



**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ**

**„Ефективност на политиките и мерките при управување со
градежно земјиште“**

02 2018 03 01

Скопје, ноември 2018 година

СОДРЖИНА

	Страна
Резиме	1-4
Основни податоци	5-12
Цел, опфат и методологија на ревизијата	13-16
Ревизорски наоди	17-42
Заклучок	43
Препораки	44-45
Прилог - Забелешки од Општина Центар	
Одговор на забелешки	

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“

Кратенки користени во извештајот:

ЗПУП – Закон за просторно и урбанистичко планирање

ЗГЗ – Закон за градежно земјиште

МТВ – Министерство за транспорт и врски

МОН – Министерство за образование и наука

ЗЕЛС – Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија

ЕЛС – Единици на локална самоуправа

ДУПД – Детална урбанистичко-планска документација

ГУП – Генерален урбанистички план

ДУП – Детален урбанистички план

РДГЗ – Регистар на државно градежно земјиште

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

3. _____

Овластен државен ревизор



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Палата „Емануел Чучков“
ул. Јордан Мијалков
П.Фах 249
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: +389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број: 12-88/16

Дата: 13.11.2018

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема „Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“ со цел да дадеме одговор на прашањето: „Дали воспоставените политики и мерки овозможуваат ефективно управување со градежното земјиште сопственост на РМ?“, како и давање на препораки кои ќе бидат насочени кон зголемување на нивната ефективност.

Имајќи го во предвид воспоставениот систем за управување со градежното земјиште во сопственост на РМ, тргнувајќи од институционалната поставеност на субјектите надлежни за управување со градежно земјиште, досегашните активности на истите за имплементација на политиките за управување со градежно земјиште, кадровската екипираност, како и измените во законската регулатива, ревизијата констатира дека надминати се определени состојби во однос на распределба на приходите од отуѓување на градежното земјиште, одредување на минималниот процент на изграденост на објектите од вкупно развиената бруто површина, намалување на процентот на средства кои ги исплаќа општината во случај на еднострано раскинување на договорите, а од друга страна на единиците на локалната самоуправа им се овозможува самостојно да одлучуваат за начинот на располагање и динамиката на отуѓување на градежното земјиште сопственост на РМ кое е на нивна територија, во зависност од потребата за социо-економски развој на општината.

И покрај констатираниот напредок, сепак постои потреба од унапредување на процесот на просторно и урбанистичко планирање во насока на запазување на основните начелата на рационално уредување и користење на просторот, условите за хумано живеење и работа на граѓаните и јавност во постапката, инфраструктурно уредување, како и во насока на заштита на земјиштето во сопственост на РМ како земјиште кое може да се користи за јавен интерес со што ќе се обезбеди управување

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 1

и располагање со градежното земјиште од страна на надлежните субјекти како добри стопанственици.

Исто така има потреба од усовршување и надградба на информациските системи за спроведување на постапките за отуѓување на градежното земјиште сопственост на РМ и системот за електронско следење на договорите за отуѓување и давање под долготраен закуп и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ во насока на непречено спроведување на истите и обезбедување целосни и севкупни податоци за управувањето и располагањето со градежното земјиште, како и воспоставување на соодветен надзор над спроведување на законската регулатива од областа на управувањето со градежното земјиште сопственост на РМ како би се овозможило ефективно управување со градежното земјиште сопственост на РМ.

Со ревизијата на успешност го опфативме периодот од 2011 до 2018 година, а по потреба и годините пред 2011.

Ревизијата на успешност ги опфати следните области на ревизија:

- донесување и измени на урбанистичко – планска документација заради правилно планирање на јавниот простор и површини и остварување на јавен интерес;
- управување со градежното земјиште сопственост на РМ и предвидените политики и мерки за истото и
- надзор над спроведувањето на законската регулатива од областа на управувањето со градежното земјиште сопственост на РМ.

Од утврдените ризици во текот на ревизијата, произлегоа заклучоци, кои се основа за изготвување ревизорска програма на активности. Ревизорската програма опфати активности за обезбедување на доволно релевантни докази од субјектите предмет на ревизија, врз основа на кои се снимени состојбата и се донесоа заклучоци во рамките на поставените ревизорски цели.

Како резултат на извршената ревизија, констатирани се одредени неправилности и состојби со кои е поткрепен Ревизорскиот заклучок, а кои се дадени во продолжение според ризичните области:

- општините по донесување на ГУП најчесто не донесуваат нов ДУП, или во услови на постоење на стар ГУП прават чести измени на ДУП по блокови. На тој начин присутна е неусогласеност на планската документација со фактичката состојба, или неусогласеност на ДУП со ГУП. Чести измени на постојните ДУП преставува целосна подреденост кон интересите на барателите – физички лица. Сето ова ги нарушува начелата на рамномерен просторен развој, рационално уредување и користење на просторот како и услови за хумано живеење и работа на граѓаните;
- јавната анкета во процесот на донесување на детални урбанистички планови се спроведува во многу задоцнета фаза од носењето на деталниот урбанистички

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 2

план, при што не можат да партиципираат сите заинтересирани (физички и правни лица) во предвидениот рок, со што се нарушува транспарентноста и начелото на јавност во постапка за донесување и спроведување на планската документација;

- постои непочитување на стекнатите права (јавен интерес) со предложените измени на урбанистичко планска документација од страна на општините во својство на нарачател на планот и наместо да се планира развој со зголемување на јавните површини се планира намалување на истите;
- измената на постоечката или донесувањето на нова урбанистичко-планска документација се врши без да биде изработена стручна анализа за потребата од изменување или дополнување на плановите или дел од нив, со што се доведува во прашање начелото на рационално уредување и користење на просторот;
- покренати се тужби кои произлегуваат од продажба на градежно земјиште во сопственост на РМ, во текот на изборна кампања или измена на ДУП;
- нецелосни се податоците за градежното земјиште сопственост на РМ, кое е отуѓено или дадено под долготраен/краткотраен закуп;
- во период од 2014 до јули 2018 година не е формиран Комитет за градежно земјиште сопственост на РМ и
- несоодветен е надзорот над спроведувањето на Законот за градежно земјиште од страна на МТВ.

Во насока на надминување на утврдените состојби ревизијата даде препораки и тоа:

- при процесот на просторно и урбанистичко планирање да се имаат во предвид основните начела на: рационално уредување и користење на просторот, услови за хумано живеење и работа на граѓаните и јавност во постапката;
- при донесувањето и измената на урбанистичко планска документација да се има во предвид реалната потреба од измени и дополнување на истата запазувајќи ги јавниот интерес и стекнатите права;
- да се запази законитоста при спроведување на постапките за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ;
- да се преземат мерки и активности во насока на развој и усовршување на информациските системи, со цел непречено и ажурно спроведување на постапките за отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на РМ и обезбедување на целосни податоци за градежното земјиште сопственост на РМ;
- Министерството за транспорт и врски да воспостави соодветен систем на надзор над спроведувањето на одредбите од Законот за градежно земјиште;
- законодавецот да ја преиспита потребата од пролонгирање на рокот за обезбедување на одобрение за градење утврден во членот 119 од Законот за просторно и урбанистичко планирање и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 3

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“

- надлежниот орган навремено да организира и спроведува испити за стекнување на овластување на државни службеници за спроведување на постапките на отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на РМ.

На ден 22.10.2018 година од Градоначалникот на општина Центар промени се забелешки на Нацрт извештајот на извршената ревизија на успешност на тема „Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“ на овластениот државен ревизор, број 12-88/9 од 11.09.2018 година.

