20242654608

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, д-р Јадранка Дабовиќ-Анастасовска, Елизабета Дуковска, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Ана Павловска-Данева и м-р Фатмир Скендер, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 73 и член 79 став 2 од Актот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија" број 115/2024), на седницата одржана на 30 октомври 2024 година, донесе

РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 10 став 4 во делот „со исклучок на тоа дека на Стратешкиот партнер ќе му биде дозволено да започне со истражување и експлоатација на минерални суровини за целите на Проектот штом барањето за доделување на концесија за истражување и експлоатација е поднесено од страна на Инвеститорот" од Законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Ќафасан) и Коридорот 10 д (делница на автопатот Прилеп – Битола) во Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија" број 163/2021 и 111/2023).
2. Ова решение ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија".

О б р а з л о ж е н и е

I

Жарко Стеваноски, адвокат од Прилеп, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на одредбата од Законот означен во точката 1 од Решението.

Според наводите во иницијативата, исклучокот содржан во член 10 став 4 од Законот, според кој на стратешкиот партнер му се дозволува да започне со истражување и експлоатација на минерални суровини уште со чинот на поднесување на барање за доделување концесија од страна на инвеститорот, не е во согласност со владеењето на правото, правната заштита на сопственоста и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштита и унапредување на животната средина и на природата како темелни вредности на уставниот поредок, утврдени во член 8 став 1 алинеи 3, 6 и 10 од Уставот, член 50, член 55 став 3 и член 56 ставови 1 и 3 од Уставот, а со тоа и уреден во спротивност со член 51 од Уставот, според кој законите во Република Северна Македонија мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон, како и должноста на секој да ги почитува Уставот и законите.

Во изнесените наводи за неуставноста на оспорениот дел од законската одредба, подносителот се повикува и на член 16 ставови 1 и 7 од Законот за сопственост и други стварни права којшто уредува дека сите природни богатства, растителниот и животинскиот свет, стварите во општа употреба, градежното земјиште, шумите и

земјоделското земјиште, пасиштата и водите, како и стварите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се ствари (добра) од општ интерес за Републиката, и дека со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени ствари од општ интерес во државна сопственост можат да се отстапат на користење на физички и правни лица (концесија). Исто така, се повикува и на член 2 од Законот за концесии и јавно приватно партнерство којшто пропишува дека со овој закон се уредува доделувањето на концесија на добра од општ интерес и договор за воспоставување на јавно приватно партнерство, правната заштита за секое лице кое има или имало интерес за добивање на таков договор и кое ризикувало или ризикува да биде оштетено во постапката за доделување на таков договор, како и други прашања во врска со концесиите на добра од општ интерес и договорите за воспоставување на јавно приватно партнерство. Воедно, подносителот го наведува и член 3 став 4 од предметниот Закон за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот коридор 8 и коридорот 10 д во Република Северна Македонија, наведувајќи дека иако со оваа законска одредба предметниот закон се квалификува како посебен закон со кој се исклучува примената на други закони во целост или делумно, односно кој се применува без оглед на другите применливи закони во Република Северна Македонија и тоа во врска со сите прашања уредени со овој закон, тоа не смее да се дозволи ако се земе предвид утврдената цел во член 2 од Законот за концесии и јавно приватно партнерство којшто алудира на спроведување постапка за доделување концесија, што во конкретниот случај, а поради оспорениот член 10 став 4 од предметниот закон, таа не се спроведува, туку веднаш, со самото поднесување на барање за доделување на концесија, се дозволува експлоатација на минерални суровини. Подносителот смета дека не смее да се дозволи започнување со експлоатација на минерални суровини, пред окончување на постаките за доделување на концесии, бидејќи постапките вклучуваат спроведување на активности и дејствија коишто подразбираат разгледување и одобрување на изработена физибилити студија за оправданоста на доделување на концесија на добра од општ интерес, како и процена на влијанието врз животната средина на концесијата на добра од општ интерес, со цел да се согледаат ризиците од евентуални штети коишто би можеле да настанат по животната средина, односно штетните последици коишто би можеле да настанат по здравјето на луѓето, растителниот и животинскиот свет. Но, во конкретниот случај, оспорената законска содржина, му дозволува на стратешкиот партнер да започне со истражување и со експлоатација на минерални суровини веднаш по поднесувањето на барањето за доделување концесија од страна на инвеститорот, односно пред завршување на постапката за доделување концесија за истражување и експлоатација на минерални суровини, во која треба да се проценат сите ризици од штета и штетни последици, што не е во согласност со погоре наведените темелни вредности на уставниот поредок.

