

1. СЕ УКИНУВААТ:

- член 64 став 3 во делот: „само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на периодот од ставот 1 на овој член било прибележано во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација“ од Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 31/2000, 42/2003, 44/2007, 20/2007, 14/2009, 20/2009 и 72/2010) и

- член 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/2010).

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

3. Уставниот суд на Република Македонија, по повод иницијативи поднесени од Стамен Филипов од Скопје, адвокат Драган Атанасовски од Битола, Вефки Хасан Озгун од Скопје, Фондацијата Институт отворено општество – Македонија, од Скопје, Ристо Горески од Скопје и Гордана Аџи-Спиркоска од Прилеп, со Решение У. бр. 115/2010, 120/2010 и 123/2010 од 20 октомври 2010 година, поведе постапка за оценување на уставноста на одредбите од Законите означени во точката 1 на оваа одлука, затоа што основано се постави прашањето за нивната согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според член 64 став 3 од Законот за денационализација, склучените правни дела и дадените еднострани изјави на волја во периодот од ставот 1 на овој член, а со кои се располагало со имот предмет на денационализација или се искористил таков имот со кој се создале обврски за барателот се ништовни, само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на периодот од ставот 1 на овој член било прибележано во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација.

Судот, исто така, утврди дека според член 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ број 72/2010), одредбите од членовите 1 и 4 на овој закон не се применуваат по предметите по кои барател за денационализација се верски храмови, манастири и вакафи, како и по предметите по кои предмет за денационализација е земјоделско земјиште.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото претставува една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 9 став 2 од Уставот граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно 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.

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

Со Законот за денационализација се определуваат условите и постапката за враќање на имотот и видот, условите и постапката за давање на надоместот за имот одземен во корист на државата. Со донесувањето на Законот за

денационализација, на поранешните сопственици и нивните наследници им е признаено правото на враќање во сопственоста и правото на надомест на одземениот имот.

Законот за денационализација е влезен во сила на 7 мај 1998 година, по објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1998.

Законот има четири измени и дополнувања („Службен весник на Република Македонија“ бр. 31/2000, 42/2003, 44/2007 и 72/2010), а Собранието на Република Македонија има дадено автентично толкување на две одредби од Законот: на член 9 точка 3 од Законот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 14/2009) и на член 64 од Законот („Службен весник на Република Македонија“ бр. 20/2009.).

Со иницијативите се оспоруваат одредби од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација, кој е донесен на 20 мај 2010 година, објавен е во „Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2010 година и е влезен во сила на 4 јуни 2010 година.

За уставносудската анализа на оспорените одредби од Законот, битно е дека денационализацијата преставува мерка на државата, изразена преку законски акт со која се враќа во сопственост некој претходно одземен имот, односно се враќа правото на сопственост, при што доколку враќањето е невозможно (поради тоа што на тој имот во меѓувреме бил утврден јавен интерес или тој воопшто не може да се врати поради тоа што престанал да постои), државата обезбедува надомест.

По однос на прашањето покренато со иницијативите за ретроактивното важење на член 4 од оспорениот закон, со кој е изменета содржината на член 64 од Законот, како и на повредата на начелото на владеењето на правото и еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите, повредени со наведениот член од Законот, се наметна потреба од анализа на наведената законска одредба, во однос на нејзината содржина при сите законски измени.

При утврдувањето на правната и фактичката состојба околу оваа одредба, утврдено е следното:

Членот 64 пред неговите измени и дополнувања, гласел:

„ Со денот на влегувањето во сила на овој закон не е дозволено располагање со имотот што е предмет на денационализација, како и искористување на таков имот со кое се создаваат обврски за барателот.

Правните дела и едностраните изјави на волја што се во спротивност со став 1 на овој член се ништовни.“

Со измените на Законот објавени во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/2007, во членот 64 став 2 по зборот "ништовни" точката се брише и се додаваат зборовите: "ако барањето за денационализација е поднесено во рокот од пет години од денот на влегувањето во сила на Законот за денационализација, а заклучно до 7 мај 2003 година".

Собранието на Република Македонија има дадено автентично толкување на член 64 од Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“

бр. 20/2009), според кое: „Одредбата од членот 64 од Законот за денационализација треба да се толкува така што забраната за располагање со имотот предмет на денационализацијата во смисла на членот 64, а во врска со членот 49 од Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 20/1998, 31/2000, 42/2003 и 44/2007), се однесува за период од пет години од денот на влегувањето во сила на Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 20/1998), што значи за периодот од 7 мај 1998 година до 7 мај 2003 година. За периодот после 7 мај 2003 година, без оглед кога барањето за денационализација е поднесено, располагање со имот-предмет на денационализацијата е дозволено и правните дела и едностраните изјави на волја не се ништовни. Повикувањето на ништовност на правните дела при исполнувањето на условите од овој закон единствено е можно, доколку претходно во јавните книги за недвижности било прибележано поднесеното барање за денационализација, врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација.

