

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

□ Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав д-р Дарко Костадиновски, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васик-Бозациева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, 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 72 алинеја 1 од Актот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 115/2024), на седницата одржана на 24 декември 2025 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 1 од Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за начинот, постапката и документацијата потребна за добивање согласности („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.193/2024 од 20 мај 2025 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 1 од актот означен во точка 1 од диспозитивот на оваа одлука, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за неговата согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот и со член 23, член 24 и член 66 став 2 од Законот за супервизија на осигурувањето.

II

На седницата Судот утврди дека Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за начинот, постапката и документацијата потребна за добивање согласности е донесен врз основа на член 158-с точка 1 и член 66 став 2, а во врска со членовите 23 и 24 од Законот за супервизија на осигурување („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, 188/2013, 43/2014, 112/2014, 153/2015, 192/2015, 23/2016, 83/2018 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр.101/2019, 31/2020 и 173/2022), од страна на Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурување, на седницата одржана на ден 22.04.2024 година и истиот е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 97 од 30.04.2024 година.

Со оспорениот член 1 е регулирано дека во Правилникот за начинот, постапката и документацијата потребна за добивање согласности („Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 246/2019 и 280/2020) по членот 2, во глава III. Издавање согласност за вршење на функцијата член на орган на управување на друштво за осигурување, се додаваат два нови члена 3 и 4.

Член 3 е насловен „Политиката за избор и оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на орган на управување”. Имено, според став 1, Надзорниот

одбор односно Одборот на директори на друштвото за осигурување е должен да донесе и да применува политика за избор и оценка на соодветноста на член на Управен одбор односно Извршен член на Одбор на директори (во натамошниот текст: член на орган на управување) на друштвото за осигурување од аспект на исполнување на условите за вршење на функцијата член на орган на управување во друштво за осигурување пропишани со Законот за супервизија на осигурување, Законот за трговските друштва, овој правилник и останатите прописи.

Според став 2 со политиката за избор и оценка од ставот 1 на овој член детално се пропишуваат: 1. условите за вршење на функцијата член на орган на управување во друштвото за осигурување, вклучувајќи ја надлежноста на членовите, нивните стручни квалификации, знаење и искуство пропишани со законот, Законот за трговските друштва, овој правилник и останатите прописи, целите на членовите на органот на управување поединечно и групно на ниво на орган на управување, притоа водејќи сметка органот на управување на друштвото како целина да поседува соодветни квалификации, знаење и искуство поврзано со: пазари на осигурување и финансиски пазари; деловна стратегија и бизнис модели; систем на управување; финансиска и актуарска анализа; регуаторна рамка и регулаторни барања, 2. ситуациите и околностите кои се или може да претставуваат судир на интерес, мерките за отстранување на судир на интерес како и мерки за управување и намалување на потенцијален судир на интерес вклучувајќи и идентификување на трансакции врз основа на кои членот на органот на управување или со него поврзани лица, директно или индиректно, се стекнале со акции или удели во некое правно лице врз основа на што учеството на членот на органот на управување заедно со него поврзаните лица го надминало нивото на квалификувано учество во тоа правно лице како и во случај неговото учество да се намалило под нивото на квалификувано учество во тоа правно лице; 3. плановите, политиките и процедурите на друштвото за осигурување за постапување во случај на ненадејно и неочекувано отсуство или заминување односно престанок на вршење на функцијата член на орган на управување.

Понатаму, според точка 4 од истиот став е определено дека лицето односно организационата единица во друштвото за осигурување која е одговорна за спроведување на проценка на исполнувањето на условите за вршење на функцијата член на орган на управување во друштвото за осигурување; 5. постапката за оценка на исполнувањето на условите за вршење на функцијата член на орган на управување во друштвото за осигурување вклучувајќи рокови за достава на документација, рокови и начин за спроведување на постапката на проценка и известување за резултатите од спроведената проценка; 6. информации и документација која кандидатот за член на орган на управување во друштвото за осигурување пред негово назначување треба да ја достави до друштвото за осигурување за спроведување на оценка на исполнувањето на условите за вршење на функцијата член на орган на управување во друштвото за осигурување; 7. информации и документација која членот на орган на управување во друштвото за осигурување во времетраењето на извршувањето на функцијата треба да ја доставува до друштвото за осигурување за спроведување на оценка на исполнувањето на условите за вршење на функцијата член на орган на управување во друштвото за осигурување; 8. ситуациите и околностите кои претставуваат основа за спроведување на вонредна оценка на исполнувањето на условите за вршење на функцијата член на орган на управување и 9. формата и начинот на чување на документацијата за спроведената оценка.

