П Р И М А: УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
кеј „Димитар Влахов“ бр. 19, 1000 Скопје, РМ
www.ustavensud.mk || *e-mail:* mail@ustavensud.mk
тел./факс: 02 / 3119-355

П О Д Н О С И Т Е Л: ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНИ „АНИМА МУНДИ“
Animal Protection Association “ANIMA MUNDI”
ул. „Ордан Пиперката“ бр. 33, 1000 Скопје
тел: ++389 (0) 77/487-253 и 070/289-459
www.anima-mundi.org.mk || contact@e-animamundi.mk

П Р Е Д М Е Т: **ПРЕТСТАВКА**

ИНИЦИЈАТИВА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПОДЗАКОНСКИ ПРАВЕН АКТ

I. IUSTA CAUSA

Целта на оваа граѓанска иницијатива т.е. петиција за конституциона, јудициелна, нормативна, репресивна и апостериорна контрола *in abstracto*, е поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на дел од актуелната важечка ***Одлука за комунален ред на Општина Штип*** на Советот на Општината Штип, под број: 07-8437/1 од 5.XI.2013 (објавена во „Службен гласник на Општина Штип“ бр. 16 [од 8 ноември 2013] – под нумерација 549 [стр. 627–678]), своерачно потпишана од страна на Претседателот на Советот – г. Влатко Миташев, а промулгирана врз основа на *Решение број: 08-8437/2* (од 7.XI.2013) на Градоначалникот на Општина Штип – прим. м-р Илчо Захариев.

II. IUSTUS TITULUS

Оваа иницијатива за оцена на уставноста и законитоста на еден спорен дел од оваа Одлука ја поднесуваме, како *Actio popularis sui generis*, согласно чл. 24, ст.1; чл. 108; чл. 110, ст.1, ал.1 и чл. 112, ст.1 од ***Уставот на Република Македонија*** (1991); како и чл. 12 и чл. 15 од ***Деловникот за работа на Уставниот суд на РМ*** (1992).

III. PETITIO

Бараме делумна или целосна касација, т.е. **укинување** (со дејство *ex nunc*) или **поништување** (со дејство *ex tunc*) на дел од горенаведениот пропис, поточно на долунаведенава оспорена одредба, со Ваша конечна и *мериторна одлука* – од причини што основано сметаме дека таа, особено во подвлечениот дел, е во директна спротивност со Уставот на РМ (1991):

Член 176

На подрачјето на Општина Штип, во кругот на едно домаќинство, може да се чуваат до две кучиња - под услов истите да бидат регистрирани во надлежната ветеринарна институција и редовно вакцинирани.
Сопствениците на кучиња се должни своите кучиња да ги држат во сопствените дворни места.
Кучето може да се изведе надвор од дворното место само со кошница на устата и врзано со каиш.
Сопственикот на кучињата е должен сместувањето и чувањето на кучињата да го уреди на начин што нема да пречи на мирот и спокојството на соседите.
Не е дозволено чување на кучиња со ќут на постојано лаење и завивање.
Не е дозволено чување кучиња во згради и во нивните дворови, освен чување кучиња за кои сопственикот има прибавено писмено одобрение на куќниот совет на колективната станбена зграда.

Оспорената одредба е сместена во Делот II „Уредување на односите и начинот на вршење на комуналните дејности“, оддел 22: *Чување животни, пчелни семејства и домашни миленици во урбани средини*, стр. 673.

IV. EXPLICATIO

Сметаме дека горенаведениот член од предметниов оспорен Закон, во подвлечениот дел, е *спротивен* на следниве **уставни одредби**, стипулирани во нормативниот дел на Уставот на РМ – особено во Делот I: *Основни одредби*; во Делот II: *Основни слободи и права на човекот и граѓанинот* – оддел 1 „Граѓански и политички слободи и права“, оддел 2 „Економски, социјални и културни права“, оддел 3 „Гаранции на основните слободи и права“ и оддел 4 „Основи на економските односи“:

а) чл. 8, ст.1; ал.3, 6, 8, 10, 11 + ст.2 од УРМ:

Темелни вредности *на уставниот поредок на Р. Македонија се:*

т. 3: *владеењето на правото*;
т. 6: *правната **заштита на сопственоста***;
т. 8: *хуманизмот, социјалната правда и солидарноста*;

т. 10: *уредување и **хуманизација на просторот** и заштита и унепредување на животната средина и на природата*; и

т. 11: *почитувањето на општо прифатените норми на **меѓународното право**. Во Република Македонија **слободно е сè** што со Уставот и закон не е забрането.*

б) чл. 25 од УРМ:

*На секој граѓанин му се гарантира почитување и **заштита на приватноста** на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.*

в) чл. 26 од УРМ:

*Се гарантира **неповредливоста на домот**.*

Правото на неповредливост на домот може да биде ограничено единствено со судска одлука кога е во прашање откривање или спречување на кривични дела или заштита на здравјето на луѓето.

