

20161273201

## УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија” број 70/1992), на седницата одржана на 29 јуни 2016 година, донесе

### ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВААТ член 108 и член 109 од Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија” бр.27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015 и 5/2016).

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

3. Уставниот суд на Република Македонија, по повод поднесена иницијатива од Народниот правобранител на Република Македонија од Скопје, со Решение У.бр.74/2014 од 25 мај 2016 година, поведе постапка за оценување на уставноста на членовите од Законот, означен во точката 1 од оваа одлука, затоа што основано се постави прашањето за нивната согласност со одредбите на Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според оспорениот член 108 од Законот за административни службеници, административниот службеник кој засновал работен однос во институцијата заклучно со денот на започнувањето со примената на овој закон треба до секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, да достави докази за познавање на странски јазици и познавање на работа со компјутерски програми за канцелариско работење, соодветни на нивото на неговото работно место, на кое бил распореден на денот на започнување со примена на овој закон, во рок од една година од денот на пристапување на Република Македонија во Европската Унија (став 1).

Според ставот 2 на оспорениот член 108 од Законот, административниот службеник кој нема да достави докази за познавање на странски јазици и познавање на работа со компјутерски програми за канцелариско работење согласно со ставот 1 на овој член со решение на секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар, ќе биде распореден на работно место за едно ниво пониско од работното место на кое бил во моментот на влегување во сила на овој закон, освен административните службеници кои на денот на започнувањето со примената на овој закон биле распоредени на работно место од влезно ниво на кои ќе им биде намалена платата во износ од 10%.

Со ставот 3 на оспорениот член 108 од Законот е определено дека административниот службеник на кој согласно со ставот 2 на овој член платата му била намалена во износ од 10% може во секој момент да достави докази за познавање на странски јазици и познавање на работа со компјутерски програми за канцелариско работење до раководното лице на институцијата по што секретарот, односно раководното лице на институцијата во која не се назначува секретар носи решение со кое решението за намалувањето на платата престанува да важи.

Според ставот 4 на оспорениот член 108 од Законот, ставовите 1 и 2 на овој член не важат за административните службеници кои ќе остварат право на пензија во рок од десет години од денот на започнувањето со примената на овој закон.

Со ставот 5 на оспорениот член 108 од Законот, е определено дека Државниот управен инспекторат, во рок од три месеци по истекот на рокот од ставот 1 на овој член, ќе изврши надзор над спроведувањето на ставовите 1 и 2 на овој член во сите институции од членот 3 став 1 од овој закон.

Судот, исто така утврди дека според оспорениот член 109 од Законот, потврдата за испит за административно управување ќе стане посебен услов за вработување на административни службеници од категоријата Б две години од денот на започнувањето со примената на овој закон (став 1). Административниот службеник од категоријата Б, кој засновал работен однос во институцијата заклучно со денот на влегувањето во сила на овој закон, треба да достави потврда за положен испит за административно управување, најдоцна во рок од две години од денот на започнувањето со примената на овој закон, во спротивно, ќе биде распореден на работно место од категоријата В (став 2). Ставот 2 на овој член не важи за административните службеници од категоријата Б кои ќе остварат право на пензија во рок од десет години од денот на започнувањето со примената на овој закон (став 3). Државниот управен инспекторат, во рок од три месеци по истекот на рокот од ставот 2 на овој член, ќе изврши надзор над спроведувањето на ставот 2 на овој член во сите институции од членот 3 став 1 од овој закон (став 4).

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

Со член 9 од Уставот, е утврдено дека граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 51 став 1 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Според член 52 став 4 од Уставот, законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Собранието на Република Македонија на седницата одржана на 3 февруари 2014 година, донесе Закон за административни службеници, објавен на 5 февруари 2014 година во “Службен весник на Република Македонија” број 27/2014.

Законот влезе во сила на 13 февруари 2014 година, а неговата примена е започната на 13 февруари 2015 година.

