



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

IZVEŠTAJA O REVIZIJI USKLAĐENOSTI

**“DAVANJE NA KORIŠĆENJE
OPŠTINSKE IMOVINE I NJIHOVO
PRAĆENJE U OPŠTINI PRIŠTINA”
PERIOD REVIZIJE JE 2023-2024**

Sadržaj

OPŠTI REZIME	3
I. UVOD.....	4
1. NASLOV I REVIDIRANI SUBJEKT	5
2. REVIDIRANI PERIOD	6
3. OBRAZLOŽENJE I ZAKONSKI OSNOV ZA OBAVLJANJE REVIZIJE	6
4. PRIMENJENI STANDARDI REVIZIJE.....	6
5. CILJEVI REVIZIJE	7
6. DELOKRUG REVIZIJE	7
7 KRITERIJUMI REVIZIJE	7
III. NALAZI REVIZIJE	8
1. Planiranje o davanju na korišćenje opštinske nepokretne imovine.....	8
2. Postupci davanja na korišćenje opštinske nepokretne imovine	12
3. Praćenje ugovora o zakupu imovine	15
DEO IV. ZAKLJUČAK.....	34
DEO V. PREPORUKE.....	35
DEO VI. ODGOVORI OD REVIDIRANOG ENTITETA	36

Nacionalna kancelarija revizije, u skladu sa priznatim međunarodnim standardima revizije javnog sektora, obavlja godišnje finansijske izveštaje i obavezujuće usklađenosti zakonom, kao i revizije učinka.

NKR putem revizija pruža kvalitativne informacije o korišćenju javnih fondova koji pomažu revidiranim entitetima da poboljšaju svoje sisteme finansijskog upravljanja i kontrole, povećavajući transparentnost i odgovornost, sprečavanje korupcije i poboljšavanje efikasnosti i efektivnosti javnih fondova. Istovremeno, to će dodati vrednost njihovoj operativnoj i strateškoj delatnosti. Na taj način povećavamo poverenje u trošenje javnih fondova i igramo aktivnu ulogu u obezbeđivanju interesa poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana u povećanju javne odgovornosti.

Mi kroz izveštaje o reviziji, pružili smo jasnu sliku o tome kako su vlada i javne institucije upravljale rashodima i prihodima, javnom imovinom i upravljanjem na nivou zemlje.

Procenili smo efektivnost i efikasnost sistema unutrašnje kontrole, pravično korišćenje resursa i drugih sistema u opštini Priština. Važna oblast na koju Nacionalna kancelarija revizije svake godine posvećuje pažnju je i ona upravljanje opštinskom imovinom, ovo imajući u obzir da je jedna od glavnih oblasti imovine. Ove revizije imaju važnu ulogu da se poveća transparentnost i efikasnost u upravljanju opštinskom imovinom kao i u cilju povećanja i vrednosti opštinske imovine.

Ova revizija je obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (MSVRI 4000). Revizije o usklađenosti koje preduzete od Nacionalne kancelarije revizije su objektivna i pouzdana razmatranja koja procenjuju da li vladine radnje, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije postupaju u skladu sa autoritetima.

Glavni revizor je odlučio u vezi sa sadržajem izveštaja o reviziji "Davanje na korišćenje opštinskih imovina i njihovo praćenje u opštini Priština".

Sastav tima revizije:

Blerim Kabashi, Direktor Odeljenja revizije;

Nora Rashiti Nishefci, Vođa tima;

Ajtene Llapashtica; Član tima; i

Kushtrim Leci, Član tima.

DEO I. OPŠTI REZIME

Nacionalna kancelarija revizije obavila je reviziju usklađenosti sa temom “Davanje na korišćenje opštinskih imovina i njihovo praćenje u opštini Priština”. Cilj ove revizije je da se proceni da li je Opština Priština utvrdila postupke i obrasce za davanje na korišćenje opštinske nepokretne imovine kao i upravljanje i praćenje imovina i sredstava datih pod zakupom u skladu sa zakonodavstvom na snazi.

Ova revizija uključuje proces davanja i proces upravljanja aktivnim ugovorima pod zakupom za period od januara 2023. do decembra 2024., uključujući i osnovne ugovore zaključene u prethodnim godinama. Subjekt ove revizije bila je opština Priština.

Zaključak revizije je da opština Priština nije uspela pravilno upravljati imovinama koje su bile pod njenim administriranjem. Unutrašnje kontrole u upravljanju i praćenju imovina nisu pravilno funkcionisale tokom čitavog procesa. Testiranja uzoraka rezultiralo je nepravilnostima.

Opština nije uspela da obezbedi potpun i redovan proces planiranja za davanje na korišćenje nepokretne imovine. Konkretno, ne postoji sveobuhvatan i ažuran registar imovina datih na korišćenje; nije usvojila unutrašnju uredbu koja reguliše davanje imovine za period kraći od jedne godine; kao i nije usvojila poseban spisak za 2024. godinu, iako je pripremljen od odgovorne Direkcije. Ovi nedostaci su uticali na nedostatak jasnoće, transparentnosti i zakonitosti u procesu planiranja i administriranja javne imovine.

Opština nije sprovela na potpun način zakonske zahteve tokom postupaka za davanje na korišćenje nepokretne imovine. U konkretnim slučajevima, svrha korišćenja imovine je promenjena bez odobrenja od Skupštine opštine, zaobilazeći nadležnosti odlučivanja ovog organa; dok je u drugom slučaju, imovini nastavljeno korišćenje za dugoročni period u suprotnosti sa zakonskim odredbama, izvan vremenskih granica dozvoljenih za određene kategorije. Ove radnje ukazuju na nedostatak institucionalne kontrole i opasnost od ugrožavanja zakonitosti, transparentnosti i javnog interesa u upravljanju opštinskom imovinom.

Tokom revizije evidentirani su slučajevi kada nije pružena osnovna dokumentacija koja dokazuje zakonitost korišćenja opštinske imovine. U dva testirana uzorka nedostajali su ugovori za stanove dati na korišćenje korisnicima iz kategorija izašlih iz rata, dok u drugom slučaju, koji se odnosi na imovinu datu za izgradnju Centra za stručno obrazovanje, nisu pruženi ni prvobitni ugovori o korišćenju niti onaj o njegovom nastavku. Ovi nedostaci predstavljaju nedostatke u aspektu transparentnosti, odgovornosti i institucionalnog nadzora.

Opština nije obezbedila funkcionalan sistem praćenja i nadzora ugovora o zakupu opštinske imovine. Tokom revizije identifikovani su brojni slučajevi gde ugovorne obaveze nisu sprovedene, koristi predviđene ugovorima nisu realizovane, a opštinska imovina je korišćena bez važećih ugovora ili u suprotnosti sa uslovima utvrđenim ugovorom, posebno u industrijskoj zoni i opštinskim stanovima.

Kao posledica nedostatka konkretnih radnji za ažuriranje i sprovođenje ugovora o zakupu, od testiranih uzoraka evidentirano je da ukupan iznos nenaplaćenih prihoda od korišćenja opštinske imovine u industrijskoj zoni dostiže 205,186€, koji su rezultirali od nefakturisanja i neplaćanja korisnika nakon isteka ugovora. Takođe, iz uzoraka razmotrenih za opštinske stanove evidentiran je akumulirani dug u vrednosti od 6,180€, kao rezultat nesprovođenja ugovornih uslova i nastavka korišćenja stanova i nakon isteka ugovora.

Štaviše, tarife za korišćenje javne imovine koje se trenutno primenjuju su zastarene i ne poklapaju se sa realnim cenama tržišta. To je negativno uticalo na potencijal prihoda koji bi opština mogla da obezbedi kroz davanja na korišćenje svoje imovine, odražavajući neefikasno upravljanje javnim resursima i gubitak održivih prihoda za opštinski budžet.

Štaviše, nisu razvijene redovne kontrole na terenu radi verifikacije usklađenosti sa ugovorima na snazi, nije obezbeđeno šestomesečno izveštavanje od strane korisnika imovine kako se zahteva ugovorima, dok Predsednik opštine nije prijavio u Skupštini za 2024. godinu o realizaciji ugovora o davanju na korišćenje opštinske imovine. Ovi nedostaci ukazuju na značajne slabosti u nadzoru, sprovođenju i odgovornosti u upravljanju javnom imovinom.

Za eliminisanje identifikovanih nedostataka, zahtevaju se konkretne radnje i za to smo dali preporuke Skupštini opštine i Predsedniku opštine.

DEO II. REVIDIRANI PREDMET I DELOKRUG

1.1. NASLOV I REVIDIRANI SUBJEKT

Opština Priština je pravno lice na osnovu člana 5. Zakona o lokalnoj samoupravi. Kao pravno lice, opština ima pravnu sposobnost, između ostalog, da poseduje i upravlja imovinom i sklapa ugovore.

Opština ima pravo da poseduje i administrira nepokretnom i pokretnom imovinom. Opštine imaju pravo da daju pod zakupom nepokretnu imovinu prema zakonu. Prema članu 10. Zakona o lokalnoj samoupravi, opštinski organi su Skupština opštine i Predsednik opštine. Skupština opštine i Predsednik opštine imaju pravo da donose akte i preduzimaju sve mere za sprovođenje unutar oblasti svojih nadležnosti. Predsednik opštine ima pravo da donosi uputstva i odluke iz oblasti svojih nadležnosti. Svi opštinski akti moraju biti u skladu sa ustavnim i pravnim sistemom Republike Kosova.

Funkcije, uloge i odgovornosti Opštine se regulišu sa Statutom opštine, koji je usvojen od Skupštine opštine u 2010. godini. Na osnovu ovog osnovnog akta, prenos odgovornosti za procese planiranja i sprovođenja postupaka zakupodavanja poveren je Direkciji za imovinu. Ova direkcija je odgovorna za pripremu spiskova imovina za davanje na korišćenje, za razvoj postupaka zakupodavanja i za administriranje zaključenih ugovora.

U 2024. godini, Opština je planirala prihode u vrednosti od 150,000€ od zakupa javnih objekata, dok je tokom godine realizovano 104,156€. U međuvremenu, u 2023. godini za istu kategoriju planirano je 20,000 €, dok su realizovani prihodi bili samo 164€.

1.2. PERIOD REVIZIJE

Period obuhvaćen revizijom bio je od 01.01.2023. do 31.12.2024.

1.3. RAZUMNOST I ZAKONSKI OSNOV ZA OBAVLJANJE REVIZIJE

Nacionalna kancelarija revizije ima ustavni i zakonski mandat da revidira programe i projekte upravljane od budžetske organizacije i finansirane iz budžeta Kosova. Revizija je obavljena u skladu sa Zakonom br. 05/L-055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije Republike Kosova, član 21., i Godišnjim planom revizije NKR-a za 2024/2025.

1.4. KORIŠĆENI STANDARDI REVIZIJE

Revizija je obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (MSVRI). U skladu sa ONISA-P-10, MSVRI 130 Etičkim kodeksom, 400 Principima revizije usklađenosti, Standardom za reviziju usklađenosti 4000, Priručnikom za finansijsku reviziju i usklađenost NKR-a, kao i drugim relevantnim zahtevima za reviziju usklađenosti, NKR je nezavisan od subjekta revizije. Verujemo da su revizijski dokazi koje smo primili dovoljni i odgovarajući za davanje zaključaka revizije.

1.5. OPIS PREDMETA REVIZIJE I DELOKRUGA REVIZIJE

Delokrug revizije obuhvata sledeća tri procesa. Ovde se uključuju informacije o tri procesa koji su bili u okviru revizije:

1. Planiranje postupaka za davanje na korišćenje opštinskih imovina;
2. Postupci za davanje na korišćenje opštinskih imovina; i
3. Praćenje imovina datih na korišćenje i prikupljanje prihoda od zakupa.

