



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VEROIT



11-953/2
24-07-2023

Врз основа на член 22 став 1 од Законот за спречување корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/19) и член 41-а став 8 од Деловникот за работа на Државната комисија за спречување на корупцијата, Државната комисија за спречување на корупцијата (во натамошниот текст ДКСК), на првото продолжение на 89-та седница одржана на 20.07.2023 година го усвои следниот

ИЗВЕШТАЈ
за антикорупциска проверка на
Законот за Државното правобранителство

Наслов:

Закон за Државното правобранителство („Службен весник на Република Македонија“ бр.87/2007 и 104/2015)

Доставено барање мислење од овластен предлагач/по сопствена иницијатива :

Врз основа на член 17 точка 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, во врска со Одлука бр.12-106/9 на ДКСК донесена на 80-та седница одржана на 18.01.2023 година, по сопствена иницијатива во Одделението за антикорупциска проверка на легислативата оформлен е предмет бр.11-953 од 10.02.2023 година.

Област: правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија

Генерална оценка

1. Осврт на барањето :

Со овој закон се уредуваат организацијата и надлежноста на Државното правобранителство на Република Македонија, условите и постапката за именување и разрешување на државниот правобранител на Република Македонија и државните правобранители, нивните овластувања, права и должности, средствата за работа, пристапот до информации, соработката со органите на државната управа и други прашања од значење за неговата работа.

Разгледани / консултирани дополнителни материјали:

-Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“, бр.58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр.96/2019 и 110/2019),

Адреса: ул. Пресвета Богородица бр.3, 1000 Скопје - Република Северна Македонија

Adresa: rr. Presveta Bogorodica nr.3, 1000 Shkup - Republika e Maqedonisësë Veriut

email: contact@dksk.org.mk

- Закон за градежно земјиште („Службен весник на Република Македонија“ бр.15/2015, 98/2015, 193/2015, 226/2015, 31/2016, 142/2016 и 190/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/2019),

- Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост („Службен весник на Република Македонија“, бр.78/2015, 106/2015, 153/2015, 190/2016 и 21/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр.101/2019, 275/2019 и 122/2021),

- Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019).

Државната комисија за спречување на корупцијата, по спроведената антикорупциска проверка на одредбите од споменатиот закон, го донесе следниот:

ЗАКЛУЧОК

При извршената анализа и оценка на одредбите од Законот за Државното правобранителство наиде на постоење на регулаторни ризици од корупција.

Образложение

Државната комисија за спречување на корупцијата постапувајќи по сопствена иницијатива, врз основа на член 17 точка 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, спроведе антикорупциска проверка на одредбите од Законот за Државното правобранителство.

Согласно овој закон, се определува статусот на државното правобранителство во правосудниот систем во случај кога државата се појавува како странка во судски и други постапки. Државните правобранители се законски застапници кои преку разни инструменти и правни средства согласно член 5 од Законот за Државното правобранителство:

„ги штитат имотните права и интереси на Република Македонија и на државните органи основани со закон, пред судовите и другите органи во земјата и странство.,“

Согласно член 2 од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост:

1. „државни органи,“ се органите на државната управа и органите на законодавната, извршната и судската власт,

2. „правни лица основани од државата,“ се јавните установи кои имаат статус на правни лица основани од државата од областа на здравството, образоването и науката, културата, детската заштита, социјалната заштита, агенциите, дирекциите, јавните претпријатија основани од државата, независни регулаторни тела основани од државата, трговски друштва во целосна државна сопственост и други институции основани од државата.

Со наведените одредби направена е јасна дистинкција помеѓу државни органи и јавните установи и со овој закон се уредени правата и должностите на горенаведените органи, односно на државните органи во однос на набавка, користење и располагање со стварите во државна сопственост, правата и должностите на правните лица основани од државата во однос на користење и размената на недвижни и движни ствари, продажбата и давањето во закуп, како и постапката за давање на користење на стварите во општинска сопственост.

Согласно член 5 од Законот за организација и работа на органите на државната управа органите на државната управа може да се основаат како министерства, други органи на државната управа и управни организации.

Од наведеното се констатира дека државните правобранители го штитат имотот и имотните интереси на Република Македонија и на државните органи основани со закон. Со стварите пак во државна сопственост (недвижни ствари-згради и други објекти, движни ствари) што ги користат државните органи и правните лица основани од државата, согласно Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост во името на РМ располага Владата, додека пак со стварите во општинска сопственост во името на општините располага советот на општината.

