



ОПШТИНА ЦЕНТАР

бр. _____ од _____.2023 година
Скопје

Иницијатива за изнаоѓање законско решение за конфискација на изградени објекти со безправен статус и нивна ре-употреба со предлог заклучоци

1. Апстракт

Проблемот со појавата на безправно изградените објекти е парадоксално честа појава. Иако одредбите од Законот за градење во поглед на рокот за изградба на објектите зависно од видот и намената на градбата, односно, градежните активности кои се преземаат, дали станува збор за доградба, надградба или адаптација/пренамена, се стриктни, но во практиката (на терен) очигледно е дека не се почитуваат. Ако се погледне Законот за градење, од неговото донесување, до денес, веќе има претрпено бројни измени. Една од измените се однесува и на рокот за градење каде што се менува од шест на десет години. Но, очигледно тоа не вродило некоја посериозна промена; безправно изградените објекти сè уште се честа појава.

Една друга причина која исто така создава проблем кај појавата на дивоградбите е и Законот за постапување со безправно изградените објекти. Самото негово постоење се чини наместо да ги санира и намали проблемите со објектите чиј статус е безправен, истиот ги зголемува.

Во меѓувреме, во изработка е нов Закон за постапување со безправно изградени објекти.

Целта на оваа иницијатива е да најде и произведе решение и даде можност за конфискација на безправно изградените објекти и нивна пренамена во функција на Општината т.е. Државата, како и да го позиционира неговото место во легалистичката номенклатура.

2. Компаративно применливи закони и методолошки пристап

Во македонскиот правен систем постојат три основни закони кои што го регулираат прашањето на објекти со статус на безправно изградени и нивна конфискација. Најпрво, тоа е Законот за сопственост и другите стварни права, а

потоа е Кривичниот законик, како материјален, и Законот за кривичната постапка, како процесен закон.

Од потребата да се доуредат овие прашања, произлезени се и други законски решенија како на пример, Законот за постапување со безправно изградените објекти и Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочна постапка.

Целта е да се погледнат одредбите од посочените закони кои се повикуваат на утврдување на статусот, причините заради кои статусот на тој објект е „објект“, основите за конфискација и како може помеѓу овие два институти „безправен објект“ и „конфискација“ може да се најде взајемна врска за да се создаде пристап кој ќе обезбеди на единиците на локалната самоуправа можност за да конфискува имот (објекти) кој:

1. Со закон е утврдено дека е безправно стекнат (изграден);
2. Излегува надвор од постапката предвидена согласно Законот за постапување со безправно изградени објекти; и
3. Не е предмет на кривично дело согласно член 244-а од Кривичниот законик на РСМ.

За таа цел, неопходно е компаративно да се прегледаат конкретните закони како би се изнашло соодветно решение:

- Закон за сопственост и другите стварни права (2001);
- Кривичниот законик (1996);
- Законот за кривичната постапка (2010);
- Закон за постапување со безрано изградени објекти (2011);
- Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочна постапка (2008);
- Законот за градење (2009);
- Законот за инспекциски надзор (2001);

Како специфични законски решенија ќе се споредат и искоментираат Нацрт-законот за регулирање на статусот на безправно изградените објекти (2021), неколку одлуки на Уставниот суд на Република Северна Македонија, како и еден мошне стар римско-правен институт.

Последните две, како специфични извори на правото, ќе послужат да се направи јасна дистинкција кај проблемите во досегашните постапки за легализација, од една страна, но и да направат увид во тоа до каде точно може да фати опсегот на „конфискацијата“ во правниот систем во РСМ, од друга страна. Исто така, ако се земе предвид старата римска јуриспруденција, таа може да понуди решение околу сфаќањето и гледањето на сопственоста, како и начинот на справување со објектите чиј статус, условно речено, претставува „непожелен“ за востановените правни норми и правила.

3. Основни претпоставки

При процесот на изнаоѓање легалистичко и легално решение за проблемот што иницијативата го тангира, „конфискација на изградени објекти со безправен статус и нивна пренамена“, најпрво треба да се разграничат две работи.

Прво, безправен објект (градење), се констатира како таков доколку се гради или е изграден без одобрение за градење, се гради или е изграден спротивно од одобрението или неговото градење т.е. изграденост е спротивна на важечкиот урбанистички план.

И второ, секое отстапување од правилата воспоставени согласно Законот за сопственост и другите стварни права, како и Кривичниот законик, може да претставува основ за впуштање дорегулирање на правната судбина кај ваков тип на објекти чиј статус е констатиран како безправен.

Основата врз која почива проблемот со безправо изградените објекти најпрво се наоѓа во законот за сопственост и другите стварни права, поточно во член 121. Според овој член, врз секој градежен објект кој е изграден без одобрение за градење, градителот со самата градба не стекнува право на сопственост, но до легализација или рушење на тој објект врз основ на одлука од надлежен орган тој ужива соодветна судска заштита која му припаѓа „како да е сопственик“, освен ако со закон поинаку не е определено.

При легализација, градителот на објектот кој гради на свое или на туѓо земјиште, и тоа под услови утврдени со законот за сопственост и другите стварни права, може да стекне сопственост на таков објект, односно да ја легализира градбата, само ако објектот се вклопува во урбанистичкиот план, а градбата се потврди со одобрение за градење од надлежен орган и истата се запише во јавната книга за запишување на правата недвижностите.

Ако пак за земјиштето каде што е изграден безправниот објект не постои урбанистички план, а надлежен орган утврди дека поминале 10 години од изградбата на објектот и ја потврди градбата со одобрение за градење, градителот стекнува сопственост со упис во јавна книга за запишување на правата на недвижностите, освен ако со посебен закон поинаку не е предвидено.

