

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА СУДСКАТА ПРАКТИКА НА ГРАЃАНСКИТЕ СУДОВИ НА Р.С.МАКЕДОНИЈА КОИ ПОСТАПУВААТ ПО ТУЖБИТЕ ЗА УТВРДУВАЊЕ НА ПОСТОЕЊЕ НА (ПОЈАКО) ПРАВО НА УТВРДУВАЊЕ НА ПРАВЕН СТАТУС НА БЕСПРАВНО ИЗГРАДЕНИ ОБЈЕКТИ



Тамара Славеска Апостоловски

март, 2021 година

Овој правен текст е подготвен од авторот Тамара Славеска Апостоловски ангажирана од Коалицијата „Сите за правично судење“ со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој правен текст му припаѓаат на авторот и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави

ВОВЕД

Правото на сопственост, како дел од корпусот на економски човекови права, не само што ужива правна заштита со меѓународните акти¹, туку истото е издигнато на рамниште на темелна вредност на уставниот поредок на Р.С.Македонија², па следствено на ова, истото како уставно загарантирано право³ ужива правна заштита во широката палета на домашната легислатива⁴. Стекнувањето, заштитата и престанокот на правото на сопственост генерално е уредено со Законот за сопственост и другите стварни права. За стекнувањето да биде полноважно, неопходно е кумулативно постоење на два елементи, и тоа: еден од предвидените правни основи за стекнување на правото на сопственост (правна работа, наследување, одлука на државен орган или закон), како и *modus acquirendi* - начин на стекнување на правото на сопственост (предавање во владение и/или запишување во јавна книга - катастар). Законските правни основи за стекнување на правото на сопственост не се таксативно наброени по принципот *numerus clausus* само во Законот за сопственост и другите стварни права (создавање нова ствар; мешање и спојување; градење на земјиште; одржување; одвојување на плодовите; стекнување сопственост од несопственик; окупација; припојување и таложење; промена на корито на водотек; и создавање на остров), туку истите се определени и со други закони.

ЗАКОН ЗА ПОСТАПУВАЊЕ СО БЕСПРАВНО ИЗГРАДЕНИ ОБЈЕКТИ

Во таа група на закони припаѓа и Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Со овој закон е предвидено дека правото на сопственост на бесправно изградениот објект се стекнува со негово запишување во јавната книга за запишување на правата на недвижностите. Основот за запишување е правосилна управна одлука донесена од страна на единицата на локалната самоуправа - општината, општината во Град Скопје и Градот Скопје, односно органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување со просторот - Министерството за транспорт и врски. Со законот е

¹ Согласно член 1 од Протоколот 1 кон Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, цитирам: „Секое физичко или правно лице има право на мирно уживање на својот имот. Никој не може да биде лишен од својот имот, освен во јавен интерес и под услови предвидени со закон и со општите принципи на меѓународното право. Претходните одредби не навлегуваат во правото на државите да донесуваат закони кои ги сметаат за неопходни за регулирање на користењето на имотот согласно општиот интерес или заради сигурно плаќање на данокот, другите придонеси и парични казни.“

² Согласно член 8 став (1) од Уставот на Република Северна Македонија, цитирам: „Темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија се: основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот; слободното изразување на националната припадност; соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа; владеењето на правото; поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска; политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори; правната заштита на сопственоста; слободата на пазарот и претприемништвото; хуманизмот, социјалната правда и солидарноста; локалната самоуправа; уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата; и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.“

³ Согласно член 30 став (1) од Уставот на Република Северна Македонија, цитирам: „Се гарантира правото на сопственост и правото на наследување.“