г) чл. 30, ст.1–3 од УРМ:

*Се гарантира **правото на сопственост** и правото на наследување.*

Сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата.

Никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон.

***

д) чл. 9 од УРМ:

*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.

ѓ) чл. 54, ст.1–3 од УРМ:

Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот.

*Ограничувањето на слободите и правата **не може да биде дискриминаторско** по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.*

е) чл. 50, ст.3 од УРМ:

*Граѓанинот има право да биде запознат со човековите права и основни слободи и **активно да придонесува**, поединечно или заедно со други за нивно унапредување и заштита.*

ж) чл. 51 од УРМ:

*Во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а **сите други прописи со Уставот и со закон**.*

Секој е должен да го почитува Уставот и законите.

*** * ***

<< Во продолжение следува правната аргументација и јуристичко-телеолошкото Образложение на наводите изнесени во иницијативата >>

1.
Регулатива за чување домашни миленици

1. Меѓународни акти

а) Советот на Европа, кадешто Р. Македонија е полноправна земја членка - како најстара меѓународна регионална организација на европскиот континент - со *Договорот бр. 125*, ја има донесено *Европската Конвенција за заштита на животните кои се чуваат како домашни миленици* (Стразбур, 13.XI.1987). Во Преамбулата на оваа Конвенција има неколку точки преку кои се идентификува потребата за воспоставување на одредени минимум етички должности на луѓето кон животните: „Човекот има морална обврска да ги почитува сите живи суштества и да има на ум дека **домашните миленици** имаат посебен однос кон човекот. Исто така, задолжително треба да се има предвид важноста на милениците во нивниот придонес кон квалитетот на живеење на семејствата и нивната вредност за општеството во целина".

б) Понатаму, во рамки на Европската Унија, заедно со *Договорот од Мастрихт* (1991), е изготвена и посебна *Декларација за заштита на животните* во којашто тие, за прв пат, се дефинирани и признаени како „**свесни суштества**“, што е потврдено и со подоцнежниот *Лисабонски договор за функционирање на ЕУ* (чл. 13). Со овие круцијални акти надлежните европски институции пратија јасна порака за идниот правени третман на животните: имено, тие не се сметаат за обични предмети или подвижни ствари (res mobiles) – туку за живи и свесни суштества со кои човекот со векови има воспоставено sui generis однос. Оттука, поради комплексноста на овие взаемни релации и морално-емотивната приврзаност за своите сопственици, припитомените животни се разликуваат од самодвижните ствари (res se moventes) и не смеат да се третираат како другите „стоки/добра“ во трговијата, ниту пак на нив може едноставно да се гледа како на прост биолошки елемент на природата т.е. фауната.[1]

в) Исто така, Р. Македонија е постојана членка на Светската организација за благосостојба на животните (OIE - World Organization for Animal Health), којашто постои од 1920 година и, во 2004, изготви сет од водечки принципи кои се вклучени во т.н. *Законик за благосостојба на копнени животни*.[2]

---

[1] *Предлог-амандмански измени на Нацрт-законот за заштита и благосостојба на животните (Мултилатерални преговори)*; документ изготвен од страна на Едоардо Гандини – член на Европската мрежа од адвокати и комесари за имплементација на законите за заштита на животните и Координатор за кампањи на Меѓународната организација за заштита на животни (OIPA - Organisation Internationale pour la Protection des Animaux, Придружник на Одделот за јавно информирање на ООН), со седиште во Милано/Италија. Овој коментаторски документ е изготвен и презентиран во Скопје, декември 2013 год.

[2] Во оваа насока види ја и публикацијата *Нацрт-стратегија за долготрајно регулирањена популацијата бездомни кучиња – Препораки за органите на локалната самоуправа што се засноваат на етика,*

2. Домашна легислатива

Во Р. Македонија корпусот на чувањето и заштита на животните главно е регулиран со **Законот за заштита и благосостојба на животните** (Сл. весник на РМ 13/2007 и 136/11), како и со низа други „помошни закони“ кои содржат само некои попатни одредби поврзани со чувањето и третманот на домашните миленици. Според матичниот закон под благосостојба се подразбира „физичката и *социјалната состојба* на животните што се постигнува со исполнување на условите утврдени со овој закон за засегнатите видови животни - вклучувајќи, но не ограничувајќи се на: сместувањето, животната средина, исхраната, медицинската нега и социјалниот контакт“ (чл. 3, ст.2, ал.1 од ЗЗБЖ). *Слободата на движење* на животните, имајќи го предвид видот и во согласност со утврденото искуство и научно знаење, не смее да биде ограничена на начин кој ќе предизвика непотребно страдање или повреда. Доколку животното е постојано или редовно врзано или затворено, мора да му се обезбеди доволен простор за движење соодветен на неговите физиолошки и етолошки потреби во согласност со утврденото искуство и научно знаење (чл. 6, ЗЗБЖ). Исто така, оспорената законска одредба е спротивна на изречната законска забрана која вели дека „никој не смее да напушти домашен миленик“ (чл. 23, ст. 2 од ЗЗБЖ)!