Tokom ove revizije nismo imali nikakva uticajna ograničenja na naš revizijski rad.

Dok u aspektu postupaka, biće produženja od faze planiranja davanja imovine na korišćenje do upravljanja datim ugovorima i dobijanja bezbednosti da se uslovi ugovora poštuju u potpunosti.

1.6. CILJEVI REVIZIJE

Utvrditi stepen usklađenosti odluka i delatnosti menadžmenta sa zahtevima odgovarajućeg regulatornog okvira, unutrašnjih akata i ugovora u revidiranoj oblasti: "Davanje na korišćenje i upravljanje opštinskih imovina datih pod zakupom za period 2023-2024. u opštini Priština". Procenili smo da li:

1. Odluke i menadžerski aktivnosti su u skladu sa zahtevima odgovarajućih uredbi, unutrašnjih akata i potpisanih ugovora u revidiranoj oblasti;
2. Proces davanja imovina na korišćenje vršen je prema zakonskim zahtevima; i
3. Proces upravljanja i praćenja ugovora je bio kontinuiran i prema zakonskim kriterijumima, kako bi se obezbedilo da se fakturisanje i naplata prihoda izvršavaju prema uslovima ugovora i da se pružene imovine koriste u svrhu utvrđenu u ugovoru.

1.7. KRITERIJUMI REVIZIJE

Spisak zakona i uredbi pomoću kojih se regulišu postupci i upravljanje imovinama datih na korišćenje su:

1. Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi;
2. Zakon br. 03/L-049 o finansijama lokalne samouprave;
3. Zakon br. 06/L-021 o unutrašnjoj kontroli javnih finansija;
4. Zakon br. 08/L-125 o javnoj imovini;
5. Zakon br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine; i
6. Zakon br. 03/L-164 o finansiranju posebnih programa stanovanja.

Podzakonski akti:

1. Uredba (VRK) br. 09/2020. o utvrđivanju procedura o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine.

DEO III. NALAZI

NKR, je u obavljenoj reviziji identifikovala nedostatke u procesu planiranja, davanja pod zakupom opštinske imovine, kao i u praćenju i upravljanju ugovorima o zakupu od strane opštine. Identifikovani nedostaci ogledaju se kroz nalaze revizije koji se odražavaju na način upravljanja počevši od postupka ugovaranja o davanju pod zakupom opštinske imovine, procesa procene zakupa, nadzora nad poštovanjem uslova ugovora kao i postizanje cilja. Identifikovani nalazi baziraju se na analizu relevantnih dokumenata primljenih od opštine, kao i drugih relevantnih aktera uključenih u ovaj projekat.

U skladu sa Zakonom br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, član 5. tačka b, i Zakonom br. 08/L-125 o javnoj imovini, član 2., opština ima zakonski kapacitet da poseduje i upravlja imovinom. Opština Priština upravlja imovinama u Industrijskoj zoni grada, kao i stambenim kompleksima u Sunčanom bregu, Polje pomirenja i Ajvaliji koji se koriste za stanovanje i socijalno stanovanje. Trenutno, opština ima 24 aktivnih ugovora sa zakupoprimaca za korišćenje opštinske imovine.

Delokrug ove revizije obuhvatio je tri (3) procesa u nastavku:

1. Planiranje postupaka zakupodavanja imovine;
2. Postupci ugovaranja o davanju na korišćenje imovina; i
3. Praćenje imovina datih pod zakupom i prikupljanje prihoda od zakupa.

1. Planiranje o davanju na korišćenje opštinske nepokretne imovine

Kriterijumi: Kriterijumi revizije u vezi sa fazom planiranja o davanju na korišćenje opštinske nepokretne imovine primenjene za ovu revidiranu oblast proizilaze iz:

- Zakona br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine;
- Zakona br. 06/L-164 o finansiranju posebnih programa stanovanja; i
- Uredbe (VRK) br. 09/2020. o utvrđivanju procedura o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine;

Na osnovu revizorskog rada utvrđeno je da Opština nije uspela usvojiti regulatorni okvir o davanju na korišćenje opštinske imovine, kao i da nije planirala na redovan način postupke za davanje na korišćenje.

Na osnovu izvršenih testiranja usklađenosti, revizorski tim je identifikovao sledeća pitanja/neusklađenosti:

Pitanje 1: Nedostatak sveobuhvatnog i ažuriranog registra za imovine date na korišćenje

Kriterijum:

Prema članu 14. Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, Opštine vode i rukovode registar pokretne i nepokretne imovine koju imaju na korišćenje i posedu.

Stanje:

Direkcija za imovinu nije obezbedila revizorima sveobuhvatan registar o opštinskim imovinama. Konkretno, nije pružen registar o stanovima u vlasništvu opštine i za imovine u industrijskoj zoni. Umesto toga, Direkcija je predstavila dokumentaciju i evidencije sastavljene od komisije za verifikaciju i procenu vrednosti imovine, a koje ne ispunjavaju kriterijume službenog registra koji obezbeđuje potpunu kontrolu nad javnom imovinom. Kao posledica, nedostatak konsolidovanog i sveobuhvatnog registra utiče na ograničenje mogućnosti za procenu potpunosti informacija o opštinskim imovinama.

Štaviše, tokom testiranja uzoraka identifikovani su i nedostaci u održavanju registra ugovora, uključujući:

- Dana 25.06.2025., na početku procesa revizije, od Direkcije za imovinu obavešteni smo putem e-maila o postojanju aneksa-ugovora potpisanog dana 09.10.2023., u okviru osnovnog ugovora za izgradnju javnih garaža sa koncesijom pri UKCK. Međutim, na spisku ugovora dostavljenih dana 01.07.2025., aneks nije uključen u registar, figurisao je samo osnovni ugovor, bez neke reference na odgovarajući aneks.
- U drugom slučaju koji se veže sa davanjem na korišćenje opštinske imovine Agenciji za hranu i veterinu (AHV), Direkcija za imovinu je utvrdila da su postupci prekinuti zato što je AHV zatražila drugu lokaciju, ali i ova promena nije odražena u registar.

Uzrok:

Nedostatak sveobuhvatnog i ažuriranog registra proizilazi iz nefunkcionalnog i efektivnog sistema unutrašnjih kontrola upravljanja imovinama i javnim ugovorima.

Opasnost:

Nedostatak sveobuhvatnog i ažuriranog registra ugrožava efikasno i transparentno upravljanje opštinskom imovinom, stvarajući prostor za nepravilnosti, pogrešno odlučivanje i nedostatak odgovornosti za korišćenje javne imovine.

Preporuka 1

Predsednik mora obezbediti stvaranje i održavanje službenog, sveobuhvatnog i ažuriranog registra za svu opštinsku imovinu i odgovarajuće ugovore. Ovaj registar treba da sadrži podatke o stanovima, imovinama u industrijskoj zoni, kao i sve povezane ugovore ili anekse-ugovora, uključujući i izmene kao prekidi ili transferi, u cilju ojačanja kontrole i transparentnosti u upravljanju javnom imovinom.

Pitanje 2: Nedostatak unutrašnje uredbe o davanju na korišćenje nepokretne imovine za manje od jedne (1) godine

Kriterijum:

Prema članu 7. stav 2. Uredbe (VRK) br. 09/2020. o utvrđivanju procedura o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine, utvrđuje se da: "Postupak, oblik i naknada o davanju na korišćenje opštinske nepokretne imovine za manje od jedne (1) godine reguliše se opštinskom uredbom."

Stanje:

Skupština opštine Priština je dana 30.11.2023. usvojila uredbu br. 01-463/01-227577/23 što je nameravala utvrditi postupke i obrasce o davanju na korišćenje nepokretne imovine za manje od jedne (1) godine. Uredba je podneta na razmatranje Ministarstvu administracije lokalne samouprave (MALS) dana 06.12.2023.

Nakon razmatranja, MALS je procenilo da uredba nije bila u skladu sa zakonodavstvom na snazi i zatražilo njeno ponovno razmatranje u nekoliko tačaka uredbe. Iako je Komitet za politiku i finansije uključio razmatranje uredbe kao tačku dnevnog reda na dva sastanka tokom 2024. godine (09.10.2024. i 31.10.2024.), ona je uklonjena sa dnevnog reda i do kraja 2024. godine nisu preduzeti konkretni koraci za njeno poboljšanje i usvajanje.

Uzrok:

Neusvajanje uredbe bio je rezultat nedostatka efektivne koordinacije između odgovornih struktura unutar opštine.

Opasnost:

Nedostatak unutrašnje uredbe o davanju na korišćenje opštinske imovine za period manje od jedne (1) godine stvara nejasnoće u sprovođenju postupaka i donošenju adekvatnih odluka. Kao posledica toga, neke opštinske imovine, uključujući stanove i parcele u industrijskoj zoni, ostale su bez ažuriranih ugovora i bez preduzimanja odgovarajućih radnji za slučajeve kada se korišćenje imovine nastavlja bez važeće dokumentacije, povećavajući opasnost od lošeg upravljanja i gubitka opštinskih prihoda.

Preporuka 2

Predsednik u saradnji sa Skupštinom opštine mora obezbediti preduzimanje potrebnih radnji za finalizaciju i usvajanje uredbe o davanju na korišćenje opštinske imovine za manje od jedne (1) godine, u skladu sa komentarima MALS-a. Završetak ovog procesa omogućiće jasnu zakonsku regulaciju za tretiranje slučajeva kratkoročnog korišćenja i doprineće u sprečavanju lošeg upravljanja javnom imovinom.

Pitanje 3: Nedostaci u procesu planiranja davanja na korišćenje nepokretne imovine Opštine

Kriterijum:

Prema članu 13. Zakona br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine, utvrđuje se da Opština mora objaviti opšti spisak opštinskih nepokretnih imovina kao i posebni spisak imovina koje planira za davanje na korišćenje za narednu godinu do dana 31. decembra, obrazlažući javni interes i ekonomski razvoj opštine.

Prema stavu 1. člana 14. ovog zakona, utvrđuje se da Predsednik opštine predlaže Skupštini opštine na prethodno usvajanje nepokretne imovine o davanju na korišćenje, predstavljajući razloge i javni interes. Prema članu, Skupština donosi preliminarnu odluku o davanju na korišćenje nepokretne imovine Opštine većinom glasova članova koji su prisutni na sednici Skupštine opštine.

Stanje:

Za 2024. godinu, iako je Direkcija za imovinu izradila poseban spisak opštinskih imovina planiranih o davanju na korišćenje, on nije usvojen od Skupštine opštine.

Uzrok:

Neusvajanje spiska je došlo kao posledica nedostatka efektivne institucionalne koordinacije i nedovoljne prioritizacije ovog procesa od odgovornih struktura unutar opštine, što je uticalo na nedalje procesiranje spiska za usvajanje.

Opasnost:

Nedostatak usvajanja spiska imovina za 2024. godinu rezultira kašnjenjem u operativnim procesima, nedostatkom efektivnog planiranja i mogućim lošim upravljanjem javnom imovinom, zbog nedostatka usvojene osnove za institucionalnu radnju.

Preporuka 3

Predsednik mora obezbediti da se proces pripreme i usvajanja posebnog spiska imovina o davanju na korišćenje tretira sa prioritetom i završi na vreme. To uključuje preduzimanje potrebnih koraka za poboljšanje institucionalne koordinacije i obezbeđivanje redovno funkcionisanje postupaka odlučivanja u Skupštini opštine.

