



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

IZVEŠTAJA O REVIZIJI USKLAĐENOSTI

**“DAVANJE NA KORIŠĆENJE I
UPRAVLJANJE OPŠTINSKIH
IMOVINA DATIH POD ZAKUPOM U
OPŠTINI SUVAREKA”
ZA PERIOD REVIZIJE 2023-2024**

Sadržaj

OPŠTI REZIME	4
I. UVOD	4
1. NASLOV I REVIDIRANI ENTITET	5
2. PERIOD REVIZIJE.....	5
3. OBRAZLOZENJE I PRAVNI OSNOV ZA SPROVOĐENJE REVIZIJE	6
4. PRIMENJENI REVIZORSKI STANDARDI.....	7
5. CILJEVI REVIZIJE	7
6. DELOKRUG REVIZIJE.....	8
7. KRITERIJUMI REVIZIJE	8
III. NALAZI REVIZIJE.....	9
1. Planiranje postupaka davanja u zakup imovine.....	10
2. Postupci davanja u korišćenje nepokretne opštinske imovine.....	11
3. Praćenje ugovora o zakupu imovine	12
DEO IV. ZAKLJUČCI.....	17
DEO V. PREPORUKE	18
DEO VI. ODGOVORI REVIDIRANOG ENTITETA	19

Nacionalna kancelarije revizije, u skladu sa priznatim međunarodnim standardima revizije javnog sektora, sprovodi godišnje finansijske i zakonske revizije usklađenosti i revizije učinka.

Kroz revizije, NKR pruža kvalitetne informacije o korišćenju javnih sredstava koje pomažu subjektima revizije da unaprede svoje sisteme finansijskog upravljanja i kontrole, povećavajući transparentnost i odgovornost, sprečavajući korupciju i poboljšavajući efikasnost i efektivnost javnih sredstava. U isto vreme, ovo će dodati vrednost njihovoj operativnoj i strateškoj aktivnosti. Na ovaj način povećavamo poverenje u trošenje javnih sredstava i igramo aktivnu ulogu u obezbeđivanju interesa poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana za povećanje javne odgovornosti.

Kroz revizorske izveštaje, pružili smo jasnu sliku o tome kako su vlada i javne institucije upravljale rashodima i prihodima, javnim imovinom i upravljanjem na nivou zemlje.

Ocenili smo efektivnost i efikasnost sistema unutrašnje kontrole, pošteno korišćenje resursa i drugih sistema u Opštini Suva Reka.

Važna oblast kojoj Nacionalna kancelarija revizije svake godine posvećuje pažnju, je i upravljanje opštinskom imovinom, s obzirom da je to jedna od glavnih oblasti imovine. Ove revizije imaju važnu ulogu sa uticajem na povećanje transparentnosti i efikasnosti u upravljanju opštinskom imovinom kao i na povećanje vrednosti opštinske imovine.

Ova revizija je obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (SNISA 4000). Revizije usklađenosti koje sprovodi Nacionalna kancelarija revizije su objektivni i pouzdani pregledi koji procenjuju da li vladine akcije, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije postupaju u skladu sa ovlašćenjima.

Generalna Revizorka je odlučila o sadržaju izveštaja revizije "Davanje na korišćenje opštinske imovine i njihovo praćenje u opštini Suva Reka" za period 01.01.2023 – 31.12.2024 uključujući osnovne ugovore zaključene u prethodnim godinama.

Sastav revizorskog tima:

Blerim Kabashi, Direktor odeljenja revizije;

Florim Beqiri, Vođa tima; i

Mexhit Ferati, Član tima

1. DEO I. OPŠTI REZIME

Nacionalna kancelarija revizije sprovela je reviziju usklađenosti na temu "Davanje na korišćenje opštinske imovine i njihovo praćenje u opštini Suva Reka". Cilj ove revizije bio je da se oceni da li je Opština Suva Reka utvrdila procedure i oblike za davanje na korišćenje opštinske imovine i da li je upravljanje imovinom i sredstvima datim u zakup sprovedeno u skladu sa važećim zakonodavstvom.

Ova revizija obuhvatila je proces davanja u zakup za period januar 2023 – decembar 2024, kao i proces upravljanja aktivnim ugovorima o zakupu imovine. Subjekat ove revizije bila je Opština Suva Reka sa svojim podređenim jedinicama.

Zaključak revizije je da Opština Suva Reka nije uspela da očuva i poveća vrednost imovine date u zakup, koja je bila pod njenom upravom.

Iako je Opština izradila i objavila na svojoj veb-stranici poseban spisak nepokretnosti planiranih za davanje u korišćenje ili razmenu tokom 2023. i 2024. godine, Opština nije preduzela nijednu radnju za pokretanje postupaka za davanje u korišćenje nepokretnosti uključenih u objavljeni spisak za 2023. godinu, u kojem se nalazilo 127 nepokretnosti i 4 poslovna prostora.

Dok je sa spiska objavljenog za 2024. godinu, do kraja te godine sprovedeno samo tri (3) postupka od ukupno 130 nepokretnosti i pet (5) poslovnih prostora planiranih za izdavanje u zakup.

