20262504506

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

☐

☐Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав д-р Дарко Костадиновски, претседател на Судот и судиите м-р Татјана Васиќ-Бозаџиева, м-р Мери Дика-Георгиевска, 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 30 септември 2026 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 6 став 4 од Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за овластувања и начин на работа на контролата на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 226/2020).

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

О б р а з л о ж е н и е

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Игорчо Точев од Скопје, го донесе Решението УЗ.бр.80/2025 од 20 мај 2026 година, со кое поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на одредбата од актот означен во точка 1 од диспозитивот на оваа одлука, затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за нејзината согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот.

II

На седницата Судот утврди дека според член 6 став 4 од Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за овластувања и начин на работа на контролата на Фондот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 226/2020), по ставот 11 на член 17 се додава нов став 12 којшто гласи „Надворешните членови на Комисијата за своето работење добиваат надоместок утврден со решение од директорот на Фондот".

III

Според член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности 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.

Според член 110 алинеја 2 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Согласно со член 1 од Законот за здравственото осигурување („Службен весник на Република Македонија" бр. 25/2000, 34/2000, 96/2000, 50/2001, 11/2002, 31/2003, 84/2005, 37/2006, 18/2007, 36/2007, 82/2008, 98/2008, 6/2009, 67/2009, 50/2010, 156/2010, 53/2011,

25/2012, 16/2013, 91/2013, 187/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 112/2014, 113/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 61/2015, 98/2015, 129/2015, 150/2015, 154/2015, 192/2015, 217/2015, 27/2016, 37/2016, 120/2016, 142/2016 и 171/2017 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 275/2019, 77/2021, 285/2021, 60/2023, 154/2023, 209/2023, 144/2025 и 154/2025), со овој закон се уредува здравственото осигурување на граѓаните, правата и обврските од здравственото осигурување, како и начинот на спроведување на здравственото осигурување.

Според член 3 од Законот, задолжителното здравствено осигурување го спроведува Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија.

Член 54 точка 2 од Законот уредува дека Фондот со општи акти ги уредува прашањата за кои е овластен со овој закон. Согласно со точка 12 од истиот член Фондот врши увид и контрола на договорениот обем и вид на обезбедени здравствени услуги на осигурените лица во здравствените установи, на документацијата поврзана со укажаните здравствени услуги и на спроведувањето на медицината базирана на докази.

Според член 55 став 1 од Законот, со Фондот управува Управен одбор.

Согласно со член 56 став 1 точка 3 од Законот, Управниот одбор на Фондот ги донесува општите акти предвидени со овој закон коишто се објавуваат во „Службен весник на Република Северна Македонија". Според точка 13 од овој член, Фондот може да основа комисии и други работни тела за спроведувањето на своите надлежности.

IV

Во конкретниот случај, Судот утврди дека член 17 од Правилникот и претходно содржеше став 12 којшто уредуваше дека Комисијата за своето работење добива надоместок утврден со решение од директорот на Фондот. Меѓутоа, со Одлуката У.бр.35/2013 од 22.01.2014 година, Уставниот суд ја укина ваквата одредба со образложение дека во Законот за здравствено осигурување не се содржани критериуми и мерила врз основа на кои директорот ќе ја определи висината на наградата на членовите на Комисијата, така што уредувањето на ваква норма во Правилникот, не е во согласност со темелните вредности на уставниот поредок владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска од член 8 став 1 алинеи 3 и 4 на Уставот.

Разгледувајќи ја содржината на новиот став 12 од член 17, уреден со оспориот член 6 став 4 од Правилникот, Судот утврди дека новата одредба во суштина не се разликува од претходно укинатата, а разликата се состои само во прецизирањето дека само надворешните членови од Комисијата за своето работење добиваат надоместок утврден со решение од директорот на Фондот.

Воедно, Судот утврди дека при повторното уредување на нормата со оспориот член 6 став 4 од Правилникот, Законот за здравственото осигурување, исто така, не содржи критериуми и мерила врз основа на кои директорот ќе ја определи висината на наградата на надворешните членови на Комисијата, од кои причини Судот оцени дека во отсуство на законски мерила и критериуми како појдовна основа за утврдување на висината на надоместоците, уредувањето на нормата во Правилникот којашто овозможува директорот на Фондот со акт – решение да утврдува надоместок за надворешните членови на Комисијата, не е во согласност со темелните вредности на уставниот поредок - владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска од член 8 став 1 алинеи 3 и 4 на Уставот.

По однос на наводите од Решението за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на одредбата од Правилникот, Фондот за здравствено осигурување се произнесе со Одговор бр. 02-13354/2 од 1.7.2026 година.

Во Одговорот се наведува дека не е спротивно на Уставот директорот на Фондот да донесува решение во кое ќе го утврди надоместокот на надворешните членови за работењето во Комисијата. Решението на директорот не е нормативен акт со кој се воспоставуваат општи правила на однесување, туку конкретен (поединечен) акт којшто се донесува во зависност од ангажманот, времетраењето, обемот на извршените активности и расположливите финансиски средства на Фондот. Прашањето за определување на конкретен износ на надоместок за работењето на надворешните членови на Комисијата претставува прашање на управување со работата на Фондот, а не прашање на нормативно уредување на материјални права. Оспорената одредба го уредува начинот на кој директорот, преку поединечен акт, ја реализира својата законска надлежност во врска со организацијата и функционирањето на Комисијата. Овластувањето на директорот да донесува поединечни акти произлегува од Законот за здравственото осигурување со кој му е доверено на директорот да раководи со работите на Фондот и да обезбеди законито, ефикасно и економично функционирање на стручните комисии што не е спротивно на член 96 од Уставот, според кој органите и организациите што вршат јавни овластувања својата организација и работа ја вршат врз основа и во рамки на закон. Следствено на тоа, оспорената одредба не претставува пренесување на законодавна функција на директорот, ниту воспоставува неограничена дискреција, туку овозможува законските надлежности на директорот да се реализираат преку поединечни акти во рамки на позитивното право, расположливите финансиски средства и правилата за законито користење на јавните средства.

Судот ги имаше предвид наводите од Одговорот, но според Судот, истите не се од влијание по утврдената правна и фактичка состојба, поради причините наведени подолу.

Имено, според Судот, уредувањето дека надворешните членови на Комисијата за своето работење добиваат надоместок утврден со решение од директорот на Фондот, е уставно проблематично, не од аспект на тоа дека директорот на Фондот не може да носи поединечни акти, во овој случај решение за надоместоци, туку од аспект на тоа дека Законот за здравственото осигурување не содржи мерила и критериуми врз основа на кои директорот ќе ги утврди надоместоците. Мерилата и критериумите се појдовна основа при утврдувањето на видот на надоместоците и нивната висина, и истите се предмет на законско уредување, што во конкретниот случај отсуствува. Отсуството на законски мерила и критериуми врз основа на кои директорот ќе се впушти во утврдување на висината на надоместоците за надворешните членови на Комисијата, имплицира можност од арбитрарност во постапувањето, што не е во согласност со владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок. Воедно, не е во согласност и со поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска како темелна вредност, бидејќи ваквото уредување во Правилникот како подзаконски акт, неспорно создава овластување за извршната власт да утврдува надоместоци врз основа на мерила и критериуми коишто ги нема во Законот, а за кои законодавецот е овластен да ги утврдува со закон.

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“.

Претседател
на Уставниот суд на Република

УЗ бр. 80/2025

30 септември 2026 година
Скопје

Северна Македонија,
д-р **Дарко Костадиновски,** с.р.