• ПРВ •

МОНИТОРИНГ
— ИЗВЕШТАЈ —

ЗА РАБОТАТА
НА **ДРЖАВНОТО**
ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО
НА РМ

(период: јуни – декември 2018 година)

ЕУ за ТЕБЕ

SCOOP CIJ-MACEDONIA

Институт за човекови права

MEDIUM

• ПРВ •

МОНИТОРИНГ
— ИЗВЕШТАЈ —

ЗА РАБОТАТА
НА **ДРЖАВНОТО**
ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО
НА РМ

Прв мониторинг извештај за работата на Државното правобранителство на РМ

(период: јуни – декември 2018 година)

Издавач:
Институт за човекови права

Уредник:
Мирослав Драганов

Автори:
Јелена Кадриќ,
Кристина Дода

Лектура:
Татјана Стојаноска

Графички дизајн:
Релатив

Место и година на издавање:

Скопје, декември 2018

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија. Нејзината содржина е единствена одговорност на Институтот за човекови права и на ниту еден начин не ги одразува гледиштата на Европската Унија.

Содржина:

Вовед.....5
Транспарентност и отчетност во работењето на Државното правобранителство на РМ.....7
Ефективност на работата на Државното правобранителство.....8
Соработка на органите на државната управа со Државното правобранителство.....9
Заштита на имотните права и интереси на РМ.....9
Постапки за спорови од работен однос.....11
Денационализација.....12
Експропријација на земјиште.....12
Посебни случаи на одговорност за штета за која одговара државата.....12
Атхезиони постапки.....13
Вонсудски спогодби за спорови од имотно-правен однос.....13
Исплатен износ од Буџетот на РМ на полномошниците на странките.....13

Вовед

Државното правобранителство на РМ, на кое со закон[1] му е дадена функција да биде адвокат на државата, има мандат да се грижи за владеењето на правото преку спречување злоупотреба на државниот имот и правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија.

Главна задача на Државното правобранителство е штитењето на имотните права и интереси на РМ и нејзините државни органи пред судовите и другите органи во земјава и во странство. Државните правобранители, при вршењето на својата функција, се самостојни, и за својата работа одговараат пред Владата на Република Македонија и пред државниот правобранител.

И покрај важната улога, за активностите на овој орган малку се знае во јавноста. Активностите и работата на Државното правобранителство се речиси невидливи и малку препознаени, пред сè поради непостоењето на проактивната транспарентност на овој орган.

Државното правобранителство, како и другите државни органи, има обврска функцијата да ја извршува во согласност со следниве принципи: а) транспарентност; б) интегритет и в) одговорност. Секоја негова стратегија, активност и одлука мора да соодветствува со овие фундаментални вредности.

Во рамки на проектот *„Заедно во борба против корупција“*, кој го имплементираат СКУП, како носител, и Институтот за човекови права (ИЧП) и Медиум, како партнери, со следење на работата на Државното правобранителство, од страна на ИЧП се лоцираат слабостите во однос на работењето на овој орган. ИЧП го следи работењето од аспект на транспарентност, отчетност и ефективност. Утврдените слабости и правните празнини, врз основа на овие наоди, ќе претставуваат основа за предлог-мерките за нивно надминување.

Со цел да се изготви овој Прв мониторинг извештај, информациите беа прибирани на неколку начини и тоа со:

1. анализа на сите видови документи обајвени на веб страната на Државното правобранителство;
2. поднесување барања за слободен пристап до информации од јавен карактер;
3. директно следење на судските рочишта кои се водат во Основен суд Скопје 1 Скопје и Скопје 2 Скопје, а во кои една од странките е застапувана од Државното правобранителство. Во период од јуни до декември дирекно се следени вкупно 29 рочишта (иако најголем дел од рочиштата беа одложувани);
4. следење информации објавени во медиумите, кои се релевантни за работењето на овој орган и
5. спроведување интервјуа со засегнатите страни.

