



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Izveštaj Revizije Učinka

EFIKASNOST I EFEKTIVNOST U PROCESU VISOKE GRADNJE U OPŠTINI PRIŠTINA

Priština, mart 2025

Generalni Revizor Republike Kosovo je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole, kojoj Ustav i Zakon¹ garantuju funkcionalnu, finansijsku i operativnu nezavisnost.

Nacionalna Kancelarija Revizije je nezavisna institucija koja pomaže Generalnom Revizoru u obavljanju njegovih/njenih dužnosti. Naša misija je da efikasno doprinesemo odgovornosti javnog sektora kroz kvalitetne revizije, promovišući javnu transparentnost i dobro upravljanje, i promovišući ekonomičnost, efektivnost i efikasnost vladinih programa za dobrobit svih. Na ovaj način uvećavamo poverenje u trošenje javnih sredstava i igramo aktivnu ulogu u obezbeđivanju interesa poreskih obveznika i drugih interesnih strana za povećanje javne odgovornosti. Generalni Revizor izveštava Skupštini za vršenje dužnosti i ovlašćenja definisanih Ustavom, Zakonom, podzakonskim aktima i međunarodnim standardima revizije javnog sektora.

Ova revizija je obavljena u skladu sa Međunarodnim Standardima Vrhovnih Revizorskih Institucija (SNISA 3000²).

Revizije učinka koje sprovodi Nacionalna Kancelarija Revizije su objektivni i pouzdani izveštaji kojima se procenjuje da li postupanje vlade, sistema, operacija, programa, aktivnosti i organizacije postupaju u skladu sa načelima ekonomije³, efikasnosti⁴ i efektivnosti⁵ i da li ima prostora za poboljšanje.

Generalna Revizorka odlučuje o sadržaju izveštaja revizije učinka „Efikasnost i efektivnost u procesu visoke gradnje u Opštini Priština“, sa konsultovanjem sa Pomoćnikom Generalne Revizorke, Myrvete Gashi Morina, koja je nadgledala reviziju.

1 Zakon 05_L_055 Generalnog Revizora i Nacionalne Kancelarije Revizije Republike Kosova

2 Standardi i uputstva za reviziju usklađenosti na osnovu Standarda revizije ONISA-e i praktičnog iskustva.

3 Ekonomija – Načelo ekonomičnosti podrazumeva minimiziranje troškova izvora. Korišteni izvori trebaju biti raspoloživi u pravo vreme, u pravilnoj količini i kvalitetu i po najboljoj mogućoj ceni.

4 Efikasnost – Načelo efikasnosti podrazumeva dobivanje maksimuma od raspoloživih izvora. U vezi između obuhvaćenih izvora i datih rezultata u aspektu količine, kvaliteta i vremena.

5 Efektivnost – Načelo efektivnosti podrazumeva postizanje određenih ciljeva i postizanje očekivanih rezultata.

Tim koji je realizovao ovaj izveštaj:

Fatlinda Ramosaj, Direktorica Odeljenja Revizije Učinka

Donjetë Dreshaj, Vođa Tima

Mimozë Selimi, Članica Tima

Vjosa Zeqiraj, Članica Tima

NACIONALNA KANCELARIJA ZA REVIZIJU - Adresa: Ul. Ahmet Krasniqi br. 210, Lagjja Arberia,
Priština 10000, Kosovo
Telefon: +383(0) 38 60 60 04/1011
<http://zka-rks.org>

Tabela sadržaja

Opšti sažetak	1
1. Uvod	7
2. Cilj revizije i pitanja revizije	15
3. Nalazi revizije.....	17
3.1.Proces planiranja i izdavanja građevinskih dozvola	18
3.2.Proces izdavanja sertifikata o korišćenju	30
4. Zaključci	63
5. Preporuke	67
Dodatak I: Kriterijumi, delokrug i metodologija revizije	69
Dodatak II. Podaci o kašnjenju o iznosu plaćanja (u euro) za četiri rate	80
Dodatak III. Sprovedena revizija: „Efikasnost i efektivnost u procesu visokogradnje u Opštini Priština“	83

Opšti sažetak

Visoka gradnja je u značajnom porastu u Opštini Priština kao rezultat urbanizacije i raseljavanja stanovništva iz ruralnih u urbana područja, kao i iz drugih mesta Kosova. Da bi se obezbedili preduslovi da građani koriste pravo stanovanja, Opština mora da obezbedi pravilno planiranje i kvalitetnu izgradnju. Pod pravom na stanovanje podrazumevamo da svaki pojedinac ima pravo da živi u okruženju koje je: pogodno, bezbedno i koje ispunjava osnovne uslove sa socijalnog, ekološkog i finansijskog aspekta.

Nacionalna Kancelarija Revizije izvršila je reviziju učinka na temu „Efikasnost i efektivnost u procesu visokogradnje u Opštini Priština“. Cilj ove revizije je bio da procenimo da li je opština Priština uspostavila procedure o tome kako da tretira proces visokogradnje. Posebno je naglasak na to da li je Opština iskoristila raspoložive mehanizme kako bi obezbedila da su izdati sertifikati o korišćenju, koji su dokaz kvaliteta i bezbednosti objekata za korišćenje.

Rezultati revizije su pokazali da Opština Priština nije bila efikasna ni efektivna u procesima od dodele građevinskih dozvola do izdavanja sertifikata korišćenja. Postoji nedostatak kontrole prilikom izdavanja uslova, nejednak tretman zahteva za građevinske dozvole, nedostatak pravih i redovnih inspekcija, a mehanizam za opremu sa sertifikatom o korišćenju nije efikasan. Samo 15% građevinskih dozvola izdatih tokom 2017-2021. godine ima sertifikate korišćenja, tako da ostali objekti ne daju građanima ili stanarima sigurnost da su objekti bezbedni i da ispunjavaju očekivane standarde za život, a štaviše, nije im zagarantovano ni zakonsko pravo na tu imovinu.

Povećanje građevinske površine u dozvoli u odnosu na uslove izgradnje je osam do 56%, pa su objekti viši od tri do četiri sprata od predviđenih urbanističkim planovima. Kašnjenja u izdavanju građevinskih dozvola su između tri i 30 meseci, a uzrokovana su nepravilnom raspodelom dužnosti među nadležnim službenicima, gde je jedan službenik delegiran za 97 građevinskih dozvola, dok drugi sa samo dve. Ni raspodela inspekcija među inspektorima nije proporcionalna, jer je samo jednom inspektorima dodeljeno 54% predmeta koje smo imali uzorak, dok je ostalo

devet inspektora. Kašnjenja u odgovorima na zahteve investitora za inspekciju su od osam do 60 dana, što je takođe uticalo na smanjenje i volju investitora da zahtevaju inspekcije.

Neki od ključnih identifikovanih nedostataka uključuju:

Prištini nedostaju detaljne regulacioni planovi i kao rezultat toga su izgrađene građevine bez ikakve urbane strukture.

Opština Priština nije izradila i izdala detaljne regulacione planove, što znači da uređenje parcela nije završeno pre dobijanja građevinskih dozvola. Ovaj nedostatak je učinio da opštinski zvaničnici igraju ulogu posrednika, stvarajući prostor za subjektivnost u donošenju odluka. Pored toga, pre namena poljoprivrednog zemljišta za izgradnju često se odlaže do završnih faza procesa, a ne pre nego što se izdaju dozvole. Zbog toga je planiranim zgradama sa osam i deset spratova dograđeno tri do pet spratova, što preopterećuje grad objektima koji nisu u skladu sa generalnim urbanističkim regulacionim planom i ugrožavaju kvalitet gradnje, a samim tim i bezbednost građana.

Dodavanje javnih usluga nije u skladu sa brojem izdatih dozvola niti sa generalnim planovima

Iako Opština svake godine izda stotine građevinskih dozvola, nije obezbedila da, u skladu sa ovim brojem, doda dovoljno putne infrastrukture, zdravstvenih usluga, javnog prevoza. Iako Opština svojim planovima predviđa dodavanje javnih usluga o povećanju broja stanovnika, poslednjih godina broj centara porodične medicine je povećan za jedan, dok nema povećanja broja obdaništa i osnovnog i srednjeg obrazovanja.

Zakasnele i neplanirane inspekcije ugrožavaju bezbednost, kvalitet i sprečavaju otklanjanje potencijalnih nedostataka

Izvršenje inspeksijskih nadzora bez plana i bez jasne podelu dužnosti i odgovornosti dovelo je do toga da je broj inspekcija veoma nizak u odnosu na broj izdatih dozvola. Štaviše, većina inspeksijskih nadzora od strane Opštine su zakasnele i obavljaju se tek nakon završetka izgradnje, jer su inspeksijski nadzori u tom procesu

Administrativnim uputstvom Br. 05/2017 o Inspekcijskom Nadzoru i Postupak Izdavanja Sertifikata Korišćenja prepušteni investitoru. Ne vršenje od strane Opštine u ranijim fazama i nedostatak kontrola u inspekcijskim nadzorima koje sprovodi investitor, ne daju garanciju da su konstrukcije u skladu sa projektima, da su bezbedne za stanovanje, niti da je upotrebljeni materijal da li je pravog kvaliteta. Ove inspekcije nakon izgradnje kasne i otežavaju korekcije ako su potrebne, a potencijalnu štetu je teško popraviti.

Prakse Opštine za sertifikate o korišćenju ugrožavaju bezbednost, imovinska prava građana i finansijske interese Opštine.

Veliki deo finansijskih obaveza koje investitori stvaraju prema opštini prilikom dobijanja dozvole za gradnju, plaćeno je sa očiglednim kašnjenjem. Iako opština ima nekih mehanizama kako bi osigurala naplatu ovih sredstava, kao što je plaćanje na rate, i u slučaju neuspeha u plaćanju, opština ima pravo da konfiskuje garanciju od osiguravajuće kompanije, u nijednom testiranom slučaju nismo pronašli da je opština iskoristila ovu mogućnost. Međutim, opština najčešće praktikuje uslovljavanje neizdavanjem korisničkih sertifikata investitoru dok ne ispuni ove obaveze, što je poslednji korak u završetku gradnje. Ova mogućnost da investitor ne bude obavezan da plaća kontinuirano, već samo na kraju, šteti budžetu opštine i interes građana.

Štaviše, čak i u slučajevima kada investitor ima volju da obezbedi opremu sa sertifikatom, Opština će investitoru obezbediti 488 dana (u najdužem slučaju).

Dakle, većina izgrađenih objekata nema dozvolu za korišćenje iako su izdati za stanovanje. Opština nije razvila funkcionalne mehanizme koji obavezuju investitora da nakon konačnog pregleda i pre puštanja objekta za stanovanje dobiju sertifikat korišćenja. Objekti osim što su počeli sa useljavanjem / korišćenjem bez izdavanja sertifikata korišćenja, tako da nisu prošli kontrolni period da bi se obezbedilo da je objekat bezbedan za stanovanje.

Kupci ovih stanova, osim što nemaju bezbednost za stanovanje, ne uživaju pravo da budu zakoniti vlasnici, te kao rezultat toga ne mogu da koriste ove nekretnine kao finansijska (hipoteka) niti ih mogu otuđiti ili prodati na zakonit način. Štaviše, u našem uzorku smo identifikovali da je potrebno 14 godina od dobijanja dozvole za

izgradnju pa do izdavanja sertifikata korišćenja i to ne uzevši u obzir one investitore koji nisu ni podneli zahtev a da se za realizaciju ovih projekata još ne zna.

Sredstvo koje bi omogućilo Opštini da bolje upravlja ovim procesom je sistem e-dozvola. Korišćenje ovog sistema omogućilo bi identifikaciju veza na kojima ima više slabosti i kašnjenja, te bi se na vreme preduzele mere.

Da bismo obezbedili da postoje odgovarajuće i funkcionalne procedure za postupanje sa visokom gradnjom u Opštini Priština i da dostupni mehanizmi obezbede izdavanje sertifikata o korišćenju, dali smo sedam preporuka. Potpuna lista preporuka je predstavljena u petom poglavlju ovog izveštaja.

Odgovor strane uključene u reviziju

Opština Priština se delimično pomirila sa nalazima i zaključcima revizije, tako da su njihovi komentari sadržani u Aneksu III. Podstičemo Opštinu Priština da uloži sve napore da odgovori na date preporuke.

UWOD

01

1. Uvod

Građevinski sektor na Kosovu i dalje ostaje među sektorima sa najbržim razvojem u poslednjih nekoliko decenija. Razvoj građevinskog sektora na Kosovu prolazi kroz promene i kontinuirani razvoj.

Brzi razvoj u pogledu izgradnje takođe su dobile visoke gradnje, posebno u urbanim sredinama. Ovo, kao rezultat kontinuiranog povećanja potražnje za stanovanjem, na ove zahteve utiču različiti faktori, ali koji se uglavnom odnose na urbanizaciju ili raseljavanje stanovništva iz ruralnih u urbana područja.

U premeštaju u urbane zone utiču faktori kao što su⁶: nedostatak infrastrukture, udaljenost od obrazovnih, zdravstvenih i kulturnih centara, itd. i tako dolazi do urbane revolucije na Kosovu. Drugi faktori koji utiču na ovo pomeranje iz ruralnih u urbana područja su fokus stanovništva u urbanim centrima, neplansko širenje gradova, neracionalno korišćenje poljoprivrednog zemljišta itd.

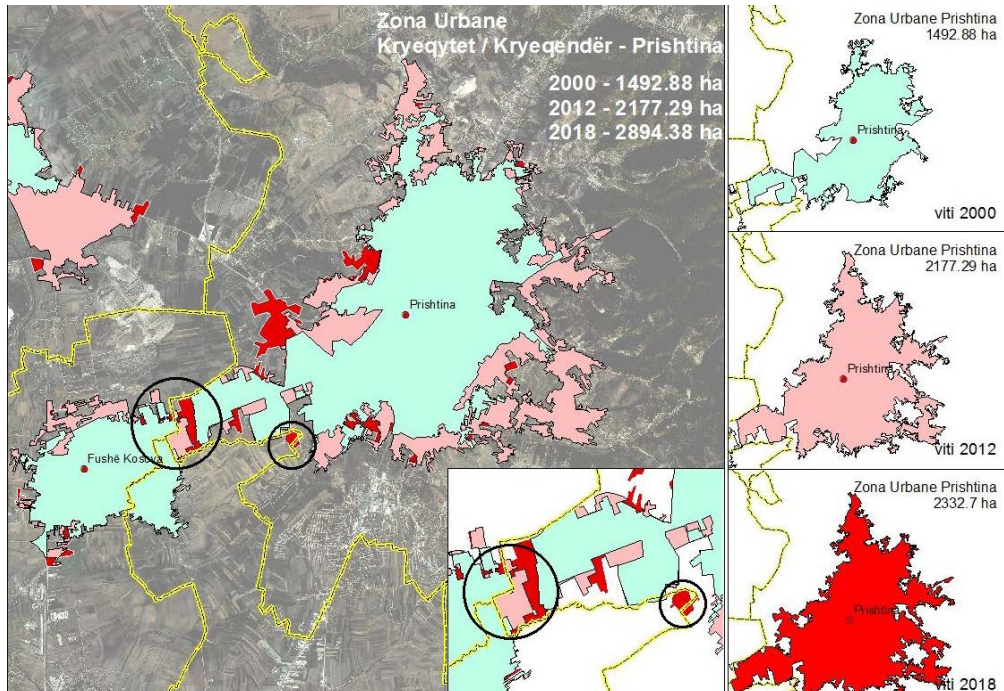
Kao rezultat ovih velikih raseljavanja, potrebno je kvalitetno planiranje i izgradnja koja bi građanima ponudila osnovno pravo kao što je stanovanje. Pod pravom na stanovanje podrazumevamo da svaki pojedinac ima pravo da živi u okruženju koje je: pogodno, bezbedno i koje ispunjava osnovne uslove sa socijalnog, ekološkog i finansijskog aspekta.

Regulisanje i planiranje stambenog prostora je kompleksno pitanje i mora se realizovati na osnovu dugoročnih planova koje je izradila Vlada Kosova i opštine. Da bi se obezbedio bolji kvalitet života za stanovnike Kosova, neophodno je izgraditi strategije i sročiti vizionarske planove, bilo nacionalne ili lokalne, koji služe za povećanje kvaliteta uslova života za sve stanovnike Kosova. Isto tako, cilj dobrog urbanističkog planiranja je da građanima ponudi mogućnost da poseduju i koriste svoju imovinu kao legitimni vlasnici.

6 Urbanistički Plan Kosova 2010 – 2020+

Realno prostorno planiranje na centralnom nivou postavlja infrastrukturu za prostorno planiranje i regulaciju i na lokalnom nivou. Dok su najveća raseljavanja obično iz ruralnih u urbana područja, raseljavanja proteklih godina uglavnom su se fokusirala na glavni grad, odnosno grad Prištinu.

Fotografija 1: Priština i prostiranje urbane sredine između 2000-2012-2018 godine



Gustina naseljenosti u Prištini je 900 stanovnika/km², dok je u najdubljim ruralnim područjima 50 stanovnika/km²⁷

7 Urbanistički Plan Kosova 2010-2020+

Foto 2: Prostiranje gradnje u gradu Prištini.



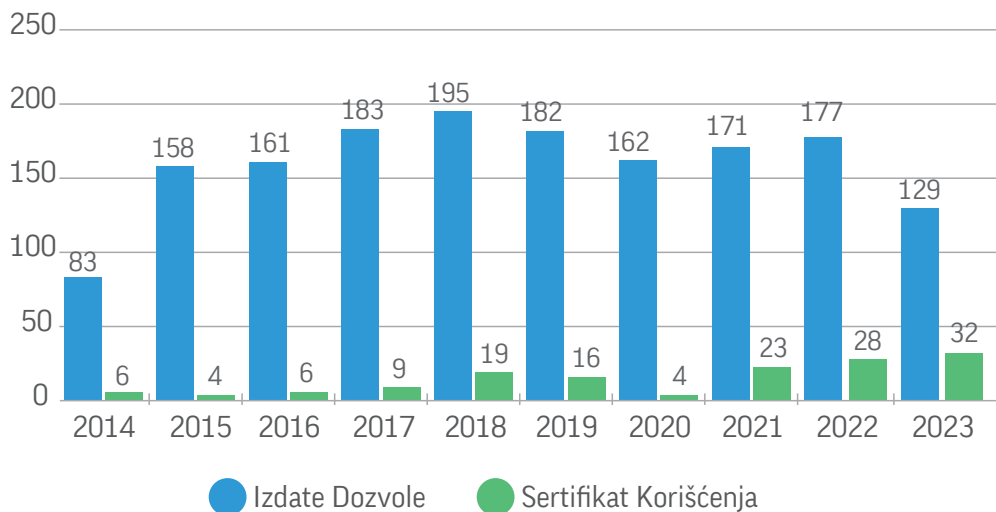
Sa gornjih fotografija vidi se znatno povećanje obima grada Prištine, gde se na prvoj fotografiji vidi neveliki obim izgradnje 70-ih godina, dok se na drugoj fotografiji vidi obim izgradnje u grada Priština poslednjih godina. Priština kao opština ima 19 definisanih Urbanih (građevinskih) zona, za koje postoje posebni regulacioni planovi (ovde su sela isključena).

Trend visoke gradnje u Urbanim sredinama u Prištini i dalje ostaje visok. Kada je reč o visokoj gradnji i njihovom kvalitetu, dva su bitna elementa na koja je uvek stavljen fokus: izdavanje građevinske dozvole i izdavanje sertifikata korišćenja.

U nastavku su prikazani podaci o građevinskim dozvolama i sertifikatima korišćenja izdatim u Opštini Priština za godine 2014-2023.

Ilustracija 1: Građevinske dozvole u poređenju sa sertifikatima korišćenja za godine 2014-2023, za sve kategorije gradnje

Broj dozvola u poređenju sa sertifikatima korišćenja u opštini Priština 2014-2023



Ukupni broj građevinskih dozvola za sve kategorije izgradnje izdate za period 2014- 2023 je 1,601 dozvola, dok za isti vremenski period izdato je samo 147 sertifikata korišćenja.⁸

Iz grafikona vidimo da je od 2018. godine povećan broj izdatih sertifikata korišćenja, ali i pored toga što se povećao broj sertifikata izdatih 2023. godine, ovi sertifikati odgovaraju dozvolama izdatim godinama, čak i pre 10 godina. Razlog za ovo povećanje može biti svest investitora i građana, jer posjedovanje ovog sertifikata omogućava investitorima da lakše prodaju stambene jedinice, dok građanima omogućava da uspostave vlasništvo i koriste ga ili kao hipoteku ili čak lakšu prodaju stambenih jedinica, odnosno ovo čini stambene jedinice sa sertifikatima korišćenja atraktivnijim za kupovinu. U različitim Evropskim zemljama postoje različite prakse u pogledu trajanja i mera koje se preduzimaju u slučaju da investitori ne dostave sertifikate o upotrebi, na primer Češka, Francuska, Italija,

⁸ Službena veb stranica Opštine Priština.