Во продолжението на иницијативата, подносителот укажува на конкретен случај за веќе настанати штети поради оспореното уредување во Законот, и последиците по здравјето и животната средина со кои се соочуваат граѓаните кои живеат во непосредна близина на локалитетот каде што се вршел ископ на минерални суровини. Имено, инвеститорот - Јавното претпријатие за државни патишта, поднел барање за доделување на концесија за експлоатација на минерална суровина – мермер на локалитетот „Ореовец" Општина Прилеп, при што, користејќи се со законски дадената можност од оспорениот член 10 став 4 од предметниот закон, изведувачот/стратешкиот партнер, веќе вршел целосна експлоатација на минерална суровина – мермер на наведениот локалитет, и тоа без физибилити студија за оправданоста на доделување концесија на добра од општ интерес, процена на влијанието врз животната средина на концесијата на добра од општ

интерес, како и без спроведени други активности неопходни за спроведување на постапката, со што се прави огромна штета на локалитетот „Ореовец”. Подносителот наведува дека граѓаните кои живеат непосредно до ископот, се соочуваат со последици од оспореното законско уредување, вклучително и последици за животинскиот и растителниот свет. Конкретно, дека се загрозени два извори на исклучително квалитетна пивка вода коишто се со проценета важност за перспективно снабдување со вода за пиење на градот Прилеп, дека е нарушен мирот на населението од селата (Ореовец, Плетвар и Крстец) што се наоѓаат на самиот локалитет, како и дека се предизвикани несогледливи штети по имотите од започнатите детонации, но и несогледливи штети од девастирањето на природата и ударот по биодиверзитетот.

Подносителот наведува дека во националната Стратегија за заштита на природата (2017-2027), превојот Плетвар, Прилепско, е во првите десет најважни центри на националниот ендемизам. Ова, особено поради ендемичните растителни видови коишто се појавуваат поради специфичните почви и минерали на ова подрачје како што е флористичкиот ендемит Potentilla pletvarensis којшто вирее само на Плетвар, како и Centaurea grbavacensis и Helianthemum marmoreum. Наведува и дека типичен пример за еден таков ендемски вид е пеперутката Чингова окатка (Pseudochazara cingovskii), која според досегашните објавени истражувања се среќава само во околината на Плетвар на површина не поголема од 1,5 км2 и на ниедно друго место во светот, а според Butterfly Conzervation Europe (организација фокусирана на запирање и враќање на падот на пеперутките, молците и нивните живеалишта низ цела Европа), овој вид на дневна пеперутка претставува еден од најретките и најчувствителните видови во Европа. Наведува и дека во истражувањето на Македонското ентомолошко друштво, нотирано е дека на Плетвар се наоѓаат не повеќе од 3000 возрасни единки од овој вид и дека има тренд на намалување на бројката и дека овој вид на пеперутка од 2010 година се наоѓа на Црвената листа на загрозени видови, во категоријата критично загрозен вид со тенденција за опаѓање на популацијата, а дека главна закана за опстанокот на оваа пеперутка е рударската индустрија и каменоломот којшто се наоѓа во близина на нејзиното живеалиште. Поради ископувањата и детонациите коишто преку текот на целиот работен ден се вршат на превојот помеѓу с.Ореовец и с.Плетвар, се слуша неподнослива бучава од работните машини, и исчезнал сиот животински свет од тој предел којшто изобилувал со срни, зајаци, лисици, змии и други животни.

Од погоре наведените причини, според подносителот, неопходно е веднаш да се суспендира оспорениот член од Законот, бидејќи создава можност некој да врши експлоатација, пред конечно и правосилно завршување на постапката и предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот член 10 став 4 од Законот, и истиот да го укине. Воедно, подносителот му предлага на Судот да донесе решение со кое ќе го запре извршувањето на оспорениот член од Законот до конечното одлучување по поднесената иницијатива.

II

На седницата Судот утврди дека според член 10 став 4 од Законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Ќафасан) и Коридорот 10 д (делница на автопатот Прилеп – Битола) во Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија” број 163/2021 и 111/2023) „Додека се користат експроприраните јами и каменоломи за целите на Проектот, Инвеститорот и Стратешкиот партнер ќе ги почитуваат сите применливи регулативи за минерални суровини, со исклучок на тоа дека на Стратешкиот партнер ќе му биде дозволено да започне со истражување и експлоатација на минерални суровини за целите на Проектот штом

барањето за доделување на концесија за истражување и експлоатација е поднесено од страна на Инвеститорот".

