

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 Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Гоце Наумовски, д-р Ана Павловска-Данева и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 73 алинеја 1 од Актот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.115/2024), на седницата одржана на 3 јуни 2026 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 23 став 2, став 3 во воведната реченица во деловите „овите“ од зборот „ставовите“ и „и 2“ и став 4 во деловите „овите“ од зборот „ставовите“ и „и 2“ од Правилникот за минимално-техничките услови во продажни објекти во кои се врши трговија на големо и трговија на мало („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.290/2022, 79/2023 и 136/2025).

2. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

О б р а з л о ж е н и е

I

Д-р Валентин Пепељуговски, адвокат од Скопје и м-р Бојан Стоилков од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 23 став 2 од актот означен во точка 1 на диспозитивот на ова решение.

Според наводите, оспорената одредба не е во согласност со член 252 став 2 и став 4, како и со член 292 ставови 2, 5 и 6 од Законот за енергетика (*).

Имено, со неа се предвидува исклучок според кој увозникот на нафтени деривати, биогорива и горива за транспорт, при вршење трговија на големо со друг трговец на големо, да може да ги доставува увезените деривати во посебен склад кај трговецот на големо, наместо да располага со сопствен склад, како што е предвидено во ставот 1 на истиот член во кој е содржана оспорената одредба.

Ваквото подзаконско уредување е спротивно на утврдената обврска во член 252 став 2 од Законот за енергетика, со кој е пропишано дека трговецот на големо со горива треба да има во сопственост или да има право на користење посебни објекти за складирање, како и на ставот 4 од истиот член, според кој трговијата на големо се врши преку објекти за складирање кои ги исполнуваат условите пропишани со закон и друг пропис.

Понатаму, се истакнува дека Законот за енергетика е *lex specialis* во однос на Законот за трговија, бидејќи со него се уредуваат енергетските дејности, меѓу кои и трговијата на големо со нафтени деривати, биогорива и горива за транспорт, поради што министерот при донесувањето на оспорениот правилник бил должен да ги има предвид одредбите од првиот закон.

Исто така, се наведува дека и покрај тоа што Законот за енергетика, експлицитно не го дефинира поимот „увозник“, туку преку толкување произлегува дека увозникот, како субјект што врши трговија е опфатен преку општиот поим „трговец“, па оттука и со обврските што ги има трговецот на големо пропишани со член 252 од овој закон.

Дополнително, се укажува и на тоа дека оспорената одредба е спротивна и на прекршочните одредби од член 292 став 2 од Законот за енергетика, со кои се предвидуваат глоби, забрана за вршење дејност и одземање лиценца за трговец кој врши трговија на големо без да поседува или користи соодветни објекти за складирање.

Според наводите, со Правилникот истовремено се дозволува однесување кое Законот го санкционира, што создава нормативна противречност.

Имајќи го предвид наведеното, оспорениот член 23 став 2 од Правилникот ја повредува правната сигурност, бидејќи во правниот поредок истовремено постојат законски одредби кои пропишуваат задолжителна обврска со санкции и подзаконска одредба која овозможува исклучок од таа обврска, без изречен законски основ за такво уредување.

II

На седницата Судот утврди дека според член 23 став 2 од Правилникот за минимално-техничките услови во продажни објекти во кои се врши трговија на големо и трговија на мало („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.290/2022, 79/2023 и 136/2025), по исклучок од став 1 на овој член, увозникот на нафтени деривати, биогорива и горива за транспорт при вршењето на трговија на големо, со друг трговец на големо, увезените нафтени деривати, биогорива и горива за транспорт ги доставува во посебен склад кај трговецот на големо.

Согласно со став 3 на овој член, складот од ставовите 1 и 2 на овој член треба да ги исполнува следните услови: 1) минималната зафатнина на резервоарите да е 100 m³ за биогориво, 100 m³ за горива тип 1 (ГМ-1) за млазни мотори, 200 m³ за течен нафтен гас (ТНГ), и 500 m³ по дериват за останатите деривати и горива за транспорт и 2) резервоарите да бидат на едно место оградени со ограда и влез и излез и да не бидат поврзани со бензинската станица.

