20262504505

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

☐

☐Уставниот суд на Република Северна Македонија, во состав д-р Дарко Костадиновски, претседател на Судот и судиите Насер Ајдари, м-р Татјана Васиќ-Бозаџиева, м-р Мери Дика-Георгиевска, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Ана Павловска-Данева и м-р Фатмир Скендер, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија, член 72 алинеја 1 од Актот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.115/2024), на седницата одржана на 23 септември 2026 година, донесе

ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВААТ членовите 9, 10 и 25 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.87/2025).

2. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

О б р а з л о ж е н и е

I

Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесените иницијативи од Деспина Влаќеска од Струга, Александар Огненовски и Ана Колиќ Огненовска, адвокати од Скопје и Химет Лимани од Кичево, на седницата одржана на 20 мај 2026 година, го донесе Решението У.бр.75/2025, У.бр.84/2025 и У.бр.104/2025 со кое поведе постапка за оценување на уставноста на одредбите од Законот означен во точка 1 од диспозитивот на оваа одлука.

Ова од причина што основано се постави прашањето за нивната согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 6, член 30 став 1 и член 50 став 2 од Уставот.

II

На седницата Судот утврди дека со член 9 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.87/2025), се брише член 62-а 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, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015, 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/2016, 71/2016, 132/2016, 35/2018, 64/2018 и 168/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.244/2019, 18/2020, 279/2020, 227/2022, 111/2023, 224/2024, 255/2024, 3/2025 и 17/2025).

Со член 10 од истиот закон се менува член 65 став 1 од Законот за градење и истиот гласи „Против одобрението за градење издадено од органот на државна управа надлежен за вршење на работите на уредување на просторот, односно Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, односно Министерството за економија и труд, барателот може да изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на одобрението за градење до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен, а против одобрението за градење издадено од градоначалникот на општината, односно градоначалникот на Градот Скопје, барателот

може да изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на одобрението за градење до органот на државна управа надлежен за вршење на работите на уредување на просторот.“

Член 25 од Законот, уредува дека започнатите постапки согласно со член 62-а 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, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015, 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/2016, 71/2016, 132/2016, 35/2018, 64/2018 и 168/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.244/2019, 18/2020, 279/2020, 227/2022,111/2023, 224/2024, 255/2024, 3/2025 и 17/2025), до денот на влегувањето во сила на овој закон, ќе продолжат согласно со одредбите од овој закон.

III

Според член 8 став 1 алинеи 1, 3, 6, 10 и 11, темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија се основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото, правната заштита на сопственоста, уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.

Граѓаните на Република Северна Македонија, според член 9 став 1 од Уставот 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, а според став 2 од истиот член, граѓаните се еднакви пред Уставот и законите.

Според точка 1 на став 1 од Амандманот XXI на Уставот, се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд. Во став 2 на истата точка, е регулирано дека правото на жалба или друг вид на правна заштита против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања се уредува со закон.

Според член 30 став 1 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување. Сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата (став 2). 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). 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 (став 4).

Во член 50 став 2 од Уставот, се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања. Според став 3 на овој член, граѓанинот има право да биде запознат со човековите права и основни слободи и активно да придонесува, поединечно или заедно со други за нивно унапредување и заштита.

Согласно со член 51 од Уставот Република Северна Македонија уредува дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот.

Според 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.

Уставниот суд на Република Северна Македонија согласно со член 110 алинеја 1 од Уставот, одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно со член 1 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, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015,

129/2015 (две измени), 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/2016, 71/2016, 132/2016, 35/2018, 64/2018 и 168/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 244/2019, 18/2020, 279/2020, 227/2022, 111/2023, 224/2024, 255/2024, 3/2025, 17/2025, 87/2025, 101/2025, 250/2025, 269/2025, 51/2026, 134/2026 и 223/2026), 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 член 2 точка 16 од Законот „Линиски инфраструктурни градби" се јавен пат, мостови, железничка инфраструктура, далновод, нафтовод, продуктовод, гасовод, топловод, водовод, канализација, телекомуникациски водови и други објекти, кои можат да бидат надземни или подземни и чија изградба претставува јавен интерес утврден со закон, додека според точка 16-а од истиот член „Градби од стратешки интерес" се државни патишта, железнички пруги, магистрални гасоводи, како и други градби од јавен интерес, кои се реализираат како стратешки инвестициони проекти или проекти од стратешко национално значење утврдени со закон, а чија изградба како градби од јавен интерес е предвидена со урбанистички проект за градби од стратешки интерес, одобрен во согласност со Законот за урбанистичко планирање.