Други закони кои, супсидијарно, содржат одредби битни за оваа област се: *Законот за идентификација и регистрација на животни* (Сл. весник на РМ - 69/2004 и 81/07) – особено чл. 2 и чл. 16; *Законот за ветеринарно здравство* (Сл. весник на РМ - 113/2007 и 67/10, 24/11, 136/11) – особено чл. 3, чл. 49 и чл. 92–94; *Законот за јавна чистота* (Сл. весник на РМ, 111/2008) – особено чл. 19, ст.1, ал.12; *Законот за прекршоците против јавниот ред и мир* (Сл. весник на РМ, 66/2007) – особено чл. 7, чл. 9 и чл. 29; како и *Кривичниот законик на РМ* (Сл. веник на РМ - 37/1996 и 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 139/08, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13 и 28/14) – особено чл. 205, ст.2 и чл. 233 од КЗ.

ефикасност, економска исплатливост и здравствена заштита; Здружение за заштита на животни „Анима Мунди“, Скопје, 2012.

2.

ПРОТИВУСТАВНОСТА И ПРОТИВЗАКОНИТОСТА НА ОСПОРЕНИОТ ПОДЗАКОНСКИ АКТ

1. Цениме дека изричната забрана со која на станарот (сопственикот или закупецот на стан во колективен објект за домување), со безрезервна и изрична *ius cogens* правна норма, му се забранува чување куче е во еклатантна и неприфатлива спротивност со изричните **уставни гаранции** дека „во Р. Македонија *слободно е* се што со Уставот и закон не е забрането" (чл. 8, ст.2 од УРМ); како и со безусловната обврска дека „во Р. Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите *други прописи* со Уставот и со закон" т.е. дека секој е должен да го почитува Уставот и законите (чл. 51, УРМ).

Оттука, евидентно е дека со подзаконски правен акт (пр. одлука на совет на општина, како единица на локална самоуправа), која има карактер на општ пропис, воопшто не може да се воведува ваква или било каква друга сериозна забрана која нема своја *правна фундираност* во самиот Устав, или во најмала рака во одреден законски текст. Имено, кај нас „слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот" (чл. 54, ст.1 од УРМ). А бидејќи in concreto во случајов таква уставна или дури и законска основа отсуствува[3] – оспорената одредба не само што е противуставна, туку е и противзаконита par excellance, бидејќи и за Советот на општината - како и за сите други и колегијални или инокосни органи во РМ - важи изречната одредба дека мора да работи согласно уставот и законите, бидејќи тој не е ниту над уставот, ниту над законите.

Понатаму, оспорената подзаконска одредба е спротивна и на начелото на „правна држава" и на принципот на **владеењето на правото** (чл. 8, ст.1; ал.3 од УРМ) како загарантирана *темелна вредност* на уставниот поредок на Р. Македонија. Argumentum a fortiori, а во прилог на оправданоста и правната издржаност на оваа наша легитимна иницијатива за оценка на уставноста и законитоста на оспорената контроверзна одредба, би се послужиле и со 'прецедентното право' кое веќе го има утврдено и во повеќе наврати санкционирано Уставниот суд на РМ во некои свои касаторни одлуки. Ова дотолку повеќе што, од досегашните одлуки и решенија на Уставниот суд *правната сигурност на граѓаните* на РМ е дел од фундаменталнито начело на *Rule of Law*, односно составен и нераскинлив дел кој е инкорпориран во овој авторитативе правен стандард. Имено, според едно постоечко мислење (*opinio iuris*) на Уставниот суд, „владеењето на правото подразбира доследна примена на законските прописи кои треба да се општи, точно одредени и недвосмислено формулирани правила" – а не непрецизни,

---

[3] На пример, таква забрана не постои во *Законот за домување* (Сл. весник на РМ - 99/2009 и 57/10, 36/11, 54/11, 13/12, 55/13, 163/13).

непропорционални, малициозни или контрадикторни одредби,[4] кои згора на сè имаат карактер на подзаконски акт.