Став 4 на истиот член, предвидува дека складовите од ставовите 1 и 2 на овој член треба да ги исполнуваат барањата од техничките прописи за складирањето и преточувањето на горивото утврдени со закон или друг пропис.

III

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

Според член 51 став 1 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Став 2 на овој член уредува дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со член 96 од Уставот е нормирано дека органите на државната управа работите од своја надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамки на Уставот и законите и за својата работа се одговорни на Владата.

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

Со член 56 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.96/2019, 110/2019, 154/2019 - автентично толкување и 121/2024), е уредено дека со правилник се утврдуваат и се разработуваат одделни одредби на законите и други прописи заради нивно извршување.

Според член 1 од Законот за трговија („Службен весник на Република Македонија“ бр.16/2004, 128/2006, 63/2007, 88/2008, 159/2008, 20/2009, 99/2009, 105/2009, 115/2010, 158/2010, 36/2011, 53/2011, 148/2013, 164/2013, 97/2015, 129/2015, 53/2016 и 120/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.77/2021, 215/2021, 295/2021, 150/2022, 16/2025 и 269/2025), со истиот се уредуваат условите и начинот за вршење на трговија на внатрешниот и надворешниот пазар, мерките на ограничување на вршење на трговијата и заштитните мерки.

Трговија, во смисла на овој закон, е купување и продавање на стоки, како и вршење на трговски услуги, согласно со член 2 став 1 од Законот, додека според став 2 на истиот член, трговија може да вршат правни и физички лица кои се регистрирани за вршење на таа дејност во соодветен регистар согласно со закон (во натамошниот текст: трговец).

Член 6 став 1 од Законот, предвидува дека трговија се врши како трговија на големо, трговија на мало, електронска трговија, вршење трговија од врата до врата и како давање услуги во трговијата.

Трговија на големо и мало се врши во уредени деловни простории (во натамошниот текст: продавници), магацини, складови и деловни простори, согласно со став 2 на овој член.

Трговија на големо, во смисла на овој закон, е купување на стоки заради натамошна продажба на трговците, преработувачите и големите потрошувачи во земјата и странство, без оглед на тоа дали стоката е продадена во неизменета или во изменета состојба по обработка, преработка или доработка, според член 9 став 1 од Законот, додека според став 2 на истиот член, како големи потрошувачи се сметаат трговски друштва, други правни и физички лица кои набавените стоки ги користат за вршење на нивната дејност.

Согласно со член 10 од Законот, трговија на големо се врши во магацини, складови за трговија на големо, на пазарите за трговија на стоки на големо, како и во други деловни простори кои ги исполнуваат условите пропишани со закон и друг пропис.

Според член 22 став 1 од овој закон, продавниците, стоконите куќи, трговските центри (молови), самопослугите, магацините, складовите и деловните простории, зелените пазари, посебните пазари на големо и мало, автоплацевите и бензинските станици, определени во членовите 10, 12, 13, 15 и 16 од овој закон за вршење трговија на големо и мало мора да ги исполнуваат минимално-техничките услови, како и други услови пропишани со закон, во зависност од видот и начинот за вршење на трговија. Според став 2 на овој член, министерот за економија и труд ги пропишува минимално-техничките услови од ставот 1 на овој член.

Понатаму, според член 252 став 2 од Законот за енергетика (*) („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2025 и 135/2025), трговецот на големо со горива треба да има во сопственост или да има право на користење посебни објекти за складирање на сурова нафта, нафтени деривати, биогорива и/или горива за транспорт, додека според став 4 на овој член, трговецот на големо со горива, трговијата ја врши преку објекти за складирање на големо на сурова нафта, нафтени деривати, биогорива и/или горива за транспорт, кои ги исполнуваат условите пропишани со закон и друг пропис.

Овој закон, во член 292 став 2 точки 1 и 3 предвидува дека меѓу другото, глоба во износ во износ од 3.000 до 5.000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на друштвото класифицирано како голем трговец, кое врши дејност: трговија на големо со горива и не поседува и нема право да користи посебни објекти за складирање на сурова нафта, нафтени деривати, биогорива и/или горива за транспорт (член 252 став (2)); трговија на големо со горива, не се врши преку објекти за складирање на големо на сурова нафта, нафтени деривати, биогорива и/или горива за транспорт, кои ги исполнуваат условите пропишани со закон и друг пропис (член 252 став (4)).

