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 Васиќ-Бозаџиева, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Ана Павловска-Данева и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија и член 23 став 4 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 15 октомври 2025 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на членовите 11, 12 и 18 од Деловникот на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата, донесен од страна на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата на 30.1.2024 година, заведен под број 0101-1/1.
2. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 15 октомври 2025 година, расправајќи по предметот У.бр.241/2024 по повод иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на членовите 1, 2, 4 и 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.208/2024), врз основа на член 23 став 4 од Актот на Уставниот суд, по сопствена иницијатива одлучи да оформи предмет за оценување на уставноста и законитоста на одредбите од актот означен во точка 1 од диспозитивот на ова решение, бидејќи основано се постави прашањето за нивната согласност со Уставот и со Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата.

II

На седницата Судот утврди дека според член 11 од Деловникот на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата (донесен од страна на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата на 30.1.2024 година, заведен под број 0101-1/1), членовите на Советот имаат право на месечен надоместок – паушал. Членовите на Советот, надворешните соработници и експерти ангажирани од Советот, имаат право на надомест за учество на состаноците на работните тела, комисиите или работните групи за извршување на задачи доверени од страна на Советот, во функција на реализација на Програмата за работа на Советот, а се одржуваат во Советот или надвор од него. Членовите на Советот имаат право на надоместок за патни трошоци, со исклучок на членовите кои користат службено моторно возило, надоместок за дневни трошоци, како и трошоците направени во извршувањето на задачите што им ги доверил Советот. Висината на надоместоците од ставовите 1 и 2 на овој член се определува со одлука на Советот, по предлог на Комисијата за финансирање на активностите и распределба на финансиските средства. Претседателот на Советот има право на трошоци за репрезентација и користење на службено возило на Советот. Советот за реализација на кампањите од Програмата за работа на Советот, изготвува посебен документ (Елаборат). Во Елаборатот, покрај

конкретните задачи за реализација на кампањите, се утврдува и висината на надоместокот за учество на членовите на Советот, надворешните соработници и експерти ангажирани од Советот. Претседателот на Советот ја утврдува висината на надоместокот, во зависност од комплексноста и тежината во извршувањето на конкретната задача.

Во член 12 од Деловникот е предвидено дека на членот на Советот му престанува мандатот ако поднесе оставка или во случај на смрт. Советот го известува Собранието на Република Северна Македонија за покренување постапка за разрешување на член на Советот, во следните случаи:

- кога е осуден со правосилна пресуда за кривично дело за кое е пропишана казна затвор од најмалку шест месеци, и
- заради неоправдано отсуство подолго од шест месеци.

Член 18 пропишува дека за извршување на одделни задачи од Програмата за работа на Советот, по потреба Советот може да ангажира членови на Советот, како и надворешни експерти или стручни лица, кои примаат надоместок согласно со одлуката на Советот и овој Деловник.

III
Уставни одредби

Согласно со член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот, владеењето на правото и поделбата на власта се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 51 од Уставот, во Република 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.

Член 110 алинеја 2 од Уставот предвидува дека Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Одредби од Актот на Уставниот суд

Согласно со член 23 став 4 од Актот на Уставниот суд, Уставниот суд може по сопствена иницијатива да одлучи да оформи предмет за оценување уставност на закон, уставност и законитост на пропис или друг општ акт или уставност на програма и статут на политички партии и здруженија на граѓани.

Законски одредби

Правниот основ за постоењето и работата на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата и општинските совети, се одредбите од поглавје IX на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“ бр.169/2015, 226/2015, 55/2016, 11/2018, 83/2018 и 191/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.70/2019, 98/2019, 302/2020, 122/2021, 33/2024 и 208/2024) со кои се уредени организацијата и задачите на овие совети.

Според член 370 од Законот, заради развивање и унапредување на сообраќајното образование и воспитување на учесниците во сообраќајот, остварување на соработка и координација во развивањето на сообраќајно-превентивната работа и самозаштитата, унапредување на општата безбедност на сообраќајот на патиштата како работа од општествен интерес, како и заради иницирање и предлагање на потребни мерки за поголема безбедност на сообраќајот на патиштата, во Република Северна Македонија функционира Републички совет за безбедност на сообраќајот на патиштата (во натамошниот текст: Републички совет), а во општините и Градот Скопје - општински совети за безбедност на сообраќајот на патиштата, односно совет за безбедност на сообраќајот на патиштата во Градот Скопје, како функционален дел на Републичкиот совет.