Видно од став 3 на истиот член, Надзорниот одбор односно Одборот на директори на друштвото за осигурување е должен до Агенцијата да ја достави политиката за избор и

оценка од ставот 1 од овој член, како при нејзино донесување така и во случај на нејзина измена, во рок од 5 дена од денот на донесувањето односно измената.

Со член 4 е регулирана „Постапка на оценка на исполнување на условитвршење на функцијата член на орган на управување”.

Според став 1 од овој член, Надзорниот одбор односно Одборот на директори на друштвото за осигурување е должен да спроведе постапка на оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на орган на управување во друштвото за осигурување пропишани со политиката за избор и оценка од членот 3 став 1 од овој правилник и останатите интерни акти на друштвото, Законот за супервизија на осигурување, Законот за трговските друштва, овој правилник и останатите прописи.

Ставот 2 од истиот член определува дека оценката од ставот 1 на овој член се прави: 1. пред секој избор односно именување на нов член на органот на управување и поднесување на барање добивање согласност за вршење на функцијата член на орган на управување до Агенцијата; 2. пред повторен избор односно именување на постоен член на органот на управување и поднесување на барање за добивање согласност за вршење на функцијата член на орган на управување до Агенцијата; 3. редовна годишна оценка; 4. вонредна оценка секогаш кога ќе настапат околности кои го доведуваат во сомневање исполнувањето на условите за вршење на функцијата член на орган на управување во друштвото за осигурување.” Членот 3 станува член 5.

III

Според член 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 Северна Македонија.

Во член 51 од Уставот во Република Северна Македонија е регулирано дека 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.

Со член 23 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, 173/2022 и 3/2025), се пропишани условите за вршење на функцијата член на органот на управување во друштвото за осигурување.

Според став 1 на овој член, за член на орган на управување може да се именува лице кое ги исполнува следниве услови: 1) мора да има високо образование и пет години успешно работно искуство од областа на финансиите или осигурувањето или три години работно искуство како лице со посебни права и одговорности во друштво за осигурување со активности соодветни на друштвото за осигурување во кое се именува и 2) да ги познава прописите од областа на осигурувањето.

Во став 2 на истиот член е пропишано дека членовите на органот на управување мора постојано да ги исполнуваат барањата од ставот (3) на овој член, да се во постојан работен однос во друштвото за осигурување и барем еден од членовите мора да го познава македонскиот јазик и неговото кирилско писмо и да има постојано живеалиште во Република Северна Македонија.

Според став 3, за член на орган на управување во 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 друго трговско друштво; 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 неистинита 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 спроведуваало или не ги спроведува и/или постапуваало или постапува спротивно на мерките изречени од Агенцијата за супервизија на осигурување, со што биле или се загрозувани сигурноста и стабилноста на друштвото за осигурување и 8) кое работи спротивно на одредбите од Законот за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам и 9) за кое Агенцијата со решение одбила да издаде согласност за вршење на функцијата член на орган на управување и тоа најмалку во период од една година по датумот на донесување на решението за одбивањето на барањето за добивање согласност.

Според став 4 од истиот член, доколку бројот на членовите на органот на управување се намали под минималниот број согласно со Законот за трговските друштва, надзорниот орган на друштвото е должен во рок од 60 дена од денот на престанувањето на функцијата на членот на орган на управување до Агенцијата за супервизија на осигурување да поднесе барање за добивање на согласност за именување на член на орган на управување а во став 5 е определено дека одредбата од ставот (3) точка 7) на овој член не се однесува на лица кои за првпат се именуваат за членови на орган на управување.

Понатаму во член 24 со наслов „Согласност за вршење на функцијата член на орган на управување“ од Законот за супервизија на осигурувањето, во став 1 на истиот е пропишано дека за вршење на функцијата член на орган на управување потребно е добивање на претходна согласност за вршење на функцијата член на орган на управување на друштвото за осигурување од страна на Агенцијата за супервизија на осигурување а според став 2, друштвото за осигурување за добивање согласност од ставот 1 на овој член е должно да поднесе барање за добивање согласност до Агенцијата за супервизија на осигурување.

Според став 3 од овој член, кон барањето од ставот 2 на овој член се приложува соодветна документација со која се докажува дека се исполнети условите од членот 23 на овој закон. Агенцијата за супервизија на осигурување во текот на постапката за донесување на решение за давање согласност од ставот 1 на овој член, може да одлучи

лицето да презентира концепт за управување со друштвото за осигурување, видно од став 4 од овој член.