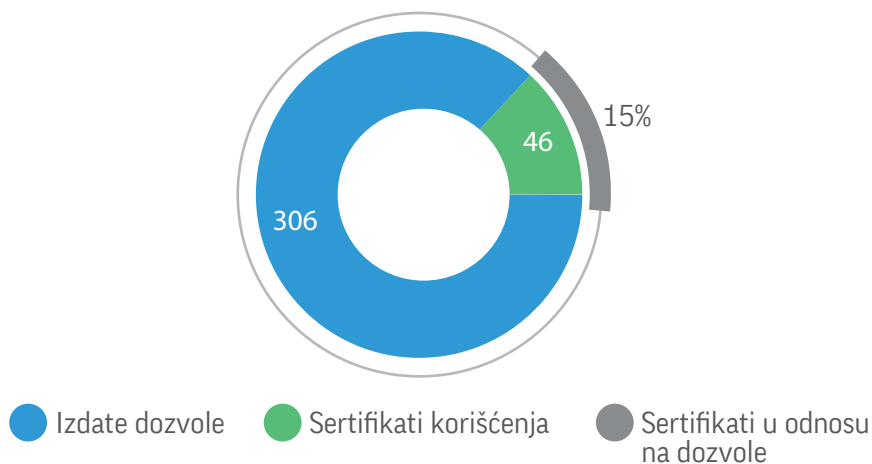
Malta, Portugal i Engleska mogu da produže rokove za posebne slučajeve, dok u drugim zemljama kao što su Bugarska i Engleska, rok se može skratiti ako ga odobre inspektori ili licencirani arhitekti. Za većinu zemalja, maksimalno vreme za dobijanje sertifikata korišćenja je osam do 12 meseci. Različite prakse kao što su oduzimanje građevinske dozvole (Belgija, Italija, Irska, Škotska), žalbe višim organima (Austrija, Portugal i Slovenija) ili čekanje odgovora (Republika Češka), primenjuju se u slučajevima kada investitorima nije dostavljen sertifikat korišćenja⁹. Kod grafikona takođe primećujemo da i broj izdatih dozvola pretrpeo porast ili pad iz godine u godinu ističući godine 2022 na 2023., ali se ovaj broj zavisi od zahteva za dozvole.

Da bismo odrazili problem malog broja izdatih sertifikata, napravili smo jednostavnu analizu u pogledu sertifikata korišćenja u odnosu na izdate dozvole samo za drugu kategoriju ili visoke zgrade.¹⁰ Tokom 2017-2021. godine izdato je 306 građevinskih dozvola, dok za ove dozvole postoji samo 46 sertifikata korišćenja. Što se tiče dozvola izdatih tokom 2022-2023. godine, nismo ih uključili u ovu analizu jer njihov završetak kao projekti zahteva vreme, stoga nisu relevantni za ovu analizu.

9 https://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB_DC24512.pdf

10 Višestambeni objekti i višestambeni objekti sa poslovnim objektima koji pripadaju drugoj kategoriji gradnje.

Ilustracija 2: Broj sertifikata o korišćenju samo za višespratnice u odnosu na izdate dozvole za 2017-2021



Ovako velika razlika u brojkama ukazuje da postoje kašnjenja i nedostaci u upravljanju procesom visokogradnje. Za svaku završenu građevinu treba da postoji i sertifikat korišćenja, koja osim što dokazuje da je objekat bezbedan i da ispunjava standarde za život u njemu, takođe građanima obezbeđuje i zakonsko pravo na imovinu.

CITY REVIEW

02

2. Cilj revizije i pitanja revizije

Cilj ove revizije je da proceni da li je Opština Priština uspostavila procedure o tome kako da se nosi sa procesom izgradnje višespratnica. Ova revizija će naglasiti da li je Opština koristila raspoložive mehanizme da obezbedi izdavanje sertifikata o korišćenju, koji su dokaz kvaliteta i bezbednosti objekata za korišćenje.

Detaljna metodologija primenjena tokom ove revizije, podpitanja, kriterijumi, delokrug i detaljan opis sistema i odgovornosti relevantnih stranaka su predstavljeni u *prilogu 1* ovog izveštaja.

Pitanja revizije

Da bismo odgovorili na cilj revizije, postavili smo sledeća pitanja:

1. Da li Opština obezbeđuje da se građevinske dozvole izdaju na efikasan i delotvoran način i u skladu sa prostornim planiranjem?
2. Da li je Opština efektivno i efikasno obezbedila da izgrađeni objekti budu visokog kvaliteta i da obezbede sigurnost za korišćenje?

Predmet ove revizije je Opština Priština, gde je izvršena revizija upravljanja celokupnim procesom visokogradnje, od uslova izgradnje, izdavanja građevinske dozvole, pregleda i izdavanja sertifikata korišćenja.

ANALIZI
E
VIZI
E

03

3. Nalazi revizije

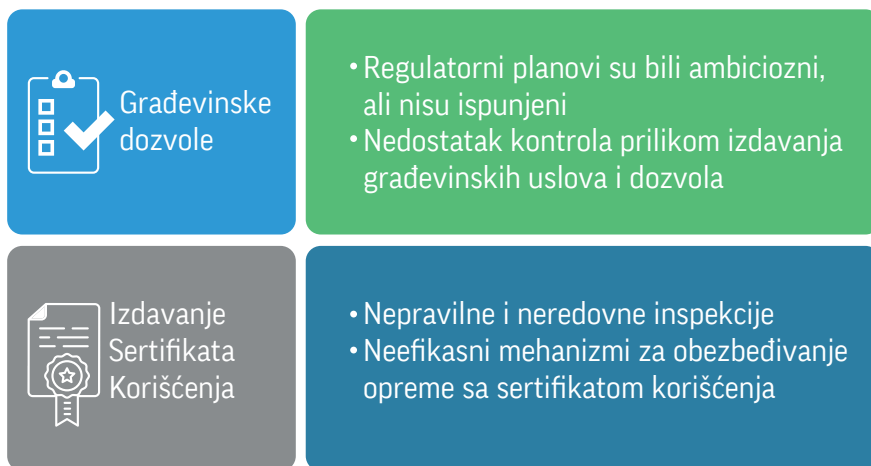
Ovaj deo sadrži nalaze revizije u vezi sa procesom izdavanja građevinskih dozvola za višespratnice u Opštini Priština. Poglavlje obuhvata aktivnosti Opštine da bude što efikasnija i efektivnija u izdavanju sertifikata korišćenja. Izvršili smo reviziju procesa od planiranja, izdavanja uslova za izgradnju, izdavanja dozvola, pregleda i izdavanja sertifikata korišćenja.

uzorke iz devet građevinskih područja, tako da je obuhvaćeno 47% površina. Iz odabranih površina odabrani su uzorci sa više kvadratnih metara, dakle, više spratova (sprata¹¹) i viših naknada za plaćanje. Takvi objekti su složeniji, pa stoga dodata vrednost od revizije može biti veća. Da bi uzorak bio što obuhvatniji, odabrani su uzorci različitih investitora.

Za procenu procesa planiranja, izdavanja građevinskih dozvola i inspekcija, analizirali smo 48 uzoraka od ukupno 477 (10%) građevinskih dozvola izdatih za period 2021-2023. Što se tiče procesa izdavanja sertifikata korišćenja, analizirali smo 15 uzoraka od ukupno 83 (18%) izdatih u 2021-2023 godini, dok su dozvole za njih izdate prethodnih godina. Odabir ovih uzoraka izvršen je analizom podataka Opštine o broju izdatih građevinskih dozvola i sertifikata korišćenja. Prvo smo analizirali koliko građevinskih površina ima u opštini Priština i koje područje ima najviše izdatih dozvola u godinama koje su predmet revizije. Odabrali smo

¹¹ Sprat je bilo koji deo nivoa zgrade sa jednim spratom koji ljudi mogu da koriste (za život, rad, skladištenje, rekreaciju itd.)

Figura 1: Strukturirani nalazi u dva dela, povezani pitanjima revizije



3.1. Proces planiranja i izdavanja građevinskih dozvola

Ovaj deo sadrži informacije o procesu urbanističkog planiranja, izdavanju uslova za građenje i postupku izdavanja građevinske dozvole.

Prikazani nalazi su podeljeni u tri dela:

- **Prvi deo** obuhvata informacije o urbanističkim planovima i njihovoj realizaciji;
- **Drugi deo** obuhvata informacije o uslovima izgradnje, načinu njihovog utvrđivanja i njihovoj nameni, kao i praćenju i efektima koji proističu iz utvrđivanja ovih uslova; i
- **Treći deo** obuhvata informacije o izdavanju građevinskih dozvola.

Urbanistički regulacioni planovi

Da bi se osiguralo da visoka gradnja pruža funkcionalnu infrastrukturu, moraju postojati konkretni, merljivi i izvodljivi prostorni planovi. Opština mora da obezbedi istinsko prostorno planiranje, odnosno dobru organizaciju i upravljanje prostorom kroz što racionalnije korišćenje za izgradnju ne haotičnog grada koji nudi mogućnosti za dobar život.

Opština Priština je izradila Urbanističke regulacione planove kojima je utvrdila glavne uslove za izgradnju. Regulacioni planovi sadrže različite i sveobuhvatne informacije kao što su: razmeštaj objekata jedan u odnosu na drugi, visina objekata, najmanja udaljenost objekata, udaljenost objekata od susednih parcela, uslovi za izgradnju drugih objekata na istoj građevinskoj parceli, broj stanovnika, broj obdaništa po broju stanovnika, broj škola po broju stanovnika, broj domova zdravlja itd.

Ovi planovi sadrže i podatke o površini građevinske parcele, indeksu korišćenja parcele, indeksu korišćenja podzemlja, opštoj građevinskoj površini, zelenoj površini, površini, stanovanju, poslovanju, gradskom prevozu, itd.

Sve ove informacije su predstavljene u ovim regulacionim planovima za svaku građevinsku zonu u Opštini Priština. Planove uglavnom sastavljaju projektantske kompanije koje je ugovorila Opština i sastavljeni su tokom godina za različita gradska naselja.

Međutim, ovi planovi su opšti i nerealni i nisu realizovani kako je planirano. To dokazuje i činjenica da je u sadašnjim zgradama povećan broj stanova u izgradnji u odnosu na planirane, da nisu planirano izgrađene infrastrukture kao što su putevi, zdravstvo, obrazovanje i javni prevoz. Planovi su opšti, jer su predviđeni npr. određeni broj škola, domova zdravlja, puteva, javnog prevoza i sl. ali ne i prostore na kojima će se graditi ili koji će kapacitet imati. Ono što ove planove čini nerealnim je činjenica da planirane usluge nisu realizovane i to se lako vidi gde je za 10 godina izgrađen samo jedan Centar porodične medicine, dok za period 2020-2024 nije izgrađen nijedan vrtić i srednja škola, štaviše, nisu preduzeti nikakvi koraci za sprovođenje plana gradskog saobraćaja vozova/tramvaja. U periodima izrade ovih planova, Opština je ovaj zadatak poverila projektantskim firmama koje je ugovorila Opština, a njihov tim je birala sama projektantska kuća. Međutim, nije urađena

nikakva studija izvodljivosti koja bi obezbedila uticaj koji će izdavanje tolikog broja građevinskih dozvola imati na ispunjenje ovih planova, kao ni na teret koji je nanet gradu. Svaki plan se pravi na osnovu volje projektantske kompanije, pošto ne postoje specifični ili merljivi standardi o tome kakav plan treba da bude. Ovi planovi se ne zasnivaju na trendu zahteva za izdavanjem dozvola ili stvarnim potrebama na terenu, jer nisu procenjene potrebe za obdaništima, školama i zdravstvenim ustanovama, a nisu obuhvaćeni ni trendovi izgradnje. Kao rezultat ovih faktora, Opština je došla u situaciju da ima opšte i nedostižne planove.

Opština nije pripremila ni osnovnu infrastrukturu za javne usluge koje su predviđene ovim planovima i koje je njena obaveza da obezbedi građanima.

Na primer, planovima su predviđeni gradsko-tramvajski vozovi u dva smera površine 7m, ali za koje ni u budućnosti nije ostavljen prostor za izgradnju jer su površine koje predviđaju ovu uslugu preopterećene visokom gradnjom za koje Opština kontinuirano izdaje građevinske dozvole. Dakle, Opština se stara da ispuni zahteve investitora za izgradnju, ali ne vodi računa o ispunjavanju elementarnih uslova, kao što su obdaništa, škole, centri porodične medicine, a još manje servis gradskih vozova, način putovanja koja ne rade nigde na Kosovu. To je zato što Opština nije posvetila isti fokus pružanju drugih usluga pored izdavanja dozvola, to se takođe može videti u planiranju budžeta tokom godina za ove usluge.¹² Na primer, Odeljenje za urbanizaciju izdaje dozvole na osnovu uslova za dobijanje građevinskih dozvola, ali Opština ne prati ovaj trend sa planiranom izgradnjom, bilo za obdaništa, škole ili čak Centre Porodične Medicine. Izdavanje građevinskih dozvola bez obezbeđenja realizacije prateće infrastrukture više se poklapa sa interesima investitora nego sa opštim interesima građana.

12 Zakon o budžetu za 2021 godinu sa projekcijama za 2022 i 2023 godinu

Tabela 1: Broj obdaništa, škola i zapošljavanje nastavnog osoblja tokom godina u Prištini¹³

	Predškolsko/ obdanište	Osnovno i niže srednje	Više srednje	Ukupno	Nastavno osoblje
2020/2021	8	52	14	74	699
2021/2022	8	50	14	72	685
2022/2023	8	49	14	71	682
2023/2024	8	50	14	72	678

Kao što se vidi u gornjoj tabeli, broj obdaništa i srednjih škola ostaje isti od 2020. godine, dok nema velike razlike u broju osnovnih i nižih srednjih škola za ove godine. Ovde se jasno vidi da se ni broj nastavnika nije povećao, naprotiv, za ove godine je bio mali pad, pa je i ovo jedan od pokazatelja da obrazovne usluge nisu povećane u skladu sa brojem izdatih građevinskih dozvola.

Tabela 2: Broj Domova Zdravlja tokom godina u Prištini¹⁴

2020-2022	1 Glavni Centar Porodične Medicine i 15 Centara Porodične Medicine,
2023	1 Glavni Centar Porodične Medicine i 16 Centara Porodične Medicine
Gjithsej	1 Glavni Centar Porodične Medicine i 16 Centara Porodične Medicine

Kao što vidimo iz gornje tabele, od 2020. godine izgrađen je samo jedan Centar porodične medicine u opštini Priština. U poređenju sa građevinama, čak ni potražnja za zdravstvenim uslugama nije ispunjena.

13 Statistike obrazovanja na Kosovu (podaci iz Agencije Statistika Kosova)

14 Razvojni urbanistički plan Prištine 2012-2022

Za izradu odgovarajućih urbanističkih regulacionih planova, oni se zasnivaju na podacima Zonske mape opštine, međutim. Karta Zona Opštine Priština još uvek nije odobrena. Uprkos njegovom neodobravanju, Opština je ugovorila projektantske kompanije za izradu Urbanističkih regulacionih planova. Karta zona bi omogućila Opštini da obezbedi da regulacioni planovi sadrže grafike, fotografije, mape i tekstove koji detaljno definišu vrstu, destinaciju, planirano korišćenje prostora i akcione mere. Zonska karta bi služila za izradu regulacionih detaljnih planova, gde bi se nalazili svi detalji o prostoru i konkretnim parcelama, pa bi bilo nemoguće odstupiti od planova.

Detaljni regulacioni planovi su urađeni samo za tri područja/naselja, gde su podaci o ovim planovima detaljni za svaku parcelu, takve planove Opština treba da izradi i za ostala građevinska područja. Što se tiče onih naselja za koje ne postoje detaljni regulacioni planovi, Opština izdaje uslove za izgradnju kojima potencijalnog investitora obaveštava šta ima pravo da gradi na parceli za koju su zahtevali.

Uslovi izgradnje

Detaljni regulacioni planovi su planovi kojima Opština reguliše svako građevinsko područje, uključujući uređenje građevinskih parcela, pristup različitim infrastrukturnim uslugama i pristup prevozu. Opština je izradila takve planove za samo tri od 19 građevinskih područja. Dakle, kao mogućnost da se za svako područje reguliše građevinska parcela, dodeljivanje zemljišta i drugi propisi, Opština potencijalnom investitoru prvo izdaje uslove za izgradnju, a zatim može da aplicira za građevinsku dozvolu. Uslovi građenja sadrže detaljnije informacije od opštih regulacionih planova i proizilaze iz njih, ali ne regulišu u potpunosti oblast kao detaljni regulacioni planovi. U uslovima građenja precizira se kome se izdaju uslovi građenja (vlasnicima i investitorima), lokacija na kojoj će se graditi (ako se dobije dozvola) i postojeće stanje parcela (površine i vrsta zemljišta) sa ukupna površina.

U uslovima izgradnje određuju se i različiti koeficijenti za tu površinu. Ovi koeficijenti su: maksimalni koeficijent iskorišćenosti katastarskih parcela za

prizemlje i podrum¹⁵, koeficijent maksimalnog iskorišćenja katastarskih parcela za podrum, koeficijent iskorišćenosti građevinskih parcela za zelene površine i koeficijent izgrađenosti. Vrednost svih ovih koeficijenata utvrđuje se u regulacionim planovima. Koeficijent zelene površine, pored vrednosti definisane regulacionim planovima za svaku građevinsku oblast, povećan je za 10-20%¹⁶, što bi uticalo na rast zelenih površina u Opštini Priština. U građevinskim uslovima svaki koeficijent obračunava se posebno i zavisno od površine parcele određuje se i površina za izgradnju.

Takođe, pod građevinskim uslovima definisani su otvoreni i zatvoreni parking prostori (po jedno parking mesto za svaku stambenu jedinicu), staze, trotoari, dečija igrališta, sportski tereni, itd.

Sa građevinskim uslovima utvrđuje se i koje parcele ulaze u nadoknadu, koje se ustupaju, koje je potrebno podeliti i koje je potrebno spojiti, a koje se vrše radi uređenja parcela pre početka izgradnje, jer trenutno Opština nema uređene sve parcele i namenu zemljišta. Sve ovo mora biti završeno pre podnošenja zahteva za građevinsku dozvolu. Međutim, tako nešto se ne dešava svaki put. Zbog toga se građevinske parcele ne uređuju na vreme, odnosno pre izdavanja građevinskih dozvola opštinski službenici posreduju između investitora i građana za prilagođavanje ovih parcela, jer investitori ne postižu uvek dogovor sa vlasnicima parcela. To je iz razloga, kako navode, da doprinesu uređenju prostora i da pravilno obaveste vlasnike parcela. Ovakva praksa, osim što predstavlja dodatno opterećenje za osoblje, ostavlja prostor i za subjektivnost u postupanju po predmetima. Opština je zamenila detaljne regulacione planove sa uslovima izgradnje i ova zamena ne daje detaljne informacije o mogućnosti izgradnje na toj parceli. Uslovi građenja daju informacije samo za konkretan zahtev investitora, a ne i detalje za konkretnu površinu, pa se uređuje samo jedna parcela bez merenja uticaja koji ista može imati na celo područje. Ovakva praksa investitoru olakšava dobijanje građevinske dozvole, ali ne sprečava haotičnu gradnju na konkretnom području.

15 Sprat zgrade koji se delimično ili potpuno nalazi na nivou zemlje

16 Odluka Predsednika br.01-031-185481 od 2015.godine.

Saglasnosti za priključenje na javne usluge

Prilikom podnošenja zahteva za uslove izgradnje, podnosilac zahteva je dužan da priloži prethodne saglasnosti¹⁷ institucija ili javnih službi, kao što su: električna energija, vodovod, kanalizacija, gradsko grejanje, ekološka saglasnost i saglasnost za zaštitu od požara. Saglasnosti moraju biti pribavljene od sledećih institucija: Kosovske Kompanije za Distribuciju Električne Energije, Regionalne Vodovodne Kompanije, Pošte, Termokos-a i Agencije za Upravljanje Vanrednim Situacijama. Međutim, dobijene saglasnosti su samo za prilagođavanje tehničke dokumentacije, ali ne i za prijavljivanje za ove usluge. Ove saglasnosti ne daju dovoljno informacija u vezi sa trajanjem niti za koju dozvolu se izdaju. Dešava se da se uz jednu saglasnost izdaju dve dozvole jer je dejstvo tih saglasnosti samo formalno. Opština prepušta davanje ovih saglasnosti na odgovornost investitora i dotičnog javnog preduzeća i nije stvorila istinsku komunikaciju i saradnju da bi razjasnila koje su njene odgovornosti u tom pogledu. Konačne saglasnosti za pružanje usluga ovih javnih preduzeća dobijaju se od investitora naknadno i opština nema nikakvih zahteva ili informacija o njima.

Svim investitorima koji su bili uzorak ove revizije date su neophodne prethodne saglasnosti za izdavanje građevinske dozvole, ali te saglasnosti ne moraju nužno omogućiti pristup javnim uslugama. Opština nema nikakav mehanizam da obezbedi da podnosioci zahteva za dozvole donesu i potvrde o mogućnosti korišćenja ovih usluga, nakon što objekat bude završen i pušten za stanovanje.

Kao rezultat toga što Opština izdaje dozvole bez obaveza investitora da obezbede pristup takvim uslugama, postoji rizik da svi stanovnici neće dobiti ove osnovne usluge, posebno one stambene jedinice koje se prodaju pre završetka izgradnje. Uz izdavanje velikog broja dozvola, dolazi i do povećanja broja objekata u različitim sredinama, a samim tim i do povećanja broja stanovnika, što direktno utiče na povećanje potražnje za uslugama tehničke infrastrukture kao što su: snabdevanje električnom energijom, vodovod, telekomunikaciona mreža, kanalizaciona mreža

17 Ova saglasnost ukazuje da lokacija na kojoj se planira izgradnja objekta ne ugrožava snabdevanje postojećih kupaca. Ova saglasnost drugim rečima ukazuje da vaša izgradnja ne utiče na infrastrukturu, održavanje i upravljanje postojećim mrežama. Dakle, ove prijave se zovu načelne/tehničke saglasnosti, jer se primaju pre početka izgradnje.

i centralno grejanje. Dakle, Opština bi morala da obezbedi da stanovnici neće biti izazvani nedostatkom takvih usluga.