U šest (6) slučajeva koji se odnose na 2020. i 2021. godinu, Opština nije formirala komisiju za procenu za svaku odluku Skupštine opštine, radi sprovođenja postupaka davanja u korišćenje nepokretne imovine, kako to zakon zahteva.

Opština nije u potpunosti pratila sprovođenje ugovora o korišćenju opštinske imovine.

Predsednik Opštine Suva Reka nije dostavio nijedan poseban izveštaj Skupštini opštine u vezi sa praćenjem realizacije ugovora i ispunjenja svrhe davanja u korišćenje nepokretne imovine.

U četiri (4) slučaja iz uzorka razmatranog u vezi sa upravljanjem ugovorima, za nepokretnosti koje je opština dala u zakup, ugovori nisu bili u skladu sa zakonom.

U šest (6) slučajeva zakupci nisu poštovali ugovorenu obavezu pribavljanja građevinske dozvole, dok opština nije preduzela mere za raskid ugovora.

U pet (5) slučajeva zakupci nisu ispoštovali investicioni plan.

Za otklanjanje utvrđenih nedostataka, potrebne su konkretne mere, zbog čega su date preporuke za Skupštinu opštine i predsednika opštine.

2. DEO II. REVIDIRANI PREDMET I DELOKRUG

1.1 NASLOV I REVIDIRANI ENTITET

Opština Suva Reka je pravno lice u skladu sa članom 5. Zakona o lokalnoj samoupravi. Kao pravno lice, opština ima pravnu sposobnost, između ostalog, da poseduje i upravlja imovinom i da zaključuje ugovore. Opština ima pravo da poseduje i upravlja nepokretnom i pokretnom imovinom. Opštine imaju pravo da izdaju nepokretnu imovinu u zakup u skladu sa zakonom.

Prema članu 10 Zakona o lokalnoj samoupravi, organi opštine su Skupština opštine i predsednik opštine. Skupština i predsednik imaju pravo da donose akte i preduzimaju sve izvršne mere u okviru svojih nadležnosti. Gradonačelnik ima pravo da izdaje uputstva i donosi odluke iz svoje nadležnosti. Svi opštinski akti moraju biti u skladu sa ustavnim i pravnim sistemom Republike Kosova.

Funkcije, uloge i odgovornosti opštine uređene su Statutom opštine, usvojenim od strane Skupštine opštine u septembru 2008. godine.

Procese planiranja, procedure izdavanja u zakup i nadzor nad ugovorima sprovode Direkcija za imovinu i Katastar.

Za revidirani period, budžet opštine za 2023. godinu iznosio je 22,677,570€ od kojih 177,392€ su prihodi od zakupa opštinske imovine. Dok je budžet za 2024. godinu bio 25,425,215€ od kojih 185,958€ su prihodi od zakupa opštinske imovine.

3. PERIOD REVIZIJE

Revizija obuhvata period od 01.01.2023 do 31.12.2024

4. ARSYETIMI DHE BAZA LIGJORE PËR KRYERJEN E AUDITIMIT

Nacionalna kancelarija revizije ima ustavni i zakonski mandat da vrši reviziju programa i projekata koje upravljaju budžetske organizacije i koje se finansiraju iz budžeta Kosova. Revizija se sprovodi na osnovu stava 2, člana 21 Zakona o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije Republike Kosova.

5. PRIMENJENI REVIZORSKI STANDARDI

Revizija je sprovedena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih institucija revizije (MSVIR). U skladu sa ONISA-P-10, MSVIR 130 – Kodeks etike, ISSAI 400 – Principi revizije usklađenosti i ISSAI 4000 – Standardi revizije usklađenosti, kao i priručnikom za finansijsku i reviziju usklađenosti NKR-a, i drugim relevantnim zahtevima za reviziju usklađenosti, NKR je nezavisna od revidiranog subjekta. Smatramo da su revizorski dokazi koje smo prikupili dovoljni i odgovarajući za davanje zaključaka revizije.

6. CILJEVI REVIZIJE

Odrediti nivo usklađenosti odluka i aktivnosti menadžmenta sa zahtevima relevantnog regulatornog okvira, unutrašnjih akata i ugovora u oblasti revizije: “Davanje opštinske imovine u zakup”.

1. Da li za imovinu i sredstva koja su data u zakup ne postoje imovinsko-pravni sporovi, nalaze u katastarskom registru opštine, dobijeno prethodno odobrenje Skupštine opštine i da li je javno objavljen spisak imovine dostupne za zakup, kako je predviđeno važećim zakonodavstvom;
2. Da li su sredstva i imovina koja su data u zakup u skladu sa važećim zakonodavstvom;
3. Da li je za potpisane ugovore proces praćenja bio kontinuiran i sproveden prema zakonskim kriterijumima, kako bi se obezbedilo da je fakturisanje i naplata prihoda izvršena prema uslovima ugovora i da li se data imovina koristi u skladu sa namenom predviđenom u ugovoru.

7. DELOKRUG REVIZIJE

7.1. Delokrug revizije

Cilj revizije obuhvata sledeća tri procesa.