Во глава V со наслов „Одобрение за градење", член 56 став 1 од Законот за градење уредува дека изведувањето на градби од член 57 на овој закон може да започне со издавањето на одобрение за градење кое е правосилно во управната постапка.

Во член 57 од Законот се уредени категоризациите на градби, а во зависност од категоријата на градба, согласно со член 58 од Законот е утврдено кој е надлежен орган за издавање на одобрението за градење.

Согласно со член 59 од овој закон, постапката за издавање на одобрение за градење се води согласно со одредбите на Законот за општата управна постапка, доколку со овој закон поинаку не е уредено со поднесувањето барање од страна на инвеститорот до надлежен орган, со документацијата предвидена во Законот. Во точка 15 од истиот член е уредено дека формата и содржината на барањето за одобрение за градење ги пропишува министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот. Според точка 17 од истиот член, надлежниот орган во постапката за издавање на одобрение за градење не може да побара од барателот друга документација, освен документацијата предвидена со овој закон.

Според член 61 од Законот, доколку надлежниот орган издаде одобрение за градење спротивно на овој закон, одговорното, односно службеното лице подлежи на кривична одговорност, согласно со Кривичниот законик.

Во член 65 став 1 од Законот против одобрението за градење издадено од органот на државна управа надлежен за вршење на работите на уредување на просторот, односно Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони, односно Министерството за економија и труд, барателот може да изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на одобрението за градење до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен, а против одобрението за градење издадено од градоначалникот на општината, односно градоначалникот на Градот Скопје, барателот може да изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на одобрението за градење до органот на државна управа надлежен за вршење на работите на уредување на просторот. Согласно со став 2 од истиот член против решението за одбивање на барањето за одобрение за градење на органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот, односно Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони односно Министерството за економија и труд, може да се

изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен, а против решението за одбивање на барањето за одобрение за градење на градоначалникот на општината, односно градоначалникот на Градот Скопје може да се изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението до органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот.

Инвеститорот може да започне со изградба на градбата врз основа на правосилно одобрение за градење. По исклучок инвеститорот на сопствена одговорност и ризик може да започне со изградба и врз основа на конечно одобрение за градење (член 65-а ставови 1 и 2).

Во Законот за изменување и дополнување на Законот за градење („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.87/2025), во член 25 е уредено дека започнатите постапки согласно со член 62-а 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, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015, 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/2016, 71/2016, 132/2016, 35/2018, 64/2018 и 168/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 244/2019, 18/2020, 279/2020, 227/2022, 111/2023, 224/2024, 255/2024, 3/2025 и 17/2025), до денот на влегувањето во сила на овој закон, ќе продолжат согласно со одредбите од овој закон.

Законот за сопственост и други стварни права („Службен весник на Република Македонија“ бр.18/2001, 92/2008, 139/2009 и 35/2010), во член 1 предвидува дека со овој закон се уредуваат правото на сопственост и другите стварни права во согласност со Уставот. Според член 2 од овој закон, правото на сопственост се стекнува под услови и на начин предвидени со овој и друг закон, а според член 5 од Законот, правото на сопственост и другите стварни права се остваруваат врз основа на слободна диспозиција со нужни ограничувања предвидени со Уставот и законите.

Во член 6 од истиот закон се гарантира правната заштита на сопственоста, а согласно со член 7, стекнувањето, заштитата и престанокот на правото на сопственост и на другите стварни права се уредуваат со закон.

Член 17 систематизиран во глава II насловена „Соседско право“, со став 1 уредува дека соседско право е заемно и обѕирно вршење на правото на сопственост што го предвидуваат одредбите на овој или друг закон, така што го овластуваат сопственикот на една недвижност, во врска со вршењето на своето право на сопственост да бара од лицето кое е сопственик на друга соседна недвижност, тоа лице во негова полза да трпи, пропушта или да стори нешто што се однесува на неговата недвижност, како и да бара разграничување од соседната недвижност, како што е определено со закон. Во став 2 од истиот член е уредено дека ако со овој или друг закон на сопственикот му се предвидува некое трпење, пропуштање или сторување, заради заемно и обѕирно вршење на правото на сопственост, тогаш сопствениците на другите соседни недвижности кои за тоа имаат оправдан интерес овластени се од него тоа да го бараат како свое право и да го остваруваат во постапка пред суд, ако не е предвиден друг начин на заштита. Исто како и сопственикот овластени се ова да го бараат и оние кои недвижноста ја владеат врз основа на правата изведени од неговото право. Согласно со став 3 од овој член, допуштено е соседското право да се врши само во мерка и на начин со тоа што помалку да се ограничува, оптоварува или на друг начин да се вознемирува оној сосед кој нешто треба да трпи, пропушта или стори. Во став 4 од истиот член е уредено дека тоа што е одредено за соседското право на сопствениците на земјиштата на соодветен начин се однесува и за

