил своите законски овластувања, навлегувајќи во уредување на материја за која во ниту една одредба од Законот за супервизија на осигурувањето не е предвидена потреба за дополнително уредување со подзаконски акт, односно ниту одредбите со кои се уредува надзорниот орган на друштвото за осигурување ниту одредбите со кои се уредуваат надлежностите на Советот на експерти во Законот за супервизија на осигурувањето не ја предвидуваат потребата од донесување на посебен подзаконски акт - правилник со кој ќе се уреди начинот, постапката и соодветноста на едно лице при неговиот избор за член на надзорниот орган на друштвото за осигурување. Ова од причина што во член 158-ѕ од ЗСО, кој е наведен како основ за донесување на оспорениот акт, не се предвидува надлежноста на Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурувањето да донесува правилник во формално-правна смисла со кој ќе се регулира начинот и постапката на спроведување на избор и оценка на соодветноста на член на надзорен орган на друштво за осигурување и претходно известување до Агенцијата за супервизија на осигурување, туку општо е предвидена надлежноста за донесување на подзаконски акти за спроведување на одредбите од Законот и другите закони во нејзина надлежност и други акти во насока на пропишување на услови, начин и процедури за спроведување на супервизијата. Имено, Советот на експерти на Агенцијата не е овластен да донесува правилник во формално-правен аспект, за прашања што се веќе уредени со закон и за кои не постои законско овластување за дополнително уредување со правилник. Покрај ова, во член 66 став 1 алинеја 4 од ЗСО е предвидено дека друштвото за осигурување е должно да бара претходна согласност од Агенцијата за супервизија на осигурување за именување на членовите на органот на управување. Меѓутоа, ваква согласност не е потребна за членовите на Надзорниот орган (ова не е предвидено и во членовите 28-30 насловени како „Надзорен орган“). Следствено на ова, произлегува дека Агенцијата за супервизија на осигурување е надлежна и одговорна, претходна согласност да дава исклучиво за соодветноста на членовите на управниот орган на друштвото за осигурување. Судот оцени дека од формално-правен аспект е основан наводот на подносителите на иницијативата дека условите за избор на членови на надзорен орган на едно трговско друштво се уредени со Законот за трговски друштва како општ закон и Законот за супервизија на осигурувањето како посебен закон, кој не предвидува никакви овластувања ниту пак насоки за Советот на експерти да носи подзаконски акти со кои ќе се доуредуваат прашањата што се веќе уредени во самиот закон. Од материјално-правен аспект, Судот утврди дека Советот на

експерти на Агенцијата за супервизија на осигурувањето воспоставил нов дополнителен услов што едно лице треба да го исполни за да може да биде именувано како член на надзорен орган во друштво за осигурување, надвор од условите пропишани во Законот за трговските друштва, како lex generalis и Законот за супервизија на осигурувањето, како lex specialis. Со оспорениот правилник се наметнува нова обврска за друштвата за осигурување при избор на членовите на надзорниот орган, односно потребно е предложеното лице за член на надзорен орган да исполнува дополнителен услов. Имено, во член 4 став 2 алинеја 13 од оспорениот правилник е предвидена потребата од доставување на копија од актот, доколку таков акт е издаден, на надлежен орган за супервизија на друштва за осигурување, банки или други небанкарски институции со кој на предложеното лице за член на надзорен орган му била издадена согласност за член на орган на друштво за осигурување, банка или друга небанкарска финансиска институција. Во случај кога надлежниот странски орган за супервизија не издава формална согласност, во барањето треба да се наведе оваа околност. Оттука произлегува дека Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување иако немал законски основ, ниту овластување да донесе ваков правилник за операционалзиација на законските одредби, тој ги проширил и условите предвидени во ЗСО и ЗТД.

IV

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

V

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

Претседател
на Уставниот суд на Република
Северна Македонија,
д-р Дарко Костадиновски, с.р.

У. бр. 194/2024
19 февруари 2025 година
Скопје