Законот за административни службеници по неговото донесување претрпе неколку измени и дополнувања објавени во “Службен весник на Република Македонија” број 199/2014, “Службен весник на Република Македонија” број 48/2015, “Службен весник на Република Македонија” број 154/2015 и “Службен весник на Република Македонија” број 5/2016, но, истите немаат влијание по однос на оспорените членови од Законот.

Прашањата кои се однесуваат на административните службеници во Република Македонија, пред донесувањето на новиот Закон за административни службеници, беа уредувани со два закони и тоа со Законот за државните службеници и Законот за јавните службеници.

Со денот на започнувањето со примената на новиот закон престанаа да важат Законот за државните службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 114/2009, 35/2010, 167/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013 и 106/2013) и Законот за јавните службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 52/2010, 36/2011, 6/2012, 24/2012, 15/2013, 82/2013 и 106/2013).

Со новиот Закон за административни службеници, се воведуваат нови посебни услови за вработување во административната служба како што се поседување на соодветни посебни работни компетенции и тоа: активно познавање на компјутерски програми за канцелариско работење и активно познавање на еден од трите најчесто користени јазици на Европската Унија (англиски, француски, германски), а за раководните административни службеници и потврда за положен испит за административно управување.

Оспорениот член 108 став 1 од Законот, уредува дека административниот службеник кој засновал работен однос во институцијата заклучно со денот на започнување со примената на овој закон (13 февруари 2015 година), потребно е да достави докази (потврди) дека ги исполнува нововведените посебни услови како што се активно познавање на странски јазик и познавање на работа со компјутерски програми за канцелариско работење, соодветни на нивото на неговото работно место, на кое бил распореден на денот на започнувањето со примена на овој закон, во рок од една година од денот на пристапување на Република Македонија во Европската Унија.

Од анализата на оспорената законска одредба, произлегува дека Законот има повратно дејство, бидејќи посебните услови за вработување, воведени со новиот Закон за административни службеници, се однесуваат и за административните службеници кои се вработиле под услови и правила кои биле предвидени со тогаш важечките закони, односно се однесуваат за вработени чиј работен однос веќе бил остварен пред донесувањето на новиот закон.

Уставот на Република Македонија со членот 52 став 4, го забранува повратното дејство на законите и другите прописи, освен во случаите кога тоа е поповолно за граѓаните. Според тоа, само по исклучок со Уставот се дозволува повратното дејство на законите, а тоа е само во случаите доколку тоа е поповолно за граѓаните.

Во конкретниот случај, анализата на ставот 2 на оспорениот член 108 од Законот, покажува дека повратното важење на Законот, не е поповолно за граѓаните, бидејќи според оваа оспорена законска одредба, административниот службеник е подложен на трпење на мерки во вид на распоредување на пониско ниво на работно место и намалување на плата, доколку во определениот рок со Законот, не достави докази за исполнување на новоуредените посебни услови, односно со така уредените оспорени законски решенија, се создава правна ситуација од можно губење на стекнато право од работен однос (стекнато работно место, звање и плата), со што се доведува во прашање остварувањето на легитимните очекувања на веќе вработените административни службеници кои ги имале во времето кога го засновале работниот однос под други услови и правила, пред донесувањето на Законот за административни службеници.

Вработените во администрацијата, пред донесувањето на Законот за административните службеници, беа под режимот на Законот за државните службеници и Законот за јавните службеници, кои беа во важност до започнувањето со примена на Законот за административни службеници, при што овие вработени се стекнале со права и обврски од работен однос според условите и правилата кои биле предвидени со овие закони. Според тогаш бараните законски услови, вработените веќе биле подложени на вреднување по однос на нивните стручни и работни компетенции и квалификации за стекнување на конкретно работно место и звање во хиерархијата на звања.

