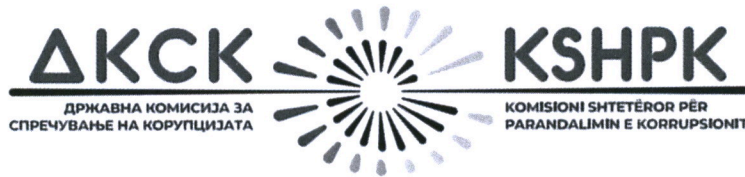




РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT



Бр. 11-1753/3
06-05-2026 2026 година
Скопје

ДО
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЕНЕРГЕТИКА, РУДАРСТВО И МИНЕРАЛНИ СУРОВИНИ
ул.„Македонија,, бр.27
1000 Скопје

Врска: Ваш број 02-7453/3 од 08.04.2026 година

ПРЕДМЕТ: Мислење по предлог на закон за користење на енергијата од обновливи извори

Почитувани,

До Државната комисија за спречување на корупцијата на ден 15.04.2026 година од страна на Министерството за енергетика, рударство и минерални сировини доставено е Барање на мислење на предлогот на закон за користење на енергијата од обновливи извори Наш бр.11-1753/1 од 15.04.2026 година.

По разгледување на доставениот предлог-текст од аспект на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (“Службен весник на Република Македонија” бр.12/19) Државната комисија го дава следното

МИСЛЕЊЕ

Со предлогот на законот за користење на енергијата од обновливи извори се утврдува јавниот интерес, националните задолжителни цели, мерките за поддршка, договорот за купопродажба на електрична енергија од обновливи извори, правата и обврските кои произлегуваат од односот потрошувач-производител и снабдувач, вклучително и колективен потрошувач-производител. Воедно, се уредуваат критериумите на одржливост и намалување на емисиите на стакленички гасови од биогорива, биотехности и горива од биомаса, лиценцирање

Адреса: ул. Пресвета Богородица број 3, 1000 Скопје - Република Северна Македонија
Adresa: rr. Presveta Bogorodica nr.3, 1000 Shkup - Republika e Maqedonisë së Veriut

email: contact@dksk.org.mk

тел/tel: +389 2 3248 930

<http://www.dksk.mk>

на инсталатери, упис во регистарот на електроцентрали и постројки, надзор над спроведување на законот, како и други прашања од оваа област.

Според образложението кон предложениот закон, со донесување на Законот за енергетика („Службен весник на Република Северна Македонија, бр.101/25) со кој се изврши транспонирање на пакетот за чиста енергија, создадени се законски предуслови за вклучување на енергетските системи и пазари на електрична енергија и гас како составен дел на регионалните пазари и на пазарите на Европската Унија за електрична енергија и гас. Покрај обврската за транспонирање на законодавството на Европската Унија, доуредувањето на оваа област е наметнато од новите развојни потреби во глобалниот и домашниот енергетски сектор, со цел да се обезбеди заштита на сигурноста во снабдувањето со енергијата, да се испочитуваат обврските преземени со ратификација на договорите, но и да се постигнат националните задолжителни цели.

Имајќи го предвид наведеното, Државната комисија без да ја оспорува основаноста и потребата од донесување на законско решение, изврши антикорупциска проверка на предложениот законски текст и со примена на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, наиде на постоење на регулаторни ризици од корупција за кои препорачува да бидат надминати со цел подобрување на предложениот текст.

1. Во член 7 од предлогот на законот со поднаслов „Мерење на потенцијалот на ветерна енергија,“ се уредува постапката што ја спроведува Министерството при издавање на одобрение за мерење.

Согласно став (5) од овој член, доколку се исполнети условите од барањето, Министерството издава одобрение во рок од 30 дена.

Во случај кога кон барањето, подносителот нема да достави целосна документација и истата нема да ја комплетира ниту во дополнително определениот рок од осум дена, согласно ставовите (6) и (7) од овој член, министерот донесува решение со кое се одбива барањето.

Со анализа на наведените одредби, се констатира дека во предложениот текст има нееднаков пристап, односно за иста работа доколку се издава одобрение, истото го донесува Министерството, а во случај кога се одбива барањето, решението го донесува министерот.

Според Државната комисија, наведените одредби не обезбедуваат единствена структура и нејасно е од кои причини предлагачот направил ваква дистинкција.