Забелешките се разгледани и е оценето дека забелешките во Глава 2 точка 3. потточка 3.6. алинеја 2. , Глава 3, точка 1, потточка 1.1. параграф 2. , 5., 6., Глава 3, точка 1, потточка 1.5. не се прифаќаат, од причина што не се добиени дополнителни докази кои би имале влијание на промена на утврдените состојби во извештајот. Забелешката во Глава 1 –Законска и подзаконска регулатива е од технички карактер и истата ќе биде земена во предвид во Конечниот извештај.

Текстот на забелешките и одговорот на ревизијата се дадени во Прилог кон овој Конечен извештај.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 4

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

Правата и обврските, уредувањето, условите и начинот на располагање со градежното земјиште се уредуваат со Законот за градежно земјиште (“Службен весник на РМ” бр. 15/2015, 98/2015, 193/2015, 226/2015, 31/2016, 142/2016 и 190/2016).

Градежно земјиште, може да е изградено и неизградено земјиште, планирано со актите предвидени со Законот за просторното и урбанистичкото планирање.

Просторното и урбанистичкото планирање е континуиран процес кој се обезбедува со изработување, донесување и спроведување на просторен план, урбанистички планови, урбанистичко-планска документација, регулациски план на генерален урбанистички план и урбанистичко - проектна документација, со цел да се обезбеди уредување и хуманизација на просторот и заштита и унапредување на животната средина и природата.

Градежното земјиште може да биде во сопственост на Република Македонија, во сопственост на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, во сопственост на јавните претпријатија, акционерски друштва и други субјекти основани од Владата на Република Македонија и Собранието на Република Македонија и во сопственост на домашни и странски физички и правни лица, под услови утврдени со Законот за градежно земјиште и друг закон.

Со градежното земјиште сопственост на РМ, во име на РМ управува Владата на РМ и истото може да се:

- отуѓи,
- даде под долготраен односно краткотраен закуп,
- разменува,
- заснова право на стварна службеност,
- даде на трајно користење,
- пренесе правото на сопственост и
- востановат други стварни права на истото.

Градежното земјиште во сопственост на РМ, наменето за општа употреба, можат да го користат сите физички и правни лица, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје.

Доколку со урбанистички план или урбанистичка планска документација на градежната парцела не се предвидува изградба на градби од јавен интерес утврдени

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 5

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“

со закон, градежното земјиште сопственост на РМ може да се отуѓува и дава под долготраен и краткотраен закуп со:

- јавно наддавање и
- со непосредна спогодба.

Градежното земјиште сопственост на РМ, може да се отуѓува и да се дава под долготраен и краткотраен закуп со јавно наддавање и со непосредна спогодба и ако со урбанистички план или урбанистичка планска документација на градежната парцела се предвидува изградба на градби од јавен интерес утврдени со закон, по претходно донесена одлука на Владата на РМ.

Градежното земјиште сопственост на РМ се отуѓува и се дава под долготраен закуп по пат на јавно наддавање кога:

- градежната парцела е во целост сопственост на РМ без правни и физички пречки во смисла на овој закон и
- кога најмалку 70% од вкупната површина на градежната парцела е во сопственост на РМ без правни и физички ограничувања во смисла на овој закон.

Со непосредна спогодба градежното земјиште сопственост на РМ се отуѓува во следните случаи:

- за потребите на верските заедници кои се регистрирани во Централен регистар на Република Македонија за изградба на верски објекти предвидени со урбанистички план или урбанистичка планска документација;
- за потребите на дипломатско-конзуларните претставништва за изградба на дипломатско-конзуларни објекти;
- за оформување на градежна парцела предвидена со урбанистички план или урбанистичка планска документација доколку лицето има во сопственост повеќе од 30% од градежната парцела;
- на сопствениците на објекти или посебни делови од објекти изградени со градежно-техничка документација и запишани во јавната книга за запишување на правата на недвижностите, кои не поседуваат акт за доделување на правото на користење на градежното земјиште;
- на сопствениците на објекти или посебни делови од објекти запишани во јавната книга за запишување на правата на недвижностите, на градежно земјиште на кое имаат засновано право на долготраен закуп, доколку објектите се изградени согласно со урбанистички план или урбанистичка планска документација и доколку ја имаат исплатено закупнината за тековната година и другите давачки кои произлегуваат од договорот за долготраен закуп и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 6

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“

- на сопствениците на објекти или посебни делови од објекти за кои е донесено решение за утврдување на правен статус согласно со Законот за постапување со бесправно изградени објекти или Законот за заклучување на стечајните постапки отворени согласно со Законот за присилно порамнување стечај и ликвидација и Законот за стечај, врз основа на кое се запишани во јавната книга на недвижности.

Правото на стварна службеност на градежно земјиште се заснова за поставување на подземни инфраструктурни објекти, во заштитниот појас на патиштата врз основа на проект за инфраструктура. Засновање на право на стварна службеност на градежно земјиште сопственост на Република Македонија се врши по поднесено барање од лицето кое е носител на правото на градење на објект од јавен интерес утврден со закон.

Правото на трајно користење на градежно земјиште сопственост на Република Македонија, Владата на РМ може да го даде на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, државните органи, јавните претпријатија и други субјекти основани од Собранието на РМ, Владата на РМ, или општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, заради:

- изградба на локалитети од јавен интерес утврдени со закон;
- изградба на објекти за потребите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, државните органи, јавните претпријатија и други субјекти основани од Собранието на РМ, Владата на РМ или општините, општините во градот Скопје и градот Скопје;
- давање на концесија или јавно приватно партнерство по претходно обезбедена согласност од Владата на РМ согласно член 85 став 6;
- изградба на инфраструктурни градби утврдени со Законот за градење, врз основа на проект за инфраструктура и
- изградба на гробишта, кога со урбанистички план или урбанистичка планска документација, градежното земјиште е планирано за гробишта.

Правото на сопственост со одлука на Владата на РМ се пренесува на јавните претпријатија и акционерските друштва основани од Собранието на Република Македонија и Владата на Република Македонија, кога градежното земјиште сопственост на Република Македонија е наменето за изградба на објекти предвидени со проекти или програма за работа на јавните претпријатија и акционерските друштва основани од Собранието на Република Македонија и Владата на Република Македонија.

Средствата од отуѓувањето, закупнината и надоместокот за правото на стварна службеност на градежното земјиште сопственост на РМ се уплатуваат на посебна

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 7

сметка во рамките на трезорската сметка. Приходите од овие средства се распределуваат во сооднос 20% за Буџетот на Република Македонија и 80% за буџетите на општините и општините во градот Скопје, во зависност од местоположбата на градежното земјиште кое е предмет на отуѓување, давање под закуп и засновање на стварна службеност.

Средствата кои се распределуваат меѓу општините од подрачјето на градот Скопје и градот Скопје, се распределуваат во сооднос 50% за општината од подрачјето на градот Скопје и 50% за градот Скопје.

Согласно член 138 од Законот за градежно земјиште, по 1 август 2017 година приходите од отуѓувањето и закупнината на градежното земјиште сопственост на Република Македонија во однос на постапките спроведени во име на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје од страна на Министерството за транспорт и врски како надлежен орган за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на Република Македонија, ќе се уплатуваат и распределуваат во износ од 100 % за Буџетот на Република Македонија.

