

1. СЕ УКИНУВААТ членовите 138 и 140 од Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр. 130/2009).

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

3. Уставниот суд на Република Македонија со Решение У.бр.262/2009 од 17 ноември 2010 година поведе постапка за оценување на уставноста на оспорените членови од Законот означен во точката 1 од оваа одлука. Постапката беше поведена затоа што пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорените членови од Законот за градење со Уставот на Република Македонија.

4. Судот на седницата утврди дека според оспорената одредба на членот 138 од Законот за градење се предвидува дека:

„(1) Во решението од членот 137 на овој закон градежниот инспектор, односно овластениот градежен инспектор кога ќе утврди дека градбата се гради или е изградена спротивно на одобрението за градење, може да изрече и забрана за отуѓување, оптоварување и располагање со земјиштето и градбата.

(2) Во случаите од ставот 1 на овој член решението се доставува до надлежниот орган за водење на јавната книга за запишување на правата на недвижностите по што Република Македонија за објектите од прва и втора категорија, односно општината за објекти од трета, четврта и петта категорија се стекнува со заложно право на земјиштето и на градбата, односно на деловите кои се изградени согласно со одобрението за градење.

(3) Во решението истовремено се определува и задолжување за плаќање на пенали во износ од 3% месечно од пазарната вредност што за иста или слична недвижност се пресметува од страна на надлежниот орган за пресметување на даноците, сметано од денот на конечноста на решението до денот на исполнување на обврската. Пазарната вредност се определува според известieto од органот надлежен за утврдување на даноците на имот.

(4) Со запишување на заложното право и изрекувањето на пеналите се одлага спроведувањето на присилно извршување на решението во рок не подолг од три години од денот на донесувањето на решението.

(5) Доколку обврзникот не ја исполни обврската за отстранување или усогласување на градбата со одобрението за градење во рокот определен во решението и/или не плати пенали три месеца еднопосруго, надлежниот орган ќе пристапи кон присилно извршување со стекнување на сопственост на земјиштето и на објектот - делот кој е изграден со одобрението за градење, доколку таков е затекнат на начин и постапка согласно со овој закон.

(6) Преносот на правото на сопственост на заложното земјиште и објектот - делот кој е изграден со одобрението за градење се врши со упис на промената во јавните книги врз основа на посебен заклучок за извршување на надлежниот инспектор. Заклучокот за извршување претставува и основ за промена на инвеститорот во одобрението за градење и одобрението за употреба во однос на делот од објектот кој е изграден со одобрението за градење, а е затекнат при извршувањето.

(7) Против заклучокот од ставот б на овој член е дозволена посебна жалба која не го одлага присилното извршување.

(8) Доколку обврзникот ја исполни обврската за отстранување утврдена со решението и ги плати пеналите, престанува заложното право и надлежниот инспектор донесува заклучок кој претставува основ за бришење на заложното право во Јавната книга на недвижностите“.

Според член 140 од истиот закон „Делот од решението во кое се определува

обврската за плаќање на пенали претставува извршна исправа и претставува основ за намирување во постапка и на начин согласно со Законот за извршување“.

5. Во делот на Уставот кој се однесува на темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија, согласно член 8 став 1 алинеи 3, 4, 6 и 11 од Уставот, темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, правната заштита на сопственоста и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.

Според Амандман XX од Уставот, со кој се дополнува членот 13, за прекршоци определни со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон.

Согласно член 14 став 1 од Уставот, никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна.

Според член 30 став 1 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување. Според ставот 2 од овој член од Уставот, сопственоста создава права и обврски и треба да служи за доброто на поединецот и на заедницата. Според став 3 од истиот член, никому не може да му биде одземена или ограничена сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон, а според ставот 4 од овој член на Уставот, во случај на експропријација на сопственоста или во случај на ограничување на сопственоста се гарантира праведен надомест, кој не може да биде понизок од пазарната вредност.

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.

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

Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр. 130/2009 од 28 октомври 2009 година) во членот 1 определува дека со овој закон се уредуваат градењето, основните барања на градбата, потребната проектна документација, за добивање на одобрение за градење, правата и обврските на учесниците во изградбата, начинот на употреба и одржување на градбата, како и други прашања од значење за градењето.

Според членот 2 точка 2 од Законот, во кој е утврдено значењето на одделни изрази употребени во овој закон, градба е се што настанало со изградба и е поврзано со земјиштето, а претставува физичка, техничко-технолошка и градежна целина заедно со изградените инсталации, односно опрема.

Оспорените членови 138 и 140 од Законот, се содржани во Глава X од овој закон, со наслов „НАДЗОР“.

Во членот 127 од Законот се предвидува дека надзорот над спроведувањето на

овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон, го врши органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

Членот 137 од Законот за градење кој е поместен во точката б од Глава X од Законот, со поднаслов „Решение на инспектор“, предвидува дека:

„(1) Во зависност од констатираната состојба градежниот инспектор, односно овластениот градежен инспектор ќе состави записник, врз основа на кој донесува решение.