Согласно член 52 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 51/11 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19, 110/19 и 121/24):

- „(1) Министерот може да овласти државен службеник да донесува решенија во управните работи.
- (2) Министерот може да овласти државен службеник да потпишува акти, да решава за определени прашања и да врши други работи од надлежност на министерството, освен за акти и работи кои во согласност со закон се во надлежност на министерот.,,

Со примена на овој член од Законот за организација и работа на органите на државната управа, Државната комисија утврди дека при практичната примена на одредбите од предложениот законски текст, при издавање на одобрение, министерот може да овласти државен службеник кој ќе го потпише решението, додека пак во случај кога се одбива барањето, решението го потпишува исклучиво министерот. Според Државната комисија спорно е и нејасно кои се причините во предложениот текст да се направи ваква дистинкција при донесување на решение во иста постапка и ова да се става во корелација со крајниот исход на постапката. Државната комисија препорачува да се преиспита одредбата од предложениот текст, во насока на почитување на начелото на еднаков пристап.

2. Во членот 8 со поднаслов „Изменување на одобрение,, од предлогот на законот се уредува постапката што ја спроведува Министерството по поднесено барање за измена на веќе издаденото одобрение, заради промена на диспозицијата на ветерните генератори, типот на ветерниот генератор, локацијата на мерен уред и бројот на мерни уреди.

Во случај кога кон барањето, подносителот нема да достави целосна документација, министерот донесува решение со кое се одбива барањето и против истото согласно став (7) од овој член може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

2.1. Преку извршена компаративна анализа на член 8 со претходниот член 7 од овој предлог на закон, се утврди дека предлагачот на различен начин го уредува правото да се поднесе правно средство против донесено решение.

Така, согласно член 7 став (8), во случај кога се одбива барањето за мерење, против решението може да се поднесе жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен, додека пак со примена на член 8 став (7) против решението со кое се одбива

барањето за измена на одобрението, може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

Државната комисија утврди дека во двата анализирани члена од предложениот текст, постапката се води пред Министерството како првостепен орган и решението го донесува министерот, па оттука спорно е и нејасно поради кои причини предлагачот одлучил во постапки кои се однесуваат за иста, односно слична работа, да бидат предвидени различни правни средства против донесено решение за одбивање на барањето.

Се препорачува овој регулаторен ризик од корупција да се надмине со еднаков пристап, со што ќе се обезбеди правна сигурност и еднаквост.

2.2. Забелешката од точка 1 на ова мислење се однесува и на овој член од предлогот на законот.

Воедно наведената забелешка се однесува на сите преостанати членови во предлогот на закон кои се уредени на овој начин.

3. Во член 10 став (3) со поднаслов „Доставување на резултати од мерење и прибирање на податоци на потенцијалот на ветерната енергија,“ од предложениот закон уредено е дека правното лице – носител на одобрение, за времето кога е издадено, изменето, односно продолжено одобрението, до Министерството најдоцна до 15 во тековниот месец, за претходниот месец доставува резултати од мерењата на ветерната енергија, а во случај на недоставување на резултати од мерењата на определен простор, двапати во текот на една календарска година, на правното лице со решение му се одзема одобрението.

Во вака формулираната одредба се констатира дека предлагачот на законот пропуштил да уреди кој го донесува ова решение, во кој рок, односно не ги уредил сите аспекти и фази во постапката, иако во претходните одредби со кои се уредува издавањето на одобрение за мерење на потенцијалот на ветерната енергија, за изменување и продолжување на одобрението, предлагачот тоа го пропишал.

Оттука, начинот на кој е уредена одредбата преку неидентификуван опсег на сите фази во постапката претставува регулаторен ризик од корупција.

Според Државната комисија овој регулаторен недостаток ќе се надмине доколку предлагачот ја уреди постапката на идентичен начин како во претходните одредби, со што ќе се ограничи можноста за искористување на дискреционото право, а со јасно определување на рокот во кој ќе се донесува решението за одземање на одобрението, се отстранува можноста за појава на т.н. „молшење на администрацијата“.

4. Во член 14 став (2) со поднаслов „Тригодишен план и определување на квоти за доделување на мерки за поддршка, уредено е дека Министерството врз основа на проценка на долгорочното влијание на мерките за поддршка изработува предлог на тригодишен план, за кој спроведува јавни консултации и подготвува извештај со резиме од спроведениот консултативен процес.

Евидентно е дека со предложениот текст не се навлегува подетално што опфаќаат овие консултации со јавноста, како временски рок, учесници и др. Овие одредби треба да овозможат инклузивност и партиципативност на јавноста во оваа област и постапки, но ова може да остане само декларативно залагање со цел формално-правно да биде запазена оваа фаза, што претставува регулаторен ризик.

