

**UNIVERSITY GOCE DELCEV – STIP
FACULTY OF LAW**



**STUDENT'S
SOCIAL
SCIENCE
JOURNAL**

YEAR 2021, ISSUE NUMBER 11

**GOCE DELCEV UNIVERSITY – STIP
FACULTY OF LAW**

ISSN 2545-4021



**STUDENT'S
SOCIAL
SCIENCE
JOURNAL**

ISSUE 11

VOLUME XI

YEAR 2021

**STUDENT'S SOCIAL SCIENCE JOURNAL
FACULTY OF LAW
UNIVERSITY GOCE DELCEV – STIP**

**Year 2021, Issue Number 11
ISSN 2545-4021**

Publisher:

prof. Jovan Ananiev, Ph.D

Editorial Board

prof. Blažo Boev, Ph.D
prof. Liljana Gudeva – Koleva, Ph.D
Risto Kostrunanov, LL.M
prof. Jovan Ananiev, Ph.D
prof. Ana Nikodinovska Krstevska, Ph.D

International Editorial Board

Ivan Ilic

Faculty of Law, University in Nis, Serbia

Agim Nuhii

Faculty of Law, State University of Tetovo, Macedonia

Dunja Duić

Faculty of Law in Osijek, Croatia

Olga Koshevaliska

Associate professor at the Faculty of Law
Goce Delchev University in Shtip, Macedonia

Elena Maksimova

Assistant professor at Faculty of Law,
Goce Delchev University in Shtip, Macedonia

Ana Nikodinovska Krstevska

Associate professor at Faculty of Law,
Goce Delchev University in Shtip, Macedonia

Olga Sidenko

Senior lecturer in political science at Voronezh state University,
Lecturer at Voronezh State University, Russia

Dimitar Apasiev

Assistant professor at the Faculty of Law,
University Goce Delcev – Shtip, Macedonia

Andon Majhoshev

Associate professor at the Faculty of Law,
University Goce Delcev – Shtip, Macedonia

Darya Scheglova,

Senior lecturer in political science at Voronezh state University,
Lecturer at Voronezh State University, Russia

Boryana Aleksandrova

Sofia University "St. Kliment Ohridski", Bulgaria;
Faculty of Law, Department for International Law and International Relations, Bulgaria

Giorgia Bevilacqua

National Research Council, Institute for Research on Innovation and Services for
Development “, Italy

Nives Mazur Kumrić

Faculty of Law, University of Liège, Belgium

Iskren Ivanov

Senior Lecturer at Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Editorial Staff

Ass. Prof. Elena Maksimova, Ph. D
Teaching assistant Natasha Doneva, LL.M

Editor in chief

Ass. Prof. Elena Maksimova, Ph. D

Language editor

Vesna Ristova
(Macedonian language)

Technical editor

Slave Dimitrov

Address of the Editorial office

University Goce Delcev – Stip
Faculty of Law
ul. "Krstev Misirkov" 10-A PO.BOX 201
PO. Box 201, 2000 Stip
Republic of Macedonia

Содржина

Газепова Вероника ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ЗА ЗАШТИТА И УНАПРЕДУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА ВОЗДУХОТ	3
Данилова Валентина ОДГОВОРНОСТ НА АДВОКАТОТ ЗА СТОРЕНА ШТЕТА НА КЛИЕНТИ И ТРЕТИ ЛИЦА ПРИ ВРШЕЊЕТО НА ДЕЈНОСТА ВО МАКЕДОНСКОТО ПРАВО	11
IADEVAIA Simona LE NUOVE FRONTIERE DELLE POLITICHE MIGRATORIE. QUALE TUTELA PER I DIRITTI DEI MIGRANTI?	23
ЈОВАНОВ Кристијан ПРАВНАТА РАМКА НА ДОГОВОРНИОТ ЗАЛОГ ВО МАКЕДОНСКИОТ ПРАВЕН СИСТЕМ	31
МЕМЕДОВИЌ Неџад САЛИФОСКА Фатима ВОЈНАТА ВО БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА НИЗ ПРИЗМАТА НА ХУМАНИТАРНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИИ И ХУМАНИТАРНАТА ПОМОШ НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ	43
ПАВЛОВА Ирена ЗАШТИТЕН СВЕДОК ВО КРИВИЧНА ПОСТАПКА	55
СУРЛОВА Розе ЕВТАНАЗИЈА – ДОСТОИНСТВЕНА СМРТ ИЛИ КРИВИЧНО ДЕЛО?	65
ХАЦИ-НИКОЛОВ Лазар АНАЛИЗА НА ПРВОСТЕПЕНАТА ПОСТАПКА ЗА УТВРДУВАЊЕ ПРАВЕН СТАТУС НА БЕСПРАНО ИЗГРАДЕНИ ОБЈЕКТИ ВО Р.С. МАКЕДОНИЈА	75
ШКАРИЌ Катица ПРОЦЕСНАТА ПОЛОЖБА НА ОБВИНЕТИОТ ВО ТЕКОТ НА КРИВИЧНАТА ПОСТАПКА	89
СТУДЕНТСКИ ПУБЛИКАЦИИ ВО РАМКИ НА ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРЕН ПРОЕКТ	97