(2) Против решението на градежниот инспектор може да се изјави жалба, а против заклучокот со кој се дозволува извршување, заклучокот за прекинување на постапката и заклучокот за трошоците на извршувањето на постапката може да се изјави посебна жалба до Комисијата за решавање на управните работи во втор степен од областа на транспортот и врските и животната средина при Владата на Република Македонија.

(3) Против решението на овластениот градежен инспектор може да се изјави жалба, а против заклучокот со кој се дозволува извршување, заклучокот за прекинување на постапката и заклучокот за трошоците на извршувањето на постапката може да се изјави посебна жалба до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

(4) Жалбата изјавена против решението на градежниот инспектор, односно овластениот градежен инспектор, не го одлага извршувањето на решението“.

Подносителите на иницијативите го оспоруваат членот 138 од Законот, но разгледувајќи го оспорениот член во корелација со целината на Законот, а од аспект на наводите во иницијативата, Судот оцени дека истиот не е во согласност со одредбите од Уставот, на кој се укажува во иницијативата.

Со оспорената одредба на членот 138 од Законот, се предвидува дека градежниот инспектор кога ќе утврди дека градбата се гради, односно е изградена спротивно на одобрението за градење, може да изрече и забрана за отуѓување, оптоварување и располагање со земјиштето и градбата. Со истото решение, Република Македонија, односно општината се стекнува со заложно право, како и задолжување на плаќање на пенали во износ од 3% месечно од пазарната вредност. Доколку обврзникот не ја исполни обврската за отстранување или усогласување на градбата со одобрението за градење во определениот рок, ниту ги плати определените пенали се пристапува кон присилно извршување со стекнување на сопственост на земјиштето и објектот, односно дел од објектот кој е изграден без, односно спротивно на одобрението за градење.

Од изнесената законска регулатива произлегува интенцијата на законодавецот на заострување на досегашниот начин на уредување на односите во областа на градењето, односно целосно регулирање на односите во градењето на објекти, а особено во поглед на условите за добивање на овластување и лиценца за вршење на работите на изведување на градби, проектирање, вршење на ревизија на проектна документација.

Меѓутоа, од анализата на содржината на оспорениот член 138, произлегува дека со истиот се ограничува правото на сопственост, како на објектот односно градбата, така и на земјиштето на кое истата е изградена. Имено, сопственоста како најзначаен имотно правен институт е дефинирана со основниот акт на Република Македонија - Уставот, кои норми погоре веќе се цитирани, а со Законот за сопственост и други стварни права е определена содржината,

правното дејство, ограничувањата и предметот на правото на сопственост, како и заштитата на тоа право.

Содржината на правото на сопственост изразена преку правото на владение, целосно користење и располагање со Законот за сопственост и други стварни права е препуштено на волјата на сопственикот. Сите ограничувања немаат значење на некоја промена во, со закон, утврдената содржина на правото на сопственост. Оттука, сопственикот има право да ја поседува својата ствар, да ја користи и располага со неа, поради што и правото на сопственост ужива посебна заштита како една од основните права и слободи на човекот. Тоа право на сопственост е загарантирано со Уставот. Уставот во рамноправен однос ги поставува сите видови на сопственост без оглед на доминантноста на приватната сопственост и дава еднаква правна заштита на истата.

Законот за сопственост и други стварни права го уредува правото на сопственост и другите стварни права во согласност со Уставот. Законот, определувајќи ја содржината на правото на сопственост, не му препушти на сопственикот да располага со објектот на правото на сопственост, бидејќи во истиот истовремено законодавецот го имал во вид и уставното начело според кое правото на сопственост титуларите да го остваруваат во согласност со природата и намената на објектот на тоа право со тоа што условите на промет на тие права се утврдуваат со закон. Членот 30 став 3 од Уставот како и членот 8 од овој закон, всушност, укажуваат дека правото на сопственост е најшироко стварно право, но истото не може да егзистира како свето и неприкосновено право, бидејќи тоа може да се ограничи поради постоење на јавен интерес утврден со закон. Меѓутоа, сите предвидени законски ограничувања немаат значење на некоја определена промена на регулирањето на правната содржина на правото на сопственост (право да ја држи, користи и располага со стварите), туку само ограничување на вршењето на правото на сопственост во одреден правец, а содржината на сопственоста и натаму останува иста и содржана во можноста на фактичката реализација.

За разлика од ваквите ограничувања, кои значат само оневозможување на потполната фактичка реализација, правото на сопственост може и да се одземе, но истото може да се врши само под услови предвидени со закон. Тоа го предвидува и членот 30 став 3 од Уставот, кој пропишува дека никому не може да му биде одземена или ограничена сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон. Кај нас таков закон е Законот за експропријација, според кој правото на сопственост може во целост или делумно да се одземе кога е во прашање јавен интерес.