Токму во кривичниот закон е предвидено поинаку, и тоа конкретно во членот 244-а.

Оваа одредба го регулира кривичното дело „бесправно градење“ кое предвидува дека секој оној што гради или изведува градба или врши надзор над градба на сопствено или туѓо земјиште без одобрение за градење или спротивно на одобрението за градење издадено од надлежен орган ќе биде казнет со затвор од три до осум години. Секој оној пак што ќе изведува градежни работи спротивно

на основниот проект или врши реконструкција на конструктивните елементи на градбата без основен проект и со тоа ја нарушива механичката отпорност, стабилноста на градбата и сеизмичката заштита, ќе се казни со најмалку четири години затвор.

Ова кривично дело дури предвидува одговорност и кај службеното лице во локалната самоуправа или во орган на државната управа надлежен за вршење на работите од уредување на просторот, кое при својата работа ќе донесе решение за локацијски услови спротивно на важечкиот урбанистички план или ќе донесе одобрение за градење спротивно на решението за окациски услови и стори нарушување на планираниот простор, а со тоа за себе или за друг ќе прибави противправна имотна корист или на друг ќе му нанесе штета, ќе се казни со затвор од три до осум години.

Во секој случај во текот на отпочнатата кривична постапка, изградените недвижности се одземаат.

Како резултат на доуредување на овие два комплементарни правци за една иста материја, во правниот систем на РСМ постојат два закони кои што го допрецизираат проблемот со бесправните објекти (објектите кои се изградени без одобрение за градење).

Најпрво тоа е Законот за постапување со бесправно изградени објекти и Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочна постапка.

Последниот е од круцијално значење за оваа иницијатива, бидејќи произлегува од суштината на кривичното дело по член 244-а „Бесправно градење“ (поточно став 6), но и пред се од одредбите за конфискација во Кривичниот законик, кои што ја опфаќаат глава 7 „*Конфискација на имот и имотна корист и одземање предмети*“.

Во кривичниот законик таа глава е опфатена од член 97 до член 100.

Основ за конфискацијата според Кривичниот законик претставува прибавената имотна корист со кривично дело. Имотната корист прибавена со кривично може да биде посредна и непосредна. Непосредната имотна корист е онаа која е прибавена преку директно сторување на кривичното дело, како на пример ако се исполнети условите за сторување на кривичното дело бесправно градење по член 244-а став 1, каде што конкретен сторител гради објект без одобрение за градење, па врз основ на тоа, судот може да одреди конфискација на имотот, бидејќи е предмет произлезен од сторување на кривично дело.

Посредната имотна корист (член 97-а) при ситуација на конфискација се содржи во имот кој што е трансформиран или чија корист е претворена, а е прибавена од кривично дело; имот кој е законски стекнат, а доколку користа прибавена од кривично дело е помешана, во целост или делумно, со таквиот имот, до проценетата вредност од помешаната корист прибавена од кривично дело, и приходот или друга корист што произлегува од користа прибавена од кривично

дело, од имот во кој користа прибавена од кривично дело е трансформирана или претворена или од имот во кој е помешана користа прибавена од кривично дело, до проценетата вредност на помешаната корист прибавена од кривично дело.

При конфискација, се конфискува и посредната и непосредната имотна корист прибавена со кривичното дело и тоа што се состои во пари, движни или **недвижни предмети од вредност, како и секојадруга сопственост, имот** или актива, материјални или нематеријални добра. Но ако нивната конфискација не е можна, од сторителот ќе се конфискува друг имот што одговара на вредноста на прибавената корист.

Според тоа, конфискацијата на недвижен имот во овој случај објект во изградба или изграден објект за кој е утврдено дека е бесправен, при вака поставени материјални закони (Законот за сопственост и другите стварни права и Кривичниот законик) ја влече правната сила за конфискација исклучиво врз нивна основа, па како такви се допрецизирани институтите „бесправно градење – објект без одобрение за градење“ и „конфискација“ во други сфери, како би можеле да функционираат во правниот промет.

4. Содржина

Сферите во кои овие два материјални закони се допрецизирали во поглед на бесправните објекти и конфискацијата се следните закони:

- Законот за градење (2009)
- Законот за постапување со бесправно изградени објекти (2011)
- Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочна постапка (2008)

Прашањето на бесправните објекти, т.е. објектите кои се во изградба или се изградени без одобрение за градење, го решава преку индивидуални ситуации, зависно од тоа што конкретно се бара да се изгради.

Најпрво, членот 56 став 2 определува дека градбите и деловите од градбите изградени без одобрение за градење претставуваат бесправни градби. Во таа смисла, деловите од градбата пак, изградени спротивно на заверениот проект и одобрението за градење се основ за ништовност на одобрението за градење. Кога пак ќе се донесе акт за ништовност на одобрението за градење истиот се доставува до органот надлежен за водење на јавната книга за запишување на правата на недвижностите и истиот е основ за бришење на сите прибележувања и предбележувања поврзани со недвижноста (став 3).

Во членот 59-с кој се однесува за издавање одобрение надградба кај објекти за индивидуално домување, па во став 2 појаснува дека доколку за таков тип на објект е издадено решение за утврдување на правен статус на бесправен објект, постапката за издавање на одобрение би се однесувала на објекти кои се наоѓаат:

- надвор од плански опфат на урбанистички план односно урбанистичко-планска документација или
- во рамки на плански опфат на урбанистички план, односно урбанистичко-планска документација, а истиот не е вклопен во планот, односно планската документација или
- во рамки на плански опфат на урбанистички план односно урбанистичко-планска документација, истиот е вклопен во планот односно планската документација, а за кој објект не се утврдени дозволените максимални параметри по однос на висината (катови и метри) и бројот на станбени единици, кои можат да се утврдат за овој вид на објекти согласно стандардите и нормативите во Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање.