Promena odredišta parcela

Opština Priština je kroz regulacione planove odredila koje parcele se mogu menjati iz poljoprivrednog u građevinsko, pošto je većina njih bila poljoprivredno zemljište pre izrade regulacionih planova. Građevinske dozvole treba da se izdaju samo za građevinsko zemljište i tek nakon što podnosioci zahteva promene namenu zemljišta. Na osnovu analize revidiranih uzoraka proizilazi da je 31 od 48 uzoraka korišćeno zemljište namenjeno za gradnju, dok je u četiri od njih namensko odredište bilo mešovito, koje obuhvata građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište i infrastrukturu, dok je u 13 uzoraka namensko odredište je poljoprivredno zemljište prema vlasničkom listu. Uprkos zahtevu da se ne gradi na zemljištu koje nije predviđeno za izgradnju, to se dogodilo. Štaviše, ove odluke prelaze na različite nivoe Opštinskih zvaničnika i svi ovi nivoi su odobrili davanje građevinske dozvole bez zahteva za promenu namene zemljišta. Prema praksi Opštine, bilo je slučajeva da je u procesu dobijanja sertifikata korišćenja promenjena namena zemljišta. Ova mogućnost je dovela do toga da službenici nisu bili dovoljno obazrivi i da ovom procesu pridaju dužnu važnost uz obrazloženje da se to može ispraviti u sertifikatu korišćenja.

Podna površina i površine u građevinskim dozvolama različite od onih u građevinskim uslovima

Uslovi građenja obuhvataju i podatke kao što su: površina unutar regulacione linije i van regulacione linije, gde su one unutar regulacione linije obuhvaćene urbanističkim regulacionim planom, dok su one izvan regulacione linije uglavnom predviđene za infrastrukturu.

Kada investitor aplicira za uslove izgradnje, on aplicira za onoliko parcela koliko je predviđeno regulacionim planom, ali negativna strana toga je što nisu sve parcele pod uslovima izgradnje regulisane regulacionim planovima. Neke od parcela predviđenih za izgradnju u uslovima izgradnje su privatne, ali je regulacionim planovima predviđeno da se koriste za javni interes. Opština, umesto da ih na vreme izvrši eksproprijaciju, ovo pitanje reguliše Odlukom Predsednika Opštine

i razmenu za ove parcele investitoru nudi dodatne stanove u vrednosti površine parcele koja se ekspropriše za javni interes. Opština je ocenila da joj je isplativiji način nadoknade dodatnim parcelama od plaćanja za eksproprijaciju parcela.

Kao rezultat ove prakse, u svim izdatim dozvolama za revidirane uzorke, dozvoljeno je više poseda nego što je predviđeno urbanističkim regulacionim planovima. S obzirom da urbanistički regulacioni plan nije podeljen na parcele, nismo uspeli da proverimo da li su sve parcele koje se smatraju parcelama od javnog interesa zaista takve. Štaviše, praksa kompenzacije višespratnih parcela postoji od 2008. godine i nije ažurirana. Shodno tome, u pet urbanih sredina koje smo revidirali, dozvoljene stambene zgrade su tri do pet spratova više od planiranih urbanističkim planovima. Ovakvo stanje je dovelo do toga da su izgrađeni objekti bez određene strukture i nisu usklađeni sa urbanističkim planovima.

Pored povećanja površine stanova u revidiranim uzorcima smo identifikovali da je došlo i do povećanja ukupne građevinske površine u građevinskim dozvolama u odnosu na one u uslovima izgradnje. U 22 od 48 revidiranih uzoraka bilo je neusaglašenosti. U nastavku su prikazani podaci za građevinske dozvole, gde postoji povećanje površine u odnosu na uslove izgradnje.

Tabela 3: Povećanje površine u građevinskim dozvolama u odnosu na uslove izgradnje

Broj	Površina po građevinskoj dozvoli (m ²)	Površina po građevinskim uslovima (m ²)	Razlika (m ²)	Povećanje površine od građevinskih uslova %
1	27,635	12,241	15,394	56%
2	26,515	14,709	11,807	45%
3	34,672	23,193	11,479	33%
4	16,300	7,680	8,620	53%
5	19,339	13,381	5,958	31%
6	42,024	37,571	4,453	11%
7	22,187	19,261	2,926	13%
8	24,471	22,628	1,843	8%

U tabeli se vidi da je promena površine u građevinskoj dozvoli u odnosu na uslove građenja u pet revidiranih uzoraka povećanje od 30% do 56%, a u tri uzorka od 5% do 15%. Takođe smo identifikovali 14 slučajeva gde je razlika manja od 4%. Ove promene su uticale da objekti nisu po urbanističkim planovima, već da imaju tri do četiri sprata više od onoga što je predviđeno urbanističkim planovima.

Posledice povećanja visine zgrada više nego što je predviđeno regulacionim planovima odnosno uslovima izgradnje utiču na povećanje potreba za saobraćajnom infrastrukturom i transportom, u promeni izgleda grada, u osvetljenju i solarizaciji zgrada, u izazovima vezanim za bezbednost i opstanak u slučaju vanrednih situacija, itd.

Kašnjenje u izdavanju građevinske dozvole

Nakon izdavanja uslova za izgradnju, sledi ispunjavanje uslova za dobijanje građevinske dozvole. Opština je procenila da je optimalno vreme za donošenje odluke o izdavanju građevinske dozvole 45 dana od dana podnošenja zahteva. Opština bi u ovom roku morala da odgovori investitoru u vezi sa davanjem saglasnosti na zahtev za građevinsku dozvolu. I pored ovog roka koji je postavila sama Opština, on nije ispoštovan. Identifikovali smo kašnjenja u svim revidiranim uzorcima.

Tabela 4: Kašnjenja u izdavanju dozvola tokom perioda 2021- 2023

Period kašnjenja	Numri i vendimeve të vonuara
Do 3 meseci	10
preko 3 do 6 meseci	14
Preko 6 do 12 meseci	12
Preko 12 do 18 meseci	7
preko18 do 24 meseci	4
preko 24 do 30 meseci	1
Ukupno	48

Kao što se vidi, najveći broj kašnjenja u odlučivanju za građevinske dozvole je do godinu dana, ali ima slučajeva da kašnjenje i do dve i po godine.

Uzroci ovih kašnjenja povezani su sa ograničenim ljudskim kapacitetima i nesrazmernom raspodelom posla među postojećim službenicima. Nedostatak pisane procedure o tome u kom trenutku i kada prijava treba smatrati odbijenom takođe je doprinela ovim kašnjenjima. Isto tako, nedostatak funkcionalizacije e-Dozvole čak i za drugu kategoriju građevina je onemogućio da se identifikuje u kojoj karici procesa dolazi do glavnih kašnjenja.

U našoj analizi proizilazi da su revidirani uzorci za razmatranje zahteva za izdavanje građevinskih dozvola podeljeni na osam službenika. Ovih osam službenika, pored uzoraka koje smo revidirali, pregledali su i druge zahteve za građevinske dozvole i obavljali druge poslove i odgovornosti. U tabeli su prikazani podaci o broju zahteva za dobijanje dozvole za svakog službenika tokom 2021-2023. godine, kao i drugi poslovi obavljani u ovom periodu.

Tabela 5: Raspodela osoblja u poređenju sa zahtevima za odsustvo i druge poslove 2021-2023.

Službenik	1	2	3	4	5	6	7	8	Ukupno
Broj izdatih građevinskih dozvola ¹⁸	47	23	16	97	19	29	10	2	243
Ostale dužnosti i odgovornosti ¹⁹	288	115	221	455	237	236	110	48	1,710
Ukupno	335	138	237	552	256	265	120	50	1,953

U tabeli iznad se vidi da je funkcioner koji je razmatrao najveći broj zahteva (97) za izdavanje građevinskih dozvola imao i najviše ostalih poslova i odgovornosti (455), dok je službenik sa najmanjim brojem dužnosti razmotrio dva zahteva za građevinske dozvole i 48 drugih dužnosti i odgovornosti. Dok je drugi po redu, po

18 Broj građevinskih dozvola za drugu kategoriju obuhvativši i broj revidiranih uzoraka.

19 Zahtev za razmatranje građevinskih uslova, zahtev u vezi sa dopunu izmenu uslova u građevinskih dozvola, zahtev za promenu namene vlasništva, žalbe, itd.

broju zahteva za dozvolu, pregledao manje od polovine onog sa najvećim brojem. Oni službenici koji su razmatrali manje zahteva za građevinske dozvole takođe su obavljali manje poslova i drugih odgovornosti u poređenju sa službenicima koji su pregledali više zahteva za građevinske dozvole i takođe su obavljali druge poslove i odgovornosti. Podatke o rasporedu subjekata i drugim dužnostima i odgovornostima dostavila nam je Opština, gde je izneta informacija o vrsti posla i o tome ko je odgovorno lice. Ova analiza pokazuje neproporcionalnu raspodelu dužnosti među odgovornim opštinskim službenicima.

Raspodela predmeta nadležnim službenicima ne vrši se po nekim određenim kriterijumima ili unapred utvrđenom postupku, već prema ličnoj proceni rukovodioca jedinice. Da je raspodela zahteva za građevinske dozvole vršena proporcionalno, to bi značilo da bi u proseku jedan službenik razmotrio oko 30 zahteva u periodu 2021-2023, tako da ne bismo imali razliku od oko 5000% između službenika sa najvećim brojem razmotrenih zahteva kod službenika sa najmanjim brojem razmotrenih zahtevima. Ali tokom razgovora sa nadležnim službenicima, videli smo da su oni bili saglasni sa ovom raspodelom i nije bilo nezadovoljstva.

Odbijanje/odobrenje građevinskih dozvola

Odbijanje zahteva za građevinsku dozvolu može se izvršiti kada je stranka obaveštena da stvar nije završena, dat joj je rok od 15 dana da se završi, ali nije završena. Ovakvu praksu Opština ne poštuje, jer je stranci dozvoljeno da promeni/dopuni dokumentaciju kao što su: ugovori sa stanovnicima ili drugim investitorima, uređenje građevinskih parcela, promena namene nepokretnosti, promene koje mogu nastati do završetka gradnje. dokumentaciju nakon roka od 15 dana.

Tokom revizije utvrdili smo da je broj odbijenih predmeta veoma mali, jer opštinski službenici ne poštuju administrativne procedure i odugovlače proces kompletiranja dokumentacije preko dozvoljenog roka. U slučaju odbijanja predmeta, vraća se na početnu tačku i investitor se mora još jednom prijaviti sa svom dokumentacijom, stoga službena lica da izbegnu obavezu da ga proveravaju od početka, primaju dokumenta od investitora i nakon isteka roka.

Službenici primenjuju ovu praksu kako bi olakšali proces prijavljivanja investitorima, ali u isto vreme ova praksa čini da se broj predmeta u postupku za zvaničnika

čini veći. Prijave sa početne tačke i one u procesu kompletiranja dokumentacije za dobijanje dozvole ne zahtevaju isto vreme niti posvećenost. Štaviše, nova prijava u slučaju odbijanja znači da se službenik koji se bavi predmetom može promeniti, pa bi se tačno znalo koliko predmeta se očekuje od službenog lica.

Od ukupno 48 revidiranih uzoraka, Opština je za tri odbila zahtev za građevinsku dozvolu. Iako je u većini uzoraka bilo kašnjenja u plaćanju rata za poreze i naknade, Opština je odbila samo jedan zahtev. Ovo pokazuje nedoslednost Opštine u rešavanju zahteva za građevinske dozvole. Druga dva slučaja odbijanja odnosila su se na promenu organizacionog plana i bezbednosnih mera u toku izgradnje, zahtev investitora, gde je Opština odlučila da odbije građevinsku dozvolu i traži od investitora da podnese zahtev od početka i treći odbijeni predmet se odnosio na nadoknadu privatne imovine koja je regulacionim planovima namenjena opštem interesu. Odbijeni slučajevi su bili iz razloga neispunjavanja uslova u uslovima izgradnje, ali je bilo i drugih slučajeva da ovi uslovi nisu ispoštovani, ali su izdate građevinske dozvole, kao konkretan primer dozvole gde nije bila namena zemljišta promenjena pre dobijanja dozvole.

Znači, Opština nije primenila isti kriterijum za odbijanje, iako su svi uzorci imali osnova da budu odbijeni, ističući da nijedan nije završen i na vreme.

3.2. Proces izdavanja sertifikata o korišćenju

U ovom delu smo tretirali proces inspekcije izdatih dozvola, odnosno inspekcija u toku izgradnje, uključujući i proces davanja sertifikata korišćenja. Ovi koraci dolaze nakon što stranka dobije građevinsku dozvolu i spremna je za početak građevinskih radova.

Nalazi u ovom poglavlju su podeljeni na dva dela:

- **U prvom delu**, se vrednuju mehanizmi koje Opština ima za praćenje procesa izgradnje i oblik inspeksijskog nadzora.²⁰

²⁰ Inspekcija podudaranja gradnje sa građevinskom dokumentacijom, kodom građevine i tehničkim propisima na snazi.

Da bismo procenili ovaj proces, odabrali smo 48 uzoraka građevina za koje su dobijene građevinske dozvole u periodu 2021-2023 i koje su trenutno u izgradnji. Međutim, od ovih 48 uzoraka, opština nam je dostavila dosije za samo 42, dok nam za ostalih šest nije dostavila podatke, iako smo ih stalno tražili, nismo dobili odgovor, dakle svi statistički podaci u ovom poglavlju nalaza odnose se na 41²¹ subjekt koji smo revidirali. Prema Zakonu br. 05/L-055 Za Generalnog Revizora i Nacionalnu Kancelariju Revizije Republike Kosovo, član 25 (pravo prikupljanja informacija), tačka 2. i 2.2, ističe se da: Generalni Revizor ili lice koje on/ona ovlasti : ima slobodan i pun pristup reviziji, u bilo kom razumnom vremenu, imovini ili dokumentima bilo na papiru ili u elektronskom obliku. Iako dosije za šest uzoraka procesa inspekcije nisu dostavljeni, to nije sprečilo revizora da dođe do čvrstih zaključaka.

- **U drugom delu**, ocenjuje se proces dobijanja sertifikata o korišćenju²² i načina na koji se izdaju sertifikati o korišćenju nakon završetka građevinskih radova.

Da bismo procenili ovaj proces, odabrali smo 15 uzoraka od 83 objekta koji su opremljeni sertifikatima ili korišćeni tokom perioda revizije 2021-2023.

Inspekcije u svakoj fazi izgradnje

Uprava za inspekciju pri Opštini Priština mora da pregleda sve faze izgradnje i da osigura da je gradnja u skladu sa uslovima dozvole za izgradnju. Opština takođe mora imati uspostavljen mehanizam nadgledanja sistema inspekcije. Inspektori moraju da obezbede da li je dozvoljena gradnja objekta za koje je data dozvola da su samo objekti za koje je utvrđeno da nema nepopravljivih nepravilnosti koje rizikuju stabilnost objekta, stabilizaciju susednih izgrađenih objekata ili ugrozi živote ljudi. U slučajevima kada postoje odstupanja od projekta, onda se nosiocu građevinske dozvole zahteva da ukloni odstupanja u razložnom roku, kako je predviđeno od građevinske inspekcije.

21 Javno Stambeno Preduzeće nije dalo analizu jer je istom odložena dozvola.

22 Dokument izdat od nadležnog organa koji potvrđuje podudaranje građevine sa građevinskom dokumentacijom i primenjeni građevinski kodovi koji pokazuje da je građevina pogodna za korišćenje.

Inspekcijski nadzor realizacije koraka izgradnje, pri čemu svaki od ovih koraka ima nekoliko faza inspekcije:

- **Prvi korak** gde se izvode građevinski radovi ispod nivoa zemlje, uključujući: dubinu temena građevinskog objekta (zakopavanje), upotrebu izolacije, cevi, uzemljenja, podzemnih kablova i materijala prema projektu.
- **Drugi korak** gde se građevinski radovi izvode iznad nivoa zemlje, uključujući: betonske konstrukcije, metalne konstrukcije, drvene konstrukcije i zidanje.
- **Treći korak** obuhvata elektro, hidrotehničke i mašinske instalaterske radove.
- **Četvrti korak** gde se vrši finalna inspekcija koja se realizuje za zahtevom vlasnika dozvole. Ova faza se inspektuje nakon nadzora završetka realizacije celog građevinskog projekta, dok nakon završetka inspekcijskog nadzora je izdavanje sertifikata korišćenja.

Nakon dobijanja građevinske dozvole, stranka ima rok od godinu dana za početak izgradnje. Međutim, ne svaki put investitori započnu radove u ovom roku, a Opština nema mehanizam koji prati ili obavezuje investitora da počne i nastavi sa izvođenjem radova. Kao rezultat toga, postoje slučajevi kada investitor započne radove sa samo jednim delom opreme (npr. bagerom) na gradilištu i ne nastavlja radove na neodređeno vreme.

Dok u onim slučajevima kada investitor započne radove u roku od godinu dana kako je predviđeno i obavesti Opštinu o početku radova, tada mora da počne inspekcijski nadzor. Investitori obavestavaju Opštinu nakon svake faze izgradnje da je odgovarajuća izgradnja završena, tako da se može izvršiti inspekcija te faze pre nego što se pređe na izgradnju sledeće faze. U slučaju da Opština ne odgovori u roku od sedam dana od momenta obaveštenja investitora, isti vrši inspekcijski nadzor posredstvom tima za građevinski nadzor, utvrđenog propisom o inspekcijskom nadzoru. Ovakvu praksu vršenja inspekcijskog nadzora od strane samog investitora i Opština je sproveda zbog nedostatka kapaciteta i uštede vremena. Ovakav način prenošenja prava na vršenje inspekcijskih nadzora od strane investitora određen je Administrativnim uputstvom br. 05/2017 za Inspekcijski Nadzor i Postupak Izdavanja Sertifikata Korišćenja, izdat od strane Ministarstva Životne Sredine, Prostornog Planiranja i Infrastrukture (ranije Ministarstvo Životne Sredine i Prostornog Planiranja). Međutim, ovaj regulisani oblik inspekcijskog nadzora ne

sprečava Opštinu da vrši inspekcijske nadzore kad god želi, gde želi i pregleda svaki korak izgradnje.

Međutim, Opština može da vrši nadzor nad načinom na koji investitori sprovode inspekcije. Na ovaj način, iako opština nije u mogućnosti da vrši građevinske inspekcije, može kontinuirano da prati nadzorne poslove investitora, čime se uveri da se izgradnja odvija prema projektu i bez odstupanja. Ovo se može uraditi redovnim prikupljanjem izveštaja inspekcijskog nadzora koje investitor sačinjava tokom pregleda faza izgradnje kao što su: obrazac inspekcije, fotografije, laboratorijska ispitivanja materijala korišćenih za izgradnju dotične faze, geodetska merenja itd. Uvidom u te izveštaje, Opština može da vidi da li su radovi u skladu sa projektom izgradnje i omogući investitoru da pređe u sledeću fazu izgradnje.

Građevinski nadzor uglavnom vrši investitor, ali su retki slučajevi da opštinski inspektori obilaze gradilište i bez zahteva investitora. To znači da ne postoji standardizovan proces u kojim slučajevima i iz kojih razloga se ove posete vrše.

Od 41 revidiranog uzorka, dokazali smo da proces nadzora izgradnje od strane investitora nije efikasan, jer nisu svi investitori imali stručne timove i poštovali odgovarajuće korake za nadzor izgradnje.

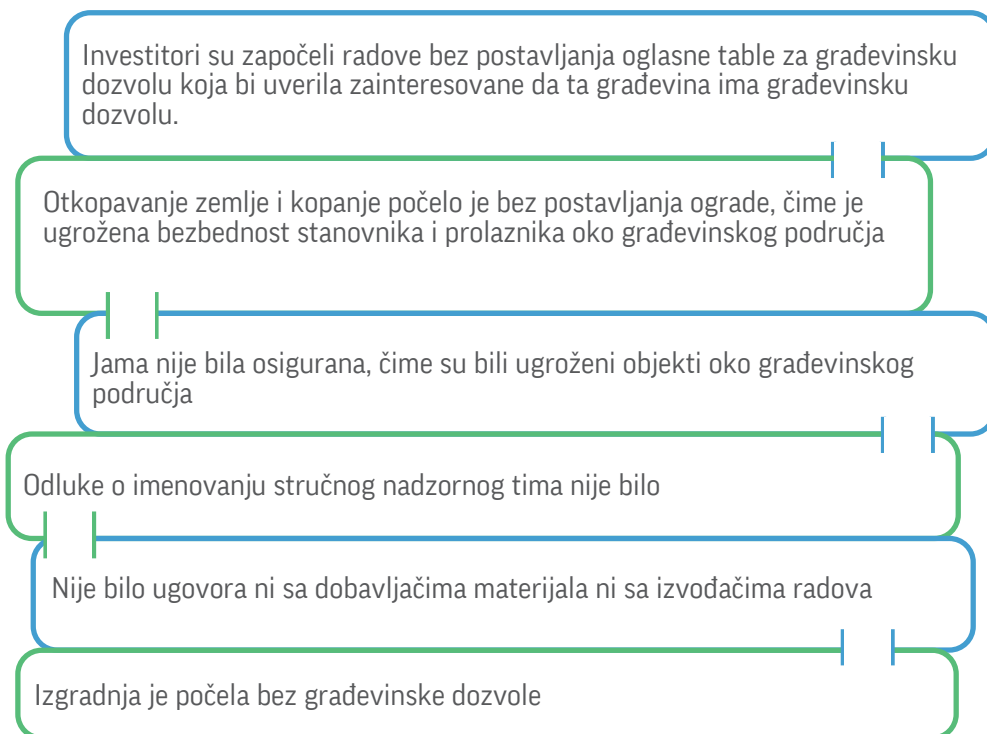
- Samo u osam predmeta doneta je odluka o imenovanju stručnog nadzornog tima, dok u 33 slučaja nije doneta odluka o imenovanju nadzornog tima. Opština nije kontinuirano pratila nadzorne poslove koje je investitor obavio i nije osigurano da je investitor angažovao nadzorne timove da izvrše inspekciju faza izgradnje.
- U tih osam slučajeva gde je doneta odluka o imenovanju nadzornog tima, samo u četiri slučaja ova odluka je bila za ceo nadzorni tim faza izgradnje, dok je u ostala četiri slučaja odluka bila samo za rukovodioca gradilište. Takođe u dosijeu nema čak ni diploma ovog tima, što znači da nije poznata njihova stručna sprema i stručni kapacitet za nadzor ovako složenih konstrukcija.