Оттука, потребно е во оваа насока да се доуредат овие одредби или на пример со една упатна одредба да се пропише дека овие консултации ќе се остваруваат преку одржување на работни состаноци, јавни расправи, работни групи во определен временски период, учество на експерти од областа, заинтересирани граѓански организации, институции и слично. На овој начин ќе се овозможи поголема транспарентност, запознавање на јавноста со сите измени и дополнувања во оваа област која брзо се развива, но и ќе претставува доказ за проактивен пристап кон надминување на проблемите во делот на отчетноста и транспарентноста од страна на граѓанското општество. Воедно на овој начин ќе се ограничи големата дискрециона моќ на министерот.

5. Во Глава IV. Повластена тарифа со поднаслов „Постапка за доделување на повластена тарифа, во член 28 став (5) од предложениот закон се уредува постапката за доделување на повластена тарифа, па доколку истата се спроведува за однапред определена локација, закупот на земјиште во државна сопственост или користењето на природното богатство за најповолните понудувачи, се врши согласно закон.

Според Државната комисија во наведената одредба користењето на изразот „согласно закон,“ претставува нејасна референца како регулаторен ризик, заради несоодветната формулација и недостатокот од јасност за субјектот кој треба да го примени законот во конкретниот случај при практичната примена на овие одредби. Баквата неодреденост може да се надмине доколку одредбата која упатува на примена на закон, ќе содржи опис на соодветната област која се уредува со тој закон.

6. Во член 36 став (7) со поднаслов „Комисија за спроведување на аукција,, уредено е дека на членовите на Комисијата им следува месечен надоместок за извршената работа, соодветен на обемот и сложеноста на работата кој не е поголем од една десетина од просечната месечна нето-плата исплатена во Републиката, а се исплаќа за месеците во кои се спроведува аукцијата.

6.1. Од наведената одредба евидентно е дека не се содржани поблиски мерливи критериуми за да се утврди на кој начин ќе се определува надоместокот за истиот да биде соодветен на „обемот и сложеноста на работата,, со што се утврди дека при уредување на оваа одредба, предлагачот не ги опфатил сите потребни аспекти.

Ваквата недоуреденост претставува правна празнина како регулаторен ризик од корупција, од причина што остава можност за различна примена и искористување на дискреционото право. Од друга страна, во случај кога не се опфатени сите неопходни аспекти кои треба да бидат пропишани, односно во отсуство на поблиски критериуми со кои ќе се утврди дали некој надоместок е соодветен на завршената работа, се намалува можноста за одговорност и отчетност, како и контролниот механизам.

Оттука, се препорачува да се определат поблиски критериуми за исплата на надоместокот.

6.2. Во врска со став (5) на овој член со кој се пропишува дека во случај на сомневање или постоење на судир на интереси согласно закон, претседателот и членовите на комисијата се должни да го информираат Министерството, Државната комисија ја дава истата забелешка наведена во точка 5 од ова мислење.

7. Во Глава XIV. со наслов Лиценцирање на инсталатери и упис во Регистарот на електроцентрали и постројки од ОИЕ со поднаслов Лиценцирање на инсталатери, со член 92 став (9) пропишано е дека: „Испитот за инсталатери го спроведува комисија формирана од министерот која се состои од најмалку три члена, од редот на вработените во Министерството и надворешни стручни лица, со стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен на образование од областа на електротехниката или машинството.....друго?“

7.1. Според Државната комисија во наведената одредба е определен најмалиот број на членови од кои може да се состои комисијата, но не е определена горната граница, односно не е определен најголемиот број на членови што може да ја сочинува комисијата, при што ваквиот начин на уредување одредбата остава

можност за широко толкување и искористување на дискреционото право за субјективни цели.

Воедно, не е јасно определено колку од членовите на комисијата се од редот на вработените, односно независни стручни лица, со што ова зависи исклучиво од дискреционото право на министерот кој ја формира комисијата.

Заради наведеното упатно е предлагачот јасно и недвосмислено да го определи бројот и составот на комисијата, па доколку предлагачот остане и понатаму на одлуката да биде определен најмалиот број на членови во предложениот текст, упатно е да биде определен и најголемиот број на членови, но притоа и да определи од кои околности ќе зависи бројот на членови. Воедно, потребно е предлагачот јасно да определи колку од членовите на комисијата се од редот на вработените во Министерството, односно се надворешни стручни лица.

7.2. Во врска со начинот на определување на надоместокот во став (13) од овој член, Државната комисија ја дава истата забелешка наведена во точка 6 од ова мислење.