Членот 2 од Законот за Државното правобранителство каде е наведено дека Државното правобранителство врши други работи утврдено со овој и друг закон, претставува правен основ што овозможува Државното правобранителство да презема и други работи, кои заради заштита на интересите на државата, му се дадени со други закони.

Во оваа смисла, при антикорупциската проверка на Законот за Државното правобранителство, беше земен предвид и Законот за градежно земјиште. Согласно овој закон, сите физички и правни лица, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, можат да го користат градежното земјиште во сопственост на Република Македонија, наменето за општа употреба, а со градежното земјиште сопственост на Република Македонија, управува Владата на Република Македонија. Ова градежно земјиште може да се отуѓи, да се даде на користење заради давање на концесија или јавно приватно партнерство, да се даде под долготраен закуп, под краткотраен закуп, да се разменува и на него да се востановат други стварни права, на начин и под услови утврдени со овој и друг закон.

Како пример, во овој закон е уредено дека градежното земјиште, може да се разменува со друго градежно земјиште со одлука на Владата на Република Македонија, а по претходно добиено позитивно мислење од Државното правобранителство на Република Македонија. Ако е предвидено изградба на објекти од јавен интерес од локално значење утврден со закон, договорот за размена, во име на Република Македонија го склучува градоначалникот, а потребата за изградба на некој објект ја утврдува советот, при што градоначалникот е должен пред склучување на договор за размена да прибави согласност од Владата на Република Македонија. Со барањето за согласност се доставува одлука на советот за потреба за размена, предлог на спогодба за размена со физичко или правното лице, позитивно мислење од Државното правобранителство на Република Македонија, извод од урбанистички план или урбанистичка планска документација, имотен лист и уверение за движење за земјиштето што е предмет на размена. Исто така, би требало да се има предвид дека

согласно Законот за градежно земјиште, мислењето дадено од страна на Државното правобранителство не е задолжително за институциите при спроведување на постапките.

Во врска со соработката со други органи и правни лица, се констатира дека во Законот за Државното правобранителство ова е уредено и се определени рокови за постапување.

Така, во член 10 е уредено дека државните правобранители преземаат дејствија во случај кога со овој или друг закон е овластен државниот правобранител, а органите на државната управа и правните лица се должни да му доставуваат податоци, докази и информации заради правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија. Во заштита на интересите на државата, законодавецот предвидел обврска за функционерот кој раководи со органот на државната управа да определи лице кое ќе го претставува органот и ќе соработува со Државното правобранителство, а за спорови од особено значење може да се определи лице кое задолжително ќе присуствува на судските рочишта, паралелно и покрај надлежните државни правобранители.

Органите на државната управа согласно член 14 имаат обврска да го известуваат државното правобранителство во врска со секој имотно-правен спор, со податоци за странките, предметот, вредноста на спорот, како и материјални докази, а истовремено е определен и рок од најдоцна пет работни дена, во кој се доставува ова известување.

Исто така, во случаи кога правобранителот презема поважни процесни дејствија должен е да побара од органот што го застапува да се изјасни за натамошното застапување, а доколку во рок од пет работни дена не се произнесе органот на државната управа, ќе се смета дека не се согласува со истиот и државниот правобранител има обврска да ја извести Владата на Република Македонија.

Од наведеното произлегува дека покрај тоа што за својата работа најмалку еднаш годишно ја известува Владата на РМ, во определени случаи, за државниот правобранител законодавецот пропишал обврска да ја извести, а исто така може да укажува за состојбата и недостатоците во законодавството, како и за работењето на правосудните или другите органи.

Од горенаведеното се констатира дека јасно е уредена надлежност на Државното правобранителство и соработката со други органи и правни лица, како и се определени рокови за постапување.

Исто така, може да се констатира дека на државниот правобранител покрај со Законот за Државното правобранителство, надлежност му е дадена и со други закони во случај кога се работи за права и интереси на Република Македонија.

Покрај таа констатираната состојба, со цел при применетата на законските одредби во праксата да не се дилема и различно толкување кој треба да ги застапува јавните претпријатија основани од државата, дирекциите, агенциите и другите државни органи основани од државата, кои имаат својство на правно лице со именувано овластено лице за застапување, а во случај кога треба да се штитат имотните права (недвижност на Република Северна Македонија) дадено на користење, се јавува потреба да се доуреши одредбата од член 5 од Законот за државното правобранителство, се со цел да се исклучи секоја можност за поинакво толкување.