Постапките за отуѓување и давање под долготраен и краткотраен закуп на градежно земјиште и за засновање на право на стварна службеност на градежно земјиште сопственост на РМ ги водат:

- општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, секоја на своето подрачје утврдено со закон, освен постапката за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ за потребите на дипломатско-конзуларните претставништва за изградба на дипломатско-конзуларни објекти и постапката за отуѓување и давање под долготраен и краткотраен закуп на градежно земјиште кое се наоѓа на подрачје на две или повеќе општини;
- градот Скопје, доколку градежното земјиште е на подрачје на две или повеќе општини во градот Скопје или доколку истото е од интерес на градот Скопје, утврден со Законот за градот Скопје;
- Дирекцијата за технолошко индустриски развојни зони, доколку градежното земјиште согласно со урбанистички план или урбанистичка планска документација е планирано за изградба на технолошки индустриски развојни зони, согласно со Законот за технолошки индустриски развојни зони или доколку градежното земјиште согласно со урбанистички план или урбанистичка-планска документација е планирано за изградба на слободни здравствени зони, согласно со Законот за слободните здравствени зони;
- Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот, доколку градежното земјиште согласно со урбанистички план или урбанистичка планска документација е планирано за изградба на туристички развојни зони и автокампови, согласно со Законот за туристички развојни зони, односно Законот за автокампови;

- Министерство за транспорт и врски доколку градежното земјиште со урбанистички план или урбанистичка планска документација е планирано за изградба на индустриска или зелена зона, согласно со Законот за индустриски – зелени зони и
- во случаите кога општините, општините во градот Скопје и градот Скопје не ги исполнат условите пропишани со Законот за градежно земјиште или доколку е донесена одлука за одземање на надлежностите за вршење на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Македонија, постапките кои се однесуваат на управување со градежното земјиште ги води Министерството за транспорт и врски како надлежен орган за управување со градежно земјиште сопственост на РМ.

Постапките за давање на право на трајно користење и постапките за пренесување на правото на сопственост ги води органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на Република Македонија.

До 2015 година, постапката за отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија по пат на јавно наддавање, се спроведувала согласно со одредбите од Законот за градежно земјиште, со електронско јавно наддавање. Отуѓувањето и давањето под долготраен закуп со непосредна спогодба се врши по поднесено барање во електронска форма. Остатокот од постапката се спроведува во хартиена форма. Со донесување на Законот за градежно земјиште од 2015 година (Сл. Весник на РМ бр.15/15), со примена од 01.08.2016 година, постапките за отуѓување, давање под долготраен и краткотраен закуп, давање на право на трајно користење, пренесување на право на сопственост, засновање на право на стварна службеност и склучување на договори за отуѓување и договори за давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ се водат во целост преку информациски систем.

Одделни изрази согласно Законот за градежно земјиште и Законот за просторно и урбанистичко планирање го имаат следново значење:

- **Градежно земјиште** е земјиште кое е планирано со урбанистички план, урбанистичко планска документација, урбанистичко-проектна документација, општ акт или проект за инфраструктура;
- **Градежна парцела** е дел од градежно земјиште чии што граници се утврдени со урбанистички план, урбанистичко планска документација, урбанистичко - проектна документација, општ акт или проект за инфраструктура предвидени со Законот за просторно и урбанистичко планирање. Градежната парцела може да се состои од една или од повеќе катастарски парцели или од делови на катастарски парцели;

- Просторен план на Република Македонија, се донесува за територијата на целата Република и претставува стратегија за просторен развој на Републиката, кој дава насоки за намената, користењето, заштитата, организацијата, уредувањето и управувањето со просторот на Републиката;
- Генерален урбанистички план е урбанистички план кој се донесува за населено место-град, утврдено со закон и
- Детален урбанистички план е урбанистички план кој се донесува за плански опфат за кој е донесен генерален урбанистички план.

2. Законска и подзаконска регулатива

2.1. Законска регулатива

- Законот за градежно земјиште („Сл. Весник на РМ“ број 17/11, 53/11, 25/13, 137/13 и 163/13) – вон сила;
- Закон за градежно земјиште („Сл. Весник на РМ“ бр. 15/2015, 98/2015, 193/2015, 226/2015, 31/2016, 142/2016 и 190/2016) – пречистен текст;
- Закон за градење („Сл. Весник на РМ“ бр. 130/09, 124/10, 18/11, 18/11, 36/2011, 49/2011, 54/2011, 59/2011, 13/2012, 39/2012, 144/2012, 25/2013, 70/2013, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015, 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/16, 71/16, 103/16 Одлука на Уставен суд, 132/16);
- Закон за просторно и урбанистичко планирање („Сл. Весник на РМ“ бр.199/14, 44/15, 44/15, 193/15, 31/16, 163/16 и Одлука на Уставен суд на Р.М, У. бр. 136/2016, објавена во (“Сл. Весник на РМ“ бр.90/17, 64/18 и 168/18);
- Закон за сопственост и други стварни права („Сл. Весник на РМ“ бр.18/01, Одлуката на Уставниот суд на РМ У.бр.173/07, објавена во “Службен весник на РМ бр.31/08, 92/08, 139/09, 35/10);
- Закон за експропријација („Сл. Весник на РМ“ бр.95/12, 131/12, 24/13, 27/14, 104/15, 192/15, 23/16, 178/16);
- Закон за приватизација на државниот капитал („Сл. Весник на РМ“ бр. 37/1996, 25/1999, 81/1999, 49/2000, 6/2002, 74/2005, 123/2012, 166/2014) и
- Законот за приватизација и закуп на градежно земјиште во државна сопственост („Сл. Весник на РМ“ бр.4/2005; 18/2007; 165/2008; 146/2009; 18/11; 51/11; 27/14; 144/14; 72/15; 104/15;153/15; 28/16; 178/16 и 30/2018) .

2.2. Подзаконска регулатива

- Правилник за дополнување на Правилникот за геодетски работи за посебни намени („Сл. Весник на РМ“ бр.159/13, 88/14, 110/14, 132/14, 56/15, 195/16 и 02/17);
- Уредбата за висината на цената на градежното земјиште сопственост на Република Македонија и висината на посебните трошоци за спроведување на постапките за отуѓување и давање под закуп како и за засновање на право на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 10

стварна службеност („Сл. Весник на РМ“ бр. 158/13, 175/13, 134/14, 161/14, 15/15, 2/16 и 48/16) – вон сила;

- Уредба за висината на цената на градежното земјиште сопственост на Република Македонија и висината на посебните трошоци за спроведување на постапките за отуѓување, давање под закуп и за засновање на право на стварна службеност („Сл. Весник на РМ“ бр.163/2016);
- Правилник за начинот на поднесување на барањата за отуѓување, давање под долготраен и краткотраен закуп, давање на право на трајно користење, пренесување на право на сопственост и засновање на право на стварна службеност на градежното земјиште сопственост на Република Македонија, како и начинот за поднесување на пријави за учество на јавно наддавање за отуѓување на градежно земјиште сопственост на Република Македонија („Сл. Весник на РМ“ бр.193/16);
- Правилникот за формата, содржината и начинот на водење на Регистарот на отуѓено и дадено под долготраен закуп и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија („Сл. Весник на РМ“ бр.21/13)- вон сила;
- Правилник за формата, содржината, како и начинот на водење на регистарот на отуѓено и дадено под долготраен закуп и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија („Сл. Весник на РМ“ бр.194/16);
- Правилникот за формата и содржината на овластувањето за водење на постапка за отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија, како и начинот на водење на евиденција на издадени овластувања („Сл. Весник на РМ“ бр. 93/11) – вон сила;
- Правилникот за формата и содржината на овластувањето за водење на постапка за отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија, како и начинот на водење на евиденција на издадени овластувања („Сл. Весник на РМ“ бр.194/16);
- Правилникот за формата и содржината на барањето за стекнување на право на сопственост на градежно земјиште кое се користи врз основа на договор склучен со поранешен сопственик („Сл. Весник на РМ“ бр. 93/11) – вон сила;
- Правилникот за формата и содржината на барањето за стекнување на право на сопственост на градежно земјиште кое се користи врз основа на договор склучен со поранешен сопственик („Сл. Весник на РМ“ бр. 194/16);
- Решение за распишување на предвремени избори за пратеници во Собранието на Република Македонија („Сл. Весник на РМ“ бр. 193/16);
- Правилник за критериумите во однос на просторните услови и материјално - техничката и информатичката опрема на просториите за полагање на стручниот испит за стекнување на овластување за спроведување на постапка

