

1. СЕ ПОНИШТУВА членот 16 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр. 88/2010).

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

3. Уставниот суд на Република Македонија по повод иницијатива на Мики Милевски, адвокат од Охрид со решение У.бр.159/2011 од 8 февруари 2011 година поведе постапка за оценување на уставноста на член 16 од Законот означен во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со 8 став 1 алинеја 3 и членот 52 став 4 од Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според оспорениот член 16 од Законот, прекршочните постапки започнати пред денот на влегувањето во сила на овој закон продолжуваат да се водат според одредбите од овој закон.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, владеењето на правото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според членот 52 став 1 од Уставот, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила. Законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување (став 2). Законите влегуваат во сила најрано осмиот ден од денот на објавувањето, а по исклучок, што го утврдува Собранието, со денот на објавувањето (став 3).

Ставот 4 од овој член од Уставот утврдува дека законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните. Тргувајќи од содржината на цитираните уставни одредби произлегува дека уставното начело за забрана на повратното дејство на законите значи забрана на примена на законите во правни ситуации и односи што настанале пред нивното влегување во сила, односно законите дејствуваат само врз новите правни ситуации и односи што настануваат по нивното влегување во сила. Исклучок од ова уставно начело е ако повратното дејство на законот е поповолно за граѓаните. Во конкретниот случај со оспорената одредба се предвидува прекршочните постапки започнати пред денот на влегувањето во сила на овој закон (Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота, објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр.88/2010) да продолжат да се водат според одредбите од наведениот закон. Од содржината на членот 18 од Законот произлегува дека истиот влегол во сила на 10 јуни 2010 година, а од содржината на оспорената одредба произлегува дека тој се применува и по однос на прекршочните постапки започнати пред денот на влегување во сила на овој закон, од каде се јави за неопходно Судот да утврди дали ваквата законска уреденост го задоволува критериумот за повратно, поповолно дејство за граѓаните од членот 52 став 4 од Уставот или не.

Тргувајќи од анализата на основниот текст на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр. 111/2008, кој влегол во сила на 11 септември 2008 година) како и од анализата на Законот за изменување и дополнување на Законот за јавната чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/2009, кој влегол во сила на 30 мај 2009 година) произлегува дека во нив не се содржани одредби кои поблиску го уредуваат прашањето за застареност на водењето на прекршочната постапка или пак за застареност на извршувањето на прекршочната санкција, кои пак прашања се предмет на

интерес во поднесената иницијатива.

Вакви одредби за прв пат се среќаваат во Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.88/2010, влегол во сила на 10 јули 2010 година) во кој со членот 14 е предвидено по членот 40 од Законот да се додадат два нови членови 40-а и 40-б.

Во членот 40-а од Законот е предвидено дека, прекршоч-ната постапка за прекршоците предвидени со членот 33 од овој закон не може да се поведе ниту да се води ако поминат три години од денот кога е сторен прекршокот, а во членот 40-б од Законот е предвидено дека, изречената прекршочна санкција за прекршоците од членот 33 на овој закон не може да се изврши ако од денот на правосилноста на одлуката со која е изречена глобата за прекршокот поминале две години.

Подоцнежните измени и дополнувања на Законот за јавната чистота објавени во службените весници бр.114/10, 23/2011 и 53/2011 не содржат одредби кои поблиску го уредуваат прашањето за застареност на водењето на прекршочната постапка или пак за заста-реност на извршувањето на прекршочната санкција и не ја менуваат содржината на оспорената одредба и на членовите 40-а и 40-б.

Врз основа на вака изнесената хронологија се јави за неопходно Судот да утврди кои рокови на застареност важеле и се применувале за прекршоците од областа на јавната чистота во периодот помеѓу 11 септември 2008 година, кога влегол во сила основниот текст на Законот и 10 јули 2010 година, кога влегол во сила Законот во кој е содржана оспорената одредба, а со цел да се утврди дали со оспорената одредба се предвидува повратно, понеповолно дејство за граѓаните или тоа не е случај.

