

**У.Број:** 21/2016-0-0

**Дата на Донесување:** 05.10.2016

## Вовед

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 5 октомври 2016 година, донесе

# РЕШЕНИЕ

## Текст

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 4-а во целина и посебно став 1 во делот: „субјектот кој врши научно-истражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија“; став 3 во делот: „Субјектот кој врши научноистражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија“; ставот 6 во делот: „субјектот кој врши научноистражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија“ и став 8 во делот: „субјектот кој врши научноистражувачка дејност“ од Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр.130/2009, 124/2010, 18/2011, 36/2011, 54/2011, 13/2012, 144/2012, 25/2013, 70/2013, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015, 129/2015, 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/2016, 71/2016 и 132/2016).

2. Стамен Филипов од Скопје до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на целината и одделни делови од член 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр.163/2013).

Судот, заради целисходност и прегледност на правната проблематика покрената со иницијативата одлучи предмет на уставно-судска анализа да биде членот 4-а од Законот за градење означен во точката 1 од ова решение.

Во иницијативата делумно се цитира оспорената одредба, како и член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 7, член 9 став 2, член 32 ставови 1 и 2, член 51, член 55 и член 54 став 1 од Уставот и се наведува дека оспорената одредба била воведена во правниот поредок со измената на Законот од 26.11.2013 година.

Според подносителот на иницијативата, од начинот на кој биле поставени оспорените законски делови произлегувало дека, законодавецот, спротивно на членот 8 став 1 алинеја 7 и членот 55 ставови 1 и 2 од Уставот му давал на субјектот кој врши научно-истражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија, монополска положба во однос на другите субјекти во Република Македонија

кои, исто така, биле стручно оспособени и специјализирани во наведената област, а особено стручните физички лица на Градежниот факултет и во други слични јавни и приватни институции. Или поконкретно, како единствен субјект кој ги задоволувал наведените критериуми се јавувал само еден правен субјект, а тоа бил Институтот за земјотресно инженерство и инженерска сеизмологија (ИЗИИС), од каде истиот имал монополска положба на пазарот. Фактот се поткрепувал со податокот што и по две години од влегување во сила на Законот не се појавил ниту еден друг правен субјект кој ги задоволува погоре посочените критериуми.

Подносителот на иницијативата не се согласувал правен субјект да издава позитивно мислење за проектираниот и изведен степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата (научниот институт) со монополска положба на пазарот и смета дека издавањето на вакво мислење требало да се врши само од физичко лице кое е специјализирано од областа на земјотресното инженерство. Според него, компетентноста на издавањето на ваквите мислења се должела на квалитетните перформански на еднката (физичкото лице), а не на перформансите на правниот субјект. Оттаму, се поставувало прашањето зошто лице со долгогодишно искуство од оваа област да не може да издава позитивно мислење, наспроти лице вработено во ИЗИИС со мало работно искуство во областа на асеизмичкото проектирање.

Притоа, за слична проблематика (проектирање-член 39 од Законот за градење) овластување за проектирање се издавало од страна на Комората на овластени инженери и архитекти, но само на физички лица, а не и на правни лица како што било уредено во оспорените одредби. Според подносителот на иницијативата, наведената комора требала да се здобие со овластување да издава позитивно мислење за проектираниот и изведен степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата. Притоа, подносителот се раководел од критериумот на стручност и компетентност на кандидатите за издавање на вакво овластување, а не од тоа во кој правен субјект истиот е вработен. Ова особено што Законот за работните односи и Законот за облигационите односи дозволувале хонорарна работа, надвор од работното време и од просториите на фирмата во која лицето работи, а можеби истиот бил невработен или пак пензионер.

Сето наведено значело дека со оспорените законски одредби законодавецот не обезбедил еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот како што тоа го предвидувале членот 8 став 1 алинеја 7, членот 55 ставови 1 и 2 од Уставот. Со наведеното се доведувало во прашање и уставното право на работа на голем број физички лица специјализирани во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија од членот 32 ставови 1 и 2 од Уставот.

Врз основа на сето наведено произлегувало дека оспорените законски делови не биле во согласност со член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 7, член 9 став 2, член 32 ставови 1 и 2, член 51, член 54 став 1 и член 55 од Уставот.