2. Цениме дека изричната забрана со која на станарот (сопственикот или закупецот на стан во колективен објект за домување), со безрезервна и изрична ius cogens правна норма, му се забранува чување куче е во еклатантна и неприфатлива спротивност со **правото на сопственост** (ius dominium / proprietas). Имено, *приватната сопственост*, како plena in re postestas, е утврдена како стожерно субјективно право кое спаѓа во групата „економски слободи и права на граѓаните“. Тоа означува право на граѓанинот да поседува одреден движен и/или недвижен имот – и тоа на апсолутен начин (без обврска за полагање сметка на било кого за начинот на користењето на ова свое природно право), исклучив начин (исклучувајќи ги сите други субјекти, па дури и државата, од располагањето со нештото кое му припаѓа) и сталeн начин (можност трајно да располага со сопственоста, па дури и постхумно).[5]

Оттука, се гледа дека сопственоста не е само однос на сопственикот кон неговата ствар, туку е и *однос помеѓу сопственикот и другите сограѓани*, а во врска со дадена ствар (во случајов: однос на соспственикот на стан во колективна станбена зграда кој чува куче како домашен миленик vis-à-vis останатите соседи или станари на објектот кој е во етажна сопственост). Со други зборови, оспорената одредба за ограничување на станарите на зграда да чуваат кучиња не го исполнува уставниот услов дека „сопственоста создава права и обврски и треба да служи **за добро на поединецот и на заедницата**“ (чл. 30, ст.2 од УРМ и чл. 3 од *Законот за сопственост и други стварни права* [Сл. весник на РМ - 18/2001 и 92/08, 139/09, 35/10]). Оспорената одредба не е ниту за „доброто на поединецот“ – бидејќи со неа директно се нарушуваат специјалните односи кои досегашните иматели на кучиња кои живеат во зграда ги имаат со своите миленици (пр. емотивна приврзаност, перманентна долгогодишна грижа и сл.); а, од друга страна, таа не е ниту за „доброто на заедницата“ бидејќи во иднина, откако чувателите на кучиња би ги испуштиле своите миленици, би се создал друг проблем кој е поголем за заедницата и се коси со јавниот интерес – а тоа е зголемување на бројот на бездомните кучиња и намалување на безбедноста на граѓаните при движењето по улица.

Оправдано сметаме дека оспорената одредба е спротивна на уставниот услов за ограничување на сопственоста кој, како conditio sine qua non, предвидува дека „никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за **јавен интерес утврден со закон**“ [чл. 30, ст.3 од УРМ и чл. 5, чл. 9–11 од ЗСДСП] – и тоа по две основи: (а) воопшто не постои *јавен интерес* за оваа „превентивна мерка“ т.е. забрана, односно - како што видовме погоре - јавниот интерес е да има што повеќе здомени, а не бездомни кучиња; и (б)

[4] Цит. сп. *Решение на Уставен суд на РМ* - У.бр. 77/11 (6.VII.2011); т.6, стр. 6.

[5] Светомир Шкариќ и Гордана Силјановска - Давкова, *Уставно право*, УКИМ, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2007, 423–426.

уште помалку тој наводен „јавен интерес“ е *законски утврден* т.е. нема никаква легислативна одредба што упатува на можноста од носење на ваква непропорционална забрана!

Спорната одредба, која директно задира и ја оневозможува т.е. ограничува приватната сопственост на станарите по две основи (1. Забрана за чување куче; и 2. Ограничување на користењето, плодоуживањето и располагањето со својот сопствен стан), е директно спротивна и на темелната вредност која алудира на изградба на уставен и политички систем кој ќе се грижи за „**правната заштита на сопственоста**“ (чл. 10, ст.1, ал.6 од УРМ и чл. 6–7 од ЗСДСП).

И конечно, спорната одредба – преку проблемите кои дополнително и *pro futuro* се очекува да ги создаде - е директно спротивна и на **темелните вредности** на нашиот демократски уставен поредок: (а) *хуманизмот*; (б) уредување и *хуманизација на просторот*, заштита и унапредување на животната средина и на природата; и (в) почитувањето на општо прифатените цивилизирани норми на *меѓународното право* [чл. 10, ст.1, ал.8, 10 и 11 од УРМ].

