

**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ**

Посебен извештај
за извршениот увид во работата на Центарот за катастар на
недвижности Скопје

С К О П Ј Е

Октомври, 2009 година

С О Д Р Ж И Н А

1. ВОВЕД

А. Реализација на посетата

Б. Цел и содржина на увидот

2. УТВРДЕНА СОСТОЈБА

А. Увид во предметното работење

Б. Залкучоци

3. ПРЕПОРАКИ

В О В Е Д

Тргувајќи од фактот дека катастарот е од огромно значење како за потребите и интересите на граѓаните, така и за потребите и интересите на државата, Народниот правобранител заради утврдување општи согледувања по однос на заштитата на уставните и законските права на граѓаните во текот на 2009 година изврши следење на состојбата на остварувањето на правата на граѓаните и другите лица во постапката по нивните барања пред Центарот за катастар на недвижности – Скопје (во натамошниот текст: Центарот).

Целта на ваквиот процес, од една страна, беше утврдување на фактичката состојба од аспект на поставеноста, ефикасноста, ажурноста, квалитетот и транспарентноста во работата на Центарот, како и однесувањето на катастарските службеници при остварувањето на правата на корисниците на услугите на катастарот, од друга страна.

Во корелација со наведеното, се утврди хиерархиската поставеност на Центарот, неговата внатрешна организација, институционалниот капацитет и расположливи човечки ресурси, бројот на заведени предмети заклучно со 31.05. 2009 година, начинот на уписот на предметите (електронски, рачно), во кои сегменти од работењето е воведена автоматизација и информатичка технологија, како се врши распределба на предметите, кој ги рапределува и по кои критериуми.

Натаму, беше проверена околноста на колкава територија од градот Скопје е воспоставен катастар на недвижности и што е тековна работа во таа насока, дали и за кои урбани и полу-урбани средини на територијата на град Скопје е воспоставен катастар на недвижности, односно дали и за кои урбани и полуурбани средини на територијата на град Скопје е направена конверзија на катастарот на земјиште во катастар на недвижности.

Исто така, предмет на анализа беше временскиот период на чекање за издавање документи од геодетско-катастарскиот информациски систем (копија од катастарски план, препис од имотен, односно поседовен лист, уверение за историски преглед на извршените запишувања, поседовен лист со незапишани права, потврда дека одредено лице не е запишано како носител на правото во катастарот на недвижностите, за прво запишување на сопственост или друго право на недвижностите и за запишување на промена во катастарот на недвижностите или на земјиштето), кои се објективните или субјективните причини за евентуалното одолжување на постапката.

Следствено, цел на односната анализа беше и утврдување на фактот колку има заостанати предмети за кои постапката се води согласно одредбите од Законот за општата управна постапка, колку предмети се во постапка по жалба и колку предмети се во постапка по тужба за покренување управен спор, колку предмети се евидентирани во контекст на барања за остварување права по основ на денационализација поднесени од граѓани, правни лица или од органите на државата, пред се од комисиите за денационализација и кои и какви реформски процеси се одвиваат во моментот во Центарот за катастар на недвижности – Скопје.

A. Реализација на посетата

Овластени лица од канцеларијата на Народниот правобранител ги посетија службените простории на Центарот при што извршија непосреден увид во предметите и работите од надлежност на Центарот и разговараа со службени и други лица кои можеа да дадат податоци за постапката.

Врз основа на направената анализа, беше констатирано дека Центарот е една од организациските единици во состав на Агенцијата за катастар на недвижности (во натамошниот текст: Агенцијата) која е најфреквентна канцеларија и покрива голема територија на која се уште постои пописен катастар на земјиште и катастар на недвижности.

Б. Цел и содржина на увидот

Притоа, забележително беше дека во Центарот се променети условите за работа во поглед на просториите во кои се примаат странки и се издаваат бараните документи, во поглед на кадровската екипираност на секторот (најдобра илустрација за ова е фактот дека порано работеле само 5 лица-катастарски службеници, како правници, а сега се 35), како и во поглед на организираноста, односот на вработените и севкупното работење.