2. Postupci o davanju na korišćenje opštinske nepokretne imovine

Kriterijumi: Kriterijumi revizije u vezi sa fazom postupaka ugovaranja o davanju na korišćenje opštinske nepokretne imovine primenjene za ovu revidiranu oblast proizilaze iz:

- Zakona br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine; i
- Uredbe (VRK) br. 09/2020. o utvrđivanju procedura o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine.

Stanje utvrđeno:

Na osnovu našeg revizorskog rada, utvrđeno je da Opština za revidirani period nije razvila nijedan postupak javne aukcije o davanju na korišćenje opštinske imovine. U međuvremenu, tokom 2023. godine evidentirani su samo četiri (4) slučajeve davanja na korišćenje imovine: jedan (1) ugovor zaključen kroz pregovarački postupak, jedan (1) ugovor zaključen na zahtev javne institucije - odnosno Ministarstva zdravstva, kao i dva (2) slučajeve nastavka postojećeg ugovora.

Na osnovu izvršenih testiranja usklađenosti, revizorski tim je identifikovao sledeća pitanja/ neusklađenosti:

Pitanje 4 - Promena svrhe korišćenja opštinske imovine bez usvajanja od Skupštine opštine

Kriterijum:

Prema stavu 1. člana 9. Zakona br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine, utvrđuje se da na predlog Predsednika opštine, nakon ispunjenja uslova utvrđenih u članu 5. ovog zakona, Skupština opštine donosi odluku o promeni svrhe korišćenja nepokretne imovine opštine gde se nalazi opštinski objekat, rušeći, spajajući, podelivši opštinsku nepokretnu imovinu, u skladu sa uslovima imovine u svrhu davanja na korišćenje.

Stanje:

Opština Priština je dala zemljište na korišćenje za izgradnju sa koncesijom javnih garaža u blizini UKCK-a, na osnovu opštinskog projekta br. 40-6/05. Ugovor je potpisan dana 07.11.2005., nakon odluke Skupštine opštine o određivanju lokacije.

Dana 20.07.2022., Predsednik opštine je osnovao komisiju za verifikaciju i procenu ugovora o davanju na korišćenje opštinske imovine. Ova komisija je dana 15.04.2023. završila izveštaj i preporučila Opštini da izradi novi aneks ugovora, gde bi se uključile obaveze strana, u skladu sa nalazima i preporukama izveštaja.

Dana 09.10.2023., Opština je na osnovu preporuka komisije sastavila aneks ugovora, koji je usvojen od Skupštine opštine.

Međutim, tokom revizije identifikovali smo da je dana 21.03.2024., Direkcija za urbanizam donela odluku o usvajanju izmene i dopune građevinske dokumentacije, odnosno izmene namene dva nivoa zgrade B objekta "Auto Park", od prostora za parking do poslovnog prostora. Ova izmena izvršena je na zahtev koncesionara (sa br. 05-351/05-2799/24., dana 05.01.2024.), ne opremivši se unapred sa odlukom ili odobrenjem od Skupštine opštine, kako se zahteva zakonom.

Uzrok:

Ova pitanja su nastala kao posledica neodgovornosti odgovornih službenika u direkciji za urbanizam za potpuno sprovođenje zakonskih uslova, Direkcija za urbanizam je donela odluke o usvajanju izmena bez prethodne potvrde od Skupštine opštine, kako se zahteva

zakonom. Štaviše, od Direkcije za urbanizam nije uzet u obzir osnovni ugovor i nije potvrđeno da je promena svrhe imovine izvršena u skladu sa zakonskim postupcima i kriterijumima.

Opasnost:

Promena svrhe korišćenja javne imovine bez odobrenja Skupštine opštine i bez jasnog zakonskog osnova ugrožava transparentnost i institucionalnu odgovornost, kao i povećava opasnost od zloupotrebe opštinske imovine u suprotnosti sa javnim interesom.

Preporuka 4

Predsednik mora obezbediti da se svako odlučivanje o promeni svrhe korišćenja opštinske imovine vrši samo nakon odobrenja Skupštine opštine, u skladu sa zakonodavstvom i osnovnim ugovorom. Takođe, mora se ojačati sprovođenje zakonskih zahteva od Direkcije za urbanizam kroz nadzorne mehanizme i koordinaciju između direkcija, kako bi se izbeglo jednostrano odlučivanje. U tom kontekstu, potrebno je ponovno razmatranje ugovornog odnosa sa koncesionarom, kako bi se procenila usklađenost sa početnim uslovima i obezbedila usklađenost sa trenutnim činjeničnim i pravnim stanjem.

Pitanje 5: Nepoštovanje zakonskih odredbi u nastavku dugoročnog davanja na korišćenje opštinske imovine

Kriterijum:

Prema članu 21. Zakona br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine, konkursni postupci o davanju na korišćenje imovine mogu se zaobići samo u posebnim slučajevima, kao: kada se zahtev podnese od centralnih institucija Republike Kosova, diplomatska predstavništva ili međunarodne institucije putem MIP-a, kao i za investicije u sektor obnovljive energije. U ovim slučajevima, zahtev mora da bude adresiran od titulara odgovarajuće institucije i da bude u skladu sa javnim interesom i dokumentima prostornog planiranja.

Takođe, član 24., Uredbe (VRK) br. 09/2020. utvrđuje da se isključenje iz konkursnih postupaka može vršiti samo u ograničenim kategorijama i kada je opšti javni interes jasno opravdan.

Budući da je, prema članu 6. Zakona i članu 16. odgovarajuće Uredbe, davanje na korišćenje opštinske imovine na organizacije civilnog društva dozvoljeno samo na kraći period, odnosno od jedne (1) do petnaest (15) godina.

Stanje:

Dana 19.07.2001., Skupština opštine je usvojila odluku o određivanju lokacije za izgradnju Centra za stručno obrazovanje "Don Bosko", dajući na korišćenje površinu od tri (3) hektara za period od 10 godina. Kasnije, dana 31.01.2012., Skupština je donela odluku o produženju roka korišćenja opštinske imovine, ističući da će način korišćenja biti regulisan posebnim ugovorom. Prvi ugovor kao i ugovor o nastavku korišćenja nisu obezbeđeni tokom revizije uz obrazloženje da ne postoje.

U nastavku, dana 27.08.2024., Opština je zaključila ugovor sa Centrom "Don Bosko", na osnovu odluke Skupštine opštine br. 01-436/06-54405/24. dana 26.04.2024. Ovaj ugovor je predviđao davanje na korišćenje opštinske imovine, bez naknade i za period od 50 godina.

Tokom razmatranja postupka za nastavak ugovora o davanju na korišćenje imovine, identifikovana su ova pitanja:

- **Zahtev za nastavak korišćenja imovine nije izvršen od nadležnog organa:** Tokom revizije utvrđeno je da je zahtev za nastavak korišćenja opštinske imovine pokrenut od direktora centra koji deluje kao nevladina organizacija (NVO), a ne od centralne institucije Republike Kosova. Ova radnja ne ispunjava utvrđene kriterijume za isključenje iz konkurisanja i ne predstavlja nikakav poseban slučaj, kao što se utvrđuje zakonom;
- **Rok ugovora je u suprotnosti sa zakonodavstvom na snazi:** Ugovor o davanju na korišćenje opštinske imovine zaključen je na period od 50 godina, iako korisnik funkcioniše kao NVO. Ovaj produženi period je u suprotnosti sa članom 16. Uredbe (VRK) br. 09/2020., koja utvrđuje da za organizacije civilnog društva, opštine mogu da daju imovinu na korišćenje samo kratkoročno, odnosno na period od jedne (1) do petnaest godina, i to samo kada je svrha ispunjavanje opšteg interesa.

Važno je napomenuti da je Odluka Skupštine opštine o davanju na korišćenje ove imovine upućena MALS-u dana 29.04.2024. za procenjivanje zakonitosti, dok je ovo zadnje pismom dana 13.05.2024. utvrdilo da je odluka u suprotnosti sa zakonodavstvom na snazi. Uprkos ovoj proceni, opština je nastavila sa zaključivanjem ugovora dana 27.08.2024., ignorišući službeno mišljenje MALS-a.

Uzrok:

Ova pitanja su se dogodila kao posledica neodgovornosti imenovanih službenika za puno sprovođenje zakonskih zahteva koji regulišu davanje na korišćenje opštinske imovine. Takođe, nedostajala je usklađenost roka ugovora sa odredbama na snazi, kao i nisu uzeta u obzir službena mišljenja nadzornog autoriteta tokom institucionalnog odlučivanja.

Opasnost:

Takva radnja povećava opasnost od dugoročnog davanja javne imovine u suprotnosti sa zakonom, stvarajući osnove za nejednako tretiranje zainteresovanih subjekta i utičući na principe zakonitosti, transparentnosti i institucionalne odgovornosti.

Preporuka 5

Predsednik mora obezbediti da svi postupci za nastavak korišćenja opštinske imovine budu u potpunosti usklađeni sa odredbama zakona i odgovarajućim podzakonskim aktima, poštujući kriterijume za posebne slučajeve i zakonska ograničenja za vremenske rokove ugovora. Takođe, odlučivanje mora se bazirati na jasnim zakonskim procenama i koordinirati sa nadzornim institucijama kako bi se izbeglo kršenje zakonitosti i zaštitio javni interes.

3. Praćenje imovina datih pod zakupom i prikupljanje prihoda od zakupa

Nadzor nad ugovorima se reguliše članom 22. i 23. Zakona br. 06.L-092 o davanju na korišćenje opštinske imovine, koji zahteva da:

- Opština nadgleda sprovođenje ugovora za davanje na korišćenje opštinske nepokretne imovine prema dinamičnom planu sprovođenja.
- Predsednik opštine je obavezan da u njegovim redovnim šestomesečnim (6) izveštajima podnese Skupštini opštine specifičan izveštaj o praćenju sprovođenja ugovora i ispunjavanju svrhe o davanju na korišćenje nepokretne imovine, do početka sprovođenja i postizanja svrhe davanja imovine na korišćenje.
- U slučaju identifikacije kršenja ugovora ili odstupanja od svrhe korišćenja opštinske nepokretne imovine od strane korisnika, Predsednik opštine je obavezan da u bilo koje vreme pismeno informiše Skupštinu opštine, zajedno sa njegovom preporukom o raskidu ugovora ili preduzimanju određenih mera prema korisniku za sprovođenje ugovora.

Ugovori o zakupu koji su bili deo oblasti revizije sadržali su posebne ugovorne uslove koji su takođe razmotreni za njihovo sprovođenje.

Utvrđeno stanje: Na osnovu našeg revizijskog rada, utvrđeno je da Opština nije uspeła da obezbedi redovno i efikasno praćenje imovine date na korišćenje. Takođe, nisu se preduzele dovoljne radnje za prikupljanje prihoda od zakupoprimalaca.

U okviru revizije odabrani su određeni uzorci kako iz izveštaja komisija za verifikaciju, tako i iz aktivnih ugovora o zakupu, u cilju procenjivanja radnji preduzetih od Opštine u vezi sa praćenjem i sprovođenjem ugovornih uslova.

Delokrug ovog poglavlja obuhvata četiri glavna potpoglavlja:

1. Praćenje imovina datih pod zakupom i prikupljanje prihoda od aktivnih ugovora.
2. Praćenje imovina i prikupljanje prihoda od imovina datih na korišćenje u industrijskoj zoni.
3. Praćenje imovina i prikupljanje prihoda od opštinskih stanova datih na korišćenje.
4. Izveštaj Predsednika u Skupštini opštine o korišćenju imovine.

