20262764969

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, м-р Мери Дика-Георгиевска, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Ана Павловска-Данева и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 72 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 ноември 2026 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ ПОНИШТУВА Правилникот за контрола на квалитетот на работењето на субјектите на контрола на квалитет бр.0202-362/1 од 10.10.2024 година, донесен од Управниот одбор на Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија.

2. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија".

О б р а з л о ж е н и е

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Сашо Цветановски од Скопје, на седницата одржана на 10 јуни 2026 година, го донесе Решението УЗ.бр.72/2025 со кое поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на актот означен во точка 1 од диспозитивот на оваа одлука.

Ова од причина што пред Судот основано се постави прашањето за неговата согласност со член 52 ставови 1, 2 и 3 од Уставот на Република Северна Македонија и член 3 точка 10 од Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Северна Македонија" („Службен весник на Република Македонија" бр. 56/1999 и 43/2002 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр.21/2021).

II

На седницата Судот утврди дека врз основа на член 27 став 3 и точка 43 од Статутот на Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Македонија, а во врска со член 45 став 2 и член 46 став 8 од Законот за вршење на сметководствени работи („Службен весник на Република Северна Македонија" бр.173/2022 од 01.08.2022 година), Управниот одбор на Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 10.10.2024 година, го донел Правилникот за контрола на квалитетот на работењето на субјектите на контрола на квалитет бр.0202-362/1 од 10.10.2024 година.

Правилникот содржи вкупно шест глави: I. Општи одредби (членови 1-6); II. Предмет и програма на контрола на квалитет на работа (членови 7-8); III. Носители на контролата на квалитет (членови 9-10); IV. Видови и начин на контрола на квалитетот на работа (членови 11-22); V. Утврдување на квалитет на работењето и мерки на контролата (член 23) и VI. Преодни и завршни одредби (членови 24-27).

III

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

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, додека согласно со став 2 на овој член, секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

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

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

Според член 112 став 2 од Уставот, Уставниот суд ќе укине или поништи друг пропис или општ акт, колективен договор, статут или програма на политичка партија или здружение, ако утврди дека тие не се во согласност со Уставот или со закон.

Член 1 став 1 од Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Северна Македонија“, утврдува дека со овој закон се уредува објавувањето на законите, другите прописи и акти во „Службен весник на Република Северна Македонија“, како и издавањето на службеното гласило „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Во член 3 точка 10 од овој закон е предвидено дека во „Службен весник на Република Северна Македонија“, меѓу другите, се објавуваат и актите на регулаторните органи, на Народната банка на Република Северна Македонија, на фондовите, заводите, агенциите и на други правни лица и субјекти (совети, комисии и слично), донесени во извршување на јавните овластувања.

Согласно со член 1 од Законот за вршење на сметководствени работи (*) („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.173/2022 и 47/2025), со истиот се уредуваат условите на вршење на сметководствени работи, субјектите кои вршат сметководствени работи, условите за стекнување статус на сметководител и овластен сметководител, организацијата и работењето на Институтот на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија, основањето и надлежностите на Советот за унапредување и надзор над сметководствената професија на Република Северна Македонија, како и други прашања кои се однесуваат на вршењето на сметководствени работи.

Според член 2 точка 1 од истиот закон, „сметководствените работи“ опфаќаат идентификување, сортирање и обработка на податоци врз основа на сметководствени документи и водење на трговски/деловни книги за финансиските трансакции на обврзник за водење на сметководство, нивно анализирање, евидентирање и составување на годишна сметка и/или финансиски извештаи во согласност со закон, додека точка 4 од истиот член определува дека „обврзник за водење сметководство“ - е физичко или правно лице кое има обврска да води трговски/деловни книги и да составува годишна сметка и/или финансиски извештаи во согласност со закон.

„Институт на сметководители и овластени сметководители на Република Северна Македонија“ е професионално здружение на сметководители и овластени сметководители основано согласно со овој закон, според точка 3 на истиот член.

