

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-Бозациева, 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 15 јули 2026 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 16 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки (*) („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.14/2025).
2. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија”.

Образложение

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Игорчо Точев од Скопје, на седницата одржана на 11 март 2026 година го донесе Решението У.бр.64/2025, со кое се поведе постапка за оценување на уставноста на член 16 од Законот, означен во точка 1 од диспозитивот на оваа одлука.

Судот поведе постапка за оспорениот член бидејќи основано се постави прашањето за согласноста на истиот со принципот на правната сигурност како составен елемент на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како и со забраната на повратно дејство на законите и другите прописи од член 52 став 4 од Уставот на Република Северна Македонија.

II

На седницата Судот утврди дека според член 16 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.14/2025) започнатите постапки пред Државната комисија за жалби по јавни набавки до денот на влегувањето во сила на овој закон ќе продолжат согласно со одредбите од овој закон.

III

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

Во член 51 став 1 од Уставот е предвидено дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон, а во став 2 е предвидено дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

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.

Во член 110 алинеја 1 од Уставот е утврдено дека Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно со член 1 од Законот за јавните набавки (*) („Службен весник на Република Македонија“ бр.24/2019 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.87/2021 и 14/2025), со Законот се уредуваат начинот и постапките за јавни набавки, надлежностите

на Бирото за јавни набавки, надлежностите на Државната комисија за жалби по јавни набавки и правната заштита во постапките за јавни набавки, како и правната заштита во постапките за доделување концесии и договори за јавно-приватно партнерство.

Според член 130 став 1 од Законот, Државната комисија за жалби по јавни набавки е надлежна да решава по жалби во постапките за јавни набавки, во постапките за доделување договори за концесии и јавно-приватно партнерство и за други работи согласно со закон, а според став 2, одлучува за законитоста на дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија, како и на одлуките како поединечни правни акти донесени во овие постапки.

Во член 137 став 1 од Законот е предвидено дека на дејствијата во жалбената постапка коишто не се уредени со Законот се применуваат одредбите од Законот за општата управна постапка, а според став 2 е определено дека жалбената постапка се темели на начелата на законитост, ефикасност, достапност, транспарентност и контрадикторност.

Видно од став 3 од истиот член од Законот, во жалбена постапка се одлучува за законитоста на постапките, дејствијата, пропуштањата за преземање дејствија и одлуките донесени во постапките за јавни набавки, како и за законитоста на договорите за јавните набавки и рамковните спогодби склучени без примена на постапка за јавна набавка.

Согласно со член 138 став 1 од Законот, секој економски оператор кој има правен интерес за добивање на договорот за јавна набавка или рамковна спогодба и кој претрпел или би можел да претрпи штета од евентуално прекршување на одредбите од Законот може да бара правна заштита против одлуките, дејствијата и пропуштањата за преземање на дејствија од страна на договорниот орган во постапката за јавна набавка.

Според член 139 од Законот, странки во жалбената постапка се жалителот, договорниот орган, избраниот кандидат и избраниот најповолен понудувач.

Во член 161 став 1 од Законот е определено дека странките во жалбената постапка имаат право да се произнесат за барањата и наводите на другата страна и да предлагаат докази, а според став 2, Државната комисија им ги доставува поднесоците на секоја странка со кои се расправа за главната работа или се предлагаат нови факти и докази.

Со член 10 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки (*) („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.14/2025), во член 141 став 1 од основниот текст на законот е додадено дека Државната комисија по службена должност задолжително проверува дали се сторени битни повреди, а во став 2 точка 6 е проширена проверката на тендерската документација, особено кај постапките што биле предмет на административна проверка.

Со член 11 од Законот за изменување и дополнување, во член 143 е додаден нов став 3, со кој за набавките од мала вредност што се спроведуваат преку електронскиот пазар е пропишан посебен рок од три дена за изјавување жалба.

Со член 12 од истиот закон, во член 167 став 2 бројот на членовите потребни за работа на седницата на Државната комисија е зголемен од три на пет; во став 6 е пропишан посебен рок од три дена за одлучување кај набавките од мала вредност преку електронскиот пазар; а во став 7 рокот за доставување на одлуките е изменет од 48 часа во два работни дена.

Според член 21 од Законот за изменување и дополнување, Законот влегол во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“, односно на 23 јануари 2025 година.

Воедно, член 189 од основниот текст на Закон за јавните набавки, како преодна одредба при воспоставувањето на законскиот режим во 2019 година, предвидува постапките за јавни набавки започнати пред започнувањето на примената на тој закон да завршат согласно со претходно важечкиот закон.

IV

Поаѓајќи од содржината на темелната вредност – владеењето на правото, правната сигурност претставува нејзин составен и суштински елемент. Остварувањето на оваа темелна вредност не се исцрпува во формалното постоење на законски норми, туку претпоставува воспоставување јасен, прецизен, предвидлив и конзистентен правен поредок, кој им овозможува на правните субјекти однапред да ги согледаат правните последици од своето постапување и своето однесување да го усогласат со важечките правила.