БАГАРОВА Ани АТАНАСОВА Невенка ТРГОВИЈА СО ДРОГА	99
ЈОВАНОВСКА Кристина МАЛОЛЕТНИЧКА ДЕЛИКВЕНЦИЈА: ПРИЧИНИ ЗА НАСТАНУВАЊЕ, ФЕНОМЕНОЛОГИЈА И ПРЕВЕНЦИЈА	111
МАНЧЕВА Сања МЕРКИ ЗА ЗАШТИТА НА ЖРТВИ СПОРЕД ЗАКОНОТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И ЗАШТИТА ОД НАСИЛСТВО ВРЗ ЖЕНИТЕ И СЕМЕЈНО НАСИЛСТВО	123
МИТРУШЕВА Наташа ЗАТВОРСКА ЗАЕДНИЦА ВО РСМ.....	129
МИХАИЛОВА Јована ПАРИЗОВА Елена САНКЦИОНИРАЊЕ НА ДЕЦА – СТОРИТЕЛИ НА ПОВЕДЕНИЈА ШТО СО ЗАКОН СЕ ОПРЕДЕЛЕНИ КАКО КРИВИЧНИ ДЕЛА, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА КАЗНАТА ЗАТВОР.....	135
НАКОВ Иван САНКЦИОНИРАЊЕ НА ДЕЦАТА КОИ СЕ ЈАВУВААТ КАКО СТОРИТЕЛИ НА КРИВИЧНИ ДЕЛА.....	145
НАЦАКОВА Мила ДИМЕСКА Ангела УБИСТВОТО КАКО КРИВИЧНО ДЕЛО ПРОТИВ ЖИВОТОТ И ТЕЛОТО.....	155
НЕДЕВА Ивана КРИМИНОЛОШКИ АСПЕКТИ НА ТРГОВИЈАТА СО ДРОГА КАКО ОРГАНИЗИРАН КРИМИНАЛ	175
ЧАЛШЕВА Кристина АНГОВА Анастасија ВИДОВИ САНКЦИИ СПРЕМА ДЕЦА СОГЛАСНО ЗПД.....	195
ШАЛЕВА Корнелија ТАШКОВА Марина ВИКТИМОЛОГИЈА.....	205

АНАЛИЗА НА ПРВОСТЕПЕНАТА ПОСТАПКА ЗА УТВРДУВАЊЕ ПРАВЕН СТАТУС НА БЕСПРАВНО ИЗГРАДЕНИ ОБЈЕКТИ ВО Р.С. МАКЕДОНИЈА

Апстракт: Овој труд претставува анализа на постапката за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти во Р.С. Македонија. Пред да пристапиме кон анализа на законското решение за утврдување на правен статус на бесправни објекти во Р.С. Македонија, во овој труд ќе дадеме акцент на дефинирање на одредени поими кои се од суштествено значење за оваа постапка. Во рамките на овој текст ќе дадеме одговор на прашањата што е бесправна градба, што се подразбира под поимот утврдување правен статус, кое е законското решение кое ја регулира оваа материја, чија е надлежноста за постапување во постапката и ќе се изврши анализа на одредени дејствија кои се од есенцијално значење на постапката за утврдување правен статус на бесправни објекти.

Клучни зборови: *управна постапка, бесправна градба, објекти, барател*

ANALYSIS OF THE FIRST-INSTANCE PROCEDURE FOR DETERMINING THE LEGAL STATUS OF ILLEGALLY BUILT CONSTRUCTIONS IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Abstract: This paper analyses the procedure for determining the legal status of illegally built constructions in the Republic of North Macedonia. Before we begin with analysis of the legal solution to determining the legal status of illegally built constructions in the Republic of North Macedonia, we shall emphasis the definitions of certain essential terms in this procedure. We will respond to the questions related to what illegally built construction is, what it means to determine the legal status, which legal solutions regulate this subject, whose authority this procedure is etc. We shall also analyze certain activities that are essential to the procedure of determining the legal status of illegally built constructions.

Keywords: *administrative procedure, illegal construction, objects, applicant*

ВОВЕД

Градењето без претходно обезбедување на соодветна градежна документација во постапка предвидена согласно закон¹ во Р.С. Македонија претставува проблем кој се провлекува децении наназад. Решавањето на станбеното прашање на граѓаните, задоволувањето на потребите од деловни, административни и индустриски објекти на бизнис секторот, потребата на земјоделците од објекти за примарна обработка на земјоделски производи, па дури и изградбата на објекти од јавен интерес, а притоа и да се задоволи потребата во краток временски рок да се изградат овие објекти, со употреба

¹ Постапките за изградбата на објекти се регулирани со неколку законски решенија, но најголем дел од објектите се изведуваат по издадени управни акти како што се одобрение за градење, решение за изградба на објекти за кои не е потребно градежно одобрение, решение за изградба на објекти на земјоделско земјиште и други управни акти во согласност со одредбите на Закон за градење и Закон за земјоделско земјиште.

на многу помалку финансиски средства, избегнувајќи плаќање на соодветен износ по основ надоместок за уредување на градежно земјиште и дополнителни финансиски средства за потребите на постапката за одобрение за градење или решение за пренамена се наметнаа како основни причини за енормниот број на бесправни градби во Р.С. Македонија. Како дополнителна причина која го стимулираше процесот на бесправна изградба на објекти се и низа пропусти на повеќе надлежни државни институции. Во таа насока како пример би ги истакнале спорото ревидирање на урбанистичко-планската документација и недонесувањето на нова урбанистичко-планска документација со која би се задоволиле потребите на граѓаните и останатите субјекти во општеството, како и непостапувањето на градежната инспекција по основ на бесправна градба и неизвршувањето на решенијата со кои градежен инспектор наредува отстранување на бесправна градба.

Имателите на бесправно изградени објекти, поради нерешениот статус на овие објекти, се судираат со низа проблеми при остварувањето на одредени права, кои би требало да произлегуваат од самиот објект, бидејќи со самото тоа што овие објекти се бесправни и со нерегулирани права, тие се и вон правниот промет. Така имателите на ваквите објекти се ограничени при слободното располагање со овие недвижности и не се во можност да го остварат правото на промет со истите, нивно отуѓување, наследување и слично.