8. Во член 93 со поднаслов „Упис во Регистар на електроцентрали од ОИЕ и постројки кои произведуваат електрична енергија од обновливи извори,“ од предложениот закон уредено е дека производителот на енергија од обновливи извори должен е во рок од 30 дена од денот на добивање на лиценцата за вршење на енергетска дејност, односно постројката да ја впише електроцентралата од ОИЕ, односно постројката во Регистарот на електроцентрали од ОИЕ и постројки кои произведуваат енергија од обновливи извори.

Согласно став (3) од овој член, уписот се врши врз основа на поднесено барање за упис и увид на терен извршен од комисија формирана од министерот надлежен за енергетика. Оваа комисија ја утврдува фактичката состојба и за извршениот увид составува записник, врз основа на кој се врши уписот.

8.1. Според Државната комисија предлагачот на законот пропуштил да ги дефинира сите фази во оваа постапка, односно не е определен составот и бројот на комисијата, не е утврдено дали може да се одбие барањето за упис и со каков акт од причина што уписот се врши врз основа на составен записник согласно став (5) од предложениот текст. Понатаму, нема обезбедено правна заштита во случај на одбивање на барањето за упис, односно одредбите и за други фази од оваа постапка не се целосно доуредени. Воедно се утврди дека предлагачот во став (8) предвидел донесување на правилник, но со истиот не е опфатена оваа комисија, туку се однесува на формата и содржината на Регистарот на електроцентрали од ОИЕ и

постројки кои произведуваат енергија од обновливи извори и начинот на негово водење.

Имајќи предвид дека извршениот увид од страна на комисијата и утврдената фактичка состојба е од суштинска важност за упис во Регистарот, се оцени дека недоуреденоста во овој член претставува правна празнина како регулаторен ризик, што може да продуцира непредвидени последици при практичната примена.

Оттука, Државната комисија препорачува наведените одредби да се доуредат.

8.2. Согласно став (6) од овој член, на членовите на комисијата им следува паричен надоместок во висина која ја определува министерот со решение и притоа е определено дека не може да го надмине износот од една десетина од просечна нето плата исплатена во Република Северна Македонија за претходната година според податоците од Државниот завод за статистика.

Од вака пропишаната одредба, евидентно е дека предлагачот пропуштил да определи поблиски критериуми за определување на висината на надоместокот, како на пример број на извршени увиди, динамика, ефикасност, со што би се ограничило големото дискреционо право кое му е овозможено на министерот како регулаторен ризик.

Во контекст на наведеното се препорачува да се доуреди одредбата, со цел да се минимизира можноста од ризик од корупција.

9. Во ГЛАВА XV. со наслов НАДЗОР поднаслов Инспекциски надзор во член 95 став (1) уредено е дека инспекциски надзор врз спроведувањето на овој закон вршат Државниот инспекторат за енергетика, рударство и минерални сировини, Државниот инспекторат за животна средина, Државниот пазарен инспекторат и Државниот инспекторат за земјоделство.

Согласно предложениот закон, дури четири инспекциски служби вршат надзор над спроведување на овие одредби, што Државната комисија го оценува како позитивно решение од аспект на постоење на контролен механизам и одговорност на сите опфатени чинители. Од друга страна, иако е неспорно дека секоја инспекциска служба има надлежност утврдена со закон, ниту во прекршочните одредби, ниту во останатите одредби на предложениот текст, не се препознава која инспекциска служба во кои случаи има обврска да постапува.

Недостатокот на јасно одредени и прецизни одредби, односно присуството на двосмислени одредби, овозможува различно толкување на законот и различна примена од страна на ентитетите кои се опфатени со истиот.

Со цел надминување на вака утврдениот ризик, Државната комисија смета дека е потребно одредбите за инспекциски надзор да се доуредат, односно да се

прецизира за кои одредби од предлогот на законот секоја од четирите инспекциски служби има обврска да врши инспекциски надзор.

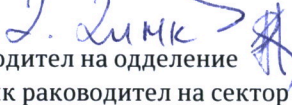

Со цел да се минимизираат ризиците од корупција и судир на интереси кои може да резултираат со примена на предложениот закон, од аспект на примена на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, Државната комисија за спречување на корупцијата го доставува предметното мислење.

Воедно се укажува на потребата навремено да се достави известување за преземените активности во насока на надминување на утврдените регулаторни ризици, односно образложение за препораките кои не се прифатени.



Заменик претседател,

Софија Спасова Медарска

Изработил: Д.Д., советник 
Контролирал: А.С., раководител на одделение 
Одобрил: Б.В.Б., помошник раководител на сектор 