Интересно прашање поставува член 92-а каде ја описува постапката за поврзувањето на објектот со водоводната и канализациона мрежа на објектот и тоа зависно од подрачјето на единицата на локалната самоуправа каде се наоѓа истиот. Став 2 од конкретниот член појаснува дека објект кој е изграден без одобрение за градење не може да се поврзе за техничката инфраструктура (електроенергетска, водоводна, канализациона патна и слична инфраструктура). Но затоа пак за некој тип на објекти (изградени без одобрение за градење) можат да се поврзат со техничката инфраструктура доколку за нив е издадена урбанистичка согласност или постои решение за утврдување на правен статус на бесправен објект согласно Законот за утврдување на правен статус на бесправни објекти.

Од друга страна пак, членот 134 од истиот закон, предвидува да градежниот инспектор, односно овластениот градежен инспектор со решение ќе му нареди на инвеститорот отстранување на градба, односно на нејзин дел, ако се гради или е изградена без одобрение за градење од членот 59 на Законот за градење или на пример ако се гради или е изградена спротивно на одобрението за градење или заверили основен проект.

Законот за градење предвидува исклучок каде може да се гради без одобрение за градење, и тоа претставува посебен случај на изградба (член 75), каде во случај на опасност од природни појави или од воени или други разурнувања, кои непосредно можат да ги загрозат луѓето и добрата, во текот на тие опасности и непосредно по нивното престанување, без одобрение за градење можат да се изградат оние градби кои служат за спречување на дејството на тие опасности, односно отстранување на штетните последици. Во рок од една година по престанувањето на опасноста, таквите градби се отстрануваат.

Од друга страна пак, под бесправно изградени објекти во смисла на Законот за постапување со бесправно изградени објекти, членот 2 став 1 појаснува дека бесправно изградени објекти, во смисла на овој закон, се подразбираат објекти од значење за Републиката согласно Законот за градење и друг закон, објекти од локално значење согласно со Законот за градење и објекти на здравствени 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.

Според став 2 од истиот закон, под бесправно изградени објекти од локално значење се подразбираат и 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), временни 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.

Кога станува збор за конфискација, постапката за тоа како се управува, користењето и располага со конфискуваниот имот е определена во Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка.

Со тој закон, се уредува управувањето, користењето и располагањето со привремено конфискуваниот имот, имотна корист и привремено одземените предмети, како и конфискуваниот имот, имотната корист и одземените предмети со правосилна одлука во кривична и прекршочна постапка и трајно одземените предмети во управна постапка, како и основањето, надлежноста, управувањето, раководењето и други прашања поврзани со работата на Агенцијата за управување со одземен имот.

Вака изнесено, очигледно е дека постапката за конфискување на имот, во овој случај недвижен имот кој произлегува од процесот на градење и изградба на објекти чиј процес на изградба е надвор од рамките предвидени во Законот за градење, кои немаат одобрение за градење, или градат и извадеуваат градежни работи надвор од издаденото Одобрение за градење.

Навидум се чини дека вака поставениот систем за детекција и утврдување на тоа дали објектот е бесправен или не, почива исклучиво врз одлуки на управни и судски органи, подеднакво. Нивната улога, при тоа не е замешателна, како би си противречеле, туку комплементарна во рамките на нивниот делокруг на работа. Најпрво, управните органи во чија надлежност е постапката за издавање одобрение за градење се должни да детектираат дали градбата се изведува согласно издаденото одобрение, односно дали воопшто на конкретно градежно неизградено земјиште се одвиваат градежни активности спротивно на донесените прописи. Дури потоа, при детекцијата, се констатира дали постојат или не основи на сомневање дека таквите дејствија (градежни) се штетни и како такви предмет на сторено кривично дело (член 244-а). До колку тоа е така, на сцена настапуваат правосудните органи (јавното обвинителство и основниот кривичен суд) кои се единствени што можат да дадат предлог за „конфискување на противправо стекнат имот или имотна корист“.

Она што е најсимптоматично во овој систем е процесот на легализација. На тоа упатува и Законот за сопственост и другите стварни права, но ако се погледне членот 121 став 1 од тој закон, кон истиот мора многу внимателно да се пристапи, бидејќи не упатува дека легализацијата е нужен императив. Став 1 вели: „*На градежен објект изграден без одобрение за градење градителот со самата градба не стекнува сопственост, а до легализација или рушење на тој објект врз основа на одлука на надлежен орган ужива соодветна судска заштита која му припаѓа на сопственик, ако со закон поинаку не е определено.*“

Од една страна, законот вели дека градителот со самата градба не стекнува право на сопственост, меѓутоа до легализација или рушење, единствено врз основа на одлука на надлежен орган ужива соодветна судска заштита која му припаѓа на сопственик. Ова значи дека најпрво, легализацијата не е нужна, освен ако не постои закон кој што токму тоа го определува за таков конкретен тип на објекти дека е возможно да се легализираат, и второ дека судската заштита произлегува од правото на градителот да ја докаже својата намера, да го докаже својот правен интерес и волја, па соодветно да може да ги користи правните механизми и институти кои му се на располагање (отпочнување постапка за легализација, доколку е возможно, соодветни тужби, правни лекови во редовни постапки и сл.). Од тие причини неговата „сопственост“ е претпоставена, но не и фактичка, ниту пак признаена.