Исто така, со овој член е предвидено дека за прекршоците од ставот 2 на овој член на друштвото може да му се изрече прекршочна санкција забрана на вршење дејност и ќе му се одземе лиценцата (став 5) и дека за прекршоците од ставовите 1 и 2 на овој член на одговорното лице во друштвото може да му се изрече прекршочна санкција забрана на вршење должност во траење до 30 дена (став 6).

Согласно со член 1 од Правилникот за минимално-техничките услови во продажни објекти во кои се врши трговија на големо и трговија на мало, со истиот се пропишуваат минимално-техничките услови што треба да бидат исполнети за вршење на трговија на големо и трговија на мало во продавниците, стоковните куќи, трговските центри (молови), самопослугите, магацините, складовите, деловните простории, зелените пазари, посебните пазари на големо и мало, автоплацевите, бензинските станици и продажните објекти во кои што се врши трговија на посебни начини (во натамошниот текст: продажни објекти).

Според член 23 став 1 од овој правилник, увозникот на нафтени деривати, биогорива и горива за транспорт, за вршење на трговија на големо, покрај општите услови пропишани во членовите 3, 4, 5 и 6 од овој правилник, треба да располага и со посебен склад.

IV

При уставноправната анализа, првото прашање кое беше поставено пред Судот, е тоа дали уредувањето од член 23 став 2 од Правилникот излегува надвор од законската рамка, утврдена со член 22 од Законот за трговија.

Имено, овој член од Законот содржи два става. Првиот, ги определува објектите во кои се вршат различни видови и начини на вршење на трговија кои мора да исполнуваат два вида услови: минимално-технички услови и други услови пропишани со закон. Вториот став пак, утврдува овластување за министерот за економија и труд да ги пропише минимално-техничките услови од ставот 1 на овој член.

Последното значи дека, министерот за економија и труд, врз основа на законското овластување, донесува подзаконски акт со кој се утврдуваат минимално-техничките услови, коишто по својата природа, може да се однесуваат на физичките, конструктивните, просторните и други карактеристики на објектите во кои се вршат различни видови и начини на трговија: локација, ограденост, зафатнина, опременост, санитарни услови, осветлување и слично.

Конкретно, Правилникот за минимално-техничките услови во продажни објекти во кои се врши трговија на големо и трговија на мало е донесен врз основа на член 22 став 2 од Законот за трговија, каде во член 1 од истиот е определен предметот на уредување на овој правилник.

Меѓутоа, се поставува прашањето дали уредувањето од член 23 став 2 од Правилникот се однесува на прашања кои претставуваат минимално-технички услови за објектите во кои се врши трговија на големо и мало или, пак, со него се пропишува правило на постапување и начин на вршење на дејноста.

Анализата на содржината на член 23 став 2 од Правилникот укажува на тоа дека истата не се однесува на техничките, просторните, безбедносните или другите карактеристики кои треба да ги исполнуваат објектите во кои се врши трговија на големо и мало, туку пропишува правило на постапување на увозникот при вршење на трговија на големо со друг трговец на големо, односно го определува начинот и местото на доставување на увезените нафтени деривати, биогорива и горива за транспорт.

Притоа, Судот го имаше предвид фактот дека оспорената одредба може да се толкува и во насока дека со неа не се воспоставува нов услов за вршење на дејноста, туку единствено се определува местото на испорака на увезените нафтени деривати, биогорива и горива за транспорт во случаите кога трговијата на големо се врши меѓу два трговци на големо.

Меѓутоа, дури и доколку се прифати ваквото толкување, тоа не ја менува правната природа на оспорената одредба. Имено, определувањето на местото на испорака претставува организациски и логистички аспект на вршењето на трговската дејност и не може да се подведе под поимот минимално-технички услови коишто треба да ги исполнуваат објектите во кои се врши трговија на големо и мало.