Ovde su uključene informacije o tri procesa koji su bili predmet revizije:

1. Planiranje davanja opštinske imovine u zakup;
2. Postupci davanja opštinske imovine u zakup;
3. Praćenje ugovora..

Tokom ove revizije nismo imali nikakvih ograničenja koja bi uticala na naš rad u vezi sa revizijom.

Što se tiče procedura, obuhvat je bio od faze planiranja davanja imovine u zakup pa do upravljanja zaključenim ugovorima i obezbeđivanja da se uslovi ugovora u potpunosti poštuju.

7.2. Odabir uzoraka za reviziju

5.2.1. Planiranje postupaka davanja imovine u zakup, Postupak, Ponuda i Ugovaranje

Podproces „Planiranje opštinske imovine za davanje u zakup, ponuda i ugovaranje“ – populacija za određivanje uzorka sastoji se od ukupno 7 sprovedenih postupaka u periodu od 2023. godine do 31.12.2024. S obzirom na to da je broj postupaka mali, testirali smo sve postupke davanja opštinske imovine u zakup tokom tog perioda. Pored toga, testirali smo kao uzorak i 12 postupaka iz perioda 2018–2022. Dakle, ukupno smo testirali 19 uzoraka postupaka.

5.2.2. Upravljanje imovinom "Davanje na zakup imovine od strane opštine" - Populacija se sastoji od 97 aktivnih ugovora (zaključenih pre i tokom revidiranog perioda), a za testiranje smo odabrali 32 uzorka.

8. KRITERIJUMJUMI REVIZIJE

Lista zakona i uredbi kojima se uređuju procedure i upravljanje imovinom datom u zakup su:

1. Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi;
2. Zakon br. 03/L-049 o finansije lokalne samouprave;
3. Zakon br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne opštinske imovine;
4. Zakon br. 06/L-021 o unutrašnjoj kontroli javnih finansija; i
5. Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima.

Podzakonski akti:

1. Uredba (VRK) br. 09/2020 o određivanju procedura davanja u zakup i razmeni nepokretne opštinske imovine, i
2. Sva ostala pravila i relevantne uredbe za aktivnosti davanja i upravljanja imovinom.

III. NALAZI REVIZIJE

NKR, je u sprovedenoj reviziji identifikovala nedostatke u procesu davanja opštinske imovine u zakup, kao i u upravljanju ugovorima od strane opštine. Identifikovani nedostaci prikazani su kroz revizorske nalaze koji odražavaju način upravljanja, počevši od postupka javnog oglašavanja za davanje opštinske imovine u zakup, procesa procene zakupnine, nadzora nad poštovanjem uslova ugovora, kao i ostvarivanja cilja davanja u zakup. Identifikovani nalazi zasnivaju se na analizi relevantne dokumentacije dostavljene od strane opštine, kao i drugih relevantnih aktera uključenih u ovaj projekat. U nastavku iznosimo identifikovana pitanja:

1. Planiranje davanja u zakup nepokretne opštinske imovine

Kriterijumi: Revizorski kriterijum u vezi sa fazom planiranja davanja u zakup nepokretne opštinske imovine koji se primenjuje u ovom revidiranom području proizilazi iz Zakona br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne imovine opštine i Uredbe (VLK) br. 09/2020 o utvrđivanju procedura za davanje u zakup i razmenu nepokretne imovine opštine.

Utvrđeno stanje/ na osnovu sprovedene revizije, utvrđeno:

- a) Za revidirani period, opština je objavila opšte i posebne liste nepokretne imovine;
- b) Objavljene liste nepokretne imovine sadrže relevantne podatke u skladu sa članom 13 Zakona br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne imovine opštine i stavom 2, članom 6 Uredbe br. 09/2020 o utvrđivanju procedura za davanje u zakup i razmenu nepokretne imovine opštine;
- c) Predsednik opštine je predložio davanje nepokretne imovine opštine u zakup na prethodno odobrenje Skupštini opštine, uz predstavljanje potreba i javnog interesa, u skladu sa članom 14 Zakona br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne imovine opštine.

2. Postupci davanja u zakup nepokretne opštinske imovine

U revidiranom području „Postupci davanja u zakup nepokretne opštinske imovine“, revizorski tim je ispitao 19 postupaka davanja u zakup nepokretne imovine opštine. Tokom ispitivanja, revizorski tim je konstatovao sledeće:

- a) Prema članu 13 Zakona br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne imovine opštine, opština je objavila opštu listu nepokretne imovine opštine, kao i

posebnu listu imovine planirane za davanje u zakup za narednu godinu do 31. decembra, obrazlažući javni interes i ekonomski razvoj opštine. Ipak, nije preduzela nijednu radnju za pokretanje postupaka za davanje u zakup imovine uključene u objavljenu listu za 2023. godinu. Dok je sa liste objavljene za 2024. godinu, do kraja te godine sprovedena samo tri (3) postupka;

- b) Opština je formirala komisije za procenu u skladu sa članom 17 Zakona br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne imovine opštine, osim u šest (6) slučajeva u kojima ovaj član nije u potpunosti ispoštovan;
- c) Sva imovina koja je data u zakup tokom revidiranog perioda prethodno je odobrena od strane Skupštine opštine za davanje u korišćenje, u skladu sa članom 6 Uredbe br. 09/2020;
- d) Opština je odlučivala o davanju nepokretne imovine u zakup u skladu sa članom 6 Zakona br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne opštinske imovine;
- e) Sva nepokretna opštinska imovina data u zakup tokom revidiranog perioda ispunjavala je kriterijume utvrđene u članu 5 Zakona br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne opštinske imovine;
- f) Sva imovina data u zakup tokom revidiranog perioda dodeljena je kroz postupke davanja u zakup nepokretne imovine u skladu sa članom 8 Zakona br. 06/L-092.

