**У.Број:** 136/2016-0-0
**Дата на Донесување:** 05.04.2017

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 април 2017 година, донесе

**Р Е Ш Е Н И Е**

Текст

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на членот 50 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 199/2014, 44/2015, 193/2015 и 31/2016).

2. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Македонија“.

3. Даница Павловска од Скопје, лично и во името на Граѓанската иницијатива „Го сакам ГТЦ“, Асоцијацијата на архитекти на Македонија- Скопје, Цивил-Центар за слобода- Скопје и Никола Наумоски од Скопје, до Уставниот суд на Република Македонија поднесоа иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на одредбата од Законот означена во точката 1 од ова решение.

Според подносителите на иницијативата, оспорената законска одредба била спротивна на член 8 став 1 алинеите:1, 3, 4, 6, 9 и 10, членот 30, членот 43, членот 47, членот 51 и Амандманот XVII на Уставот, Европската повелба за локалната самоуправа-ЕТС (во врска со членот 8 став 1 алинеја 11 од Уставот) („Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/1997) и Европската конвенција за основните слободи и права („Службен весник на Република Македонија“ бр. 11/1997).

Во иницијативата се наведува дека со членот 50 од Законот за просторно и урбанистичко планирање била пропишана посебна постапка за разработка на урбанистичко-планска документација за градби коишто Владата на Република Македонија со своја одлука ќе ги определи како градби од посебен интерес. Целата оваа одредба и нејзината суштина се засновале на поимот „посебен интерес“ којшто не бил определен ниту во Законот, ниту во некаков друг пропис во правниот систем, а самиот Устав воопшто ниту разработувал ниту препознавал ваква правна категорија. Дополнително, Законот не давал ниту предвидувал некакви критериуми или насоки за определување на поимот „посебен интерес“. Ова било од особено значење бидејќи во контекст на градби, урбанизам или пак планирање на просторот, законодавецот не посветил внимание на суштинските аспекти кога се работело за фактичко извршување на конкретни законски одредби. Во тој контекст, воопшто не бил разработен аспектот на намената на тие градби коишто Владата самоволно ќе ги определи за градби од посебен интерес, нивната сопственост, нивната местоположба или пак воопшто потребата од градби од посебен интерес. Со оспорената законска одредба на Владата и била дадена апсолутна дискреција при утврдување на „посебниот интерес“, без да се земат предвид веќе јасно и прецизно определените правни начела што се однесуваат на утврдениот правен систем. Постоењето на ваквата одредба можело да воспостави и да наметне пракса целиот систем на уредување на Република Македонија да биде под постојани дисторзии, без разлика дали се работело за поделба на власта или пак за основните функции на локалната самоуправа. Сето ова сериозно ги доведувало под прашање поделбата на власта и владеењето на правото, како темелни вредности на уставниот поредок. За какво владеење на правото можело да стане збор доколку законот односно правото не го одредувал поимот „посебен интерес“, туку тоа било оставено на слободна волја на Владата. Отсуството на било какви критериуми или насоки за утврдување на поимот „посебен интерес“ и оставањето на празен простор за Владата, всушност значело навлегување на Владата во законодавната област, со што се нарушувало начелото на владеењето на правото.

Во овој контекст, потребно било да се забележи дека, како терминолошки, така и суштински, поимот „посебен интерес“ се чинел различен од поимот „јавен интерес“ или пак од поимот „државен интерес“. Во секој случај, наметнувајќи нови неодредени, непрецизни правни категории и терминологии, јасна била тенденцијата да се избегнат препознатливите категории на интерес, државен и јавен, па даденото овластување на Владата да утврдува „посебен интерес“ не било во функција на надлежноста на Владата за утврдување на политиката за извршување на законите (како нејзин уставен прерогатив согласно членот 91 од Уставот). Напротив, оспорената одредба резултирала со простор за манипулација и дневно-политички потреби, па дури оставала простор и за корупција. Затоа, неопходно било да се напомене дека уставно-судската заштита која се побарува со иницијативата, не била барање за оценка на целисходноста на оспорената законска одредба, туку била обид Уставниот суд, преку своите надлежности, да овозможи отстранување на законски дадената можност за самоволие и самовластие на Владата.