Оттука произлегува дека:

- легализацијата е строго (пред)определен за каков тип на објекти и во какви ситуации е возможно да се примени, но дури и во тој случај

сопственоста не е утврдена туку е претпоставена со до докажување на правниот интерес и волја за стварта која е предмет на легализација; и

- **конфискацијата е последица** детерминирана од исходот на судската (кривична) постапка каде што е веќе констатирана намера за штетни дејствија врз имот и незаконско прибавување имотна корист, па за да се санираат штетните последици ваквиот имот се одзема. Но постапката за конфискација е во рацете на Агенција формирана од државата, па доколку за таквиот имот се отпочне постапка за конфискација, единиците на локалната самоуправа немаат никакви надлежности ниту пак обемна практика на доделување таков тип на имот на управување.

Низ овој систем, рушењето исто така претставува механизам за справување со бесправно изградените објекти, но од аспект на реализација, предизвикува повеќе трошоци отколку што ги враќа нештата во првобитна состојба.

Дали можеби утврдување на јавниот интерес од локално значење може да помогне при поедноставување на постапката за конфискација, или пак при постечкиот закон за постапување со бесправни објекти?

5. Убр.262/2009 и Убр.212/2010

Во уставно-правната практика постојат три непосредни примери кои можат да помогнат во изнаоѓање решение за конфискација на изградени објекти со безправен статус и нивна пренамена (ре-употреба) од страна на единиците на локалната самоуправа.

5.1

Со Одлука **Убр.262/2009-1** од 02.02.2011 година, Уставниот суд на Република Македонија, ги укинал членовите 138 и 140 од Законот за градење (Службен весник на РМ бр.130/2009) кои предвидувале забрана за отуѓување, оптоварување и располагање со земјиштето и градбата и определување обврска за плаќање пенали како основ за намирување и извршност при постапка за извршување, доколку овластениот градежен инспектор утврди дека градбата се гради или е изградена спротивно на одобрението за градење.

Тие два члена повеќе не постојат во Законот за градење, но пред да бидат укинати од страна на Уставниот суд, предвидувале дека:

„Во решението од членот 137 на градежниот инспектор, односно овластениот градежен инспектор, кога ќе утврди дека градбата се гради или е изградена спротивно на одобрението за градење, може да се изрече и забрана за отуѓување, оптоварување и располагање со земјиштето и градбата. (член 138 став 1)“ Став 2 од истиот член предвидува дека решението кое го носи овластениот градежен инспектор се доставува до Агенцијата за катастар на недвижности, каде што се

предбележува заложно право врз земјиштето и градбата на име на Република Македонија и тоа во деловите кои се изградени согласно со одобрението за градење. Решението исто така предвидувало да содржи задолжување на плаќање пенали во износ од 3% месечно од пазарната вредност, вредност која се определувала според известието од органот надлежен за утврдување на даночите на имот.

Членот 140 пак предвидувал дека во делот од решението во кое се определувала обврската за плаќање пенали претставувало извршна исправа и основ за намирување во постапка и на начин согласно Законот за извршување.

Во оваа одлука, Уставниот суд појасnil дека преку овие одредби од Законот за градење, без да се утврди постоењето на јавен интерес, истиот да се дефинира во рамките на таквите преземени дејствија, законодавецот се впуштил во ограничување, односно одземање на правото на сопственост како на бесправно изградениот објект, така и на земјиштето на кој е изграден објектот, а кое е во сопственост на одредено физичко или правно лице, односно се одзema земјиштето од дотогашниот сопственик без при тоа да се утврди **за каков јавен интерес се работи.**

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

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

5.2

На 30.03.2011 година со Одлука У.бр.212/2010-1 Уставниот суд го укинал и член 139 од Законот за градење бидејќи истиот произлегувал како операционализација на членот 138 и последователниот член 140 од истиот закон, кои веќе со Одлуката У.бр.262/2009-1 биле укинати. Бидејќи тие веќе биле

укинati, беспреднетно е истиот да егзистира во правниот поредок, со цел да не предизвикува забуна во операционализацијата и примената на Законот.

Заради потребите на овој предлог, членот 139 предвидувал дека во решението што градежниот инспектор, односно овластениот градежен инспектор, согласно член 137 од Законот го донесува, може да се изрече и забрана за градење и користење на објектот со затворање на градилиштето.

5.3

Со решение **У.бр.105/2011-0-0** од 08.02.2012 година Уставниот суд ја отфрлил иницијативата и не повел постапка за оценување на член 2, член 3, член 5 и член 20 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти (Сл.весник на РМ бр.23/2011 и 54/2011).

Според подносителот на иницијативата Законот во кој се содржани оспорените одредби на друг начин го решавал парвото на сопственост, односно субјекти на сопственост можеле да бидат лица кои ги кршеле законските прописи, вршеле кривични дела и прекршоци, нанесувале директни удари на утврдениот правен систем, за што им била дадена привилегија да стекнуваат сопственост надвор од сите закони. На тој начин, била нарушена рамноправностас на субјектите кои биле носители на сопственост во постојниот правен систем, односно сите кои ги платиле давачките и го купиле земјиштето биле неоправдано казнети, со што бил повреден принципот на хуманизам и социјална правда.

Биле повредени и правата на локалната самоуправа, бидејќи комуналните такси, како главен приход на локалната самоуправа со Законот за постапување со бесправно изградените објекти ѝ биле одземени во однос на сите диви градби и оние градби што биле изградеи спротивно на Законот за градење, од каде може да се каже дека, Законот, во кој се содржани одредбите кои биле оспорени преку Иницијативата, го сuspendирал членот 121 од Законот за сопственост и другите стварни права, кој всушност го решавал прашањето на легализација на многу порационален и поправичен начин.

Според иницијативата, Законот за сопственост и другите стварни права и Законот за градење на друг начин го решавале прашањето за легализација на диво изградените објекти и се заклучува дека во првонаведениот закон треба да постои посебна одредба за стекнување на правото на сопственост со т.н. легализација.