Na osnovu izvršenih testova usklađenosti, revizorski tim je identifikovao sledeća pitanja/neusklađenosti u postupcima davanja u zakup opštinske imovine:

Pitanje 1: Nepokretanje postupaka za davanje u zakup opštinske imovine sa objavljenih lista

Kriterijum: Član 13 Zakona br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne opštinske imovine, stav 1 predviđa da: „Opština mora da objavi opštu listu nepokretne imovine opštine, kao i posebnu listu imovine koja se planira za davanje u zakup za narednu godinu do 31. decembra, uz obrazloženje javnog interesa i ekonomskog razvoja opštine”.

Stanje: Krajem 2022. godine, opština je izradila i objavila na svojoj veb-stranici posebnu listu nepokretne imovine planirane za davanje u zakup ili razmenu tokom 2023. godine, koja je sadržala 127 parcela (zemljišta) i četiri (4) poslovna prostora. Takođe, krajem 2023. godine izrađena je i objavljena lista za 2024. godinu, koja je obuhvatala 130 nepokretnosti i pet (5) poslovnih prostora.

Ipak, iz analize dokumentacije i informacija dobijenih od opštine utvrđeno je da tokom 2023. godine opština nije preduzela nijednu radnju za pokretanje postupaka za davanje u zakup nepokretnosti sa objavljene liste za tu godinu. Dok je sa objavljene liste za 2024. godinu, do kraja te godine sprovedena samo tri (3) postupka, koja su rezultirala zaključenjem odgovarajućih ugovora o davanju u zakup opštinske imovine.

Uzrok: Ovo se dogodilo kao rezultat neuspeha unutrašnje kontrole u obezbeđivanju nadzora i sprovođenja planova izrađenih za davanje opštinske imovine u zakup.

Uticaj: Neispunjavanje planova za davanje u zakup opštinske imovine utiče na efikasnost upravljanja opštinskom imovinom, dovodi do neostvarenja ciljeva opštine, kao i do nemogućnosti generisanja prihoda za opštinski budžet.

PREPORUKA 1:

Predsednik opštine treba da obezbedi pokretanje i sprovođenje postupaka za davanje u zakup imovine uključene u godišnje objavljene liste, kako bi se postigli planirani ciljevi.

Pitanje 2: Nedostatak komisija za procenu za svaki pojedinačni slučaj davanja u zakup opštinske imovine

Kriterijum: Član 17 Zakona br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne imovine opštine, stav 1, predviđa: „Za sprovođenje postupaka davanja u zakup nepokretne imovine opštine formira se Komisija za procenu u sastavu od pet (5) članova. Dalje, stav 6 ovog člana predviđa: „Za svaku prethodnu odluku Skupštine opštine formira se komisija za procenu“.

Stanje: Tokom revizije smo uočili da u šest (6) slučajeva koji se odnose na godine 2020. i 2021, opština nije formirala komisiju za procenu za svaku odluku Skupštine opštine u vezi sa sprovođenjem postupaka davanja u zakup nepokretne imovine, kako je to zakonom propisano. Umesto toga, postupke je sprovodila komisija imenovana 28.06.2019, koja je sprovodila postupke za različite slučajeve bez ponovnog imenovanja za svaki pojedinačni proces.

Uzrok: Do toga je došlo zbog nedostatka unutrašnjih kontrola i nepotpunog sprovođenja zakonskih zahteva od strane opštinskih vlasti.

Uticaj: Nedostatak posebnih komisija za procenu za svaki slučaj može dovesti do toga da unutrašnje kontrole u vezi sa davanjem u zakup opštinske imovine ne obezbede da postupci budu u potpunosti usklađeni sa zakonskim zahtevima.

PREPORUKA 2:

Predsednik treba da obezbedi da se za svaku odluku Skupštine opštine koja se odnosi na davanje u zakup nepokretne imovine opštine formira posebna komisija za procenu, u skladu sa zahtevima člana 17 Zakona br. 06/L-092.

