



Општина МАКЕДОНСКА КАМЕНИЦА

Примено:	10.06.2019
Број:	03
Служба:	1151/1
Својство:	/
Својство:	/

Уставен суд на
Република Северна Македонија
У.Бр.58/2023
Скопје, 17 април 2024 година

Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав Добрила Кацарска, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозациева, 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 член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 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 17 април 2024 година, донесе

РЕШЕНИЕ

СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Правилникот на Советот на Општина Македонска Каменица бр.08-358/1 од 27.02.2023 година („Службен гласник на Општина Македонска Каменица“ бр.19 од 15.03.2023).

Образложение

Димчо Атанасовски, градоначалник на Општина Македонска Каменица, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на прописот означен во диспозитивот на ова решение.

Во иницијативата се наведува дека со оспорениот акт, се повредени член 8 став 1 алинеите 3 и 9 од Уставот на Република Северна Македонија, со кои се утврдени темелните вредности на уставниот поредок, владеењето на правото и локалната самоуправа, како и член 3 став 1 точка 10, член 4, член 6 ставови 2 и 3 од Законот за комуналните такси.

Според подносителот на иницијативата, со донесувањето на оспорениот Правилник број 08-358/1 од 27.02.2023 година, Советот постапил спротивно на утврдените надлежности со што ги повредил основните темелни вредности за владеење на правото и ја довел во прашање законитоста во извршувањето на надлежностите на Општината, поради што градоначалникот на Општина Македонска Каменица донел Решение број 09-357/1 од 27.02.2023 година со кое го запрел објавувањето на Правилникот во службеното гласило на Општината. Оспорениот правилник како подзаконски акт, не бил заснован на Законот за комуналните такси за да може истиот да се применува и да произведува правно дејство. Имено, во Законот за комуналните такси јасно и недвосмислено се определени случаите кога може одредени иматели на броила за мерење на електрична енергија да бидат ослободени од плаќање на комунална такса за јавно осветлување.

Во оспорениот правилник, биле содржани одредби кои уредуваат нова фактичка состојба која не била уредена со материјалниот закон, истите биле паушални, непрецизни и противречни и како такви несоодветни на фактичката состојба на терен.

Со член 5 од Правилникот, кој предвидува задолжување на Општината да ги рефундира средства уплатени за комунална такса за јавно осветлување на лица и правни субјекти по поднесено барање во рок од 30 дена, подносителот смета дека незаконски ќе се одлеваат средствата од Буџетот на Општина Македонска Каменица со што би се направила ненадоместлива штета.

Советот на деветнаесетата Седница одржана на 15.03.2023 година, не го усвоил решението на градоначалникот за запирање на објавување на Правилникот број 09-357/1 од 27.02.2023 година.

Поради наведеното, подносителот предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот правилник и истиот да го поништи.

II

На Седницата Судот утврди дека оспорениот акт - Правилник бр.08-358/1 за ослободување од плаќање на комунална такса за јавно осветлување на територијата на Општина Македонска Каменица, е донесен од Советот на Општина Македонска Каменица на 18-та седница одржана на ден 27.02.2023 година. Во член 1 од истиот, е определено дека за ослободување од плаќање на комунална такса за јавно осветлување на територијата на Општина Македонска Каменица се смета жител на Општина Македонска Каменица кој поседува повеќе од 1

(една) сметка за електрична енергија на која е нагласена/изречена самата комунална такса за јавно осветлување, не сметајќи ги сметките за деловни објекти. Едно домаќинство со едно семејство плаќа една комунална такса за јавно осветлување. Домаќинствата кои воопшто не користат јавно осветлување, односно Општина Македонска Каменица нема инсталирано јавно осветлување, целосно се ослободуваат од плаќања на комунална такса за јавно осветлување. Едно домаќинство со едно семејство се ослободува од плаќање на две и повеќе комунални такси за јавно осветлување според став 1 од член 1, но не се ослободува од плаќање на две и повеќе комунални такси за јавно осветлување во случај кога се работи за деловни објекти кои се во функција.