Имајќи предвид дека станува збор за прекршочна материја во претходната постапка Судот направи анализа на одделни одредби од Законот за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр.62/2006, кој влегол во сила на 27 мај 2006 година) и утврди дека овој закон генерално го уредува прашањето за застареност на водење на прекршочните постапки и за застареност на извршувањето на прекршочните санкции. Имено, согласно член 42 став 1 од Законот за прекршоците, прекршочната постапка не може да се поведе ниту да се води ако помине една година од денот кога е сторен прекршокот. Застареност на прекршочното гонење настанува во секој случај кога ќе измине двапати онолку време колку што според закон се бара за застареност на прекршочното гонење (став 7). Со закон со кој се пропишува прекршок, може за одделни прекршоци да се определат рокови на застареност подолги од роковите од ставот 1 на овој член, но не подолги од пет години (став 8). Согласно член 43 став 1 од наведениот закон, изречената прекршочна санкција не може да се изврши ако од денот на правосилноста на одлуката за прекршокот помине една година. Според ставот 7 од истиот член од Законот, со закон со кој се пропишува прекршокот, може за одделни санкции да се определат рокови на застареност на извршување подолги од роковите од ставот 1 на овој член, но не подолги од две години.

Со членот 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2011 од 13.04.2011 година, кој влегол во сила на 21 април 2011 година) направена е измена на членот 42 став 1 од основниот текст на Законот на начин што зборовите: „помине една година“ се замену-ваат со зборовите: „поминат три години“. Оттаму, според најновото законско решение на Закон за прекршоците, како генерален закон, водењето на прекршочната постапка застарува за три години. Интересно е што

наведениот закон во членот 4 предвидел дека одредбите од овој закон ќе се применуваат за прекршоците сторени од денот на влегувањето во сила на овој закон (21 април 2011 година), што системски, содржински и временски не се совпаѓа со законското решение од оспорената одредба.

Тргувајќи од анализата на цитираните одредби од Законот за прекршоците и при неспорна состојба дека до 10 јули 2010 година, од кога се применува оспорената одредба, немало уредување на прашањето за застареност на прекршоците од областа на јавната чистота, произлегува дека по однос на овој вид на прекршоци прекршочната постапка не можела да се поведе ниту да се води ако поминало една година од денот кога е сторен прекршокот, односно изречената прекршочна санкција не можела да се изврши ако од денот на правосилноста на одлуката за прекршокот поминала една година (апсолутна застареност за две години). Ова од причина што законодавецот до наведениот датум не ја искористил дадената можност со специјалниот закон (Законот за јавната чистота) да определи подолги рокови на застареност од оние што биле предвидени во Законот за прекршоците, како генерален закон.

Наспроти тоа со измената на Законот кој влегол во сила на 10 јули 2010 година со новокреираните членови 40-а и 40-б се предвидува застареност од три години по однос на поведување и водење на постапката и две години по однос на извршувањето на санкцијата. Притоа, овие рокови на застареност не се однесуваат само на новите прекршоци сторени по влегување во сила на Законот, што би било уставно оправдано, во случај кога постои потреба од заострување на казнената политика, туку се однесуваат и на прекршоците за кои била поведена, но не била завршена постапката, иако во време на извршување на прекршокот за овие прекршоци важеле роковите од една година на застареност, односно две години на апсолутна застареност, согласно членовите 42 и 43 од Законот за прекршоците. Според тоа, законодавецот со предвидувањето во оспорената одредба прекршочните постапки започнати пред денот на влегувањето во сила на овој закон и за кои важел рок на застареност од една, односно две години (апсолутна застареност) да продолжат да се водат според одредбите од Закон кој влегол во сила на 10 јули 2010 година и за нив со примена на членовите 40-а и 40-б да важи застареност од три години за водење на постапка, односно две години на застареност за извршување предвидел понеповолно дејство на Законот.

Воедно, Судот имаше предвид дека вака констатираното неповолно дејство на Законот предвидено во оспорената одредба не се одразува само по однос на застареноста за поведување и водење на постапката и за извршувањето на санкцијата, што е предмет на интерес во иницијативата, туку и по однос на заострувањето на казнената политика.

Поточно, со членот 29 став 1 од основниот текст на Законот била предвидена глоба во износ од 2.000 до 3.000 евра во денарска противвредност за правното лице во случаите кога ќе стори прекршок од членот 7 на овој закон, односно доколку не обезбеди редовно и квалитетно одржување на јавната чистота и чистење на снегот во зимски услови на јавните површини. Со членот 30 од истиот закон било предвидено службеното лице кое постапува спротивно на членот 12 да плати глоба во износ од 300 до 600 евра во денарска противвредност.