Во тој сегмент и работното време е соодветно на барањата и потребите на граѓаните со оглед на тоа што се работи во две смени, со странки од 8,30 до 18,30 од понеделник до петок и секоја втора сабота во месецот од 8,00 до 16,00. Како резултат на тоа иако во потполност не се отстранети, сепак барем се сведени на минимум, односно на поднослива мерка гужвите и турканиците кои години наназад беа синоним за Катастарот во Скопје.

Поставеноста на Центарот и неговата структурираност е согласно одредбите од Законот за катастар на недвижности („Службен весник на РМ” бр. 13/2008), како специјален закон, од каде произлегуваат и неговите основни функции.

Впрочем, Центарот за катастар на недвижности – Скопје, како еден од организациските облици на Агенцијата за катастар на недвижности е организиран во два сектора и тоа:

1. Сектор за катастарски операт во кој се формирани три одделенија:

- Одделение за запишување на промени во катастарскиот операт,
- Одделение за укнижување на хипотеки и други стварни права и прибележување и
- Одделение за шалтерско и архивско работење и општи работи.

2. Сектор за геодетско-катастарски работи и запишување на правата на недвижностите со четири одделенија:

- Одделение за геодетско-катастарски работи, запишување на правата на недвижностите и одржување на катастарот на недвижностите за Скопје, Центар и Кисела Вода со два отсеци – Отсек за геодетско-катастарски работи и Отсек за правно-катастарски работи;
- Одделение за геодетско-катастарски работи, запишување на правата на недвижностите и одржување на катастарот на недвижностите за Карпош, Гази Баба и Чаир со два отсеци - Отсек за геодетско катастарски работи и Отсек за правно-катастарски работи;
- Одделение за чување и изготвување податоци од премерот и катастарот и заверка на геодетски елаборати и
- Одделение за дигитализација во одржување на катастарот на недвижности.

УТВРДЕНА СОСТОЈБА

А. Увид во предметното работење

Најсуштествено во поглед на работата на Центарот, а во делот што се однесува на постапката за запишување промени во катастарскиот операт во катастар на недвижности и катастар на земјиште е тоа што граѓаните и правните лица ги остваруваат правата утврдени во законот врз основа на поднесена пријава, за која Центарот издава потврда за запишување кога ја прифаќа пријавата, односно потврда за одбивање кога не ја прифаќа пријавата, а постои и потврда за исправка на сторени грешки од Агенцијата.

Во таа насока, особено значајно е дека со донесувањето на новиот Закон за катастар на недвижности и неговото влегување во сила (април 2008 година) се напуштени правилата на управната постапка во работењето на Агенцијата, со тоа и на Центарот бидејќи за извршеното поединечно запишување на правата на недвижностите, како и за одбивањето на пријавата за запишување се издава само потврда за запишување, односно потврда за одбивање запишување.

Сепак, решавањето на предметите за запишување на правата на недвижностите, за спроведување промени во катастарот на недвижностите, за издавање податоци од премерот и катастарот на недвижностите и за заверка на геодетски елаборати за посебни намени, започнато пред денот на влегување во сила на овој закон, се уште се врши во согласност со одредбите на Законот за премер, катастар и запишување на правата на недвижностите

(„Службен весник на РМ” 27/86, 17/91, 84/05, 109/05 и 70/06), ако тие предмети на денот на влегувањето во сила на новиот закон биле во постапка пред надлежната второстепена комисија во Владата на Република Македонија, односно надлежниот суд-Врховниот, односно Управниот суд на Република Македонија.

Во тој дел, точниот број на заостанати предмети за кои постапката се води согласно одредбите од Законот за општата управна постапка, колку предмети се во постапка по жалба и колку предмети се во постапка по повод поднесена тужба за покренување управен спор не може да се утврди со образложение дека не се изготвуваат такви извештаи, туку само се дава месечна бројка на заостанати предмети за решавање, што мора да се истакне како недостаток во работењето.