1 Закон за државното правобранителство (“Сл.весник на РМ“ бр. 87/07, Одлука на Уставен суд (“Сл.весник на РМ“бр. 167/2010). Државното правобранителство на Република Македонија е државен орган кој презема мерки и правни средства заради заштита на имотните права и интереси на Република Македонија и врши и други работи утврдени со овој или со друг закон. Функцијата на Државното правобранителство ја врши државниот правобранител на Република Македонија и државните правобранители за подрачјето на судовите каде што се врши државно правобранителската функција.

Фокусот на следењето ги опфаќа постапувањата на Државното правобранителство во неколку битни сегменти од нивната надлежност и тоа: заштитата на имотните права и интереси на РМ, особено во постапките за отуѓување на градежното земјиште (по обработката на сумарните податоци фокусот на следење се насочува и продлабочува на предмети поврзани со отуѓување државен имот во нетранспарентна постапка и по цени пониски од пазарните, а особено оние кои побудија голем интерес во јавноста), постапки за експропријација, денационализација (фокус на постапката во управен спор), надоместок на штета (особено при сторени дела на корупција, како и во случаи кога од Буџетот на државата биле плаќани средства на име надоместок за нанесена штета од непознат сторител), атхезионите постапки, постапки за работни спорови и други граѓански спорови, како и користење на институтот вонсудска спогодба во различни видови предмети.

Транспарентност и отчетност во работењето на Државното правобранителство на РМ

Веб страна на Државно правобранителство:

Веб страната на Државното правобранителство содржи податоци за организационата структура на органот, правната рамка, годишните извештаи, стратешките планови, буџетот и слично.

http://www.drzavnopravobranitelstvo.gov.mk

Соопштенија за јавноста:

Соопштенијата за јавноста главно се однесуваат на известувања за одржани состаноци и присуства на настани и конференции на Државниот првобранител или негови заменици.

Информациите кои се од значење за тековното работење и кои би ги интересирале граѓаните или медиумите не се објавуваат во форма на соопштенија.

Изборот на актуелниот Државен правобранител, од август годинава, не беше објавен ниту со соопштение за јавноста на веб страната, ниту со која и да било друга медиумска активност.

Изјави за медиуми:

Државното правобранителство не практикува да дава соопштенија за медиуми, иако како орган неколку пати беше споменувано во медиумски написи и тоа особено во предмети за отуѓување на државно неизградено земјиште.

Ефективност на работата на Државното правобранителство

Извештаи за работа:

Последен објавен извештај на веб страната е Годишниот извештај за 2016 година.[2] Преку слободен пристап до информации од јавен карактер Државното правобранителство на РМ ни достави извештај за 2017 година, кој на 4 декември 2018 година беше на дневен ред на седницата на Владата на РМ. Овој извештај, како и претходниот, содржи податоци за организационата структура на органот, за човечките ресурси, општите акти, законите по кои постапува, предметите во работа, одржаните средби со институтции и стручни колегиуми, како и за потрошените средства за годината.

Главните проблеми опишани во извештајот се однесуваат на функционирањето на органот од аспект на намалени човечки ресурси. Сепак, за разлика од претходниот извештај, извештајот за 2017 година содржи анализа на проблемите со кои се соочува органот, особено при постапување во управни спорови. Главни проблеми се ситуациите во кои се појавува конфликт на интереси меѓу Државното правобранителство и државниот орган што одлучувал во управна постапка (на пример: во случаи на денационализација, во постапките за експропријација, во постапките за запишување на правата во катастарот на име на државата, како и во другите управни спорови во кои како странка се јавува Државното правобранителство на Република Македонија во однос на државниот орган кој одлучувал во управната постапка).

Во текот на 2017 година Државното правобранителство на Република Македонија имало во работа и постапувало **во вкупно 209.867 предмети.**

Согласно со Сумарниот преглед за **движење на предметите за 2017 година**, **за подрачјето на Скопје,** каде што се наоѓа и седиштето на Државното правобранителство на Република Македонија, **во работа имало вкупно 51.190 предмети** од кои:

Предмети	Вкупно
Парнични предмети	13.988
Управни предмети	15.194
управни спорови	8.912
Извршни предмети	7.340
Стечајни предмети	5.410
Превентивни предмети во работа	4.148
Правни мислења во работа	21.586
Вонпарнични предмети во работа	2.270
Атхезиони предмети[3] во работа	946

Според годишните извештаи за работа и според Стратешкиот план за 2017-2019 година како главни приорити се ставени редовното, навременото и економичното преземање на сите правни мерки и средства во постапките кои се водат пред судовите и другите органи и институции.