3. Praćenje ugovora o zakupu imovine

Nadzor nad ugovorima je regulisan članom 22 Zakona br. 06/L-092, koji predviđa da:

- Opština nadgleda realizaciju ugovora o davanju u korišćenje nepokretne imovine opštine prema dinamičkom planu realizacije.
- Predsednik opštine je obavezan da u svojim redovnim šestomesečnim izveštajima Skupštini opštine dostavi i poseban izveštaj o praćenju realizacije ugovora i ostvarivanju cilja davanja nepokretne imovine u korišćenje, sve do početka implementacije i postizanja cilja korišćenja.
- U slučaju neuspeha u sprovođenju dinamičkog plana ugovora o davanju u korišćenje nepokretne imovine opštine, sa prekoračenjem rokova predviđenih ugovorom, predsednik opštine donosi odluku o raskidu ugovora. Ova odluka se dostavlja na znanje Skupštini opštine.
- U slučaju identifikovanja kršenja ugovora ili odstupanja korisnika od svrhe korišćenja nepokretne imovine opštine, predsednik opštine je dužan da u svakom trenutku pismeno obavesti Skupštinu opštine, zajedno sa svojom preporukom za raskid ugovora ili preduzimanje mera prema korisniku radi sprovođenja ugovora.

Ugovori o zakupu koji su bili predmet revizije sadržavali su posebne ugovorne klauzule/odredbe koje su takođe razmatrane u pogledu njihove primene.

Na osnovu izvršenih provera/testova usklađenosti, revizorski tim je identifikovao sledeće:

Pitanje 3: Ne izveštavanje i nedostatak potpune kontrole nad ugovorima o korišćenju opštinske imovine

Kriterijum: Član 22 Zakona br. 06/L-092 o davanju u korišćenje i razmeni nepokretne imovine opštine, stav 1 predviđa: „Opština nadgleda sprovođenje ugovora o davanju u korišćenje nepokretne imovine opštine prema dinamičkom planu realizacije.” Nadalje, stav 2 ovog člana predviđa: „Predsednik opštine je obavezan da u svojim redovnim šestomesečnim izveštajima Skupštini opštine dostavi i poseban izveštaj o nadzoru sprovođenja ugovora i ostvarivanju svrhe davanja u korišćenje nepokretne imovine, do početka implementacije i postizanja svrhe korišćenja”.

Stanje: Dana 14.01.2019. godine, predsednik opštine je formirao komisiju za nadzor sprovođenja ugovora o korišćenju poljoprivrednog i građevinskog zemljišta u Industrijskoj zoni u Širokoj i Agroindustrijskoj zoni u selu Samodreža. Ova komisija je izvestila 31.03.2021. godine, ali samo za Agroindustrijsku zonu, dok nije podnela izveštaj za Industrijsku zonu u Širokoj, iako je i ona bila deo njenog mandata. U podnetim izveštajima za Agroindustrijsku zonu u Samodreži, komisija

je konstatovala da neki korisnici opštinske imovine ne poštuju ugovorne uslove. Kao rezultat toga, komisija je preporučila da se u 10 slučajeva raskinu ugovori. Na osnovu ovih preporuka, predsednik opštine je preduzeo mere za raskid ugovora u pomenutih 10 slučajeva.

Dalje, dana 04.04.2023. godine, predsednik opštine je formirao novu komisiju za nadzor sprovođenja ugovora u obe gorepomenute zone. Ovom odlukom je ukinuta prethodna odluka iz 2019. godine. Nova komisija je 04.04.2025. godine sačinila izveštaj za predsednika, koji je obuhvatao podatke za obe zone. Izveštaj je identifikovao razne nalaze, među kojima su: neposjedovanje građevinske dozvole od strane korisnika iako je to predviđeno ugovorom, promena delatnosti, kao i neaktivna preduzeća i pored činjenice da su ugovori zaključeni na rok od 99 godina.

Iz navedenog je jasno da opština nije obezbedila potpun nadzor u vezi sa sprovođenjem ugovora za opštinsku imovinu datu u korišćenje. Nadzor se odnosio isključivo na ove dve zone, dok za ostalu opštinsku imovinu nije formirana nijedna komisija za nadzor sprovođenja ugovora, čime je stvoren nedostatak u sistemu nadzora.

Pored toga, predsednik nije dostavio poseban izveštaj Skupštini opštine o nadzoru sprovođenja ugovora i ispunjenju svrhe davanja u korišćenje nepokretne imovine.

Uzrok: Nepotpuni nadzor nad opštinskom imovinom datom u korišćenje dogodio se kao rezultat izraženog neuspeha internih kontrolnih i nadzornih mehanizama u upravljanju i sprovođenju ugovora o korišćenju opštinske imovine. Što se tiče nedostatka izveštavanja prve komisije za Industrijsku zonu, prema dostavljenim objašnjenjima članova komisije, to se dogodilo zbog situacije izazvane pandemijom, pri čemu su četiri (4) njena člana bila zaražena virusom COVID-19.

Uticaaj: Nepotpuna primena nadzora i nedostatak redovnog izveštavanja doveli su do toga da opštinska imovina nije korišćena u skladu sa ugovornim uslovima, što je stvorilo prostor za neefikasno korišćenje opštinske imovine, neostvarenje svrhe davanja u korišćenje i gubitak prihoda za opštinu. Nedostatak odgovarajućih kontrola može stvoriti prostor za nezakonitu zloupotrebu ove imovine od strane ugovornih korisnika ili drugih neovlašćenih lica.