Во членот 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавната чистота, во кој е содржана оспорената одредба предвидена е измена на членот 29 од основниот текст на Законот, помеѓу другото на начин што глобата се проектира во рамка од 2.000 до 4.000 евра, наместо претходно проектираната рамка од

2.000 до 3.000 евра. Исто така, по однос на членот 30 од основниот текст на Законот, наместо глоба во рамка од 300 до 600 евра, со членот 5 од измената на Законот се предвидува глоба во фиксен износ од 500 евра. Во првиот случај има поострување на горната граница на глобата за 1000 евра (наместо до 3000 до 4000 евра), а во вториот случај има поострување по однос на долната граница, или наместо најмалку 300 евра до најмногу 600 евра, сега глобата е фиксна и изнесува 500 евра.

Врз основа на сето наведено произлегува дека оспорената одредба довела до тоа да на поведените и недовршени постапки до 10 јули 2010 година, наместо застареност од 1 година да се применува застареност од 3 години, односно наместо застареност од 1 година да се применува застареност од 2 години за ненаплатените глоби; потоа на сторените прекршоци од членот 7 од Законот за јавната чистота да може да се изрече глоба со максимална рамка од 4000 евра, наместо максимум од 3000 евра и за прекршоците од членот 12 да може да се изрече глоба од 500 евра наместо глоба од 300 до 600 евра, што само по себе зборува за повратно, понеповолно дејство на оспорената одредба.

Судот, притоа, имаше предвид дека граѓаните, правните и одговорните лица можеле реално да сторат прекршок и на 9 јули 2010 година, односно еден ден пред влегувањето во сила на Законот во кој е содржана оспорената одредба, што би значело дека постапката спрема нив ќе застари на 9 јули 2013 година, до кој датум можат и да добијат построги казни за прекршоците од членот 7 и 12 од Законот за јавната чистота. Доспеаните, а ненаплатени глоби на 9 јули 2010 година би застареле за наплата, наместо на 9 јули 2011 година на 9 јули 2012 година.

Судот, исто така, имаше предвид дека во членот 2 став 1 од Законот за прекршоците е предвидено дека за прекршокот и прекршочната одговорност сообразно се применуваат одредбите од општиот дел на Кривичниот законик.

Во членот 3 став 1 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011 и 135/2011), кој е систематизиран во општите одредби на наведениот закон е предвидено дека, врз сторителот на кривично дело се применува законот што важел во времето на извршувањето на кривичното дело. Според ставот 2 од истиот член од Законот, ако по извршувањето на кривичното дело е изменет законот, еднаш или повеќе пати, ќе се примени законот што е поблаг за сторителот.

Врз основа на направената анализа на цитираните одредби од Законот за прекршоците и Кривичниот законик произлегува дека истите се занемарени и девалвирани со оспорената одредба, бидејќи сторителите на прекршоците од областа на јавната чистота немаат законска можност по однос на сторениот прекршок за нив да се примени законот што е поблаг.

Ова од причина што на незавршените постапки наместо застареност од една година ќе се применува застареност од три години за водење на постапката, односно две години за извршување на санкцијата. Воедно, споредувајќи ја висината на предвидените глоби од Законот што бил во сила до настанатата измена со ново-предвидените и сеуште актуелни глоби за незавршените прекршочни постапки за одделни прекршоци предвидени се повисоки глоби и како такви се понеповолни од поранешните.

Оттука, разгледувајќи го оспорениот член 16 од Законот од аспект на неговото повратно дејство, а при тоа имајќи го предвид ставот 4 на членот 52 од Уставот, според кој законите само по исклучок, и тоа во случаите кога тоа е поповолно за граѓаните, можат да имаат повратно дејство, како и содржината на оспорената законска одредба, Судот оцени дека оспорената одредба е понеповолна за субјектите на кои се однесува и како таква не е во согласност со наведената уставна одредба и со принципот на владеењето на правото утврден како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Врз основа на наведеното Судот оцени дека оспорениот член 16 од Законот не е во согласност со членот 8 став 1 алинеја 3 и членот 52 став 4 од Уставот.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претсе-дателот на Судот Бранко Наумоски и судиите д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, Лилјана Ингилизова-Ристова, Вера Маркова, Игор Спиоровски, д-р Гзиме Старова, Владимир Стојаноски и д-р Зоран Сулејманов.

У.бр.159/2011

28 март 2012 година

С к о п ј е

м.л.

ПРЕТСЕДАТЕЛ

на Уставниот суд на Република Македонија

Бранко Наумоски