Во корелација со ова е и состојбата на забележани случаи кога предмети кои по неколку пати од второстепената комисија или од судот се враќаат на повторно постапување преку поништување на решенијата на Центарот (постапката трае со години), да се даваат на лица кои се во звање помлад соработник и недоволно искусни во конкретната проблематика, со што странките повторно се изложуваат на натамошни трошоци со вложување жалби, односно тужби и постапката неоправдано се одолжува.

Инаку, Законот за катастар на недвижности во својот член 128, став 1 определил дека запишувањето во катастарот на недвижностите се врши врз основа на:

- закон,
- правосилни судски одлуки, одлуки за привремена мерка, претходна мерка и други акти на обезбедување на побарувањата согласно со закон,
- конечни, односно правосилни акти на органите на државната власт, на органите на локалната самоуправа и на Градот Скопје, правни и други лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања и
- правни дела.

Во случај на одбивање на пријавата за запишување при востановување и одржување катастар на недвижности, подносителот на пријавата за запишување има право да поднесе тужба пред надлежниот суд со која се бара утврдување на основаност на поднесената пријава за запишување и дозвола за запишување на правата на недвижноста на име на лицето чија пријава за запишување е одбиена.

Исто, така, секое лице кое има правен интерес може да бара бришење на запишаното од катастарот на недвижностите во рок три години од издавањето на потврдата за запишување, односно од објавувањето во Службен весник на Република Македонија на решението за конверзија на податоците од катастар на земјиште во катастар на недвижности.

Мора да се истакне дека овој сегмент на работењето на Центарот создава најголеми проблеми за граѓаните и за ова тие најчесто се обраќаат и до Народниот правобранител со укажувања дека им се повредува уставно гарантираното право на сопственост, односно им се ограничува правото на

жалба и дека воопшто не е целисходно да водат судска постапка за да го докажат правото на сопственост.

Сепак, суштината на проблемот се состои во тоа што тие се уште не се доволно информирани за променетиот начин на работење, односно тоа што во контекст на секое поединечно барање не се донесува формална одлука-решение или заклучок, туку се издава потврда, иако од страна на Агенцијата се преземаат дејства во таа насока преку одржување т.н. отворени денови кога се реализираат средби на вработени стручни лица од Катастарот со граѓаните. За територијата на град Скопје се уште не е реализирана ваква активност, односно дополнително ќе се планира.

Оттука, произлегува констатацијата дека на граѓаните и другите лица мора на јасен и недвосмислен начин да им се објасни дека во таквата постапка судот не се впушта во оценка на правниот основ за запишување, ниту пак, испитува дали исправите за правниот основ или актите донесени од надлежните органи се составени, односно донесени согласно закон, бидејќи таква заштита се остварува во друга судска постапка (граѓански спор) по повод поднесена сопственичка тужба.

Имено, во постапка за поднесување тужба за утврдување основаност на поднесена пријава, Управниот суд го ограничува своето постапување само на испитување на основаноста на пријавата и исполнетоста на законски предвидените услови за запишување (член 130), односно ја цени основаноста на пријавата во насока дали постоеле формални недостатоци, со користење на податоците од катастарот на недвижностите, односно катастарот на земјиштето и изјавата за идентификација (член 176, став 3).

Најконкретно, судот по ваквата тужба оценува дали Агенцијата-Центарот основано ја одбил пријавата за запишување, дали правилно утврдил дека не се поднесени соодветни исправи, геодетски елаборати или други потребни документи, односно дали Центарот правилно утврдил дека постоеле несовпаѓања по однос на податоците поврзани со идентификација на подносителот на пријавата, за недвижноста или презентираниите документи.

Натаму, во секојдневното работење за граѓаните забуна предизвикува и ситуацијата кога барањата се одбиваат со образложение дека не постои соодветност на податоците.

Имено, воопшто не е спорно дека исправите врз основа на кои се врши запишување во катастарот на недвижностите треба да содржат доволно податоци за недвижноста и за носителот на правото на недвижноста (адреса, број, влез, стан и сл.), кои споредени со податоците прибрани со премерот овозможуваат идентификација на недвижноста (соодветност на податоци).

