20241212202

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозаџиева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, д-р Ана Павловска-Данева и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр.202/2019, 256/2020 и 65/2021), на седницата одржана на 15.05.2024 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 2 ставови 1 и 4 од Законот за Народната банка на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.158/2010, 123/2012, 43/2014, 153/2015, 6/2016 и 83/2018, и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.110/2021).

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

Образложение

I

По поднесената иницијатива од Игорчо Точев од Скопје, на седницата одржана на 21 февруари 2024 година, Уставниот суд на Република Северна Македонија поведе постапка за оценување на уставноста на член 2 ставови 1 и 4 од Законот за Народната банка на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.158/2010, 123/2012, 43/2014, 153/2015, 6/2016 и 83/2018, и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.110/2021).

II

На седницата Судот утврди дека согласно со член 2 став 1 од Законот за Народната банка на Република Северна Македонија, овој закон има предимство пред другите закони. Според ставот 4 од истиот член, одредбите од овој закон не можат да се изменат, дополнат или престанат во целост или делумно со одредбите од друг закон.

III

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

Народната банка на Република Северна Македонија, согласно со член 60 став 1 од Уставот, е емисиона банка. Согласно со ставот 2 од истиот член, Народната банка е самостојна и одговорна за стабилноста на валутата, за монетарната политика и за општата ликвидност на плаќањата во Републиката и кон странство. Во ставот 3 од истиот член е утврдено дека организацијата и работата на Народната банка се уредуваат со закон.

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

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

Уставот.

Меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон, како што е утврдено во член 118 од Уставот.

Според член 1 од Законот за Народната банка на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр.158/2010, 123/2012, 43/2014, 153/2015, 6/2016 и 83/2018, и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр.110/2021), со овој закон се уредуваат организацијата и работата на Народната банка на Република Северна Македонија, задачите и овластувањата на Народната банка на Република Северна Македонија од денот на пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија и задачите и овластувањата на Народната банка на Република Северна Македонија по воведувањето на еврото како парична единица во Република Северна Македонија.

Во член 2 став 1 од Законот е утврдено дека овој закон има предимство пред другите закони. Според став 2 од истиот член, при примената на овој закон, секој поим кој не е дефиниран со овој закон, го има значењето што е дефинирано со друг закон. Во став 3 од истиот член е утврдено дека доколку со овој закон некое прашање во врска со организацијата и работата на Народната банка на Република Северна Македонија не е уредено, во тој случај се применуваат одредбите на друг закон во кој е уредено тоа прашање. Согласно со ставот 4 од истиот член, одредбите од овој закон не можат да се изменат, дополнат или престанат во целост или делумно со одредби од друг закон.

Согласно со уредувањето во член 5 од истиот закон, Народната банка е независна при постигнувањето на целите и задачите и е одговорна под услови и на начин утврден со овој закон, притоа, членовите на Советот на Народната банка и вработените во Народната банка не смеат да примаат и да бараат инструкции од органите на државната власт, органите на општините, органите на Градот Скопје и од кои било други правни и/или физички лица. Одлуките на Советот на Народната банка не смеат да бидат одобрувани, престанати, поништени или изменети од органите и лицата од ставот (2) на овој член, и независноста на Народната банка се почитува во секое време и ниту еден од органите и/или лицата од ставот (2) на овој член не смее да влијае на членовите на Советот на Народната банка и вработените во Народната банка при извршувањето на нивните функции, односно работи, ниту на активностите на Народната банка.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби произлегува дека Народната банка на Република Северна Македонија како централна емисиона банка, има уставно утврден статус на самостојна институција и истата има широки овластувања по прашањата од општествен интерес кои треба да ги остварува во услови на целосна самостојност и независност.