2 Годишен извештај за работата на Државното правобранителство на РМ, Достапен на: http://www.drzavnopravobranitelstvo.gov.mk/index.php/mk/

3 Во атхезионите предмети Државното правобранителство, застапувајќи ја Република Македонија и нејзините органи, поднесува имотно правни побарувања насочени спрема обвинетите во кривичната постапка. Ова учество е веќе по започнатите истражни и кривични постапки од страна на Јавното обвинителство кои се однесуваат на предметите поврзани со злоупотребата на службената положба и овластувања, коруптивни дејанија и друго.

Сепак, како главен проблем на Државното правобранителство се наведува зголемениот прилив на предмети, а малиот број вработени.

Директно следење на судските рочишта:

Во однос на ефективноста на Државното правобранителство, **во периодот јуни-декември 2018 година**, се вршеше непосредно следење на судските рочишта во кои една од странките во спорот е застапувана од Државното правобранителство и тоа во **Основниот суд Скопје 1 Скопје и Основниот суд Скопје 2 Скопје**.

Поради намалениот број Државни правобранители и зголемениот број предмети, како и поради недоставувањето навремени информации и неопходните документи од страна на засегнатите државни органи, забележително е Државното правобранителство да ги поднесува писмените поднесоци непосредно пред рочиштето.

Соработка на органите на државната управа со Државното правобранителство

Органите на државната управа се должни на Државното правобранителство да му доставуваат податоци, докази и информации заради правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија за потребите за постапување по конкретен предмет во рок од пет работни дена. Исто така, во случај на кој и да е имотно-правен спор, органите на државната управа се должни на време да го информираат Државното правобранителство за да можат да се преземат сите мерки на заштита, притоа приложувајќи ги сите докази, информации и документи со кои располагаат.

Иако во извештајот на Државното правобранителство за 2016 година е наведено дека: „*Соработката на Државното правобранителство на Република Македонија и државните органи е на задоволно ниво и сметаме дека во оваа насока истата и ќе продолжи*“, од следењето на судските рочишта можеше да се утврди дека од државните органи нема доставување документи и списи во соодветниот рок, на што претставниците на Државното правобранителство и сами укажуваат на рочиштата.

Заштита на имотните права и интереси на РМ

Државното правобранителство на Република Македонија учествува во постапките за отуѓување на градежното изградено и неизградено земјиште со давање соодветно мислење при неговата приватизација, согласно со Законот за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост, како и за отуѓување на други недвижности во сопственост на државата.

Активното учество на Државниот правобранител во постапката за отуѓување на градежното неизградено земјиште, сопственост на Република Македонија, како и за отуѓување друга недвижност, сопственост на државата, се заснова врз Законот за нотаријат, во кој е утврдено дека нотарот е должен да испита дали е прибавено мислење од Државниот правобранител на РМ, ако е во прашање потврдување исправа врз основа на која се врши пренос на правото на сопственост, односно размена на недвижности, при што како една од договорните страни се јавува Република Македонија, а другата е физичко или правно лице. Доколку за приватната исправа не е прибавено мислење од Државниот правобранител, нотарот за тоа ќе го извести Државниот правобранител и ќе го одложи потврдувањето

на исправата додека не биде дадено мислењето, а најдоцна во рок од 30 дена. За оваа постапка, во зависност од конкретниот случај, Државното правобранителство на Република Македонија дава позитивно или негативното мислење.[4]

Според добиените информации од државните правобранителства на Струга, Кичево, Штип, Кочани, Куманово, Гостивар Битола, Велес и Тетово, за периодот 1.1.2018 до 1.11.2018 година, дадени се вкупно:

Позитивни мислења -396	Негативни мислења -20.