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 11

за отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија („Сл. Весник на РМ“ бр.195/16);

- Правилник за начинот на бодирање на првиот и вториот дел од испитот за стекнување на овластување за спроведување на постапка за отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија („Сл. Весник на РМ“ бр.195/16);
- Уредбата за минималните технички стандарди и услови во поглед на опремата (хардверот), како и функционалноста на софтверот за електронското јавно наддавање („Сл. Весник на РМ“ бр.102/11) – вон сила;
- Уредба за минималните технички стандарди и услови во поглед на опремата (хардверот), функционалноста и начинот на користење на информацискиот систем за градежно земјиште („Сл. Весник на РМ“ бр.198/16) и
- Правилник за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање („Сл. Весник на РМ“ бр.142/15, 217/15, 222/15, 228/15, 35/16,99/16,134/16,33/17 и 86/18).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 12

II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е:

- да се оцени дали во процесот на просторното и урбанистичкото планирање се запазени основните начела на: рационално уредување и користење на просторот, услови за хумано живеење и работа на граѓаните и јавност во постапката;
- да се оцени законитоста во поглед на условите и начинот на управување со градежното земјиште;
- да се оцени целосноста на податоците за градежното земјиште сопственост на РМ;
- да се утврдат ефектите од политиките за управување со градежно земјиште сопственост на РМ на приходите на општините и
- да се оцени соодветноста на надзорот над спроведувањето на законската регулатива од областа на управувањето со градежното земјиште сопственост на РМ.

1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за Годишна програма за 2018 година на тема: „Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште, со цел да дадеме одговор на прашањето „ дали воспоставените политики и мерки овозможуваат ефективно управување со градежното земјиште сопственост на РМ?“.

1.3. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектите опфатени со ревизијата беа насочени кон повеќе области и тоа како што следува:

- Донесување и измени на урбанистичко – планска документација заради правилно планирање на јавниот простор и површини и остварување на јавен интерес;
- Управување со градежното земјиште сопственост на РМ и предвидените политики и мерки за истото и
- Надзор над спроведувањето на законската регулатива од областа на управувањето со градежното земјиште сопственост на РМ.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 13

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени:

- Министерство за транспорт и врски;
- 34 општини кои ја немаат преземено надлежноста за управување со градежно земјиште сопственост на РМ;
- 23 општини кои одоговориле на прашалникот доставен до сите општини (47) кои ја имаат преземено надлежноста за управување со градежно земјиште сопственост на РМ;
- Општина Центар;
- Општина Илинден;
- Општина Петровец и
- Општина Битола.

2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме периодот од 2011 до 2018 година, а по потреба и годините пред 2011 година.

2.3. Имајќи ја предвид комплексноста на темата на ревизија прелиминарното истражување го фокусиравме на неколку значајни прашања за темата и тоа:

- Права на градежно земјиште сопственост на РМ и
- Процес на донесување и измени на урбанистичко – планска документација.

3. Методологија

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РМ при вршењето на државната ревизија.

3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

3.3. Оваа ревизија на успешност претставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка за функционирање на организации, програми, активности или функции со цел обезбедување информации за подобрување на јавната отчетност и олеснување при носење на одлуки од страна на оние кои имаат одговорност да преземат или иницираат корективни дејствија.

3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за унапредување на ефектите од воспоставените политики и мерки при управување со

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 14

градежното земјиште сопственост на Република Македонија и донесување на одлуки од страна на надлежните институции кои имаат одговорност за преземање односно иницирање на корективни/идни дејствија содржани во препораките, произлезени од оваа ревизија на успешност.

3.5. Кај оваа ревизија на успешност ги следевме и комбиниравме пристапите ориентирани кон резултатите и проблемите. Ревизијата беше насочена кон проверка, анализи и испитувања на донесените политики и мерки за управување со градежното земјиште сопственост на РМ, како и детектирање на причините за проблемите кои се јавуваат во системот.

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме техниките на ревизија на успешност и тоа:

- анализа на законската и подзаконска регулатива поврзана со темата за управување со градежното земјиште во сопственост на РМ (законски и подзаконски акти, одлуки, упатства, изготвени анализи, извештаи и склучени договори);
- интервјуа со одговорни лица кај субјектите кои се опфатени со истражувањето;
- компаративни анализи;
- анализа на добиените одговори од доставените Прашалници до сите општини кои имаат преземено надлежност за управување со градежното земјиште сопственост на РМ и
- анализа на добиените податоци од МТВ за 34 општини кои немаат преземено надлежност за управување со градежното земјиште сопственост на РМ.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 02.04.2018 до 30.07.2018 година, од тим на Државниот завод за ревизија .

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 27.08. 2018 година.

3.9. Прелиминарните истражувања беа насочени кон повеќе области заради стекнување информации за донесување и измена на урбанистичко планската документација, правната и законската рамка за управувањето со градежното земјиште, отуѓување на истото и давање под долготраен и краткотраен закуп, уредувањето на градежното земјиште, надзор над спроведување на реализацијата на урбанистичките планови и надзор над спроведување на законската регулатива во делот на управување со градежното земјиште.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 15

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“

Од утврдените ризици со прелиминарното истражување, произлегоа заклучоци по што ревизорскиот тим изготви Ревизорска програма на активности која ги опфати активностите за обезбедување на доволни и релевантни докази.

Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме дека со продолжување на ревизијата на успешност ќе се постигне подобрување во делот на создавање на услови за ефективно спроведување на мерките и активностите за подобрување на управувањето со градежно земјиште.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 16

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Област 1 – Донесување и измени на урбанистичко – планска документација заради правилно планирање на јавниот простор и површини и остварување на јавен интерес

Со извршената анализа и испитување на законската регулатива, подзаконските акти, извештаи и други акти во процесот на донесување и измени на урбанистичко планската документација констатиравме одредени состојби дадени во следните заклучоци:

1.1. Усогласеност меѓу Генерален урбанистички план (ГУП) и Детален урбанистички план (ДУП)

1.1.1. Согласно одредбите од ЗПУП, деталниот урбанистички план¹ како план од пониско ниво, мора да биде усогласен со генералниот урбанистички план² односно со регулацискиот план³ на Генерален урбанистички план доколку истиот е донесен. Со истата одредба предвидено е општините да донесуваат детални урбанистички планови и истите да ги менуваат.

Ревизијата констатира дека донесувањето на плановите, не се врши по редослед на важност на истите. Имено, ГУП се состои од четврти во кој има поголем број на блокови, а ЗПУП дозволува донесување на ДУП за четврт без да се донесе регулациски план за четврт (ДУП за четврт). Со оглед на тоа што ЗПУП не предвидува точно утврден редослед за носење на планови според ниво на важност на истите, односно регулациски план за четврт, па потоа ДУП за блок, постои ризик:

- од повреда на јавниот интерес од причини што со ДУП за блок за кој не е донесен регулациски план за четврт, не може точно да се утврди дали ќе се испочитуваат одредбите од ГУП дадени по четврти за застапеност на зеленилото и површините од јавен интерес и
- да не се донесе ДУП за блок бидејќи истиот не предизвикува интерес за општината.

¹ член 11 од ЗПУП- Детален урбанистички план е урбанистички план кој се донесува за плански опфат за кој е донесен генерален урбанистички план и истиот содржи графички приказ на планските решенија на опфатот, текстуален дел и нумерички дел со билансни показатели за планскиот опфат и за инфраструктурата.

² член 10 од ЗПУП - Генерален урбанистички план е урбанистички план кој се донесува за населено место-град и истиот содржи графички приказ на планските решенија на опфатот, текстуален дел и нумерички дел со билансни показатели за планскиот опфат и за инфраструктурата.