PREPORUKA 3:

Predsednik opštine treba:

- Da obezbedi funkcionisanje sveobuhvatnog sistema nadzora nad svim opštinskim nepokretnostima datim na korišćenje, uključujući formiranje posebnih komisija za ostale delove opštine, osim onih u Široku i Samadraxhi. Takođe, treba preduzeti kontinuirane mere za redovan monitoring, adresiranje ugovornih povreda i ažuriranje dokumentacije za svakog korisnika

Skupština opštine treba:

- Da zahteva od predsednika opštine redovne šestomesečne i detaljne izveštaje u vezi sa upravljanjem opštinskom imovinom u celini, sprovođenjem ugovora za nepokretnosti date na korišćenje, uključujući podatke o poštovanju ugovornih uslova, trenutnom stanju imovine i merama koje su preduzete u slučaju nepravilnosti..

Pitanje 4: Korišćenje opštinske imovine bez važećih ugovora

Kriterijum: Član 23 Zakona br. 06/L-092 o davanju u zakup i razmeni nepokretne imovine opštine, stav 1, predviđa " Nakon isteka roka utvrđenog u ugovoru o davanju u zakup nepokretne imovine opštine, imovina se vraća opštini". Takođe, stav 2 ovog člana predviđa " Predsednik opštine je dužan da obavesti Skupštinu opštine po isteku svakog ugovora o zakupu nepokretne imovine opštine, opisujući trenutno stanje imovine i dajući predloge za njenu buduću namenu".

Stanje: Tokom revizije, primećeno je da se u dva (2) slučaja opštinske nepokretnosti, odnosno poslovni prostori u vlasništvu opštine Suva Reka, koriste od strane lica (pojedinaца ili biznisa) iako su im ugovori istekli. Takođe, dva (2) ugovora su zaključena na neograničeno vreme.

- Jedan ugovor o korišćenju istekao je 31.12.2013, a drugi 31.12.2014..
- Jedan ugovor je zaključen na neograničeno vreme 19.01.2007, a drugi 01.01.2007..

Svi ovi poslovni prostori nalaze se u ulici „Brigada 123“ u Suvoj Reci..

Vredno je napomenuti da, uprkos nedostatku važećih ugovora, opština je nastavila da redovno fakturiše ove slučajeve i korisnici su vršili godišnje uplate.

Uzrok: Ovo je rezultat nedostataka u funkcionisanju interne kontrole i odsustva efikasnog sistema kontinuiranog monitoringa od strane opštine za osiguranje zakonitog i efektivnog upravljanja opštinskom imovinom.

Uticaј: Dozvoljavanje korišćenja opštinske imovine bez važećih ugovora ili putem ugovora sa neograničenim rokom predstavlja nesaglasnost sa zakonskim zahtevima za

upravljanje opštinskom imovinom i može narušiti principe transparentnosti i dobrog upravljanja javnom imovinom.

PREPORUKA 4:

Predsednik opštine treba da obezbedi da se ugovori za korišćenje opštinske imovine, konkretno poslovnih prostora, regulišu u skladu sa Zakonom o davanju u zakup i razmeni nepokretne imovine opštine.

Pitanje 5: Nedostatak akcije na nepoštovanje ugovora

Kriterijum: Ugovor zaključen između opštine i korisnika građevinskog zemljišta predviđa da je zakupac dužan da pribavi građevinsku dozvolu u roku utvrđenom ugovorom. U slučaju da zakupac ne pribavi građevinsku dozvolu u predviđenom roku, gubi pravo na korišćenje zemljišta i opština započinje postupak raskida ugovora.

Stanje: Tokom revizije, za izabrane uzorke zatražili smo od Direkcije za urbanizam, planiranje i životnu sredinu podatke da li su zakupci građevinskog zemljišta pribavili građevinske dozvole u ugovorenom roku, kao jednu od ugovornih obaveza unapred utvrđenih od strane opštine. Na osnovu dostavljenih podataka potvrđeno je da u šest (6) slučajeva zakupci nisu pribavili građevinske dozvole, iako je ugovorni rok istekao. Uprkos tome, opština nije preduzela nikakve mere za pokretanje postupka raskida ugovora, iako je to izričito propisano ugovornim odredbama.

Uzrok: Ovo je posledica nedostatka adekvatnog nadzora od strane opštine nad sprovođenjem ugovornih obaveza od strane zakupaca.

Uticaj: Neispunjavanje obaveza od strane zakupaca, zajedno sa nedostatkom odgovarajuće reakcije opštine, direktno je uticalo na kršenje ugovornih odredbi i stvorilo prostor zakupcima da grade bez građevinske dozvole.

PREPORUKA 5:

Predsednik treba da obezbedi redovno praćenje sprovođenja ugovora o korišćenju građevinskog zemljišta, sa posebnim naglaskom na poštovanje rokova za pribavljanje građevinske dozvole. U slučaju nepoštovanja ovih uslova, predsednik treba da pokrene postupke za raskid ugovora, u skladu sa odredbama predviđenim u ugovoru.