Со став 5 на овој член е пропишано дека Агенцијата за супервизија на осигурување ќе донесе решение за давање согласност од ставот 1 на овој член, доколку од поднесената документација од ставот 3 на овој член се утврди дека лицето ги исполнува условите за вршење на функцијата член на орган на управување на друштво за осигурување, додека според став 6, Агенцијата за супервизија на осигурување, може да одбие да даде согласност, доколку од приложената документација за дотогашното работење и активности на лицето се утврди дека истото би го загрозило работењето на друштвото за осигурување согласно со правилата за управување со ризик.

Понатаму во став 7 на овој член е определено дека доколку лице добило согласност за вршење на функцијата член на орган на управување во едно друштво за осигурување, тогаш истото е должно пред именување на иста функција во друго друштво за осигурување, до Агенцијата за супервизија на осигурување повторно да поднесе барање за добивање согласност од ставот 1 на овој член. Одредбите од ставовите 4, 5 и 6 на овој член, соодветно ќе се применуваат и при давањето согласност од овој став, а според став 8 од истиот член, при поднесување на барање за добивање дозвола за вршење на работи на осигурување постапката за донесување на решение за давање согласност од ставот 1 на овој член, се спојува со постапката за донесување на решение за издавање дозвола за вршење на работи на осигурување.

Во член 29 со наслов „Надлежности на надзорниот орган во друштвото за осигурување“ точки 1-6 е определено дека покрај надлежностите предвидени со Законот за трговските друштва, надзорниот орган на друштво за осигурување ги има и следниве надлежности: 1) ги одобрува одлуките донесени од страна на органот на управување по однос на деловната политика на друштвото за осигурување; 2) ги одобрува одлуките донесени од страна на органот на управување по однос на финансискиот план на друштвото за осигурување; 3) ги одобрува одлуките донесени од страна на органот на управување во врска со воспоставување на системот за внатрешна ревизија; 4) ја одобрува годишната програма за внатрешна ревизија донесена од страна на органот на управување; 5) врши надзор и контрола над примената на мерките и дејствијата за спречување на перење пари и финансирање тероризам и 6) донесува одлуки по други прашања согласно со овој закон.

Според член 66 од Законот за супервизија на осигурувањето со наслов „Согласност“, во став 1 од истиот 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.

Согласно со член 158-с 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 друга страна пак, според 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, 99/2022 и 272/24), кој меѓу другото ја уредува и материјата како за условите кои треба да ги исполнуваат така и за надлежностите со кои располагаат членовите на органите на управување односно надзорните органи на друштвата, во член 343 став 1 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 членот 249 со наслов „Надлежност на органот на надзор“ е уредено кои се надлежностите на надзорниот одбор на друштвото. Надзорниот одбор, односно контролорот врши надзор над работењето на друштвото. Во вршењето на надзорот над работењето на друштвото, надзорниот одбор, односно контролорот може да ги прегледува и оценува трговските книги на друштвото, актите и другите документи на друштвото, имотот, а особено благајната и состојбата на хартиите од вредност на друштвото.

IV

Од уставно-судската анализа, несомнено произлегува дека член 1 од Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за начинот, постапката и документацијата потребна за добивање согласности („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 97/2024), не е во согласност со уставните и одредбите од Законот за супервизија на осигурувањето поради причините наведени подолу.

Законот за супервизија на осигурувањето во член 1 ги уредил условите во врска со основањето, работењето, супервизијата и престанок со работа на трговските друштва за осигурување и реосигурување, односно друштвата за осигурување, како и начинот, основањето, работењето и надлежностите на Агенцијата за супервизија на осигурување како самостојно и независно регулаторно тело, со јавни овластувања утврдени во овој закон.

Притоа, во член 24 од Законот е определено дека Агенцијата за супервизија на осигурувањето (во натамошниот текст: АСО) е надлежна да дава согласност, меѓу другото и за именување на член на органот на управување. Исто така, определена е законска надлежност на Советот на експерти на Агенцијата со подзаконски акти поблиску да го пропише начинот, постапката и документацијата потребна за добивање на согласности.