Подносителот на иницијативата посочува на уставно-судската практика по предметите У.бр.199/2005, У.бр.144/2007, У.бр.104/2012 и У.бр.121/2014 година и бара Судот да поведе постапка за оценување на уставноста. Воедно

предлага донесување на решение за запирање на извршувањето заради можноста од настанување на тешко отстранливи последици.

3. Судот на седницата утврди дека според член 4-а од Законот за градење, за утврдување на исполнетоста на условите од членот 4 од овој закон потребно е да се обезбеди позитивно мислење за проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата, од страна на субјект кој врши научноистражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија (став 1).

Мислењето за проектираниот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата се однесува на градежно-конструктивниот проект кој е составен дел на основниот проект и се приложува од страна на инвеститорот со барањето за добивање на одобрение за градење (став 2).

Субјектот кој врши научноистражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија е должен мислењето за проектираниот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градби со бруто развиена површина до 5.000 м<sup>2</sup> да му го издаде на инвеститорот во рок од 15 дена од приемот на барањето, односно во рок од 30 дена за градби со бруто развиена површина над 5.000 м<sup>2</sup> и за линиски инфраструктурни објекти, во спротивно се смета дека мислењето е позитивно, а ако во иднина поради непостапувањето настанат штети, обврската за надомест на штета ќе биде на товар на субјектот кој врши научноистражувачка дејност (став 3).

Мислењето за изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата се обезбедува од страна на изведувачот во текот на изградбата и по изградба на целиот конструктивен систем на градбата (став 4).

За градби наменети за индивидуално домување со бруто развиена површина до 300 м<sup>2</sup> не е задолжително мислење за изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата (став 5).

Висината на надоместокот за мислењето за проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита се утврдува во ценоник кој го донесува субјектот кој врши научноистражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија, по претходна согласност на Владата на Република Македонија и истиот се објавува во "Службен весник на Република Македонија" (став 6).

Висината на надоместокот од ставот 6 на овој член се утврдува според нивото на сеизмичка заштита, вид и категоризацијата на градбата, сеизмичката зона во која се наоѓа градбата, материјалот од кој е изведен основниот конструктивен систем на градбата, сложеноста на конструктивниот систем на градбата, пресметковната површина, должината и висината на градбата (став 7).

Доколку по завршувањето со изградбата и ставањето во употреба на градбата дојде до оштетување на градбата поради неисполнетост на условите за механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата, обврската за преземено од надомест на штета ќе биде на товар на субјектот кој врши научноистражувачка дејност (став 8).

Субјектот од ставот 1 на овој член не може да врши изработка на проектна документација, ревизија на проектна документација, изведување на градби и надзор над изградбата (став 9).

Формата и елементите кои треба да ги содржи мислењето за проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата ги пропишува министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот (став 10).

Покрај целината на цитираната законска одредба, предмет на посебно оспорување е и делот: „субјектот кој врши научно-истражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија“ содржан во ставовите 1, 3, 6 и 8 од членот 4-а од Законот.

4. Согласно член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 7 од Уставот на Република Македонија, едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија се: основните слободи и права на човекот и граѓанинот, признати во меѓународното право и утврдени со Уставот; владеењето на правото и слободата на пазарот и претприемништвото.

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 32 ставови 1 и 2 од Уставот, секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност и секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место.

Според член 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Со член 54 став 1 од Уставот е определено дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Со член 55 став 1 од Уставот, се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото, а според ставот 2 на овој член Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот. Републиката презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот.

Тргувајќи од анализата на целината на оспорениот член 4-а од Законот за градење произлегува дека законодавецот предвидел дека само субјект кој врши научно-истражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија дава позитивно мислење по однос на проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на одредени видови градби. Во одредбата не е поименично определено кој е субјектот за давање на вакво мислење, туку на општ начин е пропишано дека за оваа специфична област мислење се добива исклучиво од научен институт.

При состојба кога законската одредба не ограничува друг институт кој ги исполнува законските услови, исто така, да може да дава мислење, произлегува дека се неосновани тврдењата во иницијативата за создавање на монополска и нееднаква положба на пазарот. Оттаму, секој субјект (научен институт) кој ги исполнува законските услови и е специјализиран во областа на заштита на градбите од сеизмички влијанија, покрај ИЗИИС, може да даде мислење за стабилност, механичка отпорност и сеизмичка заштита.

