

У.Број: 131/2016-0-0

Дата на Донесување: 18.01.2017

Вовед

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија и членовите 28 алинеите 1,2 и 3 и 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 18 јануари 2017 година, донесе

РЕШЕНИЕ

Текст

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 4-а од Законот за градење „Службен весник на Република Македонија“ бр.130/2009, 124/2010, 18/2011, 36/2011, 54/2011, 13/2012, 13/2012, 144/2012, 25/2013, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015, 217/2015, 30/2016, 31/2016 ,71/2016 и 132/2016).

2. Блашко Димитров и девет други подносителите од Скопје до Уставниот суд на Република Македонија доставија иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на членот 4-а од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителите на иницијативата оспорениот член од Законот за градење не бил во согласност со член 8 став 1 алинеја 7 според кој слободата на пазарот и претприемништвото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија како и со член 55 од Уставот со кој се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото.

Согласно одредбата од член 4-а став 1 од Законот, мислењето треба да биде од три области: механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита и мислењето го дава научен институт специјализиран само во областа на заштита на градби од сеизмички влијание не дефинирајќи кој е тој субјект.

Во моментот во Република Македонија постои само еден таков институт, што значи целата оваа контрола на апсолутно сите градби во државата е насочена кон тој субјект.

Со наведените законски одредби создадена е монополска позиција на субјект кој врши научно - истражувачка дејност – научен институт и истиот субјект треба да биде ревидент на ревизијата и надзор на надзорот на апсолутно сите проекти и градби за кои е потребно одобрение за градење во државата.

Задолжителната дополнителна контрола односно позитивното мислење за проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и

сеизмичка заштита на градбата во овој момент ја врши само една институција во државата, а тоа е Институтот за земјотресно инженерство и инженерска сеизмологија при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ Скопје.

Понатаму, според подносителите, со оспорената одредба по втор пат на наведениот институт му се овозможува монополска положба и тоа прв пат на 15 декември 2005 година со потврда од Стопанската комора, но Комисијата за заштита на конкуренцијата со Решение од 3 јули 2006 година ја поништил потврдата поради противзаконитост согласно член 7 став 1 и 2 од Законот за заштита на конкуренцијата.

Подносителите на иницијативата во поднесокот напоменуваат дека Институтот е специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија во Република Македонија, додека пак позитивно мислење требало да биде и од областа на механичката отпорност и стабилност. Специјализираноста на Институтот за земјотресно инженерство и инженерска сеизмологија само во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија со допис доставен до Министерството за транспорт и врски, ја потврдило и Министерството за образование и наука.

Исто така, подносителите наведуваат дека Законот за градење не пропишува никакви услови за тоа кој и со какви инженерски овластувања ќе може да потпишува вакви мислења, туку за меродавно го зема самото место на работење на инженерот без разлика на искуството и знаењето што ги поседува. Од друга страна, истиот закон ги одредува условите за добивање овластување А и овластување Б за проектирање, овластувањето А и Б за ревизија и проектна документација за физички лица.

Освен тоа со наведената законска одредба не е обезбедена еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот и постои монополска положба и монополско однесување на пазарот, нарушување на пазарните услови на работење во градежништвото во Република Македонија, па се поставува прашањето дали воопшто е потребно да се обезбеди позитивно мислење за проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата.

Имено, контролата на механичката отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбите е веќе дел од воспоставениот процес на проектирање, ревизија и надзор на градбите. Според член 21 став 2 од Законот, дефинирано е дека „Ревизијата на основниот проект задолжително се врши во поглед на механичката отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбите“.

Со Законот за градење, законодавецот утврдил дека за вршење на работите за изработка на проектна документација и ревизија на проектите, потребно е изречно овластување во вид на јавна исправа кое го издава Комората на овластени архитекти и овластени инженери. Законот ги дефинира лиценците на правните субјекти за дејностите кои согласно законот можат да ги извршуваат.

Согласно член 16 односно 17 од Законот дефинирани се лиценците за

проектирање и ревизија на проектната документација по исполнување на одредени критериуми за стекнување со А и Б лиценца.

Освен тоа подносителите на иницијативата го поставуваат прашањето како е можно субјект кој не може да врши изработка на проектна документација, ревизија на проектна документација, изведување на градби и надзор на градби согласно член 4-а став 9 да може да даде позитивно мислење за проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка контрола.

Во понатамошниот дел од иницијативата подносителите ја изнесуваат содржината објавена на веб страната на Институтот за земјотресно инженерство и инженерска сеизмологија објавен на 03.04.2014 година, од која содржина произлегувало дека проектантот за преземање целосна одговорност околу точката на влезните податоци и добиените резултати, што всушност значело дека субјектот кој согласно Законот за градење треба да обезбеди позитивно мислење за проектирањето и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата не прифаќа одговорност и одговорноста ја префрла на проектантот со што се губи целта на законската одредба.

Од друга страна, пак, одредбата од член 4-а став 8 од Законот за градење ја одредува одговорноста од штета, доколку по завршување со изградбата и ставање во употреба на градбата дојде до оштетување поради неисполнетоста на условите за механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата, обврската за надоместок ќе биде на товар на субјектот кој врши научноистражувачка дејност „ИЗИИС“ односно Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, во чиј состав е Институтот, односно државата, со што може да се констатира дека овие субјекти се претвораат во осигурителни друштва, што е во спротивност и со Законот за облигационите односи.

