

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” бр. 70/1992), на седницата одржана на 28 септември 2006 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 58 став 3, во деловите: „случаите и”, „како и случаите за ослободување од обврската за плаќање на надоместокот на трошоците за давање информации”, член 121 став 2 и член 144 став 13, во делот: „Висината на надоместокот и” од Законот за животната средина („Службен весник на Република Македонија” бр.53/2005 и 81/2005).

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

3. Уставниот суд на Република Македонија по иницијатива поднесена од Стамен Филипov од Скопје со Решение У.бр.152/2005 од 21 јуни 2006 година поведе постапка за оценување на уставноста на одредбите од Законот означени во точката 1 од оваа одлука, затоа што основано беше поставено прашањето за нивната согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според оспорениот член 58 став 3 од Законот за животната средина, Владата на Република Македонија ги пропишува случаите и висината на надоместокот од ставот 2 на овој член, како и случаите за ослободување од обврската за плаќање на надоместокот на трошоците за давање информации.

Според член 121 став 2 од Законот, Владата на Република Македонија ја пропишува висината на надоместокот кој треба да го плаќаат операторите на инсталациите.

Според член 144 став 13 од Законот, членовите на Комисијата имаат право на надоместок. Висината на надоместокот и начинот на плаќање на надоместокот го утврдува Владата на Република Македонија на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

5. Во член 8 став 1 алинеја 3, 4 и 10 од Уставот на Република Македонија, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се утврдени: владеењето на правото, поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска, како и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштита и унапредувањето на животната средина и природата.

Според член 43 став 1 од Уставот секој човек има право на здрава животна средина, а според став 2 секој е должен да ја унапредува и штити животната средина и природата. Според ставот 3 на овој член, Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

Според член 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со законите и секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 91 алинеја 1 и 5 од Уставот, Владата на Република Македонија ја утврдува политиката на извршувањето на законите и донесува уредби и други прописи за извршување на законите.

Заради остварување на со Устав утврденото право на граѓаните на здрава животна средина, во Законот за животната средина се уредуваат правата и должностите на Република Македонија, на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, како и правата и должностите на правните и на физичките лица, во обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина.

Според образложението на овој закон со него всушност се изврши надградба на дотогаш важечката регулатива од оваа област во Републиката, а истовремено се изврши и приближување, односно усогласување на домашното законодавство со меѓународните и европските стандарди во оваа област.

Содржината на Законот е систематизирана во XXIII глави и ја сочинуваат вкупно 228 члена, вклучувајќи ги и преодните и завршните одредби, што укажува дека материјата што се уредува со овој закон е обемна, сложена и комплексна.

Првооспорениот член 58 став 3 од Законот е поместен во Глава VIII од Законот со наслов „Пристап до информациите кои се однесуваат на животната средина“. Оваа глава ја сочинуваат членовите од 51 до 58 и во неа, меѓу другото, утврдено е дека:

- Секој има право, без притоа да мора да го докажува својот интерес, од органите и правните и физичките лица утврдени во членот 52 став 1 од овој закон, да бара валидизирани информации и податоци што се однесуваат на животната средина (член 51 став 1).

- Правото на пристап до информациите за животната средина се остварува во однос на сите информации во писмена, визуелна, аудио, електронска или на било кој друг начин достапна форма (член 51 став 2).

- Органи и правни и физички лица кои поседуваат или за кои се поседуваат информации за животната средина се: Владата на Република Македонија и органите на државната управа; органите на општината, на градот Скопје и на општините на градот Скопје; правните и физичките лица на кои, во согласност со закон, им се доверени јавни овластувања, и правните и физичките лица, кои врз основа на закон или договор, вршат дејност или услуга од јавен интерес во областа на животната средина (член 52 став 1).

- Субјектите од членот 52 на овој закон кои поседуваат или за кои се поседуваат информации во врска со животната средина, се должни да обезбедат пристап до информациите најдоцна во роковите утврдени со овој закон (член 53 став 2).

- Информацијата се доставува во бараната форма освен ако не се работи за случај утврден во членот 54 од Законот.

- Субјектите од членот 52 од овој закон можат да го одбијат барањето за давање информации за животната средина доколку: бараната информација ја немаат во посед или не се поседува за нив, барањето е очигледно неразумно, барањето е премногу воопштено и доколку барањето се однесува на информација која што се наоѓа во фаза на дооформување или служи за интерни потреби и комуникации. Субјектите од членот 52 на овој закон можат да одбијат пристап до информацијата и во случај кога нејзиното објавување би имало негативни последици врз доверливоста на постапките кои ги водат надлежните органи, меѓународните односи, јавната безбедност и одбраната на земјата, судската постапка и др. (член 55 од Законот).