Na osnovu testova obavljenih tokom revizije, identifikovana su glavna pitanja, predstavljena u nastavku:

3.1 Praćenje imovina datih pod zakupom i prikupljanje prihoda od aktivnih ugovora

Pitanje 6 - Nerealizacija koristi od ugovora i nedostatak opštinskog nadzora

Kriterijum:

Prema članu 12. Zakona br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni, utvrđuje se da Opštinski finansijski prihodi koji se ostvaruju davanjem na korišćenje imovine, smatraju se javnim novcem i podležu zakonima o upravljanju javnim finansijama i finansijama lokalne samouprave. Dok, član 22. ovog zakona naglašava da Opština nadgleda realizaciju ugovora

za davanje na korišćenje opštinske nepokretne imovine prema dinamičnom planu realizacije.

Takođe, prema stavu 3. člana 23. navodi se da Predsednik je obavezan da obavesti Skupštinu opštine nakon završetka svakog ugovora o davanju na korišćenje opštinske nepokretne imovine, opisujući trenutno stanje imovine i daje predloge za njenu buduću namenu.

Prema stavu 1. člana 3. ugovora o davanju na korišćenje/zakupodavanje zemljišta za izgradnju objekta Kardiološkog centra u Prištini br.31-668-30.12/05 između Opštine Priština i Kardiološkog centra Kosova, zakupoprimac uzima za obavezu da:

- a) u prvoj godini rada, za svaki mesec obavlja na zahtev zakupodavca po dve operacije besplatno, a nakon prve godine, za svaku nedelju, obavlja po jednu operaciju besplatno, uvek prema spisku zakupodavca;
- b) od dana početka rada, za svaki radni dan da izvrši po jednu besplatnu kontrolu, prema preliminarog spiska kojeg dobije od zakupodavca; i
- c) garantuje da će cena invazivnih i neinvazivnih kardioloških usluga, kao i onih kardiohirurgije, za građane Kosova, u Kardiohirurškom centru, biti 5% niža od cena za slične usluge u sestrinskim klinikama u regionu.

Stanje:

Dana 30.12.2005., Opština Priština je sklopila ugovor u vezi sa davanjem na korišćenje opštinske parcele za izgradnju objekta za Kardiološki centar u Prištini, sa rokom korišćenja od 10 godina bez naknade za deo katastarske parcele br. 2805/1, koji je počeo od trenutka izdavanja građevinske dozvole. Na osnovu toga, ugovorni rok bio je validan do 2017. godine.

Ugovor je predviđao da, ako nijedna od strana ne izrazi pismeno, najmanje šest (6) meseci pre isteka roka svrhu da se ne nastavi sporazum, automatski će se obnoviti pod istim uslovima za dodatni period od 10 godina.

Zbog neradnje obe strane, ugovor je tiho produžen do 2027., bez razmatranja ili promene njegovih početnih uslova.

Dana 11.04.2014., Kardiološki centar je sklopio ugovor o davanju pod zakupom objekta sa Američkom bolnicom. Zatim, dana 25.05.2015., Američka bolnica se obratila Predsedniku opštine službenim pismom, u kojem je potvrdila završetak svih građevinskih radova i proširenje delatnosti sa kardiohirurških i kardioloških usluga na druge medicinske usluge. U istom pismu, Američka bolnica je zatražila Opštini da preuzme sve obaveze koje proizilaze iz ugovora zaključenog između Opštine Priština i Kardiološkog centra Kosova.

Iz razmatranja dokumentacije primećeno je da, uprkos spremnosti da pruži besplatne usluge iz Američke bolnice, tokom čitavog perioda važenja ugovora, Opština nikada nije slala pacijente na besplatni tretman i kontrolu, iako je to predstavljalo pravo zagarantovano ugovorom. Kao posledica, Opština nije imala koristi od uslova koji su joj zakonski pripadali kao zakupodavcu.

U cilju verifikacije ugovora o opštinskoj imovini datoj na korišćenje, dana 20.07.2022., Predsednik opštine je osnovao komisiju koja je u aprilu 2023. godine dostavila izveštaj sa konkretnim preporukama, koja su usvojena od Skupštine opštine.

Međutim, iz verifikacije preduzetih radnji u sprovođenju odluke Skupštine, identifikovali smo da:

- Nisu preduzeti koraci za sprovođenje preporuka komisije koji su predvideli da se vrednost usluga predviđenih pacijentima besplatno, prema članu 3. ugovora, pretvori u mesečnu zakupninu i da će imati namenu zdravstvo, odnosno biće distribuirana za tretiranje pacijenata u glavnom gradu. Ova promena je trebalo da bude formalizovana kroz aneks-ugovora sa Kardiološkim centrom, ali takva radnja nije preduzeta sve do trenutka kada smo bili u reviziji; i
- Nije imenovan menadžer odgovoran za ugovor za preostali period do dana 03.09.2027., kao što se zahteva u preporuci komisije.

Uzrok:

Nedostatak odgovarajućeg nadzora nad ugovorima o davanju na korišćenje i nepreduzimanje radnji za reviziju ugovornih uslova nakon završetka početnog roka uticali su na nerealizaciju prava i koristi predviđenih za opštinu.

Opasnost:

Nedostatak sprovođenja ugovornih uslova i neadresiranje odgovarajućih pitanja ugrožava loše upravljanje javnom imovinom, gubitak predviđenih koristi za opštinu, kao i stvara ekonomske gubitke za Opštinu.

Preporuka 6

Predsednik preduzeti konkretne mere za reviziju uslova ugovora na snazi i obezbediti formalizaciju odnosa kroz aneks-ugovora, jasno utvrdivši obaveze strana i mehanizme koristi za opštinu. Takođe, treba imenovati rukovodioca odgovornog za nadzor ugovora i obezbediti sprovođenje preporuka usvojenih od Skupštine opštine, u cilju redovnog i održivog upravljanja javnom imovinom.

Pitanje 7 - Neispunjavanje ugovornih obaveza i korišćenje objekta bez ispunjavanja zakonskih uslova

Kriterijum:

Prema stavu 3. člana 22. Zakona br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine, u slučaju nerealizovanja dinamičkog plana ugovora i prekoračenja rokova utvrđenih ugovorom, Predsednik opštine mora doneti odluku o raskidu ugovora, o čemu se obaveštava i Skupština opštine.

Prema članu 4. ugovora zaključenog dana 07.11.2005. između Opštine Priština i koncesionara o "Izgradnji javnih garaža koncesijom pri UKCK-a", period izvršenja ugovora bio je 18 meseci od dana početka, dok je objekat morao biti dostavljen ne kasnije od 24 meseca nakon početka gradnje.

U međuvremenu, u aneksu-ugovora dana 09.10.2023., usvojenog od Skupštine opštine, u članu 1. utvrđuje se da je koncesionar obavezan da u roku od 18 meseci od dana potpisivanja aneksa završi građevinske radove i aplicira za tehnički prijem.

Takođe, član 3. ovog aneksa predviđa se da u roku od 90 dana od dana potpisivanja, koncesionar mora dostaviti konačni projekat pri nadležnim organima Opštine, za potpunu realizaciju obaveza koje proizilaze iz ugovora.

Prema članu 6. istog aneksa, Opština Priština zadržava pravo da raskine ugovorni odnos u slučaju nepoštovanja rokova i obaveza od strane koncesionara.

Stanje:

Tokom revizije praćenja ugovora o koncesiji za izgradnju javnih garaža u blizini UKCK-a, evidentirana su dva pitanja koja se vežu za sprovođenje ugovora i poštovanje zakonskih zahteva za korišćenje objekta: Konkretno:

- **Prekoračenje ugovornih rokova za završetak objekta** - Opština Priština je dana 07.11.2005., zaključila ugovor za izgradnju objekta sa koncesijom, koji je dopunjen sa dva aneksa dana 12.02.2008. i 09.10.2023. Prvenstveno je ugovor predviđao rok od 24 meseca za završetak izgradnje i apliciranje za tehnički prijem, dok je prema drugom aneksu rok ponovo utvrđen na 18 meseci od dana njegovog potpisivanja.

Kroz aneks-ugovora iz 2008. godine, usvojeno je povećanje površine objekta sa 36,715 m² na 44,032.20 m², a samim tim je povećana i mesečna zakupnina sa 6,400€ na 7,675.50€. Odluka o drugom aneksu-ugovora rezultat je preporuka komisije formirane dana 20.07.2022. za verifikaciju ugovora o korišćenju opštinske imovine i usvajanja izveštaja Komisije od Skupštine opštine.

Međutim, tokom revizije, identifikovali smo da je prošlo oko 21 meseci od potpisivanja ovog aneksa, ali koncesionar nije završio radove i nije podneo ni zahtev za tehnički prijem. Uprkos tome, Opština nije preduzela nikakve radnje da raskine ugovor, iako je to utvrđeno kao mogućnost u skladu sa Zakonom br. 06/L-092 i uslovima ugovora.

- **Korišćenje objekta bez završetka tehničkog prijema i bez sertifikata o korišćenju** - Tokom fizičkog pregleda objekta i razmatranja dokumentacije, identifikovali smo da je objekat na delimično korišćenje još od 2015. godine za biznis dat pod zakupom od koncesionara koji posluje na prednjoj strani objekta, iako tehnički prijem nije izvršen i sertifikat o korišćenju nije izdat od nadležnih organa.

Koncesionar je podugovarao prostore pod zakupom za druge biznise još od 2008. godine, dok je činjenično korišćenje nekih od ovih prostora od privatnih operatera počelo tokom 2023. godine. Uprkos činjenici da je Opština bila svesna za ovu situaciju, nisu preduzete preventivne mere, dopustivši funkcionisanje objekta u suprotnosti sa zakonskim zahtevima za tehničku dokumentaciju i u skladu sa ugovornim uslovima.

- **Nedostatak aktivnog upravljanja ugovorom** - Tokom revizije utvrđeno je da je za ovaj projekat u 2008. godini, odlukom Predsednika opštine, imenovan službenik kao

menadžer projekta, sa odgovornošću za nadzor nad sprovođenjem uslova ugovora o koncesiji za izgradnju objekta. Međutim, iz razmatranja prateće dokumentacije, službene komunikacije i iz intervjua razvijenog sa samim službenikom, primećeno je da nakon 2015. godine on više nije vršio funkciju menadžera ugovora.

Uzrok:

Prikazana situacija rezultat je nedostataka u sistemu praćenja ugovora od Opštine, kao i institucionalnog nedelovanja u slučajevima kada su povređene ugovorne obaveze i zakonski rokovi. Nedostajala je takođe koordinacija između odgovornih jedinica, kao i sprovođenje mehanizama za redovni nadzor.

Nedostatak sprovođenja rokova i uslova ugovora, kao i neispunjavanje obaveza nadzora od Opštine, predstavlja opasnost od slabljenja funkcija unutrašnje kontrole i lošeg upravljanja javnim ugovorima i povećava opasnost od zloupotrebe opštinskih imovina.

Preporuka 7

Predsednik mora preduzeti konkretne radnje kako bi se obezbedilo ponovno razmatranje ugovornih obaveza i da se proceni zakonitost nastavka dotičnog ugovora. U tom pravcu, Opština mora analizirati na potpun način ispunjavanje uslova rokova i utvrđenih uslova u ugovoru i aneksu-ugovora, procenjujući da li je ekonomski operater poštovao dinamički plan za sprovođenje radova i obaveza za apliciranje za tehnički prijem. Takođe, Opština mora obezbediti da nijedan objekat ne bude pušten u funkciji bez ispunjavanja zakonskih postupaka za tehnički prijem i bez izdavanja sertifikata o korišćenju od nadležnih organa. U funkciji jačanja nadzora, mora se imenovati menadžer ugovora, postaviti jasne postupke za praćenje sprovođenja i ojačati institucionalnu odgovornost za upravljanje ugovorima.