Дополнително, оспорената одредба предвидувала по донесување на одлуката за утврдување на градбата од посебен интерес, урбанистичко-планската документација да се разработува и да се донесе без јавна презентација и јавна анкета, како и без спроведување на оценка на влијанието на животната средина. Единственото „ограничување“ кое оспорената одредба го предвидувала, се состоело во тоа да оваа документација биде изработена согласно со условите за градење односно изводот од урбанистичкиот план, што пак било премногу општо и недоволно за заштита од арбитрарна владина интервенција во просторот. Со ваквата одредба и исклучување на јавноста од процесот на изработка на урбанистичко-планската документација, како и со изземањето на градбите од посебен интерес од обврската за проценка на влијанието врз животната средина, се нарушувало уставно загарантираното право на здрава животна средина, кое пак било содржано и во темелните вредности на уставниот поредок. Ваквата одредба била особено спротивна на членот 43 од Уставот, односно на обврската на државата да обезбеди услови за остварување на правото на здрава животна средина. Како државата ќе обезбеди услови за остварување на правото на здрава животна средина, ако при утврдување и постоење на посебен интерес (во околност кога утврдувањето и постоењето на таквиот интерес никаде не било пропишано), се дерогирала обврската за јавност и проценка на влијанието на животната средина при изработката на урбанистичката документација. Ваквата одредба и пракса била во директна колизија и со Архуската конвенција за пристап до информации, учество во јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашањата поврзани со животната средина.

Постоењето на овој член во Законот, особено ставот 2 од истиот, ја доведувало во прашање правната сигурност како основен постулат вткаен во начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок. Правната сигурност подразбирала прецизни, недвосмислени и јасни норми, бидејќи само таквите правни норми можеле да претставуваат солидна основа за постапување од страна на државните органи. Само ваквите норми ја гарантирале правната сигурност на граѓаните како составен дел на принципот на владеењето на правото. Владеењето на правото подразбирало доследна примена на законските прописи, кои требало да се општи, точно одредени и недвосмислено формулирани правила (предмет У.бр.104/2012). Неодреденоста и неодредливоста на поимот „посебен интерес“ на којшто се засновал членот 50, подразбирал дека законската одредба била нејасна и непрецизна и како таква во директна колизија со правната сигурност, а со тоа и спротивна на Уставот. Отсуството на критериуми за доопределување на одредени законски категории веќе било причина Уставниот суд да одлучи дека со тоа бил повреден Уставот (на пр. предметите У.бр.31/2007, У.бр.158/2005).

Понатаму, потребно било да се истакне дека дискрецијата која со оваа одредба била дадена на Владата, целосно го нарушувала системот на просторно и урбанистичко планирање, којшто го воспоставувал самиот Закон и подзаконската регулатива. Оспорената одредба давала правна основа за упад во системот и негово апсолутно негирање, повторно во директна колизија со владеењето на правото, но и со некои основни човекови права, како што е правото на сопственост, правото на дом, правото на животна средина и др.