Според член 14 став 2 од Законот, Институтот има својство на правно лице со јавни овластувања. Статусот на правно лице го стекнува со упис во Регистарот на други правни лица кој се води во Централниот регистар, додека според член 15 став 1 од истиот закон, органи на Институтот се: Собрание на Институтот, Надзорен одбор, Управен одбор и претседател на Институтот.

Согласно со член 16 став 4 од Законот за вршење на сметководствени работи (*), Институтот, меѓу другото, врши контрола на работењето на вршителите на сметководствени работи, трговците поединци-сметководители, трговците поединци-овластени сметководители и друштвата за вршење на сметководствени работи.

Во член 20 став 3 точки 10, 12 и 24 од Законот, меѓу другото е утврдено дека Управниот одбор на Институтот: 10) ја усвојува годишната програма за контрола на работењето на трговецот поединец-сметководител, трговецот поединец-овластен сметководител и друштвото за вршење на сметководствени работи; 12) ги разгледува извештаите од извршената контрола на работењето на трговецот поединец-сметководител, трговецот поединец - овластен сметководител и друштвото за вршење на сметководствени работи и покренува прекршочна постапка согласно со член 47 став 2 од овој закон и 24) врши други работи согласно со овој закон.

Според став 7 на истиот член, одлуките на Управниот одбор се објавуваат на веб-страницата на Институтот во рок од 48 часа од денот на нивното донесување.

Во Законот за вршење на сметководствени работи (*) е содржана посебна глава IX. Контрола на квалитетот на работењето (членови 45-47).

Според член 45 став 1 од Законот, Институтот врши контрола на квалитетот на работењето на трговецот поединец- сметководител, трговецот поединец - овластен сметководител и на друштвото за вршење сметководствени работи (во натамошниот текст: субјекти на контрола) заради документирано оценување на нивното законско и правилно работење.

Во став 2 на овој член е предвидено дека контролата на квалитетот на субјектите на контрола се врши врз основа на Правилник, кој го донесува Управниот одбор на Институтот, со кој се пропишуваат начинот и процедурите за вршењето контрола на субјектите на контрола.

IV

Во рамки на уставно-судската анализа, Судот го разгледуваше прашањето дали овој правилник е пропис којшто треба да биде објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“, потоа, доколку постои обврска за негово објавување, дали со неговото необјавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“ е повреден член 52 став 2 од Уставот, но и законските одредби за објавување на прописите, како и тоа дали поради тоа што завршната одредба на овој правилник (член 27 став 1), предвидува дека истиот влегува во сила со денот на неговото донесување, Правилникот ги повредува ставовите 1 и 3 на член 52 од Уставот.

Согласно со темелната вредност на уставниот поредок - владеење на правото, објавувањето на законите и другите прописи во „Службен весник на Република Северна Македонија“ не е формална и техничка обврска, туку суштинска уставна претпоставка за нивната правна валидност, којашто е конкретно утврдена со член 52 став 2 од Уставот.

Преку објавувањето на законите и прописите, се обезбедува јавност и нивна достапност за оние на кои се однесуваат и на правните субјекти им се овозможува да се запознаат со правилата коишто ги уредуваат нивните права, обврски, одговорности и правна положба.

Според тоа, објавувањето е непосредно поврзано со забраната на арбитрарно вршење на јавната власт и претставува гаранција дека правни последици може да настапат само врз основа на прописи коишто се однапред и јавно утврдени.

Нивното необјавување на уставно пропишан начин, директно ја повредува правната сигурност како елемент на владеењето на правото, бидејќи создава состојба на непредвидливост и нееднаквост во примената на правото, при што субјектите не можат со разумна сигурност да го предвидат своето правно однесување, ниту последиците од него.

При анализата, во овој дел, за Судот појдовно беше тоа каков е правниот карактер на овој акт, што е одлучувачко по однос на тоа дали постоела обврска за негово објавување и за начинот на кој требало да се објави.