Судот по однос на наводите од иницијативата за потребата други стручни правни лица (на пример: Комората на овластени инженери и архитекти) како и други стручни физички лица, меѓу кои и хонорарно вработени лица или пак пензионирани лица да можат да даваат позитивно мислење во оваа област од градењето оцени дека претставуваат наводи за креирање на норма во одредена насока, кое нешто не спаѓа во надлежност на Уставниот суд на Република Македонија, согласно членот 110 од Уставот.

Од сето наведено произлегува дека подносителот на иницијативата посочува на несоодветна уставно-судска практика. Исто така, неосновано е барањето за донесување на решение за запирање на извршувањето на поединечните акти и дејствија што се преземаат врз основа на оспорената одредба.

Врз основа на наведеното Судот оцени дека оспорената одредба, како целина и посебно оспорените делови, разгледувани од аспектите на иницијативата се во согласност со член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 7, член 9 став 2, член 32 ставови 1 и 2, член 51, член 54 став 1 и член 55 од Уставот на Република Македонија.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Елена Гошева и судиите: д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати, д-р Гзиме Старова и Владимир Стојаноски.

**У.бр.21/2016**

5 октомври 2016 година

С к о п ј е

## ПРЕТСЕДАТЕЛ

на Уставниот суд на Република Македонија  
Елена Гошева

Врз основа на член 28 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен Весник на Република Македонија,, бр.70/1992) по моето гласање против Решението У.бр.21/2016, донесена од 05. октомври 2016 година за неповедување на постапка за оценување на уставноста на член 2 во целина и посебно став 1 во делот: „субјектот кој врши научноистражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија“; став 3 во делот: „Субјектот кој врши научноистражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија“; ставот 6 во делот: „субјектот кој врши научноистражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија“ и став 8 во делот: „субјектот кој врши научноистражувачка дејност“ од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр.163/2013) го издвојувам и писмено го образложувам следното:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Со наведеното Решение, Уставниот суд на Република Македонија, со мнозинство гласови одлучи да не се поведува постапка за оценување на уставноста на член 2 во целина и посебно став 1 во делот „субјектот кој врши научно-истражувачка дејност, научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија“; став 3 во делот: „Субјектот кој врши научно-истражувачка дејност, научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија“; ставот 6 во делот: „субјектот кој врши научно-истражувачка дејност, научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија“ и став 8 во делот: „субјектот кој врши научноистражувачка дејност“ од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр.163/2013) со образложение дека: *„од анализата на целината на оспорениот член 4-а од Законот за градење произлегува дека законодавецот предвидел дека само субјект кој врши научно-истражувачка дејност, научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија дава позитивно мислење по однос на проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на одредени видови градби. Во одредбата не е поименично определено кој е субјектот за давање на вакво мислење, туку на општ начин е пропишано дека за оваа специфична област мислење се добива исклучиво од научен институт,“* со овој искажан став, мнозинството од судии сметат дека не постојат основи за изразување на сомнение дека оспорениот член не е во согласност со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителот на иницијативата.

Наспроти наведените аргументи, а особено спротивно на донесената одлука сметам дека наведената одредба не треба да остане во правниот поредок.

Сметам дека законодавецот, спротивно на членот 8 став 1 алинеја 7 и членот 55 ставови 1 и 2 од Уставот му дава на субјектот кој врши научно-истражувачка дејност, научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија, монополска положба во однос на другите субјекти. Поконкретно, како единствен субјект кој ги задоволувал наведените критериуми се јавува само еден правен субјект, а тоа е Институтот за земјотресно инженерство и инженерска сеизмологија (ИЗИИС), од каде истиот има монополска положба на пазарот.

Сето наведено значи дека со оспорените законски одредби законодавецот не обезбедил еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот како што тоа го предвидувале членот 8 став 1 алинеја 7 и членот 55 ставовите 1 и 2 од Уставот на Република Македонија.

Врз основа на сето наведено, според Судот произлегувало дека оспорените законски делови се во согласност со член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 7, член 9 став 2, член 32 ставови 1 и 2, член 51, член 54 став 1 и член 55 од Уставот.

Од друга страна судот располага со многу по значајна уставно-судската практика по предметите и тоа У.бр.199/2005, У.бр.144/2007, У.бр.104/2012 и У.бр.121/2014 и други предмети каде судот мериторно одлучувал и утврдувал постоење на монополска положба, повреда и ограничување на уставната начела на слободата на пазарот и претприемништвото.