Imenovanje ovakvih timova ne obezbeđuje potpunu nezavisnost i postoji rizik od direktnog sukoba interesa, pa nadzor koji je ugovorio građevinar ne može da zameni nadzor koji sprovodi Opština kao nadležna i odgovorna institucija za inspekciju i nadzor. Takođe, nadzor nad inspekcijskim nadzorom od strane samo

jednog opštinskog inspektora ugrožava stručni nadzor svih faza izgradnje, zbog nedostatka raznovrsnih stručnih veština potrebnih za svaku fazu izgradnje.

Od 41 revidiranog uzorka, samo u sedam slučajeva Opština je izvršila inspeksijski nadzor bez zahteva za uvid investitora. Ovi pregledi su vršeni samo za građevine ispod nivoa zemlje, ali ne i za one iznad nivoa zemlje.

Iz zapisnika ovih inspekcija istaknuta su dosta važna pitanja za izgradnju, kao što su:



Činjenica da su sva ova pitanja utvrđena uvidom u samo sedam slučajeva govori o značaju i neophodnosti redovnih i stručnih inspekcija. Iz ovih poseta investitorima je naredeno da obustave radove dok se ne ispune uslovi, ali ovaj nalog nije svaki put poštovan.

Ovako mali broj inspekcija od strane Opštine je rezultat nepostojanja efikasnih mehanizama za planiranje inspekcija, velikog broja objekata u odnosu na ljudske kapacitete (inspektore), nepostojanja strategije koja se odnosi na inspekcije tokom svih faza izgradnje i nedostatak građevinskog kodeksa²³ koji bi jasno i tačno definisao uloge i odgovornosti svih strana uključenih u proces. Štaviše, prenošenje nadležnosti inspekcija na investitora stvorilo je pogodnost da Opština ne bude dovoljno uključena u ove procese i da istovremeno ne preuzima odgovornosti koje im pripadaju.

Plan inspeksijskog nadzora i raspored inspektora za inspeksijski nadzor

Da bi inspekcije bile sveobuhvatne, one moraju biti dobro planirane i uključivati analizu slučajeva sa davanjem prioriteta onima koji su složeniji ili imaju veću gustinu izgradnje. Ova analiza rizika bi pružila mogućnosti da se sve građevine uključe u planiranje za inspekciju i istovremeno prate standard za inspekciju.

Pored inspeksijskog nadzora nad objektima, Opština ima i druge poslove koje obavlja, kao što su: inspeksijski nadzor nad drugim kategorijama građevina, renoviranja, rušenja, postupanje po žalbama bilo koje vrste u vezi sa građenjem itd. Sve ove aktivnosti se odvijaju u različitim urbanim i ruralnim oblastima Prištine i građevinski inspektori u okviru Opštine su odgovorni za sve ove inspekcije.

Dosadašnja praksa inspeksijskog nadzora koju Opština koristi za pregled visokih objekata (II kategorija objekata) podrazumeva angažovanje inspektora koji ima obavezu da pregleda sve građevinske aktivnosti koje se odvijaju na konkretnom građevinskom području. Izgradnja je trenutno fokusirana na neke specifične građevinske oblasti, tako da su inspektori angažovani u ovim oblastima zauzetiji od inspektora angažovanih u drugim građevinskim oblastima. Ovo iz razloga što Opština nema plan inspeksijskog nadzora koji bi obuhvatio kriterijume za inspeksijski nadzor, pojedine faze inspekcije, plan raspodele predmeta inspeksijskom osoblju, niti kriterijume za dodelu oblasti inspektorima. Razlog zašto takav plan nije napravljen, smatraju inspektori, leži u nemogućnosti da se predvide sve potrebe

23 Tehnički standardi EU, najbolja međunarodna praksa, zaštita javnog zdravlja, opšta bezbednost i dobrobit, tehnički zahtevi gradnje, pravila za uštedu energije.

za inspekcijskim nadzorom, a samim tim i njihova koordinacija sa inspektorima. Međutim, Opština se nije potrudila da napravi makar generalni plan gde bi navela kriterijume na osnovu kojih bi dala prioritet inspekcijama u skladu sa kapacitetima. Ovaj plan bi služio za proporcionalnu raspodelu inspektora sa brojem izdatih dozvola, olakšao bi opterećenje inspekcija za svaku fazu izgradnje i podelu ostalih poslova koje su inspektori zaduženi. Ovim planom bi se utvrdio i broj neophodnih i neophodnih pregleda svake faze izgradnje kao i vreme za pregled.

Analizirali smo broj zaposlenih u građevinskoj inspekciji u Opštini Priština, broj izdatih dozvola i njihovu raspodelu inspekcijskom osoblju. U okviru građevinske inspekcije u Opštini Priština trenutno radi 10 inspektora, ne uključujući načelnika sektora. Angažovani profili su: arhitekta i građevinski inženjer (konstruktivni smer i hidro smer).

Tabela 6: Broj inspekcijskog osoblja i broj građevinskih dozvola za drugu kategoriju za period 2021-2023.

Broj inspekcijskog osoblja i broj dozvola za visokogradnju	
Broj dozvola koje se odnose na višespratnice (2021-2023)	200
Ukupan broj inspekcijskog osoblja	10
Ukupan broj dozvola po inspekcijskom osoblju	20

Iz gornje tabele vidimo da je ukupno izdatih građevinskih dozvola za drugu kategoriju za 2021-2023. godinu je 200, dok je ukupan broj inspektora 10. Tokom ovog perioda došlo je do pomeranja broja zaposlenih u inspekciji, ali ih je u proseku bilo osam. Ovo su podaci koje su nam dostavili nadležni službenici. Ukoliko bi se izvršila raspodela nadzora nad inspekcijskim nadzorom od strane investitora srazmerno, opštinski inspektor je odgovoran za 20 građevinskih dozvola. Dok se distribucija predmeta zasniva na građevinskim područjima, neki inspektori imaju više predmeta od drugih, jer se građevinske dozvole izdaju za jednu oblast više od drugih u određenim periodima.

Svaka od ovih dozvola ima različite građevinske projekte koji mogu uključivati jedan ili više izgrađenih objekata, ne isključujući građevinske komplekse. Za svaki od ovih objekata potrebne su inspekcije za četiri koraka izgradnje, a to su: izgradnja

ispod nivoa zemlje, iznad nivoa zemlje, instalacije i završni pregled. To znači da je za pregled samo jednog građevinskog projekta potreban značajan broj inspekcija.

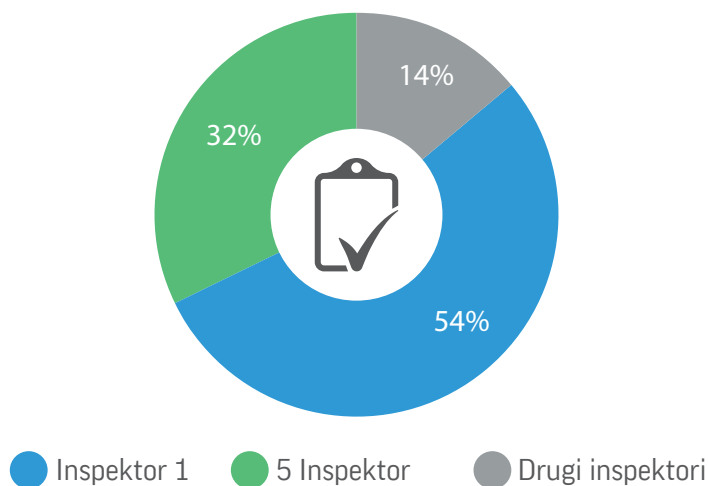
Da bismo procenili posvećenost inspektora i da bismo izveli broj faza izgradnje koje je potrebno pregledati, uradili smo analizu na osnovu revidiranih uzoraka. Analiza je napravljena za broj inspeksijskih nadzora neophodnih za drugi korak, dok za ostale korake izgradnje nismo uspjeli da uradimo takvu analizu, jer nam Opština nije dostavila informacije i dokaze za inspekcije u drugim fazama izgradnje.

Analizirali smo obrasce²⁴ koje je popunio investitor, gde je, na primer, za nadzemnu izgradnju, za projekat sa dve zgrade od 12 spratova, potrebno 40-50 pregleda. Na osnovu ove prakse, procenjuje se da bi za inspeksijski nadzor 20 subjekata od strane svakog inspektora samo u svim fazama izgradnje drugog koraka trebalo da se izvrši 800-1000 inspeksijskih nadzora u periodu 2021-2023. To znači da bi u roku od godinu dana inspektor samo za nadzor nadzemnih objekata morao da izvrši 265 do 330 inspekcija, ne uključujući druge dužnosti i odgovornosti.

Pored toga, iz revidiranih uzoraka uočeno je da raspodela dozvola inspektorima nije proporcionalna, pri čemu je od 41 slučaja koji je bio revizijski uzorak, 22 predmeta dodeljeno samo jednom inspektor, 13 ostalih predmeta je dodeljeno još pet inspektora., dok za još šest slučajeva nema podataka o odgovornom osoblju. Tako je jednom inspektor stavljen na teret više od 50% predmeta, dok je devetorici dodeljeno manje od 50% predmeta.

24 Dodatak 4b predstavljen u AU MSPP 05/2017 za inspeksijski nadzor.

Grafikon 3: Raspodela predmeta inspektorima



Pored toga što predmeti nisu proporcionalno raspoređeni na inspektore, pri raspodeli predmeta nije uzeta u obzir specifičnost ili složenost građevinskih projekata za ove predmete.

Takav oblik raspodele predmeta utiče na preopterećenost pojedinih inspektora i može uticati na smanjenje kvaliteta inspeksijskih nadzora.

Isti inspektor je odgovoran za pregled svih faza izgradnje

Izgradnja kao ciklus je podeljena u četiri koraka, pri čemu u svakom od ovih koraka postoji nekoliko različitih faza inspekcije koje su dodeljene za nadzor samo jednom inspektor. Isti vrši preglede za kompletan projekat sa svim njegovim fazama izgradnje, iako je ovaj inspektor profilisan samo za jedan od građevinskih projekata, a ne za sve.

Na primer, inspektor može imati neku od kvalifikacija: arhitektura, građevinarstvo, hidro i sl., ali je odgovoran za pregled građevinskih radova kao što su: dubina temelja građevinskog objekta (ukopa), upotreba izolacije, cevi, uzemljenje, podzemni kablovi i materijal prema projektu, betonske konstrukcije, metalne konstrukcije, drvene konstrukcije, zidane kao i električne i vodovodne instalacije.

Odnosno, inspektor sa specifičnom stručnom spremom je odgovoran za pregled celokupne konstrukcije. U sledećoj tabeli je prikazan broj inspeksijskog osoblja i trenutno angažovani profili, a to su: arhitekta i građevinski inženjer (konstruktivni smer i hidro smer).

Tabela 7: Trenutni profili inspektora

Stručna obuka i broj inspeksijskog osoblja	
Arhitektura	4
Građevina – smer Konstrukcija	5
Građevina - Hidro smer	1
Ukupan broj inspektora	10

Štaviše, inspektori, osim što imaju različite profile, nemaju ni obuku ni sertifikate koji bi omogućili da unaprede svoje znanje i stručnu spremu za druge inspeksijske specifičnosti.

Do takve situacije je došlo kao rezultat nedostatka građevinskog kodeksa, koji bi jasno definisao korake inspekcije, uključivanje različitih profila u svaku fazu izgradnje i kako dokumentovati ove inspekcije.

Takođe, pored nepostojanja propisa o gradnji, Opština nije sastavila standardnu proceduru kojom bi definisala praktične korake koje bi inspektori morali da prate. U nedostatku takvog dokumenta koji bi se mogao koristiti kao vodič, Opština nema standardizovane inspekcije za sve relevantne faze izgradnje.

Opština takođe ne obavezuje investitora da obezbedi dinamički plan koji odražava završetak radova, plan koji bi pomogao Opštini da osmisli planove i strategije inspekcije kombinovanjem raspoloživih kapaciteta sa projektima. Inspekcija projekta od strane samo jednog profila inspektora i veliki broj inspekcija po inspektoru, rizikuje da se zbog nedostatka vremena ne pregledaju sve konstrukcije i da se ne obezbedi potreban kvalitet (prema projektu).

Nema podataka u kojoj je fazi izgradnja.

Opština je dužna da obezbedi da za sve građevinske objekte za koje je izdala građevinsku dozvolu, u momentu njihovog završetka, izda i upotrebnu potvrdu pre puštanja objekta u funkciju.

Opštine Kosova imaju na raspolaganju elektronski sistem koji se zove sistem za pregled dozvola i namenjen je za evidentiranje svih informacija o dozvoli, počev od zahteva za uslove izgradnje, zahteva za građevinsku dozvolu, inspekcija i drugih relevantnih informacija. Ovaj sistem omogućava javnosti pristup praćenju razvoja i pregledu ovih procesa. Međutim, Opština Priština ne koristi ovaj sistem za upravljanje obradom građevinskih dozvola za drugu kategoriju, jer nije ocenila da su podaci koji se nalaze u ovom sistemu odgovarajući i dovoljni. Međutim, korišćenje elektronskog sistema je daleko pouzdanije od trenutnog oblika koji se koristi (Exel platforma).

Opština Priština ima internu praksu za evidentiranje inspeksijskih aktivnosti, gde u Platformi (Exel) beleže informacije o: vrsti građevine, zahtevima za inspekciju i kada je ovaj zahtev adresiran, ili da li je izrečena novčana kazna. Međutim, ovi podaci se ne mogu dovesti u vezu sa brojem izdate dozvole i nemoguće je pratiti hronologiju pregleda građevinske dozvole od početka izgradnje do završnog pregleda, a da se ne isključuje činjenica da ova platforma ne pruža sigurnost čak ni za podatke smeštene u njemu, jer se mogu promeniti u bilo kom trenutku. Štaviše, podaci koji se vode u ovom obrascu ne daju informacije o fazi u kojoj je izgradnja, odnosno koji su to objekti koji se grade, u kojima su završeni građevinski radovi, u kojima su stanari počeli da stanuju, itd.

Druga činjenica je da Opština nema informaciju o tome kada će biti završen građevinski projekat nakon dobivanja dozvole, a to je da ne obavezuje investitore da donesu dinamički plan, pa stoga ništa ne preduzima ni kada projekti traju godinama. Opština ne može ni da prati da li su i kada započeti građevinski radovi nakon izdavanja građevinske dozvole, iako od momenta izdavanja dozvole investitor ima rok od godinu dana da počne sa izvođenjem radova, nakon tog roka dozvola postaje nevažeća.

Zbog toga što se podaci ne evidentiraju u sistemu inspekcije za izdavanje dozvola ili nedostatak informacija o tome u kojoj fazi izgradnje se nalazi određeni objekat,

takođe otežava pravilno planiranje ili određivanje prioriteta inspekcija. Štaviše, nedostatak podataka povećava rizik od izgradnje objekata koji nisu u skladu sa projektom, a Opština smatra da je nemoguće da interveniše pre nego što se građanima nanese nenadoknadiva šteta. Ovo je posebno važno u slučajevima kada su radovi ispod nivoa zemlje (npr. klizišta, osiguranje građevinske jame i sl.). Ovo sprečava Opštinu da preduzme mere protiv investitora u cilju otklanjanja ovih nepravilnosti koje mogu nastati tokom izgradnje. Značaj posedovanja ovih informacija, a samim tim i razvoj inspeksijskih nadzora na redovnoj osnovi i na osnovu informacija, uočili smo iz naše posete gradilištu za pet izdatih dozvola.

Iz ovih poseta smo dokazali da ni u jednom slučaju nisu postavljene građevinske ograde, u četiri slučaja nije postavljena oglasna tabla sa brojem i detaljima građevinske dozvole, a u jednom slučaju radovi još nisu počeli iako građevinska dozvola izdata pre dve godine (gde je dozvola produžena posle prve godine). Ovaj podatak nije mogao biti potvrđen dokumentacijom koju nam je Opština dostavila, ali su oni identifikovani tokom naše posete.

Slika 3: Postojeće stanje objekata u izgradnji (nema ograde, nema oglasne table i radovi nisu započeti).



Sa gore prikazanih fotografija, na prvoj fotografiji se vidi da gradnja još nije počela, takođe u svim slučajevima ne postoje ograde i informativna tabla sa brojem građevinske dozvole i nacrtom i detaljima građevinskog projekta.

Inspektori nisu bili efikasni u odgovaranju na zahteve za inspekcijskim nadzorom

Opština je dužna da, nakon zahteva za uvid od vlasnika građevinske dozvole, izvrši pregled izgrađenih faza u optimalnom roku, a najkasnije sedam dana od dana prijema zahteva.

Nakon završetka svake faze izgradnje, investitor obaveštava Opštinu kako bi ona izvršila inspekcijski nadzor te faze. U slučajevima kada Opština u roku od sedam dana ne izađe na uvid u izgrađenu fazu, omogućava investitoru da pristupi uvidaju od strane tima koji je investitor angažovao. Bez obzira na to koji oblik inspekcijskog nadzora Opština sprovodi, ona mora da obavesti investitora u navedenom roku, iz razloga što investitor može da nastavi sa izgradnjom narednih faza. Međutim,

Opština nije ispoštovala rok za odgovor. Naišli smo na različite situacije u 41 revidiranom uzorku.

- U 24 slučaja od 41 revidiranog uzorka, nosilac dozvole je zatražio uvid u fazu izgradnje, ali je samo u jednom slučaju Opština reagovala na vreme. U ostalih 21 slučaja, odgovor iz Opštine je kasnio sa osam do 71 dan. Dok u druga dva slučaja Opština uopšte nije odgovorila na zahtev za inspekciju.
- U 17 drugih slučajeva, vlasnik dozvole nije podneo zahtev za fazni inspekcijski nadzor Opštini, obavljajući inspekcijski nadzor, a da uopšte nije obavestio Opštinu, dok ona nije preduzela nikakve korake u vezi sa tim.

U sledećoj tabeli predstavili smo vreme potrebno Opštini da vrati odgovore za uvid u faze izgradnje, tražeći od nosilaca dozvola da nastave sa samim inspekcijama, a kao što se vidi, većina slučajeva kasni između osam i 60 dana. U tabeli su prikazani i slučajevi kada nosioci dozvola uopšte nisu podneli zahtev/obaveštenje za uvid u fazu izgradnje, kao i slučajevi kada Opština nije odgovorila na ove zahteve.

Tabela 8: Odgovori na zahteve investitora za inspekciju

Opis	Dani	Zahtev za inspekciju
Kašnjenje u odgovoru na zahteve inspekcije	Na vreme	1
	8-15	7
	16-30	6
	31-60	7
	<60	1
Nije bilo zahteva za inspekcijom	N/A	17
Opština nije uopšte odgovorila	N/A	2
Ukupno zahteva		41

Čini se da je razlog za to nedostatak angažovanja pojedinih inspektora, sa akcentom na tome što je inspektor sa najvećim brojem predmeta u kontroli odgovorio na sve zahteve.

Ovakvo ponašanje Opštine rizikuje da umanju spremnost investitora da podnesu zahtev za inspekciju od strane Opštine. Štaviše, ova praksa ostavlja prostor investitorima da budu subjektivni u pogledu inspekcija koje sprovode. Ova kašnjenja rizikuju smanjenje volje investitora da podnesu zahteve za ulaganje u buduće projekte.

Inspekcijski fajlovi nisu potpuni

Radni dosijei ili izveštaji inspektora moraju biti dokumentovani sa jasnim informacijama kao što su: nalazi tokom inspekcijskog nadzora, fotografije postojećeg stanja na terenu, ili čak moguće mere koje treba preduzeti u konkretnim slučajevima.

Investitor preko tima za nadzor prati standardni format inspekcijskog nadzora za svaku fazu. Ovaj standard obuhvata: inspekcijske obrasce sa obavljenim inspekcijskim poslovima, fotografije, opis izvedenih radova i uz njih izveštaj o ispitivanju građevinskog materijala kao i geodetska merenja za odgovarajuću fazu izgradnje. Međutim, iz revidiranih uzoraka utvrđeno je da nadzorni pregledi koje je izvršio investitor imaju dosta nedostataka u pogledu kompletiranja inspekcijskih dosijea i izveštaja.

Od 41 revidiranog uzorka, njih 17 ili 41% imalo je formulare za nadzor faza izgradnje od strane investitora, ali su nedostajala ostala potrebna dokumentacija, kao što su: fotografije završenih radova, izveštaj o ispitivanju materijala za radove koji su do tada izvršena geodetska merenja relevantnih radova ili čak geodetska licenca.

Dok 24 slučaja ili 59% revidiranih uzoraka nisu imali nijedan od gore navedenih dokumenata. Dalje, inspekcija nije tražila ispravku i kompletiranje dokumentacije od strane investitora. To znači da Opština ovom procesu nije pridala odgovarajući značaj.

