У.бр.33/2018

24 ОКТ 2018ЗАКОНИ, ЗДРУЖЕНИЈА НА ГРАЃАНИ, НЕ СЕ ПОВЕДУВА ПОСТАПКА, ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТ ИЛИ ЗАКОНИТОСТ НА ОПШТИ АКТИ, РЕШЕНИЈА

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницатa одржана на 24 октомври 2018 година, донесе

Р Е Ш Е Н И Е

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 32 став 4 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ број 72/2016 и 142/2016).

2. Здружението за заштита на граѓанските права „НО ПАСАРАН“ – Скопје, Здружението на граѓани на текстилната, кожарската и чевларската индустрија „ГЛАСЕН ТЕКСТИЛЕЦ“ – Штип, и Конфедерацијата на синдикалните организации на Македонија – Скопје, до Уставниот суд на Република Македонија поднесоа иницијатива за оценување на уставноста на член 32 став 4 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ број 72/2016 и 142/2016).

Според наводите во иницијативата, оспорената одредба од член 32 став 4 од Законот за извршување била спротивна на член 55 став 3 од Уставот на Република Македонија, според кој слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувување на природата, животната средина или здравјето на луѓето.

Во иницијативата се наведува дека со оспорената одредба министерот за правда имал целосна и неограничена моќ на одлучување при определувањето на бројот на извршители што доведувало до апсолутна потчинетост на извршителот на волјата на министерот. Законските одредби не содржеле ограничувачки и јасни критериуми односно начела врз основа на кои би се определувал бројот на извршителите. Во иницијативата се наведува дека именувањето на извршителот требало да значи одговорност во извршувањето на јавните овластувања, а не негова потчинетост и зависност од волјата на министерот односно во интерес на самиот извршител било да биде надвор од волјата на министерот. Само со независен пристап кон извршителите од страна на државните органи, би имало место за нивно слободно дејствување на слободниот пазар и претприемништво.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека доколку слободно би се определувал бројот на извршителите во општеството, би се ослободила конкурентноста во нивното работење и би се покачил квалитетот, а надоместокот на услугите би бил понизок, со што во овој домен би се остварила темелната вредност од член 8 став 1 алинеја 7 од Уставот – слободата на пазарот и претприемништвото.

Врз основа на претходно наведеното, подносителот смета дека одредбата од член 32 став 4 од Законот за извршување е во директна спротивност со одредбата од член 55 став 3 од Уставот на Република Македонија.

Поради наведеното, подносителот на иницијативата на Уставниот суд му предлага да поведе постапка за оценување на уставноста на член 32 став 4 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ број 72/2016 и 142/2016).

3. Судот на седницата утврди дека во Законот за извршување, во главата втора со наслов „Извршител“ (членови 32-39) е содржан членот 32, насловен како „Поим и број на извршители“ кој гласи:

Член 32

(1) Извршителот е лице кое врши јавни овластувања утврдени со закон именувано од Министерството за правда (во натамошниот текст: Министерство), согласно со одредбите од овој закон.

(2) Извршителот се именува за подрачјето на основен суд и извршува извршни исправи на судот, нотарот или органот чие седиште е на подрачјето за коешто е именуван, а при спроведување на извршувањето презема дејствија на целата територија на Република Македонија.

(3) Извршителот може да врши и други работи утврдени со закон.

(4) Бројот на извршителите за подрачјето на основниот суд го определува министерот врз основа на претходно прибавена согласност од Владата на Република Македонија. Бројот на местата се определува врз основа на мислење од претседателот на основниот суд за бројот на правосилните и извршните одлуки на основниот суд, од Нотарската комора на Република Македонија податок за бројот на извршни нотарски исправи, како и по прибавено мислење на Комората на извршители.

Со иницијативата е оспорен ставот 4 од членот 32 од овој Закон.

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Македонија, Уставниот суд на Република Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 8 став 1 алинеи 3, 4 и 7 од Уставот, владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска и слободата на пазарот и претприемништвото се едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 55 став 3 од Уставот, слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето.

Согласно членот 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.

Според член 13 од Законот за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15 и 142/2016), министерот самостојно раководи со министерството за кое е избран, го следи и е одговорен за спроведувањето на законите и другите прописи.

Со членот 1 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија” број 72/2016 и 142/2016), е определено дека со овој закон се уредуваат правилата според кои извршителите постапуваат заради присилно извршување на судска одлука која гласи на исполнување на обврска, освен ако со друг закон поинаку не е определено (став 1). Одредбите на овој закон се применуваат и врз присилно извршување на одлука донесена во управна постапка која гласи на исполнување на парична обврска, освен ако со друг закон поинаку не е определено (став 2). Одредбите на овој закон се применуваат и врз присилно извршување на нотарски исправи и други извршни исправи предвидени со закон (став 3). Одредбите на овој закон се применуваат и на извршување на брод и на воздухоплов (став 4).