Правилникот за начинот, постапката и документацијата потребна за добивање согласности (во натамошниот текст: Правилник), донесен од страна на Советот на експерти на Агенцијата за супервизија на осигурувањето, претставува подзаконски акт за спроведување на Законот за супервизија на осигурувањето и другите закони во нејзина надлежност во делот на пропишување на начинот, постапката и документацијата потребна за добивање на согласност или во конкретниот случај согласност за именување на членови на органот на управување во осигурителните друштва. Во Правилникот, за конкретната согласност регулирана во глава III „Издавање согласност за вршење на функцијата член на органот на управување на друштвото за осигурување“ е предвидено дека барањето се доставува исклучиво врз основа на образец кој е прилог на овој правилник, определен е рокот на поднесување на барањето кој треба да биде најмалку 30 дена пред истек на периодот за кој претходно е дадена согласност, соодветната документација (наброена во 17 точки) со која се докажува дека се исполнети условите предвидени во член 23 од Законот, пропишан е образецот за изјавата со која барателот ја овластува Агенцијата по службена должност да прибави дел од документацијата од надлежен јавен орган доколку барателот не ја прибавил, понатаму начинот на

спроведување на интервјуто од страна на Агенцијата и презентација на Концептот за управување на друштвото. Агенцијата врз основа на спроведеното интервју, приложената документација и Концептот на управување, дава оценка за соодветноста на барателот и донесува решение за издавање согласност за вршење на функцијата член на органот на управување.

Со измените на цитираниот Правилник, со оспорениот член 1 се додадени два нови членови 3 и 4 со кои е уредена „Политиката за избор и оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на органот на управување” и „Постапката на оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на органот на управување” со кои одредби Надзорниот одбор односно Одборот на директори на друштвото за осигурување е должен да врши оценка на соодветноста на член на Управен одбор односно Извршен член на Одборот на директори од аспект на исполнување на условите за вршење на функцијата. Надзорниот одбор е должен да ја извршува оваа делегирана надлежност односно да врши оценка пред секој избор, односно именување на нов член на органот на управување, пред повторен избор, да врши редовна и вонредна оценка на соодветноста на членот на органот на управување.

Анализирајќи ги законските одредби како од Законот за супервизија на осигурувањето, како *lex specialis* така и од Законот за трговските друштва, како *lex generalis* во делот на надлежностите на надзорниот орган на друштвата, произлегува дека во нив не е регулирана материја со која е предвидено дека надзорниот орган е должен да донесе и да применува политика за избор и оценка на соодветноста на член на орган на управување на друштвото за осигурување од аспект на исполнување на условите, како и да спроведе постапка за оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на орган на управување во друштвото за осигурување пропишани во политиката за избор и оценка, како што АСО, односно Советот на експерти тоа го регулира со оспорениот член 1 од Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот.

Имено, во член 29 од Законот децидно е наведено дека покрај надлежностите предвидени со Законот за трговските друштва, надзорниот орган на друштво за осигурување ги има и следните надлежности: 1) ги одобрува одлуките донесени од страна на органот на управување по однос на деловната политика на друштвото за осигурување; 2) ги одобрува одлуките донесени од страна на органот на управување по однос на финансискиот план на друштвото за осигурување; 3) ги одобрува одлуките донесени од страна на органот на управување во врска со воспоставување на системот за внатрешна ревизија; 4) ја одобрува годишната програма за внатрешна ревизија донесена од страна на органот на управување; 5) врши надзор и контрола над примената на мерките и дејствијата за спречување на перење пари и финансирање тероризам и 6) донесува одлуки по други прашања согласно со овој закон.

Дополнително, во член 123 став 1 од Законот за супервизија на осигурувањето е пропишано дека надзорниот орган на друштвото за осигурување е должен да воспостави внатрешна ревизија како независна организациона единица, а според став 2, надзорниот орган на друштвото за осигурување донесува правила за работа на внатрешната ревизија.

Оттука јасно произлегува дека во законските надлежности на надзорниот одбор на друштвата за осигурување, како во Законот за супервизија на осигурување, така и во Законот за трговските друштва, не е регулирана надлежност на надзорниот одбор да донесува „Политика за избор и оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на органот на управување” и да спроведува „Постапката на оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на органот на управување”, онака како што АСО тоа го предвидела со измените и дополнувањето на оспорениот правилник.

„Политиката за избор и оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на органот на управување” всушност претставува интересен акт на друштвата за осигурување, кој има за цел да ги регулира односите внатре во правниот субјект, без да се создаваат обврски за трети лица, а не како што наложува АСО, со донесување подзаконски пропис од нејзина страна да се обврзуваат друштвата за осигурување да ја донесат „Политиката за избор и оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на органот на управување”. Од суштинско значење за правилна примена на правото е да се прави разлика помеѓу подзаконските и интерните акти затоа што подзаконските акти произлегуваат од овластување утврдено со закон и обезбедуваат правилна примена, а интерните акти се средство за внатрешно регулирање на правните субјекти. Подзаконските акти се правни акти донесени од државните органи врз основа на закон и со цел негова попрецизна примена. Тие имаат нормативен карактер, односно содржат општи правила на однесување кои се задолжителни за одредени субјекти. Интерните акти, за разлика од подзаконските, ги донесуваат правни субјекти, како што се трговски друштва, здруженија, јавни установи и други организации и истите се задолжителни само за внатрешните членови на организацијата, но не можат да бидат во спротивност со законите или подзаконските акти. Агенцијата за супервизија на осигурување може да им даде обврска на друштвата за осигурување да носат политики, но само ако тоа е предвидено со закон.