Решавањето на проблемот со бесправната градба преку одаредбите за инспекциски надзор, согласно Законот за градење, се покажа како недоволен механизам за решавање на ова прашање, па затоа во Република Македонија во 2011 година за прв пат се пристапи кон донесување на ново законско решение кое ќе ја третира оваа проблематика на тој начин што наместо отстранување на бесправните градби ќе се создадат услови за ниво озаконување.

И по донесувањето на законската регулатива, чие донесување беше проследено од идејата за решавање на правниот статус на веќе изградените бесправни објекти и превенирање од изградба на нови бесправни градби, практиката за изградба на бесправни објекти е сè уште актуелна. Во периодот кој му претходеше на донесувањето на Законот за постапување со бесправно изградени објекти² во Република Македонија не постоеше официјален податок за точниот број на бесправно изградени објекти за територијата на целата држава. По истекот на првично предвидениот законски рок за поднесување на барања за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти кој траеше од 3.3.2011 година до 3.9.2011 година, се утврди дека пред надлежните органи во Република Македонија се иницирани вкупно 344 293³ постапки за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти и делови од објекти.

1. Поим на бесправна градба и утврдување правен статус на бесправен објект

Поимот на бесправната градба во македонското позитивно право (законодавството), за прв пат е определен преку одредбите на Законот за постапување со бесправно изградени објекти.

Во таа насока, бесправно изградени објекти согласно Законот за постапување со бесправно изградени објекти се смета дека се:

„објекти од значење за Републиката согласно со Законот за градење и друг закон, објекти од локално значење согласно со Законот за градење и објекти на здравствени

² „Службен весник на Република Македонија бр.23/2011, 54/2011, 155/2012, 53/2013, 72/2013, 44/2014, 115/2014, 199/2014, 124/2015, 129/2015, 217/2015, 31/2016 и 190/2017.

³ Народен правобранител на Република Македонија, *Истражување за спроведување на постапката за утврдување на правниот статус на бесправно изградени објекти*, 2015.

установи за примарна, секундарна и терцијална здравствена заштита кои се изградени без одобрение за градење или спротивно на одобрението за градење, како и делови (доградби и надградби) на објектите од значење за Републиката и од локално значење и на објектите на здравствените установи за примарна, секундарна и терцијална здравствена заштита, кои се изградени без одобрение за градење или спротивно на одобрението за градење, во и надвор од плански опфат“.⁴

Покрај ова, за бесправно изградени објекти од локално значење, Законот за постапување со бесправно изградени објекти предвидува дека се и следните градби:

„помошни градби (гаража, остава) кои се во функција на објект за домување или друг вид на објект, базени на ниво на терен за индивидуална употреба (градби за кои согласно со Законот за градење градоначалникот на општината издава решение за изведување на градбата), времени објекти наменети за домување, објекти за примарна обработка на земјоделски производи (освен настрешници и објекти за времено сместување) согласно со Законот за земјоделско земјиште кои се изградени на градежно земјиште, како и објекти, односно посебни делови од објекти пренаменети без одобрение за пренамена“.⁵

По ова може да заклучиме дека под поимот бесправна градба се подразбира објект или дел од објект кој е изграден без градежно одобрение, на земјиште од која било намена, без разлика дали се наоѓа во или вон плански опфат. Бесправна градба е и објектот или негов дел што е изграден спротивно на одобрението за градење како и објектот или дел од објектот што е пренаменет без решение за пренамена.

За определување на поимот утврдување на правен статус на бесправен објект важи истото гледиште како и при определување на поимот бесправна градба, а тоа е дека и двата поими за прв пат се определени со Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Под утврдување на правен статус на бесправен објект се подразбира запишување на бесправните објекти во јавната книга за запишување на правата на недвижностите како и вклопување во урбанистичко-планска документација на овие објекти доколку истите имаат намена различна од планираната, согласно постојната урбанистичко планска документација или доколку овие објекти се наоѓаат вон плански опфат.⁶

2. Предмет на законот за постапување со бесправно изградени објекти

Предмет на Законот за постапување со бесправно изградени објекти претставуваат бесправните објекти на кои до 3.3.2011 година, односно до денот на стапување на сила на законот, им се изведени во целост градежните и инсталатерските работи и истите бесправни објекти претставуваат градежна и функционална целина.

Деловите или нивоата од објектите кои во моментот на стапување на сила на Законот за постапување со бесправно изградени објекти не биле градежна и функционална целина, не претставуваат предмет на постапување на овој закон. Од друга страна, Законот за постапување со бесправно изградени објекти упатува дека за ваквите делови или нивоа од објекти може да се води постапка за добивање на градежно одобрение согласно Законот за градење, во случаите кога по извршено вклопување на делот од објектот за кој е донесено решение за утврдување на правен статус, согласно планска документација, се предвидуваат услови за идна градба. Ваквото упатување на законот го сметаме за ирационално од причина што Законот за градење пак не

⁴ Член 2 став 2 од Закон за постапување со бесправно изградени објекти („Службен весник на Република Македонија бр. 23/2011, 54/2011, 155/2012, 53/2013, 72/2013, 44/2014, 115/2014, 199/2014, 124/2015, 129/2015, 217/2015, 31/2016 и 190/2017).

⁵ Ibid., член 2 став 3.

⁶ Член 3 од Закон за постапување со бесправно изградени објекти.

предвидува постапка за изградба, доградба или надградба на објекти или делови и нивоа од објекти кои се веќе изградени, без разлика на тоа дали истите претставуваат или не претставуваат градежна и функционална целина.