Владеењето на правото претставува таква темелна вредност од која произлегуваат бројни начела и принципи коишто го формираат нејзиното битие, особено како што е правната сигурност којашто подразбира во правниот поредок да егзистираат јасни и прецизни правила. Правната сигурност, исто така, подразбира законите да бидат во согласност со Устав, а сите други прописи со Устав и закон со што се обезбедува хармонија, усогласеност и конзистентност во уставно-правниот поредок. Таа во суштина претставува вредност којашто има императив да ги гарантира, обезбедува и афирмира сите останати темелни вредности, уставни принципи, начела и норми.

Имајќи ја предвид правната природа на оваа темелна вредност, произлегува дека таа во суштина треба да ја гарантира и заштитува уставно утврдената поставеност на Народната банка како посебна „монетарна” власт, на начин што преку почитувањето на ваквата уставна вредност сите органи на државната власт преку вршењето на своите надлежности се должни да внимаваат на независноста на Народната банка, во формална и во материјална смисла. Односно, законодавецот преку уставниот основ за донесување на Законот за Народната банка да внимава и да ја операционализира уставната поставеност на Народната банка со тој или со кој било друг закон во смисла на донесување законски решенија кои не би претставувале упад или повреда на независноста на Народната банка на Република Северна Македонија. За сите останати органи на државната власт, неопходно е безусловно да се почитува уредувањето во член 5 од Законот за Народната банка, согласно кој и во суштина се операционализира нејзината независност и самостојност. Конечно, во случај на повреда на уставната поставеност на Народната банка на Република Северна Македонија вклучително и со законски решенија на законодавецот, Уставниот суд има надлежност и должност да ја заштити со свои одлуки независноста и самостојноста на оваа т.н монетарна власт.

Анализирајќи го оспорениот дел од одредбата од член 2 став 1 од Законот, како и целината на истиот, според Судот и покрај јасната цел која сакал да ја постигне законодавецот, начинот на кој тоа го прави поставувајќи го Законот за Народната банка на Република Северна Македонија како приоритетен над сите други закони, не го задоволува есенцијалниот критериум на принципот на правна сигурност.

Во хиерархијата на уставноправниот поредок, постои јасна разграниченост, систематизација и хиерархија на правните акти. Уставот, како највисок правен акт, односно како lex superior, претставува извор на сите останати гранки на правниот систем, тој е основата и од него произлегува правниот поредок во државата. Со Уставот се обезбедува највисока правна заштита на прашањата што тој ги регулира, бидејќи со ниту еден друг хиерархиски понизок правен пропис од општ или посебен/поединечен карактер (закон, подзаконски акти, поединечни акти на органите на државната власт) тие прашања не можат да бидат поинаку уредени. Во таа смисла, Уставниот суд, согласно со член 108 од Уставот, е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста, односно се грижи за почитување на темелните вредности на поредокот меѓу кои и владеењето на правото.

Операционализацијата на уставните вредности и норми се прави со донесување на законите што е исклучива надлежност на Собранието на Република Северна Македонија. Законите, исто така, подлежат на принципот на нивната уставност што подразбира тие да бидат во согласнот со Уставот, во целина или конкретни одредби (без разлика на нивната природа, материјална или процесна, и без разлика на нивната правна „сила“, односно со какво мнозинство биле донесени). Натамошната операционализација на законските одредби се прави со подзаконски акти, кои подлежат и на начелото на законитост (мора да имаат основ и да бидат во согласност со закон), но и на начелото на уставност (мора да бидат во согласност со Уставот). Во хиерархијата на правните прописи посебно место имаат и меѓународните договори коишто се ратификувани во согласност со Уставот кои се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон. Претходно наведеното претставува вертикална хиерархија меѓу општите правни прописи во еден уставноправен поредок. Но, општо познато е дека постои и правилото lex specialis derogat legi generalis, односно се применува посебниот закон кој го дерогира општиот во ситуација кога за одредена правна материја постојат општ и посебен закон. Исто така, неспорен е фактот дека многу закони предвидуваат законски решенија во кои се уредува односот на еден закон со друг/и закон/и, но во таквото законско уредување од

императивно значење е законското решение да го задоволува принципот на јасност и прецизност во односите што се регулираат.