Судот утврди и дека подносителот со иницијативата го оспорува член 10 став 4 од Законот во делот „со исклучок на тоа дека на Стратешкиот партнер ќе му биде дозволено да започне со истражување и експлоатација на минерални суровини за целите на Проектот штом барањето за доделување на концесија за истражување и експлоатација е поднесено од страна на Инвеститорот".

III

Според член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Член 43 од Уставот уредува дека секој човек има право на здрава животна средина и секој е должен да ја унапредува и штити животната средина и природата, а Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

Според член 51 од Уставот, во Република Северна 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.

Според член 54 став 1 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Според член 55 став 3 од Уставот, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето, е причина поради која со закон може да се ограничи слободата на пазарот и претприемништвото.

Со член 56 став 1 од Уставот е уредено дека сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба, како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита, а според став 2 од истиот член, со закон се уредуваат начинот и условите под кои определени добра од општ интерес за Републиката можат да се отстапат на користење.

Според член 57 од Уставот, Републиката го поттикнува економскиот напредок и се грижи за порамномерен просторен и регионален развој како и за побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја.

Согласно со член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, Собранието на Република Северна Македонија донесува закони и дава автентично толкување на законите.

Во јули 2021 година, е донесен и стапен на сила Законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Ќафасан) и Коридорот 10 д (делница на автопатот Прилеп – Битола) во Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија" број 163/2021 и 111/2023).

Со овој закон како стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурните коридори 8 и 10 д, е номиниран субјектот Bechtel и Enka JV, а инвеститор, според овој закон е Јавното претпријатие за државни патишта.

Според член 3 став 1 од Законот, проектот, вклучувајќи ги проектирањето и изградбата на инфраструктурата на Коридор 8 и проектирањето и изградбата на инфраструктурата на Коридор 10 д, се секој поединечно проект за капитални инвестиции од стратешко национално значење за Република Северна Македонија. Според став 2 на наведениот член, целта на овој закон е подобрување и развој на патната инфраструктура. Според став

3 на истиот член, сите постапки кои се спроведуваат во согласност со одредбите на овој закон се сметаат за итни и сите државни и локални власти, компании и јавни претпријатија, како и сите други јавни органи и институции се должни навремено да преземат активности за спроведување во рамките на нивната надлежност, а според став 4 на наведениот член од Законот, овој закон ќе се применува како посебен закон со кој се исклучува примената на други закони во целост или делумно, односно кој се применува без оглед на другите применливи закони во Северна Македонија и тоа во врска со сите прашања уредени со овој закон.

Прашањата во врска со концесиите за истражување и експлоатација на минерални суровини се уредени со член 10 од овој закон, којшто во став 1 уредува дека инвеститорот ќе аплицира и ќе ги прибави сите потребни лиценци, одобренија и концесии за истражување и експлоатација на минерални суровини неопходни за изградба на државни патишта во согласност со важечките закони, а според став 2 и дека согласно со природата на Проектот, Инвеститорот може да ги добие сите потребни лиценци, одобренија и концесии за истражување и експлоатација на минерални суровини неопходни за изградба на државни патишта во итна постапка без да обезбеди одобрение за градба. Со став 3 од истиот член на Законот, се уредува дека сите концесии за истражување и експлоатација на минерални суровини неопходни за изградба на државни патишта се издаваат со рок на важност до завршување на имплементацијата на Проектот.

Во член 10 од Законот, е содржан и ставот 4, според кој „Додека се користат експроприраните јами и каменоломи за целите на Проектот, Инвеститорот и Стратешкиот партнер ќе ги почитуваат сите применливи регулативи за минерални суровини, со исклучок на тоа дека на Стратешкиот партнер ќе му биде дозволено да започне со истражување и експлоатација на минерални суровини за целите на Проектот штом барањето за доделување на концесија за истражување и експлоатација е поднесено од страна на Инвеститорот.”