Уставниот суд оценил дека иницијативата е неоснована бидејќи нападнатиот закон не предвидува одземање или ограничување на сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, туку во постапка предвидена со закон им се овозможува на граѓаните кои имаат бесправно изградени објекти (конкретно и таксативно наброени според вид и намена) истите да ги легализираат и да стекнат полноважна сопственост.

Според Судот, при ваквите случаи на масовно легализирање на бесправно изградени објекти државата настапувала со добра волја да се откаже од

прибавување на средства кои редовно би ги наплатила за легализација на објектите, но и да се воздржи од рушење, се со цел решавањето на пробелмот со значителниот број на бесправно изградени објекти, но и за превенција од нивна изградба во иднина.

Последното треба да се подвлече, бидејќи целта на оваа иницијатива, помеѓу другото, е да го покаже токму потфранање на процесот на превенција.

6. Јавен интерес

Дали може при утврдување на статус на бесправен објект и негово пристапување за конфискација/одземање, а и негово понатамошна пренамена, да се гледа низ призма на утврдување на јавен интерес?

Што би претставувало јавен интерес во утврдувањето на статусот на бесправните објекти и потребата/неопходноста за конфискација и понатамошна пренамена на објектот?

Најчесто јавниот интерес се гледа низ призма на институтот „експропријација“, како што всушност налага и член 30 од Уставот, каде сопственоста создава права и обврски и треба да служи за доброто на поединцеот и на заедницата и дека 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. 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.

Во таа смисла, **јавниот интерес** при утврдување на правниот статус на бесправно изградените објекти во најтесна смисла на зборот се јавува во **член 18 став 6 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти**. Доколку бесправниот објект е изграден во подрачје на кое со урбанистичките планови е предвидена изградба на инфраструктурни објекти и водови како и други објекти од јавен интерес утврдени со закон, надлежниот орган по службена должност прибавува согласност од органот во чија надлежност е изградбата на инфраструктурните објекти и водови, односно на другите објекти од јавен интерес утврдени со закон.

Значи, преку оваа одредба, цитираниот Закон прави исклучок од правилото во ситуација кога треба да се прибави согласност за утврдување на правен статус. Утврдувањето на правниот статус според овој закон претставува потесно гледиште за јавниот интерес, оти поаѓа од конкретна изградба на објекти кои се

од јавен интерес, не гледајќи го самиот простор како јавен интерес, поконкретно како што вели самата одредба (член 18 став 6), дела „доколку бесправниот објект е изграден во подрачје на кое со урбанистичките планови е предвидена изградба...“.

Ова е мошне важно оти при утврдување на јавениот интерес нужен е урбанистичкиот план како пропис и прерогатив за да се утврди што е од јавен интерес а што не е. Во суштина, ако се погледне пак Законот за урбанистичко планирање, член 5 став 1, „Во просторот опфатен со урбанистичките планови, јавен интерес е уредувањето и хуманизацијата на просторот, заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, како и зачувувањето на природните и културните вредности на просторот.“

Што значи дека сиот процес на урбанистичко планирање претставува збир на дејствија кои го чинат јавниот интерес.

Како би можело да се утврди јавен интерес во постоењето и регулирањето на бесправните објекти, односно потребата од нивна конфискација идна пренамена, како што наложува насловот на оваа иницијатива, најпрво треба да се редефинира токму јавниот интерес кај постоењето на вакви објекти во просторот, како дел од процесот на урбанистичкото планирање.

Преку урбанистичкото планирање се третира сопственоста и идните проекции за нејзиното економско експлоатирање и унапредување.

Бесправните објекти се ствари кои се лишени од потенцијалот да стекнат статус на сопственост, а како ствари се припадоци на земјиште во државна или приватна сопственост. Според тоа, самото економисување со просторот, давање негови одредници, насоки и проекции го предодредува јавниот интерес во понатамошната судбина на бесправните објекти.

Нацртите и проекциите за урбанистичкиот простор го одредуваат и јавниот интерес во појавата на овие проблематични објекти. Потенцијалот за регулирање и проектирање на урбанистичкиот простор е пресликување на јавниот интерес во секоја сопственост, дури и онаму каде што е неможно да се утврди.

Оттаму оваа иницијатива ја влече својата правна сила.

7.1 Superficies solo cedit, или „Судбината на објектот ја следи судбината на земјиштето“

Во римското право сите договори за долгорочен закуп на градежни парцели се нарекувале суперфиции (superficies). Според нив, закупецот на земијштето се здобивал со трајно, наследно и неотуѓиво право да подигне зграда врз туѓо

земјиште и да ја употребува заедно со земјиштето сè додека уредно му плаќа закупнина (solarium) на сопственикот на земјиштето.

Така, *superficies solo cedit* значи дека сè што е во цврста физичка поврзаност со земјата припаѓа му припаѓа на сопственикот на земјиштето, како зградите (објектите) така и вегетацијата. Земјитето претставува единствена целина (објективизирана) и му пришаѓа на исто лице, тоа може да биде во сосопственост, но тоа не значи дека едно од лицата може да биде сопственик на земјиштето, а друго на објектот, односно на вегетацијата која е на земјиштето. Според тоа, објектот и вегетацијата му припаѓаат на сопственикот на земјиштето, а не обратно. Тоа значи дека земјиштето не му припаѓа на оној кој го подигнал објектот, нешто засадил или посеал.

На пример, едно лице е сопственик на земјиште, додека друго е сопственик на градежен материјал, па сопственикот на земјиштето да го употреби туѓиот материјал (градежниот или семето за садење), или пак на пример сопственикот на материјалот да подигне објект на туѓото земјиште, да посади садници, т.е. да посее на туѓо земјиште или посади садници.