Оттука, принципот на правната сигурност, меѓу другото, подразбира законите и другите прописи да бидат објавени пред нивното влегување во сила, нивните одредби да бидат доволно јасни и предвидливи, да се почитуваат легитимните очекувања на правните субјекти и да не се воспоставува повратно дејство, освен кога тоа е поповолно за граѓаните, како што е предвидено во Уставот.

Од содржината на оспорениот член 16 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки произлегува дека станува збор за преодна одредба со која е определено постапките започнати пред Државната комисија за жалби по јавни набавки до денот на влегувањето во сила на Законот да продолжат согласно со одредбите од новиот законски режим. Со ваквото уредување, законодавецот предвидел новите процесни правила да се применуваат не само на постапките започнати по влегувањето во сила на законските измени, туку и на постапките што во тој момент веќе биле започнати, но сè уште не биле правосилно завршени.

Постапката за правна заштита пред Државната комисија претставува нормативно уредена целина, составена од меѓусебно поврзани процесни фази, рокови, надлежности, процесни дејствија, како и права и обврски на учесниците. Однапред утврдената и предвидлива примена на овие правила е од суштинско значење за правната сигурност на странките и за ефективното остварување на правната заштита. Учесниците кои презеле определени процесни дејствија според претходниот законски режим основано очекуваат правните последици од тие дејствија да бидат ценети според правилата што важеле во времето на нивното преземање.

Судот го имаше предвид општоприфатеното правило според кое процесните закони, по правило, можат непосредно да се применуваат на процесните дејствија што се преземаат по нивното влегување во сила, вклучувајќи ги и постапките коишто претходно биле започнати. Меѓутоа, непосредната примена на новите процесни правила не е неограничена и сама по себе не може да го оправда менувањето на правното дејство на веќе преземените процесни дејствија, на започнатите рокови, на веќе воспоставените процесни позиции и на другите правни последици настанати со важноста на претходните законски одредби. Во такви околности, законодавецот е должен со јасни и прецизни преодни одредби да го разграничи временското дејство на стариот и новиот закон и да обезбеди континуитет, предвидливост и заштита на правната положба на учесниците во постапката.

Во конкретниот случај, Судот утврди дека законските измени не се сведуваат на техничко, јазично или редакциско доуредување на постојната постапка. Со нив се интервенира во повеќе процесни прашања поврзани со постапувањето пред Државната комисија, меѓу кои обемот на испитувањето по службена должност, роковите за изјавување жалба, роковите за одлучување и доставување на одлуките.

Истовремено, со измените се врши и пошироко преуредување на законскиот режим на административната проверка и ревизијата, како и на односот меѓу Бирото за јавни набавки и Државната комисија. Оттука, Судот утврди дека станува збор за измени кои можат непосредно да влијаат врз текот на постапката, начинот на одлучување и процесната положба на странките.

Наспроти потребата од јасно разграничување на временското дејство на различните процесни режими, оспорениот член 16 содржи општо и безусловно правило според кое сите започнати постапки продолжуваат согласно со новите законски одредби. Притоа, законодавецот не направил разлика според фазата во која се наоѓа конкретната постапка, природата на веќе преземените процесни дејствија, роковите што започнале да течат или правните последици што веќе настапиле. Исто така, не е предвидено правило за зачувување на важноста на преземените дејствија, за довршување на започнатите рокови, ниту механизам со кој би се утврдило дали примената на новите одредби е поповолна за засегнатите правни субјекти во конкретната постапка пред Државната комисија.

Ваквата општа и неразграничена примена на новиот законски режим создава можност една иста постапка да биде започната според едни, а да продолжи и да заврши според други процесни правила, без јасни законски критериуми за разграничување на нивното временско дејство. Со тоа странките можат да бидат доведени во изменета или понеповолна процесна положба во однос на положбата што ја имале во моментот на започнувањето на постапката, а правните последици на дејствијата преземени врз основа на одредбите од претходниот закон да бидат ценети според правила кои во тоа време не биле во сила. Таквото законско уредување ја нарушува предвидливоста на постапката, правната стабилност и легитимните очекувања на учесниците во постапката.

Воедно, од содржината и правните последици на нововоспоставените законски одредби не произлегува дека новиот процесен режим е поповолен за граѓаните во однос на претходно воспоставеното законско уредување. Напротив, со измените се воведуваат нови процесни правила што можат да влијаат врз текот на веќе започнатите постапки и врз процесната положба на нивните учесници, без притоа законодавецот да предвиди критериуми или гаранции врз основа на кои би можело да се утврди нивното поповолно дејство. Поповолноста на новото законско решение не може да се претпоставува, туку мора јасно да произлегува од неговата содржина и од правните последици што ги произведува. Поради тоа, ретроактивната примена на новиот законски режим врз веќе започнатите постапки не може да се цени во насока на уставно дозволениот исклучок од член 52 став 4 од Уставот, според кој законите и другите прописи можат да имаат повратно дејство единствено кога тоа е поповолно за граѓаните.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека член 16 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавните набавки (*) произведува ретроактивно дејство врз веќе воспоставени процесни односи и не обезбедува правна сигурност и предвидливост во постапките пред Државната комисија за жалби по јавни набавки. Поради тоа, оспорената одредба не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 52 став 4 од Уставот на Република Северна Македонија.

V

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

VI

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

У.бр.64/2025
15 јули 2026 година
Скопје

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