Согласно содржината на одредбите од Законот за катастар на недвижности, соодветност на податоците по однос на носителот на правото постои доколку податоците за правниот претходник наведен во исправата за правниот основ се идентични со податоците за носителот на правото на недвижноста запишан во катастарот на недвижностите пред поднесувањето на пријавата.

Ова значи дека запишувањето на правото на недвижноста во постапката на одржување на катастарот на недвижноста нема да се изврши ако во актите на надлежните органи или во исправите за правното дело не постои соодветност на податоците.

Што се однесува на прашањето за вкупниот број на предмети утврдено е дека во Центарот заклучно со 31.05.2009 година се заведени вкупно 24022 предмети.

Постапката за нивно евидентирање се одвива така што по нивниот прием се запишуваат во основна деловодна евиденција (деловоден протокол) или во помошна деловодна евиденција (попис на акти) за што согласно Уредбата за канцелариско и архивско работење од директорот на Агенцијата е донесено соодветно решение на почетокот на календарската година.

Предметите се заведуваат во моментот на нивното поднесување преку ставање соодветен штембил, определување број на предметот и издавање соодветна потврда со архивски број на подносителот. Распределбата на предметите ја вршат раководителите или директно вработените по веќе утврдена пракса. Не постои систем со шифри или нешто слично. Системот е поставен врз внатрешни директиви и нема општ акт во кој на детален и подробен начин би се регулирало ова прашање, што пак дозволува субјективизам во определувањето кој ќе постапува по одреден предмет.

По регистрирањето предметот се доставува до непосредниот извршител, кој дава оценка за предметот со проверка дали е доставена потребната документација, доколку има потреба стапува во контакт со барателот и ги презема сите дејства во текот на постапката, ако се работи за канцелариски предмет, а во спротивно се доставува до друг извршител кој треба да ја заврши теренската работа. За овој дел од работењето мора да се напомене дека примопредавањето на предметите се врши со интерни доставни книги, односно нема централизиран систем на контрола, преку кој во секое време и од едно место би се следело движењето на предметот и би се добиле потребните информации каде тој се наоѓа.

Натаму, во Центарот нема дефиниран систем на денови за посета и прием на странки кои бараат стручна/правна помош во поглед на остварувањето на нивните права пред Центарот, надвор од она што значи секојдневен прием на странки во Одделението за шалтерско и архивско работење и општи работи.

Впрочем, во делот што претставува простор за прием на барањата постои посебен дел-пулт за добивање информации (покрај она што значи поставени писмени информации на огласни табли) на кој работат лица задолжени за давање насоки и информации, но со оглед на нивната стручна квалификација единствено може да се добијат информации од технички карактер, но не и од стручен, односно и доколку такви се добијат не може со сигурност да се тврди дека се квалитетни. Постојат случаи токму затоа граѓаните да бидат доведени во заблуда и да поднесат барање со една содржина иако требало да поднесат барање со сосема друга содржина.

Покрај ова, по однос на вработените во Одделението за шалтерско и архивско работење и општи работи забележано е дека при комуникацијата со странките тие не секогаш ги почитуваат стандардите кои треба да ги поседуваат катастарските службеници, а тоа се: љубезност, коректност, достапност, употребување на заменката *Vue* во комуникацијата со странките и во никој случај повишување на тонот во обраќањето.

Затоа, треба да се работи на надминување на ваквата состојба преку обезбедување соодветен простор на кој граѓаните кои првпат доаѓаат во Центарот и на кои им треба стручна/правна помош од соодветно квалификувано лице, да ги добијат сите потребни објаснувања и инструкции за начинот и постапката, како може да го остварат правото во катастарот и спроведување соодветна обука на вработените за доследна примена на кодексот на професионално однесување на катастарските службеници во комуникацијата со странките.

Исто така, за странките не постои можност за поднесување какво било барање по електронски пат, како што не постои можност за електронско пребарување по предмети за наоѓање податоци кој го работи предметот, кој е одговорен во одредена фаза од постапка, дали предметот е сработен и сл. Исто така од добиените сознанија не може да се констатира дали и кога се планира тековна активност во таа насока. Во краен случај, Центарот нема ниту сопствена вебстраница, туку на вебстраницата на Агенцијата постои упатен линк на кој се добиваат само најосновните податоци за Центарот: седиште, телефонски број за контакт, податоци за раководителот, список на катастарски општини и слично.