Со повратното дејство на Законот, вработените административни службеници, независно од дотогашните стекнати звања и стручност во работењето, реализирани со годините на стаж во институциите, се ставени во позиција на неизвесност од понатамошно уживање на своите права од работен однос, стекнати на законит начин, поради нивно

ставање под режимот на новиот закон кој предвидува нови посебни услови, а кои не постоеле во претходните закони. Неповолното дејство на ретроактивното важење на Законот се согледува во можноста од губење на веќе стекнати права од работен однос, како последица од неисполнување на посебните услови од новиот закон.

Конкретно, негативните последици од недоставувањето на докази за исполнување на новопредвидените посебни услови, се изразени како можност од прераспоредување на работно место за едно ниво пониско од работното место кое вработениот го имал на 13 февруари 2014 година (ден на влегување во сила на новиот закон), што значи вработениот во вакви случаи го губи звањето кое го имал не само до отпочнување на примената на Законот (13 февруари 2015 година), туку и она звање кое го имал пред тоа, до влегувањето во сила на Законот (13 февруари 2014 година), а кое звање вработениот го стекнал на законит начин.

За вработениот во службата кој го имал најниското звање во хиерархијата на звања на денот на отпочнување на примена на овој закон (13 февруари 2015 година), доколку не ги исполни новите посебни услови, со оспорените законски одредби се предвидуваат последици од намалување на платата во износ од 10%, бидејќи не може да добие пониско работно место. Конкретно ова се однесува за административните службеници распоредени на работно место од влезно ниво В4 (помлад соработник кое е најниско ниво од категоријата на стручни административни службеници) и Г4 (помлад референт кое е најниско ниво од категоријата помошно-стручни административни службеници).

Оттука произлегува дека вработените со промената на звањата од повисоко во пониско звање, како и оние со најниско звање, сите ќе добијат намалување на платата како директна последица од евентуалното недоставување на докази за исполнување на новите посебни услови.

Со ваквата определба на законодавецот регулирана со оспорените законски одредби, веќе заснованиот работен однос се условува со нови посебни услови кои се издигнати на степен на општост имајќи го во вид нивниот опфат, без да се има предвид дека во времето кога вработениот го засновал работниот однос, тие како општо задолжителни за секое работно место, не биле предвидени. Оттука, новите посебни услови кои со Законот се предвидени како посебни услови за вработување во административната служба, од аспект на уредените законски решенија, добиваат значење на услови за задржување на стекнатото работно место, звање и плата, што доведува до загрозување на правната сигурност и легитимните очекувања на вработените по однос на нивните стекнати права.

Со овие оспорени законски решенија, според Судот, вработениот кадар во административната служба пред воведувањето на новите посебни услови со Законот, се става во една друга димензија на опсервација на законодавецот од аспект на нивната стручност, дека тие се автоматски квалитативно зависни од исполнување на новите законски посебни услови, со степен на опфат за сите вработени (освен за административните службеници кои ќе остварат право на пензија во рок од десет години од денот на започнувањето со примената на овој закон), независно од нивните дотогашни стручни способности, надградувани со искуството стекнато во текот на целокупниот работен стаж, од што произлегува дека нововостановените посебни услови, значат враќање на административниот службеник кој е веќе вработен, во состојба пред стекнување на нивните права од работен однос во минатото.

Ваквиот пристап на законодавецот, да задира со нови посебни услови за вработување и на веќе вработени, чии правни односи од сферата на административното работење се настанати и реализирани во минатото, и чие неисполнување значи менување на правосилно окончани постапки од работен однос (вработување, распоредување на конкретно работно место и звање), според Судот, доведува до загрозување на правната сигурност на граѓаните, што е во спротивност на принципот на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Со Законот за административни службеници, посебните услови познавање на странски јазици и работа со компјутерски програми за канцелариско работење, се предвидени во целост за сите нивоа од категориите на административни службеници, од што произлегува дека неисполнувањето на посебните услови за конкретно работно место, во суштина значи неисполнување на тие услови за секое работно место, со оглед дека тие се општо предвидени за сите нивоа и звања од соодветна категорија.