Од претходно направената анализа, според Судот, јасно произлегува дека владеењето на правото и неговиот суштински принцип правната сигурност подразбираат во правниот поредок да егзистираат јасни, прецизни и недвосмислени норми со цел да се воспостави единствен, усогласен и хармоничен правен поредок, во кој сите делови на правниот поредок ќе претставуваат единствена целина како услов за ефикасно функционирање на демократскиот поредок и општество. Оспореното законско решение согласно кое му се дава приоритет на Законот за Народната банка пред „сите” други закони со својата контрадикторност и противречност е спротивно на ваквата императивна природа на оваа темелна вредност. Доколку во конкретниот случај, целта на законодавецот била да го постави Законот за Народната банка како закон lex specialis, во тој случај истото би било нелогично и неоправдано. Имено, имајќи го предвид значењето на поимот lex specialis кој се однесува на посебни правни прописи кои на прецизен и подетален начин уредуваат исти односи и примена на правото како и општиот пропис (lex generalis), односно определува кое право ќе се применува во секоја конкретна ситуација, во тој случај, законот со кој се уредува одредена конкретна материја, односно законот кој содржи поспецифични правила, има предност пред законот кој регулира само општи прашања. За да може Законот за Народната банка да претставува lex specialis неопходно е да постои и lex generalis, нешто што во конкретната ситуација не е случај. Организацијата и работата на Народната банка, согласно со член 60 став 3 од Уставот, се уредуваат со закон, и токму оваа уставна норма е операционализирана во Законот за Народната банка, што би значело дека Уставот не може да се смета за lex generalis поради неговата природа на lex superior. Операционализацијата на уставните норми, законодавецот е потребно да ја изврши на уставно допуштен начин без да бидат повредени темелните вредности.

Во насока на претходно наведеното, Судот во предметот У.бр.237/2006 од 19.09.2007 година, не повел постапка за оценување на уставноста на член 3 став 1 од Законот за даночната постапка според кој „Овој закон има предимство пред другите даночни закони“. Во наведениот случај законодавецот јасно прецизирал и го утврдил односот на Законот за даночната постапка спрема другите закони од даночната област, кои имаат карактер на посебни даночни закони, нешто што не е случај во конкретниот предмет со оспорената одредба од Законот за Народната банка. Судот смета дека давањето приоритет на тој закон над сите други закони е законско решение кое го повредува принципот на правна сигурност бидејќи може да создаде контрадикторност, противречност, но и арбитрарност во примената.

Согласно со претходно направената уставно-судска анализа, Судот утврди дека оспорениот дел „закони“ од член 2 став 1 од Законот не го задоволува принципот на правна сигурност кој е суштински елемент на владеењето на правото, но интервенцијата само во оспорениот дел би претставувала правна нелогичност, и од таа причина, уставно-судската оценка се однесува на член 2 став 1 во целина, а не само на оспорениот дел.

При испитувањето на уставноста на закон, односно уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт, согласно со член 14 став 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд може да ја оценува уставноста и законитоста и на одредбите од прописот или другиот општ акт што не се оспорени во иницијативата.

Организацијата и функционирањето на Собранието на Република Северна Македонија како претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката, се уредуваат со Уставот и со Деловникот, како што е утврдено во член 61 од Уставот.

Согласно со член 1 став 2 од Законот за Собранието на Република Северна Македонија, прашањата поврзани со организацијата и функционирањето на Собранието и на работните тела, собраниските постапки, како и други прашања кои не се уредени со овој закон, се уредуваат со Уставот на Република Северна Македонија и Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија.

Во член 1 став 2 од Деловникот на Собранието е пропишано дека со овој деловник се уредуваат организацијата и функционирањето на Собранието на Република Македонија (Собрание) и на работните тела на Собранието (работни тела).