На овој начин, оспорената одредба излегува од законската рамка за подзаконско уредување на минимално-техничките услови за објектите, бидејќи не уредува својства и карактеристики на објектите во кои се врши трговија, туку организациски аспект на вршењето на дејноста и правило на постапување на правен субјект.

Дополнително, се поставува прашањето и за нејзиниот однос со член 252 ставови 2 и 4 од Законот за енергетика (*), со кои е воспоставен режим според кој трговецот на големо со горива треба да има во сопственост или право на користење посебни објекти за складирање и трговијата да ја врши преку такви објекти. Наспроти тоа, оспорената одредба предвидува увезените деривати да се доставуваат во посебен склад кај друг трговец на големо, поради што основано се поставува прашањето дали со подзаконски акт се воведува решение кое не произлегува од законски утврдениот режим и дали на тој начин се релативизираат условите под кои законодавецот предвидел вршење на оваа дејност.

Притоа, за непочитувањето на условите од член 252 ставови 2 и 4 од Законот за енергетика, законодавецот предвидел прекршочна одговорност и соодветни санкции.

Од друга страна, не може да се прифати аргументот дека уредувањето од оспорената одредба е во корелација со став 1 на член 23 од Правилникот, според кој увозникот на нафтени деривати, биогорива и горива за транспорт треба да располага со посебен склад. Ова од причина што истото претставува конкретизација и операционализација на веќе постоечката законска обврска од член 252 став 2 од Законот за енергетика и со него не се излегува од законските рамки.

Самата околност што и став 1 и став 2 од член 23 од Правилникот содржат правила кои се однесуваат на правни субјекти не е одлучувачка за оцената на нивната законитост. Суштинската разлика меѓу нив произлегува од тоа што став 1 разработува законски утврдена обврска која веќе постои во правниот поредок, додека став 2 самостојно пропишува правило на постапување кое не може непосредно да се доведе во врска со конкретна законска одредба што се разработува.

Став 2 на член 23 од Правилникот има поинаква правна природа. Тој не разработува законска обврска, туку оригинално воспоставува правило за постапување во конкретна трговска ситуација. Независно од тоа дали истото ќе се толкува како услов за вршење на дејноста или како определување на местото на испорака на дериватите, останува фактот дека станува збор за прашање коешто се однесува на начинот на вршење на трговијата и постапувањето на правните субјекти, а не на минимално-техничките услови што треба да ги исполнуваат објектите.

Поради тоа, основано се поставува прашањето дали со оспорената одредба се уредува материја која, согласно со член 22 од Законот за трговија, не може да биде предмет на подзаконско уредување преку правилник.

Темелната вредност на уставниот поредок - владеењето на правото, меѓу другото, подразбира и дека државните органи треба да постапуваат во согласност и во рамки на овластувањата утврдени со Уставот и законите. Во однос на органите на државната управа, Уставот содржи и посебна одредба според која работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамки на Уставот и законите и за својата работа се одговорни пред Владата, што основано го поставува прашањето за уставноста и законитоста на оспорената одредба.

Во случајот, со член 23 став 2 од Правилникот за минимално-техничките услови во продажни објекти во кои се врши трговија на големо и трговија на мало, пречекорена е законската рамка за подзаконско уредување и дали со истиот се уредува прашање кое по својата содржина не претставува минимално-технички услов за објект, туку правило на постапување при вршење на трговија на големо со нафтени деривати, биогорива и горива за транспорт кое не произлегува од законскиот концепт утврден во член 252 ставови 2 и 4 од Законот за енергетика (*), поради што Судот одлучуваше за согласноста на оваа одредба со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 96 од Уставот, член 56 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, член 22 од Законот за трговија и член 252 ставови 2 и 4 од Законот за енергетика (*).

Притоа, надвор од наводите во иницијативата, а имајќи предвид дека ставовите 3 и 4 на член 23 од Правилникот содржат упатувања на став 2 од истиот член, Судот одлучи да поведе постапка за оценување и на нивната уставност и законитост.

V

Врз основа на претходно наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение.

УЗ бр. 43/2025
3 јуни 2026 година
Скопје

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