3. Надлежност во постапката за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти

Општо земено, под определување на поимот надлежност во административна постапка се подразбира како овластување и должност, така и право и обврска на јавен орган да решава во конкретна управна работа на определено подрачје.⁷

Во постапката за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, надлежни органи се органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, односно Министерството за транспорт и врски и единиците на локалната самоуправа, односно општините. Надлежностите помеѓу овие органите се поделени во зависност од видот на објектите кои се предмет на постапката. Така Министерството за транспорт и врски е надлежно да решава во постапки за утврдување правен статус на бесправни објекти од значење на Републиката согласно Законот за градење и друг закон, во постапки кои како предмет имаат објекти на здравствените установи за терцијална здравствена заштита и за електронските комуникациски мрежи и средства. Општините се надлежни да ја спроведат постапката за утврдување правен статус на бесправни објекти од локално значење согласно Законот за градење и за објектите на здравствените установи за примарна и секундарна здравствена заштита.

Во случаите кога два или повеќе органи не можат да утврдат кој е надлежен да решава во одредена управна постапка настанува судир на надлежности. Тогаш се применуваат одредбите од чл.23 од Законот за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015) со кој е регулирано, во зависност од секоја предвидена ситуација, кој е надлежен за решавање на спорот за надлежноста.

4. Постапка за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти

Постапката за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти претставува посебен вид на административна постапка регулирана со посебен закон, кој е матријален закон што содржи посебни процесни одредби. Но, при постапувањето и во оваа постапка, за процесните дејствија кои не се предвидени согласно Законот за постапување со бесправно изградени објекти, се применуваат одредбите на Законот за општата управна постапка.

Постапката за утврдување на правен статус на бесправни објекти има за цел издавање на решение за утврдување на правен статус на бесправен објект во случај на исполнетост на точно определени услови. За поведување на оваа постапка важи приватната – странечка максима што значи дека постапката започнува по предлог барање на странката и истата не може да биде поведена *ex officio* од органот кој е надлежен за постапување. Согласно законот за постапување со бесправно изградени објекти како предуслов за издавање на решение за утврдување на правен статус на бесправен објект, предвидено е издавање на урбанистичка согласност, акт со кој во суштина и се констатира дека се исполнети условите за вклопување на објектот во урбанистичко-планската документација согласно стандардите за вклопување на бесправни објекти во урбанистичко планската документација.

⁷ Давитковски Б. и Павловска-Данева А., *Административно право – Книга втора (процесно право)*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2020, стр. 28.

4.1. Барател (странка) во постапката за утврдување правен статус на бесправно изграден објект

Странка во управна постапка е секое лице по повод чие барање се поведува управната постапка.⁸ Како барател во постапката за утврдување правен статус на бесправно изграден објект се јавува имателот на бесправно изградениот објект кој ја иницира постапката со поднесување на барање до надлежниот орган за постапување по барањето. Законот за бесправно изградени објекти не го дефинира посебно поимот „имател“, па затоа може да констатираме и дека не се воспоставени прецизни ограничувања за тоа кој може да се јави како барател во постапката. Оттука поизлегува дека барањето може да го поднесе секое заинтересирано лице, без разлика дали барателот е лицето кое го има изградено објектот или тоа е лицето во чие просто владение се наоѓа самиот бесправно изграден објект. Според ова, барател во постапка за утврдување правен статус на бесправен објект е имателот на бесправниот објект кој во предвидениот рок за иницирање на постапката поднел барање до надлежниот орган за постапување.⁹

Во таа насока е и содржината на пресудата УЖ-1. бр.1168/2017 од 29.3.2018 година на Вишиот управен суд на Р. Македонија. Со оваа пресуда Вишиот управен суд ја уважува жалбата на тужителот, кој претставува барател во постапка за утврдување правен статус на бесправен објект во прв степен, понатаму решавајќи во полна јурисдикција, мериторно одлучил да ја преиначи пресудата на Управниот суд и на крај ја уважил тужбата на тужителот и го поништил решението на Министерството за транспорт и врски како орган кој постапувал по жалба. Ваквата изрека на пресудата е проследена со образложението дека првостепениот орган, постапувајќи по барање за увид и барање за вклучување во постапка, донел управен акт со кој не му признал својство на странка на лицето подносител на барањето за увид и барање за вклучување во постапката, која првостепена постапка пак е поведена по повод барање на лицето кое се јавува како подносител на жалбата пред Вишиот управен суд. Незадоволен од донесениот управен акт останал барателот кој го поднел барањето за вклучување во постапка, па оттука истиот изјавил жалба, а Министерството за транспорт и врски постапувајќи во втор степен, ја уважило истата со решение. Незадоволен од решението на второстепениот орган, подносителот на барањето за утврдување правен статус на бесправен објект завел управен спор, а Управниот суд со пресуда ја одбил тужбата на тужителот. На крај, постапувајќи по жалба против пресудата на Управниот суд, Вишиот управен суд констатира дека пресудата на Управниот суд е неправилна и незаконита, а

⁸ Согласно член 4 став 1 алинеја 8 од Закон за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015) „- „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“.

⁹ Согласно член 5 став 1 и став 2 од Закон за постапување со бесправно изградени објекти:

„(1) За утврдување на правен статус на бесправен објект се поднесува барање за утврдување на правен статус на бесправен објект од страна на имателот на бесправен објект до единицата на локалната самоуправа на чие подрачје е изграден бесправниот објект, односно органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

(2) Рокот за поднесување на барање за утврдување на правен статус изнесува шест месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон.“

притоа судот се повикува на одредбите предвидени согласно член 5 став 1 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти.