Во однос на оспорениот исклучок содржан во член 10 став 4 од Законот, подносителот смета дека не смее да се дозволи започнување со експлоатација на минерални суровини, пред окончување на постапките за доделување на концесии, бидејќи постапките вклучуваат спроведување на активности и дејствија коишто подразбираат разгледување и одобрување на изработена физибилити студија за оправданоста на доделување на концесија на добра од општ интерес, како и процена на влијанието врз животната средина на концесијата на добра од општ интерес, со цел да се согледаат ризиците од евентуални штети коишто би можеле да настанат по животната средина, односно по здравјето на луѓето, растителниот и животинскиот свет. Во конкретниот случај, оспорениот исклучок на членот од Законот му дозволува на стратешкиот партнер да започне со истражување и со експлоатација на минерални суровини веднаш по поднесувањето на барањето за доделување концесија од страна на инвеститорот, односно пред завршување на постапката за доделување концесија за истражување и експлоатација на минерални суровини, во која треба да се проценат сите ризици од штета и штетни последици, што не е во согласност со темелните вредности на уставниот поредок, утврдени во член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот.

Судот ги имаше предвид наводите и причините за оспорување на оспорениот дел на членот од Законот, меѓутоа оцени дека од тој аспект не може да се доведе под уставно сомнение оспореното законско решение, поради следното:

Собранието на Република Северна Македонија, согласно своите надлежности утврдени во член 68 од Уставот, со закон ги уредува областите во општествениот живот, за кои ќе оцени дека е потребно и оправдано да ги уреди посебно. Во рамките на ова уставно овластување, законодавецот оценил за целисходно да донесе посебен закон – lex specialis,

со кој ќе се уредат деталите во врска со планирањето, проектирањето и изградбата и употребата на дел од Коридорот 8 и Коридорот 10 д, кои се протегаат во Република Северна Македонија, како проекти од национален интерес и ќе се номинира стратешки партнер за реализација на проектите со цел да се постигне одржлив и безбеден развој на регионалното поврзување на Република Северна Македонија преку комплетирањето на паневропските коридори 8 и 10 д (Коридорот 8 го поврзува Јадранското Море со Црното Море преку Албанија, Македонија и Бугарија; Коридорот 10 се протега од Салцбург во Австрија до Солун во Грција и поминува низ Австрија, Словенија, Хрватска, Србија, Македонија и Грција).

Изградбата на овие коридори претставува капитална инвестиција од стратешка национална важност и има за цел подобрување и развој на патната инфраструктура. Јавните патишта се добра во општа употреба.

Во таа смисла, имајќи го предвид член 57 од Уставот според кој Републиката го поттикнува економскиот напредок и се грижи за порамномерен просторен и регионален развој, како и за побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја, јавниот интерес за подобрување и развој на патната инфраструктура, законодавецот оценил за потребно да го забрза процесот на изградба на патните коридори на начин предвиден со оспореното законско решение содржано во член 10 став 4 од предметниот закон, при што целисходноста на ваквото законско решение е проценка на законодавецот, а од уставно-правен аспект суштинско е дека оспорениот исклучок не значи повреда на владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, како темелни вредности на уставниот поредок.

Ваквиот став произлегува од фактот дека Судот не смета дека давањето можност стратешкиот партнер да започне со истражување и експлоатација на минерални суровини за целите на проектот штом барањето за доделување концесија за истражување и експлоатација е поднесено од страна на Инвеститорот, би значело и отсуство на документација којашто во секој случај претставува задолжителна обврска утврдена со закон.

Судот смета дека за донесената одлука, доволна е содржината на член 10 од Законот, од која произлегува дека инвеститорот при аплицирањето, треба да ги прибави сите потребни лиценци и одобренија во врска со концесии за истражување и експлоатација на минерални суровини неопходни за изградба на државни патишта во согласност со важечките закони, односно дека инвеститорот може да ги добие сите потребни лиценци, одобренија и концесии за истражување и експлоатација на минерални суровини неопходни за изградба на државни патишта во итна постапка без да обезбеди одобрение за градба.

Од тие причини пред Судот не се постави прашањето за согласноста на оспорениот дел на членот од Законот со одредбите на Уставот, на кои се повикува подносителот во иницијативата.

Судот ги имаше предвид наводите од иницијативата за предизвикани последици и штети по здравјето на луѓето, растителниот и животинскиот свет поради активности на локалитетот „Ореовец", меѓутоа, прашањето за конкретно настанати последици и штети, е во надлежност на други органи пред кои граѓаните можат да ги заштитат своите правни интереси.

IV

Врз основа на наведеното, Судот, со мнозинство гласови, одлучи како во диспозитивот на ова решение.

У. бр. 182/2024
30 октомври 2024 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Северна Македонија

д-р **Дарко Костадиновски,** с.р.