Задачите на советите се утврдени во член 371 од Законот, и тука спаѓаат:

- унапредување на работите сврзани со безбедноста на сообраќајот на патиштата;
- унапредување на сообраќајното воспитување и образование на учесниците во сообраќајот и развивање на сообраќајно-образовната работа на предучилишните установи и училиштата;
- остварување на соработка и координација во превентивната работа на државните органи, институциите, правните лица и другите субјекти по прашањата на самозаштита во областа на сообраќајот на патиштата;
- организирање и учество во сообраќајно-воспитни акции и манифестации од областа на сообраќајната превентива;
- поттикнување, развивање и помагање на научно-истражувачка работа во областа на сообраќајот на патиштата;
- набавка и издавање на сообраќајно-воспитни публикации, филмови и слично;
- организирање на научни и стручни собири за работа од областа на безбедноста на патниот сообраќај и
- соработка со средствата за јавно информирање, заради навремено, целосно и објективно информирање на јавноста за мерките за унапредување на сообраќајната превентива и безбедноста на сообраќајот на патиштата.

Во член 372 од Законот е предвидено дека претседателот и 18 членови на Републичкиот совет ги именува Собранието на Република Северна Македонија, а на општинските совети - советот на општината, односно Советот на Градот Скопје, по предлог на Републичкиот совет од редот на заинтересираните државни органи, институции и правни лица, како и истакнати експерти од областа на безбедноста на сообраќајот на патиштата. Членовите на советите од ставот 1 на овој член, се именуваат за време од четири години, со право на повторно именување за уште еден мандат.

Член 372-а предвидува дека за претседател и членови на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата може да биде именувано лице, кое ги исполнува следниве услови:

1) е државјанин на Република Северна Македонија;
2) има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен образование;
3) во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност и
4) активно познавање на еден од трите најчесто користени јазици на Европската Унија (англиски, француски, германски).

Во член 374 од Законот, се пропишани изворите од кои се финансира Годишната програма на Советот (во висина од 1,5% од надоместокот што се наплатува за технички преглед при регистрација на возила; во висина од 1% од средствата што се наплатуваат за регистрација на моторни и приклучни возила од надоместокот за употреба на јавните патишта (патна такса). Заради зголемување на безбедноста на сообраќајот на патиштата Републичкиот совет е должен секоја календарска година 45% од средствата утврдени во ставот (1) на овој член, да ги намени за модернизација на уредите и опремата на надлежната организациска единица во Министерството за внатрешни работи која врши контрола и регулирање на сообраќајот на патиштата согласно со потребите и барањата од Министерството за внатрешни работи.

Правниот основ за донесување на Деловникот на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата е член 373 од Законот според кој со работата на Републичкиот совет раководи претседател, чиј мандат трае четири години. Претседателот на советот може да биде именуван два пати едноподруго на иста функција. Советот за својата работа донесува деловник, со кој поблиску се определуваат неговите задачи и начинот на работа. Републичкиот совет ги врши своите административно-технички и финансиски работи. Заради извршување на планирани програмски активности Републичкиот совет може да ангажира вработени од соодветни министерства и други државни органи.

Одредби од Деловникот на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата

Согласно со член 1 од Деловникот на Републичкиот совет, со овој деловник поблиску се уредуваат организацијата, функционирањето и начинот на работа во Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата, правата и должностите на членовите на Советот, работата на органите на Советот, работата на работните тела што ги формира Советот, актите што ги донесува Советот, соработката со другите органи и организации, како и други прашања од значење за работата на Советот.