Врз основа на анализата на ваквата судска пресуда, може да заклучиме дека барател (странка) во постапка за утврдување правен статус на бесправно изграден објект е имателот на бесправно изградениот објект, кој до надлежниот орган за постапување, во законски предвидениот рок има поднесено барање за утврдување правен статус на бесправно изграден објект.

Од друга страна, во пракса можно е да се сретнат и ситуации во кои две или повеќе лица поднеле барање за утврдување на правен статус на еден ист објект. Во ваквите случаи одговор на прашањето за тоа кој ќе се јави како барател во постапката за утврдување на правен статус на предметниот бесправен објект не може да се даде во управна постапка..

Затоа, кога за еден исти бесправен објект се поднесени две или повеќе спротивставени барања за утврдување на правен статус од страна на повеќе баратели, надлежниот орган е должен да донесе управен акт со кој ќе ја прекине постапката и ќе ги упати барателите на парнична постапка пред надлежен суд.¹⁰

При ваква ситуација, најмалку еден од спротивставените баратели поднесува деклараторна тужба до надлежен граѓански суд со која бара да се утврди постоење на право да се јави како барател за утврдување на правен статус на бесправно изграден објект во однос спрема другиот или другите баратели.

Правото да се поднесе ваква тужба е предвиден и со чл.177 од Законот за парничната постапка каде се предвидува дека од судот може да се бара тој само да го утврди постоењето или непостоењето на некое право, а ваква тужба може да се поднесе кога истото е предвидено со посебен закон (во нашиот случај Законот за постапување со бесправно изградени објекти).¹¹

Како пример за ваква судска постапка може да се истакне Пресудата П1бр.19/19 од 31.1.2020 година на Основниот суд во Кочани со чија изрека судот го усвоил тужбеното барање на тужителот и утврдил дека тужителот према тужените има појако право, во соодветна управна постапка, да бара да се утврди правен статус на предметниот бесправно изграден објект.

4.2. Поведување на постапка за утврдување на правен статус на бесправен објект

Постапката за утврдување правен статус се иницира по повод барање на имателот на бесправниот објект кое барање, во точно определен рок, се поднесува до надлежната општина, односно Министерството за транспорт и врски. Рокот за поднесување барање за утврдување правен статус на бесправен објект изнесуваше шест месеци од денот на стапување на сила на Законот за постапување со бесправно изградени објекти, односно од 3.3.2011 година заклучно со 3.9.2011 година. Иако рокот за поднесување барања за утврдување правен статус првично беше определен на шест месеци од денот на стапување на сила на Законот за постапување со бесправно изградени објекти, низ годините во неколку наврати се донесоа Закони за измена и дополнување на Законот за бесправно изградени објекти со кои се предвидеа и нови, дополнителни рокови за

¹⁰ Член 10 став 3 од Закон за постапување со бесправно изградени објекти.

¹¹ Член 177 од Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015).

поднесување на барања за утврдување правен статус на бесправни објекти од страна на имателите на бесправните објекти.¹²

4.3. Промена на барател

Во оваа посебна административна постапка се превидува и уредува начинот на промена на барател, дејствие кое не е уредено согласно Законот за општата управна постапка. Во 2012 година, Законот за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти („Службен весник на Република Македонија“ бр. 155/2012) со членот 5-б за прв пат го воведува институтот промена на барател. Со оваа норма се предвиде дека промена на барател може да се изврши врз основа на барање за промена на барател, кое може да се поднесе најдоцна до донесување на урбанистичка согласност. Кон барањето за промена на барател, барателот беше должен да приложи изјава заверена на нотар, дадена од подносителот на барањето за утврдување на правен статус на бесправен објект, со која под кривична и материјална одговорност истиот потврдува дека е согласен постапката за утврдување на правен статус да продолжи на име на подносителот на барањето за утврдување на правен статус. Во случај да подносителот на барањето е починат, беше предвидено да се достави изјава од неговите наследници. Подносителот на барањето за промена на барател беше должен да ги приложи и останатите докази за кои законот предвидува дека треба да бидат приложени кон барањето, доколку овие докази не се претходно доставени. По барањето за промена на барател, надлежниот орган одлучуваше со заклучок против кој беше дозволена посебна жалба. Дејствието на промена на барател, согласно вака предвидените услови, сметаме дека се покажа како не доволно добро решение, од причина што на овој начин се создаде можност промената на барател да овозможи спроведување на постапка за утврдување на правен статус на бесправни објекти на иматели на бесправни објекти кои пропуштиле да поднесат барање во законски предвидениот рок. На ова мислење сме од причина што законот дозволуваше барателот да може да поднесе и само барање во рокот предвиден за поднесување барање за утврдување правен статус, без притоа да ги приложи и законски предвидените докази, како што е на пример геодетски елаборат за посебни намени – за бесправни објекти и делови од објекти. Врз основа на вака приложеното барање, органот кој постапува не

¹² Така, со член 5 од Законот за изменување и дополнување на законот за постапување со бесправно изградени објекти (Службен весник на Република Македонија“ бр. 44/2014) се предвиде рок за поднесување на барања за утврдување на правен статус на бесправен објект од страна на имателите на бесправни доградби на објекти со намена домување во станбени згради, кои доградби претставуваат тераси и тераси пренаменети во станбен простор. Овој рок траеше од 13.3.2014 до 30.6.2015 година. Согласно Законот за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти (Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015), со членот 12 се предвиде дополнителен рок за поднесување на барања за утврдување на правен статус на бесправни објекти од страна на имателите на бесправни инфраструктурни објекти и бесправни линиски електронски комуникациски мрежи и средства, кој траеше од 31.7.2015 година до 31.12.2015 година. Со член 15 став 1 од Законот за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти (Службен весник на Република Македонија“ бр. 217/2015) се предвиде рок за поднесување на барања за утврдување на правен статус на бесправни објекти кој траеше од 19.12.2015 година до 31.3.2016 година. Во 2017 година беше донесена уште една измена на законот со кој се предвиде уште еден рок за поднесување на барања за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти. Имено, со член 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти (Службен весник на Република Македонија“ бр. 190/2017) се предвиде имателите на бесправно изградени објекти, кои немаат поднесено барање за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, истото да можат да го сторат во рок од шест месеци од денот на примена на овој закон, односно во периодот од 1.1.2018 година до 30.6.2018 година.