Најмногу од барањата поднесени до Центарот се однесуваат на издавање препис од имотен или поседовен лист каде што процедурата е поедноставена и трае кратко, а може да се изврши и електронски увид во катастарската евиденција, но само за катастарските општини каде е воспоставен катастар на недвижности, со тоа што се работи на целосно покривање на територијата на град Скопје. Потоа, следуваат барањата за издавање уверение за редоследот на извршени историски промени, пријави за промена на носителот на правата, копија од катастарски план и т.н.

Во корелација со ова, произлегува констатацијата дека не може со сигурност да се утврди структурата на предметите, односно колку од нив се однесуваат за издавање имотен или поседовен лист, колку се однесуваат за пријава за промена на носителот на правото на недвижоста, колку се за издавање уверение и т.н.

Времетраењето за издавање документи од страна на Центарот е во зависност од содржината на поднесените барања и доколку се работи за издавање на препис од имотен, односно поседовен лист истите се издаваат веднаш, а по однос на другите барања важи правилото за издавање во рокот определен со одредбите од Законот за катастар на недвижности и соодветните подзаконски акти.

Така, роковите се движат од 10-20 минути за издавање имотен, односно поседовен лист, 1 час за запишување, бришење и реализација на хипотеки, 3 дена за промени во имотен лист, 15 дена за издавање уверенија за извршените

промени во катастрската евиденција, 5 дена за заверка на геодетски елаборати, па се до 30 дена за поединечен упис на катастарски парцели. Сепак, забележителни се одредени отстапувања од определените рокови, кои се резултат како на објективни, така и на субјективни причини.

Б. Заклучоци

Генералниот заклучок за овој дел од работењето на Центарот е дека се зголемуваат напорите за поголема ажурност во постапувањето по поднесените барања, преку нивно навремено разгледување и избегнување на пренатрупаноста со предмети. Но мора да се истакне дека една од причините за подолготрајното траење на постапките е и околноста што странките не ја доставуваат комплетната документација, што пак делумно се должи и на нивната неинформираност или постоењето претходни прашања кои треба да ги решат други органи и институции надвор од катастарот. Субјективните причини, воглавно се поради пропуст во работењето на Центарот, кој најчесто се огледа во непостоењето внатрешна координираност помеѓу оделните организациски делови внатре во Центарот или во ненавременото доделување на друг извршител на предметите кога лицето кое било задолжено да постапува по предметот отсутствува од работа подолг временски период. Сепак, сигурно дека секогаш има натамошен простор за забрзување на постапката.

На територијата на Град Скопје е востановен катастар на недвижности на приближно 85% од неговата територија и тоа на следните катастарски општини: КО Центар I, КО Центар II, КО Кисела Вода I, КО Кисела Вода, КО Злокуќани, КО Сарај, КО Бардовци врз основа на кои е спроведено систематско запишување на правата на недвижностите.

Инаку, со конверзија на катастарот на земјиште во катастар на недвижности стапени се во сила повеќе катастарски општини кои се наоѓаат во неурбаните средини.

Трендот на зголемени активности во оваа насока е во тек и континуирано се извршува така што се очекува во најскоро време да биде завршен на целата територија на Град Скопје иако во оваа постапка не секогаш доследно се почитуваат правата на граѓаните, односно не секогаш им се укажува за нивните права и обврски при постапката за запишување по службена должност – систематско запишување при востановување катастар на недвижности.

Како реформа која се спроведува во Агенцијата, со тоа и во Центарот во моментот е воведувањето на електронскиот катастар преку кој граѓаните со внесување на личните податоци или бројот на имотниот лист ќе можат да извршат проверка дали се запишани како носители на правото на сопственост или некое друго стварно право на конкретна недвижност или кој друг е запишан. Во тој сегмент, ваквата активност е од исклучително значење за корисниците на услугите на катастарот бидејќи интернет страницата е од големо значење за граѓаните и пред се служи за нивно информирање со што се зголемува ефикасноста и економичноста на постапката.