Tabela 9: Poređenje dosijea – šta treba da sadrži u odnosu na ono što sadrži

Šta realno treba da sadrži 41 revidirani dosije	Šta realno sadrži 41 revidirana dosijea
Obrasce za inspekcije	Samo 17 od 41 revidiranih predmeta su imali obrasce za inspekciju
Obrasce potpisane od strane: nosioca dozvole, izvođača radova, stručno lice koje vrši inspekcijski nadzor (za određenu fazu)	Samo 11 od 41 obrazaca su bili potpisani od: nosioca dozvole, vođe gradilišta i inženjera određene faze
Izveštaji testiranja građevinskog materijala	Samo 6 od 41 obrazaca bili su potpisani od: vođe gradilišta i nosioca dozvole
Fotografije faza i izvršenih radova	Samo 12 od 41 predmeta imali su iz izveštaje testiranja građevinskog materijala
Geodetska merenja	Samo 3 od 41 imali su fotografije
Ugovor sa izvođačem radova, dobavljačem građevinskog materijala	Samo 8 od 41 su imali geodetska merenja
	Nijedan od 41 revidiranih subjekata nije imao ugovor sa izvođačem radova, dobavljačem građevinskog materijala

Nedostatak delotvornog mehanizma i funkcionalnog sistema koji obavezuje investitora da u realnom vremenu donese potrebnu građevinsku dokumentaciju za svaku fazu izgradnje, rezultirao je nepotpunim dosijeima inspekcijskih nadzora koje preduzimaju investitori, pa se ne zna da li su građevine kvalitetne i u skladu sa projektom.

U dosijeima osoblja angažovanog na uvidu od strane investitora nedostaju rešenja i diplome

Inženjer ili arhitekta faze izgradnje je licencirani stručnjak koji kontroliše i proverava kvalitet radova, upotrebljenih materijala kao i primenu pravila, standarda i tehničkih normi za svaku fazu izgradnje.

Inspekcijski nadzor, koji sprovodi investitor, vrši tim stručnjaka ili nadzorno društvo. Ove stručnjake angažuje investitor rešenjem o imenovanju uz koje se prilažu odgovarajuće diplome. Oni su arhitekta i inženjeri različitih grana

građevinarstva kao što su: statika, mašinstvo, hidrotehnika, elektrotehnika itd. Svaki od njih je odgovoran za nadgledanje odgovarajućih faza izgradnje. Opština ne vodi računa da investitori uvek angažuju relevantne stručnjake i uz odgovarajuću stručnu pripremu, jer u 33 od 41 dosijea koje smo revidirali nisu imali rešenje o imenovanju stručnog tima za nadzor, pa je nije moguće znati da li su angažovani stručnjaci kompetentni relevantni. Štaviše, u osam dosijea nedostajale su i diplome angažovanog tima, što onemogućava da se zna da li su oni prvi diplomirali, i ako jesu, jesu li su u relevantnoj oblasti.

Štaviše, profili koji su odgovorni za nadzor nad radovima, u skladu sa zakonima na snazi, moraju biti licencirani. Ministarstvo Životne Sredine, Prostornog Planiranja i infrastrukture je nadležno za ovo licenciranje, ali profili potrebni za nadzor nad građenjem još nisu licencirani. Jedini profil profesionalaca u oblasti građevinarstva koji je trenutno licenciran na Kosovu je profil geodeta.

Na primer, u revidiranim subjektima, jedini profil koji je identifikovao i prijavio nedostatke bio stručni geodetski profil. Prilikom geodetskih merenja prijavljene su nepravilnosti kao što su: odstupanja u geodetskim merenjima, datum geodetskih merenja pre izdavanja dozvole i dr. Ovo na neki način povećava sigurnost i odgovornost profila koji se bavi ovim poslom.

Nedostatak diploma u dosijeu znači da Opština ne zna da li nadzorni tim ima odgovarajuće kvalifikacije, dok nedostatak odluka o imenovanju nadzornih timova znači da nema odgovornosti i da se ne zna ko je odgovoran.

Objekti nemaju sertifikat o korišćenju ²⁵

Svaki izgrađeni objekat mora imati sertifikat o korišćenju koji je dokument koji izdaje nadležni organ koji potvrđuje usklađenost građevine sa građevinskom dokumentacijom i primenjenim građevinskim propisima i koji pokazuje da je gradnja pogodna, kvalitetna i bezbedna za upotrebu. Opština mora imati funkcionalne i efikasne mehanizme koji obezbeđuju da svi nosioci građevinskih dozvola zahtevaju da im se daju upotrebni sertifikati i izdaju ih za iste. Dobivanje sertifikata o korišćenju izrađuje se u roku od 30 dana po završetku završnog pregleda koji mora da izvrši Opština.

Sertifikat o korišćenju omogućava kupcu da uživa sva prava kao legitimni vlasnik svog prebivališta, omogućavajući mu/joj da koristi svoju imovinu bilo kao finansijsko obezbeđenje u slučaju hipoteke ili čak prodaje ove imovine. Da bi se dobio sertifikat korišćenja, prvo se mora izvršiti završni pregled kako bi se uverilo da objekat ispunjava uslove definisane u rešenju o izdavanju građevinske dozvole, kao i da se uveri da je izgradnja u skladu sa važećim normama i standardima, odnosno da se može koristiti više stambena zgrada. Ovaj proces takode proverava sve instalacije kao što su električna, hidraulična, grejna i ventilacija, da li su funkcionalne i bezbedne za upotrebu.²⁶

Završnom inspekcijom (tehničkim prijemom) Opština obezbeđuje da je gradnja kvalitetna i da su upotrebljeni materijali odgovarajući i standardizovani prema gore navedenim uslovima u pogledu bezbednosti i trajnosti. Ako završnim pregledom dobije zeleno svetlo da je gradnja urađena prema uslovima građenja, nadležni organ u roku izdaje sertifikat korišćenja.

Međutim, nalaz revizije pokazuje da većina objekata nakon završetka svih građevinskih radova nema upotrebne dozvole, kao ni gore navedene instalacije iako su izdate za stanovanje.

²⁵ Sertifikat korišćenja dokazuje da je tehnički prijem završen i da je gradnja urađena prema uslovima dozvole i prema građevinskom projektu i da ispunjava uslove za stanovanje.

²⁶ <https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=21118>

U 2017-2021²⁷. godini izdato je 306 građevinskih dozvola za više stambene zgrade i više stambene zgrade sa poslovnim objektima, dok je samo 46 ovih objekata ili 15% njih trenutno opremljeno sertifikatom korišćenja. Stoga je broj zgrada koje još uvek nisu opremljene upotrebnim sertifikatom i dalje veoma visok, uprkos činjenici da su izdate za useljenje. Između ostalog, objekti bez sertifikata korišćenja ne prelaze zakonski u vlasništvo svojih kupaca ili vlasnika. U sledećoj tabeli su prikazane izdate dozvole za drugu kategoriju više stambenih zgrada i više stambenih zgrada sa poslovnim prostorom, broj izdatih dozvola za ovu kategoriju, koliko ih je prošlo završni pregled i koliko ovih objekata pripada ovim dozvole imaju sertifikat o korišćenju u vreme kada je terenski rad za ovu reviziju obavljen (jun 2024).

Tabela 10: Građevinske dozvole i sertifikat korišćenja za više stambene zgrade i više stambene zgrade sa poslovnim prostorom

Broj izdatih građevinskih dozvola za period 2017-2021	306
Koliko ih je zahtevalo konačnu inspekciju	97
Koliko od njih je izvršilo konačnu inspekciju	69
Koliko ih je opremljeno sertifikatom o korišćenju?	46
Sertifikati o korišćenju u odnosu na izdate dozvole u procentima	15%

Iz tabele se vidi da je samo 15% izdatih dozvola za više stambene zgrade i više stambene zgrade sa poslovnim opremljeno upotrebnim sertifikatom. Takođe, iz tabele primećujemo da Opština nije pozitivno odgovorila na sve zahteve za završnu inspekciju, kao i da za sve slučajeve u kojima je izvršena završna inspekcija nije dat sertifikat o korišćenju. Na ovo poslednje je možda uticala i činjenica da je investitor za dobijanje sertifikat korišćenja morao da plati sve finansijske obaveze prema Opštini za građevinsku dozvolu koju je izdao, pa samo uz plaćanje prve rate, investitor može završiti građevinske radove i zatražiti završnu inspekciju, ali ne podnositi zahtev za sertifikat korišćenja. To znači da investitor nema motiv da traži

²⁷ Podaci za 2022. i 2023. godinu su isključeni, iako su deo delo kruga, jer građevinski radovi za ove objekte još nisu završeni.

izdavanje sertifikata korišćenja, dok Opština nije uspostavila mehanizme kojima bi mogla da obaveže investitore da se njome opreme.

Opština nije razvila funkcionalne mehanizme koji obavezuju investitore da zahtevaju završnu inspekciju (tehnički prijem) nakon završetka izgradnje i da pre puštanja objekta u upotrebu zatraže sertifikat o korišćenju. Ali čak i u slučajevima kada je zahtev za završni pregled i izdavanje sertifikata korišćenja podneo investitor, Opština je kasnila u obavljanju poslova koji bi obezbedili ispunjavanje ovih uslova investitora pre puštanja objekata u upotrebu.

Dakle, svi objekti koji su već počeli da se koriste za stanovanje bez sertifikata o korišćenju, nisu prošli fazu kontrole i nisu verifikovani, što dokazuje da je objekat bezbedan za stanovanje. Kupci ovih objekata nemaju vlasničke isprave i ne mogu postati zakoniti vlasnici kupljenih nekretnina, stoga ne mogu otuđiti svoju imovinu, ne mogu je otuđiti ili koristiti kao finansijsko obezbeđenje (hipoteka). Samim tim, njihova finansijska vrednost može biti niža, što znači da imovina koja ima vlasnički list potencijalno ima veću finansijsku vrednost na tržištu jer se njena prodaja može izvršiti na formalan način.

Opština nije uspjela da ojača mehanizme koji bi obezbedili da završna inspekcija i sertifikat o korišćenju ostvare svoje efekte.

Nakon što investitor završi sve faze izgradnje objekta, podnosi se zahtev za završni pregled u Direkciji za Inspekciju. Nakon primanja zahteva, inspektor odlazi na gradilište i vrši završni pregled objekata, tako da stranka može da nastavi sa zahtevom za izdavanje sertifikata korišćenja Direkciji za urbanizam. Ova podela dužnosti između direkcija nije jasno definisana, već je praksa kako ove direkcije trenutno rade. Štaviše, ove direkcije nisu uspostavile ni odgovarajuću međusobnu komunikaciju, s obzirom da su deo institucije i da ciljevi treba da budu zajednički. Indikacija nedostatka saradnje i komunikacije je da kada investitor podnese zahtev za opremu sa sertifikatom o korišćenju, odeljenje za urbanizam dobija konačnu inspeksijsku dokumentaciju od investitora, a ne od direkcije za inspekciju.

Da bismo procenili kako funkcioniše proces dobivanja sertifikata korišćenja, uzeli smo 15 uzoraka za objekte koji su već dobili. Pokazali smo da su i konačna

inspekcija i oprema sa sertifikatom o korišćenju razvijeni više kao formalni procesi ili da ispune dva zahteva.

Završni izveštaj o inspeksijskom nadzoru sadrži podatke koji se odnose na ispitivanja građevinskog materijala, sertifikate materijala, geodetska merenja, studije i dr., a u ovom izveštaju se ističe da je građevinski projekat izrađen prema izdatoj građevinskoj dozvoli, pozivajući se na izveštaje inspeksijskog nadzora iz prethodnih faza. Informacije predstavljene u ovom izveštaju su skup dokumenata koje je investitor predstavio preko nadzornog tima, ali ovi izveštaji ne sadrže dokaze u vezi sa potvrdom ili uključenošću Opštine u proveru tačnosti ovih informacija.

Pored toga, završnom inspekcijom se ne obrađuju delovi koji su merljivi okom, kao što su: podzemni parking, magacini, otvoreni parking, zelena površina, hitni pristup i to za osobe sa invaliditetom.

U završnom zapisniku o inspeksijskom pregledu se navodi da je izvršena završna vizuelna inspekcija, otpad je uklonjen sa gradilišta i da su građevinski radovi na objektu završeni. U dosijeu završne inspekcije ne postoje uvek fotografije stanja projekta u vreme kada se ova inspekcija sprovodi.

Nakon što se stranci izda završni zapisnik o inspeksijskom nadzoru sa pozitivnim odgovorom, stranka mora da se obrati Direkciji za urbanizam za izdavanje sertifikata korišćenja. Međutim, zahtev za izdavanje sertifikata korišćenja je tada na volji investitora i Opština nema nikakvu praksu ili zahtev kako da motiviše ili čak obaveže investitore da podnesu zahtev za izdavanje sertifikata korišćenja. Štaviše, Uprava za urbanizaciju ne vodi čak ni podatke o tome koje zgrade su prošle završnu inspekciju i spremne su za upotrebni list, koji se lako može dobiti u Direkciji Inspekcije.

Ukoliko nosilac građevinske dozvole podnese zahtev za izdavanje sertifikata korišćenja, on bi morao da plati sva dugovanja prema Opštini u vezi sa izdatom dozvolom za odgovarajući građevinski projekat, kako bi izdao sertifikat. Praksa izdvajanja plaćanja za građevinsku dozvolu na rate i uslovljavanja izdavanja sertifikata korišćenja ispunjenjem potpune obaveze, nije poslužila procesu izdavanja sertifikata korišćenja. Ovo iz razloga što investitor nema interes da podnese zahtev za izdavanje sertifikata jer mora da plati sva dugovanja i nema prepreka da nastavi sa prodajom imovine (stanova) čak i ako mu nije dostavljen sertifikat korišćenja.

Međutim, čak i oni nosioci građevinskih dozvola koji su više odgovorni na dobrovoljnoj osnovi i podnesu zahtev za izdavanje sertifikata korišćenja, takođe su podvrgnuti veoma formalnom procesu od strane Direkcije za urbanizam kako bi se proverilo stvarno stanje. Proces izdavanja sertifikata korišćenja je veoma uopšten i proces sertifikacije ne sadrži podatke koji pokazuju da li je konstrukcija urađena u skladu sa važećim tehničkim propisima. Podaci koji se nalaze u rešenju o sertifikatu korišćenja odnose se na postojeće podatke i dokumente u završnom inspekcijском dosijeu, ali kao dokument ne dodaju nikakve podatke u vezi sa realizacijom objekta. Izdavanje sertifikata korišćenja iako se radi kao poseban korak od završne inspekcije, i dalje nema dodatnu vrednost u kontroli kvaliteta i bezbednosti izgradnje ili u potvrđivanju ispunjenosti kriterijuma tehnike izgradnje.

U cilju merenja efekta završne inspekcije i uloge sertifikata korišćenja izvršili smo fizičke preglede odabranih uzoraka. Od 15 analiziranih uzoraka koji su imali sertifikat o korišćenju, obišli smo pet, gde smo uočili razlike i promene između stvarnog stanja i izdate dozvole, promene koje nisu evidentirane u završnim izveštajima o inspekcijском nadzoru ili u rešenjima za sertifikat o korišćenju. Naš fokus u ovim posetama bili su delovi koji se lako mogu identifikovati i nakon završetka izgradnje, kao što su: zelenilo (drveće) u dvorišnom prostoru stambene zgrade, dečije igralište, broj parkinga i magacina, kao i njihovo obeležavanje (bez uračunavanja proračuna njihove površine).

Tabela 11: Stanje terena u poređenju sa izdatom dozvolom

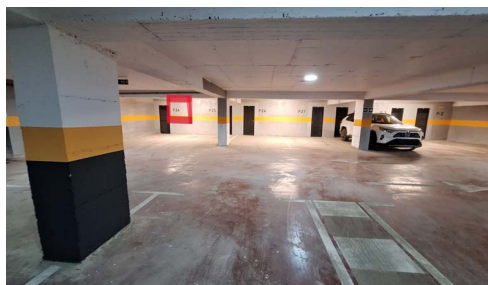
	Zahtevi u dozvoli		Ukupne garaže prema dozvoli	Ukupno izgrađenih garaža	Razlika između garaža dozvole i realizacije
Slučaj 1	Lam A1/2: Podrum -1 kima 28 garaža	Lam A2/2: Podrum -2 ima 40 garaža	68	58	10
Slučaj 2	Podrum -1 ima 11 garaža	Podrum -2 ima 14 garaža i podrum -1 ima 14 garaža	39	26	13

Kao što vidimo iz gornje tabele, u dva od pet posećenih slučajeva utvrđeno je da je izgrađeno manje garaža (zatvorenih parkinga) nego što je odobreno građevinskom dozvolom, iako su ove građevine dobile sertifikat o korišćenju i konačna inspekcija uopšte nije identifikovala ove razlike.

Slika 4: Situacija identifikovana od strane revizorskog tima tokom fizičkog pregleda



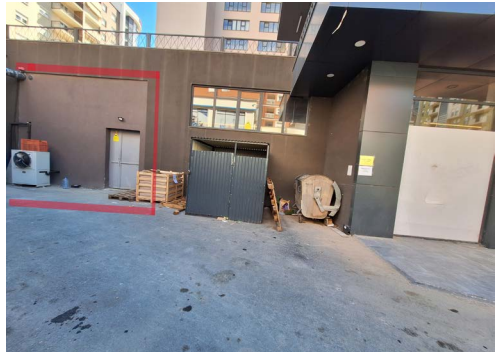
Slučaj 1



Slučaj 2

Prilikom fizičkog pregleda na terenu uočeno je da je praznina između neizgrađenih garaža u oba slučaja zamenjena poslovnim prostorom.

Slika 5: Slika postojećeg stanja u vreme poseta revizorskog tima

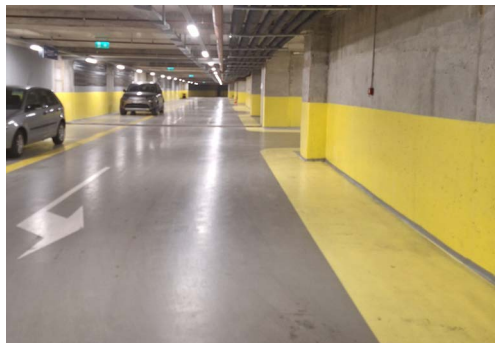
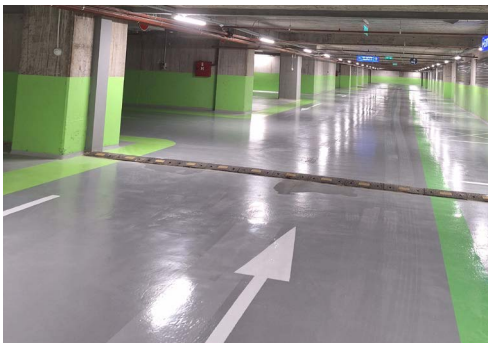


Slika 6 (dole): Ove fotografije su se nalazile u dosijeima završne inspekcije koje je uradila inspekcija, ali se ne pominje da se gradnja razlikuje od građevinske dozvole. Ova razlika je pomenuta i u geodetskim merenjima.



Slučaj 3:

Slika 7: Ne označeni parkinzi



Drugi slučaj je imao četiri podruma sa parkinzima koji nisu bili obeleženi jer je tako nešto uslov za završetak izgradnje. Ovo nije dokazano u završnom izveštaju o inspeksijskom pregledu niti u odluci o izdavanju sertifikata korišćenja.

Pored gore navedenih slučajeva u kojima smo identifikovali promene i razlike između postojećeg stanja i izdate dozvole, identifikovali smo i slučajeve gde se stvarno stanje poklapa sa izdatom dozvolom.

Dobar primer: Gradnja je imala zelenilo (drveće) u dvorišnom prostoru stambene zgrade, dečije igralište, broj i obeležavanje parkinga i magacina u skladu sa građevinskom dozvolom.

Slika 8: Dobar primer identifikovan iz poseta revizora na terenu



Gore prikazana situacija pokazuje da da bi se projekat izveo kvalitetno i u skladu sa građevinskom dozvolom, najviše zavisi od toga koliko je investitor odgovoran, budući da je uticaj završne inspekcije i procesa dodele sertifikata korišćenja izgleda da nema nikakvog uticaja. Nedostatak podele odgovornosti i dužnosti i nedostatak odgovornosti za svaku kariku procesa rezultirao je time da je proces završne inspekcije i opremanje sa sertifikatom o korišćenju formalan proces i ostavljajući investitorima odgovornost ili ne.

Duga kašnjenja u procesu dodele sertifikata korišćenja

Opština mora, nakon zahteva za inspekciju od nosioca građevinske dozvole, izvršiti pregled izgrađenih faza u optimalnom roku, a najkasnije sedam dana od dana prijema obaveštenja. Ako završnim pregledom dobije zeleno svetlo da je gradnja urađena prema uslovima građenja, nadležni organ izdaje upotrebnu potvrdu u roku od 30 dana od dana prijema dokumentacije.

Nakon što je investitor završio sve faze izgradnje, ostala su samo poslednja dva koraka, a to su završni pregled koji završava Opštinska inspekcija i oprema sa upotrebним sertifikatom koji izdaje Direkcija za Urbanizam. Oba ova procesa imaju određeni rok u kome bi investitor morao da se prijavi. Vreme za ova dva procesa trebalo bi da traje najviše šest nedelja. Međutim, iz analize revidiranih uzoraka, dokazali smo da se ovaj rok ne poštuje ni u jednom od ovih koraka.

Od momenta kada investitor podnese zahtev za završnu inspekciju do završetka završnog pregleda, za 15 revidiranih uzoraka kašnjenje je u proseku 238 dana, dok je to trebalo da se uradi u roku od sedam dana, dok je od podnošenja zahteva za sertifikat o korišćenju opreme sa sertifikatom, prosečno kašnjenje je 165 dana, dok je rok za ovaj proces 30 dana. Dakle, kompletan proces za završetak dva koraka procesa traje u proseku preko 400 dana.