- Субјектите од членот 52 на овој закон за давање на бараните информации не наплатуваат надоместок. По исклучок, овие субјекти наплатуваат надоместок на трошоците за давање информации по барање на заинтересираната страна во случаи и во висина кои ги пропишува Владата на Република Македонија, која исто така ги пропушта и случаите за ослободување од обврската за плаќање на овој надоместок. Висината на надоместокот определена со прописот на Владата треба да биде разумна и да не ги надминува реалните трошоци направени со цел за да се достави бараната информација. Пребарувањето на регистрите или евиденциите на податоци, како и проверувањето на информациите на местото каде што се чуваат или се одржуваат се врши без надоместок (член 58 од Законот).

Од наведените законски одредби произлегува дека во нив законодавецот ги уредил скоро сите прашања (начинот, постапката и условите) што се од значење за остварување

на правото на пристапот до информациите кои се однесуваат на животната средина, како еден сегмент од слободниот пристап до информациите воопшто, што се гарантира во членот 16 став 3 од Уставот. Во тие рамки, во членот 58 став 1 од Законот, законодавецот утврдил дека субјектите кои поседуваат или за кои се поседуваат информации за животната средина не наплатуваат надоместок за давање на бараната информација.

Меѓутоа, од анализата на другите одредби на членот 58 од Законот произлегува дека законодавецот направил отстапување од правилото за бесплатно давање на информации, со тоа што во ставот 2 на овој член утврдил дека по исклучок, субјектите од членот 52 на овој закон, наплатуваат надоместок на трошоците за давање информации по барање на заинтересираната страна, во определени случаи.

Понатаму, од анализата на овој член од Законот произлегува дека случаите и висината на надоместокот на трошоците за давање информации, како и случаите за ослободување од обврската за плаќање на овој надоместок, законодавецот во осорениот став 3 на член 58 од Законот препуштил да се утврдат со акт на Владата на Република Македонија.

Разгледувајќи го оспорениот став 3 на членот 58 од Законот, во контекст на целината на самиот овој член, кој носи наслов „Надоместок на трошоците за давањето на бараната информација” произлегува дека во однос на висината на овој надоместок законодавецот веќе во наредниот став 4 на овој член утврдил рамка односно критериуми за нејзино определување, а тоа е дека неговата висина, определена со прописот на Владата треба да биде разумна и да не ги надминува реалните трошоци направени со цел за да се достави бараната информација. Тоа значи дека Владата на Република Македонија при определување на висината на надоместокот на трошоците за давање информации задолжително треба да води сметка висината на овој надоместок да биде разумна и соодветна, односно приближно еднаква на реалните трошоци на секоја посебно барана информација и никако не смее да ги надмине овие трошоци.

Согласно оспорениот член 58 став 3 од Законот, освен висината на надоместокот, Владата е овластена да ги пропише и случаите во кои по исклучок од ставот 1 на овој член субјектите од членот 52 на овој закон наплатуваат надоместок на трошоците за давање информации по барање на заинтересираната страна, како и случаите за ослободување од обврската за плаќање на овој вид на надоместок.

Според Судот утврдувањето на обврската за плаќање на овој вид надоместок е во согласност со Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правда за прашања поврзани со животната средина, донесена во Архус, Данска на 25 јуни 1998 година, која Собранието на Република Македонија ја ратификува во 1999 година („Службен весник на Република Македонија” бр. 40/1999). Така, според член 4 став 8 од оваа Конвенција - „Секоја страна може на своите јавни власти да им дозволи да го наплатуваат обезбедувањето информации, меѓутоа наплатуваните износи ќе се движат во разумни рамки. Јавните власти што имаат намера да го наплатуваат обезбедувањето информации ќе им ставаат на увид на барателите на информации ценовник на своите услуги, при тоа ќе биде наведено во кои случаи ќе мора да се плати за информациите, а во кои случаи е дозволено изземање од таа обврска, како и случаите кога обезбедувањето на бараната информација зависи од авансното плаќање на бараниот износ”.

Согласно означената Конвенција, слична обврска е утврдена и во членот 29 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Македонија” бр.13/2006), според кој барателот на информацијата за добиениот препис, фотокопие или електронски запис на информацијата, плаќа надоместок во висина на материјалните трошоци, која, исто така, се утврдува со акт на Владата на Република Македонија. Меѓутоа, според овој закон, овој вид надоместок се плаќа во точно

определени случаи, и тоа определени со закон, а не со акт на Владата на Република Македонија, како што е утврдено во членот 58 став 2 и 3 од Законот за животната средина.