3. Од друга страна, пак, **правото на приватност** (ius privatum), **станарското право** (ius habitatio)[6] и **правото на неповредливост на домот** (ius domus) се едни од поновите цивилизирани лични / индивидуални / персонални / приватни / граѓански / цивилни / универзални / природни слободи и права на човекот и граѓанинот, кои уште се нарекуваат и „императивни, морални или негативни“ затоа што ја негираат моќта на државата или на било кои корпоративни здруженија и организации да задираат во неприкосновената сфера на човековата интима и приватност. Со други зборови, тие означуваат право на секој човек на достоинствен, слободен и спокоен „личен и семеен живот“, односно на свој автентичен светоглед и *животен стил* (life-style) кој тој би го градел врз основа на сопствените, а не на туѓите критериуми и вредности! Оттука, [не]чувањето на еден или повеќе домашни миленици, од ист или од различен вид, се третира како суверено право на граѓанинот кое дискутабилно е дали може да биде ограничено дури и со закон, а камоли со подзаконски акт на општината, како единица на локална самоуправа. Имено, согласно нашето позитивно и објективно важечко уставно право „Правото на неповредливост на домот може да биде ограничено <u>единствено со судска одлука</u>“ (чл. 26, ст.2 од УРМ) – што алудира на тоа дека, при една хипотетичка ситуација, кога станарот чува куче кое ги вознемирува соседите, тие имаат неприкосновено право со тужба да бараат од судот заштита на своето владение или сопственост – но, само во конкретна проблематична т.е. спорна ситуација (пр. Actio rei vindicatio или Actio negatoria). Со други зборови, преекстензивна и драстично непропорционална е регулативата дека секое куче кое се чува во стан, априори е штетно за мирот и спокојството на соседите, бидејќи најголем дел од домашните кучиња се сосема мирни и дресирани, па воопшто не им додеваат на соседните станари.

[6] Повеќе кај Родна Живковска, *Стварно право – Книга I*, Европа 92, Скопје, 2005, 88-95.

Доколку, пак, им го нарушуваат мирот – за тоа постојат правни механизми за заштита, кои во овој случај противправно и на недопустлив начин се суспендирани со подзаконски правен акт (одлука на Совет на општина)!?

4. Оспорената одредба на Одлуката е спротивна и на т.н. **антидискриминаторска клаузула** – бидејќи според нашиот Устав (1991), граѓаните на Р. Македонија се наполно *рамноправни* во уживањето слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба, односно тие „се еднакви пред Уставот и законите" (чл. 9, УРМ). Ограничувањето на слободите и правата во никој случај не може да биде *дискриминаторско* по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (чл. 54, ст.3 од УРМ). Оттука, евидентно е дека одлуката воведува двојна дискриминација: а) на луѓето – одделувајќи ги оние кои живеат во индивидуални станбени објекти [куќи], кои ќе имаат право на чување две кучиња, додека етажните сопственици на колективни станбени објекти [станови] ќе немаат можност за чување ниту на едно куче како домашно милениче; и б) на животните – одредувајќи забрана на чување само на куче во стан, додека оваа забрана воопшто не се однесува и на некои други животни кои потенцијално би можеле да го реметат мирот на соседите (на пример: мачки, канаринци, папагали и други „гласни" домашни миленици).[7]

5. Конечно, цениме дека оспорената одредба на Одлуката е спротивна и на уставно постулираниот **принцип на граѓанска партиципативност** – бидејќи „граѓанинот има право да биде запознат со човековите права и основни слободи и активно да придонесува, поединечно или заедно со други за нивно унапредување и заштита" (чл. 50, ст.3 од УРМ). Во случајов, и покрај препораките на соодветните меѓународни експерти, како и покрај јавните повици на специјализираните невладини организации и активистички *граѓански здруженија* за заштита на животните – тие воопшто не се консултирани при носењето на ваквата скандалозна Одлука, иако истите располагаат со соодветен стручен и научен капацитет за стратешко планирање за изнаоѓање решенија на вакви сензитивни прашања. Имено, усвојувањето на правни решенија поврзани со чување и заштита на домашните миленици преку учество на соодветните релевантни асоцијации е долгогодишна европска практика и не само што е потребно, туку и во вакви случаи е неопходно. Кога овие закони би се носеле низ призмата на овие граѓански организации тие би биле далеку поразбирливи, подолготрајни и нема толку често да подлежат на амандмански интервенции.[8]

---

[7] Види подетално и *Законот за спречување и заштита од дискриминација* (Сл. весник на РМ – 50/2010).

[8] Споредбено гледано, граѓанските организации имаат законски загарантирано право на учество при креирањето на политиките и нормативите за заштита на животните речиси во сите развиени европски земји: Италија, Белгија, Холандија итн.; како и во некои балкански земји од соседството: Бугарија, Хрватска, Босна и Херцеговина.

***

In finito, поради сѐ што е наведено погоре сметаме дека оваа, очигледно антиконституционална и конфузна подзаконска одредба која е <u>инкомпатибилна со нашиот демократски уставен поредок</u>, земајќи ја предвид **јавната полза** (*utilitas publica*) и **правичноста** (*aequitas*) од тоа дејствие, треба што побрзо да биде касирана и повеќе да не постои во нашиот правен систем како противуставна, крајно штетна и изразито непропорционална.