Од содржината на вака уредените оспорени законски решенија, не произлегува јасна правна ситуација по однос на прашањето дали и до каде завршува потребата за поседување на овие услови ако и за пониско рангираното место тие се бараат, а кадарот не ги остварил. Ваквата состојба, според Судот, доведува до загрозување на правната сигурност на вработениот по однос извесноста од задржување и на тоа пониско ниво на работно место, имајќи во вид дека за сите нивоа соодветно се предвидени посебните услови, што предизвикува дополнителна правна несигурност за вработените во поглед на нивниот понатамошен работен статус.

Распоредувањето на работникот во непосредно пониско ниво, со Законот за административни службеници (член 74 став 2 алинеја 2), е предвидено како дисциплинска мерка за сторен дисциплински престап, поради случаите наведени со член 73 од Законот (исто и со претходните прописи од оваа област). Неисполнувањето на новите посебни услови исто така повлекува изрекувањето на мерката распоредување на пониско ниво на работно место, од каде произлегува дека уредената можност од распоредување на пониско ниво на работно место, всушност има значење на закана од трпење на такви последици, доколку нема да се исполнат ретроактивно уредените посебни услови, што за последица повлекува и помал личен доход.

Со предвидените мерки од оспорените одредби од новиот Закон за административни службеници, однапред се прејудицира дека административниот службеник од моментот на влегување во сила на новиот закон, нема да може успешно да ги извршува своите работи и работни задачи на работното место на кое се затекнал, па оттука произлегува дека мерката која може да се изрече поради неисполнување на новопредвидените посебни услови, се изрекува поради претпоставка од можно идно неквалитетно и неефикасно вршење на работните обврски и задачи од страна на веќе вработениот административен службеник, заради околноста што тој не ги поседува доказите за бараните вештини, воведени со новиот закон.

Во услови кога и со новиот закон се предвидени одредби за оценување за тековното работење на административните службеници, преку што се следи нивното успешно реализирање на нивните работни обврски, со оспорените законски одредби се создава состојба однапред да се прејудицира дека неисполнувањето на новоуредените посебни услови, ќе значат послаб квалитет во нивното работење, без да се има предвид околноста дека и со претходните закони од областа на администрацијата, тие исполниле услови потребни за непречено вршење на обврските во зависност од спецификата на конкретното работно место уредено со актот за систематизација на работните места.

Повратното важење на оспорените одредби од Законот, извесно е дека може да доведат до состојба за административните службеници кои во целокупното нивно досегашно работење, совесно, ажурно, квалитетно и успешно ги извршувале и продолжуваат да ги извршуваат своите работни задачи и по влегувањето во сила на новиот закон, да бидат распоредени на пониско работно место и пониска плата, што може да има дестимулирачки ефект за вработениот.

Според Судот, неспорно е правото на законодавецот да ги уредува условите за работа, истите да ги менува или надополнува, но, не во смисла на уредување што значи негирање на претходно предвидените и исполнети услови и стекнати права и негирање на успешноста на дотогашното работење на вработените, а ако се има предвид дека

неисполнувањето на нововостановените посебни услови, повлекува санкции за административниот службеник кој нема да ги исполни, наведеното всушност води кон таква состојба.