Tabela 12. Kašnjenja završne inspekcije i dodela sertifikata korišćenja

Datum zahteva za završnu inspekciju	Datum završne inspekcije	Kašnjenja u danima	Zahtev za sertifikat korišćenja	Datum dodele sertifikata korišćenja	Kašnjenja u danima
1/2/2022	15/12/2022	340	20/01/2023	13/07/2023	144
20/11/2022	13/01/2023	47	26/01/2023	3/3/2023	6
14/03/2023	28/03/2023	7	31/03/2023	31/10/2023	184
17/08/2023	1/10/2023	38	10/11/2023	18/12/2023	8
4/2/2021	27/10/2021	258	12/5/2022	1/10/2023	477
10/10/2020	28/10/2022	741	14/11/2022	23/01/2023	40
14/12/2021	15/12/2021	N/A	20/01/2022	12/4/2022	52
27/01/2021	26/11/2021	296	3/3/2022	9/6/2022	68
10/12/2021	13/10/2022	300	14/10/2022	27/10/2022	N/A
7/11/2021	16/11/2022	367	24/11/2022	15/12/2022	N/A
17/08/2019	19/06/2020	300	12/11/2021	25/11/2021	N/A
30/12/2019	7/2/2020	32	16/09/2020	21/05/2021	217
8/7/2020	18/01/2021	187	20/10/2020	18/04/2021	150
8/7/2020	18/01/2021	187	20/10/2020	18/04/2021	150
	N/A		23/08/2022	23/01/2024	488
Kašnjenja u proseku		238	Kašnjenja u proseku		165

Pored kašnjenja identifikovanih u poslednja dva koraka procesa nakon završetka izgradnje, izmerili smo i trajanje procesa u celini (za 15 uzoraka) od izdavanja građevinskih dozvola do opreme sa sertifikatom o korišćenju, gde je kompletan projekat završena izgradnja i u svim koracima ovog procesa bilo je značajnih kašnjenja.

U sledećoj tabeli je prikazano vreme koje je prošlo od izdavanja građevinske dozvole do sertifikata korišćenja. Ovo merenjem perioda od dana izdavanja građevinske dozvole do dana izdavanja upotrebne dozvole. Za 15 revidiranih uzoraka, najkraće vreme kada je objekat bio opremljen sertifikatom o korišćenju bilo je 19 meseci od

dana izdavanja dozvole, dok je najduže 165 meseci od trenutka izdavanja dozvole, dok je u proseku trajalo 15 uzoraka bilo je 80 meseci ili skoro sedam godina.

Tabela 13. Rok trajanja opreme sa sertifikatom korišćenja od momenta izdavanja građevinske dozvole

Br. uzorka	Datum izdavanja dozvole	Datuma dodele sertifikata korišćenja	Trajanje celog procesa prikazano po mesecima
1	19/03/2018	13/07/2023	64
2	29/07/2021	3/3/2023	19
3	26/09/2013	31/10/2023	121
4	15/01/2020	18/12/2023	47
5	9/6/2015	1/10/2023	99
6	2/2/2017	23/01/2023	72
7	7/12/2010	12/4/2022	136
8	11/9/2014	9/6/2022	93
9	27/11/2018	27/10/2022	47
10	15/12/2014	15/12/2022	96
11	22/01/2018	25/11/2021	46
12	12/10/2016	21/05/2021	55
13	28/10/2013	18/04/2021	90
14	14/11/2016	18/04/2021	53
15	22/04/2010	23/01/2024	165
Trajanje u mesecima u proseku			80

Iz gornje tabele se vidi da je nakon 2020. godine počelo da se smanjuje kašnjenje u izdavanju sertifikata korišćenja od dana davanja građevinske dozvole. Ovo iz razloga što je Opština promenila inspekcijsku praksu tako što je inspekcijske poslove prenela na investitora, dok je do 2017. godine inspekcijske poslove obavljala Opština. Stoga su građevinski radovi koji su izvedeni nakon 2017. godine podvrgnuti novoj praksi inspekcijskog nadzora direktno od strane investitora, što je uticalo i na ubrzanje procesa inspekcije. Do 2017. godine, inspekcije

svih faza izgradnje bile su obavezne da sprovodi Opština. Takođe je promenila praksu promene namene zemljišta, koja se radi pre nego što se stranci obezbedi građevinska dozvola.

Sve dok ova kašnjenja nisu nastala kao posledica ne definisanja parcela (odvajanje i spajanje) i neregulisanja imovinskih pitanja na parcelama na kojima se gradi. Isto tako, neplaćanje administrativnih taksi na vreme i izostanak inspeksijskih nadzora tokom izvođenja izgradnje utiču na to da nosioci građevinskih dozvola ne apliciraju za dodelu sertifikata korišćenja. Dok je u poslednjem koraku procesa, a to je opremanje sa sertifikatom o korišćenju, nedostatak mehanizama da Opština obaveže investitora da izveštava o svakoj fazi izgradnje u vreme kada je izgradnja bila, uticalo je da postoji su kašnjenja u finalizaciji procesa i opreme sa sertifikatom o korišćenju.

Kao rezultat toga, veliki broj objekata ostaje bez sertifikata korišćenja, čime se stanarima tih zgrada ne daje sigurnost za život i ne daje im pravo svojine na imovini.

Pored razloga koji se pominju u ovom izveštaju zašto je broj sertifikata korišćenja tako mali, drugi razlog je to što Opština investitoru ne daje sertifikat korišćenja bez ispunjenja finansijskih obaveza koje ima prema Opštini, koja su porezi i naknade koje se utvrđuju pre izdavanja građevinske dozvole.

Obaveze koje nastaju pre izdavanja građevinske dozvole, sastoje se od administrativne takse za građevinsku dozvolu kao i naknade za uticaje od povećanja gustine infrastrukture i naknade za uticaj na infrastrukturu, koje obračunavaju se pojedinačno za svaku dozvolu koju izdaje Opština. Nakon obračuna, stranka se poziva da potpiše ugovor, gde može da podeli iznos na 3-4 rate, u zavisnosti od iznosa za uplatu. Razlog zašto se ova prilika nudi investitoru je olakšanje finansijskog tereta jer je iznos koji je potrebno platiti obično u velikim vrednostima. Prva rata po rešenju mora biti uplaćena u roku od pet dana od prijema rešenja kako bi investitor dobio građevinsku dozvolu. Druga rata mora biti uplaćena do šest meseci od dana uplate prve rate, treća rata u roku od 12 meseci od dana uplate prve rate, a četvrta rata u roku od 18 meseci od dana uplate prve rata. Međutim, i pored ovih rokova, rate se ne plaćaju na vreme i Opština nema nijedan funkcionalan mehanizam kojim nameće investitore da isplate sve rate.

Analizirali smo 192 rate (48 uzoraka građevinskih dozvola sa po četiri rate) i utvrdili da su 94 slučaja imala kašnjenja u plaćanju, pri čemu se kašnjenja kreću od jednog do 366 dana ili godinu dana. Iznosi ovih kašnjenja variraju od 36.641 €, najniže vrednosti, do 261.321 €, najviše vrednosti rate. Dok je od preostalog dela (98) rata 51 isplaćena na vreme, 18 je otišlo u izvršenje, 20 još ima vremena da se isplati, šest nema dokaza o uplati, a tri nisu dospele uopšte zbog suspenzije dozvole. Za detalje pogledajte *dodatak II*. Opština je odbila samo jedan slučaj građevinske dozvole zbog neplaćanja rata, iako je morala da poništi sve slučajeve koji su kasnili.

Iako Opština ima nekoliko opcija kako da prikupi ova sredstva pre nego što dođe vreme za podnošenje zahteva za izdavanje sertifikata korišćenja, ova druga ih je retko koristila.

Neki od načina na koje mogu da prikupim ova sredstva na vreme su:

- da obezbedi da investitor poštuje ugovor o plaćanju koji je sklopljen pre izdavanja građevinske dozvole i da se u njemu preciziraju rokovi plaćanja za svaku ratu;
- da izvrši obezbeđenje izvršenja na iznose preostalih rata; i
- da preko izvršitelja naplati preostale iznose duga.

Opština nije obezbedila nikakav mehanizam da natera investitore da poštuju ugovor o dobrovoljnom plaćanju rata, čak nije ni praktikovala povlačenje obezbeđenja izvršenja, a samo u sedam slučajeva od 44 zakašnjelih uzorka poslali su sudskom izvršitelju.

Naknada i taksa na gustinu su dve obavezne vrednosti za plaćanje, dok se **Tarifa za uticaj na infrastrukturu** - ostvaruje sporazumom između podnosioca zahteva za građevinsku dozvolu i Opštine. Ovaj ugovor je neobavezan za podnosioca zahteva koji može izabrati da izgradi sopstvenu prenosnu infrastrukturu ili da plati naknadu koju obračunava Opština.

Izgradnja infrastrukture obuhvata izgradnju ili proširenje javnih puteva, pristup javnim putevima, uličnu rasvetu, trotoare, proširenje obima i/ili kapaciteta: postojeće mreže javnog vodovoda, snabdevanja električnom energijom, atmosferskih voda i dr.

Od 48 revidiranih uzoraka, 21 je imao ugovor da investitor izgradi prateću infrastrukturu, dok je 27 odabralo da plati porez na izgradnju infrastrukture. Uprkos činjenici da opština nudi mogućnost investitoru da izgradi infrastrukturu, ona nema mehanizam da obezbedi da se ova infrastruktura zaista izgradi. Ugovorom nije jasno i precizno precizirano šta će se graditi, kada i kako će izgledati izgrađeni deo prateće infrastrukture. Iz naših obilazaka radi ispitivanja izgradnje ove infrastrukture, nije nam dokazano da li je transportna infrastruktura izgrađena ili koji deo izgradnje ide u transportnu infrastrukturu. Fizički pregled je urađen za uzorke kojima je završena izgradnja, jer se u njima može imati jasan pregled izgrađene prateće infrastrukture.

Poslednji mehanizam na koji način Opština obezbeđuje naplatu sredstava od naknade i ovih poreza je da investitoru ne daje sertifikat korišćenja pre nego što ovaj ispuni svoje obaveze i to je glavni i najčešći metod koji Opština koristi.

ZAKLJUČCI

04

4. Zaključci

Opština Priština nije uspostavila jasne i standardizovane procedure u vezi sa procesom visokogradnje, od procesa izdavanja građevinskih dozvola do izdavanja sertifikata korišćenja. Iako su neki procesi funkcionalni, oni nisu uvek obezbedili efikasnost ili efektivnost u zatvaranju ovog ciklusa. Štaviše, nije operacionalizovan ni sistem e-dozvola, što bi omogućilo efikasnost u procesu, a samim tim i identifikaciju veza na kojima su najveći nedostaci.

Ne izrada detaljnih regulacionih planova za svaku oblast i njihova zamena sa uslovima izgradnje dovela je do toga da opština nije obezbedila završetak planirane infrastrukture za pružanje javnih usluga građanima. Broj obdaništa, osnovnih i srednjih škola, centara porodične medicine, javnog prevoza i sl. nije se povećavao u skladu sa rastom višespratnica, pa su postojeće ustanove preopterećene i građani pojedinih sredina moraju da koriste ove usluge u drugim delovima grada.

Nedostatak kontrola prilikom izdavanja građevinskih dozvola uticao je da se svaki zahtev ili investitor ne tretira isto. Pojedini investitori su zamoljeni da preurede parcele, promene namenu zemljišta, dobiju saglasnost od nadležnih javnih preduzeća pre izdavanja građevinske dozvole, kao i da je vreme trajanja obuke bilo predugo, a u tri slučaja zahtev je čak i odbijen, dok je bilo investitora sa istim problemima, ali su dozvole date bez traženja da se isprave. Ne primena istog standarda za odobravanje ili odbijanje zahteva za građevinsku dozvolu i prepuštanje donošenja odluka u nadležnost službenika može negativno uticati na ugled Opštine.

Izdavanje građevinskih dozvola bez prilagođavanja parcela i bez promene namene poljoprivrednog zemljišta rizikuje da se poljoprivredno zemljište ne zaštiti, a da se grad preoptereti građevinama koje se ne poklapaju sa regulacionim planovima, preopteretiti saobraćaj i zagaditi vazduh. Shodno tome, ostavljanjem mogućnosti da službenici igraju ulogu posrednika između investitora i vlasnika zemljišta ostavlja prostor za subjektivitet službenika. Ovaj metod se više poklapa sa interesima investitora nego sa opštim interesima građana.

Neuređenost parcela kroz detaljne regulacione planove uticala je da se poveća broj stanova, te da objekti imaju povećanje površine i do 56% više nego što je predviđeno uslovima izgradnje i do četiri sprata više od urbanističkih planova. Rast stambenih zgrada ovde je rezultirao promenom izgleda grada, ometanjem osvetljenja i solarizacije zgrada, kao i mogućim izazovima vezanim za bezbednost i opstanak u slučaju vanrednih situacija.

Ne podnošenje zahteva od investitora da obezbedi vremenski plan za realizaciju i završetak projekta pre izdavanja građevinske dozvole utiče na to da Opština nema informaciju o tome u kojim fazama građevinskih radova se objekti nalaze. Ne postavlja jedan mehanizam odgovornosti, ostavlja prostor nosiocu dozvole da nikada ne završi projekat, čime ometa i oštećuje infrastrukturu i objekte okruga.

Ne uspostavljanje procesa u kojem bi inspekcije bile redovne i profesionalne od strane Opštine i prepuštanje svih inspekcija (osim završnog) u rukama investitora, rezultiralo je da neki objekti nisu u skladu sa projektom za koji je izdata građevinska dozvola. Odstupanja nisu uočena ni u procesu ni u završnoj inspekciji, sve dok su bila lako vidljiva i golim okom, npr. garaže i poslovne prostorije. Dok u mogućim slučajevima kada bi postojala potreba za suštinskim korekcijama, na primer, postoje značajna odstupanja od građevinskog projekta, ne koriste se pravi materijali ili kada je gradnja lošeg kvaliteta, u ovoj fazi bi bilo prekasno da se interveniše. O nezamenljivoj ulozi i značaju inspeksijskih nadzora od strane opštine najbolje govori činjenica da je iz naših uzoraka izvršeno samo sedam ad hoc poseta i kod svih su uočeni nedostaci.

Broj sertifikata korišćenja u odnosu na broj izdatih dozvola je veoma nizak, tako da je za 2021-2023. godine odnos sertifikata i dozvola bio jedan sertifikat na sedam izdatih dozvola. Neki od faktora koji su doprineli ovom malom broju sertifikata korišćenja su:

- uslov za dobijanje sertifikata korišćenja je ispunjenje svih finansijskih obaveza prema Opštini za građevinsku dozvolu za koju se traži sertifikat, uz to da nedostatak sertifikata korišćenja ne predstavlja nikakvu prepreku za investitora da proda stambene jedinice ili poslovni prostor koji je izgradio, pa nema razloga da dobije ovaj sertifikat;
- nedostatak mehanizama Opštine koji obavezuju nosioce dozvola da apliciraju za opremu sa sertifikatom korišćenja;

- birokratija u procesu dodele sertifikata korišćenja; i
- kašnjenja u odgovorima opštine na zahteve za završnu inspekciju i opremu sa sertifikatom o korišćenju.

Tako mali broj sertifikata korišćenja, pa čak i onih koji imaju sertifikate, ali da su završni pregled i odluka o izdavanju sertifikata korišćenja doneti samo kao formalni procesi i bez ikakve detaljne kontrole, rizikuje da izgrađeni objekti nisu bezbedni za stanovanje i nisu odgovarajućeg kvaliteta. Međutim, iste te objekte građani prodaju i koriste za stanovanje i poslovanje, ali ih ne mogu imati sa vlasničkim listovima, pa kupci nemaju obezbeđenje svoje imovine ni u pogledu izgradnje, ni u pogledu prava svojine.

PREPORNKE

05

5. Preporuke

Kako bi Opština Priština bolje upravljala procesom izgradnje druge kategorije (visoke gradnje) i bila što efikasnija u izdavanju građevinskih dozvola i sertifikata korišćenja i proaktivna u pružanju bezbednosti i obezbeđenja kvaliteta, preporučujemo:

- izraditi detaljne regulacione planove za sva građevinska područja grada, kojima se obezbeđuje uređenje parcela, dodela zemljišta i način naknade zemljišta;
- pojačati kontrole i napraviti jasnu podelu obaveza u procesu izdavanja dozvola, kako bi se obezbedio jednak tretman za svakog investitora;
- da se izvrši jasna podela dužnosti i odgovornosti između direkcije za inspekciju i urbanizam, pa samim tim i da se zna ko je za šta odgovoran;
- uspostavljanje mehanizama koji identifikuju neophodne faze za inspekciju, obezbeđujući pravednu raspodelu zadataka i kvalitet inspekcije;
- povećati posvećenost osiguravanju da inspekcije koje vrše timovi angažovani od strane investitora budu profesionalne i potkrepljene dokazima. Pored toga, stvoriti mehanizam koji zahteva da inspekcije budu odobrene od strane Opštine, pre nego što se smatraju završenim;
- povećati posvećenost sprečavanju kašnjenja u naplati finansijskih obaveza od investitora, pa to ne bi trebalo da bude razlog za demotivaciju investitora da traži dodelu sertifikata korišćenja ; i
- operacionalizovati sistem e-dozvola, koji omogućava praćenje celokupnog procesa od izdavanja dozvole do upotrebne dozvole, što takođe omogućava identifikaciju kašnjenja i potencijalnih nedostataka.

Dodatak I: Kriterijumi, delokrug i metodologija revizije

Problem revizije

Visoka gradnja u Prištini zauzima glavno mesto u građevinarstvu na Kosovu. Visok protok građevina u Prištini je praćen mnogim nedostacima i problemima različite vrste. Ovi problemi najviše štete i kažnjavaju stanare pojedinih stanova, ali i živote svih građana u Prištini.

O nepravilnostima u vezi sa visokogradnjom kontinuirano su izveštavali mediji, razne organizacije, stručnjaci iz oblasti građevinarstva i arhitekture, ali i lica odgovorna za upravljanje građevinskim sektorom koji su reagovali pokazujući da postoje mnogi problemi i nedostaci koji prate proces izgradnje stambenih zgrada na Kosovu.

Neki od ovih problema su:

- Nedostatak tehničkih saglasnosti i nedostatak sertifikata korišćenja za vlasnike;
- nedoumice i žalbe na kvalitet konstrukcija i njihovu trajnost u slučaju elementarnih nepogoda kao što su zemljotresi;
- Nedostatak inspekcija tokom izgradnje;
- Odsustvo Građevinskog kodeksa;
- Nedostatak kontrole kvaliteta i bezbednosti građana; i
- Nepoštovanje tehničkih zahteva i pravila tokom izgradnje i sl.

Glavni problem sa kojim se susreće u procesu visokogradnje i koji je direktno vezan za kvalitet života stanara jeste nedostatak sertifikata korišćenje za ove stanove.²⁸ Ovaj sertifikat je dokument koji potvrđuje da je predmetni objekat prošao faze inspekcije i da poseduje tehnički prijem, što znači da je život u predmetnom objektu bezbedan i da ispunjava uslove i tehničke uslove definisane za određenu građevinu. Pored bezbednosnog pitanja, nedostavljanje sertifikata korišćenja vlasnicima ovih stambenih jedinica ne omogućava im da uživaju zakonsko pravo na svoju imovinu i da tu imovinu prenesu na svoje ime. U ovom obliku, ne uživajući pravo na dobijanje vlasničkih dokumenata, kažnjavaju se teškoćama u prodaji sopstvene imovine, ili korišćenje te imovine kao finansijsko obezbeđenje kao što je hipoteka. Nedostatak čestih inspekcija takođe je identifikovan kao lančani problem u ovoj oblasti. Koliko je ozbiljna i zabrinjavajuća pojava ne opremljenosti upotrebnim sertifikatima, statistika pokazuje da je tokom perioda 2014-2023 u Opštini Priština izdata 1.601 građevinska dozvola, dok sertifikata korišćenja ima samo 147.

Isto tako, stručnjaci za građevinarstvo i arhitekturu navode da su zgrade izgrađene posle rata na Kosovu uglavnom nebezbedne u slučaju zemljotresa.²⁹ Ističu da nisu primenjeni potrebni kriterijumi za građenje i nadzor, a ni za postojeće objekte nisu vršeni inspekcijski nadzor od strane nadležnih organa. Procenjuju da su višespratnice građene bez geoloških, seizmičkih i geo mehaničkih studija podzemlja, što je proces koji je obavezan u mnogim drugim zemljama. Ignorisanje ovih procedura može biti kobno u slučaju zemljotresa, koji imaju visok stepen magnitude. U takvim slučajevima, tehnički prijem objekata i izdavanje sertifikata korišćenja bi obezbedili da je objekat izgrađen po standardima i spreman za upotrebu.

Pomenuti ocenjuju da je inspekcijski nadzor prema onome što se danas primenjuje nedovoljan zbog malog broja osoblja i nemogućnosti uključivanja svih objekata na svim pozicijama tokom izgradnje, što je od posebnog značaja.

Još jedan problem u pogledu visoke gradnje i dalje predstavlja nedostatak jedinstvenog državnog građevinskog kodeksa. Očekuje se da ovaj kodeks izradi

28 <https://fakteplus.net/komuna-po-i-mban-peng-qytetaret/> <https://gazetabolic.com/nuk-do-mund-te-hyhet-ne-banesa-me-pa-e-kryer-pranimin-teknik/>

29 <https://kallxo.com/lajm/rreshqitje-dheu-ne-prishtine-komuna-punimet-jane-duke-u-zhvilluar-sipas-lejes-sendertimit/>

vlada u skladu sa Zakonom o izgradnji koji je na snazi od 2012. godine, ali do sada se izgradnja nastavlja na celoj teritoriji Republike Kosovo bez ovog kodeksa.

Takođe, prijavljena je zabrinutost u vezi sa bezbednošću izgradnje i života građana, gde je bilo i zabrinjavajućih klizišta.³⁰ Oštećenje objekata i privatnih kuća u okolini, tokom izgradnje višespratnice, predstavlja još jedan problem koji zabrinjava građane.³¹ Osiguranje kvaliteta i sigurnosti građevinskih projekata je od vitalnog značaja. Nedostatak adekvatne kontrole kvaliteta i mera bezbednosti može izazvati ozbiljne probleme u građevinskim projektima.