³ регулациски план на генерален урбанистички план е план со кој може да се врши разработка на плански опфат на генерален урбанистички план заради утврдување на граници за детално планирање

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 17

Од горе наведеното произлегува дека во отсуство на регулациски план за четврт кога се случува измена на ДУП, истата може да претставува упад во односниот ДУП, односно ризик од непланско работење со градежното земјиште.

Со ревизијата утврдивме постоење временска разлика помеѓу донесените ГУП и ДУП. Имено, општините по донесување на ГУП најчесто не донесуваат нов ДУП продолжуваат со реализација на постојните, или во услови на постоење на стар ГУП прават измени на ДУП по четврти, при што доколку не е направена анализа за надминатост на параметрите и податоците во ГУП, присутен е ризик од неусогласеност на планската документација со фактичката состојба, односно неусогласеност на ДУП со ГУП. Овие состојби се присутни во повеќе општини: Општина Битола која има ГУП од 1999 година, а измената на ДУП се прави од 2005-2011 година, Општина Кичево има ГУП од 2000 година, а ДУП од 2005 година, Општина Пробиштип е со ГУП од 1997 година, а ДУП од 2017 година и др.

ДУП се менуваат во континуитет, по потреба за парцијални делови - четврти. Измените во ДУП се чести особено откако во ЗПУП е предвидено дека истите ќе бидат финансирани од физички лица на нивно барање.⁴ Честите измени на постојните ДУП претставува ризик од нивна целосна подреденост кон интересите на барателите – физички лица со што се нарушуваат начелата на рамномерен просторен развој, рационално уредување и користење на просторот како и услови за хумано живеење и работа на граѓаните.

Општина Центар донела мораториум⁵ на ДУП заради донесување и спроведување на политики и одлуки кои ќе бидат во интерес на граѓаните, а со цел да се отстранат сите грешки во планирањето во делот на инфраструктурата, паркирање, зеленило, загадување односно сè она што подразбира поквалитетен начин на живот. Од стручен тим се врши евалуација⁶ на вкупно 32 градски четврти од вкупно 33 на ниво на Општина Центар. При тоа е утврдено дека истите не се во согласност со ГУП на Град Скопје кој е донесен во 2012 година, а ДУП на Општина Центар се од 2009 година⁷.

Значајни забелешки од извршената евалуација на ДУП се следни:

- плановите не соодветствуваат на параметрите зададени со ГУП на Град Скопје, односно досегашните ДУП ги надминуваат параметрите од ГУП за неколку пати;
- присутна е легализација на објектите, при што ДУП се менувале многу често со што се нарушувал јавниот простор;

⁴ Член 20 став 2 од ЗПУП.

⁵ Одлуката за запирање на спроведување на 31 Детален урбанистички план.

⁶ Евалуација- податоци од Општина Центар.

⁷ Потреба од квалитативна евалуација на ДУП

- парцели кои се во сопственост на РМ, а се користат како уредени паркови се планираат како градежни парцели;
- нема планирани содржини од јавен карактер - јавни институции (градинка, школо, објекти од културата и сл.) и јавни површини (плоштади, паркови, спортски комплекси) кои би биле во функција на граѓаните.

Одлуката за запирање на спроведување на ДУП се одвива бавно, (досега е пролонгирана 4 пати), а треба да придонесе за правилно планирање на јавниот простор, јавните површини почитувајќи ги параметрите за развојот и растот на бројот на населението предвидено со ДУП.

1.2. Постапка за донесување и измена на планската документација

1.2.1. При спроведување на процесот на донесување и измена на планската документација, општините односно општините во градот Скопје започнуваат постапка за спроведување на јавна презентација и јавна анкета⁸ за предлогот на деталниот урбанистички план, најдоцна во рок од пет работни дена по приемот на предлогот на урбанистичкиот план за кој е дадено стручно мислење. За нејзиното одржување се известуваат субјектите⁹ преку информациски систем е-урбанизам, како и во две јавни гласила, најмалку три работни дена пред започнувањето на јавната анкета¹⁰. Учество можат да земат субјектите и заинтересирани правни и физички лица од подрачјето опфатено со планот¹¹.

Од наведеното може да се заклучи дека јавната анкета се спроведува во многу задоцнета фаза од носењето на деталниот урбанистички план, поточно се спроведува при изработувањето на конечниот предлог на детален урбанистички план. Во ваков случај не може да партиципираат сите заинтересирани/засегнати граѓани, бидејќи постои ризик да не бидат информирани во предвидениот рок од 3 работни денови пред започнувањето на јавната анкета, со што би се нарушила транспарентноста и начелото на јавност во постапката за донесување и спроведување на планската документација.

1.3. Стекнати права од јавен интерес со урбанистичко планска документација

1.3.1. Согласно одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање, донесувачот на урбанистичкиот план е должен веднаш по приемот на конечен

⁸ Член 35 - Закон за просторно и урбанистичко планирање.

⁹ Членот 32 став (1) – Закон за просторно и урбанистичко планирање.

¹⁰ Член 35 став 3 - Задолжително се наведува називот на планот, времето и местото на одржување на јавната анкета, времето и местото на одржување на јавната презентација, местоположбата и површината на опфатот на планот, како и имињата на улиците кои се во рамки на опфатот на планот.

¹¹ Член 35 став 4 од ЗПУП.

предлог на детален урбанистички план преку информацискиот систем е-урбанизам во електронска форма, да достави барање за мислење од органот надлежен за образованието¹² за општините во градот Скопје и до градот Скопје.

За градби кои се наменети за образование и наука, Министерството за образование е должно да даде мислење дали се почитувани стандардите и нормативите за ваков вид на градба.

Сите субјекти се должни во рок од пет работни дена од приемот на барањето во електронска форма, преку информацискиот систем е-урбанизам, да дадат мислење. Во спротивно се смета дека немаат забелешки и дека е дадено позитивно мислење, при што евентуалните идни штети настанати поради непостапувањето, ќе бидат на товар на органот кој не постапил по барањето.

Со направените анализи на доставените барања до МОН за мислење за предлог на измени на урбанистичко планска документација ревизијата ги утврди следните состојби:

Општина Охрид

- На 27.04.2016 година до МТВ, од Општина Охрид доставено е барање за согласност за предлог ДУП, долна Влашка Маала- Охрид. Од причина што во рамките на планскиот опфат се наоѓа основно училиште, планското решение е доставено за давање на мислење до МОН.
- На 13.05.2016 година МОН има дадено негативно мислење со образложение дека во цитираниот предлог ДУП, во долна Влашка Маала-Охрид егзистираат Средно угостителско училиште, Ученички дом и Факултет за туризам и угостителство при Универзитетот „Климент Охридски“. Причина за негативното мислење е тоа што површината на постојните градежни парцели се намалува за сметка на новоформирани градежни парцели со што се менува и намената на земјиштето, од образование во хотелиерство.

Општина Велес

- МОН има дадени забелешки по јавна презентација до општина Велес за предложениот Детален урбанистички план на УЕ 7 дел УБ 41 -ЦОУ Васил Главинов во КО Велес - Општина Велес, од јануари 2018 година за плански период 2017 -2022 година. Во предвидениот опфат на градежната парцела 1.16 егзистира ОУ Васил Главинов во кое за учебната 2018/2019 година настава следат 1.255 ученици во 58 паралелки. МОН дава забелешки дека не се прифаќа формирање на нова парцела 1.17 со одземање на површина од ГП 1.16

¹² член 36 да достави барање за мислење од органот надлежен за заштита на животната средина, органот надлежен за здравствената заштита, органот надлежен за социјалната заштита, органот надлежен за образованието, Агенцијата за катастар за недвижности, за општините во Градот Скопје и до градот Скопје.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“

што е спротивно на член 3 точка 4 од Правилникот¹³ со кој планерот треба да ги почитува законските обврски за зачувување на стекнатите права. Доколку нарачателот на планот и планерот не постапат по дадените забелешки по приложување на планот на јавна анкета и јавна презентација, МОН дава негативно мислење по доставениот предлог ДУП.