Секое пропаѓање на стварта која се наоѓа на земјиштето, не предизвикува пропаѓање и на земјиштето. Пропаѓањето на стварта, во овој случај изградени објекти, или објекти во тек на градба за кои не е издадено одобрение за градење, или пак истите се веќе изградени без одобрение за градење, не е предуслов за пропаѓање и на земјиштето. Исто така, ова не е ниту предуслов за пропаѓање на стварта (објектот) над земјиштето, туку за одредување на нејзиниот статус.

Многу е важно, кога се пристапува кон одредување на статусот на стварта над земјиштето:

- да се има предвид за носителот на правото на сопственост на земјиштето;
- правните дела склучени помеѓу носителот на правото на сопственост на земјиштето и градителот;
- намерата и волјата на градителот и неговиот однос кон стварта (објектот);
- усогласеност на објектот со урбанистичко-планската документација;
- засновани службености и други оптоварувања врз објектот и врз земјиштето.

Низ оваа призма единствено може да се одредува судбината на објектот, *vis-a-vis* земјиштето, без да се задре во правото на сопственост на земјиштето. Ова е возможно само преку интервенција на постоечкиот закон за постапување со бесправно изградени објекти и законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочна постапка. Последниот само како крајна мерка доколку во рамките на кривична и прекршочна постапка е утврдена вина кај несовесен градител. Овде

конфискацијата би била императивна исклучиво од орган утврден согласно тој закон.

Меѓутоа, кога станува збор за изградба на бесправни објекти, античкиото римско право имало сериозни импликации во практиката на демонтирање, рушење, спасување (зачувување) и ре-употреба во римската градежна индустрија.

Она што нам нè интересира овде е дека ре-употребата се сметала за легитимен деловен потфат и била внимателно законски поткрепена поради економската важност на објектите, но и на фактот дека тоа била лесно злоупотребувана компонента во римската градежна индустрија. Ре-употребата не била случајна појава, но претставувало процес кој сочинувал голем број практики, која била извршена од разновидни и квалификувани работници - collegium subrutorum или т.н. еснаф експерти за уривање.

Рим создал повеќеслојна практика – ре-употреба на материјалите од срушениот објект, ре-употреба на намената на објектот кој бил нелегален и ре-употреба на материјалите за изградба на објект со друга намена.

Но, и покрај ова, постоел паралелен римски закон кој забранувал уривање на згради во урбани средини. Поттикот за ова во законот е непознат. Тој најверојатно служел за заштита на домовите на сиромашните аристократијата да го прошират својот имот со тоа што ќе иницира намерно рушење и ре-употреба, а со тоа да го спречат неизбежното зголемување на закупнината. Но она што е суштинско со тој римски закон е обид да се спречи **нелегитимно отпуштање имот**. Во тој период, за римската власт, било исклучително профитабилно (систематски) да се соголат бројни домови за вредни материјали, и тоа без никаква евидентија за сопственост на земјиштето. Но затоа, во подоцнежниот период, Рим целосно забранува рушење на објекти, изрекувал строги казни за прекршителите и обезбедувал правни дејствија достапни за секого доколку тоа се случи за да ги обесхрабри таквите напори.

Во смисла на изнесеното, треба да се размисли за:

- Ре-употреба на бесправните објекти (наместо за пренамена и легализација онаму каде што е невозможно);
- Користење на терминот ре-употреба, наместо терминот „конфискација“, односно „пренамена“, како би се избегнала штета по сопственоста, особено штети кои би настанале по сопственоста на земјиштето;
- Намалување на трошоци при евентуално пребегнување кон рушење.

Со ова ќе се одржи и задржи принципот на *superficies solo cedit* – или судбината на објектот ја следи судбината на земјиштето, низ призма на правен режим за заштита на правото на сопственост на земјиштето под објектот.

8. Заклучоци и предлози

Кон прашњето со справување на бесправно изградените објекти, односно објектите кои се изградени без одобрение за градење или спротивно на издадено одобрение за градење треба да се пристапи со особено внимание. Сопственоста, т.е. правото на сопственост е темелна вредност во Уставот на РСМ, па од тие причини истото не смее по ниту еден основ да биде нарушено. За тоа, како што погоре се посведочи, веќе има богата уставно-правна практика, особено во материјата на стварното право, правата кои се произлезени од стварното право (правото на градење) и други ствари и облигациони права.

Меѓутоа, од денешна перспектива Законот за постапување со бесправно изградени објекти и не ги дал очекуваните резултати. Најголем дел од објектите чиј статус е утврден како бесправен и биле изградени пред 2011 година ја добиле својата легална завршница, но голем дел од објектите сепак не го виделе светлото на денот.

За таа цел беше понудено и ново законско решение, за кое што се појави дополнителен отпор во јавноста, па истото беше повлечено од Собраниска процедура. Новото законско решение, помеѓу другото, ја поместува границата за постапување, па според истиот, па така предмет на овој закон се бесправните објекти кои се изградени и претставуваат градежна и функционална целина **пред 1 јануари 2021 година**.

На овој начин, не само што се создава дополнителна правна несигурност, туку и нема гаранција дали и на каков начин ќе се превенира експанзијата на бесправните објекти, па како што со важечкиот закон беше (и сè уште е) посведочено на продолжување на рокот за пријавување и поднесување барања за отпочнување постапка, слична судбина би претстоела и на нацрт-законот.

Но видно од сè наведено погоре, она што е најнеопходно е да се иницира измена и дополнување на:

- Законот за постапување со бесправно изградени објекти (2011), и
- Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочна постапка (2008).