сопствениците на другите недвижности, вклучувајќи ги и зградите во етажна сопственост, ако не е во спротивно на закон или со суштината на недвижноста.

Создавање опасност или штета за соседна недвижност е уредено во член 26 од овој закон. Во став 1 од истиот член е уредено дека не е дозволено сопственикот да го поткопува своето земјиште или на својата недвижност да прави нешто со што би се довела во опасност стабилноста на туѓата недвижност. Согласно со став 2 од овој член, ако не се преземени потребни мерки со кои оправдано може да се очекува дека ќе се отстрани опасноста за стабилноста на неговата недвижност, сопственикот на недвижноста чија стабилност е во опасност може да бара да престанат работите од став 1 на овој член. Став 3 од истиот член уредува дека ако мерките од став 2 на овој член не е можно да се спроведат со успех, а притоа да не се постават посебни конструкции на недвижноста чија стабилност е во опасност, нејзиниот сопственик може да бара забрана на дејствијата од кои на неговата недвижност и се заканува опасност за стабилноста. Ставот 4 од овој член уредува дека сопственикот на недвижноста кој поставил посебни конструкции заради осигурување на стабилноста на туѓа недвижност одговара за секоја штета која би настанала во врска со неа, а одржувањето на тие конструкции во добра состојба во согласност со целта овластен е да бара соседот на чија недвижност и се заканува опасност.

Законот за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015 и 65/2018), ја уредува постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на Градот Скопје и општините во Градот Скопје, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи.

Во член 4 алинеја 8 од Законот е дефиниран поимот „Странка“ во управната постапка, според кој „Странка“ е секое физичко или правно лице, по чие барање е поведена управната постапка, против кое е поведена управната постапка, кое е вклучено во постапка поведена по службена должност, или кое заради заштита на своите права или правни интереси има право да учествува во управната постапка. Странка може да биде и јавен орган, подружница или друга деловна единица на трговско друштво, населба и слично или група лица, иако немаат својство на правно лице.

Согласно со начелото на пропорционалност утврдено во член 6 од Законот, при водењето на управната постапка јавниот орган треба да ѝ овозможи на странката да ги оствари и заштити своите права и правни интереси, доколку истите не се на штета на правата и правните интереси на другите странки или трети лица и не се на штета на јавниот интерес утврден со закон. Кога на странките во постапката им се наложуваат обврски, јавниот орган е должен да ги примени оние управни дејствија кои се поповолни за странките, ако таквите дејствија се доволни за да се постигне целта утврдена со закон.

Според начелото за правна заштита, утврдено во член 14 став 1 од Законот, странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или реален акт согласно со Законот. Согласно со став 2 од истиот член, против првостепените управни акти странката има право на жалба во случаи утврдени со закон. Во став 3 од овој член е уредено дека во случаите од став 2 на овој член странката има право на жалба и доколку јавниот орган не постапил по барањето на странката во определениот рок. Согласно со став 4 од истиот член, против реалните акти, како и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес странката има право на приговор. Во став 5 од истиот член е уредено дека против

управните акти донесени во втор степен, како и против управните акти донесени во прв степен против кои не е дозволена жалба странката може да поведе управен спор.

Во глава XIII со наслов „Правни лекови“ од Законот е содржан член 104 со поднаслов „Овластени лица и видови на правни лекови“ во кој е уредено дека странката има право на правна заштита против секое управно дејствије или пропуштање на управно дејствие, ако тврди дека со тоа дејствие или пропуштање се повредени нејзините права или правни интереси. Правни лекови се жалбата, повторувањето на постапката и приговорот.

IV

Основна цел на Предлогот за изменување и дополнување на Законот за градење („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.87/2025), е решавање на статусот на градби од јавен интерес затекнати во определена фаза и нереализирани од административни причини, а се од голема важност. Предложените измени на Законот овозможуваат нивна конечна реализација.