Општина Неготино

- На 11.05.2018 година од страна на МОН дадено е негативно мислење по конечен ГУП за град Неготино – измена и дополна бидејќи не се почитувани границите на сопственоста, односно планерот не го почитувал член 3 од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање. Забелешките дадени во првото и второто мислење не се земени во предвид. Повторно се укажува дека нарачателот – општината и планерот, се должни да ги почитуваат стекнатите права, односно намената В1 - образование и наука треба да останат во граници на претходните плански документи без намалување на веќе постоечките градежни парцели.

Општина Штип

- По приложениот конечен предлог план на ГУП за Град Штип, за планскиот период 2014-2024 година, од април 2017, за ГП со класа на намена В1 - образование и наука МОН дава негативно мислење бидејќи не се почитуваат стекнатите права, односно намената В1 - образование и наука треба да останат во границите на претходните плански документи без намалување на веќе постоечките градежни парцели.

Општина Гостивар

- На 05.10.2017 година МОН има дадено негативно мислење по приложен ДУП за блок 7, КО Гостивар 1, Општина Гостивар број 20/2016 (март 2017). По завршена презентација, констатирано е дека не е земено во предвид претходното мислење од 24.04.2017 година за градежна парцела А.7.103. Наведената парцела е со класа на намена В1 – образование и наука на која егзистира основното училиште Гоце Делчев. По однос на приложениот план планерот не го почитува Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање, бидејќи стекнатите права на површини од јавен интерес во овој случај сукцесивно се намалуваат.

Од наведеното може да се заклучи дека во предложените измени на урбанистичко планска документација од страна на општините во својство на нарачател на планот постои непочитување на стекнатите права (јавен интерес) утврдени со член 3 од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање. Планерите не

¹³ Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 21

ги почитуваат законските обврски за зачувување на стекнатите права со постојниот ГУП/ДУП, односно произлегува дека општината не се грижи за јавниот интерес (образованието) и наместо да планира развој со зголемување на јавните површини планира намалување на истите.

1.4. Измени/дополнувања на урбанистичко-планската документација

1.4.1. Планирањето на просторот¹⁴ се врши за период од најмалку 15 години за просторен план, 10 години за генерален урбанистички план, урбанистички план за село и урбанистички план за вон населено место и 5 години за детален урбанистички план, додека важноста на просторниот план и урбанистичките планови е до донесување на нов просторен план односно нови урбанистички планови. Иако законските одредби го уредуваат временскиот интервал за кој се врши просторното планирање, не се утврдуваат рокови во кои може односно не може да се изврши измена на документите кои произлегуваат од просторното планирање. Исто така измената на постојната односно донесувањето на нова урбанистичко-планска документација се врши без при тоа да биде изработена стручна анализа за евентуалната потребата од изменување или дополнување на плановите или дел од нив. Ваквата состојба создава можност плановите да се менуваат почесто иако планирањето се врши за подолг временски период, без при тоа да се утврди реална потреба за истото, со што се доведува во прашање начелото на рационално уредување и користење на просторот.

1.5. Надзор за спроведување/реализација на урбанистичките планови

1.5.1. Согласно одредбите од ЗПУП, предвидено е МТВ да дава согласност на ДУП доставени од страна на општините но од друга страна одредбите од истиот Закон не предвидуваат надзор над спроведување/реализација на истите.

Во член 7 предвидено е донесување на планови по видови според просторот кој е предмет на планирањето, но при тоа членот 88 не предвидува надзор над истите. Предмет на инспекциски надзор на Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам се урбанистичко-планската и проектната документација но не и урбанистичките планови. Субјект на инспекциски надзор е органот кој ја одобрил урбанистичко-планската документација, односно урбанистичко-проектната документација. Оттука произлегува дека во отсуство на одредби во ЗПУП, урбанистичкото планирање не е во целост покриено со надзор, туку е даден приоритет само на урбанистичко планска документација.

¹⁴ Согласно член 43 од Законот за просторно и урбанистичко планирање

2. Област 2 – Управување со градежното земјиште сопственост на РМ и предвидените политики и мерки за истото

2.1. Продажба на градежно земјиште во сопственост на РМ

2.1.1. Од извршените детални тестови на постапките за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ по пат на јавно наддавање кои ги спроведува МТВ во име на единиците на локалната самоуправа кои ја немаат преземено надлежноста за располагање со градежно земјиште, како и на постапките кај избран примерок на единиците на локалната самоуправа кои ја имаат преземено надлежноста (Илинден, Петровец и Битола), ревизијата ги констатира следните состојби:

- честопати на отуѓените градежни парцели постојат објекти како далеководи, рампи и слично кои го попречуваат отпочнувањето на градбата, а со тоа и го пролонгираат периодот за обезбедување на одобрение за градење, односно претставуваат објективни причини кои оневозможуваат да се запази рокот за обезбедување на одобрение за градење или воопшто не може да се извади одобрение за градење;
- со ЗГЗ од 2011 година не се предвидува минимален процент кој треба да биде изграден од вкупно развиената површина за градење предвидена со урбанистичкиот план за предметната градежна парцела, со што се создава можност големи површини на градежно земјиште да се користат за објекти со многу мала површина. Со донесување на ЗГЗ во 2015 година се предвидува обврска купувачот да изгради минимум 30% од вкупно развиената површина за градење предвидена со урбанистичкиот план за предметната градежна парцела;
- единиците на локалната самоуправа често не ги обезбедуваат потребните инфраструктурни услови согласно член 94 од ЗГЗ¹⁵, со што се оневозможува изградбата на објектите предвидени за конкретната градежна парцела;
- во случај на непочитување на рокот за обезбедување на одобрение за градење и изградба на предвидениот објект, известувањата за наплата на договорна казна од страна на надлежните лица во МТВ/општините не се испраќаат навремено секој месец по истекот на рокот, туку тоа се прави најчесто квартално за неколку месеци одеднаш што не е во согласност со член 75 став 7 од ЗГЗ и има за ефект ненавремена наплата на средства по основ на договорни казни;
- бидејќи известувањата за наплата на договорна казна не се испраќаат секој месец по истекот на рокот за обезбедување на одобрение за градење и изградба на објектот, договорите не се раскинуваат иако не е платена договорна казна за

¹⁵ Член 94 став 1 од ЗГЗ -Уредувањето на градежно земјиште во смисла од овој закон е изградба на објекти на комунална инфраструктура, заради обезбедување на непречен пристап до градежната парцела од јавен пат, поставување на водоводна, фекална и атмосферска канализација и друга инсталација со приклучоци до градежната парцела.

три месеци последователно што не е во согласност со член 76 став 7 од ЗГЗ и истото има за ефект не исполнување на целите на договорите;

- со ЗГЗ од 2011 година не се предвидува начинот на еднострано раскинување на договорите за отуѓување на градежно земјиште, сопственост на РМ. Со цел еднострано да се раскинат договорите и да се изврши промена на носителот на правото на недвижноста во јавната книга за запишување на недвижностите, се отпочнуваат судски постапки кои се долготрајни. Со донесување на ЗГЗ во 2015 година се предвидува едностраното раскинување на договорите да се врши со еднострана писмена изјава на волја на отуѓувачот која претставува основ за промена на носителот на правото на недвижноста во јавната книга за запишување на недвижностите;
- согласно ЗГЗ во случај на еднострано раскинување на договорот 80% од вкупната сума на средствата од отуѓувањето, односно давањето под долготраен закуп не се враќаат на купувачот, односно закупецот¹⁶. При тоа не се определува дали средства кои се враќаат се исплаќаат само од буџетите на единиците на локалната самоуправа или и од Буџетот на РМ имајќи предвид дека приходите од средствата од отуѓувањето, закупнината на градежното земјиште сопственост на Република Македонија се распределуваат во сооднос 20% за Република Македонија и 80% за општините и општините во градот Скопје, односно во сооднос 50% за општината од подрачјето на градот Скопје и 50% за градот Скопје.