Во делот на одредбите од Поглавје II. Права и должности на членовите на Советот, е предвидено дека членовите на Советот, освен правата и обврските утврдени со Законот, ги имаат правата и должностите утврдени со Деловникот. Како такви права Деловникот во член 8 ги предвидува: правото и обврската на член на Советот да присуствува на седниците на Советот и на комисиите и работните групи, да покренува иницијатива за разгледување на одделни прашања на седницата на Советот, а со член 11 од Деловникот се утврдени и правото на месечен надоместок – паушал, правото на надомест за учество на состаноците на работните тела, комисиите или работните групи за извршување на задачите на Советот, правото на надоместок за патни трошоци, надоместок за дневни трошоци, право на трошоци за репрезентација и користење на службено возило за претседателот на Советот. Висината на овие надоместоци и трошоци се определува со одлука на Советот. Претседателот на Советот ја утврдува висината на надоместокот за извршување на конкретни задачи во зависност од комплексноста и тежината на конкретната задача.

Со член 18 од Деловникот, исто така, е предвидено дека за извршување на одделни задачи од Програмата за работа на Советот, по потреба Советот може да ангажира членови на Советот како и надворешни експерти или стручни лица кои примаат надоместок согласно со одлуката на Советот и овој деловник.

Во рамките на одредбите од поглавјето II, е и одредбата од член 12 од Деловникот, според која, на членот на Советот му престанува мандатот ако поднесе оставка или во случај на смрт. Советот го известува Собранието на Република Северна Македонија за покренување постапка за разрешување на член на Советот, во следните случаи:

- кога е осуден со правосилна пресуда за кривично дело, за кое е пропишана казна затвор од најмалку шест месеци и
- заради неоправдано отсуство подолго од шест месеци.

IV

Од наведените уставни одредби произлегува дека начелото на уставност и законитост како составни елементи на темелната вредност на уставниот поредок - владеењето на правото, се изразува во општата обврска за почитување на Уставот и законите, како и обврската за доносителите на правни акти да обезбедат нивна усогласеност со Уставот и со законите со што се обезбедува хиерахијата и супремацијата на Уставот во правниот поредок. Уставниот принцип на поделбата на власта на законодавна, извршна и судска значи дека надлежностите и овластувањата на носителите на трите власти се строго утврдени и разграничени со Уставот, при што не е дозволено нивно мешање. Во сферата на нормативната дејност и законодавството, начелото на поделба на власта значи дека надлежноста за правно уредување на општествените дејности е исто така поделена, така што носител на законодавната власт е Собранието на Република Северна Македонија кое, според Уставот, е надлежно за изворно уредување на општествените односи со закони, додека пак органите на извршната власт можат да донесуваат подзаконски акти исклучиво

врз основа на закон и само заради негова операционализација и разработка во функција на неговото извршување. Гарант на остварувањето на овие уставни начела и темелни вредности е Уставниот суд кој во рамки на надлежноста за уставна контрола ја оценува уставноста и законитоста не само на законите, туку и на подзаконските акти и прописи што ги донесуваат различни органи и тела во вршењето на нивните законски надлежности.

Од наведените одредби од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата произлегува дека Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата е основан врз основа на овој закон со цел да се унапреди безбедноста на сообраќајот на патиштата преку преземање мерки и превентивни образовни активности. Законот го утврдил бројот на членовите Советот, поблиску ги определил условите што треба да ги исполнуваат членовите за да бидат именувани во ова тело од страна на Собранието на Република Северна Македонија и го определил траењето на нивниот мандат. Законот, исто така, ги определил изворите од кои се финансира Годишната програма на Советот и го овластил Советот да донесе деловник заради поблиско уредување на неговиот начин на работа.

Од анализата на содржината на Деловникот на Републичкиот совет, произлегува дека освен одредбите кои се однесуваат на внатрешното работење на Републичкиот совет, Деловникот содржи и одредби со кои се уредуваат определени статусни прашања на неговите членови како што се основите за престанок на мандатот на членовите на Советот. Уредувањето на прашањата поврзани со мандатот на членови на различни тела и органи на државната и јавната власт, според утврдената уставно-судска практика на Уставниот суд, претставуваат материја која исклучиво може да биде регулирана со закон (materia legis), а не и со подзаконски акт (Одлука на Уставниот суд У.бр.244/2024, од 20.05.2025 година).