Pitanje 8 - Prekoračenje površine imovine date na korišćenje i nedostatak praćenja od strane Opštine

Kriterijum:

Član 22. Zakona br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine, utvrđuje da Opština nadgleda realizaciju ugovora za davanje na korišćenje opštinske nepokretne imovine prema dinamičnom planu realizacije.

Stanje:

Priština je dana 14.03.2019., zaključila ugovor sa Fondacijom za zaštitu životinja "Vier Pfoten Kosova" o davanju na korišćenje više parcela opštinske imovine, na period od 99 godina i bez novčane naknade. Sporazum je baziran na zahtev Ministarstva zaštite životne sredine i prostornog planiranja, kao i na odlukama Skupštine opštine br. 463/01-0182407 dana 26.07.2017., i br. 463/01-0263733 dana 01.11.2018., koje su imale za cilj smeštaj mrkih medveda i drugih divljih životinja u skloništu izgrađenom na katastarskom području Novo Selo. Ukupna površina imovine date na korišćenje bila je 157,797 m². Tokom revizije primetili smo pitanja kao u nastavku:

- **Prekoračenje površine date na korišćenje i nedostatak nadzora od Opštine -** Tokom fizičkog pregleda utvrđeno je da Fondacija koristi još jednu dodatnu parcelu

sa katastarskim br. 00063-0, koja se koristi kao prostor za parking, bez uvrštavanja u postojeći ugovor i bez odluke Skupštine opštine. Na ulazu u ovog prostora postavljena je tabla koja ga je identifikovala kao deo Fondacije. Opština, sa druge strane, nije imenovala službenika odgovornog za nadzor ugovora i nije preduzela radnje da zabrani ovu upotrebu izvan ugovornih uslova. To je u suprotnosti sa članom 9. ugovora i zakonskim uslovima za upravljanje javnom imovinom.

- **Odstupanje od utvrđenog cilja za korišćenje opštinske imovine** - Dana 04.03.2021., Fondacija je opremljena sertifikatom o korišćenju za dva objekta izgrađena na katastarskoj parceli br. 00036-0, pod nazivom "Neprofitni ambijentalni centar za vaspitanje o blagostanju životinja" i "Depo za hranu". Prema građevinskoj dokumentaciji i svrsi postavljenoj u odluci Skupštine opštine, ovi prostori su bili namenjeni isključivo u edukativne svrhe i za blagostanje životinja. Međutim, tokom posete na terenu, od revizorskog tima primećeno je da u ovaj objekat rade jedan restoran i dućan suvenira. Njihove aktivnosti su komercijalne prirode i nisu u skladu sa neprofitnom svrhom utvrđenom u službenim dokumentima. Štaviše, u arhitektonskom projektu dostavljenom za građevinsku dozvolu postoji opis poslovne komponente (restorana), koji je u suprotnosti sa datom upotrebnom dozvolom i odlukom o davanju na korišćenje.

Uzrok:

Ova pitanja su nastala kao rezultat nedostatka unutrašnjih mehanizama za nadzor i kontrolu od strane Opštine, kako bi se obezbedilo da se javna imovina koristi u skladu sa ugovorom i odlukama Skupštine. Nedostatak redovnih inspekcija na terenu i verifikacija građevinske dokumentacije stvorio je prostor za neovlašćenu upotrebu i odstupanje od odobrene svrhe.

Opasnost:

Korišćenje opštinske imovine izvan uslova ugovora i odobrene svrhe povećava opasnost od zloupotrebe javne imovine i ugrožava princip jednakosti i transparentnosti u administriranju opštinskom imovinom.

Preporuka 8

Predsednik mora preduzeti konkretne radnje za verifikaciju usklađenosti između ugovora, odluka Skupštine i činjenične situacije na terenu, obezbeđujući da se javna imovina koristi samo u skladu sa zakonskim dokumentima. Takođe mora zabraniti svaku delatnost koja je u suprotnosti sa ugovorom, imenovati službenike odgovorne za nadzor i ojačati institucionalne mehanizme kontrole kako bi se sprečila neovlašćena korišćenja u budućnosti. U slučajevima kada se utvrdi kršenje ugovora, Opština treba da razmotri mogućnost njegovog pregleda i preduzme potrebne zakonske mere.

Pitanje 9 - Nedostatak šestomesečnog izveštavanja od korisnika opštinske imovine

Kriterijum:

Prema članu 5. stav 7. ugovora zaključenog dana 15.02.2023. između Opštine Priština i ekonomskog operatera The Sunny Hill d.o.o., utvrđena je obaveza da korisnik izveštava pismeno dva puta godišnje, u šestomesečnim periodima, Predsedniku opštine. Izveštavanje

treba da obuhvati informacije o realizaciji investicionog plana i organizovanih kulturnih aktivnosti, u cilju procenjivanja opravdanosti održavanja imovine na korišćenje.

Dok, prema članu 9. Predsednik opštine odlukom imenuje komisiju za nadzor realizacije svrhe korišćenja imovine navedene u ovom ugovoru. Komisija je obavezna da nadzire sprovođenje tačaka ovog ugovora i tačaka pregovaračkog sporazuma i, u zavisnosti od stanja sprovođenja/neprovođenja, da obavesti predsednika i preporuči nastavak ili ne ugovora primaocu na korišćenje.

Stanje:

Tokom revizije primetili smo da korisnik nikada nije dostavio šestomesečni izveštaj, kako se predviđa ugovorom. Štaviše, nije imenovana komisija za nadzor realizacije svrhe ugovora, iako ova obaveza proizilazi direktno iz ugovornih uslova.

Uzrok:

To se dogodilo kao rezultat nedostatka unutrašnjeg nadzornog mehanizma od strane Opštine za blagovremeno praćenje i traženje redovnih izveštaja korisnika imovine.

Opasnost:

Nedostatak izveštavanja i neimenovanje komisije za nadzor ograničava mogućnost Opštine da proceni da li se opštinska imovina koristi u skladu sa investicionim planom i kulturnim ciljevima prema svrhom ugovora.

Preporuka 9

Predsednik mora preduzeti mere za imenovanje komisije za nadzor i obezbediti da korisnik imovine ispunjava obavezu za šestomesečno izveštavanje, kako se utvrđuje ugovorom. Takođe, moraju se stvoriti funkcionalni mehanizmi za praćenje i sprovođenje ugovora o davanju na korišćenje, sa ciljem garantovanja odgovornog upravljanja javnom imovinom.

3.2 Praćenje imovina i prikupljanje prihoda od imovine date na korišćenje u industrijskoj zoni

U cilju procene i poboljšanja upravljanja opštinskom imovinom u ovom delu grada, Predsednik opštine je dana 20.07.2022. osnovao Komisiju za verifikaciju korišćenja i statusa opštinske imovine u industrijskoj zoni. Na osnovu nalaza na terenu, ova komisija je kategorisala korisnike parcela u četiri grupe: (i) ugovori na neodređeni rok; (ii) ugovori sa istečenim rokom; (iii) korisnici bez odgovarajuće dokumentacije; i (iv) imovina koja zahteva dodatno pojašnjenje o imovinskom statusu.

Na osnovu našeg revizorskog rada, primećeno je da, iako je Opština preduzela nekoliko inicijativa u pravcu upravljanja nepokretnom imovinom, nije uspjela da preduzme konkretne i održive radnje za prikupljanje prihoda od zakupoprimalaca. Kao rezultat toga, nije obezbeđeno efektivno korišćenje javne imovine i nije se uspjelo da se stvori ekonomska korist za opštinu.

Na osnovu testova obavljenih tokom revizije, identifikovana su glavna pitanja, predstavljena u nastavku:

Pitanje 10 - Korišćenje opštinske imovine bez validnih ugovora i nedostatak radnji od Opštine

Kriterijum:

Prema ugovorima zaključenih od Opštine Priština tokom godina 2009-2010., opštinske imovine u industrijskoj zoni date su na privremeno korišćenje putem kratkoročnih sporazuma. Prema članu 4. ovih ugovora, nakon isteka utvrđenog roka, korisnik je obavezan da vrati imovinu u prvobitno stanje. Ova odredba podrazumeva da svako korišćenje izvan roka ugovora zahteva novi ugovor da bude korišćenje važeće i pravno.

Stanje:

Iz revizije je utvrđeno da imovine u industrijskoj zoni nastavljaju da se koriste od ekonomske operatere i nakon isteka ugovora bez ikakve naplate prihoda od ovih slučajeva. Pored toga, u nekim slučajevima je evidentirano prekoračenje površine korišćene, kao i korišćenje opštinske imovine od drugih operatera koji nisu strane u ugovoru. U nastavku su evidentirane neke nepravilnosti tokom uzoraka odabranih za testiranje:

- a) Na osnovu ugovora o davanju na korišćenje pod zakupom, zaključenog dana 11.10.2010. između Opštine Priština i ekonomskog operatera, utvrđeno je da korisnik uzima na privremeno korišćenje deo katastarske parcele br. 1498/12, posedovni list br. 3838, sa površinom od 200 m² i trajanjem od godinu dana od dana potpisivanja, sa mogućnošću nastavka. Mesečno plaćanje za zemljište na korišćenje utvrđeno je u vrednosti od 0.20€ po m². Prema izveštaju Komisije za verifikaciju imovina u industrijskoj zoni, dana 25.04.2023., utvrđeno je da je korisnik prekoračio ugovorenu površinu, koristeći ukupno 300 m², odnosno 100 m² više nego u ugovoru. Takođe, evidentirano je da je prvobitni ugovor istekao u 2011. godini i ne figuriše neki njegov nastavak u dokumentaciji Direkcije za imovinu. Kao posledica isteka ugovora, za period 2012-2022., nije realizovano fakturisanje od opštine i nisu realizovana mesečna plaćanja zakupnine, prouzrokujući gubitke oko 7,000 € za opštinu. Na osnovu ovih podataka, Direkcija za imovinu izdala je odluku o oslobađanju dodatnog prostora i plaćanju izračunatog iznosa od 8,400€, do 2024. godine. Međutim, ova odluka je izdata sa zakašnjenjem, dana 24.06.2025., skoro dve godine nakon sastavljanja izveštaja komisije. Tokom fizičkog pregleda na terenu od revizorskog tima, korisnik je predstavio ugovor o nastavku zakupa, zaključen dana 06.04.2012. sa rokom od tri godine, dokument koji ne figuriše u arhivi Direkcije za imovinu i kao posledica, nije uzet u obzir ni od komisije za verifikaciju. Korisnik je u 2014. godini platio obavezu za tri godine od 1,440€, dok odluka izdata o plaćanju rezultira da je netačna, jer je pogrešno uključivala tri godine izračunate više od stvarnog perioda. Dakle, situacija na terenu se promenila od godine kada je komisija izvršila verifikaciju, dok je korisnik izjavio da dodatni prostor za koji je Opština izdala odluku o oslobađanju od 100m² ne pripada njemu, već drugom zakupoprimcu.
- b) Na osnovu ugovora o davanju na korišćenje pod zakupom, zaključenog dana 05.08.2009. između Opštine Priština i odgovarajućeg ekonomskog operatera, utvrđeno je da korisnik privremeno uzima na korišćenje deo katastarske parcele br.

1500/5, posedovni list br. 3838, sa površinom od 2,000 m² i trajanjem od tri godine od donošenja odluke Skupštine opštine, sa mogućnošću nastavka.

Mesečno plaćanje zemljišta određeno je u vrednosti 0.20€ po m² za površinu od 1,260 m², dok za deo od 740 m² koji obuhvata izgrađeni objekat, korisnik se obavezuje da plati porez na imovinu. Prema izveštaju Komisije za verifikaciju imovina dana 25.04.2023., utvrđeno je da je korisnik prekoračio ugovorenu površinu koristeći ukupno 4,614 m², odnosno 2,614 m² više od onoga što je utvrđeno u ugovoru.