Оставајќи простор за владина интервенција односно вмешување на еден дискреционен, непредвидлив, нејасен и арбитрарен начин, одредбата ги доведувала под прашање и начелата развиени низ судската пракса на Европскиот суд за човекови права. Имено, согласно Европската конвенција и праксата на Европскиот суд, секое вмешување во права заштитени со Конвенцијата било подлежено на тест којшто меѓу другото предвидувал постоење на квалитетна правна регулатива. Тоа пак подразбирало правната основа за вмешување да биде јасна, достапна и предвидлива. Со оглед на тоа што во Законот немало никакви критериуми ниту пак некаква претходна постапка која би резултирала со заклучок дека навистина постои „посебен интерес“, засегнатите лица не биле во состојба да го усогласат своето поведение и да се заштитат од вмешувањето на Владата во остварувањето, на пример, на правото на сопственост согласно членот 1 од Протоколот бр. 1 (приватните сопственици на просторот или пак авторите чија интелектуална сопственост и авторски права би се нарушиле со интервенирање на ваков начин во засегнатиот архитектонско-урбанистички зафат) или пак, правото на приватен живот (заштита на домот, работниот простор и непосредната животна средина). Понатаму, друг елемент којшто морало да се запази е постоењето на некаква легитимна цел која би се постигнала со интервенција на Владата, што исто така недостасувало со оглед на нејасноста и недореченоста на поимот „посебен интерес“. И конечно, неопходно било постоење на пропорционалност во примената на мерката – утврдување на градба од посебен интерес. Сите овие елементи изостанувале од оспорената законска одредба и од правниот поредок воопшто.

Во контекст на уставно и меѓународно заштитеното право на сопственост, потребно било да се истакне дека оспорената одредба не правела никаква разлика за тоа дали засегнатиот објект бил во приватна или државна/јавна/општинска општествена сопственост. Па така, сечиј дом, објект, деловен простор или земјиште можел со владина одлука да се подведе под оспорениот член 50, без било какво образложение или можност за правна заштита на засегнатите сопственички права или правни интереси.

Конечно, ваквата одредба резултирала и со нарушување на начелото на локалната самоуправа, бидејќи градбата или просторот за чие уредување била надлежна локалната самоуправа, едноставно се ставала под капата на Владата, односно на централната власт. На тој начин се правел упад во локалната самоуправа и се нарушувало правото на локалната самоуправа на граѓаните, што исто така било една од темелните вредности на уставниот поредок.

Темелните вредности на уставниот поредок, утврдени во член 8 од Уставот, односно правото на локална самоуправа и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, а во врска со одредбите од Законот за локалната самоуправа, со којшто закон всушност се гарантира и самото право на локална самоуправа и начинот на којшто се остваруваат ингеренциите на општините во однос на уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, ќе биле повредени со самото донесување на било каква одлука од страна на Владата која што би се однесувала на „посебен интерес“. Со донесувањето на конкретна одлука на Владата за оваа материја, ќе значело de fakto узурпирање на надлежностите на единиците на локалната самоуправа, спротивно на членовите 114 и 115 од Уставот. Понатаму, со членот 20 и членот 21 од Законот за локалната самоуправа било недвосмислено пропишано дека надлежностите на општините се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, а начинот на донесување на одлуките на Владата во овој контекст, а особено нивната содржина, ќе биле еклатантен пример за одземање на надлежностите на локалната самоуправа. Во контекст на наведеното, не само што било погрешно применето материјалното право пропишано со позитивните законски прописи коишто се однесуваат на уредување на просторот, туку бил погрешно применет и Уставот како највисок акт.

Понатаму, било која одлука на Владата со којашто ќе се утврделе градби од некаков посебен интерес, *a priori* се однесувала на просторно и урбанистичко планирање, како работа од јавен интерес (член 3 од Законот за просторно и урбанистичко планирање) за што биле утврдени и основни начела (член 4 од Законот за просторно и урбанистичко планирање) на коишто начела и на јавниот интерес би им противречела секоја конкретна одлука. Членот 50 од Законот за просторно и урбанистичко планирање бил во целосна противречност со основните начела и цели коишто ги разработува истиот тој закон. Заради тоа, неопходно било негово поништување со што би се овозможило во уставниот и правниот поредок на Република Македонија да не остане ниту трага од оваа неуставна одредба, понатаму би се овозможило и поништување на одлуките засновани на неа, а со тоа и отстранување на последиците од нејзиното опстојување во правниот поредок.

Со оглед на наведеното, се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот член 50 од Законот за просторно и урбанистичко планирање и истиот да го поништи како противуставен.

Со оглед дека со понатамошното опстојување на оспорената одредба би можело да дојде до тешко отстранливи последици, се предлага Уставниот суд согласно членот 27 од Деловникот, да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија врз основа на оспорениот член 50 од Законот.