⁴ Постојат повеќе закони кои ја уредуваат оваа материја. Генерален закон од оваа област е *Законот за сопственост и други стварни права* (Службен весник на Р.Македонија бр.18/2001, 92/2008, 139/2009 и 35/2010, Одлука на Уставниот суд на Р.Македонија У.бр.173/2007 од 20 февруари 2008 година, објавена во Службен весник на Р.Македонија бр.31/2008). Специјални закони се: *Законот за постапување со бесправно изградени објекти* (Службен весник на Р.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); *Законот за денационализација* (Службен весник на Р.Македонија бр.20/1998, 31/2000, 42/2003, 44/2007, 72/2010, 171/2010, 55/2013, 33/2015 и 104/2015, Одлуки на Уставниот суд на Р.Македонија У.бр.120/1998 од 10.03.1999 година, објавена во Службен весник на Р.Македонија бр.18/1999, У.бр.10/2003 од 17.09.2003 година, објавена во Службен весник на Р.Македонија бр.64/2003 и У.бр.115/2010, 120/2010 и 123/2010 од 12 јануари 2011 година, објавени во Службен весник на Р.Македонија бр.8/2011); *Законот за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост* (Службен весник на Р.Македонија бр.4/2005, 13/2007, 165/2008, 146/2009, 18/2011, 51/2011, 27/2014, 144/2014, 72/2015, 104/2015, 153/2015, 23/2016, 178/2016 и 120/2018, Одлуки на Уставниот суд на Р.Македонија: У.бр.140/2005 од 21.06.2006 година, објавена во Службен весник на Р.Македонија бр.79/2006 и У.бр.49/2017 од 7 февруари 2018 година, објавена во Службен весник на Р.Македонија бр. 30/2018); и сл.

предвидено и дека со правен статус ќе се стекне само оној бесправно изграден објект, кој претставува градежна и функционална целина, и кој како таков бил изграден заклучно до стапувањето во сила на односниот закон. Ваквата законска нормираност на управната постапка, подразбира дека во рамките на истата се утврдуваат повеќе факти и околности, вклучително и оние кои се врзани за имателот, односно потенцијалниот сопственик на бесправно изградениот објект. Но, имателот, односно потенцијалниот сопственик на бесправно изградениот објект не секогаш може да се утврди во рамките на управната (по правило неспорна) постапка, особено во случај кога на еден ист бесправен објект претендираат повеќе лица. Од овие причини, кога е потребно утврдување на овие спорни факти, законодавецот со член 10 став (3) од односниот закон предвидел дека управната постапка за утврдување на правен статус на бесправно изградениот објект ќе се прекине во случај кога се поднесени спротивставени барања за утврдување на правен статус на еден ист бесправно изграден објект, на начин што надлежниот управен орган ќе донесе заклучок за прекин на постапката, со кој ќе ги упати барателите на парница пред надлежен (граѓански) суд. Имајќи ја во предвид правната поука во вака донесениот заклучок за прекин на управната постапка, како и содржината на односната одредба од член 10 став (3) за прекин на управната постапка, во практиката најмалку еден од барателите поднесува деклараторна тужба пред граѓанскиот суд заради утврдување на постоење на (појако) право на утврдување на правен статус на бесправно изграден објект во однос на другиот барател, црпејќи го правниот интерес за иницирање на парничната постапка и од одредбата од член 177 од Законот за парничната постапка, со која е предвидено дека со утврдителна тужба тужителот може да бара од судот само да го утврди постоењето или непостоењето на некое право или правен однос, или вистинитост, односно невивистинитост на некоја исправа⁵.

СУДСКАТА ПРАКТИКА НА ПОНИСКИТЕ СУДОВИ

И покрај тоа што навидум е неспорен правниот интерес на барателите, сега веќе тужителите, за иницирање на парнични постапки пред граѓанските судови како надлежни да постапуваат по тужбени барања за утврдување на (појако) право на утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, сепак судската практика на граѓанските судови не е усогласена по однос на ова процесно прашање, од кое не само што зависи правната сигурност, туку и правниот пристап на граѓаните до правда, кој како таков е гарантиран со одредбата од член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права.⁶ Од образложенијата на одлуките на граѓанските судови, кои се јавно објавени, произлегува дека постојат неколку различни гледишта во поглед на одлучувањето по овие деклараторни тужби, не само кај пониските судови од различни апелациони подрачја, туку и во рамките на самиот Врховен суд, кој како највисок суд на државата има уставно овластување и обврска да врши воедначување на судската практика на пониските судови⁷.

Имено, во најголем дел од случаите, судовите изречно (по приговор за судска надлежност на тужените) или конклюдентно, се огласуваат за надлежни да постапуваат по тужбените барања за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, повикувајќи се на одредбата од член 10 став (3) од Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Па така, со Пресудата П1-9/15 на Основниот суд во Прилеп од ден 13.03.2017 година, судот го усвоил тужбеното барање на тужителот како

⁵ Оваа тужба може да се поднесе во случај кога: нејзиното поднесување е предвидено со посебни прописи; кога тужителот има правен интерес да истакне барање со утврдителна тужба пред пристигнатоста на барањето за чинење од истиот однос; или кога тужителот има некој друг правен интерес за поднесување на ваквата тужба.