Од друга страна пак, Агенцијата за супервизија на осигурувањето како регулаторно тело нема експлицитна законска надлежност да задолжува органи на осигурителните друштва да донесуваат „Политика за избор и оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на органот на управување” и да ја спроведуваат „Постапката на оценка на исполнување на условите за вршење на функцијата член на органот на управување”, што е надвор од нејзините законски надлежности и овластувања за донесување на подзаконски прописи. Во конкретниот случај, Собранието како надлежен орган којшто креира законски норми преку конкретни законски решенија содржани во член 158-б од Законот за супервизија на осигурувањето ѝ доделил овластување на Агенцијата за супервизија на осигурување да донесува подзаконски прописи единствено во насока на: 1) спроведување супервизија на друштвата за осигурување, осигурителните брокерски друштва, друштвата за застапување во осигурувањето, осигурителните брокери, застапниците во осигурувањето и Националното биро за осигурување; како и надлежности во насока на 2) издавање и одземање дозволи, согласности и лиценци врз основа на овој закон и другите закони во нејзина надлежност; 3) изрекување мерки на супервизија согласно со закон; 4) донесување 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; 5) давање предлози за донесување на закони од областа на осигурувањето; 6) членување во органите на Меѓународната асоцијација на осигурителни супервизори и во органите на Европскиот совет на осигурителни супервизори и супервизорски органи на доброволното пензиско осигурување; 7) соработување со други надлежни супервизорски институции на финансискиот пазар во Република Северна Македонија; 8) поттикнување на развојот на осигурувањето во Република Северна Македонија; 9) развивање на свеста на јавноста за улогата на осигурувањето и улогата на супервизијата на осигурувањето; 10) вршење надзор над примената на мерките и дејствијата за спречување на перење пари и финансирање тероризам согласно со Законот за спречување на перење пари и други приноси од казниво дело и финансирање на тероризам и 11) вршење други работи согласно со закон.

Судот имаше предвид дека, согласно со член 158-б став 1 алинеја 4 од Законот за супервизија на осигурувањето, АСО може да донесува и „други акти во насока на пропишување на услови, начин и процедури за спроведување на супервизијата“, но предмет на уредување на тие подзаконски акти би била самата супервизија како постапка којашто ја спроведува АСО врз работата на друштвата, а не работата на друштвата за осигурување и неговите органи, односно поконкретно изборот на нивни членови. Оттука, Судот цени дека оваа одредба не може да биде правен основ за донесување на оспорените акти бидејќи тоа би претставувало екстензивно и недозволено толкување на одредбата коешто нема оправдување ниту во правната наука ниту во правната практика во нашата држава доколку оваа одредба се толкува во насока на тоа дека АСО може да задолжува надзорни органи во друштвата за осигурување да носат интерни акти со кои фактички се воведуваат нови постапки и уште поважно нови дополнителни услови за избор на член на орган на управување, а кои не се предвидени со Законот.

Во контекст на ова, доколку се анализираат други закони во коишто се употребува идентична терминологија (на пример, Законот за заштита на личните податоци, каде што поимот „Политика за заштита на личните податоци“ е нормативно уреден), јасно произлегува дека ова правно прашање е експлицитно регулирано со законска одредба, а не под поширокиот термин „и други акти...“. Придржувајќи се на овој правен пристап и принципот на нормативна конзистентност, произлегува дека одредбата од оспорениот правилник не е во согласност со член 23, член 24 и член 66 став 2 од Законот за супервизија на осигурувањето. Со ваквото уредување АСО, преку Советот на експерти се поставила над Собранието на Република Северна Македонија, воведувајќи нормативна регулација на материја којашто е предмет на законско уредување преку подзаконски акт, што претставува пречекорување на нејзините законски овластувања.

Поради наведените причини, Судот оцени дека член 1 од Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за начинот, постапката и документацијата потребна за добивање согласности („Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 97/2024) не е во согласност со член 23, член 24 и член 66 став 2 од Законот за супервизија на осигурувањето, а следствено на тоа ги повредува и принципот на поделба на власта и владеењето на правото како темелни вредности на уставниот поредок.

V

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

VI

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

У.бр.193/2024
24 декември 2025 година
Скопје

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