Имено, неодамна во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 107/2016, биле објавени три одлуки на Владата за утврдување на градби од посебен интерес, кои биле засновани токму на оспорениот член 50. Со оглед на тоа дека во јавноста веќе бил објавен замислениот изглед на новата фасада на објектот Градски трговски центар, при што се предвидувало систематско и безумно уништување на оваа градба-бисер на модерната архитектура и јавен простор со посебни архитектонско-урбанистички вредности и достигнувања, единствено можен начин да се спречи таквото постапување било итно издавање на времена мерка, а потоа и поништување на оспорената одредба. Затоа, нужно било да се донесе и решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на членот 50 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, бидејќи, во спротивно, со нивното извршување би можеле да настанат тешко отстранливи последици, по сите основи наведени во иницијативата.

4. Судот на седницата утврди дека членот 50 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, гласи:

(1) Урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес е планска документација со која може да се врши уредување и користење на просторот со определување на една или повеќе градежни парцели, во плански опфат и вон плански опфат, заради изградба на градби од посебен интерес.
(2) Градба од посебен интерес за која ќе се изработи урбанистичко-планската документација од став (1) на овој член се утврдува со Одлука од страна на Владата на Република Македонија.
(3) Урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес се изработува врз основа на услови за планирање на просторот и/или извод од урбанистички план од член 7 став (1) точка 2 на овој закон.
(4) Барање за одобрување на урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес, може да се достави само доколку е донесена одлуката од став (2) на овој член, при што истото се доставува во електронска форма преку информациски систем е-урбанизам.
(5) Урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес се донесува на начин и во постапка утврдени за донесување на државна урбанистичка планска документација.
(6) Во постапката за одобрување на урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес не се спроведува јавна презентација и јавна анкета, како и постапката од член 28 на овој закон.
(7) За одобрената урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес се доставува известување во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам до општината на чие подрачје е планскиот опфат на урбанистичко-планската документација, Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам и Агенцијата за катастар на недвижности.
(8) Агенцијата за катастар за недвижности е должна во рок од осум работни дена од прием на известување во електронска форма преку информацискиот систем е- урбанизам за одобрување на урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес да изврши дигитално преклопување на урбанистичко-планската документација.
(9) Урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес се применува по нејзиното одобрување и по исполнување на условите од ставовите (7) и (8) на овој член.
(10) Трошоците за дигитално преклопување се на сметка на подносителот на барањето за одобрување на урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес.

5. Според член 8 став 1 алинеите 1, 3, 4, 6, 9 и 10 од Уставот на Република Македонија, темелни 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; поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска; правната заштита на сопственоста; локалната самоуправа и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата

Во согласност со членот 30 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување (став 1). 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 (став 3).

Според член 43 од Уставот, секој човек има право на здрава животна средина (став 1). Републиката обезбедува услови за оставарување на правото на граѓаните на здрава животна средина (став 3).

Согласно со член 47 став 1 од Уставот, се гарантира слободата на научното, уметничкото и на другите видови на творештво, а според ставот 2 на истиот член, се гарантираат правата што произлегуваат од научното, уметничкото или друг вид интелектуално творештво.

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. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Во согласност со Амандманот XVII на Уставот, со чија точка 1 се заменува ставот 1 на членот 115 од 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.

Со Законот за просторно и урбанистичко планирање се уредуваат условите и системот на просторното и урбанистичкото планирање, видовите на планска документација и постапката за изработување и донесување на истата, како и други прашања од областа на просторното и урбанистичкото планирање (член 1).

Според член 7 став 1 од овој закон, во зависност од просторот кој е предмет на планирањето, се донесуваат следниве планови:

1) Просторен план на Република Македонија и
2) урбанистички планови:
- генерален урбанистички план;
- детален урбанистички план;
- урбанистички план за село и
- урбанистички план за вон населено место.