⁶ Согласно член 6 од Европската конвенција за човековите права, цитирам: „*Секој има право правично и јавно, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд да бидат разгледани и утврдени неговите граѓански права и обврски или основаноста на какви било кривични обвиненија против него. Пресудата се изрекува јавно, а новинарите и публиката можат да бидат исклучени за време на целата или на дел од постапката во интерес на моралот, јавниот ред или националната безбедност во едно демократско општество, кога тоа го наложуваат интересите на малолетништк или заштитата на приватниот живот на страните во спорот, или кога тоа судот го смета за неопходно затоа што во посебни околности публицитетот би можел да им нанесе штета на интересите на правдата.*“

⁷ Согласно член 101 од Уставот на Р.С.Македонија, цитирам: „*Врховниот суд на Република Северна Македонија е највисок суд во Републиката и го обезбедува единството во примената на законите од страна на судовите.*“

основано и утврдил дека истиот има право на утврдување на правен статус на бесправно изграден објект, со образложение дека, меѓудругото, приговорот на тужениот за судска ненадлежност е неоснован од причина што граѓанскиот суд е надлежен да утврди појак право на спроведување на постапка за утврдување на правен статус на бесправно објект, додека првостепениот управен орган утврдува правен статус на бесправно изградениот објект. Исто така, со [Пресудата П1-19/19](#) на Основниот суд во Кочани од ден 31.01.2020 година, судот го усвоил тужбеното барање на тужителот-во стечај како основано и утврдил дека истиот има појак право во соодветна управна постапка да бара да се утврди правен статус на бесправно изграден објект, со образложение дека, меѓудругото, приговорите на тужените за немање на активна и пасивна легитимација, односно за немање на правен интерес за водење на предметната парница се неосновани од повеќе причини, вклучително и поради причина што странките биле упатени на парница од страна на првостепениот управен орган. Воедно, и со [Пресудата ТС-11/17](#) на Основниот суд во Штип од ден 25.09.2018 година, судот го усвоил тужбеното барање на тужителот како основано и утврдил дека истиот има појак право на утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, задолжувајќи го тужениот да му го признае ова право на тужителот, со образложение дека за странките во постапката бил неспорен фактот дека се поднесени повеќе спротивставени барања за утврдување на правен статус на еден ист бесправно изграден објект, за кое нешто истите биле упатени на парница пред граѓански суд. Во друг случај, со [Пресудата П1-29/17](#) на Основниот суд во Кочани од ден 05.06.2018 година, судот го одбил тужбеното барање на тужителите, а го усвоил противтужбеното барање на тужениот со кое барал утврдување на појак право на спроведување на постапка за утврдување на правен статус на бесправно изграден објект, повторно повикувајќи се на член 10 од односниот закон. Со [Пресудата XXVI П1-951/12](#) на Основниот суд Скопје 2 Скопје од ден 10.10.2014 година, судот не само што утврдил дека тужителот имал право на утврдување на правен статус на бесправно изградениот објект, туку истовремено утврдил и дека тужителот имал право на сопственост, по основ на градба со лични средства, на бесправно изграден објект до негова легализација или рушење, со образложение дека правниот интерес на тужителот за вака поставените тужбени барања не само што произлегувал од член 10 став (3) од Законот за постапување со бесправно изградени објекти, туку и од член 117 од Законот за сопственост и други стварни права. Од друга страна, со [Решение ГЖ-176/20](#) на Апелациониот суд во Штип од ден 20.02.2020 година, првостепената [Пресуда П1-8/18](#) на Основниот суд Штип од ден 17.12.2019 година е укината, со напатствија првостепениот суд да ја испита стварната надлежност во смисла на член 15 став (2) од ЗПП, имајќи предвид дека во списите на предметот не бил доставен доказ дали тужителите воопшто поднеле барање за утврдување на правен статус на бесправно изграден објект, и дали е донесен заклучок за прекин на управната постапка, со кој истите се упатени на парница.

Во помал број од случаите, судовите, ценејќи дека не се надлежни да постапуваат по овие тужбени барања, истите не ги отфрлаат поради немање на судска надлежност, туку мериторно ги одбиваат. Па така, со [Пресудата XXXVII П1-407/15](#) на Основниот суд Скопје 2 Скопје од ден 28.02.2017 година, судот делумно го усвоил тужбеното барање на тужителите, на начин што утврдил дека истите по основ на градба се стекнале со право на сопственост на недвижниот имот, до легализација или рушење, а го одбил тужбеното барање на тужителите со кое барале да се утврди постоење на право да бараат утврдување на правен статус на бесправно изградениот објект во веќе поведената управна постапка, со образложение дека согласно одредбата од член 117 од Законот за сопственост и други стварни права, тужителите можеле да бараат само правна заштита на градежниот објект кој е изграден без одобрение за градење, а не и утврдување на право на утврдување на правен статус на бесправно изградениот објект, ценејќи дека истото веќе било остварено со иницирање на управната постапка.