Во Центарот во односниот период се евидентирани 511 барања поднесени од граѓани, правни лица или од органите на државата за

обезбедување податоци во контекст на постапка за денационализација. Тоа во споредба со претходни години е релативно мал број и укажува на состојба дека на ваквите предмети согласно начелото за итност на постапката им се дава приоритет во постапувањето. Меѓутоа мора да се истакне дека во значителен број е намален и бројот на новодоставени барања со оглед на тоа што заврши рокот за поднесување барања за денационализација.

Од анализата на утврдената состојба, како заклучно согледување произлегува констатацијата дека граѓаните катастарот го доживуваат како значајна институција при што квалитетот на неговото работење е битен фактор во привлекувањето странски инвестиции и е критериум за процесот на евроинтеграција на македонското општество. Регистрацијата на имотот допринесува за правната сигурност на граѓаните и затоа не случајно во поглед на улогата и надлежноста на катастарот често се случуваат недоразбирања и конфузии во процесот на работење по предметите.

Факт е дека големиот број на заостанати предмети е намален преку зголемена динамика на нивно решавање, но факт е и дека се зголемува и бројот на новодојдени предмети, како што е факт и постоењето на одредени апсурдни, односно крајно бирократски однесувања во работењето на Центарот.

Впрочем, не може да најде никакво законско оправдување, покритие и целисходност кога во постапката по барањата за промена на носителот на правото на сопственост врз основа на правосилно решение за приватизација на правото на користење градежно-изградено или градежно- неизградено земјиште од странките се бара да достават и примерок од уплатницата дека надоместокот за приватизираното градежно земјиште го платиле. Ова особено ако се има предвид неспорниот факт дека Управата за имотно-правни работи воопшто не издава потврда за правосилност на поединечните решенија ако странките не го платат надоместокот.

Од друга страна, во никој случај не може да се негира ниту постоењето на коруптивни активности во работењето на Центарот, но секако дека е многу тешко да се утврди нивниот обем и нивната тежина, па за тој сегмент од работењето останува обврската на другите за тоа надлежни државни органи да постапуваат во таа насока.

Конечно, довербата на странките произлегува од околноста на општото работење и влијанието на институцијата преку односот на катастарот кон јавноста, објективно, навремено и целосно информирање на јавноста, компјутеризација, постоење посебна вебстраница, како и совесно и одговорно однесување на катастарските службеници кон работата и доследна примена на начелата за непристрасно, праведно и разумно постапување.

ПРЕПОРАКИ

На крај, реформата на Катастарот е дел од севкупниот процес на реформа на јавната администрација, чија цел е создавање претпоставки за јакнење на капацитетите на институциите со цел-влеење на правото и

почитување на уставните и законските права на граѓаните и другите лица, поради што врз основа на направената анализа, Народниот правобранител ги дава следниве препораки:

- забрзување на постапката за обработка на предметите преку поголема организираност, ефикасност, комуникација со странките и ажурност во работењето;

- интензивирање на процесот на воспоставување на катастар на недвижности и запишување на правата на сопственост во сите урбани и полу-урбани средини на територијата на град Скопје;

- подобрување на процесите и процедурите во работа преку реорганизација на канцелариските функции и воведување на автоматизација и информатичка технологија;

- подобрување на услугите за корисниците преку унапредување на квалитетот и ефикасноста во работата на Катастарот без воведување услови за остварување на барањата кои се надвор од законски определените;

- зајакнување на внатрешната контрола за случаите на корупција и незаконско работење;

- подобрување на вештините на вработените, без оглед на нивното формално образование, преку нивна континуирана едукација затоа што се работи за специфична проблематика;

- воведување сопствена вебстраница на Центарот за катастар на недвижности Скопје;

- обезбедување посебен дел за примање странки и поплаки од корисниците на услугите.

НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ
Иџет Мемети