Според ставот 2 на истиот член, во зависност од видот на градбата која е предмет на планирање, се донесуваат следниве видови на урбанистичко-планска документација:
- локална урбанистичко-планска документација;
- државна урбанистичко-планска документација;
- урбанистичко-планска документација за туристичка развојна зона;
- урбанистичко-планска документација за автокамп и
- урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес

Во согласност со член 23 став 3 од Законот, министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, формира комисија за урбанизам на органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, составена од пет члена од кои тројца се носители на овластување за изработка на урбанистичките планови а двајца се стручни лица од областа на урбанистичкото планирање, при што најмалку два члена треба да не се лица вработени во администрацијата на органот. Комисијата за урбанизам ја изработува планската програма за урбанистичките планови од член 7 став (1) точка 2 на овој закон и за урбанистичко- планската документација од член 7 став (2) на овој закон чија изработка е предвидена со годишната програма за финансирање на изработка на урбанистички планови, регулациски планови на генерални урбанистички планови, урбанистичко-планска документација и урбанистичко-проектна документација од член 22 став (2) на овој закон, доставува предлог за одобрување или неприфаќање на планската програма за државна урбанистичка планска документација, урбанистичко-планска документација за туристичка развојна зона, урбанистичко-планска документација за автокамп и урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес кои се за потребите на правни и физички лица, доставува предлог за одобрување на државна урбанистичка планска документација, урбанистичко-планска документација за туристичка развојна зона, урбанистичко-планска документација за автокамп и урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес, спроведува јавна анкета и јавна презентација при одобрување на државна урбанистичка планска документација, урбанистичко-планска документација за туристичка развојна зона и урбанистичко-планска документација за автокамп.

Главата VII. од Законот носи наслов: УРБАНИСТИЧКО-ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТАЦИИ (членови 44-50).

Со членот 44 од Законот се пропишуваат општи одредби за урбанистичко-плански документации. Така, се пропишува дека:

(1) Заради уредување на просторот, во зависност од видот на градбата можат да се изработат следните видови на урбанистичко-плански документации: локална урбанистичко-планска документација, државна урбанистичко-планска документација, урбанистичко-планска документација за туристичка развојна зона, урбанистичко-планска документација за автокамп и урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес.
(2) Урбанистичко-планските документации ги изработува правно лице со лиценца за изработување на урбанистички планови, издадена согласно одредбите на овој закон.
(3) Урбанистичко планските документации задолжително содржат детални мерки за заштита на недвижното културно наследство според заштитно - конзерваторските основи доколку во планскиот опфат постои недвижно културно наследство.
(4) Формата, содржината и начинот на обработка на урбанистичко-планските документации ги пропишува министерот кој раководи со органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

Со членот 50 од Законот се пропишува урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес, и тоа:

(1) Урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес е планска документација со која може да се врши уредување и користење на просторот со определување на една или повеќе градежни парцели, во плански опфат и вон плански опфат, заради изградба на градби од посебен интерес.
(2) Градба од посебен интерес за која ќе се изработи урбанистичко-планската документација од став (1) на овој член се утврдува со Одлука од страна на Владата на Република Македонија.
(3) Урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес се изработува врз основа на услови за планирање на просторот и/или извод од урбанистички план од член 7 став (1) точка 2 на овој закон.
(4) Барање за одобрување на урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес, може да се достави само доколку е донесена одлуката од став (2) на овој член, при што истото се доставува во електронска форма преку информациски систем е-урбанизам.
(5) Урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес се донесува на начин и во постапка утврдени за донесување на државна урбанистичка планска документација.
(6) Во постапката за одобрување на урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес не се спроведува јавна презентација и јавна анкета, како и постапката од член 28 на овој закон.
(7) За одобрената урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес се доставува известување во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам до општината на чие подрачје е планскиот опфат на урбанистичко-планската документација, Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам и Агенцијата за катастар на недвижности.
(8) Агенцијата за катастар за недвижности е должна во рок од осум работни дена од прием на известување во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам за одобрување на урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес да изврши дигитално преклопување на урбанистичко-планската документација.
(9) Урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес се применува по нејзиното одобрување и по исполнување на условите од ставовите (7) и (8) на овој член.
(10) Трошоците за дигитално преклопување се на сметка на подносителот на барањето за одобрување на урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес.