Покрај тоа, од содржината на членовите 11 и 18 од Деловникот, произлегува дека со нив е утврдено право на повеќе видови парични надоместоци за членовите на Републичкиот совет, иако Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата такво право изречно не предвидува. Во поглед на правата и обврските на граѓаните воопшто, како и посебно во однос на правото на парични надоместоци за учество во работата на различни тела, органи, комисии и сл. исто така, постои утврдена уставно-судска практика според која овие прашања претставуваат законска матарија, што значи дека тие мора да бидат утврдени со закон, а не со подзаконски акт. Дополнително, Судот бара законот покрај основот, да мора да содржи и определена рамка или критериуми врз основа на кои со подзаконскиот акт за негова операционализација ќе може да се определи конкретниот износ на надоместокот. Изворното уредување на овие прашања со подзаконски акт Судот го оценил како навлегување на извршната власт во законодавната, а со тоа и повреда на темелните вредности - владеењето на правото и на поделбата на државната власт (Одлука на Уставниот суд У.бр.122/2011 од 16 мај 2012; Одлука У.бр.134 од 7 ноември 2007 година; Одлука У.бр.152/2005 од 28 септември 2006 година; Одлука У.бр.183/2010 од 4 мај 2011 година; Одлука У.бр.71/2011 од 24 април 2013 година; Одлука У.бр.35/2013 од 22 јануари 2014 година; Одлука У.бр.228/2009 од 22 септември 2010 др.).

Во конкретниот случај, за Судот не е спорно дека Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата е орган заснован со закон - Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата кој го овластува Советот да донесе деловник за својата работа, со цел поблиску да се операционализира остварувањето на неговите задачи и надлежности и начинот на работа. Меѓутоа, од содржината на членовите 11, 12 и 18 произлегува дека при операционализацијата на овластувањето од член 373 став 3 за донесување на Деловникот, Републичкиот совет излегол од законските рамки со тоа што уредил прашања што преставуваат законска материја.

Имено, Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата, впуштајќи се во операционализација на одредбите од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата кои се однесуваат на уредувањето на неговиот начин на работа, со подзаконскиот акт – Деловникот, пропишал права и обврски за членовите на Републичкиот совет, кои се предмет на законско уредување, како што е прашањето за престанок на мандатот на членовите на Советот и правото на неговите членови и на други ангажирани лица на различни видови на парични надоместоци коишто немаат законски основ. Оттука произлегува дека Републичкиот совет даденото законско овластување го употребил во насока на изворно уредување на прашања кои се законска материја, поради што Судот оцени дека ваквата подзаконска формулација на оспорените одредби од Деловникот на Републичкиот совет, не може да се смета како разработка на конкретна законска норма во функција на нејзино извршување.

Поради наведеното, Судот оцени дека членовите 11, 12 и 18 од Деловникот на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата со кои се уредува прашањето за престанок на мандатот на членовите на Советот и со кои се уредува право на надоместоци за членовите и за други лица, не се во функција на операционализација на одредби од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, бидејќи во Законот не се уредени овие прашања, ниту пак се утврдени критериумите и рамките за тие права и обврски, па оттука без претходно постоење на начелно уредување на овие прашања во Законот, од каде понатаму тие би се операционализирале со подзаконски или други акти, се доведува во прашање нивната уставна и законска оправданост. Ова од причини што ако нема права и обврски во Законот и критериуми, тогаш не ќе може со подзаконскиот акт ниту поблиску да се уредуваат и операционализираат тие права и обврски. Изворното уредување со подзаконски акт на прашања што претставуваат законска материја и што треба да ги уреди Собранието на Република Северна Македонија, претставува мешање на законодавната и извршната власт и повреда на начелото на владеење на правото од член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот на Република Северна Македонија.

Поради наведените причини, пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на одредбите од членовите 11, 12 и 18 од Деловникот на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата (донесен од страна на Републичкиот совет за безбедност на сообраќајот на патиштата на 30.01.2024 година, заведен под број 0101-1/1) со член 8 став 1 алинеи 3 и 4 и член 51 од Уставот, како и со член 373 став 3 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата.

V

Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во диспозитивот на ова решение.

УЗ.бр.73/2025
15 октомври 2025 година
Скопје

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