Имено, во член 45 став 2 од Законот за вршење на сметководствени работи (*), јасно е утврдено овластување за Управниот одбор на Институтот да донесе акт - правилник врз основа на кој се врши контролата на квалитетот на субјектите на контрола, а со кој треба да се пропише начинот и процедурите за вршењето контрола на субјектите на контрола.

Според тоа, станува збор за подзаконски акт - пропис донесен врз основа на законско овластување, со кој се уредуваат начинот и процедурите за вршење контрола на субјектите на контрола.

Притоа, беше земено предвид и тоа дека Законот за вршење на сметководствени работи (*), содржи посебни одредби коишто се однесуваат на начинот на објавување на подзаконските акти и другите акти предвидени со овој закон.

Такви одредби коишто се однесуваат на објавувањето на различните акти предвидени со истиот закон се: статутот (на Советот за унапредување и надзор над сметководствената професија на Република Северна Македонија), се објавува во „Службен весник на Република Северна Македонија“ (член 4 став 3); по добивањето согласност од Владата на Република Северна Македонија, актите од ставот 1 точка 1 на член 5 (деловник за работа, годишна програма за работа, годишен финансиски план и годишен извештај за работењето на Советот), се објавуваат на веб-страницата на Советот; актите на Собранието се објавуваат на веб-страницата на Институтот во рок од 48 часа од денот на усвојувањето, односно нивното донесување (член 17 став 16); одлуките на Управниот одбор се објавуваат на веб-страницата на Институтот во рок од 48 часа од денот на нивното донесување (член 20 став 7) и решението донесено во дисциплинска постапка се запишува во соодветниот регистар на Институтот и во рок од 48 часа се објавува на веб-страницата на Институтот (член 44 став 1 реченица втора).

Од друга страна, по однос на Правилникот во кој се содржани оспорените одредби, во Законот нема посебна одредба за тоа дали и на кој начин се објавува, ниту пак постои општа одредба за објавување во истиот закон.

Меѓутоа, во таков случај, не може да се смета дека овој пропис е изземен од обврската за објавување, со оглед на тоа дека постои lex generalis по однос на објавувањето на истите - член 3 точка 10 од Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Во рамки на претходната постапка и по поведувањето постапка за оценување на уставноста и законитоста, а имајќи го предвид правниот карактер на Правилникот, беше направен увид во електронските изданија на „Службен весник на Република Северна Македонија“ и беше утврдено дека овој пропис не е објавен во истиот, што беше потврдено и со одговорот на неговиот доносител.

Притоа, во одговорот во претходната постапка во овој дел беше образложено дека тоа е од причина што актите на Управниот одбор, согласно со Законот за вршење на сметководствени работи, се објавуваат на веб-страницата на Институтот, како што е објавен и овој акт, што беше констатирано и од страна на Судот.

Исто така, беше земена предвид и одредбата од Законот за вршење на сметководствени работи (*) на која се повика застапникот на доносителот на прописот, согласно со која актите на Управниот одбор се објавуваат на веб-страницата на Институтот.

Но, она што мора да се посочи е дека точната содржина на оваа одредба е следната „Одлуките (а, не актите) на Управниот одбор се објавуваат на веб-страницата на Институтот во рок од 48 часа од денот на нивното донесување (член 20 став 7 од Законот).

Притоа, овие одлуки се однесуваат на прашањата за кои е надлежен да одлучува Управниот одбор (став 3 точки 1-24 на истиот член и во другите случаи предвидени со истиот закон).

Според тоа, по однос на прашањето за објавувањето на Правилникот, не може да се примени одредбата којашто се однесува на објавувањето на одлуките на Управниот одбор, туку одредбата од член 52 став 2 од Уставот, согласно која законите и прописите се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“ и тоа најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното донесување, како и член 3 точка 10 од Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

Од погоре наведеното, неспорно произлегува дека не е испочитувана уставната и законската обврска за објавување на Правилникот во „Службен весник на Република Северна Македонија“, иако истиот подлежи на оваа обврска поради својот правен карактер на пропис.