Во првиот, треба да се вметнат исклучоци од легализацијата на овој тип на објекти. Неопходно е и да се допрецизира:

- за каков вид на објекти станува збор,
- режимот на земјиштето под објектот, како не би се нарушила сопственоста,
- вклопеноста во урбанистичко-планската документација, неговата намена и активното следење на намената преку урбанистичкоп планските документации,

- упатување на постапка за конфискација согласно Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочната постапка (2008) доколку се констатира дека според Законот за постапување со бесправно изградени објекти (2011): **објектот не е претставувач на објект кој е дозволен да се легализира и да му се даде статус на бесправен објект согласно тој закон, не се вклопува во урбанистичко планската документација, не е изграден согласно издадено одобрение за градење, изграден е без одобрение за градење.**
- да се исцрпени сите правни лекови со кои што ќе се докаже дека објектот е изграден надвор од издаденото одобрение за градење,
- да е предмет на управна постапка во која како ствар недвижноста – објектот може да биде одземен.

Последните две се од клучно значење, бидејќи самиот член 1 од Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочната постапка (2008) упатува на управната постапка како можност за отпочнување на постапка за конфискација.¹ Директно вклучување на Општините во една ваква постапка е несоодветно, најпрво поради тоа што веќе Уставниот суд преку позитивната пракса се произнел негативно, за што примерите кои се наведени веќе го имаат своето правно дејство. Од друга страна, секое заживување на вакви одредби во конкретниот Закон кој бил предмет на уставно-судска анализа и иницијатива, е недозволиво.

Затоа, најсоодветно решение би било, покрај измената и дополнота на законот за постапување со бесправно изградени објекти, да се иницира измена и дополнување на Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочна постапка (2008), и тоа во делот од постапката пред Агенцијата, каде што би ѝ се дало дискреционо право на единицата на локалната самоуправа, **единствено врз основ и преку измените во Законот за постапување со бесправно изградени објекти** да иницира постапка за конфискација на објектот за цели и потреби на општината.

Тоа да биде причинето само во исклучителни случаи каде што поради:

- природата на објектот
- отстапувања од урбанистичко-планските документации при изградбата
- немање одобрение за градење
- отстапување од одобрение за градење

¹ Со овој закон се уредуваат управувањето, користењето и располагањето со привремено конфискуваниот имот, имотна корист и привремено одземените предмети, како и конфискуваниот имот, имотната корист и одземените предмети со правосилна одлука во кривична и прекршочна постапка и трајно одземените предмети во управна постапка, како и основањето, надлежноста, управувањето, раководењето и други прашања поврзани со работата на Агенцијата за управување со одземен имот (во натамошниот текст: Агенцијата). (член 1)

- исцрпување на сите правни лекови и постапка преку кои недвосмислено е докажано дека објектот е изграден надвор од одобрението за градење и она што Законот за градење го наложува.

Можеби средствата на единиците на локалната самоуправа во РСМ за оваа намена се оскудни, но затоа истите можат да бидат пренасочени во „пренамена“ и „усогласување“ со урбанистичко планските документации, наместо со „уривање“. Од тие причини, можеби е посоодветно да се расправа за термините „ре-употреба“, во ситуација кога се прибегнува кон конфискација и пренамена, како би се избегнале штетните последици по сопственоста.

8.1 Предлози

Преку оваа иницијатива неопходно е да се интервенира во две законски решенија. Првото е Законот за постапување со бесправно изградени објекти, а второто е Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочна постапка.

8.1.1 Закон за постапување со бесправно изградени објекти – изменување и дополнување²

За да се измени и дополни во две клучни насоки:

- Да се вметнат одредби каде што при детекција, утврдување и констатирање дека објектот, предмет на постапката за легализација, отстапува од правилата предвидени во конкретниот закон, да се упати на постапка за ре-употреба, предвидена како измена и дополнба на тој Закон, и
- Да постојат одредби кои што при утврдување и констатирање дека објектот, предмет на постапката за легализација, претставува објект кој е изграден надвор од законски предвидениот рок (после 2011 година), и кој не претставува објект предвиден согласно член 2 и 3 од Законот, истиот со акт да се одбие и упати на постапка за конфискација согласно Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочна постапка. За тоа да биде предвидена и второстепеност во постапката.

Подетални и систематски измени би требало да се направат во делот на членот 2 и членот 3, односно после глава IV (член 22) од Законот, и тоа да се вметнат одредби кои точно ќе утврдат:

- кои објекти не можат да бидат предмет на постапка за легализација, откако рокот за поднесување е изминат;

² Во понатамошниот текст од подглава 8.1.1, Законот.