Од Државно правобранителство Скопје, кое е најголемо по број на предмети, немаме добиено информација за точниот број дадени позитивни и негативни мислења во наведениот период за 2018 година.

Постапките за отуѓување градежно земјиште беа особено актуелни во јавноста во изминатиот период и тоа за земјиштата што се наоѓаат на атрактивни локации во градовите низ државава. Со цел заштитата на јавниот интерес, прашањето што отворено си го постави јавноста е зошто цените по кои се оттуѓени овие земјишта се драстично пониски од пазарните и колку со тоа е оштетена државата или поточно Буџетот на РМ.

Државното правобранителство во ниту еден случај не излезе во јавноста со каква и да е информација со цел да ги образложи дадените позитивни мислења за отуѓувањето на овие градежни земјишта кои побудија голем интерес во јавноста, пред сè поради атрактивната локација и ниската цена по која биле продадени.

4 При спроведени интервјуа со 4 нотари на територијата на град Скопје потврдивме дека Државното правобранителство се произнесува и дава свое мислење во утврдениот законски рок.

Постапки за спорови од работен однос

При непосредното следење на судските рочишта кои се одржани во постапки за работни спорови (наплата за прекувремена работа, кариера и сл.) се забележува разлика во досудувањето и наплатата на средствата од различни државни органи.

Во Извештајот за 2017 година е наведено:

„Во оваа насока истакнуваме дека во последните години се водеа огромен број предмети за утврдување дека државните службеници се стекнале со степен на кариера, поради не донесување решение за стекнување со степен на кариера, односно неисплатени утврдени права, согласно со Законот за државни службеници, за кои предмети се одржа конструктивен состанок со Министерството за информатичко општество и администрација на 14.12.2017 година, при што беше заклучено дека е потребно да се изработи информација до Владата на Република Македонија, од страна на министерството, а по претходно извршена анализа на предметите во Државното правобранителство на Република Македонија, при што беше утврдено дека за тековната 2017 година биле активни 722 предмети, од кои како правосилни биле завршени 227 предмети (Министерство за животна средина 47 предмети, Министерство за финансии 45 предмети, Министерство за образование и наука 26 предмети, Министерство за одбрана 6 предмети, Министерство за труд и социјална политика 5 предмети, Министерство за правда-Управа за водење матични книги 10 предмети, Министерство за правда 1 предмет, Министерство за економија 1 предмет, Секретаријат за европски прашања 16 предмети, СОЗР 2 предмета, Државен завод за статистика 24 предмети, Дирекција за заштита и спасување 19 предмети, Центар за управување со кризи 15 предмети, Агенција за администрација 5 предмети, Агенција за млади и спорт 2 предмета, Агенција за иселеништво 3 предмети), при што главниот долг кој бил побаруван во тој момент бил 2.137.054,00 денари, адвокатските процесни трошоци биле 5.172.090,00 денари, надоместоци за ПИОМ биле1.201.181,00 денари, трошоци пред извршител биле 399.576,00 денари (од 17 предмети) или сè вкупно 8.909.901,00 денари.“[5]

Од доставените одговори на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер, во периодот од 1.1.2018 до 1.11.2018 година, вкупно предмети од работен спор има 212[6].

Во еден од одговорите е наведено дека најмногубројни предметите за работните спорови против Министерство за внатрешни работи меѓутоа Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана во овие предмети се застапуваат самостојно врз основа на генерално полномошно од Државниот правобранител.

Во извештаите на Државното правобранителство нема дали и на кој начин Државното правобранителство ги следи и евидентира подоцна овие предмети (на органите кои се застапуваат самостојно врз основа на генерално полномошно).

5 Извештај за работата на Државното правобранителство за 2017 година.

6 Сумарно од одговорите добиени од Државните правобранителства на Струга, Кичево, Штип, Кочани, Куманово, Гостивар Битола, Велес и Тетово.