Во Законот за градење, без да се утврди постоењето на јавен интерес, законодавецот се впушта во ограничување, односно одземање на правото на сопственост како на бесправно изградениот објект, така и на земјиштето на кое е изграден објектот, а кое е во сопственост на одредено физичко или правно лице, односно се одзема земјиштето од дотогашниот сопственик без при тоа да се утврди за каков јавен интерес се работи.

Имено, во ставот 5 на оспорениот член 138 од Законот, се утврдува дека доколку обврзникот не ја исполни обврската за отстранување или усогласување на градбата со одобрието за градење, или пак не ги плати определените пенали три месеци едноподруго, ќе се пристапи кон присилно извршување со стекнување на сопственост на земјиштето и на објектот, во полза на Република Македонија, односно општината. Меѓутоа, од анализата на содржината на ваквото законско

решение, се констатира дека истото не е во корелација со темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија предвидени во член 8 став 1 алинеи 3 и 6 од Уставот, односно дека со истото се создава правна несигурност кај граѓаните на Република Македонија, бидејќи оспореното законско решение е нејасно и непрецизно поради што нема можност да се определи поврзаноста помеѓу градителот на бесправната градба и сопствениците на земјиштето кои што и покрај уставната гаранција за неприкосновеност на правото на сопственост и правна заштита на нивното легално стекнато право на сопственост на недвижноста, истото ќе им биде одземено со присилно извршување, а без притоа да се утврди постоење на јавен интерес.

Оттука, според Судот со оспорените членови од Законот се повредува загарантираното право на сопственост, ако се прифати дека со интервенцијата на државата во преземањето на мерки за почитување на одредбите од Законот за градење се надминува рамката на она што е суштина на легално изграден објект, односно објект граден врз основа на одобрение за градење. Целта на законот, односно целосното уредување на односите во областа на градењето доведува до прашањето дали може истото да се обезбеди и преку постојните правни инструменти кои се уредени во позитивните законски прописи со одредување на економскиот интерес.

Начинот на кој се врши промена на титуларот на сопственоста на објектите и земјиштето со класично одземање на истите со запишување на заложно право на земјиштето и градбата, а потоа и со присилно извршување - одземање на земјиштето и на објектот и нивно пренесување на Република Македонија, односно општината да стане титулар на правото на сопственост, претставува класичен начин на одземање, односно ограничување на правото на сопственоста со државен интервенционизам, и е во спротивност со уставните принципи и права, нормирани во Уставот на Република Македонија.

Оспорениот член 138 од Законот за градење, исто така, според Судот не е во согласност со темелниот принцип на уставниот поредок на Република Македонија, владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните. Ова од причина што законското решение за членот 138 не е компатибилно со начинот на решавање на ова прашање регулиран во другата позитивна законска регулатива.

Имено, членот 117 од Законот за катастар на недвижности („Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/2008) предвидува дека запишаното во катастарот на недвижностите мора да биде потполно одредено во поглед на 1. недвижноста на која се однесува запишувањето, 2. на носителот на правото на недвижноста, како и во поглед на 3. правата, односно другите факти кои се запишуваат.

Меѓутоа, во оспорениот член 138 од Законот за градење не е јасно индивидуализирано, односно определена недвижноста, поради што државата не може да се стекне со право на сопственост доколку стварта не е определена, па така индивидуално неопределената ствар, согласно Законот за катастар на недвижности, не може да биде предмет на упис. Оттука, Судот смета дека со оспорениот член од Законот за градење, државата на незаконски начин ќе се стекне со правото на сопственост бидејќи не ги исполнува условите предвидени во цитираниот член 117 од Законот за катастар на недвижности.

Според член 128 од Законот за катастар на недвижности, запишувањето во катастарот на недвижностите се врши врз основа на закон, правосилни судски одлуки, одлуки за привремена мерка, претходна мерка, други акти за

обезбедување на побарувања согласно со закон и конечни, односно правосилни акти на органите на државната власт, на органите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје, правни и други лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања и правни дела.

Во цитираниот член од Законот се наведени правните основи за запишување во катастарот на недвижностите, во кој, меѓу другото, е предвидено дека правото на сопственост државата може да го стекне врз основа на одлуки на надлежен орган, меѓутоа, мора таа одлука да е правосилна. Во оспорениот член 138 од Законот за градење, решението на градежниот инспектор е само извршно и против истото странките имаат право на жалба, што значи дека решението не е конечно, како што предвидува членот 128 од Законот за катастар на недвижности. Оттука, врз основа на ваков правен акт, според Судот, не може да се заснова заложно право.

Поради наведеното, Судот оцени дека оспорената одредба од Законот за градење, не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, односно и принципот на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните, а пред се поради неусогласеноста на оваа одредба во рамките на правниот систем на Република Македонија.

Од причина што оспорениот член 140 од Законот за градење е операционализација на членот 138 од Законот, Судот оцени дека наведените повреди и дилеми по однос на уставните норми се рефлектираат и на овој член од Законот.

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

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

У.бр. 262/2009
2 февруари 2011 година
Скопје

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