Pitanje 6: Nepoštovanje ugovora i neispunjenje investicionog plana od strane zakupca

Kriterijum: Prema ugovoru, zakupac je obavezan da se pridržava roka za izgradnju objekta, odnosno da realizuje investicioni program prema dinamici prikazanoj u ponuđenom planu. Zakupac nema pravo da parcelu datu u zakup prenese trećem licu putem podzakupa ili na bilo koji drugi način, osim u slučajevima kada to dozvoljava zakupodavac. Takođe, ugovor predviđa da: „Zakupac može promeniti delatnost i izvršiti izmene na instaliranoj infrastrukturi samo uz prethodnu saglasnost zakupodavca“. Nepoštovanje uslova ugovora daje pravo zakupodavcu da jednostrano raskine ugovor bez prethodnog upozorenja.

Stanje: Na osnovu fizičkog pregleda ustanovili smo sledeće:

- Ugovor potpisan 15.08.2022. godine, na period od 99 godina, za davanje u dugoročni zakup parcela br. 313/26 i 313/27, koje se nalaze u Agro industrijskoj zoni u Samadrahči (Suhareka), imao je za cilj razvoj poslovne delatnosti za proizvodnju mesa – goveđeg, pilećeg i ribljeg. Međutim, zakupac nije započeo nijednu planiranu investiciju predviđenu investicionim planom i ugovorom.
- Ugovorom od 09.10.2009. godine, u dugoročni zakup na 99 godina data je parcela br. P-075, koja se nalazi u industrijskoj zoni u Širokoj (Suhareka), u svrhu razvoja poslovne delatnosti „Hipodrom“. Našim pregledom je ustanovljeno da je zakupac propustio da ispuni ugovorne obaveze i realizuje investicioni plan. Naime, na parceli postoji samo jedan objekat – restoran, dok je planirani hipodrom uništen i nefunkcionalan. Takođe, nije bilo konja, kako je predviđeno investicionim planom, nedostajala su sportska igrališta i nije nam dostavljen dokaz da je planirano zapošljavanje 40 radnika realizovano. Dalje, utvrdili smo da je zakupac promenio namenu delatnosti bez prethodne saglasnosti Opštine, izgradnjom dva bazena na parceli, koja nisu bila uključena u investicioni plan.
- Ugovorom od 14.10.2009. godine, u dugoročni zakup na 99 godina date su parcele br. P-048 i P-049, koje se nalaze u industrijskoj zoni u Širokoj. Svrha ugovora bila je razvoj delatnosti „Proizvodnja betonskih elemenata“. Tokom terenske provere i razgovora sa predstavnikom firme, konstatovano je da nakon podele firme, na tim parcelama trenutno posluje više kompanija u vlasništvu članova porodice prvobitnog zakupca, a ne samo kompanija koja je prvobitno potpisala ugovor. To predstavlja promenu vlasnika/korisnika bez prethodnog odobrenja opštine. Sličan nalaz je imao i Opštinski nadzorni komitet u izveštaju od 04.04.2025, u kojem se navodi da na parcelama posluju četiri (4) različite firme. Napominjemo da opština nije bila u mogućnosti da nam dostavi investicioni plan operatera.

- Ugovorom od 15.06.2016. godine, u dugoročni zakup na 99 godina data je parcela br. 2785/85, koja se nalazi u industrijskoj zoni u Širokoj. Svrha ugovora bila je razvoj delatnosti „Izgradnja plastenika za uzgoj poljoprivrednih proizvoda, farma itd.“. Ustanovili smo da su na parceli izgrađeni neki plastenici i zasađene određene voćne kulture, ali plastenici su sada oštećeni i neupotrebljivi. Kao posledica toga, zakupac ne uspeva da ostvari ciljeve uzgoja u plastenicima. Takođe, nije ispoštovan ni plan zapošljavanja – umesto planiranih 50 radnika, tokom 2024. godine je zaposleno samo 19, prema informacijama koje smo dobili od zakupca.
- Ugovorom od 24.05.2013. godine, u dugoročni zakup na 99 godina data je parcela br. 2785/44, koja se nalazi u industrijskoj zoni u Široka. Svrha ugovora bila je razvoj delatnosti „Fabrika za obradu mašina sa upravljanjem i proizvodnju motocikala, kao i fabrika za preradu kreča i proizvodnju fasada“. Našim pregledom je utvrđeno da zakupac nije ispunio ugovorne obaveze – na parceli postoji samo jedan objekat koji je zatvoren i bez ikakve proizvodne aktivnosti. Takođe, opština nije mogla da nam dostavi investicioni plan ovog operatera..

Uzrok: Ove situacije su rezultat neuspeha zakupaca da realizuju ugovorene investicije i da poštuju investicione planove i zakonske obaveze, pri čemu je značajno doprinela i izražena odsutnost sistematskog nadzora i efikasnog monitoringa od strane opštine.

Uticaj: Ove nepravilnosti su direktno uticale na neuspeh u ostvarivanju ciljeva ugovora, kao što su ekonomski razvoj, povećanje zaposlenosti i efikasno korišćenje opštinskog zemljišta. Nepoštovanje ugovornih obaveza, odsustvo ekonomske aktivnosti i loše upravljanje opštinskom imovinom rezultirali su gubitkom razvojnog potencijala za opštinu i neostvarivanjem strateških ciljeva planiranih kroz ove investicije.