Во помал дел од случаите, судовите ценеле дека немаат надлежност да постапуваат по ваквите тужбени барања. Па така, со [Решение 17 П1-579/15](#) на Основниот суд Скопје 2 Скопје од ден 17.05.2016 година, судот постапувајќи по приговорот на тужениот се огласил за стварно ненадлежен да постапува по тужбата на тужителот за утврдување на правен статус на бесправно изграден објект, со образложение дека решавањето на спорот не спаѓа во судска надлежност во смисла на одредбата од член 6 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти, согласно која одредба надлежен да одлучува по барањето е управниот орган.

СУДСКАТА ПРАКТИКА НА ВРХОВНИОТ СУД

Што се однесува до Врховниот суд, истиот има дијаметрално спротивни гледишта по однос на прашањето за судската надлежност во овие спорови, кои гледишта како такви не само што ги изразил во релативно краток рок⁸, туку и во речиси ист состав на судски совет. Имено, со Пресудата Рев 2 бр.278/2017 на Врховниот суд од ден 31.05.2018 година, третостепениот суд ја одбил како неоснована ревизијата на тужителите изјавена против првостепената Пресуда П1-979/13 на Основниот суд Скопје 2 Скопје од ден 09.03.2016 година, потврдена со второстепената Пресуда ГЖ-4439/16 на Апелациониот суд Скопје од ден 09.01.2017 година, со која првостепениот суд правосилно го одбил тужбеното барање на таму тужителите со кое барале да се утврди дека истите имаат појако право на утврдување на правен статус на бесправно изграден објект, образложувајќи дека пониските судови не ги пречекориле границите на поставеното тужбено барање, односно не се впуштиле во одлучување за прашање кое е во надлежност на управниот орган кога констатирале дека тужителите не ги исполнуваат условите да бидат баратели во постапката за утврдување на правен статус на бесправно изграден објект, со оглед да пониските судови ги испитувале околностите по однос на полноважноста на правниот основ и начинот на стекнување на предметните станови кои се во владение на тужените. Од друга страна, со Пресудата Рев 2 бр.549/17 од ден 29.11.2018 година, Врховниот суд ја одбил ревизијата на тужителот изјавена против првостепената Пресуда П1-230/14 на Основниот граѓански суд Скопје од ден 28.10.2016 година, потврдена со второстепената Пресуда ГЖ-1533/17 на Апелациониот суд Скопје од ден 26.05.2017 година, со која судот, меѓудругото, се огласил за судски ненадлежен да постапува по тужбата на тужителката во делот на тужбеното барање да се утврди дека истата спрема тужените има право на утврдување на правен статус на бесправно изграден објект, со образложение дека согласно член 4 став (1) в.в. член 21 став (1) од Законот за постапување со бесправно изградени објекти, како и согласно член 15 став (2) од Законот за парничната постапка, постапката за утврдување на правен статус на бесправно изграден објект ја спроведува управниот орган, а не судот во парнична постапка, и покрај тоа што странките со Заклучок за прекин на управната постапка биле упатени на парница пред граѓански суд.

ЗАКЛУЧОК

Од извршената анализа се изведува заклучок дека не постои воедначеност на судската практика на ниво на сите судски инстанции, вклучително и на ниво на највисокиот суд, во постапувањето и одлучувањето по тужбени барања за утврдување на (појако) право на утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти. Ваквото невооедначено постапување не само што го нарушува принципот на правна сигурност, туку го повредува и правото на пристап до правда, особено во случаите кога субјектите, согласно правната поука на управниот орган за упатување на парница, ќе иницираат постапка пред надлежен граѓански суд, кој ќе се огласи за судски ненадлежен. Во оваа насока е нотирана потреба за воедначување на судската практика по однос на ова правно прашање, од кое директно зависи стекнувањето на правото на сопственост.

⁸ Пресудата Рев 2 бр.278/2017 на Врховниот суд датира од ден 31.05.2018 година, а Пресудата Рев 2 бр.549/17 на истиот суд датира од ден 29.11.2018 година