Во член 2 е предвидено едно домаќинство со две или повеќе семејства да плаќа една комунална такса за јавно осветлување доколку сите задолжувања по однос на оваа такса се водат на едно лице, со име, презиме и адреса. Согласно членот 3 и објектите за колективно домување се ослободуваат од плаќање на комунална такса за јавно осветлување поради тоа што во нив со оваа такса веќе се задолжени индивидуалните станари/домаќинства. Во член 4 е предвидено дека Општина Македонска Каменица е должна да постапи по горенаведените членови и во најкраток можен рок да го извести ЕВН Македонија за запирање со плаќање на комунална такса за јавно осветлување на лицата и правните субјекти од членовите 1, 2 и 3 од овој правилник. Со член 5 Општина Македонска Каменица се задолжува да им ги рефундира/врати веќе уплатените средства за комунална такса за јавно осветлување на лицата/правните субјекти од членовите 1, 2 и 3 од овој правилник по нивно барање доставено до архива на Општина Македонска Каменица во рок од 30 дена од поднесување на нивното барање. Во членот 6 е предвидено дека „Овој правилник влегува во сила со денот на неговото донесување, а ќе се објави во Службен весник на Република Северна Македонија“.

Со Решението бр.09-357/1 од 27.02.2023 година, градоначалникот на Општината го запрел објавувањето на Правилникот.

Со Одлуката бр.08-509/1 од 15.03.2023 година, Советот на Општина Македонска Каменица одлучил да не го усвои гореозначеното Решение на градоначалникот, по што следи иницијатива од градоначалникот за оспорување на уставноста и законитоста на означениот акт.

III

Според член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот и согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Согласно со член 8 став 1 алинеите 3 и 9 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото и локалната самоуправа се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Член 3 став 1 точка 10 од Законот за комуналните такси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/04, 64/05, 92/07, 123/12, 154/15, 192/15 и 23/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/21), пропишува дека комуналните такси се плаќаат за користење и одржување на јавно осветлување. Во став 3 од истиот член, под корисник на јавно осветлување се подразбира секој имател на броило од категоријата домаќинство и секој имател на броило од категоријата останата потрошувачка.

Согласно со член 4 од истиот закон, обврзник на комунална такса е физичко и правно лице и граѓанинот кои користат определени права, предмети и услуги за чие користење е пропишано плаќање на комунална такса.

Според член 6 став 2 од Законот, се ослободуваат од плаќање на комунална такса за користење и одржување на јавно осветлување имателите на броила за мерење електрична енергија во населените места каде што нема јавно осветлување, а според став 3 од истиот член, пасивните населени места, дефицитарните занимања и занаети во умирање и населените места каде што нема јавно осветлување, ги определува со одлука советот на општината.

Тргувајќи од анализата на наведените уставни одредби и одредбите од Законот за комуналните такси на кои се повикува подносителот на Иницијативата како и содржината на оспорениот правилник наспрема наводите во иницијативата, произлегува дека основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот правилник со одредбите од Уставот и со Законот кои ги посочува подносителот на иницијативата.

Ова од причина што владеењето на правото е уставно загарантирана темелна вредност која ги опфаќа, меѓу другото, принципот на правна сигурност и легитимни очекувања. Тоа значи дека законите важат за сите граѓани подеднакво и секое отстапување од нивната примена претставува повреда и на начелото на правната сигурност.

Имено, во член 1 став 1 оспорениот Правилник за ослободување од плаќање на комунална такса за јавно осветлување на територијата на Општина Македонска Каменица, број 08-358/1 од 27.02.2023, е донесен од страна на Советот на Општина Македонска Каменица и објавен во Службен гласник на Општина Македонска Каменица“ бр.19 од 15.03.2023 година, се пропишува ослободување од

плаќање на комунална такса за јавно осветлување на територијата на Општина Македонска Каменица, на жител на Општина Македонска Каменица кој поседува повеќе од една сметка за електрична енергија на која е нагласена/изречена самата комунална такса за јавно осветлување.

Советот на Општината Македонска Каменица, во овој член од Правилникот, ги ослободува од плаќање на комунална такса за јавно осветлување сите жители на Општината кои поседуваат повеќе од една сметка за електрична енергија, спротивно на член 3 став 3 од Законот за комуналните такси, кој јасно предвидува дека под корисник на јавно осветлување се подразбира секој имател на броило од категоријата „домаќинство“ и секој имател на броило од категоријата „останата потрошувачка“.

Член 1 став 3 од Правилникот, пропишува целосно ослободување од плаќање на комунална такса за јавно осветлување на домаќинствата кои воопшто не користат јавно осветлување, односно каде Општина Македонска Каменица нема инсталирано јавно осветлување.

Во член 6 став 2 од Законот за комуналните такси, законодавецот прецизно и јасно ги предвидел исклучоците од ослободување од плаќање на комуналните такси, за користење и одржување на јавно осветлување на имателите на броила за мерење електрична енергија во населените места каде што нема јавно осветлување. Во став 3 од истиот член од Законот, пропишува дека фирма, односно назив на деловните простории во пасивните населени места со изразена миграција, дефицитарните занимања и занаетите во изумирање односно фирми на дефицитарни занимања и занаети во изумирање и населените места каде што нема јавно осветлување за користење на предмети, услуги и земјиште од страна на воени единици и установи. Овие исклучоци, со одлука, ги определува советот на општината.