Од содржината на член 4-а од Законот за градење, се гледа дека потребно е да се обезбеди позитивно мислење за проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата, од страна на субјект кој врши научноистражувачка дејност-научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија.(став1)

Со наведената одредба според моето мислење се ограничува правото на учество и на другите субјекти да учествуваат во оваа постапка и да дават мислење за проектираниот и изведениот степен на градбата во процесот на изведување на градежни работи.

Од друга страна и законската одредбата за висината на надоместокот за мислењето за проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита се утврдува во ценовник кој го донесува субјектот кој врши научно-истражувачка дејност, научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија, по претходна согласност на Владата на Република Македонија (став 6). Со ваквиот начин на уредување на прашањето за висината на надоместокот се овозможува монополска положба, се ограничува слободата на пазарот и се оневозможува претприемништво во правниот промет.

Со одредбата за утврдување на цените на услугите се овозможува монополска

положба на еден субјект, а од друга страна се ограничува слободата на пазарот и претприемништвото. Во конкретниов случај монополска положба при утврдување на цените на услугите ги утврдува само еден единствен субјект, а тоа е Институтот за земјотресно инженерство и инженерска сеизмологија (ИЗИИС). Оттука, сметам дека нема баланс помеѓу побарувачката и понудата во правниот промет. Со ваквиот начин на регулирање на ова прашање не се обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот во поглед на слободното движење на капиталот и слободното утврдување на висината на надоместокот.

Од друга страна со ваквата регулатива, во пракса се овозможува да се допринесе кон стагнарање на работите на странките, бавно одлучување, нелојална конкуренција на фирмите апликанти до единствениот субјект за давање на мислење, прегрупирање на субјекти во пазарот, предимствено право и повластици на одредени субјекти по разни основи кои имаат повластена положба кај единствениот субјект кој одлучува за оваа проблематика. Со ваквите односи и практичното работење на другите субјекти, ценам дека директно се повредува уставното начело на слободата на пазарот и претприемништвото.

Тргувајќи од анализата на целината на оспорениот член 4-а од Законот за градење произлегува дека законодавецот предвидел дека само субјект кој врши научно-истражувачка дејност, научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија може да дава позитивно мислење по однос на проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на

одредени видови градби што доведува до повреда на наведените уставни одредби, затоа што како единствен субјект, кој ги задоволува погоре посочените критериуми се јавува само еден единствен правен субјект, а тоа е ИНСТИТУТОТ ЗА ЗЕМЈОТРЕСНО ИНЖИНИЕРСТВО И ИНЖИНИЕРСКА СЕИЗМОЛОГИЈА (ИЗИИС) и поради тоа сметам дека истиот се појавува и поседува монополска положба на пазарот и претприемништвото.

Оттука, според моето становиште сметам дека државата, односно законодавецот при регулирање на некоја проблематика и креирање на норми во правниот промет има уставна обврска да ја гарантира слободата на пазарот и претприемништвото, при што републиката треба да обезбеди еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот. Исто така републиката треба да превзема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот, а не истата да ги генерира. Од донесувањето на наведените измени и дополнување на Законот за градење па до ден денес се поминати 3 години, а за жал државата не превземала никакви мерки против монополската положба и монополското однесување на ИНСТИТУТОТ ЗА ЗЕМЈОТРЕСНО ИНЖИНИЕРСТВО И ИНЖИНИЕРСКА СЕИЗМОЛОГИЈА (ИЗИИС).

Врз основа на наведеното, спротивно на донесеното решение, според мојот став произлегува дека оспорената одредба, како целина и посебно оспорените делови, не се во согласност со член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 7, член 9 став 2, член 32 ставови 1 и 2, член 51, член 54 став 1 и член 55 ставови 1 и 2 од



Уставот на Република Македонија, што е очигледно дека законодавецот не обезбедил еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот и дека се доведува во прашање и уставното право на работа од членот 32 ставовите 1 и 2 од Уставот.

Имајќи го предвид горенаведеното, согласно член 25 став 6 од Деловникот на Судот го издвојувам своето мислење од донесеното решение за не поведување на постапката за оспорените законски одредби.

Судија на Уставниот суд  
**Сали Мурати**

Скопје 08.11.2016