Освен антикорупциската проверка на горе наведените одредби од Законот за Државното правобранителство кои се во врска со Одлуката бр.12-106/9, на ДКСК донесена на 80-та седница

одржана на 18.01.2023 година, која претставува појдовен основ за формирање на предметот бр.11-953 од 10.02.2023 година во Одделението за антикорупциска проверка на легислативата, Државната комисија за спречување на корупцијата спроведе подетална антикорупциска проверка и на останатите одредби од Законот за Државното правобранителство, по што наиде на постоење на ризици од корупција.

Со член 6 став 1 и став 2 од Законот за Државното правобранителство, законодавецот предвидел дека државниот правобранител може да овласти и лице вработено во Државното правобранителство со положен правосуден испит кое работи на правни работи да застапува пред судовите и други органи во имотно правните спорови, како и да овласти и лице вработено во орган на државната управа со положен правосуден испит, кој работи на правни работи да застапува пред судовите и други органи во имотно-правните спорови, кои пак лица согласно став 4 на овој член смеат да постапуваат во границите на овластувањата што ќе им бидат пренесени од државниот правобранител. Притоа, законодавецот не пропишал во кои случаи државниот правобранител може да го даде претходно наведеното овластување за застапување, заради што наведената одредба создава ризик од неоправдано управување со дискреционото овластување на државниот правобранител при давање на овластување за застапување.

Во член 20 став 1 алинеја 3 од Законот за Државното правобранителство, еден од условите кои е потребно да ги исполнува лицето кое може да се именува за државен правобранител е уживањето на углед за вршење на функцијата. Со вака пропишаниот општ услов, нејасно е што може да се цени како углед за вршење на функцијата и се создава ризик од дискриминација на кандидатите за државни правобранители поради можна субјективност при оценување на угледот за вршење на функцијата при именување на државниот правобранител.

Со одредбите на членовите 24 и 25 од Законот за Државното правобранителство предвидено е дека државните правобранители може да се разрешат поради нестручно и несовесно вршење на функцијата државен правобранител, без да уреди поблиски критериуми .

Понатаму, во одредбите на член 34 став 1 од законот е утврдено дека државниот правобранител за работата на Државното правобранителство најмалку еднаш годишно ја известува Владата на Република Македонија без притоа да биде предвиден рок, како на пример најдоцна до 31 март во тековната година.

Дополнително, во Законот за Државното правобранителство не се предвидени одредби за оценување на државните правобранители како начин за верификување на нивата ефективност и ефикасност во вршење на функцијата.

Врз основа на извршената анализа и антикорупциска проверка на одредбите се констатира

Заклучоци и препораки

Државната комисија за спречување на корупцијата по извршената анализа и оценка на одредбите на Законот за Државното правобранителство наиде на постоење на недостатоци кои можат да продуцираат ризици од корупција, поради што заклучува дека е потребно преоценување на одредбите

од законот кои го уредуваат посочените прашања, заради отстранување на ризиците и тоа во насока на:

- да се доуреди одредбата од член 5 од Законот за државното правобранителство, се со цел да се исклучи секоја можност за евентуално поинакво толкување и можност за дискрециона овластувања,
- Допрецизирање на член 6 од Законот за Државното правобранителство со одредби со кои ќе се утврди во кои случаи државниот правобранител може да овласти лице вработено во Државното правобранителство со положен правосуден испит и лице вработено во орган на државната управа со положен правосуден испит, кои работат на правни работи да застапуваат пред судовите и други органи во имотно-правните спорови, како и да се пропише постапка и рокови;
- Дополнување на член 20 од Законот за Државното правобранителство со одредби кои ќе пропишат критериуми за оценување на угледот за вршење на функцијата државен правобранител;
- Дополнување на Законот за Државно правобранителство со одредби за несовесно и нестручно работење;
- Допрецизирање на Законот за Државното правобранителство со одредби со кои ќе се предвидат рокови за доставување на годишен извештај за работата на Државното правобранителство до Владата,
- Дополнување на Законот за Државното правобранителство со одредби за оценување на државните правобранители како начин за верификување на нивата ефективност и ефикасност во вршење на функцијата;

Изработил: Д.Д.-советник
Проверил: А.С- раководител

Димитар Јанев



Претседател,
Билјана Ивановска

Адреса: ул. Пресвета Богородица бр.3, 1000 Скопје - Република Северна Македонија

Adresa: rr. Presveta Bogorodica nr.3, 1000 Shkup - Republika e Maqedonisësë Veriut

email: contact@dksk.org.mk