Според член 2 ставови 1 и 2 од Законот за извршување, основа за извршување претставува извршна исправа, а извршувањето започнува по барање од доверителот.

Според член 3 ставови 1 и 2 од овој закон, извршителот го спроведува извршувањето и извршителот не смее да го одбие спроведувањето на извршувањето, освен во случај ако се исполнети условите за негово изземање и ако има сознание дека за истата извршна исправа се спроведува извршување кај друг извршител.

Според член 11 став 1 точка 7 од Законот, „извршител“, „заменик на извршител“ и „помошник на извршител“ се лица кои вршат јавни овластувања утврдени со закон, именувани/назначени согласно со одредбите на овој закон и кои директно одлучуваат за дејствијата што треба да се преземат во рамките на нивните овластувања, за да се спроведе извршната исправа и да ги преземат извршните дејствија.

Законот за извршување е систематизиран во три дела, а оспорениот член се наоѓа во ВТОРИОТ ДЕЛ со наслов „Извршување“ во делот на заедничките одредби, во втората глава насловена како „Извршител“ која содржи осум члена.

Глава втора започнува со оспорениот член 32 од Законот за извршување во кој се дефинира поимот извршител, подрачјето за кое се именува извршителот и бројот на извршители на територијата на Република Македонија.

Член 33 и 34 од Законот за извршување се однесуваат на условите и постапката за именување на извршител.

Според член 33 од Законот:

(1) За извршител може да биде именувано лице кое ги исполнува следниве услови: 1) да е државјанин на Република Македонија;

2) да е деловно способно и да има општа здравствена способност, што се докажува со уверение издадено од надлежна здравствена установа од областа на медицина на трудот;

3) да е дипломиран правник со завршено четиригодишно високо образование на правни студии или дипломиран правник со стекнати 300 кредити на правни студии според Европскиот кредит-трансфер систем (ЕКТС);

4) да има положено правосуден испит;

5) да има положено квалификационен испит и испит за рангирање за конретниот конкурс, психолошки тест и тест на интегритет;

6) да има работен стаж на правни работи од најмалку две години по положен правосуден испит;

7) активно да го владее македонскиот јазик;

8) да поседува меѓународно признат сертификат за познавање на најмалку еден од трите најчесто користени јазици на Европската унија (англиски, француски, германски) издаден од официјален европски тестатор, член на здружението ALTE на европски тестатори на Б1 (B1) нивото на ЦЕФР (CEFR), односно ИЕЛТС со 3,5 -4,5 поени, ПЕТ, БЕК П, БУЛАТС, или Аптис, или ТОЕФЕЛ ПБТ најмалку 450 бода, ТОЕФЕЛ ЦБТ најмалку 135 бода, или ТОЕФЕЛ ИБТ најмалку 45 бода, или ДЕЛФ, ТЦФ, ТЕФ, или Гете сертификат, ТестДаФ;

9) да не е осуден со правосилна судска одлука на безусловна казна затвор над шест месеци, или да не му е изречена казна забрана за вршење за вршење на професија, дејност или должност;

10) да даде изјава пред нотар дека ќе обезбеди опрема и простор кои се потребни и соодветни за вршење на извршни работи и 11) да даде изјава пред нотар за својата имотна состојба, со сите последици од давање на лажен исказ.

(2) Министерот ги пропишува видот на опремата и просторот за исполнување на условот од ставот (1) точка 10) на овој член.

(3) Условот од ставот (1) точка 11) на овој член подразбира изјава дадена пред нотар во којашто лицето ќе ја изнесе својата финансиска состојба, во смисла на имотна состојба, финансиски побарувања, обврски, долгови и слично, сето тоа условено со последиците од кривичното дело давање на лажен исказ (член 367 од Кривичниот законик).

Понатаму, според член 34 од Законот за извршување:

(1) Извршителот се именува со решение на Министерството врз основа на конкурс.

(2) Конкурсот за именување на извршители го распишува Министерството, а го спроведува Комората на извршители на Република Македонија (во натамошниот текст: Комората), која за таа цел формира комисија составена од пет члена од кои два члена од

Комората, еден член од Судскиот совет на Република Македонија, еден член од Академијата за судии и јавни обвинители, еден универзитетски професор од правните факултети акредитирани во Република Македонија. При формирање на Комисијата од овој став Комората да го применува начелото на соодветна и правична застапеност.