Од горенаведеното, произлегува дека Законот за комуналните такси не содржи правен основ за утврдување на исклучок од плаќање на конкретната комунална такса кој е пропишан со оспорениот правилник на Советот на Општината Македонска Каменица.

Анализирајќи ја не само содржината, туку и формата на оспорениот пропис, а имајќи ги предвид одредбите од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002) со кој се врши операционализација на уставната одредба за локалната самоуправа како темелна вредност на уставниот поредок во државата, како и одредбите од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/00,44/02,82/06,167/10,51/11 и „Службен весник на

Република Северна Македонија” бр.96/19 и 110/19) во кој се дефинирани подзаконските акти чие донесување е во надлежност на органите на државната управа, Судот одлучи по сопствена иницијатива да изнесе и дополнителни наводи во прилог на противзаконитоста и неуставноста на оспорениот правилник.

Имено, според член 21 став 2 од Законот за локалната самоуправа, општините самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со овој или друг закон и се одговорни за нивното вршење.

Листата на надлежности на општината е утврдена во Законот за локалната самоуправа во член 22 став 1, при што во точката 5, како работи чие вршење е во надлежност на општината, се утврдени и комуналните дејности. Според ставот 2 на овој член, надлежностите од ставот 1 на овој член се извршуваат согласно со стандардите и постапките утврдени со закон.

Од особено значење е одредбата содржана во член 62 став 1 од Законот за локалната самоуправа во која таксативно се наброени актите за чие донесување е надлежен советот на општината, па така, во вршењето на работите од својата надлежност советот донесува прописи и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон.

Имајќи ја предвид содржината на цитираните одредби од Законот за локалната самоуправа произлегува дека советот на општината воопшто не е овластен да донесува правилници како највисоки општи акти во хиерархијата на подзаконски правни акти во нашиот правен систем.

Имено, правилниците се општи акти чие донесување претставува надлежност исклучиво на органите на државната управа, како што е впрочем утврдено во член 55 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, каде што е предвидено дека правилници донесуваат министер, директор на самостоен орган на државната управа, односно управната организација, кога за тоа се овластени со закон. Согласно член 56 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, „со правилник се утврдуваат и се разработуваат одделни одредби на законите и други прописи заради нивно извршување“.

Оттаму, правилникот како посебен вид на пропис и подзаконски општ акт што го донесуваат органите на државната управа е акт со кој не може да се воспоставуваат дополнителни права и обврски за субјектите на правото ако истите веќе не се засновани врз конкретен закон. Неговата функција е разработување на веќе утврдени со закон

права и обврски, со цел нивно извршување. Исто така, надлежност за донесување на овој вид подзаконски правен акт или пропис имаат исклучиво одредени органи на државната управа и тоа само во случаи кога за тоа постои изречен законски основ. Советот на единица на локалната самоуправа нема надлежност за донесување на правилник.

Од друга страна, советите на општините имаат изворна надлежност да ги донесуваат само таксативно наброените прописи во член 62 став 2 од Законот за локалната самоуправа, а тоа се статут, програми, планови, одлуки, како и други прописи, но само доколку се тие утврдени со закон. Со оглед на тоа што, Законот за комуналните такси не утврдил правен основ за донесување пропис во вид на правилник со кој ќе се предвидат исклучоците содржани во оспорениот правилник, Судот смета дека за неговото опстојување во правниот промет не постои ниту формална, ниту материјална законитост.

Поконкретно, оспорениот правилник не само по својата содржина, туку и според формата е спротивен на Законот за организација и работа на органите на државната управа и Законот за локалната самоуправа, а по својата содржина е спротивен на Законот за комуналните такси.

Со член 55 од Законот за организација и работа на органите на државната управа е определено дека правилници донесуваат министер, директор на самостоен орган на државната управа, односно управната организација, кога за тоа се овластени со закон. Согласно член 56 од истиот закон, „со правилник се утврдуваат и се разработуваат одделни одредби на законите и други прописи заради нивно извршување“.