Согласно со образложението од Предлог-законот, членовите 9 и 10 се во насока на поедноставување и забрзување на постапките во делот на одобрение за градење, со оглед на тоа дека има доста затекнати постапки во пракса, за кои поради конкретни чекори односно рокови, како и начин на доставување конкретни докази немало можност да се завршат навремено, а додека член 25 претставува преодна одредба којашто има за цел побрзо да се реализираат започнатите постапки за градење, во соодветната фаза кога инвеститор е државен орган односно јавни претпријатија, правни лица во целосна или доминантна сопственост на Република Северна Македонија и други субјекти основани од Владата на Република Северна Македонија или Собранието на Република Северна Македонија, општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје, а станува збор за објекти од јавен интерес финансирани со буџетски средства.

Член 62-а од основниот текст на Законот, којшто е изменет со член 9 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.87/2025) гласел:

„(1) Надлежниот орган што го донел одобрението за градење е должен во рок од три дена од денот на донесувањето на одобрението за градење да ги извести непосредните соседи на градежната парцела за која се донесува одобрението, за издаденото одобрение за градење и дека во рок од 15 дена од денот на издавање на одобрението за градење можат да извршат увид во документацијата.

(2) Доколку непосредните соседи не извршат увид и/или не поднесат жалба против одобрението за градење во рок од 15 дена од денот на издавање на одобрението за градење, одобрението за градење станува правосилно.

(3) Органот надлежен за водење на јавната книга за запишување на правата на недвижностите е должен да достави податоци за непосредни соседи на градежната парцела за која се донесува одобрение за градење, како и пресметка за трошоците за запишување на објектот во јавните книги за недвижности, во електронска форма, по приемот на барање во електронска форма од надлежниот орган од членот 58 од овој закон.

(4) По исклучок од ставот (1) на овој член за издаденото одобрение за градење за градбите во технолошките индустриски развојни зони формирани од Владата на Република Северна Македонија и од правни лица, за градбите во слободните здравствени зони за градбите во индустриските и зелените зони, како и линиските инфраструктурни градби, не се известуваат непосредните соседи на градежната парцела за која се донесува одобрението“.

Според образложението во Предлог-законот, цел на законодавецот за измена и бришење на постојните одредби била решавање на статусот на градби од јавен интерес затекнати во определена фаза и нереализирани од административни причини, а се од

голема важност. Со предложените измени на Законот се овозможува нивна конечна реализација.

Според Судот, законодавецот со претходното решение во Законот (во избришаниот член 62-а став 4) уредил одредба во која било предвидено дека по исклучок од став 1 на овој член за издаденото одобрение за градење за градбите во технолошките индустриски развојни зони формирани од Владата на Република Северна Македонија и од правни лица, за градбите во слободните здравствени зони за градбите во индустриските и зелените зони, како и линиските инфраструктурни градби, не се известуваат непосредните соседи на градежната парцела за која се донесува одобрението, односно кога станува збор за градби од јавен интерес и од голема важност.

Од друга страна, доколку станува збор за јавен интерес согласно со Уставот на Република Северна Македонија, законодавецот има дискреционо право да оцени кога постои јавен интерес и истиот да го уреди со закон. Во Законот за градење во член 2 утврдени се градбите од јавен интерес и уредени се начините на постапување во однос на истите.

Законодавецот, преку одредби во повеќе закони, коишто уредуваат односи од различни сфери на општественото живеење, определил што се смета за јавен интерес, воспоставувајќи соодветни правила, критериуми и услови за субјектите (правни и физички лица).

Јавниот интерес се однесува на прашања од значење за целата општествена заедница, а се утврдува, остварува и штити преку правото. Вака утврдениот јавен интерес во конкретната примена на правото се реализира преку органот којшто одлучува за постоењето на јавен интерес.

Во случајот, со член 9 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.87/2025), законодавецот го избришал член 62-а од Законот за градење, а со влегувањето во сила на оваа измена на Законот истиот повеќе не е дел од правниот поредок.

Притоа, од страна на Судот се утврди дека образложението на Предлог-законот за изменување и дополнување се однесува на став 4 на член 62-а од Законот за градење, но не и на ставовите 1 и 2 од истиот член коишто се однесуваат на правниот интерес на поединецот.

Имено, во досегашното законско решение, преку сега избришаниот член 62-а беше овозможено граѓаните да бидат запознаени со градежните активности на непосредните соседи кои директно влијаат врз квалитетот на нивниот живот и уредувањето на просторот со можност да извршат увид во документацијата и да поднесат жалба против одобрението за градење. Ваквото законско решение имало за цел да ги спречи можните пропусти или злоупотреби од страна на надлежниот орган што го донел одобрението за градење.