Nepoštovanje tehničkih pravila prilikom izgradnje, osvetljenja, saobraćaja i drugih uslova za postizanje višeg životnog standarda stanovnika vidi se kao uznemirujuće.³²

Ovo su neki od problema i zabrinutosti o kojima se kontinuirano izveštava, bilo u medijima ili od strane građana. Glavni pokazatelj svih ovih problema je nedostatak sertifikata korišćenja preko kojih bi Opština Priština i stanovnici obezbedili da gradnja ili stanovanje budu bezbedni i u skladu sa kriterijumima koji se traže u građevinskoj dozvoli.

Mnogo je lančanih faktora koji utiču na trenutno stanje u kojem se nalazi građevinska situacija. Počev od centralnog nivoa i nedostatka centralnog planiranja i zakonodavstva koje se koristi kao okvir za definisanje propisa i lokalnih akata do nedostataka u koracima procesa na lokalnom nivou od strateškog planiranja, izdavanja dozvola, inspekcije do obezbeđivanje sertifikata o korišćenju.

30 <https://ekonomia.info/sq/opinion/si-po-i-trajtojme-ndertimet-ne-kosove> <https://telegrafi.com/inspeksioni-nderpret-punimet-ne-objektin-qe-shkaktai-rreshqitjen-e-dheut-ne-prishtine/>

31 <https://insajderi.org/a-ka-kryetar-kjo-prishtine-e-shkrete-problemet-e-qytetareve-nga-ndertimi-i-objekteve-ne-kryeqytet/>

32 <https://www.albinfo.at/sa-jane-te-sigurta-ndertimet-ne-prishtine/>

Opis sistema i relevantnih faktora

Ekološko i prostorno planiranje jedne zemlje je veoma složeno pitanje koje pogađa gotovo sve oblasti i sektore na nacionalnom nivou. Stoga se izrada prostorno-planskih dokumenata i zonskih karata na nacionalnom nivou vrši u saradnji sa mnogim drugim važnim sektorima na nivou zemlje.

U okviru planske dokumentacije, pored zakona, uredbi i administrativnih uputstava, nalaze se i dva dokumenta od posebnog strateškog značaja koja izrađuje Ministarstvo Životne Sredine, Prostornog Planiranja i Infrastrukture, usvaja Vlada Kosova i ide na konačno usvajanje od strane Skupštine Kosova. Ovi dokumenti su: Prostorno Planiranje Kosova i Zonska Karta Kosova. Značaj i uloga ova dva dokumenta je od suštinskog značaja u izradi dokumenata na lokalnom nivou. Derivat ovih strateških dokumenata su naknadni dokumenti na opštinskom nivou kojima se uređuje pravna infrastruktura od urbanističkog planiranja, utvrđivanja uslova izgradnje, izdavanje dozvole i izdavanje sertifikata korišćenja.

Direkcije u opštini i njihove glavne odgovornosti:

1. Direkcija za Strateško Planiranje:

- Planira prostorni i urbanistički razvoj, prati i proučava prostorni razvoj na teritoriji opštine;
- Izrađuje programe, plan razvoja opštine, urbanistički plan i urbanističko regulacione planove naselja i drugih subjekata;
- Saraduje sa svim subjektima koji učestvuju u planiranju i razvoju grada i opštine za izradu prostornih planova; i
- Bavi se urbanim i ruralnim planiranjem opštine i korišćenjem zemljišta.

2. Direkcija za Urbanizam

- Priprema i daje osnovne informacije i dokumentaciju za izradu i odobravanje tehničke dokumentacije za građevinske dozvole;
- Predlaže i sprovodi zakonske akte iz oblasti uređenja prostora; Razvojni plan opštine, Urbanistički plan, Urbanistički regulacioni plan, kao i propis u oblasti investicione izgradnje i zaštite životne sredine;

- Utvrđuje uslove gradnje, u skladu sa Zakonom o građenju;
- Izdavanje građevinskih dozvola za sve vrste objekata definisanih zakonom iz nadležnosti Opštine;
- Kontroliše tehničku dokumentaciju u skladu sa građevinskim zakonima, standardima, urbanističkom dokumentacijom na snazi, kao i propisom i Uputstvom za legalizaciju;
- Predlaže stvaranje građevinskog zemljišta i obrađuje lokacije za davanje zemljišta na korišćenje; i
- Daje dozvolu za korišćenje gotovih objekata.

3. Direkcija Inspekcije

- Prati proces izgradnje, izmena, transformacija, kao i rušenja objekata;
- Proverava tehničku dokumentaciju (građevinski projekti, građevinske dozvole, završni pregled gradilišta);
- Kontroliše proces izgradnje u svim fazama i proverava usklađenost sa građevinskom dokumentacijom;
- Osigurano je da su preduzete adekvatne mere obezbeđenja objekata u izgradnji, drugih okolnih objekata i saobraćaja;
- Sastavlja zapisnik o stanju radova na gradilištu, ocenjujući ispunjenost uslova za izgradnju, kvalitet radova i građevinskog materijala;
- Donosi odluke o prestanku izgradnje, u slučaju neispunjavanja uslova iz građevinske dozvole; i
- Donosi odluke o rušenju građevinskih objekata, u slučaju neispunjavanja uslova iz građevinske dozvole.

Pitanja revizije

Da bismo odgovorili na cilj revizije, predstavili smo pitanja i podpitanja revizije na sledeći način:

1. Da li Opština obezbeđuje da se građevinske dozvole izdaju efikasno i efektivno i u skladu sa prostornim planiranjem?

- 1.1 Da li je efektivno osigurano da su uslovi izgradnje u skladu sa opštim prostornim planiranjem na lokalnom nivou?
- 1.2 Da li opština ima efikasne i efikasne procedure za rešavanje odobrenja ili odbijanja građevinske dozvole?

2. Da li je Opština efektivno i efikasno obezbedila da izgrađeni objekti budu visokog kvaliteta i da obezbede sigurnost za korišćenje?

- 2.1 Kako se vrše inspekcije tokom različitih faza izgradnje kako bi se garantovao kvalitet i sigurnost za dozvole izdate za visokogradnju?
- 2.2 Da li se prate svi protokoli inspekcije za završetak različitih faza izgradnje kako bi se osigurala usklađenost sa građevinskim standardima?
- 2.3 Da li su sertifikati o korišćenju izdati nakon završnih pregleda i da li su objekti izgrađeni u skladu sa izdatim dozvolama?

Kriterijumi revizije³³

- Da bi se obezbedilo da visoke zgrade obezbede funkcionalnu infrastrukturu, moraju postojati opšti merljivi i izvodljivi prostorni planovi;

33 Za više informacija konsultovati ISSAI 300, Criteria, p.7

- Opština mora da obezbedi pravilno planiranje prostora, odnosno dobru organizaciju i upravljanje prostorom kroz što racionalnije korišćenje za izgradnju nehaotičnog grada koji nudi mogućnosti za dobar život;
- Opština mora imati efikasne mehanizme koji obezbeđuju da se uslovi izgradnje unapred utvrde pre nego što se izdaju građevinske dozvole;
- Da bi se smatrali efektivnim planom, uslovi izgradnje moraju biti u skladu sa zahtevima ovih planova i bez potrebe za velikim ili čestim odstupanjima;
- U slučajevima kada postoji potreba za izmenama uslova izgradnje koje nisu predviđene planom opštine, onda Opština mora efikasno da obezbedi infrastrukturne i javne uslove da ispuni povećanje kapaciteta nakon izgradnje;
- Opština mora, po prijemu zahteva, da predvidi uslove izgradnje u optimalnom roku, u roku od najviše trideset dana;
- Izdate građevinske dozvole moraju osigurati da visoke zgrade budu u skladu sa standardima definisanim regulacionim planovima i uslovima izgradnje;
- Građevinske dozvole moraju osigurati ispunjenje minimalnih uslova za zaštitu javnog zdravlja, sigurnosti i opšteg blagostanja građana;
- Opština mora osigurati da se građevinske dozvole izdaju u optimalnom roku, a najkasnije u roku od 45 dana, za sve zahteve koji ispunjavaju tražene kriterijume;
- Opština mora da obezbedi da je izgradnja počela u okviru važenja građevinske dozvole, koja važi godinu dana do početka izgradnje;
- Opština mora da ima mehanizme koji obezbeđuju da se žalbe i zabrinutosti u vezi sa kvalitetom izgradnje i trajnosti izgradnje od prirodnih katastrofa tretiraju i rešavaju;
- Da bi inspekcije bile sveobuhvatne, treba ih dobro planirati i uključiti analizu slučajeva dajući prioritet onima koji su složeniji ili imaju veću gustinu izgradnje. Ova analiza rizika bi pružila mogućnosti da sve konstrukcije budu uključene u planiranje za inspekciju i da se u isto vreme prati standard za inspekciju;
- Građevinska inspekcija je dužna da izvrši pregled svih faza izgradnje i da obezbedi da je izgradnja u skladu sa uslovima građevinske dozvole. Opština takođe mora imati uspostavljen mehanizam efikasnog praćenja inspekcija;

- Inspektori moraju da obezbede da se grade samo objekti za koje je dokazano da nema nepopravljivih nepravilnosti koje ugrožavaju stabilnost objekta, stabilnost susednih objekata ili ugrožavaju živote ljudi. U slučajevima kada postoje odstupanja od projekta, onda je nosilac građevinske dozvole dužan da ispravi u razumnom roku, kako to utvrdi građevinska inspekcija;
- Protokoli o radu inspektora ili izveštaji moraju biti dokumentovani sa jasnim informacijama kao što su: nalazi tokom inspekcijskog nadzora, fotografije postojećeg stanja na terenu, ili čak moguće mere koje treba preduzeti u konkretnim slučajevima;
- Opština mora da obezbedi da za sve građevinske objekte za koje je izdala građevinsku dozvolu, u momentu njihovog završetka, izda i sertifikat o korišćenju pre puštanja objekta u funkciju;
- Svaki izgrađeni objekat mora imati sertifikat o korišćenju, koji je dokument koji izdaje nadležni organ koji potvrđuje usklađenost građevine sa građevinskom dokumentacijom i primenjenim građevinskim propisima i koji pokazuje da je gradnja pogodna, kvalitetna i bezbedna za upotrebu ;
- Opština mora imati funkcionalne i efikasne mehanizme koji obezbeđuju da svi nosioci građevinskih dozvola zahtevaju da im se daju upotrebnii sertifikati i izdaju ih za iste;
- Opština je dužna da, nakon zahteva za inspekciju od nosioca građevinske dozvole, izvrši pregled izgrađenih faza u optimalnom roku, a najkasnije sedam dana od dana prijema obaveštenja;
- Da bi se dobio sertifikat korišćenja, prvo se mora izvršiti završna inspekcija kako bi se utvrdilo da objekat ispunjava uslove definisane rešenjem o izdavanju građevinske dozvole, kao i važeće norme i standarde, tj. više stambena zgrada može se koristiti;
- Ukoliko završnim pregledom dobije zeleno svetlo da je gradnja urađena prema uslovima građenja, nadležni organ izdaje sertifikat o korišćenju u roku od 30 dana od dana prijema dokumentacije. U slučaju da nadležni organ ne obavesti podnosioca zahteva o svojoj odluci u predviđenom roku, potvrda o upotrebi smatra se izdatom; i
- Sertifikat o korišćenju nudi mogućnost kupcu da uživa sva legitimna vlasnička prava na svom prebivalištu, omogućavajući mu da koristi svoju imovinu bilo kao finansijsko obezbeđenje u slučaju hipoteke ili čak prodaje ovog imovine.

Delokrug revizije

Delokrug ove revizije se proteže tokom 2021-2023. Što se tiče prvog dela cilja, revidirano je 48 od 477 izdatih građevinskih dozvola za ovaj period. Što se tiče drugog dela cilja revizije o mogućnosti korišćenja imovine od strane kupaca, revidirano je 15 uzoraka od ukupno 83 sertifikata korišćenja izdatih tokom 2021-2023, uključujući ceo proces od početka do kraja. Broj uzorka određen ili za građevinske dozvole ili za upotrebne sertifikate je reprezentativan za populaciju revizije i uspeva da odgovori na cilj revizije. Čak i ako se uzorak revizije poveća, rezultati revizije će biti isti. Ova revizija je fokusirana na direkcije za: strateško planiranje, urbanizaciju i inspekciju u okviru opštine Priština. Fokus je uglavnom na ovim direkcijama jer su direktno uključene u proces izdavanja građevinskih dozvola i izdavanja sertifikata korišćenja za višespratnice.

Metodologija revizije

Metodologija revizije obuhvata analizu prostorno-strateške planske dokumentacije počevši od centralnog nivoa, a zatim na lokalnom nivou. Deo metodologije revizije je analiza procesa i praksi na lokalnom nivou. Takođe, analizirana je koordinacija između direkcija na lokalnom nivou koje se bave prostornim planiranjem u pogledu procesa izgradnje od faze planiranja, izdavanja građevinske dozvole i dodele sertifikata korišćenja. Pored toga, analizirana je koordinacija i rad svih koraka u procesu izdavanja građevinske dozvole i uloga i odgovornost aktera uključenih u proces.

Odabir uzorka izvršen je filtriranjem podataka kojima raspolažemo sa javne liste izdatih dozvola. Odabrani uzorak je orijentisan na osnovu: građevinskog područja gde trenutno postoji 19 područja. Odabir uzorka je vršen na osnovu toga koja oblast ima više izdatih dozvola i završene gradnje, ali je izabran i uzorak iz oblasti koja nema mnogo građevinskih dozvola da bi se uporedila moguća razlika između površina sa mnogo objekata i onih manje i razumeti razlog toga. Tada je kriterijum površina (m²) za koju je izdata građevinska dozvola, jer mogu biti složenije i može doći do odstupanja od projekta.

Broj uzoraka za reviziju je 10% građevinskih dozvola izdatih tokom 2021-2023 (477 izdatih dozvola za ovaj period) ili 48 građevinskih dozvola, dok je za potvrde o korišćenju broj uzorka 15 (u ovom periodu izdato je 83 sertifikata o korišćenju).

Odabir uzorka je izvršen na osnovu sveobuhvatne zastupljenosti uzorka pri čemu su uzorci uzeti iz urbanih sredina koja imaju više izgrađenosti tokom godina svog delokruga. Odabrani uzorci su prvo identifikovani po veličini površine zgrade, što takođe utiče na naknadu koju kompanije moraju da plate za dobijanje građevinske dozvole. To znači da što je veća površina zgrade, to je veća naknada koja se mora platiti za dobijanje dozvole. Uzorak je uključivao različite projekte i različite graditelje. Uzorak odabran za proveru inspekcije uključivao je selekcije različitih inspektora za različite oblasti, na osnovu njihovih izveštaja, kao i na slučajevima identifikovanim analizom dosijea građevinskih dozvola.

Metodologija koja se koristi za reviziju uzoraka zasniva se na nekoliko različitih aspekata kao što su:

- Analizirali smo da li su ukupni prostorni planovi zasnovani na stvarnim potrebama, bez potrebe za čestim ili većim izmenama. Obzirom da je tamo gde je bilo promena, da li je završena pratećom infrastrukturom;
- Da bismo procenili funkcionisanje mehanizama za izdavanje građevinskih dozvola, uporedili smo listu zahteva za građevinske dozvole i pregled/analizu dosijea sa ispunjenošću uslova definisanih u odluci o uslovima izgradnje;
- Da bismo procenili efikasnost izdavanja građevinskih dozvola, analizirali smo rokove u kojima su izdati uslovi za izgradnju, građevinske dozvole, da li je gradnja započeta u rokovima i da li su u rokovima vršeni inspekcijски nadzori. Ukoliko postoje slučajevi prekoračenja rokova, identifikovali smo faktore koji su uticali na ova kašnjenja i moguće efekte ovih kašnjenja;
- Da bismo procenili da li su izdate građevinske dozvole u skladu sa standardima definisanim regulacionim planovima, izvršili smo analizu prateće dokumentacije;
- Da bismo utvrdili da li se situacija na terenu poklapa sa izdatim dozvolama, uporedili smo prateću dokumentaciju i fizički pregled objekata;
- Za odabrani uzorak sertifikata korišćenja pratili smo ih od početne tačke, odnosno kako je izdata dozvola, koliko su ispoštovani uslovi izgradnje i da li su izvršene odgovarajuće provere da bi se izdao sertifikat korišćenja;
- Da bi se identifikovali efekti mogućih promena iz opštinskog prostornog planiranja na snazi, upoređeno je izdavanje građevinskih dozvola i njihova usklađenost sa ovim planovima;

- Da bismo procenili da li je mehanizam inspekcije bio funkcionalan, analizirali smo izveštaje inspekcije i uporedili ove izveštaje sa stanjem na terenu. Dakle, izveštaji moraju biti za svaku fazu, dok završni izveštaj inspekcije mora da odgovara situaciji na terenu;
- U cilju identifikacije funkcionisanja ili nefunkcionisanja mehanizama za izdavanje sertifikata korišćenja, uporedili smo uzorke koji imaju sertifikate o korišćenju i one za koje su završene administrativne procedure i konstrukcije, ali još uvek nisu dobili potvrde o korišćenju;
- Procenili smo da li je Opština uspostavila bilo kakav mehanizam da obezbedi da nosioci građevinskih dozvola zahtevaju opremu sa sertifikatom o korišćenju nakon završetka izgradnje;
- Analizirali smo razloge zbog kojih svi završeni objekti nisu dobili sertifikat korišćenja i moguće efekte; i
- Održavanje intervjuja sa svim stranama uključenim u sistem, počev od odgovornih službenika u različitim resorima, investitora koji su odabrani uzorcima za izdavanje građevinskih dozvola itd.

Dodatak II. Podaci o kašnjenju o iznosu plaćanja (u euro) za četiri rate

Uzorak	Prva rata			Druga rata			Treća rata			Četvrta rata		
	Iznos plaćanja	Kašnjenja u plaćanju na dnevnom nivou	Iznos plaćanja	Kašnjenja u plaćanju na dnevnom nivou	Iznos plaćanja	Kašnjenja u plaćanju na dnevnom nivou	Iznos plaćanja	Kašnjenja u plaćanju na dnevnom nivou	Iznos plaćanja	Kašnjenja u plaćanju na dnevnom nivou	Iznos plaćanja	Kašnjenja u plaćanju na dnevnom nivou
1	103,685	Na vreme	86,404	Na vreme	86,404	Na vreme	69,123	Na vreme	69,123	Na vreme	69,123	Na vreme
2	90,913	Na vreme	75,761	Na vreme	75,761	Na vreme	60,609	Na vreme	60,609	Na vreme	60,609	Na vreme
3	66,249	Na vreme	55,208	Nema dokaza	55,208	Oktoibar 2024	44,166	Oktoibar 2024	44,166	April 2025	44,166	April 2025
4	195,467	16	162,889	NA	162,889	NA	130,311	NA	130,311	NA	130,311	NA
5	58,729	12	48,941	96	48,941	izvršenje	39,152	izvršenje	39,152	izvršenje	39,152	izvršenje
6	128,009	38	106,674	izvršenje	106,674	izvršenje	85,339	izvršenje	85,339	izvršenje	85,339	izvršenje
7	74,535	5	62,112	izvršenje	62,112	izvršenje	49,690	izvršenje	49,690	izvršenje	49,690	izvršenje
8	89,410	28	74,508	izvršenje	74,508	izvršenje	59,607	izvršenje	59,607	izvršenje	59,607	izvršenje
9	78,129	22	65,108	izvršenje	65,108	izvršenje	52,086	izvršenje	52,086	izvršenje	52,086	izvršenje
10	60,303	Na vreme	50,253	izvršenje	50,253	izvršenje	40,202	izvršenje	40,202	izvršenje	40,202	izvršenje
11	119,397	91	99,511	325	99,511	80	79,609	80	79,609	izvršenje	79,609	izvršenje
12	240,959	23	200,799	157	200,799	41	160,639	41	160,639	194	160,639	194
13	185,100	19	154,250	Na vreme	154,250	43	123,400	43	123,400	Na vreme	123,400	Na vreme

14	153,504	18	127,920	104	127,920	127,920	102,336	Oktober 2024	
15	148,576	21	123,813	93	123,813	123,813	99,051	mart 2025	
16	150,835	65	125,696	115	125,696	125,696	100,556	Junj 2025	
17	111,689	19	93,074	Na vreme	93,074	93,074	74,459	Na vreme	
18	129,468	8	107,890	Na vreme	107,890	107,890	86,312	Na vreme	
19	131,175	10	109,313	145	109,313	109,313	87,450	122	
20	125,813	9	104,844	Na vreme	104,844	104,844	83,875	41	
21	123,387	16	102,823	218	102,823	102,823	82,258	81	
22	95,187	9	79,322	Nema dokaza	79,322	79,322	63,458	Junj 2025	
23	98,576	2	82,146	Na vreme	82,146	82,146	65,717	Na vreme	
24	98,755	47	82,296	109	82,296	82,296	65,837	Oktober 2024	
25	81,323	93	67,769	96	67,769	67,769	54,215	April 2025	
26	86,583	1	72,152	Na vreme	72,152	72,152	57,722	April 2025	
27	80,954	34	67,462	257	67,462	67,462	53,969	Na vreme	
28	89,671	2	74,726	237	74,726	74,726	59,781	oktober 2024	
29	81,643	Na vreme	68,036	153	68,036	68,036	54,428	Na vreme	
30	88,267	1	73,556	134	73,556	73,556	58,845	Na vreme	
31	78,747	12	65,623	327	65,623	65,623	52,498	97	
32	77,683	72	64,736	Na vreme	64,736	64,736	51,789	Na vreme	
33	83,297	1	69,414	175	69,414	69,414	55,531	314	
34	82,332	35	68,610	191	68,610	68,610	54,888	77	
35	261,321	2	Plaćeno je u jednoj ratu						
36	73,226	37	61,021	154	61,021	61,021	48,817	Juli 2024	
37	76,685	33	63,904	137	63,904	63,904	51,123	37	