Денационализација

Постапките за денационализација, кои согласно со Законот за денационализација се итни, се водат по повеќе години, а за тоа значајна улога има Државното правобранителство, во функција на правна заштита на имотните интереси на државата, поради што овие спорови се посебно елаборирани.

>>> од постапките за денационализација може да се увиди дека Државното правобранителство има удел во закочувањето на овој процес преку вложување жалби или покренување управен спор во сите случаи кога комисиите за денационализација позитивно ги решиле барањата за денационализација.

>>> на крај на месецот, во декември 2017 година, Државното правобранителство имало вкупно останати во работа 1.595 предмети од областа на денационализација;

>>> бројот на предмети за денационализација кои се во постапка пред Вишиот управен суд на 1.11.2018 година е 256.

Експропријација на земјиште

Во постапките за експорпријација на имот на сопствениците на земјиштето вообичаено им се нудат цени кои се помали од пазарната вредност на земјиштето, при што сопствениците поднесуваат тужби до судот. По конечниот исход на овие судски постапки речиси секогаш се исплаќаат целосните износи (според пазарната вредност) за експроприраната недвижност и на тој начин се оштетува Буџетот на РМ со водење непотребни судски постапки и исплаќање дополнителни трошоци на постапката.[7]

За разлика од оваа практика, според Уставот на РМ: *„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.“*

Посебни случаи на одговорност за штета за која одговара државата

Од доставените одговори, преку слободен пристап до информации од јавен карактер од државните правобранителства на Струга, Кичево, Штип, Кочани, Куманово, Гостивар, Битола, Велес и Тетово[8], може да се утврди дека во текот на 2018 год. (заклучно со 1 ноември 2018 година) **не се водел ниту еден судски случај за надомест на штета настаната од дело за корупција сторено од државни службеници при вршење на нивните функции, а за која одговара државата (објективна**

7 Овој заклучок е изведен од спроведено интервју со судии во ОС 2

8 Институтот за човекови права, по пат на слободен пристап до информации од јавен карактер, од Државното правобранителство побара многу подетални информации (со поставени 43 прашања) во однос на сите негови надлежности и тоа барајќи податоци и за периодот пред 2018 година (со цел да може да се направи подетална споредбена анализа), но сепак, поради ограничените човечки капацитети, од Државното правобранителство не беа во можност да доставаат детални податоци за сите прашања. Од Државното правобранителство, за подрачјето Скопје, не доставија воопшто податоци на ниту едно поставено прашање.

одговорност), односно органите на локалната самоуправа во чии органи вршеле функција државните службеници. Според тоа немало ниту постапки за регрес кои би се воделе од страна на државата, преку Државното правобранителство, против државни службеници кои сториле дела на корупција.

Атхезиони постапки

Од доставените одговори од државните правобранителства на Струга, Кичево, Штип, Кочани, Куманово, Гостивар Битола, Велес и Тетово може да се утврди дека во 2018 година (заклучно со 1 ноември 2018), се водат 37 атхезиони постапки.[9]