Понатаму, со иницијативите се оспорува член 10 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење со кој е изменет член 65 став 1. Истиот, пред измената, предвидувал дека против одобрението за градење издадено од органот на државна управа надлежен за вршење на работите на уредување на просторот, односно Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони односно Министерството за економија и труд, може да се изјави жалба во рокот определен во член 62-а од овој закон до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен, а против одобрението за градење издадено од градоначалникот на општината, односно градоначалникот на Градот Скопје може да се

изјави жалба во рокот определен во член 62-а на овој закон до органот на државна управа надлежен за вршење на работите на уредување на просторот.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за градење во член 10 став 1 со кој се менува член 65 став 1 од Законот е уредено дека право на жалба против одобрението за градење издадено од градоначалникот на општината, односно градоначалникот на Град Скопје, единствено има барателот во рок од 15 дена од денот на приемот на одобрението за градење до органот на државна управа надлежен за вршење на работите на уредување на просторот.

Собранието е надлежно да донесува закони и истите да ги дополнува и менува заради уредување на односите во сите области на општествениот живот. Во конкретниот случај, со ваквата измена законодавецот го редефинирал кругот на субјектите кои можат да користат правно средство во постапките за издавање на одобрение за градење и со тоа го изменил воспоставениот режим.

Со ваквото ново уредување, законодавецот треба да постапува во рамки на темелната вредност владеењето на правото со цел да ја заштити правната сигурност и легитимните очекувања на граѓаните.

Според Судот, со новата содржина на одредбата се обезбедува заштита само на правните интереси на субјектот кој бара донесување на одобрение за градење, а не и на непосредните соседи на кои идната градба би имала влијание.

Со член 10 став 1 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење се доведува во прашање темелната вредност правната заштита на сопственоста од член 8 став 1 алинеја 6 и гаранцијата на правото на сопственоста, од член 30 став 1 од Уставот. Имено, правниот поредок треба да ги гарантира и уреди начините на интервенција за заштита од евентуалните повреди на постојните сопственичко-правни односи, со цел да им се овозможи на носителите на правото на сопственост (вклучувајќи ги и непосредниот/те сосед/и) непречено вршење на сопственичко-правните овластувања. Токму во таа насока беше и сега избришаниот член 62-а од Законот којшто предвидуваше право на непосредните соседи да бидат запознаени со документацијата преку вршење увид во истата и заштита на своите права, согласно со содржината на член 65 став 1 од Законот пред да биде изменета.

Од друга страна, правото на сопственост и други стварни права се уредени со Законот за сопственост и други стварни права. Правото на сопственост се стекнува под услови и на начин предвидени со овој и друг закон, врз основа на слободна диспозиција со нужни ограничувања предвидени со Уставот и законите.

Согласно со член 17 став 3 од овој закон, допуштено е соседското право да се врши само во мерка и на начин со кој што помалку да се ограничува, оптоварува или на друг начин да се вознемирува оној сосед кој нешто треба да трпи, пропушта или стори.

Граѓаните имаат уставно право да ги заштитуваат своите права и интереси пред надлежните судови, без никакви ограничувања. Судската заштита на законитоста на поединечните акти на органите на државната управа што ја гарантира Уставот, се остварува преку управен спор пред Управен суд и Вишиот управен суд. Според Судот, одобрението за градење издадено согласно со Законот за градење неспорно претставува поединечен акт на државната управа и други институции коишто вршат јавни овластувања, како што упатува Уставот, од каде произлегува дека Уставот ја гарантира судската заштита на законитоста на овој вид поединечен акт.

Судската заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа, што ја гарантира Уставот, согласно со Амандманот XXI на Уставот, се остварува преку управен спор пред Управниот суд и пред Вишиот управен суд.

Од наведеното произлегува дека судската заштита, е уставно гарантирана. Тоа значи дека судската заштита не може да се исклучи ниту да се ограничи, како во поглед на видот и содржината на поединечните акти, така и во поглед на субјектите на кои тие се однесуваат. Оттаму, секоја норма, акт или дејствие коешто директно или имплицитно го условува, ограничува или на каков било друг начин го ограничува правото на судска заштита, претставува повреда на член 50 став 2 од Уставот.