Од извршениот увид во договорите за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ, ревизијата констатира дека во Општина Битола во судска постапка за еднострано раскинување поради неисполнување на договорните обврски се 23 договори склучени во период од 2011 и 2012 година. Вкупната купопродажна вредност на договорите изнесува 28.307 илјади денари, а согласно Законот за градежно земјиште, во буџетот на Општината уплатени се средства во износ од 22.645 илјади денари. По основ на еднострано раскинување на договорите, Општина Битола треба да исплати вкупно 24.904 илјади денари што има за ефект непланирани расходи во Буџетот на Општина Битола како и неисполнување на целите за кои било отуѓено градежното земјиште сопственост на РМ;

- периодот на плаќање на договорна казна предвидена со член 75 став 7 од ЗГЗ е временски неограничен се до моментот на обезбедување на одобрение за

¹⁶ Закон за изменување и дополнување на Законот за градежно земјиште (Сл. весник на РМ бр. 137/2013 година). Согласно Закон за градежно земјиште (Сл.весник на РМ бр. 17/2011, 53/2011, 144/2012 и бр.25/2013) 20% од вкупната сума од отуѓувањето, односно давањето под долготраен закуп не се враќаат на купувачот. До донесување на Законот за градежно земјиште (Службен весник на РМ бр. 17 од 11.02.2011 година со примена од 01 јули 2011 година), поради отсуство на законска одредба со која се утврдува висината на средствата кои се задржуваат односно враќаат на купувачот, се враќа 100% од купопродажната цена;

градење или изградба на објектот, што има за ефект неостварување на целта за која е продадено градежното земјиште.

2.1.2. Согласно член 11 од Законот за спречување на корупцијата од денот на донесувањето на Одлуката за распишување на избори до завршувањето на изборите¹⁷ не може да се отуѓува државен капитал.

Со направената анализа за отуѓување на градежно земјиште во сопственост на РМ во изборен период ревизијата ги утврди следните состојби:

- Со увид во електронскиот систем за градежно земјиште во МТВ¹⁸ како и во 12 општини кои сами вршат продажба на градежно земјиште констатиравме дека во 2016 и 2017 година, не се спроведени продажби и не се остварени приходи во изборниот период за овие општини.
- Со извршениот увид во документацијата на МТВ, утврдивме постоење на тужби кои произлегуваат од продажба на градежно земјиште во сопственост на РМ, во тек на изборна кампања за 2006 годна, спротивно на Закон за спречување на корупција.

Тужбите се резултат на оневозможено право на купувачот за градба на 3 хотелски објекти настанати поради измена на ДУП.

Имено, во јуни 2006 година МТВ има продадено градежно земјиште сопственост на РМ, три градежни парцели со површина од 16.378м², а во вредност од 122.198 илјади денари, 123 илјади денари трошоци за постапка и данок на промет од 11.007 илјади денари. Истите се уплатени од страна на купувачот во октомври 2006 година во вкупен износ од 133.328 илјади денари за изградба на три хотелски комплекси во општина Центар.

Во 2006 и 2007 година на барање на овластен нотар, Јавниот правобранител на РМ дава неколку одговори за правната основа за нотарската заверка на договорите. Побаран е доказ дали отуѓувањето на градежното земјиште не е спроведено во период кога со Закон е забрането отуѓување на градежно земјиште во сопственост на РМ, во време на изборна кампања.

Јавниот правобранител на 06.03.2007 година со правно мислење му укажува на МТВ дека треба да се пристапи кон раскинување на договорите.

На барање на МТВ, Државната комисија за спречување на корупција на 19.03.2007 година, го информира министерството дека наведените договори за отуѓување на градежно земјиште во сопственост на РМ се спротивни на член 11 став 3 од Законот

¹⁷ На претседател на РМ, пратеници во Собранието на РМ и изборот на Владата на РМ, како и од денот на донесувањето на Одлуката за распишување на избори па до завршувањето на изборите за избор на градоначалник или членови на советот, односно до конституирањето на советот на општините и на градот Скопје,

¹⁸ Во МТВ се водат постапките за отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ за 34 општини кои немаат преземено надлежности со управување со градежно земјиште.

за спречување на корупција, односно дека во текот на изборна кампања не може да се отуѓува државен капитал, а истите се склучени осум дена пред одржување на парламентарните избори во 2006-та, односно во тек на изборната кампања.

Договорите за купопродажба на земјиште не се солемнизирани заради покрената тужба од страна на МТВ, побарано е утврдување на ништовност на договорите, но во 2013 година донесена е пресуда во корист на купувачот.

На 30.01.2013 година донесена е и Пресуда на Врховен Суд на РМ во корист на купувачот, со што пресудата станува правен основ за упис на правото на сопственост во јавната книга.

Во 2015 година купувачот има поднесено три тужби за раскинување на договорите за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ и враќање на уплатените средства во вредност од 133.328 илјади денари. Трите тужбени барања против МТВ по содржина и барање се идентични во кои се наведува дека заради измена на детален урбанистички план настанале променети околности поради кои тужителите не биле во можност да ја остварат целта заради која го купиле земјиштето. Наместо планираната градба на 3 хотели со направените измени може да се изгради само еден хотел.

На 21.01.2018 година донесена е првостепена пресуда и истата е обжалена од страна на Државното правобранителство. Истото поднело предлог за прием на паричните средства во судскиот депозит со цел да се спречи штета со течење на каматата согласно закон¹⁹.

Горенаведената состојба има штетни последици и на двете страни, кај купувачот неможност на остварување на целите предвидени со купување на градежното земјиште за вложени средства уште во јуни 2006 година како и штета по буџетот на РМ во висина на средствата кои ќе треба да бидат исплатени по однос на тужбеното барање на купувачот.

2.2. Програмата за работа во областа на располагањето со градежното земјиште за Општина Битола

2.2.1. Оваа програма како и во другите општини ги третира териториите односно опфатите на урбанистичките планови каде што земјиштето е во сопственост на Република Македонија и каде што согласно Законот за градежно земјиште може да

¹⁹ Врз основа на Решение ВПП бр.923/17 од 10.01.2018 година на Основен суд Скопје 2 Скопје се одобрува прием на 122.198 илјади денари на име купопродажна цена на депозитната сметка на Основен суд Скопје 2 Скопје и истите се префрлени од страна на Министерството за финансии.

Воедно донесено е и Решение ЗВПП бр.167/18 од 11.05.2018 година на Основен суд Скопје 2 Скопје со кое се одобрува прием во вкупен износ 11.007 илјади денари на име платен данок на промет на депозитната сметка на Основен суд Скопје 2 Скопје. Во тек е реализацијата од страна на Министерството за транспорт и врски.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште”

се оствари промет на градежното земјиште во рамки и на начин определен со Законот за градежно земјиште. Со оглед на тоа што со оваа програма се дефинира менаџирањето со градежното земјиште направен е увид на програмите низ години наназад при што утврдивме дека тие секоја година се идентични. Во програмата се наведени сите ДУП на општината како и поединечни нереализирани градежни парцели сопственост на РМ, без да биде наведен конкретен план за тоа кои парцели ќе бидат продавани бидејќи според одговорните лица во општините, тоа е одлука на раководството – градоначалникот.