Според член 51 став 2 алинеја 2 од Законот, со еден архитектонско-урбанистички проект може да се формираат посебни градежни парцели со урбанистичко решение за секоја градежна парцела посебно кога во детален урбанистички план, државна урбанистичко-планска документација, локална урбанистичко-планска документација и урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес е формирана градежна парцела со површина од минимум 10 хектари во која е предвидена изградба на градби со намена за В1 (образование и наука) согласно стандардите и нормативите за урбанистичко планирање од член 68 на овој закон. Според ставот 3 алинеја 4 на истиот член, со еден или повеќе архитектонско-урбанистички проекти може да се формираат посебни градежни парцели со урбанистичко решение за секоја градежна парцела посебно кога се уредува простор со урбанистичко-планска документација за туристичка развојна зона, урбанистичко-планската документација за автокамп и урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес.

Според член 6 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.44 од 19.03.2015 година), членот 50 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 199/14) ќе започне да се применува со денот на влегувањето во сила на овој закон. Постапката за донесување на урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес до денот на влегувањето во сила на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 199/2014 ) ќе се спроведува во писмена форма.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби, произлегува дека владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, како и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Просторното и урбанистичкото планирање се уредени со Законот за просторно и урбанистичко планирање, во кој се утврдени видовите на планови и урбанистичко-плански документации што се носат согласно тој закон, при што е пропишано дека, во зависност од видот на градбата која е предмет на планирање, покрај другите урбанистичко-плански документации, се донесува и урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес.

Според Законот, урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес е планска документација со која може да се врши уредување и користење на просторот со определување на една или повеќе градежни парцели, во плански опфат и вон плански опфат, заради изградба на градби од посебен интерес.

Меѓутоа, од анализата на наведените законски и другите одредби од Законот за просторно и урбанистичко планирање, произлегува дека законодавецот не пропишал што се подразбира под градби од посебен интерес. Видно од содржината на Законот, постојат градби со следните намени: А (домување), А2 (домување во станбени згради), А4 (времено сместување), Б (комерцијални и деловни намени), Б1 (мали комерцијални и деловни намени), Б2 (големи трговски единици), Б3 (големи угостителски единици), Б5 (хотелски комплекси), Б6 (градби за собири), В1 (образование и наука), Г(производство, дистрибуција и сервиси), Г2 (лесна индустрија), Д3 (спорт и рекреација). Кои од овие градби или кои други градби можат да бидат прогласени за градби од посебен интерес, законодавецот не определил. Напротив, во членот 50 став 2 од Законот пропишал дека градба од посебен интерес за која ќе се изработи урбанистичко-планска документација се утврдува со одлука од страна на Владата на Република Македонија.

Отсуството на законски утврденa определба – дефиниција за тоа што се подразбира под градби од посебен интерес за кои се носи посебна урбанистичко–планска документација и отсуството на критериуми и рамки врз основа на кои би можело да се определи што се подразбира под градби од посебен интерес, според Судот, претставува недореченост на Законот која води кон повреда на начелото на владеењето на правото. Ова затоа што ниту од содржината на членот 50 од Законот со кој се уредува урбанистичко–планската документација за градби од посебен интерес, а ниту од другите одредби на Законот, не може да се утврди што претставуваат овие градби и која е оправданоста и целта за нивното прогласување за градби од посебен интерес и во што се состои тој посебен интерес, како оправдување за носење на посебна урбанистичко планска документација за ваквите градби. Ваквата недореченост на Законот внесува правна несигурност, што е во спротивност со принципот на уставноста и законитоста, кој го обврзува законодавецот да конципира прецизни, недвосмислени и јасни норми кои единствено можат да претставуваат основа за постапување од страна на државните органи, што значи дека само јасните и прецизните норми ја гарантираат правната сигурност на граѓаните, како составен дел на принципот на владеењето на правото. Владеењето на правото подразбира доследна примена на законските прописи, кои треба да се општи, точно одредени и недвосмислени формулирани правила, што не е случај со оспорената законска одредба.