Вршењето на комуналните дејности е уредено со Законот за комунални дејности („Службен весник на Република Македонија“ бр.95/12,163/13,42/14,44/15,147/15,31/16, и 64/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.302/20). Во член 1 од Законот за комунални дејности е определено дека со овој закон се уредуваат основните услови и начинот на вршење на комуналните дејности, финансирањето на комуналните дејности, финансирањето на изградбата и одржувањето на објектите на комуналната инфраструктура и други прашања од значење за комуналните дејности.

Советот на Општина Македонска Каменица, во член 4 од оспорениот правилник и налага на општината, во најкраток рок да го извести ЕВН Македонија за запирање со плаќање на комунална такса за јавно осветлување спрема лицата и правните субјекти определени во членовите 1, 2 и 3 од оспорениот правилник, додека пак во член 5 од истиот правилник, Советот ја задолжил Општината да им ги рефундира уплатените средства за комунална такса за јавно осветлување на лицата

и правните субјекти кои во членовите 1, 2 и 3 од Правилникот ги ослободиле од плаќање и тоа во предвиден рок од 30 дена од денот на поднесување на барање преку архивата на општината.

Судот при анализата на конкретната проблематика имаше предвид дека локалната самоуправа се финансира од сопствени извори на приходите утврдени со закон, меѓу кои спаѓаат и комуналните такси.

Советот како орган на локалната самоуправа, одлучува во рамките на надлежностите на општината, во рамките на законот, ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со закон и се одговорни за нивното вршење. Расходите се извршуваат во согласност со прописите за нивно извршување, а во рамките и намените утврдени во буџетот на општината.

Но, во конкретниот случај Советот на Општина Македонска Каменица во член 5 од Правилникот, пропишал одредба на штета на буџетот на Општината спротивно на закон, на начин што ја задолжил Општината да рефундира уплатени средства за комунална такса за јавно осветлување, на лица и правни субјекти (кои во членовите 1, 2 и 3 од оспорениот правилник ги ослободил од плаќање на комунална такса) по поднесено барање во рок од 30 дена од приемот на истото, а со тоа задира во посебниот дел на буџетот на Општината кој се однесува на финансиските планови (биланс на приходи и расходи) на Општината.

Имајќи ја предвид цитираната регулатива произлегува дека Советот на Општина Македонска Каменица не може да донесува правилници освен ако за тоа не е изречно овластен со посебен закон, а дури и кога би бил законски овластен, со таквиот пропис би можело само да се утврдуваат и разработуваат одделни законски одредби заради нивно извршување, да се пропишува начинот на нивното извршување и слично, а не да утврдуваат права и обврски за граѓаните и правните лица. Ова од причини што правата и обврските на граѓаните и правните лица може да се утврдуваат со закон, а не и со подзаконски акт.

Врз основа на направената анализа на изнесената регулатива произлегува дека единиците на локалната самоуправа можат со одлука, а не со правилник да ги реализираат законски пренесените овластувања за пропишување, односно доуредување на условите за плаќање на комунална такса за јавно осветлување. Во Законот за локалната самоуправа, Законот за комуналните дејности, Законот за домување и други закони не се наоѓа пренесено овластување за единиците на локалната самоуправа со правилник или со кој било пропис да ги доуредат условите за ослободување од плаќање на комунална такса за јавно осветлување надвор од законски предвидена рамка и процедура.

Тргувајќи од принципот на уставност и законитост од член 51 од Уставот, според кој законите мора да бидат во согласност со Уставот, а другите прописи, каков што е и оспорениот правилник, со Уставот и со законите, имајќи ги предвид причините поради кои се оспорува Правилникот, но и причините кои Судот ги цени како релевантни при оценување на неговата уставност и законитост се имаа предвид и одредбите од Законот за комуналните дејности кои се однесуваат на прашањата што се предмет на уредување на овој правилник.

Член 8 став 1 алинеи 3 и 9 од Уставот налагаат во правниот поредок да егзистираат јасни недвосмислени норми, кои меѓусебно се усогласени според рангот на нормативната хиерархија, а општините како дел од локалната самоуправа, во рамките на законот, да ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, што овде не е случај, од каде произлегува основано сомнение дека оспорениот правилник не е во согласност со наведените уставни одредби.

Со оглед на тоа што Советот на Општина Македонска Каменица со оспорениот правилник излегол надвор од рамките дадени во член 6 од Законот за комуналните такси, член 21 став 2 од Законот за локалната самоуправа и член 55 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, Судот оцени дека постои сомнение дека не е во согласност со означените законски одредби.

IV

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

ПРЕТСЕДАТЕЛ
на Уставниот суд на
Република Северна Македонија,
Добрила Кацарска

Верно:

СЕКРЕТАР
на Уставниот суд на Република Северна Македонија