Меѓутоа, како спротивен аргумент може да се изнесе дека самото необјавување е фактичко дејствие - несторување на нешто што доносителот бил правно обврзан да го преземе, но не го сторил тоа, при што Уставниот суд нема надлежност да го цени истото во постапка за оценување на уставност и законитост, каде се оценува норма, а не дејствија.

Во рамки на анализата, од страна на Судот беше земено предвид ова, но поради причините подолу се зазеде став дека во конкретниот случај, постои повреда на уставноста и законитоста на прописот во целост.

Неспорно, необјавувањето на Правилникот е фактичко дејствие, но уставноста нема само материјална, туку и формално-правна страна. Објавувањето на законите и прописите, согласно со Уставот е процедурална обврска за нивните доносители и претпоставка за нивно влегување во сила.

Непочитувањето на ваквата обврска е сериозна повреда на уставноста и законитоста на самиот акт од формално-правен аспект.

Од друга страна, повредата на уставните и законските норми за објавување во „Службен весник на Република Северна Македонија“ не може да се разгледува само од аспект на самиот чин на необјавување, туку и од гледна точка на тоа, како самиот правилник го уредил неговото објавување.

Имено, согласно со член 27 став 2 од истиот, овој правилник се објавува на веб-страницата на Институтот во рок од 48 часа од неговото донесување.

Притоа, евидентно е дека ова е една норма и во принцип нејзината несогласност со Уставот и Законот, не значи и дека и прописот во целост е неуставен и незаконит.

Но, ако се има предвид нејзината содржина и фактот дека е завршна одредба чиешто правно дејство се однесува на целиот правилник во поглед на неговото објавување на начин којшто не е уставно и законски прифатлив, тогаш нејзиното предвидување има за последица Правилникот во целост да не биде во согласност со Уставот и законот и од овој аспект.

Исто така, уставноправно проблематично е уредувањето коешто се однесува на влегувањето во сила на овој правилник. Имено, според член 27 став 1 од истиот, Правилникот влегува во сила со денот на неговото донесување.

Во врска со ова прашање, Судот во Одлуката У.бр.183/2024 од 09.04.2025 година, го изрази следниот став „Според тоа, предуслов одреден закон или пропис да влезе во сила, е претходно да биде објавен. Денот на објавување, а не денот на донесување е најраниот момент од кога може да влезе во сила, при што и тие случаи треба да се исклучок, како за законите согласно член 52 став 3 од Уставот, така и по однос на прописите...“.

Од тие причини, според Судот, Правилникот за контрола на квалитетот на работењето на субјектите на контрола на квалитет бр.0202-362/1 од 10.10.2024 година, не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 52 ставови 1, 2 и 3 од Уставот и член 3 точка 10 од Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

При одлучувањето дали да се укине или поништи Правилникот, Судот ги имаше предвид критериумите утврдени во член 74 од Актот на Уставниот суд, а особено природата и тежината на утврдената повреда на уставноста и законитоста, како и нејзиното значење за правната сигурност.

Според Судот, во конкретниот случај не станува збор за повреда којашто се однесува на содржината на одделни одредби од Правилникот, туку за повреда на уставните и законските правила за објавување на прописите и нивното влегување во сила, којашто постои од самото негово донесување. Притоа, Судот го имаше предвид и фактот дека Правилникот ги уредува начинот и процедурите за вршење контрола на субјектите на контрола, чиешто спроведување може да има последици врз нивната правна положба.

Имајќи го предвид претходното, Судот оцени дека природата и тежината на утврдената повреда на уставноста и законитоста, како и потребата од заштита на правната сигурност, го оправдуваат поништувањето на Правилникот. Притоа, за Судот одлучувачко беше тоа што повредата се однесува на уставните и законските претпоставки за објавување и влегување во сила на прописот, сторена со неговото донесување и го засега Правилникот во целост, поради што неговото укинување, со правно дејство само за во иднина, не би било соодветно на природата и тежината на утврдената повреда.

V

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

VI

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

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

УЗ. бр. 72/2025
3 ноември 2026 година
Скопје