Во таква ситуација, правото на Владата самостојно, по своја проценка и без законски утврдени критериуми да одлучува што претставува градба од посебен интерес, не е во функција на разработка односно операционализација на Законот заради негово извршување во смисла на член 91 алинеја 1 од Уставот, туку претставува право на Владата изворно да одлучува за спорното прашање, што значи навлегување на извршната во законодавната власт, иако постои нивна јасна уставна поделеност.

Според Законот, урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес се изработува врз основа на услови за планирање на просторот и/или извод од урбанистички план од член 7 став (1) точка 2 на овој закон, а се донесува на начин и во постапка утврдени за донесување на државна урбанистичка планска документација. Но, законодавецот пропишал дека во постапката за одобрување на урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес не се спроведува јавна презентација и јавна анкета, ниту се спроведува стратегиска оцена за влијание на урбанистичко-планската документација врз животната средина и врз здравјето на луѓето.

Отсуството на јавна презентација и јавна анкета во постапката за донесување на урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес, значи исклучување на јавното мислење при донесување на ваквата документација, што при постоење на наведената законска регулатива дополнително остава простор за сомнеж од можност за арбитрарно одлучување на Владата по ова прашање. Особено што ваквото законско решение не прави разлика дали објектот од посебен интерес е во приватна, државна или општинска сопственост, односно дали би можело да дојде до повреда на правото на сопственост.

Наведената недореченост на Законот, според Судот, ја доведува под прашање и основаноста на законското решение според кое во постапката за одобрување на урбанистичко-планската документација за градби од посебен интерес не се спроведува проценка за влијанието врз животната средина и врз здравјето на луѓето, со што се доведува во прашање уставно загарантираното право на здрава животна средина, како темелна вредности на уставниот поредок. Образложението на Владата дадено во мислењето по наводите во иницијативата (акт бр. 04-7018/1 од 10.10.2016 година) според кое согласно членот 28 од Законот, постапката за оценка на влијанието на животната средина не се спроведува и за други видови плански документации, односно дека оспорената урбанистичко-планска документација не била единствената планска документација за која нема да се спроведе оценка на влијанието на животната средина, не може да се прифати како основано оправдување за наведеното законско решение.

Оттука, иако според Судот, законодавецот има неспорно уставно овластување со закон да го уредува просторното и урбанистичкото планирање, во која смисла да пропише и постоење на градби од посебен интерес и посебна постапка за донесување на урбанистичко-планска документација неопходна за изградба на вакви градби, отсуството на законски утврденa определба – дефиниција за тоа што се подразбира под градби од посебен интерес и отсуството на законски утврдени критериуми за тоа што може да се подразбере под градба од посебен интерес, од една страна, и препуштање на Владата самостојно, по своја проценка и без законски критериуми да одлучува за вакви градби, од друга страна, претставува повреда на принципот на владеењето на правото и повреда на поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија, поради што Судот оцени дека основано може да се постави прашањето за согласноста на членот 50 од Законот за просторно и урбанистичко планирање со член 8 став 1 алинеите 3 и 4 од Уставот.

6. Тргнувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

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

**У.бр.136/2016**
5 април 2017 година
С к о п ј е

ПРЕТСЕДАТЕЛ
на Уставниот суд на Република Македонија
Никола Ивановски

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), по моето гласање против отстранувањето на точка 2 и со неа поврзаната правно основана аргументација при утврдувањето на конечниот текст на нацрт-Решението У.бр.136/2016 од 12.04.2017 година кој е неистоветен со гласањето по рефератот реализирано на 05.04.2017 година, го издвојувам и писмено го образложувам следното

ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Тврдам дека со означената усвоена верзија на Решението У.бр.136/2016 на 12.04.2017 година, Уставниот суд направи сериозен пропуст по однос на постапката предвидена во Деловникот на Уставниот суд. Конкретно, и покрај изгласувањето со мнозинство гласови за поведување на постапка за член 50 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 199/2014, 44/2015, 193/2015 и 31/2016) и за запирањето на извршување на поединечни акти или дејствија преземени врз основа на оваа законска одредба (односно изгласување на времена мерка по однос на тој член), преку текстот на Решението кој се усвои на следната седница на Уставниот суд на 12.04.2017, спротивно на Деловникот Судот ја отстрани веќе изгласаната времена мерка. Фактичката состојба за гласањето на ден 05.04.2017 за поведувањето постапка за означениот член 50 и времената мерка веродостојно ја констатира Записникот од IX-та седница на Уставниот суд на Република Македонија.

Преку вака усвоениот текст на Решението за предметот 136/2016, на 12.04.2017 всушност се остварува ново прегласување по однос на веќе изгласаната времена мерка, што е спротивно на Деловникот на Уставниот суд, бидејќи двојно гласање по ист предмет и преку тоа отстранување на дел од веќе донесена одлука е невозможно и правно апсурдно и претставува упад во донесената одлука.

Содржината на самиот член 74 став 1 од Деловникот уредувајќи што треба да содржат одлуките и решенијата на Уставниот суд, никаде не наведува можност да се прегласа односно измени исходот од гласањето по предметот. За жал, ваквиот погоре наведен преседан во процесот на одлучување во Уставниот суд создава преттекст за неодговорно или неконзистентно однесување во иднина.

Времената мерка која ја писмено ја содржеше предлогот за одлучување по предметот беше мошне важна и нераскинливо врзана со поведувањето постапка за оценување на уставноста на оспорениот член 50, бидејќи законодавецот не пропишал критериуми и рамки врз основа на кои би можело да се определи што се подразбира под градби од посебен интерес и во што се состои тој; за таа урбанистичко-планска документација за градби од посебен интерес не се спроведува јавна презентација и јавна анкета онака како што законот предвидува (значи се прави своевиден упад во веќе законски донесените урбанистички планови); и ваквите одлуки ги носи Владата самостојно по своја проценка, што значи навлегување на извршната во законодавната односно локалната власт. Времената мерка имаше за цел преоценка на практичната примена на оваа одредба која во својата суштина претставува сериозна повреда на принципот на владеење на правото.

Анализата покажува дека од 2015 до денес Владата на Република Македонија има донесено околу сто вакви одлуки за утврдување градба од посебен интерес заради изработка на урбанистичко-планска документација и тоа ваквите интервенции се однесуваат на секаква категоризација (најчесто А1 односно домување во станбени згради и компатибилни класи, потоа А3 домување во студентски дом и компатибилни намени, Б1 образование и наука, Б2 и В2 здравство и социјална заштита, Б3 и В3 култура со компатбилни класи на намена, Б4 комерцијални и деловни дејности, простории и компатибилни класи на намени, В јавни институции, В1 образование и наука, Е2 катни гаражи и комунална супраструктура, E2 пристаниште со придружни содржини, Е2 брана и акумулација, Е3 комунална супраструктура, Д3 зеленило, спорт и рекреација, Г-производство и сервиси итн) и ја опфаќаат целата територија на Република Македонија.

Видно од оваа практична примена на оспорениот член 50, мошне тешко може да се даде аргументирано и придружено со некакви конзистентни критериуми образложение за ваквата интервенција врз урбанистичките планови на општините. Сметам дека ваквата арбитрерност ако продолжи да постои во правниот поредок, во праксата ќе доведе до далекусежни и несогледливи негативни последици.

**Судија на Уставниот суд**
**Д-р Наташа Габер-Дамјановска**