можеше во секоја таква постапка да утврди точно за кој објект се однесува барањето од причина што освен тоа што кон барањето најчесто недостасува геодетски елаборат, кој ги утврдува карактеристиките на бесправната градба. Во многу од барањата, барателите ги немаат наведено ниту катастарските парцели и катастарските општини каде се наоѓаат објектите и единствено ги наведуваат само адресите на објектот, или пак само локацијата со назнака „викано место“ или населба од причина што голем дел од објектите се наоѓаат во реон во кој и не е воспоставен уличен систем. При ваквите случаи, многу лесно би можело да се изврши промена на барател во постапка, а притоа барањето првично воопшто и да не се однесувало за истиот објект за кој подоцна барателот во барањето за промена на барател ќе приложи геодетски елаборат. Ваквите можни негативни последици од вака утврдената постапка сметаме дека биле согледани и од самиот законодавец од причина што подоцна се пристапи кон измена на законската одредба која го уредува прашањето за промена на барател. Имено, со Законот за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014 година) членот 5-б се измени и сега, наместо претходното решение се предвиде дека промена на барател се поднесува само за бесправен објект за кој е поднесено барање за утврдување на правен статус. Со оваа измена се утврди дека барањето за промена на барател може да се поднесе единствено од физичко или правно лице, кое се има стекнато со правото врз бесправниот објект за кој е поднесено барањето за утврдување на правен статус, врз основа на судска пресуда, врз основа на акт донесен во постапка за извршување или наследување или кога барањето за утврдување правен статус се однесува на бесправен објект кој претставува доградба или надградба на објект, за кој лицето се стекнало со право на сопственост врз основа на договор за купопродажба, доколку со самиот договор изрично е утврдено дека ова лице се стекнува и со правото врз бесправниот дел од објектот за кој е поднесено барањето за утврдување на правен статус. Оваа измена на член 5-б од Законот за постапување со бесправно изградени објекти сметаме дека е потполно оправдана од причина што со неа се создаваат услови кои гарантираат дека иницираната постапка за утврдување на правен статус и по промената на барател ќе продолжи за истиот бесправен објект за кој барателот го има поднесено самото барање.

4.4. Увид на самото место

За да се донесе решение во административна постапка, потребно е претходно да се докажат фактите врз основа на кои надлежниот орган ќе ја заснова донесената одлука. Докажувањето на фактите во административна постапка се врши врз основа на доказни средства и докази. Како доказни средства се смета дека се она што е погодно за правилно да се утврди самата фактичка состојба во едена постапка.¹³ Затоа, кои доказни средства ќе бидат употребени во одредена постапка одлучува самото службено лице, но конкретно во постапката за утврдување на правен статус изрично е предвидено дека увидот како доказно средство претставува задолжителен дел на постапката.

Во постапката за утврдување на правен статус на бесправен објект, комисија формирана од раководното лице на органот надлежен за постапување во постапката го спроведува увидот на самото место и притоа составува записник. Согласно законот, комисијата е составена од тројца членови, од кои едниот задолжително треба да биде со завршено високо образование градежен инженер или инженер – архитект.

¹³ Давитковски Б. и Павловска-Данева А., *Административно право – Книга втора (процесно право)*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2020, стр. 46.

Единствено увидот на самото место не претставува задолжително доказно средство во постапката за утврдување на правен статус на бесправен објект со намена подземен линиски инфраструктурен објект и за подземни линиски електронски комуникациски мрежи и средства.

4.5. Прекин на постапката

Во процесното право, прекилот на постапката значи дека истата може да продолжи, за разлика од запирањето кое подразбира дека запрената постапка понатаму не може да продолжи.¹⁴ Во однос на Законот за општата управна постапка од 2005 година, за прекилот на постапката се донесуваше заклучок, додека пак со донесувањето на новиот Закон за општата управна постапка од 2015 година, за прекин на административната постапка се донесува решение за прекин на постапката.

Согласно Законот за постапување со бесправно изградени објекти предвидени се повеќе ситуации во кои органот надлежен за постапување е должен да ја прекине постапката. Па така, службеното лице кое постапува по барањето за утврдување правен статус, ќе ја прекине постапката доколку кон барањето не е доставен некој од предвидените докази, доколку земјиштето на кое се наоѓа објектот е со незапишани права, доколку кон барањето е доставено известување дека за земјиштето на кое се наоѓа објектот во тек е оставинска постапка, во случај на поднесени спротивставени барања за утврдување на правен статус за истиот бесправен објект, доколку е потребно советот на општината на чие подрачје се наоѓа објектот да донесе одлука со која ќе се утврди дали во идна урбанистичко-планска документација намената на земјиштето на која се наоѓа бесправниот објект ќе се усогласи со намената на бесправно изградениот објект и доколку изјавата дека објектот е изграден пред стапување на сила на Законот за постапување со бесправно изградени објекти дадена од барателот е оспорена пред надлежен орган.