(3) Во конкурсот се определува подрачјето за кое треба да се именува извршителот, вкупниот број на објавените места и бројот на местата за припадници на заедниците од вкупниот број на објавени места, почитувајќи го начелото за соодветна и правична застапеност. Ако истовремено се распишува конкурс за повеќе извршителски места, во конкурсот се соопштува можноста дека кандидатите можат да се пријават за сите огласени извршителски места. Кандидатите го определуваат приоритетот на местата на кои сакаат да бидат именувани.

(4) Конкурсот за именување на извршители се објавува во ,,Службен весник на Република Македонија” и во најмалку два дневни весника од кои во по еден од весниците што се издаваат на македонски јазик и во весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот.

(5) Рокот за пријавување на заинтересираните кандидати е 30 дена од денот на објавувањето на конкурсот во “Службен весник на Република Македонија”, во кој рок кандидатите се должни да го положат испитот за извршители за објавениот конкурс. Воедно кандидатите се должни да достават доказ за положен психолошки тест и тест на интегритет од акредитирани лица.

(6) Кандидатот за извршител доставува писмена пријава до Комората со прилози со кои се докажува дека се исполнети условите за именување на извршител утврдени во член 33 став (1) точки 1) до 3), 5) – во делот на психолошки тест и тест на интегритет, 6), 7), 8), 10) и 11) од овој закон. Преостанатите документи за исполнување на условите за именување на извршител утврдени во член 33 став (1) точки 4), 5) – во делот на испит за извршители и 9) од овој закон, Министерството ги прибавува електронски по службена должност од имателите на соодветните информации, за што наплатува од кандидатот надомест во висина на реалниот трошок.

(7) По истекот на рокот од ставот (5) на овој член, Комисијата од ставот 2 на овој член е должна најдоцна во рок од пет дена од денот на завршување на конкурсот, да ги достави до Министерството примените пријави со изготвена ранг листа на кандидати според вкупно освоените поени од:

-нивниот успех во текот на студиите, -постигнатиот успех на испитот за рангирање на извршители.

(8) Комисијата при изготвување на ранг листата, доколку кандидатите имаат ист број на освоени поени, го зема предвид времетраењето и видот на работниот стаж. Предност во рангирањето има оној кандидат со подолг работен стаж стекнат кај извршител, нотар, адвокат, во правосудни органи и органи на државна управа од областа на правосудство и финансии.

(9) Министерството именувањето го врши од ранг листата од ставот (8) на овој член, доставена од комисијата според бројот на вкупно освоените поени, во рок од три дена сметано од денот на приемот на ранг листата врз основа на рангирањето на кандидатите доставено од Комисијата.

(10) Доколку во прворангираните кандидати нема доволен број на припадници на заедниците согласно објавениот конкурс за кој се врши именувањето, се распишува дополнителен конкурс во рок од пет дена од истекот на рокот од ставот (9) на овој член, само за оној број на припадници на заедниците за кои што не може да се изврши именување по конкурсот од ставот (3) на овој член. Во дополнителниот конкурс се утврдува потребниот минимален број на поени кои треба да ги има кандидатот, а кој број треба да е идентичен со бројот на поени со кои е именуван последниот кандидат од ранг листата од објавениот конкурс од ставот (3) на овој член. Во дополнителниот конкурс се определува терминот за одржување на дополнителниот испит. Рокот за пријавување на заинтересираните кандидати е 30 дена од денот на објавувањето на дополнителниот конкурс во „Службен весник на Република Македонија”, во кој рок кандидатите се должни да го положат испитот за извршители за објавениот дополнителен конкурс. Именувањето на извршителот од дополнителниот конкурс од овој став, Министерството задолжително го врши во рок од три дена од денот на приемот на ранг-листата од Комисијата, врз основа на рангирањето на кандидатите само доколку кандидатот го постигнал најмалку минимално потребниот број на бодови утврдени со дополнителниот конкурс. Доколку по одржување на дополнителниот испит и доставување на дополнителната ранг-листа кандидатите не ги освоиле минимално потребниот број на поени определени во конкурсот, Министерството изборот го врши редоследно од прворангираните кандидати кои не биле именувани од ранг листата од претходно објавениот конкурс од ставот (3) на овој член, во рок од три дена од денот на завршувањето на дополнителниот конкурс од овој став.

(11) На кандидатите кои нема да бидат именувани за извршител, во рок од 15 дена од денот на именувањето на извршителите, им се доставува писмено известување, со копија од решението за именување.