Според последните измени на Законот, објавени во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/2010, автентичното толкување на овој член е преточено во законска норма, па така, членот 64 од Законот се менува и гласи:

„Во период од пет години од денот на влегувањето во сила на овој закон заклучно со 7 мај 2003 година, не е дозволено располагање со имотот што е предмет на денационализација, како и искористување на таков имот со кој се создаваат обврски за барателот.

По истекот на периодот од ставот 1 на овој член, без оглед кога е поднесено барање за денационализација, располагањето со имотот што е предмет на денационализација како и искористување на таков имот со кој се создаваат обврски за барателот, е дозволено.

Склучените правни дела и дадените еднострани изјави на волја во периодот од ставот 1 на овој член, а со кои се располагало со имот предмет на денационализација или се искористил таков имот со кој се создале обврски за барателот се ништовни, само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на периодот од ставот 1 на овој член било прибележано во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација.“

Од анализата на наведената одредба произлегува дека со последната измена на член 64 од Законот, конкретно ставот 3 на овој член, практично значи воведување ретроактивно дејство на Законот, кое не е поповолно за граѓаните. Имено, се до последната измена на член 64 од Законот во 2010 година, располагањето со имот предмет на денационализацијата или искористување на таков имот во периодот до 7 мај 2003 година не било дозволено, а правните дела и едностраните изјави на волја што биле во спротивност со таквата забрана, биле ништовни ако барањето за денационализација е поднесено заклучно до 7 мај 2003 година. Тоа значи дека постоела апсолутна забрана за располагање со имотот предмет на денационализација, без никакви дополнителни услови, на кој начин всушност се заштитувал имотот предмет на денационализацијата и правата на поранешните сопственици или на нивните наследници врз тој имот, со што се овозможувало остварување на целта на законот - враќање на имотот на поранешните сопственици, односно нивните наследници.

Според последната измена на членот 64 од Законот, располагањето со имот

предмет на денационализацијата или искористување на таков имот во периодот до 7 мај 2003 година и понатаму не е дозволено, но тоа сега се амортизира на начин што во ставот 3 на овој член се определува дека склучените правни дела и дадените еднострани изјави на волја заклучно до 7 мај 2003 година, а со кои се располагало со имот предмет на денационализација или се искористил таков имот со кој се создале обврски за барателот се ништовни, само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на периодот од ставот 1 на овој член било прибележано во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација.

Тоа несомнено значи дека 12 години по донесувањето и влегувањето во сила на Законот за денационализација и неговата примена, законодавецот прави измени во Законот од суштинска природа, со кои се менуваат правилата на постапување во постапката за денационализација, и тоа нанзад, за периодот кој се однесува на состојби од првите 5 години од отпочнувањето на процесот на денационализација, во ситуација кога сеуште постојат голем број на барања за денационализација, поднесени во тој период, кои не по вина на барателите, сеуште не се решени, затоа што постапката за нивното решавање е во тек или пак сеуште не започнала. Според последните законски измени, овие лица – баратели на правото за денационализација, не по своја вина, ќе бидат ставени во понеповолна положба во однос на барателите чии барања се решени до последната законска измена, кои барања исто така се однесуваат за истиот период од процесот за денационализација, на начин што можноста за враќање во сопственост на имотот – предмет на денационализацијата, односно заштитата од негово отуѓување во наведениот период, сега е условено со прибелешка во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација, што несомнено остава простор за располагање и користење на таквиот имот без закана за ништовност на таквите дејства, а што води кон тоа на барателите на денационализација наместо да им се враќа во сопственост национализираниот имот, да им се определува надомест. Според Судот, фактот што наведената прибелешка во јавните книги е обврска на органот и не зависи од волјата на самата странка, а органот, пред последните законски измени, немал законска обврска тоа да го прави, очигледно ги доведува во нерамноправна положба во постапката за денационализација граѓаните кои поднеле барање за денационализација во законски пропишаниот рок, чии барања се решени без постоење на наведениот услов, во однос на граѓаните кои исто така поднеле барање за денационализација во истиот законски рок, а чии барања треба дополнително да се решат согласно наведениот услов.

Уставното начело за забрана на повратното дејство на законите значи забрана за примена на законите во правни ситуации и односи што настанале пред нивното влегување во сила, односно законите дејствуваат само врз новите правни ситуации и односи што настануваат по нивното влегување во сила. Дозволен исклучок од ова правило е ако повратното дејство на законот е поповолно за граѓаните, што е невозможно да се утврди дека постои во конкретниов случај. Во конкретниов случај, според Судот, повратното дејство на Законот, пропишано со измените на членот 64 став 3 од Законот, воведува нееднаквост на граѓаните во постапката за денационализација, а со тоа и повреда на правната сигурност на граѓаните, како елемент на начелото на владеештвото на правото.