Што се однесува до мислењето доставено од предлагачот на Законот, дека оспорените два члена од Законот за административни службеници, воопшто не се во спротивност со член 52 став 4 од Уставот на Република Македонија доколку во целост е прифатена сервисната ориентација на администрацијата, како еден од темелните принципи на кои се базира системот на административното право, според Судот, неспорно е дека принципот на сервисна ориентација е значаен за граѓаните за да се овозможи тие ефикасно да ги остваруваат своите права. Меѓутоа Судот смета дека тоа не може да биде оправдан основ за воспоставување на понеповолно повратно дејство на Законот за административните службеници. Законодавецот има право да уредува нови посебни услови за работа во одделна област, во конкретниот случај областа на административната служба, меѓутоа, преминот од стариот во новиот режим на уредување на односите во правото, треба да се обезбеди на начин кој подразбира избраните мерки, односно средства да бидат соодветни на целите и причините поради кои тие се предвидуваат, а притоа да не се доведе во прашање, или во поголем обем да не се загрози правната сигурност и веќе стекнатите права и интереси на субјектите на кои тие се однесуваат.

Според Судот, принципот на сервисна ориентација спрема граѓаните во целост не се исцрпува со воведувањето на потребата од доставување на доказите за исполнување на новите посебни услови, бидејќи во отсуство на други потребни квалификации и вештини на вработениот (квалитетно, стручно, ажурно остварување на работни цели, креативност, иницијативност и заинтересираност во работата, организациски вештини и друго), бараните докази за поседување на вештините за веќе вработените, сами по себе не можат да бидат исклучителна гаранција за нивно успешно и ефикасно работење, туку напротив мерките намалување на висината на личниот доход поради распоредување на пониско ниво на работно место и намалување на личниот доход од 10% за веќе вработените од најниско влезно ниво, според Судот, може да води кон тенденција од намалување на мотивираноста на вработените во администрацијата при извршувањето на нивните работни задачи.

Оттука, по оценка на Судот, обврската што со оспорениот член 108 став 1 од Законот им се наметнува на постојните вработени во административната служба, односно последиците од неисполнувањето на таквата обврска уредени со ставот 2 на наведениот член од Законот, не е пропорционална мерка со целите за кои е утврдена, со оглед дека претставува прекумерно ограничување на нивните права и слободи, а и загрозување на нивната правна сигурност, како елемент на владеењето на правото, ако се има предвид последицата што оваа категорија на вработени ќе ја трпи доколку во утврдениот рок не се стекнат со бараните сертификати со кои се докажува исполнување на новопредвидените посебни услови.

Оспорениот член 108 став 3 од Законот уредува дека намалувањето на платата во износ од 10% за административните службеници од влезно ниво, во секој момент може да се надмине, односно повторно службеникот да се стекне со износот кој го примал на име плата пред намалувањето, доколку во иднина ги приложи бараните докази за исполнетост на посебните услови утврдени со новиот закон.

Со оваа оспорена законска одредба, законодавецот уредил можност од воспоставување на поранешна состојба во поглед на платата за овој дел од административните службеници, а ваквата можност не се однесува и за административните службеници кои поради неисполнување на новите посебни услови се распоредени на пониско ниво на работно место, а со тоа и на пониска плата, при состојба доколку и тие како и административните службеници од влезно ниво, успеат да ги исполнат посебните услови.

На овој начин, според Судот, административните службеници се ставени во нееднаква правна положба по однос на можностите за повторно стекнување на изгубени права, при состојба на подеднакво делување на административните службеници, како што е дополнително исполнување на посебни услови.

Понатаму од анализата на ставот 4 од оспорениот член 108 од Законот, произлегува исклучок од примена на одредбите од ставовите 1 и 2 од овој оспорен член од Законот. Исклучокот законодавецот го засновал на должината на рокот во кој административниот службеник ќе оствари право на пензија, односно дека обврската за доставување докази за исполнетост на посебните услови, не важи за административните службеници кои ќе остварат право на пензија во рок од десет години од денот на започнувањето со примената на овој закон.

Според Судот, законодавецот во конкретниот случај, различно постапил за вработени кои се во еднаква правна положба во однос на обврската за исполнување на посебните услови предвидени со новиот закон, односно нееднакво постапил за лица со ист статус и правна состојба (сите се активно вработени во административната служба и сите имаат стекнати права од работен однос).