Со ваквата измена, непосредниот сосед не се известува за издавањето на одобрението за градба, не може да изврши увид во документацијата, а по правосилноста на одобрението за градба согласно со член 56 од Законот за градење, инвеститорот отпочнува со градба, со што целата постапка станува нетранспарентна, се ограничува учеството на непосредниот/те сосед/и и пристап до правдата за заштита од евентуалните повреди на постојните сопственичко-правни односи.

Имајќи го предвид уредувањето во член 30 од Уставот, дека сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата, произлегува дека сопственоста не може да се сфати во апсолутна смисла. Имено, правото на сопственост во принцип е неприкосновено. Меѓутоа, утврдувајќи ја сопственоста како категорија којашто создава и права и обврски, Уставот определува дека таа треба да служи за доброто на поединецот и на заедницата. Оттука, сопственоста е право коешто се гарантира со Уставот, а условите и начините под кои може да се стекне правото на сопственост се уредуваат со закон, но, во конкретниот случај, заштита на правото на сопственост е дозволена само за барателот на одобрението за градба, а не и за непосредниот сосед кој својата заштита, односно заштитата на неговите интереси може да ги оствари само доколку е вклучен во постапката. Поради наведеното, Судот утврди дека со членовите 9 и 10 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење, се повредува член 30 став 1 од Уставот.

Оспориот член 25 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење по својата содржина и карактер всушност претставува преодна одредба, со која се регулира преодниот режим, односно начинот на преминување од постојните правни норми кон новите.

При промена на режимот на уредување на односите во одделна област законодавецот има право да го уреди и преминот од стариот во новиот режим (преоден режим). Притоа, државата треба да го обезбеди овој премин на начин којшто подразбира избраните мерки да бидат соодветни на целите и причините поради кои тие се предвидуваат, за да не се доведе во прашање, или да не се загрози во поголем обем, правната сигурност и веќе стекнатите права и интереси на субјектите на кои се однесуваат тие мерки. Понатаму при уредување на преодниот режим законодавецот исто така треба да има ист, а не различен однос, односно пристап во сите идентични и слични случаи, односно прашања.

Во конкретниот случај, со напуштањето на режимот од член 9 на измената (бришење на член 62-а од Законот), не можат да се прекинат започнатите постапки (во интерес на правната сигурност на граѓаните, легитимните очекувања и владеењето на правото) бидејќи биле преземени дејствија со регулацијата којашто им била на располагање пред оспорената измена.

Од анализата на член 25 од Законот, произлегува дека започнатите постапки не прекинуваат со бришење на член 62-а, туку продолжуваат согласно со одредбите од овој закон, што значи дека ќе завршат согласно со истиот закон.

Меѓутоа, од одредбата во овој закон не се согледуваат одредби за поинаку уредена постапка од онаа уредена во бришаниот член 62-а, поточно такво уредување воопшто овој закон нема, поради што се поставува прашањето на кој начин и согласно кои одредби започнатите постапки ќе продолжат и завршат.

Од анализата на содржината на член 52 став 4 од Уставот, а во корелација со член 25 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење, јасно произлегува дека уставното начело за забрана на повратното дејство на законите значи забрана на примена на законите во правни ситуации и односи што настанале пред нивното влегување во сила, односно измените на законите или новите законски одредби дејствуваат само врз новите правни ситуации и односи што настануваат по нивното влегување во сила. Исклучок од ова уставно начело е ако повратното дејство на законот е поповолно за граѓаните.

Имено, член 25 од Законот за изменување и дополнување на Законот за градење, е уставно проблематичен поради тоа што предвидува законските постапки (пред надлежен орган, пред суд) кои започнале согласно со член 62-а (кој со оваа измена е избришан), да запрат со денот на влегување во сила на овој закон и да продолжат согласно со одредбите од овој закон, но поради неговата непрецизност е нејасно што ќе се случува понатаму со започнатите постапки. Со ваквото регулирање на преодниот режим, се нарушува темелниот принцип на уставниот поредок на Република Северна Македонија - владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните.

Не е спорно дека законодавецот при промена на режимот на уредување на односите во одделна област може да го уреди преминот од стариот во новиот режим, меѓутоа, законодавецот овој премин треба да го обезбеди на начин што нема да ја доведе во прашање правната сигурност.

V

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на оваа одлука.

VI

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

У. бр. 75/2025
У. бр. 84/2025
У. бр. 104/2025
23 септември 2026 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Северна Македонија,
д-р **Дарко Костадиновски,** с.р.