Против заклучокот (управниот акт) за прекин на постапката предвидено е посебна жалба.

4.6. Урбанистичка согласност

Најдоцна во рок од една година од поднесување на барањето за утврдување правен статус на бесправен објект, одноно во рок од една година од денот на продолжување на постапката во случаите кога постапката била прекината, надлежниот орган кој постапува во постапката е должен да утврди дали се исполнети условите за утврдување правен статус на бесправниот објект кој е предмет на постапката, и доколку овие услови се исполнети да издаде урбанистичка согласност или доколку условите не се исполнети да донесе решение со кое ќе го одбие барањето. Условите кои треба да бидат исполнети за да се издаде урбанистичка согласност, во зависност од намената на бесправниот објект, се таксативно наброени во член 12, член 13 и член 14 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Некои од предвидените услови се: барањето да е поднесено во законски предвидениот рок, да е изготвен записник за увид на самото место, бесправно изградениот објект да е изграден пред влегување на сила на Законот за постапување со бесправно изградени објекти (3.3.2011 година) и бесправниот објект да претставува градежна и функционална целина и како и истиот да може да се вклопи во урбанистичко-планската документација¹⁵. Гледано од аспект на земјиштето

¹⁴ Ibid., стр. 99.

¹⁵ Исполнувањето на условот дали одреден бесправен објект може да биде вклопен во урбанистичко-планската документација се утврдува врз основа на одредбите од Правилникот за стандарди за вклопување на бесправни објекти во урбанистичко планска документација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 56/2011, 162/2012, 95/2013, 109/2014, 61/2015, 217/2015 и 52/2016).

на кое е изграден објектот, потребно е истиот да е изграден на земјиште во сопственост на барателот или земјиште кое е во сопственост на Р.С. Македонија. Доколку земјиштето е сопственост на друго лице или сосопственост на барателот и друго лице, барателот е должен кон барањето да достави и договор за долготраен закуп склучен со другиот сопственик или изјава дадена на нотар со која другиот сопственик изјавува дека е согласен да се утврди правен статус на бесправниот објект и истиот да се запише во јавната книга за запишување на правата на недвижностите на име на барателот. Доколку пак земјиштето е сопственост на друго лице или сосопственост на барателот и на друго лице, предвидено е можност за објектот изграден на вакво земјиште да се издаде урбанистичка согласност и донесе решение за утврдување на правен статус и доколку барателот докаже дека во моментот кога бесправниот објект е изграден, земјиштето било сопственост на Р.Македонија. Ова барателот го докажува на начин што кон барањето ќе достави и уверение за историски преглед на запишани промени (движење) на земјиштето на кое е изграден бесправниот објект и изјава дадена на нотар од страна на барателот со која под кривична и материјална одговорност ќе потврди која година е изграден објектот. Во ваков случај, кога на овој начин барателот ќе ја стори за веројатна околност дека објектот бил изграден во период додека земјиштето било во сопственост на Р.Македонија, надлежниот орган ќе издаде урбанистичка согласност и подоцна ќе донесе решение за утврдување правен статус, со тоа што надлежниот орган е должен во рок од десет работни дена од денот на правосилноста на решението, истото да го објави во „Службен весник на Р.С. Македонија“ и во еден дневен весник кој се издава на македонски јазик, а излегува најмалку три месеци пред денот на објавувањето. Во единиците на локалната самоуправа во кои најмалку 20% од граѓаните зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик, решението се објавува и во дневен весник кој излегува на јазикот кој како службен го зборуваат овие граѓани. Во случаите кога органот што постапува во постапката поседува податоци за сопственикот или сосопственикот на земјиштето, примерок од решението се доставува и до него. При објавата и доставата на решението, органот кој постапува по барањето задолжително води грижа за заштитата на личните податоци на барателот. Сопствениците и сосопствениците на земјиштето на кое е изграден објектот на кој му е утврден правен статус или нивните наследници, имаат право да бараат од сопственикот на објектот или неговите наследници да им се надомести пазарната вредност на земјиштето, а доколку вредноста на земјиштето е поголема од вредноста на објектот, а објектот не е со намена домување или не е објект од јавен интерес, имаат право да бараат да им се надомести пазарната вредност или да им припадне сопственоста на објектот, со обврска да му ја надоместат пазарната вредност на објектот на сопственикот на објектот или на неговите наследници.

За бесправно изградените електорнски комуникациски мрежи и средства кои не се линиски е предвидено дека е потребно да ги исполнуваат стандардите за статика, а сите видови на бесправно изградени објекти кои се наоѓаат во потенцијално нестабилни зони, освен линиските инфраструктурни објекти, потребно е да ги исполнуваат и стандардите за геомеханика.

4.7. Надоместок за утврдување на правен статус

Надоместокот за утврдување правен статус, органот надлежен да постапува по барањето го утврдува со изготвување на заклучок за плаќање на надоместок за утврдување на правен статус на бесправен објект. Најпрво, кога беше донесен Законот за постапување со бесправно изградени објекти, беше предвидено надоместокот да се утврди со донесување на пресметка, но од причина што пресметката не претставуваше управен акт против кој барателот би можел да изјави жалба доколку е незадоволен од

содржината на истата, подоцна беше донесена измена¹⁶ на член 20 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти, па наместо пресметка се предвиде надоместокот да се утврдува со донесување на заклучок против кој е дозволена посебна жалба.