Вонсудски спогодби за спорови од имотно-правен однос

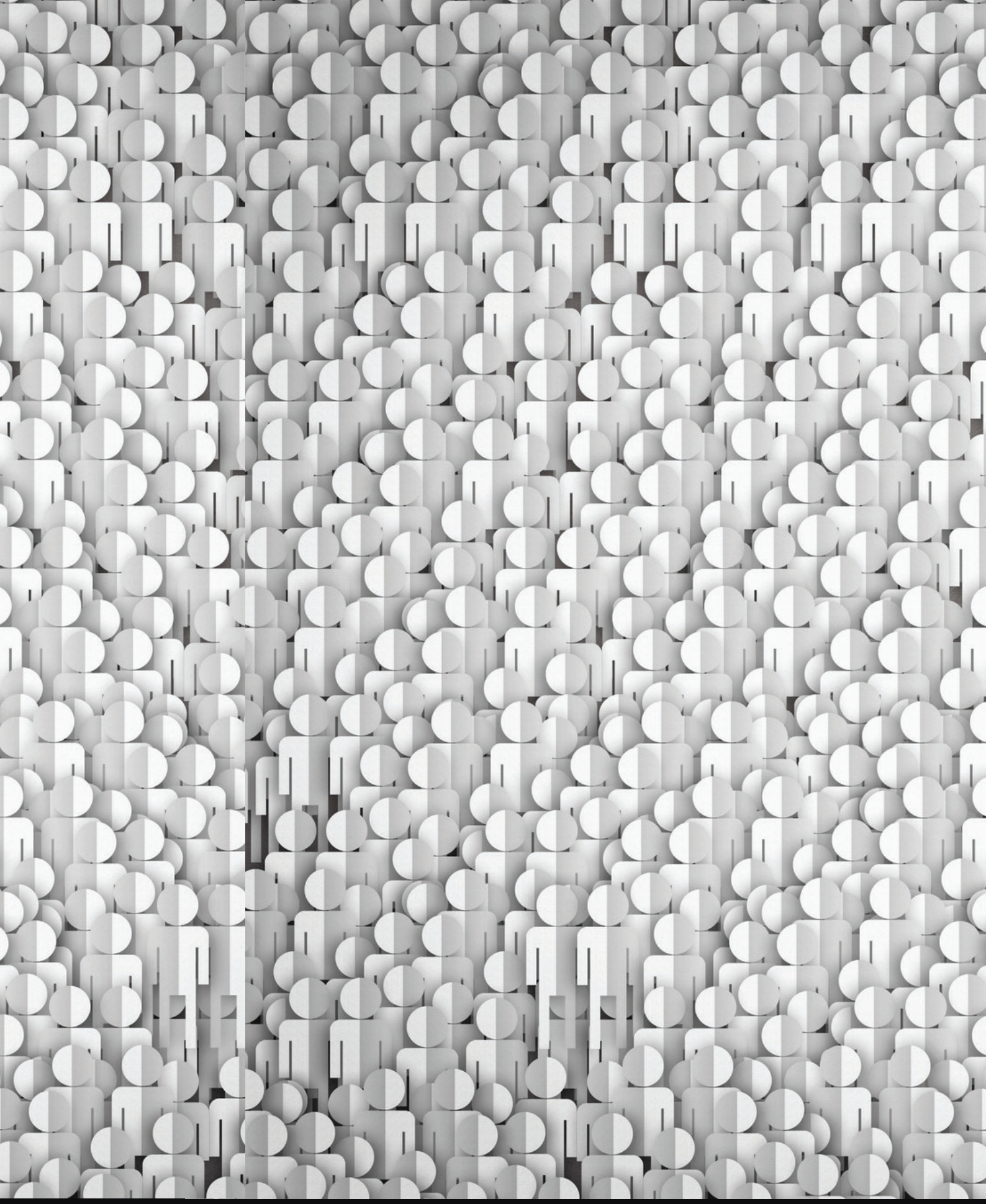
Од доставените одговори на Државните правобранителства на Струга, Кичево, Штип, Кочани, Куманово, Гостивар Битола, Велес и Тетово може да се утврди дека во 2018 година (заклучно со 1 ноември 2018) **ниту еден спор од имотно правен однос не е спогодбено решен (со вонсудска спогодба).**

Податоците добиени по однос на ова прашање од подрачните канцеларии се доказ дека Државното правобранителство сепак не презема економични мерки, како што би било, на пример, во случај на практично искористување на институтот вонсудска спогодба. Почестото користење на овој институт би ги намалило исплатите од Буџетот на РМ на име трошоци на постапката.

Исплатен износ од Буџетот на РМ на полномошниците на странките

Државното правобранителство не води посебна евиденција за точно исплатените средства бидејќи не се исплаќаат директно од нивна буџетска сметка.

9 11 Кичево, 5 Велес, 3 Битола, 11 Куманово, 4 Кочани, 3 Штип



SCOOP CIJ-MACEDONIA Supporting Investigative Journalism... Center for Investigative Journalism SCOOP Macedonia

Институт за човекови права

MEDIUM