PREPORUKA 6:

Predsednik treba da pojača kontrolu i nadzor nad sprovođenjem ugovora o korišćenju opštinske imovine, kroz uspostavljanje efikasnih mehanizama monitoringa i izveštavanja, uključujući redovne terenske inspekcije. Potrebno je preduzeti pravne mere protiv zakupaca koji ne ispunjavaju ugovorne obaveze, uključujući razmatranje mogućnosti za raskid ugovora i reviziju investitora koji pokazu ozbiljnost i kapacitete za realizaciju projekata. Takođe, neophodno je uspostaviti strukturiranu i funkcionalnu arhivu sa investicionim planovima i pratećom dokumentacijom za svaki ugovor.

DEO IV. ZAKLJUČCI

Na osnovu nalaza revizije, zaključujemo da opština nije bila u potpunosti usklađena sa zahtevima Zakona br. 06/L-092 o davanju u korišćenje i razmeni nepokretne imovine opštine, kao ni sa obavezama koje proizilaze iz ovog zakona u pogledu planiranja, upravljanja, nadzora i izveštavanja o ugovorima za davanje u korišćenje opštinske imovine.

Opština je sačinila i objavila godišnje liste nepokretnosti planiranih za davanje u korišćenje, ali za 2023. i 2024. godinu nije preduzela radnje za realizaciju tih planova. Neispunjenje ovih planova negativno je uticalo na efikasnost upravljanja imovinom i ostvarivanje prihoda za opštinski budžet.

Takođe, nedostatak strukturiranog sistema za nadzor ugovora doveo je do toga da se proces monitoringa fokusira samo na određene oblasti, dok je ostatak imovine ostao van pažnje opštine.

Nepostupanje u skladu sa zakonskim odredbama u vezi sa formiranjem komisija za procenu za svaku odluku Skupštine, dozvola za korišćenje imovine bez važećih ugovora, kao i izostanak mera u slučajevima kada ugovorne obaveze nisu ispunjene, ukazuju na ozbiljne slabosti u internim kontrolama i poštovanju zakonskog okvira.

Ovi nedostaci predstavljaju izražen rizik za neefikasno upravljanje koje nije zasnovano na Zakonu o davanju u korišćenje i razmeni nepokretne imovine opštine..

DEO V. PREPORUKE

Skupštini opštine i predsedniku su date sledeće preporuke:

1. Predsednik treba da obezbedi da:

1.1 Pokrene i blagovremeno sprovede procedure za davanje u korišćenje imovine obuhvaćene godišnjim listama, kako bi se ostvarili planirani ciljevi..

1.2 Za svaku odluku Skupštine o davanju u korišćenje opštinske imovine bude formirana posebna komisija za procenu, u skladu sa zakonskim zahtevima.

1.3 Uspostavi funkcionalan sistem za nadzor nad svom imovinom koja je data u korišćenje i redovno izveštava Skupštinu o sprovođenju ugovora i ispunjenju njihovih ciljeva.

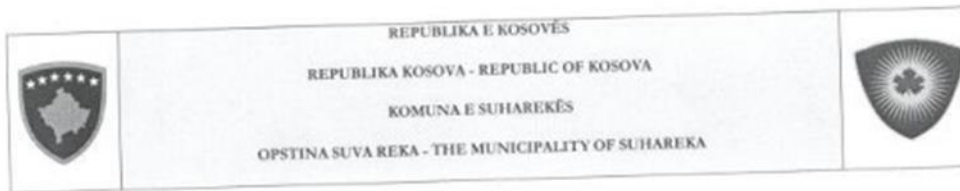
1.4 Preduzme mere za regulisanje ugovora koji su istekli ili zaključeni na neodređeno vreme, usklađujući ih sa zahtevima Zakona o opštinskoj imovini.

1.5 Sprovodi redovan nadzor poštovanja rokova za građevinske dozvole i pokrene postupke za raskid ugovora kada se ti uslovi ne poštuju

2. Skupština opštine:

2.1 Zahteva od predsednika redovne šestomesečne i detaljne izveštaje o sprovođenju ugovora o opštinskoj imovini, kako bi se obezbedila transparentnost i adekvatno upravljanje opštinskom imovinom.

DEO VI. ODGOVORI REVIDIRANOG ENTITETA



LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetje të Auditorit të Përgjithshëm për vitin
2023,2024

Për: Zyrën e Kombëtare të Auditimit



Të nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit për auditimin e Pajtueshmërisë "Dhënies në shfrytëzim dhe menaxhimin e pronave komunale të dhëna me qira" të Komunës së Suharekës për vitin 2023 dhe 2024 ;
- pajtohem me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit;
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t'ju dorëzoj një plan të veprimit për zbatimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për zbatimin e tyre.

Bali MUHARREMAJ, Kryetar i Komunës së Suharekës

Data: 30/07/2025



Zyra Kombëtare e Auditimit
Lagjja Arbëria
Rr. Ahmet Krasniqi, 210
10000 Prishtina
Republika e Kosovës