При комуникацијата со Вашите служби, како подносители, БАРАМЕ да бидеме перманентно, навремено и **писмено известени** за понатамошното постапување, како и за исходот од оваа иницијатива – согласно чл. 13 и чл. 22, ст.1-2 од Вашиот *Деловник за работа* (1992).

FIAT IUSTITIA
PEREAT MUNDUS

Здружение „Анима Мунди“

С к о п ј е
25 февруари 2014

Стојче Велковски

(Претседател)

Изработил: м-р Димитар Апасиев

У.Број: 48/2014-0-1
Дата на Донесување: 13.05.2015

Вовед

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 13 мај 2015 година, донесе

О Д Л У К А

Текст

1. СЕ УКИНУВА членот 176 од Одлуката за комунален ред на Општина Штип бр.07-8437/1 од 5 ноември 2013 година („Службен гласник на општина Штип" бр.16/2013) донесена од Советот на општина Штип.

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

3. Уставниот суд на Република Македонија по повод иницијатива на Здружението за заштита на животните „Анима Мунди" од Скопје со решение У.бр.48/2014 од 4 март 2015 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на членот 176 од Одлуката означена во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со Уставот, со Законот за комунални дејности и со Законот за локалната самоуправа.

4. Судот на седницата утврди дека, врз основа на член 12 став 2 од Законот за комуналните дејности („Службен весник на Република Македонија" бр.95/2012 и член 21 став 1 точка 10 од Статутот, Советот на општина Штип на 5 ноември 2013 година донел одлука за комунален ред на општина Штип. Одлуката е заведена под бр.07-8437/1 од 5 ноември 2013 година.

Во оспорениот член 176 став 1 од Одлуката е определено дека, на подрачјето на општина Штип во круг на едно домаќинство може да се чува до две кучиња под услов истите да бидат регистрирани во надлежна ветеринарна институција и редовно вакцинирани.

Според ставот 2 од членот 176 од Одлуката, сопствениците на кучиња се должни своите кучиња да ги држат во сопствените дворни места.

Во ставот 3 од членот 176 од Одлуката е определено дека, кучето може да се изведе надвор од дворното место само со кошница на устата и врзано со каиш.

Сопственикот на кучињата е должен сместувањето и чувањето на кучињата да го уреди на начин што нема да пречи на мирот и спокојството на соседите (став 4).

Не е дозволено чување на кучиња со ќут на постојано лаење и завивање (став 5).

Не е дозволено чување на кучиња во згради и во нивните дворови, осен чување кучиња за кои сопственикот има прибавено писмено одобрение на куќниот совет на колективната станбена зграда (став 6).

5. Според член 8 ставови 1 алинеи 1, 3 и 9 од Уставот на Република Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и локалната самоуправа, се едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 9 од Уставот, 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 од Уставот, во Република Македонија законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според Амандман XVII на Уставот, во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Според член 20 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002), општините, во рамките на законот, во согласност со начелото на супсидијарност, имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт.

Според член 21 став 2 од овој закон, општините самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со овој или друг закон и се одговорни за нивното вршење.

Листата на надлежности на општината е утврдена во член 22 став 1, при што во точката 5, како работи чие вршење е во надлежност на општината, се утврдени и комуналните дејности. Според ставот 2 на овој член, надлежностите од ставот 1 на овој член се извршуваат согласно со стандардите и постапките утврдени со закон.

Вршењето на комуналните дејности е уредено со Законот за комунални дејности („Службен весник на Република Македонија“ 95/2012, 163/2013 и 42/2014).

Во членот 1 од Законот за комунални дејности е определено дека, со овој закон се уредуваат основните услови и начинот на вршење на комуналните дејности, финансирањето на комуналните дејности, финансирањето на изградбата и одржувањето на објектите на комуналната инфраструктура и други прашања од значење за комуналните дејности.

Заради подетално уредување на односите во комуналните дејности, утврдени со овој закон, советот на општините, односно Советот на градот Скопје донесува одлука за комунален ред и мерки за нејзино спроведување, според членот 12 став 2 од наведениот закон.

Според членот 12 став 3 алинеја 8 од Законот, со одлуката од ставот 2 на овој член (меѓу другото) особено се пропишуваат услови за чување на животни и домашни миленици во дворни места на колективни и индивидуални станбени објекти во населени места.