Исто така, подносителите наведуваат дека со одредбите од Законот за градење, мислењето за изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градба над 300 м² се обезбедува од страна на изведувачи во фаза на проектирање, во текот на изградбата и по изградбата на целиот конструктивен систем на градба, а за градби до 300 м² задолжително е мислење само во фаза на проектирање, при што напоменуваат дека сеизмичката заштита е веќе дел од основните постулати при проектирањето и ревизијата на проектната документација, односно надзорот во текот на изведбата, а и одредбата од член 21 од Законот за градење одредува дека ревизијата на основниот проект задолжително се врши во поглед на механичката отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градби, а член 29 став 1 алинеја 7 одредува дека изведувачот е должен да обезбеди мислење за изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градби во текот на изградбата и мислење за изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на градбата по изградба на целиот конструктивен систем на градби. Доколку не се обезбеди позитивно мислење согласно член 29 став 1 алинеја 7 следи прекршок за правно лице – изведувач и за инженерот за изведба.

Воедно, подносителите наведуваат дека во членот 4-а од Законот за градење не е предвиден правен лек по евентуално несогласување на проектантот и ревидентот со мислењето на ИЗИИС, нема второстепена постапка односно право на жалба, па по мислењето до надлежен орган, евентуалната несогласност ќе мора да се решава во судска постапка пред надлежен суд.

3. Судот на седницата утврди дека според оспорениот 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 м² 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 м² 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 м² 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 документа-ција, 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).

4. Според 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.

Уставниот суд, во предметот У.бр.21/2016 година се произнесол дека со оспорената одредба од членот 4-а од Законот за градење, со определбата на законодавецот само научен институт специјализиран во областа на заштита на градби од сеизмички влијанија да дава позитивно мислење по однос на проектираниот и изведениот степен на механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита на одредени видови градби, а не и било кое правно или физичко лице, не се повредуваат 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. Ова од причини што се работи за добивање на мислење во специфична сфера на градежната област и висок степен на заштита на градбите. 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.

Врз основа на наведеното, а имајќи ја предвид содржината на оспорената одредба од 4-а од Законот за градење како и наводите изнесени во сега доставената иницијатива, Судот смета дека изнесените наводи и констатации не даваат основ за поинакво одлучување од ставот на Судот изнесен во предметот У.бр.21/2016 од 5 октомври 2016 година, од кои причини во случајов се исполнети условите за отфрлање на иницијативата огласно член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија според кој Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

Што се однесува на наводите од иницијативата дека со предвидувањето дека за одговорност од штета, а по завршување со изградбата и ставањето во употреба на градбата дојде до оштетување на градбата поради неисполнетост на условите за механичка отпорност, стабилност и сеизмичка заштита, ИЗИИС како научен државен институт, односно државата ја преземаат одговорноста за штетата во периодот на употреба на објектот, истите се претварале во осигурително друштво што не било во согласност со Законот за облигационите односи, Судот оцени дека се прашања кои излегуваат надвор од доменот на надлежноста на Уставниот суд на Република Македонија, од кои причини иницијативата во овој дел се отфрла согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд.

Исто така, Судот оцени дека наводите од иницијативата според кои мислење

за изведениот степен на механичката отпорност, стабилност и сеизмичка заштита за објекти од над 300м² се врши од страна на изведувачот во текот на проектирање, изградба и по изградбата на целиот конструктивен систем на градбата, а кај градбите до 300м² задолжително е мислење само во фаза на проектирање, е прашање на законодавецот односно на стручни лица вклучени во процесот на донесување на законот, а не прашање кое може да биде предмет на уставно - судска оценка.

По однос на наводите од иницијативата дека поради фактот што во оспорениот член 4-а од Законот не е предвиден правен лек жалба, односно второстепеност на постапката поради несогласување на мислењата на проектантот и ревидентот и Институтот за земјотресно инженерство и инженерска сеизмологија, а за евентуалните несогласности ќе мора да се решава во судска постапка при што до завршување на спорот не може да се добие одобрение за градба, да се продолжи со градбата и градбата не може да се стави во употреба, Судот оцени дека истите се неосновани.

Ова од причини што правото на жалба против поединечните правни акти донесени во постапка пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања, не е веќе уставна гаранција, туку согласно Амандман XXI од Уставот препуштено е да се уреди со закон.

Имајќи го предвид фактот што подносителите на иницијативата во суштина ја оспоруваат одредбата поради непостоење на содржина каква што тие сметаат дека треба да биде инкорпорирана во оспорениот член, не постојат услови за впуштање во мериторна оценка на оспорената одредба од причина што таа во правниот поредок не постои со таква содржина, поради што исполнети се условите од членот 28 алинеја 3 од Деловникот, за отфрлање на иницијативата во овој дел.

Врз основа на наведеното, а имајќи ја предвид содржината на оспорената одредба од 4-а од Законот за градење како и наводите изнесени во иницијативата, Судот оцени дека се исполнети условите за отфрлање на иницијативата согласно член 28 алинеите 1, 2 и 3 од Деловникот на Уставниот суд 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, Никола Ивановски и судиите: Елена Гошева, д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, Јован Јосифовски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати, д-р Гзиме Старова и Владимир Стојаноски.

У.бр.131/2016

18 јануари 2017 година

С к о п ј е

ПРЕТСЕДАТЕЛ

на Уставниот суд на Република Македонија

Никола Ивановски