- да се направи дистинкција на видот на објектите со објектите кои нема да подлежат на легализација, предвидени со членот 2 од Законот, доколку е изминат законскиот рок за поднесување барање за легализација, истите, зависно од видот на објектите, да се упатат на две постапки: **1.** постапка за утврдување потреба за ре-употреба на објектот; и **2.** постапка за конфискација согласно законот за управување со конфискуван умот, имотна корист и одземени предмети во кривична и прекршочна постапка;
- да биде предвидено начело на утврдување јавен интерес во постапката според Законот за постапување со бесправно изградени објекти, како и начело на „ре-употреба“ на објекти;
- начелото на јавен интерес да произлегува од врзаноста на објектот за земјиштето, неговата намена, вклопеност објектот во урбанистичко-планските документации, неговата економска – употребна вредност, како и неговата суштествена поврзаност со процесот на урбанистичко планирање како предмет на јавен интерес и јавно добро;
- начелото т.е. принципот на „ре-употреба“ да се однесува на целисходноста на објектот кој е сраснат над земјиштето и чиј статус е констатиран како „бесправен“, и чија што намена во урбанистичко-планската документација е утврдена, но како објект излегол или не спаѓа во рамките на постапката за добивање одобрение за градење, па со тоа стекнал статус на „бесправен“. Неговата „ре-употреба“ да се однесува на економскиот потенцијал кој е неисполнет и нереализиран поради правни пречки, но се допушта таквата вредност да се реализира бидејќи го содржи во себе потенцијалот објектот да стекне статус на „право на сопственост“;
- Во Законот, да биде предвидена постапка за „ре-употреба“ на објектот зависно од неговата намена, вклопеност во урбанистичко-планската документација, активно следење на намената преку урбанистичко-планските документации, како и прецизно утврдување на режимот на земјиштето под објектот;
- Зависно од режимот на земјиштето под објектот, да се искористи инситутот од Стварното право – „долготраен закуп“ за да може објектот да ја исполни својата економска вредност, а со тоа, со проток на време (рок утврден Законот за сопственост и другите стварни права) да може да стекне право на сопственост и да биде вписан во јавна книга. За сиот тој период, корисникот на објектот (бесправен) да биде должен да плаќа закупнина согласно Закон;
- При упатување на постапка за конфискација согласно Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочната постапка (2008) доколку се констатира дека според Законот за постапување со бесправно изградени објекти (2011):
објектот не е претставувач тип на објект кој е дозволен да се легализира и да му се даде статус на бесправен објект согласно тој закон, не се вклопува во урбанистичко планската документација, не е

изграден согласно издадено одобрение за градење, изграден е без одобрение за градење.

- да се даде можност да се исцрпат сите правни лекови со кои што ќе се докаже дека објектот е изграден надвор од издаденото одобрение за градење, а со тоа да се пружи можност согласно измените во Законот за „ре-употреба“ односно „конфискација“;
- да е предмет на управна постапка во која како ствар недвижноста – објектот може да биде „ре-употребен“ односно „конфискува“;
- членот 26 да претрпи измени, каде што ќе се вклопат и измените за исклучоците во членот 2 од овој Закон (види алинеи 1 и 2 од овој дел од текстот).

8.1.2 Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочната постапка³

Измените и дополнувањата во овој закон не треба да бидат од опсежен карактер, од причини што овој Закон е последица на правосилни одлуки кои произлегуваат најпрво од кривичната, односно прекршочната постапка.

Меѓутоа, ако се погледне членот 1 од овој Закон, истиот упатува и на управна постапка, односно на одземени предмети во управна постапка.

Она што најпрво треба да се интервенира, е токму во тој дел од членот 1, каде што се вели „одземени предмети во управна постапка“, па да се додаде „... и управна постапка која што произлегува од Законот за постапување со бесправно изградени објекти“.

Во делот кај членот 3 кој се однесува на Начела на законот, па да се додаде после членот 3, нов член 3-а кој ќе се однесува на „јавен интерес“. Нужноста да се дефинира што претставува јавен интерес, претставува токму управувањето со конфискуваниот имот, имотната корист и одземените предмети, нивното економисување, постапка, предавање, давање на користење и управување како на органите на државната управа, така и на единиците на локалната самоуправа.

При постапката за конфискација (одземен имот) согласно овој Закон, односно од членот 26 до членот 53, да постојат одредби кои ќе се однесуваат на објекти (недвижни ствари) кои **било** предмет на утврдување статус на бесправни објекти во рамките на управна постапка согласно Законот за постапување со бесправни објекти. Овие одредби да бидат усогласени со погоре споменатите цели, измени и дополнувања на Законот за бесправно изградени објекти како би можело да ѝ се даде право на Агенцијата, да го увиди статисот на овие објекти, и во рамките на своите надлежности да иницира постапка за управување со таквиот имот (негова конфискација).

³ Во понатамошниот текст од подглава 8.1.2, Законот.

Во рамките на тие законски одредби, да може да ѝ се даде дискреционо право на единицата на локалната самоуправа, единствено врз основ и преку измените споменати во подточка 8.1.1 од оваа Иницијатива, да отпочне постапка за конфискација пред Агенцијата.

Единицата на локалната самоуправа да биде должна да ја докаже оправданоста од тој чин исклучиво поради:

- природата на објектот
- отстапувања од урбанистичко-планските документации при изградбата
- немање одобрение за градење
- отстапување од одобрение за градење
- исцрпување на сите правни лекови и постапка преку кои недвосмислено е докажано дека објектот е изграден надвор од одобрението за градење и она што Законот за градење го наложува.

**ОПШТИНА ЦЕНТАР Скопје
ГРАДОНАЧАЛНИК
М-р Горан Герасимовски**

Општина Центар-Скопје, _____.2023 година

Литература:

- Закон за сопственост и другите стварни права (2001);
- Кривичниот законик (1996);
- Законот за кривичната постапка (2010);
- Закон за постапување со безпрано изградени објекти (2011);
- Закон за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривичната и прекршочна постапка (2008);
- Законот за градење (2009);
- Законот за инспекциски надзор (2001);
- Закон за урбанистичко планирање (2020);
- Нацрт-закон за регулирање на статус на бесправно изградени објекти (2021);
- У.бр.262/2009-0-0 и У.бр.262/2009-1;
- У.бр.212/2010-1;
- У.бр.105/2011-0-0;
- Д-р Пухан И. и Д-р Аќимовска П.М., Римско Право, Скопје 2001;
- Simon J. Barker, Yuri A. Marano, Demolition laws in an archaeological context. Legislation and architectural re-use in the Roman building industry;
- Phillips, E. J., "The Roman Law on the Demolition of Buildings," Latomus 32 (1973) 86-95.