38	74,461	Na vreme	62,051	288	62,051	49,641	Na vreme
39	65,656	Na vreme	54,714	109	54,714	43,771	Maj 2025
40	63,058	8	52,548	215	52,548	42,038	Nema dokaza
41	60,846	18	50,705	Na vreme	50,705	40,564	39
42	62,400	366	52,000	Na vreme	52,000	41,600	decembar 2024
43	58,741	Na vreme	48,951	Na vreme	48,951	39,161	Na vreme
44	61,380	9	51,150	Na vreme	51,150	40,920	Na vreme
45	60,997	Na vreme	50,831	Na vreme	50,831	40,665	Na vreme
46	58,289	Na vreme	48,574	123	48,574	38,859	48
47	54,961	1	45,801	143	45,801	36,641	35
48	55,093	101	45,911	210	45,911	36,729	Februar 2025
Total	4,054,525		2,010,829		1,690,169	744,327	

Dodatak III. Sprovedena revizija: „Efikasnost i efektivnost u procesu visokogradnje u Opštini Priština“

Dokument: **Komentari Opštine Priština na nacrt revizorskog izveštaja**

Nalazi	Slazem se da/ ne	Komentari revidirane institucije u slučaju neslaganja	Stanovište NKR-a
Regulacioni Urbanistički Planovi	Ne	<p>Kako je izrada procedura za izradu i davanje saglasnosti na prostorno plansku dokumentaciju u nadležnosti Direkcije za strateško planiranje, obaveštavamo Vas da Direkcija za urbanizam izrađuje administrativne procedure za razmatranje i davanje saglasnosti na zahteve za dodelu uslova za građenje i izdavanje građevinskih dozvola, na osnovu usvojenih regulacionih planova (6 i koji su na snazi, odnosno 23 urbanih regulacionih planova (6 od njih su detaljni regulacioni planovi), Razvojni Plan Opštine i Urbanističkog Plana Razvoja;</p> <p>Direkcija za Urbanizam je u periodu 2012-2024. godine izdala ukupno 37 građevinskih dozvola za javne objekte, od čega: 23 za školske zgrade, 9 za obdaništa i 5 za centre porodične medicine (dokaze možete pronaći na elektronskom sajtu: https://prishinaonline.com/drejtomite/urbanizmit-ndertimit/lejet-eshuara)</p>	<p>Nalaz se bavi fenomenom izdavanja građevinskih dozvola bez obezbeđivanja paralelnog pružanja drugih usluga od strane Opštine. Dakle, Opština je izdavala građevinske dozvole ne obezbeđujući povećanje relevantnih usluga kao što su: prosveta, zdravstvo i javni prevoz, stoga stoji nalaz NKR-a.</p>

<p>Ne</p>	<p>Direkcija za Urbanizam razmatra i odobrava zahteve za izdavanje građevinskih dozvola, u svim slučajevima kada su ispunjeni svi građevinski uslovi i drugi urbanistički parametri definisani urbanističkim dokumentima i drugim važećim zakonskim propisima. Realizacija prateće infrastrukture je pitanje utvrđivanja prioriteta opštinskog rukovodstva, a nadležnost ostalih opštinskih direkcija.</p>	<p>Predmetno pitanje se odnosi na politike Opštine, gde pored pružanja mogućnosti stanovanja kroz građevinske dozvole, treba ponuditi i druge prateće usluge, što znači da fokus treba da bude na građaninu, a ne samo na izdavanju građevinskih dozvola, tako da stoji situacija koju je NKR našla.</p>
<p>Ne</p>	<p>Direkcija za urbanizam postavlja uslove izgradnje na osnovu zahteva zainteresovanih strana, oslanjajući se na urbanističke parametre definisane prostorno planskim dokumentima i važećim zakonskim propisima. Uslovi izgradnje su postavljeni na svim prostorima-lokacijama, za koje se odobravaju prostorno-planski dokumenti (ORP, UDP, regulacioni planovi). Postoje slučajevi kada se direktno primenjuje i za izdavanje građevinske dozvole (za građevine I. kategorije), u skladu sa članom 17. Zakona br. 04/L-110 za Gradnju.</p>	<p>Sve parcele treba unapred urediti, tako da mogućnosti i obaveze za svaku parcelu budu transparentne, te da se stranka u ovom slučaju, građanin, detaljno informiše o svojoj parceli. Zbog nepostojanja detaljnih regulacionih planova, praksa uslova izgradnje nije bila efikasna u ovom aspektu, i nalaz NKR-a stoji.</p>
	<p>Uslovi izgradnje utvrđuju se na osnovu urbanističkih parametara urbanističkih planskih dokumenata, u skladu sa članom 21. Zakona br. 04/L-174 za prostorno planiranje, a isti se određuju za određenu oblast-lokaciju, prema zahtevu stranke. U nemogućnosti postizanja dogovora između svih vlasnika dobara obuhvaćenih datim urbanističkim blokom, za nekretnine koje su podnosioci prijavljivali postavljaju se uslovi izgradnje, ali vodeći računa da se za ostale nekretnine ne povredi pravo na njihovu uređenje. Ovakvi razvoji su dozvoljeni u cilju sprovođenja urbanističkih regulacionih planova.</p>	

	<p>Svaka građevinska dozvola se izdaje nakon uređenja građevinske parcele, prema definisanim uslovima građenja. Uređenje građevinske parcele podrazumeva deobu, spajanje, eksproprijaciju, promenu namene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko i dr.</p> <p>Ne</p> <p>Svaka građevinska dozvola se izdaje nakon uređenja građevinske parcele, prema definisanim uslovima gradnje. Uređenje građevinske parcele podrazumeva deobu, spajanje, eksproprijaciju, promenu namene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko i dr.</p> <p>Ovaj postupak promene namene poljoprivrednog zemljišta, u slučajevima kada je građevinska dozvola izdata na osnovu starog zakonskog propisa, okončan je u postupku opremanja upotrebnom potvrdom; Navedite konkretne slučajeve gde opštinski zvaničnici nisu tražili od stranke da ne popravlja građevinsku parcelu.</p>	<p>Za 48 revidiranih uzoraka za građevinske dozvole, u 13 uzoraka ili građevinskih dozvola koji pripadaju periodu 2021-2023, nije došlo do promene namene građevinskog zemljišta, odnosno do izdavanja građevinske dozvole, npr.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 05-351/02-214098/20; • 05-351/02-157104/20; • 05-351/02-203424/21 <p>NKR nije osporio odluke Predsednika Opština, samo je opisao promene u imovini i neispunjavanje ovih promena sa drugim promenama, kao što su: saobraćaj, zdravstvo, obrazovanje itd., tako da situacija stoji.</p>
Promena namena parcela		<p>Ne</p> <p>Uslovi izgradnje utvrđuju se na osnovu urbanističkih parametara urbanističkih planskih dokumenata, odobrenih od strane Opštine Priština, kao i oslanjajući se na zakonske odredbe Odluke Gradonačelnika Opštine Priština: Odluka 01 br. 400-600 dt. 26.05.2008, Odluka br. 464/01-97987/22 od 05.05.2022., Odluka br. 350/05-0069774/destinacie18 dt. 22.03.2018, Odluka 01 br. 035-174324 dt. 12.07.2016, Rešenje 01 br. 031-185481 od 14.08.2015.</p>
		Graniče

Ne	<p>Izgradnja destinacije</p> <p>Odeljenje za urbanizam izdaje svaku građevinsku dozvolu nakon uređenja građevinske parcele, prema definisanim uslovima izgradnje. Uređenje građevinske parcele podrazumeva deobu, spajanje, eksproprijaciju, promenu namene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko i dr.</p> <p>Navedite da li ima takvih slučajeva</p>	<p>Kao što je navedeno u izveštaju, samo jedno od odbijanja se odnosi na ovo obrazloženje (odluka br. 351/02-229574/20). Dok je u gore navedenih 13 slučajeva građevinska dozvola data pod istim uslovima (bez promene namene zemljišta), ostaje situacija koju je utvrdila NKR.</p>
Ne	<p>Objekat ne poseduje certifikat o korišćenju</p> <p>Institucije nemaju zakonski mehanizam koji obavezuje investitora da podnese zahtev za izdavanje sertifikata korišćenja, u sadašnjoj zakonskoj regulativi zahtev za završnu inspekciju i sertifikata korišćenja je zasnovan na slobodnoj volji investitora – građevinar, dakle, nalaz, kako je utvrđeno da je svega 15% građevinskih dozvola opremljeno sertifikatom korišćenja, jer nije posledica veoma velikog broja nadležnih organa i neefikasnosti nosioci građevinskih dozvola nisu podneli zahtev za završni pregled, dakle, za sertifikat korišćenja.</p>	<p>Praksa izdavanja sertifikata o korišćenju prepuštena je slobodnoj volji investitora, tako da ne postoje obavezujući mehanizmi za uređaje sa sertifikatima. Revizijom nije utvrđeno kršenje zakonskog okvira, ali je utvrđena neefikasnost u ovom procesu, stoga nalaz NKR stoji.</p>
Ne	<p>Inspekcija u svakoj fazi građevine</p> <p>U aktuelnom zakonodavstvu, konkretno u AU 05/2017, predviđeno je da nadzorni mehanizam može vršiti i inspekcije. Mali broj inspektora primorao je inspekciju da provere faze na različitim pozicijama u zgradama vrši od strane nadzornog organa zvanično angažovanog od strane investitora – građevinar koji su kvalifikovani stručnjaci o čemu svedoče fakultetske diplome relevantnih profila. Treba naglasiti da se ni u ovom slučaju ne mogu dati takvi zaključci jer je u pravnom smislu Inspektorat pravilno primenio zakonske norme, tačnije član 31. Zakona br. 04/L-110 o građevinarstvu kao i član 10. AU 05/2017, međutim, u</p>	<p>Ni u ovom slučaju nije utvrđeno da je Opština, odnosno inspekcija prekršila zakonske odredbe. Efekt dosadašnje prakse je rešen, a sve dok Opština nema mehanizam ili resurse da obezbedi česte i dovoljne inspekcije, niti kontinuirano prati provere investitora, ova</p>

<p>pogledu bezbednosti objekata i kvaliteta građevinskih materijala je uvek korišćena zvanična ocena kvaliteta građevinskih materijala za kvalitet i u tom smislu ne može da se uverimo da nemamo kvalitet i bezbednost konstrukcija.</p>	<p>praksa ne daje sigurnost za kvalitet građevina niti da se grade u skladu sa idejnim projektom, stoga stoji nalaz NKR-a.</p>
<p>Ne</p> <p>Građevinska inspekcija nije arhivski organ i u ovim slučajevima, čak ni zakonski, dokumenti istaknuti u ovoj tački ne moraju nužno biti u predmetima inspekcije u fazi izgradnje! Ove vrste dokumenata moraju se nalaziti na gradilištu, a prilikom uvida biti predočene nadležnom inspektor u skladu sa zakonskim uslovima prilikom pregleda građevinskih radova na gradilištu. Popunjena dokumentacija se dostavlja samo uz zahtev za tehnički prijem.</p>	<p>Obrađena je efikasnost i efektivnost sadašnjeg procesa i prakse, a ne pravni aspekt. Dakle, da bi Opština, odnosno inspekcija bila bezbedna u vezi sa procesom upravljanja i razvoja objekata, treba da postoji više kontrola i efikasan mehanizam za praćenje ovog procesa. Staviše, nedostatak dokumentacije ne pruža sigurnost za nesmetano odvijanje procesa za druge potencijalne strane.</p>
<p>Ne</p> <p>Na osnovu važećeg zakonodavstva, inspektori imaju autonomiju da određuju vreme inspekcije na osnovu zakona 04/L-175 i zakona o inspekcijском nadzoru i kao takvi imaju diskreciono pravo inspektora da, u zavisnosti od slučaja i obima posla, inspekcije se vrše u određenim fazama. Međutim, treba napomenuti da je broj inspektora bio samo 5 u periodu za koji je vršena revizija.</p>	<p>Pitanja koja su identifikovana neželjenim inspekcijama pokazuju važnost inspekcija od strane opštine. Raspoloživi ljudski kapaciteti su navedeni kao jedan od faktora malog broja inspekcija. Pravni aspekt nije osporen, stoga nalaz NKR stoji.</p>

Ne	<p>Uprava za inspeksijske poslove je na osnovu rešenja od 25.07.2024.godine broj 09-030/0197044/24 izašla iz rada i strateškog plana razvoja Direkcije, kojim je izmenjen sistem rada i inspeksijskog nadzora na pružanje usluga i inspeksijskog nadzora na stručnom nivou, kao i povećanje broja inspeksijskih nadzora u različitim fazama do prestanka rada inspekcija na terenu i smanjenje broja inspeksijskih nadzora na terenu.</p> <p>Uprava inspekcije je u kontinuitetu podnosila zahteve za stručno pomoćno osoblje za sve faze izgradnje za sve profile koji podrazumevaju izgradnju.</p> <p>Treba napomenuti da je period plana revizije 2021 - 2023, dok se izvršene procene odnose na broj zaposlenih za 2024. godinu, što je u suprotnosti sa samim planom revizije, jer je u periodu 2021 - 2023. godine građevinska inspekcija imala samo 5 građevinskih inspektora.</p>	Ovo rešenje je doneto nakon završetka terenske faze i prilagođava pitanje nakon obima revizije, stoga nalaz NKR stoji. Preduzete mere su za akcioni plan.
Ne	<p>Uprava inspekcije je u kontinuitetu podnosila zahteve za stručno pomoćno osoblje za sve faze izgradnje za sve profile koji podrazumevaju izgradnju.</p> <p>Treba napomenuti da je period plana revizije 2021 - 2023, dok se izvršene procene odnose na broj zaposlenih za 2024. godinu, što je u suprotnosti sa samim planom revizije, jer je u periodu 2021 - 2023. godine građevinska inspekcija imala samo 5 građevinskih inspektora.</p>	U ovom periodu došlo je do promene broja inspektora, na osnovu podataka koje smo dobili od Inspektorata. Ova analiza ima za cilj da obezbedi osnovu za proporcionalnu raspodelu predmeta svim inspektorima angažovanim u bilo kom vremenskom periodu, bez obzira na broj inspektora.
Ne	<p>Ovakva praksa podele po zonama građevina sa dozvolom bila je mnogo ranije, ali prema analizi vođenja predmeta, direkcija je izvršila podelu površina na slučajeve bez dozvole i praćenje slučajeva građevina sa dozvolom takode sama, nalazi revizora neosporno dokazuju činjenicu da je broj inspektora u 2022. - 2023. bilo je samo 5 građevinskih inspektora da se izvrši i samo u ovom slučaju inspekcije je bilo nemoguće izvršiti i samo u ovom slučaju inspekcije je bilo nemoguće izvršiti odnosno da odgovorimo na sve podnete zahteve. Ovome se dodaje i druga činjenica da je inspekcija ne samo nadležna za licencirane objekte, već i kontrolu i inspekciju neovlašćene gradnje i drugih negativnih pojava u oblasti građevinarstva.</p>	Revizorski izveštaj predstavlja stanje revidiranih uzoraka, a ne kompletnih predmeta kojima se bavi inspekcija. U uzorcima koje smo revidirali jedan inspektor je imao preko 50% ispitivanja, tako da nalaz NKR stoji.

Plan inspeksijskog nadzora i raspored inspektora za inspeksijski nadzor

<p>Inspektori nisu bili efikasni u odgovaranju na zahteve za inspeksijske poslove izgradnje</p>	<p>Ne</p> <p>Pitanje obuke kadrova i unapređenja stručnog znanja su u nadležnosti viših centralnih instanci (Ministarstva).</p>	<p>Nalaz NKR zasniva se na činjenici da ni inspekcija ni Opština za inspektore nisu identifikovali nikakav napor ili zahtev za obukom.</p>
<p>Inspektori nisu bili efikasni u odgovaranju na zahteve za inspeksijske poslove</p>	<p>Ne</p> <p>Uprava za inspekciju, Opština Priština, u okviru ovlašćenja i zakonsko-tehničkih mogućnosti, kontinuirano je uključena u harmonizaciju i standardizaciju inspeksijskih postupaka, međutim, odobrenje uputstva ili uredbe ne spada u domen Direkcije inspektorata.</p> <p>U nedostatku osoblja za koje je Uprava za inspeksijske poslove u kontinuitetu postavljala zahteve za stručno pomoćno osoblje i dodatne inspektore i bilo je nemoguće ni pod kojim uslovima napraviti planove inspekcije koji su vezani za dinamičke planove, kada se uzme u obzir mali broj inspektora.</p>	<p>Dodeljivanje radnih praksi je u domenu Direkcije, pa da bi se imao konzistentan pristup i da bi se izbegao subjektivizam, to treba da bude formalizovana praksa.</p>
<p>Nema podataka u kojoj su fazi izgradnje</p>	<p>Ne</p> <p>Što se tiče korišćenja elektronskog sistema, Uprava za inspeksijske poslove zavisi od korišćenja Direkcije za urbanizam, kada Direkcija za planiranje, zatim Uprava za urbanizam primenjuje elektronski sistem, onda ona stvara uslove i okolnosti koje će primeniti Uprava za inspekciju.</p> <p>Uprava za inspeksijske poslove nema ovlašćenje za kreiranje elektronske platforme.</p>	<p>Nalaz NKR stoji, ova revizija je obuhvatila opštinu Priština sa svim direkcijama odgovornim za proces od uslova izgradnje do sertifikata o upotrebi. Dakle, funkcionalizacija ovog sistema je u nadležnosti Opštine. Štaviše, platforma već postoji.</p>

<p>Objekti bez sertifikata korišćenja</p> <p>Dosijei inspekcije nisu potpuni</p> <p>Inspekcije u svakoj fazi izgradnje</p>	<p>Ne</p> <p>Što se tiče zahteva za inspekcijски nadzor, odobrava se po ćutanju Uprave kada smatramo da se stručnim nadzorom može stvoriti i inspekcijска kontrola, što je omogućeno Zakonom o gradnji i pratećim zakonskim aktima.</p>	<p>U ovoj tački je tretirana efikasnost inspekcije u vraćanju odgovora u roku od sedam dana, pri čemu, bez obzira da li se nastavlja sa inspekcijским nadzorom ili ne, Opština mora da obavesti stranku. Ovaj rok nije ispoštovan, stoga nalaz stoji.</p>
<p>Dosijei inspekcije nisu potpuni</p>	<p>Ne</p> <p>Nemamo na snazi Zakonske reforme za gradnje, a s obzirom na to da inspektor nije neposredni nadzorni organ, ne možemo i ne treba da imamo standardne dosjee subjekta inspekcije. Inspekcijски spis se formira u zavisnosti od činjeničnih okolnosti.</p>	<p>Standardni format je određen administrativnim uputstvom za uvid, tačnije članom 10 ovog uputstva, stoga nalaz stoji.</p>
<p>Objekti bez sertifikata korišćenja</p>	<p>Ne</p> <p>U važećem zakonodavstvu u oblasti građevinarstva ne postoji obavezujući ili kazneni mehanizam za investitore koji su izvodili građevinske radove, a ne podnose zahtev za završnu inspekciju za upotrebne sertifikate.</p>	<p>Ovo je takode jedan od zaključaka revizije, pa ostaje stanje koje je utvrdila NKR-a.</p>

Ne	<p>Nakon završnog pregleda i izdavanja sertifikata korišćenja prestaju sve odgovornosti i zakonska ovlašćenja u ovim objektima, a za svaku promenu, intervenciju ili promenu namene koja se izvrši u ovim objektima nakon izdavanja sertifikata korišćenja nadležan je samo Stambeni inspektor koji vas upućuje na zakon o upravljanju zgradama u etažnoj svojini.</p>	<p>Nalaz NKR stoji, jer se radi o stanju pre izdavanja sertifikata korišćenja i tehničkom prijem, što je u nadležnosti inspekcije. Ove razlike su bile prisutne tokom završnog pregleda i to se vidi sa fotografijama koje su bile deo dosijea, međutim, prihvatanje je izvršeno iako je postojala razlika iz građevinske dozvole.</p>
Ne	<p>Razmatranje zahteva za završnu inspekciju bio bi završen u zakonskim rokovima ukoliko bi nadzorni organ predočio svu završenu tehničku građevinsku dokumentaciju kojom se može dokazati pod njihovom odgovornošću da su ispunjeni uslovi iz građevinske dozvole.</p>	<p>Opština bi morala da uspostavi mehanizme da obezbedi da investitor dostavi kompletne dosijee ili da odredi rokove za kompletiranje dokumentacije, a ne da to prepusti volji investitora.</p>
Duga kašnjenja u procesu uređaja sa sertifikatom korišćenja	<p>Kašnjenja u prezentaciji tehničke dokumentacije (završenih dosijea) za pregled završne inspekcije ne treba pripisati kašnjenju institucije za postupanje (razmatranje zahteva).</p>	<p>Štaviše, nalaz o raspodeli inspekcija sa preko 50% inspekcija na jednog inspektora, odnosi se samo na revidirane uzorke, a ne na celu teritoriju Opštine, stoga stoji nalaz NKR-a.</p>
<p>Napomena: Ne stoji Nalaz Nacionalne Kancelarije Revizije u pogledu područja odgovornosti na kojima inspektor vrši pregled 50% teritorije opštine, jer je Građevinska inspekcija izvršila podelu inspeksijskog nadzora za građevinske inspektore nakon procene gustine i intenziteta izgradnje u ovim zonama na Primer : Zona Mati I , ima veliki broj građevinskih dozvola izgrađenih metara u poređenju sa ostatkom grada i mnoge koje nemaju regulacione planove.</p>		



Nacionalna Kancelarija Revizije
Naselje Arbëria
Ul. Ahmet Krasniqi, 210
10000 Priština
Republika Kosovo