Разгледувајќи го членот 58 од Законот во однос на наведените одредби на означената Конвенција и Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, јасно произлегува дека надоместокот на трошоците за давање на бараната информација по својот карактер и природа не претставува јавна давачка, туку надоместок на реалните трошоци што субјектот од членот 52 од Законот ги направил за издавање на бараната информација или според Конвенцијата - цена на наведените услуги што овие субјекти ги обезбедуваат. Тоа впрочем, произлегува и од самиот член 58 од Законот според кој субјектите од членот 52 од Законот, за давање на бараните информации не наплаќаат никаков друг вид на надоместок, освен надоместок на трошоците за давање информации по барање на заинтересираната страна.

Меѓутоа, со оглед на тоа што во конкретниот случај обврската за плаќање на надоместокот на трошоците за давање на информации по барање на заинтересираната страна, согласно членот 58 став 2 од Законот не се плаќа во сите, туку само во определени случаи, кои пак согласно оспорениот став 3 на истиот член од Законот ги утврдува Владата на Република Македонија, според Судот овој вид на овластување на Владата на Република Македонија не е во согласност со Уставот, затоа што утврдувањето на случаите во кои се плаќа овој надоместок е прашање што може да се уреди само со закон, а не и со подзаконски акт, какви што се уредбите и другите прописи кои Владата на Република Македонија согласно Уставот може да ги донесува за извршување на законите.

Од истите причини, според Судот не е во согласност со Уставот ниту овластувањето на Владата таа со свој акт да ги утврди и случаите за ослободување од обврската за плаќање на надоместокот на трошоците за давање на информации, утврдено, исто така, во членот 58 став 3 од Законот. Ова дотолку повеќе што Законот не само што не ги пропишува случаите во кои се наплатува надоместокот на трошоците за издавање на бараната информација, како и случаите за ослободување од ова обврска, туку тој не содржи ниту критериуми и мерила за утврдување на тие случаи од страна на Владата.

Поради тоа, овластувањето на Владата на Република Македонија утврдено во оспорениот член 58 став 3 од Законот, таа да ги пропишува случаите кога се наплатува надоместокот на трошоците за дадената информација, како и случаите за ослободување од плаќање на овој надоместок, без постоење на законски утврдени критериуми и рамка за тоа, според Судот, не е во функција на операционализација и разработка на одделни законски одредби заради нивно извршување, туку води во крајна линија кон утврдување на права и обврски за граѓаните и правните лица, што не е дозволено. Ова особено ако се има предвид дека, во конкретниот случај обврската за наплатување на надоместокот на трошоците за давање информации законодавецот ја утврдил само со една бланкетна одредба (ставот 2 на член 58), додека сите елементи што ја определуваат суштината и содржината на оваа обврска се препушта да се уредат со подзаконски акт на Владата на Република Македонија, без за тоа од страна на законодавецот да се утврдат определени мерила и критериуми. Затоа, во таква ситуација, очигледно е дека подзаконскиот акт на Владата на Република Македонија не е во функција на прецизирање, специфицирање или дообјаснување на некои од елементите на обврската утврдена во ставот 2 на членот 58, туку напротив е во функција на нивно целосно определување поради што во конкретниот случај извор на правото, односно на обврската за плаќање на надоместокот на трошоците, како и за ослободувањето од оваа обврска место Законот во суштина е подзаконскиот пропис на Владата на Република Македонија, како носител на извршната власт.

Оттука, со оглед на тоа што со утврдувањето на овластување на Владата на Република Македонија во оспорениот став 3 на член 58 од Законот таа да ги пропишува случаите во

кои се наплатува надоместокот на трошоците за давање информации, како и случаите за ослободување од оваа обврска без за тоа да се утврдат било какви мерила и критериуми, законодавецот допушта мешање на извршната власт во законодавната, Судот оцени дека членот 58 став 3 од Законот во делот „случаите и” и „како и случаите за ослободување од обврската за плаќање на надоместокот на трошоците за давање информации” не е во согласност со членот 8 став 1 алинеја 3 и 4, член 51 и член 91 алинеја 1 и 5 од Уставот.

6. Во врска со членот 121 став 2 од Законот Судот го утврди следното:

Во Глава XII “Интегрирани еколошки дозволи за работење на инсталациите кои што влијаат врз животната средина”, односно во членот 95 став 1 од Законот е предвидено дека активностите на новите инсталации или значителните промени на постоечките, кои ги определува Владата на Република Македонија, можат да се вршат само по претходно добиена еколошка дозвола освен ако:

- инсталацијата се дефинира како постоечка според членот 5 точка 17 од овој закон во кој случај се применува членот 134 од овој закон и

- оператор на инсталацијата која започнува со работа пред 31 декември 2009 година одлучил да поднесе барање за дозвола за усогласување со оперативен план, во согласност со временскиот распоред од членот 135 став 5 на овој закон и со одредбите од Глава XIV на овој закон.