Надоместокот за утврдување правен статус изнесува 61,00 денар за 1 м² за објектите со намена домување во станбени куќи, трафостаници, викенд куќи, доградби на објекти со намена колективни станбени згради – тераси и тераси пренаменети во станбен простор и за електронските комуникациски мрежи и средства. Споредбено земено, разликата помеѓу овој надоместок и надоместокот кој се утврдува во постапка за добивање градежно одобрение согласно Законот за градење е значително голема. Одовде, се поставува прашањето какво е влијанието на разликата помеѓу надоместокот за утврдување на правен статус во постапка за утврдување правен статус на бесправен објект и надоместокот за уредување на градежно земјиште кој се пресметува во постапка за одобрение за градење, и дали оваа разлика ќе ги стимулира градителите во иднина се одлучат на нелегална градба избегнувајќи ја редовната постапка за одобрение за градење во која би имале значително повеќе финасиски трошоци.

За сите бесправни објекти со различна намена од горенаведените намени е утврдено надоместокот за утврдување правен статус да е еднаков на надоместокот за уредување на градежно земјиште кој се пресметува во постапка за донесување на одобрение за градење, кој е утврден од страна на единиците на локалната самоуправа на денот на стапување на сила на Законот за постапување со бесправно изградени објекти.

4.8. Решение за утврдување на правен статус

Кога се решава во управна постапка, откако истата ќе се спроведе, со решение за главната работа се решава за управната работа која била предмет на постапката. Така и постапката за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, како посебен вид на управна постапка, се окончува со донесување на решение од страна на органот кој постапува во постапката.

Со донесувањето на решение за утврдување на правен статус на бесправен објект се потврдува дека еден бесправен објект ги исполнува условите за вклопување во урбанистичко-планската документација и условите истиот да се запише во јавната книга за запишување на правата на недвижностите, а во одредени случаи и дека објектите само ги исполнуваат условите за запишување во јавната книга за запишување на правата на недвижностите.¹⁷

Органот надлежен за постапување по барањето е должен да донесе решение во рок од пет работни дена од денот кога барателот ќе достави доказ за платен надоместок за утврдување правен статус на бесправен објект или договор за одложено плаќање на надоместокот или потврда дека барателот е корисник на социјална помош.

¹⁶ Закон за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти („Службен весник на Република Македонија“ бр. 155/2012).

¹⁷ Во вториот случај се мисли на објектите кои согласно постоечката урбанистичко-планска документација се наоѓаат на земјиште кое е планирано за изградба на сообраќајна инфраструктура, објекти изградени во опфат на заштитен крајбрежен појас на вештачки и речни корита, бесправните објекти со намена А1-домување во станбени куќи кои се изградени во заштитен крајбрежен појас на природни езера, линиските инфраструктурни објекти и електронските комуникациски мрежи и средства. Објектите со овие намени единствено добиваат правен статус, што е и предуслов за нивно запишување во јавната книга за запишување на правата на недвижностите, но за истите не се гарантира дека ќе бидат вклопени во идна урбанистичко-планска документација.

Правосилното и извршно во управна постапка решение за утврдување правен статус на бесправен објект претставува правен основ за запишување на правото на сопственост на објектот во јавната книга за запишување на правата на недвижностите, а при запишувањето на недвижноста задолжително се прибележува дека објектот добил правен статус во постапка согласно Законот за постапување со бесправно изградени објекти.

ЗАКЛУЧОК

Градењето претставува еден од основните начини на стекнување со право на сопственост со недвижен имот - објект, односно стекнување на право на сопственост со градба. Се до донесување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти во 2011 година, единствена правна процедура преку која можеше да се оствари правото на сопственост по основ на градба беше постапката за добивање на одобрение за градење согласно Законот за градење и уште неколку други материјални закони.

Идејата за решавање на деценискиот проблем со бесправните градби во македонското право се преточи во законско решение со кое се направи обид да се регулира правниот статус на постојните бесправни објекти. Преку оваа административна постапка, најголем дел од бесправните објекти ги исполнија условите и се стекнаа со правен статус, но пораката која самиот закон ја испрати до инвеститорите е дека истите во еден обратен процес, прво фактичка изведба на објектот, па потоа обезбедување на управен акт за истиот, со многу помалку финансиски средства од оние кои би ги вложиле во постапка за градежно одобрение, можат да се стекнат со легитимитет на објектот.

Од направената анализа може да се заклучи дека постапката за утврдување правен статус е посебна административна постапка регулирана со Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Со ова законско решение потесно е утврдена процедурата, надлежноста и актите кои се донесуваат во постапката. Самата постапка влијае позитивно од аспект на решавањето на проблемот со веќе изградените бесправни објекти, но од аспект на превенција од идна бесправна градба, поради својата упростеност и економичност во споредба со постапката за добивање одобрение за градење, сметаме дека испраќа погрешна порака и не само што не превенира туку напротив и стимулира идно бесправно градење.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Давитковски Б. и Павловска-Данева А., *Административно право – Книга втора (процесно право)*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2020.

Закон за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015).

Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015).

Закон за постапување со бесправно изградени објекти („Службен весник на Република Македонија бр. 23/2011, 54/2011, 155/2012, 53/2013, 72/2013, 44/2014, 115/2014, 199/2014, 124/2015, 129/2015, 217/2015, 31/2016 и 190/2017).

Народен правобранител на Република Македонија, Истражување за спроведување на постапката за утврдување на правниот статус на бесправно изградени објекти, 2015.

Правилникот за стандарди за вклопување на бесправни објекти во урбанистичко планска документација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 56/2011, 162/2012, 95/2013, 109/2014, 61/2015, 217/2015 и 52/2016).

Пресудата П1бр.19/19 од 31.1.2020 година на Основниот суд во Кочани.

Пресудата УЖ-1.бр.1168/2017 од 29.3.2018 година на Вишиот управен суд на Р.С. Македонија.