Од анализата на цитираните одредби произлегува дека законодавецот им пренел на единиците на локалната самоуправа овластувања од областа на спроведувањето на комуналните дејности, меѓу кои и да пропишат посебни услови за чување на домашните миленици во дворните места на колективните и индивидуалните станбени објекти во населените места. Законот за локалната самоуправа (член 21 став 2 и 22 став 1) определува дека општините самостојно врз основа на стандарди и постапки утврдени во закон и во рамките на закон ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со Законот за локалната самоуправа или друг закон.

Тргнувајќи од анализата на оспорената одредба од Одлуката произлегува дека Советот на општина Штип при пропишувањето на посебните услови не се задржал на рамката дадена во членот 12 став 3 алинеја 8 од Законот за комунални дејности (пропишување на посебните услови за чување на домашните миленици во дворните места), туку отишол и понатаму. Во ставот 1 од членот 176 од Одлуката ограничен е бројот на домашните миленици-кучиња до две во едно семејно домаќинство, што значи пропишување на услови кои се однесуваат на чување на кучињата во семејно домаќинство, а не во дворни места за што има законски основ. За ваквото пропишување, според Судот, нема овластување ниту во наведениот, ниту во било кој друг закон во Република Македонија, кој го уредува прашањето по однос на третманот и бројот на домашни миленици-кучиња кои можат да бидат чувани во едно семејно домаќинство.

Под кои услови кучето се изведува надвор, односно кога истото треба да биде надвор со поводник и со заштитна маска е определено во Законот за заштита и благосостојба на животните (Службен весник на Република Македонија бр.113/07) кој бил во важност во време на донесување на Одлуката за комунален ред во која е содржана оспорената одредба. Според член 23 став 2 од наведениот закон,

регистрираните кучиња кога се на јавно место треба да бидат врзани (не е предвидена заштитна маска), со исклучок на ловечки кучиња за време на лов и овчарски кучиња кои придружуваат стадо.

Законот за заштита и благосостојба на животните („Службен весник на Република Македонија“ бр.149/2014 од 13 септември 2014 год), кој влегол во сила по донесување на Одлуката за комунален ред содржи подетално уредување по однос на движењето на кучињата на јавни места, водејќи сметка и за тоа на кој вид тие им припаѓаат. Во актуелната регулатива не се среќава уредување кое налага постојано и секаде држење на кучињата на поводник или пак секое куче да мора задолжително да има заштитна маска кога се наоѓа на јавно место, како што е предвидено во членот 176 став 3 од оспорената одлука.

Според член 24 став 2 од наведениот закон, регистрираните кучиња кога се на јавно место треба да бидат врзани, со исклучок на ловечки кучиња за време на лов и овчарски кучиња кои придружуваат стадо.

Согласно член 27 став 2 од Законот, сопствениците на кучиња треба на влезната врата во дворот на видливо место да поставaт табла со која недвосмислено се укажува на присуство на куче, без разлика дали кучето или кучињата чиј е сопственик се опасни или не. Кучињата кога се на јавно место треба да бидат врзани на поводник освен кога се на јавни места каде е дозволено кучињата слободно да се движат во придружба на нивните сопственици (став 3). По исклучок од став 3 на овој член ловечки кучиња за време на лов и овчарски кучиња кои придружуваат стадо не треба да бидат врзани на поводник (став 4). Општините, општините во градот Скопје, односно градот Скопје треба да определат временски периоди и соодветно означени јавни површини каде домашните миленици во придружба на сопственикот може слободно да се движат без поводник (став 5).

Врз основа на направената анализа произлегува дека пропишувањето кучето да мора да се изведе и со кошница на устата (заштитна маска) од членот 176 став 3 од Одлуката нема свој основ во закон.

Во членот 30 од Законот за заштита и благосостојба на животните е уредено, што се подразбира под опасно куче и на кој начин се утврдува дека одредено куче е опасно. Имено, според ставот 1 од овој член од Законот, опасни кучиња се кучиња: кои без причина нападнале човек и му нанеле телесни повреди или смрт; кои се затекнати во организирана борба на животни; од одредени раси и нивни мелези кои заради нивните расни карактеристики може да претставуваат опасност за луѓето и животните и кои на тестот на социјализација се прогласени за опасни кучиња. Кучињата кои може да претставуваат опасност за луѓето и за животните се прогласуваат за опасни кучиња и се внесуваат во Регистарот на опасни кучиња кој го води соодветна Агенција (став 2). Сопственикот или одговорното лице за опасно куче треба да обезбеди услови за држење на животното соодветно за расата, потребите и карактеристичното однесување, при што вклучително треба: кучето да го чува во заграден простор или врзано и при движење кучето да го врзе на поводник и да му стави заштитна маска (став 3).

Опасните кучиња при движење треба да бидат придружувани од полнолетно лице (став 4).