Постапката за донесување на законите е детално уредена во глава IX. Донесување на закони и други акти (од член 132 до член 192) од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија.

Анализирајќи ги наведените одредби од Уставот, Законот за Собрание, Деловникот на Собранието, како и целината на Законот за Народната банка, а особено член 2 во целина, притоа имајќи го предвид и образложението во мислењето добиено од Владата, Судот утврди поврзаност помеѓу став 1 и став 4 од член 2 на Законот и цени дека со законско решение не може да се „суспендира“ и „самоограничи” уставното овластување на Собранието на Република Северна Македонија да донесува закони, а со тоа да врши и нивни измени и дополнувања со оглед на тоа дека е единствен надлежен орган во Републиката, согласно со член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот.

Имено, според Судот, нејасно е уредувањето во Законот, според кое одредбите од овој закон не можат да се изменат, дополнат или престанат во целост или делумно со одредби од друг закон, а притоа, имајќи ги предвид јасните правни правила утврдени во Уставот, Законот за Собрание, како и Деловникот на Собранието, каде на јасен и прецизен начин се уредени овластувањето, надлежноста и постапката за донесување, како и постапката за изменување и дополнување на законите.

Како што и претходно беше наведено, неспорно е постоењето на однос и регулирани правила согласно принципот lex specialis derogat legi generalis, како и фактот дека многу закони предвидуваат законски решенија во кои се уредува односот на еден закон со друг/и закон/и, но во таквото законско уредување од императивно значење е законското решение да го задоволува принципот на јасност и прецизност во односите што се регулираат. Но, Судот оцени дека уредувањето во ставот 4 од член 2 од Законот за Народната банка според кој „одредбите од овој закон не можат да се изменат, дополнат или престанат во целост или делумно со одредби од друг закон”, не го задоволува критериумот на јасна и прецизна норма со што ја доведува во прашање правната сигурност како битен елемент во владеењето на правото. Но, исто така и уште повеќе, уредувањето во член 2 став 4 од Законот, кое во суштина значи самиот законодавец да се самоограничи (бидејќи ова ограничување се однесува на него, а тој е единствениот орган со уставно овластување да донесува измени и дополнувања на законите и законските одредби) е уставно проблематично и Судот утврди дека се повредени член 61 и член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот.

Оттука, Судот го имаше предвид и образложението на Владата како предлагач на Законот, како и целта која законодавецот сакал да ја постигне со уредувањето во член 2 став 1, како и со ставот 4 од истиот член, кои се во функција на обезбедување на независноста и самостојноста на Народната банка, со што во суштина ја операционализира уставната поставеност на Народната банка. Но сепак, и таквата операционализација неопходно е да биде во рамките на со Устав допуштеното, односно без притоа да се повредува темелната вредност владеење на правото, ниту пак со законска одредба да се повредуваат уставните одредби согласно со кои Собранието е носител на законодавната власт на Републиката, со уставно овластување да донесува закони (а со нивно донесување и да ги изменува и дополнува).

Со уредувањето во член 2 став 4 од Законот, самото Собрание кое е должно да ги почитува и операционализира уставните одредби за уставната поставеност на Народната банка, според Судот, се „самоограничува” во смисла дека со свое законско решение си поставува правно апсурдна и нелогична законска обврска и забрана при носењето на други закони да не ја повредува уставната поставеност на Народната банка, односно со други закони кои само Собранието може да ги донесе, а со тоа одредбите од Законот за Народна банка да не можат да се изменат, дополнат или престанат во целост или делумно.

Согласно со горенаведеното, Судот утврди дека одредбата од член 2 став 1 од Законот за Народната банка во целина, а не само оспорениот дел „закони“ не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како и одредбата од член 2 став 4 од Законот, не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 61 и член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, 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,
Добрила Кацарска, с.р.

У. бр.130/2022
15 мај 2024 година
Скопје