Takođe je primećeno da je prvobitni ugovor istekao u 2013. godini, a prema podacima Direkcije za imovinu, nema evidencije o bilo kakvom njegovom nastavku. Za period 2013-2022. nisu realizovana plaćanja zakupnine, što je prouzrokovalo procenjeni gubitak od oko 27,000 €, na osnovu prvobitno ugovorene površine od 2,000 m².

Direkcija za imovinu izdala je odluku o oslobađanju dodatnog prostora i plaćanju izračunatog iznosa od 36,000 €, za period do 2024. godine. Međutim, ova odluka je izdata sa zakašnjenjem, dana 24.06.2025., skoro dve godine nakon sastavljanja izveštaja od komisije za verifikaciju.

- c) Na osnovu ugovora između Opštine Priština i odgovarajućeg korisnika zaključenog dana 05.08.2009., za davanje na korišćenje katastarskog dela br. 1500/5 sa površinom od 681 m², posedovni list br. 3838, korišćenje je predviđeno da traje tri godine sa mogućnošću nastavka. Prema ugovoru, za korišćenje imovine utvrđeno je plaćanje poreza na imovinu za površinu od 138 m² (postojeći objekat), a porez na korišćenje za preostali deo od 543 m². Dok, prema članu 2. ugovora, svrha davanja na korišćenje je realizacija aktivnosti predviđene u skladu sa uslovima ugovora.

Prema izveštaju Komisije za verifikaciju dana 25.04.2023., izračunato je da je šteta na budžet za period 2013-2022. u vrednosti od 18,387€ za površinu u ugovoru, te da korisnik nastavlja da koristi opštinsku imovinu i nakon isteka ugovora sa korišćenom površinom od 704m², što uključuje 23m² više nego što je utvrđeno ugovorom. Međutim, odluka od Direkcije za imovinu o oslobađanju ove površine i za plaćanje duga doneta je sa zakašnjenjem, konkretno dana 24.05.2025., tražeći plaćanje obaveza u ukupnom iznosu od 24,516 € za period 2013-2024.

Pored toga, tokom fizičkog pregleda na terenu, utvrđeno je da opštinsku imovinu koristi drugi ekonomski operater.

- d) Prema ugovoru zaključenom dana 05.08.2009. između Opštine Priština i odgovarajućeg korisnika, katastarska parcela br. 1498-3, sa površinom od 2,293 m², data je ovom zadnjem na korišćenje pod zakupom za trogodišnji period, sa mogućnošću nastavka.

U izveštaju Komisije za verifikaciju imovina u industrijskoj zoni dana 25.04.2023. evidentirano je da se katastarske parcele br. 1498-2 i 1498-3 koriste bez važeće dokumentacije. Kao rezultat ove konstatacije, Direkcija za imovinu je dana

13.05.2025. izdala odluku o oslobađanju prostora, utvrdivši da je imovina uzurpirana.

Tokom fizičkog pregleda obavljenog od revizorskog tima dana 10.07.2025., za parcelu 1498-3, od korisnika je obezbeđen ugovor 2009. godine koji se nije nalazio u arhivi Direkcije za imovinu, niti u dokumentaciji Komisije. Međutim, utvrđeno je da se imovina više ne koristi od početnog korisnika koji je potpisao ugovor, već se trenutno koristi od dva druga ekonomska subjekta.

- e) Prema ugovoru zaključenom dana 05.08.2009. između Opštine Priština i odgovarajućeg korisnika, katastarska parcela br. 1500-55 sa površinom od 1,398 m² je data pod zakupom, na period od tri godine, po ceni od 0.20€ po kvadratnom metru.

Međutim, tokom verifikacije na terenu od Komisije za verifikaciju imovina u industrijskoj zoni, utvrđeno je da se imovina koristi izvan ugovorene oblasti, ili konkretno, činjenično korišćenje je uključivalo ukupno 1,448 m², ili 50 m² više nego što je utvrđeno ugovorom. Iz tog razloga, Komisija je dala preporuku da se imovina oslobodi za površinu koja prelazi ugovor i da se izračunaju plaćanja za period korišćenja bez ugovornog pokrića.

Na osnovu ove preporuke, Direkcija za imovinu je izdala odluku o oslobađanju uzurpiranog dela i o realizaciji plaćanja za korišćenje parcele izvan ugovora, za period od 2013. do 2024. godine. Vrednost duga izračunatog za ovaj period dostiže iznos od 25,164 €.

- f) Korisnik katastarskog dela br. 1498-11 u industrijskoj zoni opremljen je odlukom o privremenom korišćenju imovine, izdatom dana 01.12.2000. od tadašnjeg Upravnog odbora Opštine. Prema ovoj odluci, dozvoljeno mu je da koristi površinu od 3,949 m², uz tarifu od 4 DM po m².

Prema izveštaju Komisije za verifikaciju imovina, korisnik trenutno koristi katastarske delove br. 1498-11 i br. 1498-12, sa činjeničnom površinom od 4,200 m², prevazilazeći za 251 m² površinu dozvoljenu odlukom. Ovo prekoračenje predstavlja uzurpaciju javnog prostora bez ugovorne osnove, jer za ovaj dodatni deo ne postoji dodatna odluka ili redovni ugovor koji legalizuje korišćenje.

Štaviše, odluka iz 2000. godine ne utvrđuje vremenski rok važenja, ali sadrži formulaciju da se imovina daje na korišćenje "do drugog saopštenja", dok Opština nije preduzela nikakve radnje za zaključivanje novog ugovora u skladu sa trenutnim zakonodavstvom.

Direkcija za imovinu je izdala odluku dana 24.06.2025. o oslobađanju uzurpiranog prostora, kao i zatražila naknadu finansijske štete u iznosu od 112,546€, koja je prouzrokovana budžetu opštine za period 2005-2014.

Pored ovih slučajeva, tokom revizije evidentirana su i druga pitanja kao u nastavku:

- Iako je Komisija za verifikaciju imovina dala preporuke u aprilu 2023., radnje Opštine o izdavanju odluka i zahteva za plaćanje su preduzete skoro dve godine sa kašnjenjem;

- Kao rezultat izdavanja odluka sa kašnjenjem, u nekim slučajevima se promenila činjenična situacija korišćenja opštinske imovine na terenu i odluke se nisu poklapale sa trenutnim stanjem izdavanja odluka;
- Kao posledica isteka ugovora, Opština nije izdala račune za period korišćenja bez ugovora, što je uticalo da korisnici ne izvršavaju finansijske obaveze i da se odgovarajući prihodi ne realizuju u opštinskom budžetu;
- Iz pravne kancelarije nisu preduzete analize pravnih aspekata i mogućnosti da se preduzimaju izvršni i sudski postupci za retroaktivno plaćanje rente za zemljište dato na korišćenje, za sve subjekte koji su koristili opštinsku imovinu, a nisu plaćali prihode Opštini. Ova obaveza je utvrđena Odlukom Skupštine opštine dana 05.09.2023. godine, kojom je usvojen izveštaj Komisije za verifikaciju korišćenja opštinske imovine i zatraženo da se prema subjektima sa finansijskim obavezama preduzmu odgovarajuće mere za naplatu duga;
- U slučajevima kada su korisnici prekoračili prostor dozvoljen za korišćenje prema konstatacijama Komisije i odlukama Direkcije za imovinu, i dalje su preduzete mere za oslobađanje uzurpiranog opštinskog prostora;
- U svim revidiranim slučajevima nedostajale su finansijske kartice za svakog korisnika koje bi odražavale plaćanja i finansijske obaveze korisnika. Kao posledica toga, izračunavanje neplaćenih obaveza u odlukama izvršeno je samo prema izračunavanje završetka ugovora i na osnovu preporuka datih od Komisije za verifikaciju; i
- U svim slučajevima nije imenovan predstavnik odgovoran za nadzor nad realizacijom svrhe korišćenja parcele, kako je utvrđeno u članu 5. ugovora sa korisnicima.

Uzrok:

Neblagovremeno postupanje Opštine povezano je sa činjenicom da je Uredba o davanju na korišćenje opštinske imovine vraćena na ponovno razmatranje od MALS-a dana 09.01.2024., a Uredba sa izmenama i dopunama nije usvojena. Uprkos tome, Opština nije preduzela neko alternativno rešenje za regulisanje nastavka korišćenja, u svrhu naplate sredstava ili za pokretanje postupaka za oslobađanje uzurpiranih imovina.

Opasnost:

Nedelovanje Opštine učinilo je da se opštinske imovine godinama koriste bez važećih ugovora i bez ikakve pravne i finansijske kontrole. Pored neplaćanja zakupnine, dodatna opasnost je povezana sa činjenicom da su cene zakupa utvrđene u početnim ugovorima stare i nisu ažurirane u skladu sa tržišnim cenama. Ova situacija je rezultirala gubitkom prihoda za Opštinu, otežala prikupljanje dugova tamo gde se javna imovina koristi na nezakonit način.

Preporuka 10

Predsednik u saradnji sa Skupštinom opštine mora ubrzati usvajanje uredbe o davanju na korišćenje opštinske imovine, u cilju stvaranja jasnog i sprovedljivog zakonskog okvira za upravljanje ovih imovina. U nastavku, moraju se preduzeti konkretne radnje o identifikaciji i regulisanju svih imovina koje se koriste bez važećih ugovora, kroz zaključivanja novih ugovora ili oslobađanja prostora od korisnika bez zakonske osnove.

Takođe, prethodne odluke izdate na osnovu izveštaja Komisije o verifikaciji imovina moraju se ponovo razmotriti, jer se činjenično stanje promenilo još od 2023. godine. Na kraju, neophodno je ojačati sistem nadzora i arhiviranja, kako bi se obezbedila kontinuirana kontrola, redovno fakturisanje i odgovorno upravljanje javnom imovinom.

Pitanje 11: Korišćenje opštinske imovine u industrijskoj zoni bez ugovora i bez dokumentacije

Kriterijum:

Prema članu 14. Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi, opštine imaju pravo da poseduju i upravljaju pokretnom i nepokretnom imovinom. Stav 2. ovog člana utvrđuje da se opštinske imovine mogu dati pod zakupom ili prodati u skladu sa zakonom, izuzevši prodaju zemljišta koja se reguliše posebnim zakonom. Dok, stav 3 obavezuje opštine da vode i rukovode registar imovina koje imaju na posed i korišćenje.

Stanje:

Iz testiranih uzoraka primetili smo da se neke parcele unutar industrijske zone Opštine Priština koriste bez ugovora/ dokumentacije o davanju na korišćenje. Ni u jednom od ovih slučajeva nije predstavljena pravna dokumentacija koja bi opravdala trenutno korišćenje opštinske imovine.