Според ставот 2 на овој член, дозволата од став 1 на овој член се издава како А - интегрирана еколошка дозвола, која ја издава органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина или Б - интегрирана еколошка дозвола, која ја издаваат општината или градот Скопје, согласно со членот 123 од овој закон.

Во членовите од 96 до 119 од Законот се уредени постапките по барањето за добивање на А - интегрираната еколошка дозвола и за нејзино изменување и пренос.

Според членот 121 став 1 од Законот кој што е последен во делот со кој се регулира А-интегрираната еколошка дозвола, операторите на инсталациите се должни да плаќаат надоместок:

- при поднесување на барање за А-интегрирана еколошка дозвола,
- при поднесување на барање за измени или пренос на А-интегрираната еколошка дозвола,
- за поседување на А-интегрирана еколошка дозвола, кој се плаќа годишно и
- за редовен надзор на инсталацијата, во согласност со условите во А-интегрираната еколошка дозвола.

Според оспорениот став 2 на член 121 од Законот Владата на Република Македонија ја пропишува висината на надоместокот кој треба да го плаќаат операторите на инсталациите.

Од анализата на наведените законски одредби, како и од целината на Законот произлегува дека во Законот, освен што се утврдува обврската за плаќање на надоместок во него не се утврдени никакви критериуми врз основа на кои Владата би ја пропишала висината на надоместокот (пример: големината на инсталацијата и висината на емисиите што се испуштаат или видот на инсталацијата, на кои инаку се укажува во делот од мислењето на Министерството за животна средина за членот 121 став 2 од Законот), кој што се должни да го плаќаат операторите на инсталациите во случаите утврдени во овој член.

Според тоа, во услови кога Законот не содржи никакви критериуми произлегува дека утврденото овластување на Владата на Република Македонија во оспорениот став 2 на член 121 не е во функција на разработка, односно операционализација на законски одредби заради нивно извршување, туку води кон утврдување и определување на права и обврски на граѓаните и правните лица што не кореспондира со уставно утврдените надлежности на Владата на Република Македонија, што таа како носител на државната

власт ги има според член 91 од Уставот и е во директна колизија со принципот на поделбата на државната власт утврден во член 8 став 1 алинеја 4 од Уставот.

Поради наведените причини Судот оцени дека членот 121 став 2 од Законот не е во согласност со означените одредби од Уставот.

7. Судот утврди дека членот 144 од Законот, чиј став 13, исто така, е оспорен со оваа иницијатива, се однесува на формирањето и работата на Комисијата за решавање на спорите во врска со содржината и рокот за реализација на оперативните планови и во врска со преговорите од членот 141 од Законот кои не завршиле со постигнување на согласност. (Комисијата за оперативни планови).

Согласно ставот 2 на членот 144 од Законот означената Комисија ја формира министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина за секој случај одделно и таа е составена од претседател и четири члена кои се избираат од Листата на експерти од областа на животната средина, економијата, техничките и правните науки.

Во рамките на членот 144 и тоа во оспорениот став 13 на овој член, законодавецот предвидел дека членовите на Комисијата имаат право на надоместок чија висина и начинот на плаќање го утврдува Владата на Република Македонија на предлог на министерот кој раководи со органот на управата надлежен за работите од областа на животната средина.

Од анализата на членот 144 и од целината на Законот произлегува дека законодавецот го утврдил само правото на надоместок на членовите на Комисијата, а висината како елемент, односно содржина на ова право препуштил целосно да ја утврди Владата, без притоа во Законот да се утврдат критериуми и мерила кои ќе претставуваат рамка во која Владата на Република Македонија би ја утврдила висината на надоместокот.

Оттука, во отсуство на законска рамка утврденото овластување на Владата на Република Македонија во членот 144 став 13 од Законот таа да ја утврдува висината на надоместокот на членовите на Комисијата, според Судот е спротивно на владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, како и на положбата и улогата на Владата, како носител на извршната власт, поради што оцени дека ставот 13 на овој член од Законот, во делот „Висината на надоместокот и” не е во согласност со Уставот.

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

9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот Махмут Јусуфи и судиите д-р Трендафил Ивановски, Мирјана Лазарова Трајковска, Вера Маркова, Бранко Наумоски, д-р Бајрам Положани, Игор Спиоровски и д-р Зоран Сулејманов.

У.бр. 152/2005
28 септември 2006 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Македонија,
Махмут Јусуфи, с.р.