Сопствениците или одговорното лице за опасно куче кои ги прекршиле одредбите на ставовите 3 и 4 од овој член и одредбите утврдени во прописот од став 7 од овој член треба да поминат соодветна обука во однос на чување и одгледување опасни кучиња организирана и спроведена од страна на Агенцијата. Трошоците за спроведување на обуката се на товар на сопствениците или одговорното лице (став 5).

Кучињата кои се затекнати во организирана борба со кучиња се одземаат и привремено сместуваат во прифатилиште за бездомни кучиња или на друго соодветно место заради нивна изолација, опсервација и спроведување на потребните мерки предвидени со прописите од областа на ветеринарното здравство. На кучињата им се спроведува тест за социјализација за утврдување на агресивност. Доколку се утврди дека кучето не е агресивно, по спроведување на мерките согласно прописите од областа на ветеринарното здравство, тоа се нуди за вдомување или се еутаназира во случај кога се исцрпени сите можности за вдомување но не подоцна од 30 дена сметано од денот кога е спроведен тестот за социјализација. Доколку се утврди дека кучето е агресивно, кучето се еутаназира. Трошоците направени за спроведување на овие постапки се на терет на сопствениците односно лицата кои се затекнати во организираната борба со кучиња (став 6).

Директорот на Агенцијата ги пропишува расите на кучиња кои се прогласуваат за опасни кучиња по претходно добиено мислење од Комисијата за заштита и благосостојба на животните, начинот на спроведување и содржината на обуката за сопствениците на опасни кучиња, начинот на спроведување на тестот за социјализација, формата и содржината на Регистарот на опасни кучиња, како и висината на трошоците за спроведената обука (став 7).

Во членот 33 од Законот е уредено на кој начин се спроведува и од кои стручни лица тест за социјализација на кучињата, по што одредено куче може да се прогласи за опасно.

Имајќи ја предвид цитираната регулатива Судот оцени дека општата забрана на Советот на општината Штип за чување на куче кое постојано лае или завива од оспорениот член 176 став 5 од Одлуката, исто така нема законска основа. Ова особено поради околноста што со Законот за заштита и благосостојба на животните е определена целата постапка за утврдување на околност дали одредено куче е опасно од страна на овластена Агенција, па останува нејасно врз основа на кои показатели општината утврдува дека станува збор за домашен миленик што постојано лае и завива за да се забрани негово чување.

Според Судот, пропишувањето на Советот на општината Штип од членот 176 став 6 од Одлуката, прибавено писмено одобрение на куќниот совет на колективната станбена зграда за чување на кучиња во згради и во нивните дворови, нема

основа во закон. Имено, од анализата на одредбите од Законот за домување („Службен весник на Република Македонија“ бр.38/2012) кој ги уредува прашањата од областа на домувањето во станбени згради произлегува дека наведениот закон воопшто не предвидел писмено одобрение на куќниот совет за чување на домашен миленик, од каде вакво одобрение не може да пропише ни единицата на локалната самоуправа.

Врз основа на направената анализа на изнесената регулатива произлегува дека единиците на локалната самоуправа можат да ги реализираат пренесените овластувања за пропишување, односно доуредување на условите за чување на животни и домашни миленици исклучиво по однос на дворните места. Во Законот за локалната самоуправа, Законот за комуналните дејности, Законот за заштита и благосостојба на животните, Законот за домување и други закони не се наоѓа пренесено овластување за единиците на локалната самоуправа да ги доуредат: бројот на домашните миленици кои можат да бидат чувани во едно семејно домаќинство, начинот на нивното движење надвор од дворните места, барањето на посебно одобрение за чување на миленик од куќниот совет или пак да забрани чување на куче кое постојано лае и завива надвор од законски предвидена процедура.

Членот 8 став 1 алинеја 3 и членот 51 од Уставот налагаат во правниот поредок да егзистираат јасни недвосмислени норми, кои меѓусебно се усогласени според рангот на нормативната хиерархија, што овде не е случај, од каде произлегува дека оспорената одредба од Одлуката не е во согласност со наведените уставни одредби. Со оглед на тоа што Советот на општина Штип со оспорениот член 176 од Одлуката излегол надвор од рамките дадени во членот 12 став 3 алинеја 8 од Законот за комунални дејности и членовите 21 став 2 и 22 став 1 од Законот за локалната самоуправа, Судот оцени дека оспорената одредба не е во согласност и со означените законски одредби.

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

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

У.бр.48/2014
13 мај 2015 година
С к о п ј е

ПРЕТСЕДАТЕЛ
на Уставниот суд на Република Македонија
Елена Гошева

Линк:
http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf/ffc0feee91d7bd9ac1256d280038c474/86a72f5c80fb9a1ec1257e5800336001?OpenDocument