Konkretni slučajevi evidentirani tokom revizije uključuju:

- a) Površina od 2,838 m² u katastarskoj parceli br. 1498-12, koja se koristi bez ugovora i bez ikakve druge pravne dokumentacije koja bi opravdala njeno korišćenje. Prema izveštaju Komisije za verifikaciju imovina, u ovom prostoru su identifikovana četiri subjekta koji vrše poslovnu aktivnost. Međutim, tokom izvršenog fizičkog pregleda, bio je prisutan samo jedan od korisnika koji nije bio isti od biznise koji su ranije bili identifikovani od komisije.
- b) Prostor od 1,250 m² unutar katastarske parcele br. 1498-12, koji se koristi od subjekta koji vrši proizvodnu delatnost u oblasti metalnih profila, koristi se od subjekta za proizvodnu aktivnost bez dokumentovanog odnosa sa opštinom;
- c) Površina od 1,796 m² u katastarskoj parceli br. 1498-12, koja je u izveštaju Komisije za verifikaciju identifikovana kao korišćena od određenog subjekta. Na osnovu ovog izveštaja, Komisija je izdala odluku o oslobađanju ove imovine prema dotičnom subjektu. Međutim, iz fizičkog pregleda obavljenog dana 10.07.2025., od revizorskog tima je primećeno da je objekat¹ prodat u 2024. godini i više nije upravljani od korisnika referisanog u izveštaju i odluci. To pokazuje da odluka sa kašnjenjem o oslobađanju imovine nije odražavala trenutno stanje na terenu.
- d) Površina od 1,657 m² u katastarskoj parceli br. 1498-12 koja je prijavljena kao korišćena od subjekta sa istečenim ugovorom. Međutim, tokom fizičkog pregleda obavljenog dana 10.07.2025., tim je utvrdio da se dotični prostor trenutno koristi od

¹ Deo objekta je izgrađen na opštinsku imovinu.

dva druga subjekta, koji nisu posedovali važeću pravnu dokumentaciju za korišćenje opštinske imovine.

Štaviše, u svim slučajevima:

- Odluke o oslobađanju imovina izdate su oko dve godine nakon finalizacije izveštaja Komisije za verifikaciju. Kao rezultat toga, u većini slučajeva situacija na terenu se promenila, čineći da se preduzete odluke ne usklađuju sa činjeničnim stanjem. Za posledicu, neke od ovih odluka zahtevaju ponovno razmatranje;
- Do trenutka kada smo bili u reviziji, nisu preduzete nikakve konkretne radnje za zaustavljanje neovlašćenog korišćenja javne imovine.

Uzrok:

Ova situacija je rezultat nedostatka blagovremenog reagovanja od strane Opštine. Kašnjenje u izdavanju odluka o oslobađanju imovine i nedostatak konkretnih radnji uticali su na javne imovine da se nastave koristiti bez pravnog osnova.

Opasnost:

Nedostatak preuzimanja radnji za zaključivanje ugovora u nedostatku unutrašnje uredbe i oslobađanje opštinske imovine od korisnika bez dokumentacije stvorio je situaciju gde se javna imovina nastavlja koristiti na neovlašćeni način. Ovo je uticalo da ima finansijski uticaj na Opštinu ako ne naplaćuje prihode koji bi se trebalo naplatiti od imovina datih pod zakupom.

Preporuka 11

Predsednik mora preduzeti radnje za identifikaciju svih korisnika koji trenutno koriste opštinsku imovinu bez dokumentacije i obezbediti da se protiv njih preduzmu konkretne radnje za formalizaciju ugovornih odnosa ili oslobađanja prostora.

3.3 Praćenje imovina i prikupljanje prihoda od opštinskih stanova datih na korišćenje

Opština je dala stanove na korišćenje kroz unutrašnje uredbe usvojene tokom godina, utvrdivši kategorije korisnika kao zaposleni u civilnoj službi, porodice sa potrebom za socijalnu zaštitu i druge kategorije, u cilju adresiranja potreba za stanovanje.

U cilju verifikacije statusa, korišćenja opštinske nepokretne imovine, kao i procene sadržaja ugovora, Predsednik opštine je dana 20.07.2022. osnovao Komisiju za verifikaciju korišćenja stanova na Sunčanom bregu, Polje pomirenja i Ajvaliji. Ova komisija je dana 15.04.2023. izašla sa izveštajem dajući preporuke o odgovarajućim nalazima. Izveštaj je usvojen i od Skupštine opštine dana 05.09.2023., obavezujući Predsednika i nekoliko drugih direkcija za sprovođenje ove odluke.

Na osnovu testova obavljenih tokom revizije, identifikovana su glavna pitanja, predstavljena u nastavku:

Pitanje 12: Nedostatak radnji za obnovu ugovora i sprovođenje odluke Skupštine opštine o upravljanju opštinskim stanovima

Kriterijum:

Na osnovu člana 9. Zakona br. 03/L-164 o finansiranju posebnih programa stanovanja, Skupština opštine se obavezuje da svake godine odobri iznos godišnje zakupnine za stanove koji se daju pod zakupom u okviru ovih programa. Ovi stanovi uključuju odgovarajuće prostore za stanovanje i pomoćne prostore, namenjene pojedincima i porodicama koji nemaju ekonomske mogućnosti da priušte stanovanje na slobodnom tržištu i koji imaju potrebe za podršku od države.

Takođe, Pravilnik o davanju stanova na korišćenje pod zakup, usvojen od Skupštine opštine Priština u 2006. godini, član 4. utvrđuje da pravo koristi od stanova pod zakupom imaju: zaposleni u civilnoj službi, savetnici Skupštine opštine i kategorije koje nisu rešile pitanje stanovanja. Odluku o utvrđivanju kategorija korisnika i specifičnih kriterijuma donosi se posebnom odlukom od Skupštine opštine.

Dok je, prema uslovima utvrđenim ugovorima, rok ugovora za opštinske službenike 10 godina sa mogućnošću produžetka, dok je za socijalne slučajeve 3 godine, takođe sa mogućnošću nastavka. U članu 3. ugovora utvrđeno je da se plaćanje zakupnine mora izvršiti do dana 5. narednog meseca na službeni račun opštine.

Stanje:

Na osnovu testiranja uzoraka u vezi sa korišćenjem opštinskih stanova, evidentirane su slabosti u upravljanju ugovorima i prikupljanju prihoda prikazanih kao u nastavku:

- U četiri (4) slučajeva, ugovori za socijalne slučajeve istekli su još od 2020. godine. U dva od ovih slučajeva, stanovi su nastavili da se koriste sa isteklim ugovorom do dana 15.06.2022. i 25.05.2025. U drugom slučaju, stan je nastavio da se koristi bez važećeg ugovora čak i tokom vremena revizije. Dok u drugom slučaju, tokom ispitivanja na terenu, verifikacija nije bila moguća, jer korisnik nije otvorio vrata revizorskom timu.
- U tri (3) slučajeva, ugovori civilnih službenika/opštinskih službenika su istekli tokom godina 2017-2020. i nisu obnovljeni, dok su korisnici nastavili da stanuju u odgovarajućim jedinicama i nakon isteka ugovornog roka. Prema uslovima ugovora, utvrđena mesečna zakupnina bila je 0.30 € po m². Ukupan iznos neplaćenih obaveza za ove slučajeve je 6,180 €, od kojih 3,913 € pripada periodu nakon isteka ugovora, a nije fakturisano zbog nedostatka ugovorne osnove, dok 2,267€ predstavlja dug akumuliran tokom perioda važenja ugovora, prema podacima evidentiranih od opštine, što je u suprotnosti sa članom 3. ugovora gde se utvrđuje da se zakupnina mora platiti do dana 05. u narednom mesecu na žiro račun Opštine; i
- U dva (2) druga slučajeva, u kategorijama izašlih iz rata, dokumentacija o odgovarajućim ugovorima nije nam obezbeđena od strane opštine.

Pored ovih slučajeva, primećeni su i nedostaci u sprovođenju odluke Skupštine opštine od dana 05.09.2023., koja je utvrdila nadležnosti i obaveze za upravljanje i verifikaciju statusa zakupoprimaca:

Konkretno:

- Prema odluci Skupštine opštine, Direkcija za socijalnu zaštitu mora izvršiti verifikaciju socijalnog statusa porodica useljenih u stambenim jedinicama Opštine. Direkcija je završila radove dana 09.05.2024. prema odluci prosleđuje predsedniku spisak porodica kojima se treba produžiti ugovor o davanju na korišćenje prema stanjem na terenu. Iz revidiranih uzoraka evidentirali smo da nisu preduzete nikakve daljnje radnje za formalizaciju ugovora.
- Za stanove date za kategoriju porodica mučenika i heroja, prema odluci Skupštine, obavezuje se Predsednik da se za ove kategorije nastavi ugovor na dugoročni period. Do trenutka kada smo bili u reviziji, nisu preduzete radnje.
- Prema istoj odluci, stanovi dati na korišćenje civilnim službenicima, opštinskim savetnicima kojima je istekao rok davanja na korišćenje, moraju se verifikovati da li su isti napravili stambeno rešenje. Za ovo pitanje, prema odluci, osniva se komisija od Skupštine glavnog grada koja će izvršiti verifikaciju i ima mandat da pripremi postupak za javni poziv, procenu aplikacija za dodelu stanova koji ostaju slobodni. Do trenutka kada smo bili u reviziji, nisu preduzete radnje.

Uzrok:

Nekoordinacija između odgovarajućih direkcija, nedostatak radnji za sprovođenje odluka Skupštine, kao i neodobravanje nove uredbe o upravljanju opštinskim stanovima, uticali su da se nerealizuju obnavljanja ugovora i formalizacija statusa zakupoprimaca, stvarajući nejasnoću u administriranju stambenih jedinica.

Opasnost:

Neispunjavanje zakonskih obaveza i neobnavljanje ugovora mogu negativno uticati na upravljanje opštinskom imovinom, stvoriti pravnu nejasnoću za korisnike i dovesti do gubitka prihoda za opštinu.

Preporuka 12

Predsednik mora obezbediti usvajanje unutrašnje uredbe za upravljanje javnim stanovima i sprovođenje odluka Skupštine opštine koje se vežu sa ovim pitanjem. Takođe, treba da se finalizuje proces nastavka ugovora za korisnike koji ispunjavaju zakonske i socijalne kriterijume, kao i da se preduzmu radnje za oslobađanje stanova koji se trenutno koriste bez važećih ugovora. Istovremeno, Opština treba da preduzme potrebne postupke za naplatu zaostalih dugova od korisnika stanova, uključujući i primenu zakonskih mera za naplatu neplaćenih prihoda.

Pitanje 13: Slabosti evidentirani tokom fizičkog pregleda opštinskih stanova

Kriterijum:

U ugovorima zaključenim između Opštine i korisnika stanova jasno se utvrđuje identitet korisnika i svrha korišćenja stambene jedinice. Opština je odgovorna za praćenje poštovanja ugovornih uslova i za obezbeđivanje zakonitog i redovnog korišćenja javne imovine.

Stanje:

Tokom fizičkog pregleda obavljenog dana 11.07.2025. od revizorskog tima zajedno sa opštinskim službenicima, identifikovano je šest slučajeva koji pokazuju nedostatak kontrole i neusklađenosti između činjeničnog stanja i onog utvrđenog u ugovoru:

- U dva (2) slučaja, primećeno je da su dva odvojena stana spojena u jednu stambenu jedinicu, menjajući činjeničnu situaciju navedenu u ugovoru. Ova povreda je takođe identifikovana u izveštaju Komisije za verifikaciju od 15.04.2023. godine, međutim, do trenutka kada smo bili u reviziji, Opština nije preduzela mere da reši ovaj nalaz.
- U druga dva (2) slučaja, verifikacija činjeničnog stanja nije bila moguća, jer tokom vremena pregleda niko nije pronađen u stanu. Kao posledica toga, nije bilo moguće proceniti da li je trenutna upotreba stanova u skladu sa uslovima utvrđenim u ugovoru.
- U dva (2) slučaja socijalne kategorije, stanovi su oslobođeni nakon obezbeđivanja alternativnog stanovanja od strane korisnika. Dok u jednom od ovih slučajeva stan je bio uzurpiran od drugih lica, koja nisu dozvolila verifikaciju. Ova situacija je potvrđena i od okolnih stanovnika.

Direkcija za imovinu nije vršila nadzor i sprovođenje ugovora o stanovima pod zakupom, uprkos činjenici da je to utvrđeno u ugovorima za opštinske službenike. Za ostale kategorije, iz testiranih uzoraka primetili smo da nije postavljen neki mehanizam praćenja.