(12) Против решението, неименуваниот кандидат може да поведе управен спор пред надлежен суд.

(13) Вреднувањето на постигнатиот успех на сите циклуси на студии кои ги завршил кандидатот и од рангирањето на универзитетот според ранг-листата на домашни универзитети согласно со Законот за високо образование и ранг-листите на странски универзитети и тоа следниве Shanghai Ranking -ARWU (Academic Ranking of World Universities); Times Higher Education -World University Rankings и QS World University Rankings, пропишано од министерот за информатичко општество и администрација.

Со останатите одредби од оваа глава се предвидува давање свечена изјава пред министерот, понатаму службеното седиште, печат, штембил, пломба, потпис, дигитален сертификат издаден од овластен издавач на сертификати (електронски потпис), посебна сметка и електронско поврзување, како и легитимација на извршителите, евиденција на извршителите и забрана за вршење на други дејности и функции.

5. Имајќи ги предвид наведените уставни одредби како и анализата на целината и одделните одредби од Законот, произлегува дека со членот 32 од Законот за извршување се регулира статусот на лица на кои државата им делегирала јавни овластувања под строго утврдени услови.

Јавните овластувања претставуваат функции на државата чие вршење се доверува на установи, организации и заедници и најчесто се однесува на одделни односи од пошироко значење (решавање во поединечни управни работи, водење на евиденција, издавање на јавни исправи и слично). Ова право се пренесува со закон, а по пренесувањето на јавното овластување, државата го задржува своето ексклузивно право да врши надзор над законитоста на работењето на субјектите на кои им е доверено тоа овластување.

Во конкретниов случај, станува збор за лица на кои државата им ги пренела јавните овластувања да го спроведуваат присилното извршување на извршните исправи, во ситуација кога должниците не ги почитувале одлуките на судовите или другите надлежни органи и одбиле доброволно да постапат согласно обврските утврдени во соодветните одлуки. Оттука, државата целосно се откажала од правото самата да го спроведува присилното извршување, притоа јасно определувајќи ги правилата на постапување на извршителите, цените на нивните услуги утврдени со Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работењето на извршителите („Службен весник на Република Македонија“ бр.226/16), како и задржувајќи го правото на континуирано вршење надзор над исполнувањето на законските предвидени услови за работа на извршителите.

Од друга страна, ограничувањето на бројот на извршителите на секое од судските подрачја е направено со цел да одговара на реалните потреби на општеството. Токму затоа, според член 32 став 4 од Законот, бројот на извршителите го определува министерот за правда врз основа на претходно прибавена согласност од Владата на Република Македонија, а по претходно прибавено мислење од претседателот на основниот суд за бројот на правосилните и извршните одлуки на основниот суд, од Нотарската комора на Република Македонија податок за бројот на извршни нотарски исправи, како и по прибавено мислење на Комората на извршители.

Оттука, сосема е оправдано бројот на извршителите да биде различен за поединечните подрачја во државата и да зависи од бројот на судските предмети кои евентуално би можеле да стигнат пред извршителите, понатаму од бројот на управните акти на конкретно подрачје кои би можеле да бидат дадени на присилно извршување, и динамиката на правниот промет на одредени подрачја (нотарските исправи).

Врз основа на изнесеното, Судот оцени дека се неосновани наводите во иницијативата со кои се ставаат во ист контекст „слободата на пазарот и претприемништвото“ со поимот на „вршители на јавни овластувања“.

Овозможувањето на либерализацијата на бројот на извршители како строго регулирана професија, во услови на ограничен простор за работа, би резултирало со помала контрола од страна на државата со што ќе се доведе до целосна правна несигурност во постапувањето на извршителите, на штета на странките во извршувањето.

Врз основа на претходно изнесено, сосема е јасно дека Законот за извршување ги утврдува критериумите врз основа на кои министерот за правда го определува бројот на извршители, но дека тоа не може да се поврзува со слободен пазар и претприемништво, а евентуалната либерализација на бројот на извршители само би довела до правна несигурност и можност за незаконитост во постапувањето, поради отсуство на ефективна контрола од страна на државата.

Тргнувајќи од наведените одредби од Уставот, Законот за извршување и од изнесената анализа, Судот оцени дека за оспорената одредба од член 32 став 4 од Законот за извршување, не може да се постави прашањето за согласноста со Уставот на Република Македонија.

6. Тргнувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски.

У.бр.33/2018

24.10.2018 гoд.

С к о п ј е

ПРЕТСЕДАТЕЛ

на Уставниот суд на Република Македонија

Никола Ивановски