Со ваквите законски решенија се врши внатрешна поделба на единствената административна служба-активно вработени, врз основа на периодот до пензионирање, на начин што законодавецот едните ги издвоил, овозможувајќи им и понатаму да ги вршат работите на работните места на кои се затекнати, што не се однесува за останатите вработени, а и тие како и претходните, вршат работи на работните места на кои се затекнати пред воведувањето на новите посебни услови со Законот.

Во оваа смисла Судот смета дека должината на рокот за остварување на право на пензија, не може да биде оправдан и легитимен основ за различен третман на административните службеници во поглед на воспоставувањето на новите посебни услови. Пропишаниот рок до остварување на правото на пензија, во случајов создава неоснована категоризација на единствената активна административна служба, а со тоа и нелегитимно спречување на едните да можат исто како и другите да ги уживаат стекнатите права од работен однос, пред воведувањето на новите посебни услови со Законот.

Оттука, според Судот, со ставот 4 на оспорениот член 108 од Законот, се повредува и едно од основните слободи и права на човекот и граѓанинот, односно правото на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, утврдено со член 9 од Уставот на Република Македонија.

Од анализата на оспорениот член 109 од Законот, произлегува дека новоуредениот посебен услов-потврда за испит за административно управување, кој е пропишан како посебен услов за вработување на раководни административни службеници, а тоа се административни службеници од категоријата Б (државен советник, раководител на сектор, помошник раководител на сектор и раководител на одделение), ќе стане посебен услов за вработување, две години од денот на започнувањето со примената на овој закон (став 1).

Понатаму од анализата на овој оспорен член од Законот, произлегува дека вработениот кој пред влегувањето во сила на новиот закон бил раководен административен службеник, е должен да достави потврда за положен испит за административно управување, најдоцна во рок од две години од денот на започнувањето со примена на новиот закон. Доколку вработениот административен службеник, не го исполни овој посебен услов за вработување на административен службеник од категоријата Б, ќе биде распореден на работно место од категоријата В-стручни административни службеници (советник, виш соработник, соработник, помлад соработник) (став 2).

Според ставот 3 на оспорениот член 109 од Законот, ставот 2 на членот од Законот, не важи за административните службеници од категоријата Б кои ќе остварат право на пензија во рок од десет години од денот на започнувањето со примената на овој закон.

Имајќи предвид дека и од аспект на уредувањето со оспорениот член 109 ставови 1 и 2 од Законот, Законот има повратно дејство, кое не е поповолно за граѓаните поради уредената можност од губење на стекнато право од работен однос, како и ставање на граѓаните во нееднаква правна положба пред Уставот и законите, што произлегува од ставот 3 на оспорениот член 109 од Законот, погоре изнесеното правно мислење по однос на оспорениот член 108 од Законот, соодветно се однесува и за оспорениот член 109 од Законот.

Во однос на ставот 5 од оспорениот член 108 и ставот 4 од оспорениот член 109 од Законот, со кои се уредува рокот во кој Државниот управен инспекторат ќе врши надзор врз спроведувањето на одредбите од оспорените законски членови, тие се како целина и во врска со одредбите од оспорените членови од Законот, следствено на што тие ја следат нивната правна судбина, од кои причини Судот не се впушти во нивна посебна елаборација по однос нивната уставна оправданост.

6. Имајќи го предвид погоре наведеното, Судот оцени дека членот 108 и членот 109 од Законот за административни службеници, не се во согласност со одредбите од член 8 став 1 алинеја 3, член 9, член 51 и член 52 став 4 од Уставот.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од Одлуката.

8. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Елена Гошева и судиите: д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, Никола Ивановски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати, д-р Гзиме Старова и Владимир Стојаноски.

У.бр.74/2014  
29 јуни 2016 година  
Скопје

Претседател  
на Уставниот суд на Република  
Македонија,  
**Елена Гошева, с.р.**