Uzrok:

Utvrđene situacije rezultat su nedostatka redovnih i strukturisanih kontrola od strane Opštine za praćenje činjeničnog stanja opštinskih stanova. Takođe, nedostatak unutrašnje uredbe koja reguliše postupke za davanje na korišćenje imovine za periode ispod jedne godine stvorio je institucionalne nejasnoće i onemogućio preduzimanje jasnih i pravno zasnovanih radnji u slučajevima odstupanja od ugovora.

Opasnost:

Nesprovođenje unutrašnjih kontrola i nedostatak proceduralne jasnoće povećava opasnost od neovlašćenog korišćenja opštinskih stanova, uključujući uzurpaciju slobodnih jedinica od trećih lica, promenu strukture imovine bez usvajanja Opštine i neusklađivanje sa svrhom utvrđenom u ugovoru. Ova situacija može dovesti do gubitka prihoda za opštinu.

Preporuka 13

Predsjednik, u saradnji sa Skupštinom opštine, mora preduzeti konkretne mere za izradu i usvajanje unutrašnje uredbe o davanju na korišćenje opštinske imovine za period ispod godinu dana. Uredba mora uključiti jasne odredbe koje regulišu kriterijume za izbor i procenu korisnika, postupaka za periodično praćenje i verifikaciju činjeničnog stanja, obaveze za oslobađanje stanova nakon isteka ugovornog roka, mere za sprečavanje i tretiranje slučajeva uzurpacije ili neovlašćenog korišćenja.

3.4 Izveštavanje Predsednika u Skupštini opštine u vezi sa korišćenjem imovine

Pitanje 14 - Nedostatak šestomesečnog izveštavanja predsednika skupštine opštine o realizaciji ugovora o imovini

Kriterijum:

Prema stavu 2. člana 22. Zakona br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine, predsednik se obavezuje da u njegovim redovnim šestomesečnim (6) izveštajima podnese Skupštini opštine i poseban izveštaj o praćenju realizacije ugovora i ispunjavanju svrhe davanja na korišćenje nepokretne imovine, do početka sprovođenja i postizanja svrhe davanja imovine na korišćenje.

Stanje:

Za 2023. godinu, dana 05.05.2023., na vanrednoj sednici skupštine opštine, predsednik opštine je informisao Skupštinu u vezi sa pitanjima koja se vežu za tri opštinske imovine putem tri izveštaja komisija za verifikaciju i procenu opštinskih imovina. Na osnovu ovih izveštaja, Skupština je usvojila preporuke i dana 05.09.2023. donela odluke o preduzimanju radnji za sprovođenje.

Dok za 2024. godinu, nije izvršeno nijedno izveštavanje u Skupštini u vezi sa realizacijom ugovora i ispunjavanjem ciljeva davanja na korišćenje opštinskih imovina.

Opasnost:

Nedostatak redovnog izveštavanja u skladu sa zakonom, ometa transparentnost i efektivni nadzor skupštine opštine u vezi sa upravljanjem opštinskom imovinom i može uticati na nerealizaciju svrha za koje su imovine date na korišćenje.

Preporuka 14

Predsjednik mora preduzeti mere za izradu i redovno šestomesečno prikazivanje izveštaja skupštini opštine, u skladu sa zahtevima iz člana 22. Zakona br. 06/L-092, uključujući detaljne informacije o realizaciji ugovora i ispunjenju svrhe davanja na korišćenje opštinske imovine.

DEO IV. ZAKLJUČCI

Na osnovu obavljene revizije usklađenosti i prikupljenih revizijskih dokaza, zaključci i oblasti za poboljšanje usklađenosti su kao u nastavku:

1. U revidiranoj oblasti/procesu: "Planiranje postupaka zakupodavanja imovine", evidentirani su značajni nedostaci u procesu planiranja zakupodavanja opštinske imovine. Nedostatak sveobuhvatnog i ažuriranog registra za imovine date na korišćenje, u kombinaciji sa nedostatkom uredbe za periode manje od godinu dana i neusvajanje godišnjih spiskova od Skupštine, ograničile su kontrolu, transparentnost i efikasnost u upravljanju javnom imovinom. Ove slabosti povećavaju opasnost od zloupotrebe opštinske imovine i gubitka prihoda za opštinu.
2. U revidiranoj oblasti/procesu: "Postupci ugovaranja za davanje na korišćenje imovina" evidentirani su nedostaci u poštovanju zakonskih postupaka tokom davanja na korišćenje opštinske imovine. U jednom slučaju, svrha korišćenja imovine je promenjena bez odobrenja od Skupštine opštine, dok je u drugom slučaju imovina nastavljena u dugotrajnom korišćenju u suprotnosti sa zakonskim odredbama na snazi. Ove radnje predstavljaju odstupanje od institucionalnih nadležnosti i ugrožavaju zakonitost i transparentnost u upravljanju javnom imovinom.
3. U revidiranoj oblasti/procesu: "Praćenje imovina datih pod zakupom i prikupljanje prihoda od zakupa", evidentirani su istaknuti nedostaci u nadzornoj i kontrolnoj funkciji Opštine u vezi sa upravljanjem ugovorima o zakupu za javnu imovinu. Slučajevi tretirani ukazuju na nerealizaciju koristi utvrđenih ugovorom, korišćenje opštinske imovine bez važećih ugovora, prekoračenje površine date na korišćenje, kao i neispunjavanje uslova i zakonskih obaveza od strane korisnika. Nedostatak verifikacija na terenu, praćenje sprovođenja ugovornih uslova i redovno institucionalno izveštavanje stvorio je situacije gde se opštinska imovina koristi na neovlašćeni način i izvan mehanizama transparentnosti i odgovornosti. Takođe, nedostatak izveštavanja Predsednika opštine ispred Skupštine o realizaciji ugovora predstavlja direktno kršenje zakonskih zahteva i slabi nadzornu ulogu predstavničkog organa.

Kao rezultat ovih nedostataka, samo iz revidiranih uzoraka, evidentirana je vrednost od 205,186€ nenaplaćenih prihoda u industrijskoj zoni zbog isteka ugovora i neplaćanja od strane korisnika, kao i iznos od 6,180€ neizmirenih dugova od korisnika opštinskih stanova. Štaviše, cene zakupa primenjene u postojećim ugovorima nisu usklađene sa trenutnim tržišnim cenama, jer su primenjene tarife zastarele i nisu revidirane tokom dužeg vremenskog perioda. To je direktno uticalo na nizak nivo prihoda koje opština generiše od davanja na korišćenje svoje imovine, značajno smanjujući potencijal prihoda i odražavajući loše upravljanje javnim resursima.

Ove strukturne i funkcionalne slabosti značajno povećavaju opasnost od zloupotrebe javne imovine, gubitka prihoda za opštinu i ugrožavanje integriteta procesa upravljanja imovinom.

DEO V. PREPORUKE

Kao rezultat obavljene revizije o usklađenosti, sledeće preporuke se daju Predsedniku opštine Priština i Skupštini opštine Priština:

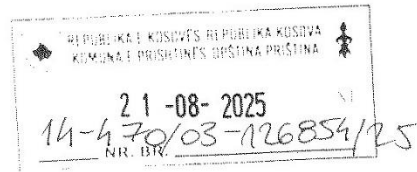
PREPORUKE ZA PREDSEDNIKA OPŠTINE:

1. Izrada unutrašnje uredbe o davanju na korišćenje opštinske imovine za period ispod jedne godine, kao i da preduze mere za stvaranje i održavanje sveobuhvatnog i ažuriranog registra imovina datih na korišćenje, u cilju povećanja transparentnosti i efikasnosti u upravljanju javnom imovinom.
2. Obezbeđivanje da se svaka promena svrhe korišćenja opštinske imovine vrši samo nakon prethodnog odobrenja Skupštine opštine, u skladu sa nadležnostima utvrđenim zakonom i u cilju očuvanja transparentnosti i javnog interesa.
3. Obezbeđivanje da odluke o nastavku davanja na dugoročno korišćenje opštinske imovine budu u skladu sa rokovima i kriterijumima utvrđenim u zakonodavstvu na snazi, sprečavajući sklapanje ugovora u suprotnosti sa zakonskim odredbama.
4. U saradnji sa Direkcijom za imovinu, jačanje funkcije praćenja sprovođenja ugovora o zakupu, putem stvaranja redovnog mehanizma verifikacije na terenu i praćenjem ispunjavanja ugovornih obaveza od strane korisnika. To uključuje ažuriranje tarifa za korišćenje u skladu sa trenutnim tržišnim cenama, pregled i obnavljanje isteklih ugovora, razvoju redovnih kontrola na terenu, obezbeđivanju blagovremenog fakturisanja i naplati prihoda od korišćenja imovine i preduzimanju postupaka za naplatu neplaćenih dugova.
5. Preduzimanje mera za identifikaciju i regulisanje svih slučajeva korišćenja opštinske imovine bez važećih ugovora ili bez odgovarajuće dokumentacije, putem zaključivanja novih ugovora, oslobađanja prostora ili praćenja zakonskih postupaka.
6. Obezbeđivanje da se šestomesečna izveštavanja utvrđena ugovorom od korisnika realizuju na redovan način i tretiraju od odgovarajućih opštinskih organa.
7. Pобоljšanje i nadzor nad upravljanjem opštinskim stanovima, kroz redovne inspekcije, verifikaciju statusa korisnika i adresiranje slučajeva uzurpacije ili neusklađenosti sa uslovima ugovora. Takođe, preduzimanje mera za adresiranje slučajeva neplaćanja zakupnine od korisnika opštinskih stanova, kroz preduzimanje postupaka za naplatu neplaćenih dugova.
8. Izveštavanje na sistematski način ispred Skupštine opštine o realizaciji ugovora o imovini, u skladu sa zahtevima člana 22. Zakona br. 06/L-092, jačajući odgovornost i transparentnost u upravljanju javnom imovinom.

PREPORUKE ZA SKUPŠTINU OPŠTINE

1. Usvajanje posebnih spiskova imovine koja se planira za davanje na korišćenje, kao i usvajanje uredbe o davanju na korišćenje imovine za kratkoročne periode. Ove radnje su neophodne za stvaranje održive pravne osnove i jačanje transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnom imovinom.
2. Vršenje na aktivan način nadzorne funkcije prema upravljanju ugovorima o davanju na korišćenje opštinske imovine, tražeći redovna izveštavanja od Predsednika opštine o realizaciji ugovora i prateći njihovo sprovođenje u skladu sa zakonskim okvirom. Takođe, mora se tražiti odgovornost za slučajeve neispunjavanja ugovornih obaveza, neovlašćenog korišćenja imovine i nedostatka kontrola na terenu. Ovaj pristup će doprineti jačanju transparentnosti, integriteta i odgovornog upravljanja javnom imovinom na lokalnom nivou.

DEO VI. ODGOVORI OD REVIDIRANOG ENTITETA



REPUBLIKA E KOSOVËS/REPUBLIKA KOSOVA
REPUBLIC OF KOSOVO

KOMUNA E PRISHTINËS/OPSTINA PRISTINA
MUNICIPALITY OF PRISHTINA



LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për vitin
2023,2024

Për: Zyrën e Kombëtare të Auditimit

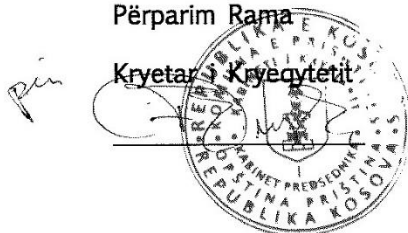
Të nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

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

Përparim Rama

Kryetar i Kryeqytetit



Data: 20.08.2025

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