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека член 64 став 3 од Законот, во делот: „само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на периодот од ставот 1 на овој член било прибележано во јавната книга за запишување на

правата на недвижностите“ не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 9, член 51 и член 52 став 4 од Уставот.

6. Со член 5 од последните измени на Законот, од примената на одредбите на член 1 (член 49 став 5 од интегралниот текст) и член 4 (член 64 од интегралниот текст) од Законот се изземаат предметите по кои баратели за денационализација се верските храмови, манастири и вакафи, како и предметите по кои предмет за денационализација е земјоделско земјиште.

Според Судот, тоа значи дека одредбите од Законот според кои органот за денационализација, односно судот за уваженото барање по 7 мај 2003, ќе определи надоместок, а ќе врати имот само доколку не настапиле правни или фактички пречки до денот на мериторното одлучување, како и одредбата според која склучените правни дела и дадените едностранни изјави на волја во периодот до 7 мај 2003, а со кои се располагало со имот предмет на денационализација или се искористил таков имот со кој се создале обврски за барателот се ништовни, само доколку поднесеното барање за денационализација до истекот на тој период било прибележано во јавната книга за запишување на правата на недвижностите врз основа на акт на органот кој ја води постапката за денационализација, нема да се применуваат по предметите по кои барател за денационализација се верските храмови, манастири и вакафи, како и по предметите по кои предмет на денационализација е земјоделско земјиште. Ваквата законска одредба практично значи дека законодавецот ги исклучува верските храмови, манастири и вакафи, како баратели за денационализација, како и земјоделското земјиште, кое е предмет на денационализација, од правилата на постапување кои ги пропишува за сите други баратели на денационализација (граѓани) и за сите други категории на имот кој е предмет на денационализација (градежно земјиште, недвижности), со што произлегува дека за нив ќе важат поинакви услови кога станува збор за денационализацијата. Тоа, според Судот, води кон нарушување на уставното начелото за еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, во однос на постапките за денационализација кои се спроведуваат во Република Македонија.

Со Законот за денационализација, имено, се определуваат условите и постапката за враќање на имотот и видот, условите и постапката за давање надомест за имот одземен во корист на државата (член 1). Според член 1-а од истиот закон, се враќа имот на физички лица и на верски храмови, манастири и вакафи одземени по 2 август 1944 година, при што потоа се наведени основите за негово одземање.

Наведените и другите одредби на Законот за денационализација упатуваат дека законодавецот ги прифатил физичките лица, црквите, манастирите и вакафите како легитимни носители на правото на денационализација, под исти услови утврдени со Законот. Таквото решение на законодавецот е во согласност и со Амандманот VII на Уставот, според кој Македонската православна црква, како и Исламската верска заедница во Македонија, Католичката црква, Евангелско - Методистичката црква, Еврејската заедница и другите верски заедници и религиозни групи се одвоени од државата и се еднакви пред законот.

При таква правна и фактичка состојба, според Судот, статусот на барателите на денационализацијата (верските храмови, манастири и вакафи), сам по себе, не може да биде основ за различен режим за нив во постапката за денационализација, дополнително што тоа се прави со измени на Законот кои се носат по 12 години спроведување на постапка за денационализација, во која и овие баратели имале исти права и обврски како и другите баратели на

денационализација.

Според Судот, истото се однесува и на изземањето на земјоделското земјиште – предмет на денационализација од пропишаниот режим на денационализација, односно не постои основ со измените на Законот, земјоделското земјиште да биде подведено под различен режим на денационализација во однос на другите категории на земјиште и недвижности кои можат да бидат предмет на денационализација и тоа по 12 години спроведување на постапки за денационализација, во кои земјоделското земјиште се третираше на ист начин како и другото земјиште и недвижности кои биле предмет на денационализација.

Останува притоа нејасно кој бил мотивот законодавецот да го пропише наведениот исклучок од правилото, особено што таквото законско решение не било предвидено при доставувањето на Предлогот за изменување и дополнување на Законот за денационализација со наведените одредби (видно од Предлогот и образложението), ниту пак Владата дава било какво објаснување за таквото законско решение во одговорот доставен до Уставниот суд по повод наводите во иницијативите (акт бр. 51-3806/1 од 27.7.2010 година).

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека член 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 9 и член 51 од Уставот.

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

8. Оваа Одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Бранко Наумоски и судиите: д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, д-р Трендафил Ивановски, Лилјана Ингилизова-Ристова, Вера Маркова, Игор Спировски, д-р Гзиме Старова и д-р Зоран Сулејманов.

У. бр.115/2010
У.бр.120/2010
У.бр.123/2010
12 јануари 2011 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Македонија,
Бранко Наумоски, с.р.