Планирањето на продажбата на градежно земјиште во РМ, општината во суштина детално не го прави од причина што нема регистар на градежно земјиште сопственост на РМ. Имено, општината сама врши истражување и доколку има потреба од донесување на урбанистички план за одредена намена или е според проект од Програма на Влада, за истиот се изработува ЛУПД²⁰ која се одобрува од МТВ, се определува место, и се прави експропријација на истото.

Со преземање на надлежноста за управување со градежното земјиште во 2011 година Општина Битола има реализирано повеќе објави за продажба на градежно земјиште особено во објектот на поранешната касарна - АРМ и индустриско развојната зона Жабени кои се урбанизирани со ДУП во 2008 година.

Со цел утврдување на постигнатите резултати од преземената надлежност на општината за управување со градежното земјиште сопственост на РМ, направивме анализа. Истата ги опфаќа вкупните приходи кои Општина Битола ги реализирала од продажба на градежно земјиште во комплексот на АРМ и Жабени во период 2011-2018 година, остварениот надоместок од уредување на градежното земјиште и реализираните расходи на истата по основ на обезбедување на инфраструктурни услови на продаденото градежно земјиште (проектна документација, атмосферска и фекална канализација, водовод, коловози, улици, осветлување). Истите се однесуваат за периодот 2011-2018 година.

Табела бр.1 - Приходи и расходи од продажба на градежното земјиште во Општина Битола
во 000 денари

Област	Приходи 2011-2018		Расходи 2011- 2018	
	Продажба на градежно земјиште	Надоместок од уредување на градежно земјиште	Расходи- буџет за уредување на градежно земјиште	Расходи - заем за уредување на градежно земјиште
АРМ			160.030	56.744
Жабени			306.157	/
Вкупно	181.346	520.113	522.931	56.744

²⁰ ЛУПД – локална урбанистичка планска документација

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 27

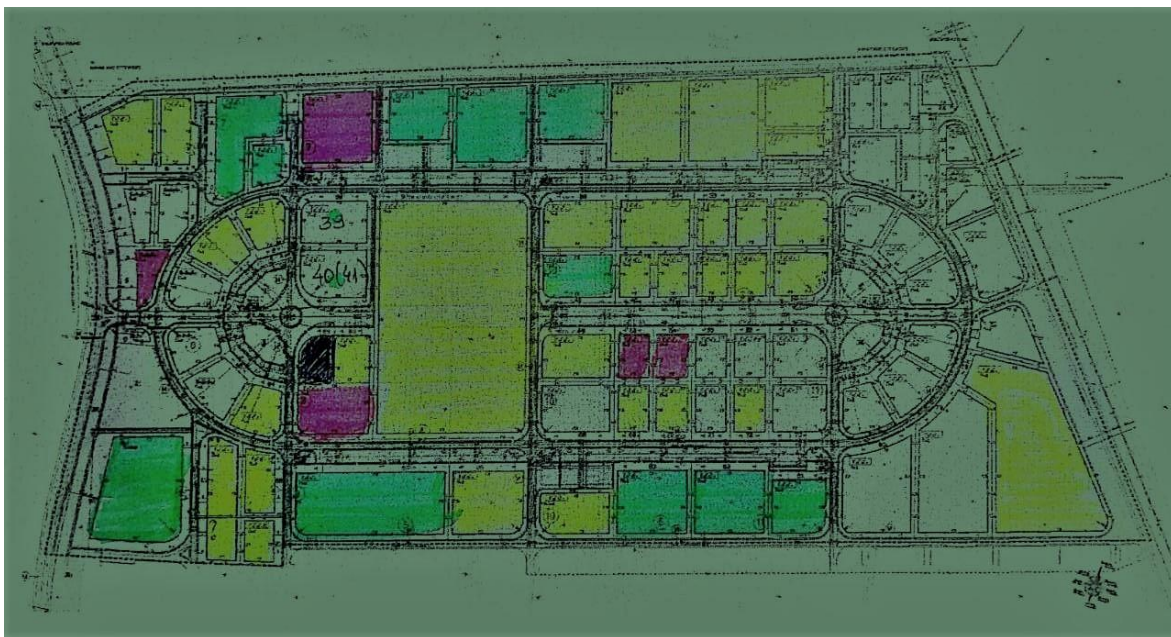
Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“

Вкупни приходи 701.459 илјади денари
Вкупни расходи 579.675 илјади денари
Разлика 121.784 илјади денари

Имајќи ги предвид горенаведените резултати го утврдивме следното:

- расходите на општината за обезбедување на инфраструктура на продаденото градежно земјиште се поголеми од реализираниот приход од надоместок за уредување на градежното земјиште,
- континуирана продажба на градежни парцели кои немаат обезбедена инфраструктура наспроти парцели кои имаат но не се предмет на продажба. За споменатите парцели се издаваат одобренија за градење, се наплаќа надоместок за уредување на градежно земјиште но општината не ги исполнува условите за обезбедување на инфраструктурни услови предвидени во договорот за уредување на градежното земјиште и др.

Со оглед на горенаведеното ревизијата не се увери за тоа кои се ефектите и придобивките на општината од преземање на надлежноста за управување со градежното земјиште во сопственост на РМ, поради што сметаме дека е неопходно да се изврши преиспитување на сите услови кои придонесуваат за утврдените состојби.



Слика 1 - ДУП на Жабени

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 28

2.3. Инфраструктурни услови

2.3.1. Општините имаат обврска целосно или делумно да го уредат градежното земјиште²¹, односно изградба на објекти на комунална инфраструктура заради обезбедување на непречен пристап до градежната парцела од јавен пат, поставување на водоводна, фекална и атмосферска канализација и друга инсталација со приклучоци до градежната парцела. Планирањето, проектирањето и изведувањето на инфраструктурата, општината го врши според урбанистичките планови, урбанистичка планска документација или проект за инфраструктура утврдени со ЗГЗ. Уредувањето, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје го вршат врз основа на Програма за уредување на градежно земјиште што ја донесува Советот.

Од документацијата добиена од општините по однос на законската обврска да изготвуваат и донесуваат Програми за уредување на градежно земјиште утврдиме одредени состојби и тоа:

- општини кои имаат донесено Програма во која детално се предвидени изворите на финансирањето и начинот на утврдувањето на надоместокот за градежно земјиште;
- општини кои не донеле годишна Програма за уредување на градежно земјиште за 2017 година согласно Законот за градежно земјиште²² туку Развојна програма за уредување на градежно земјиште за 2017-2019 година (Програма ФА)²³, со предложени извори на финансирање од: надоместокот за уредување на градежно земјиште, изворни приходи на општината, средства од МТВ и средства од МФ без да бидат определени износите по извори и години.
- општините Програмите за уредување на градежно земјиште не ги реализираат во целост, во истите најчесто не се издвоени приходите по основ на продажба на ГЗ во сопственост на РМ;
- општините издаваат одобрение за градба без при тоа да се има во предвид степенот на реализација уредување на градежното земјиште, односно инфраструктурата како неопходен услов за пристап до градежната парцела, а за која купувачот плаќа надомест за градежно земјиште.

Со оглед на горенаведените состојби сметаме дека општините не само што немаат воедначен пристап кон изготвување на програмите за уредување на градежно земјиште што значи дека не постапуваат во согласност со законот туку немаат и

²¹ Член 94 од Законот за градежно земјиште

²² Закон за градежно земјиште (Сл. в. на РМ бр.15/15 и Закон за изменување и дополнување на Законот за градежно земјиште бр. 98/15, 193/15, 226/15, 31/16, 142/16 и 190/16);

²³ Програма ФА, Развојна Програма за уредување на градежно земјиште за 2017-2019 година бр. 08-19222/28-1 од 23.12.2016 година и измена на истата бр. 08-5611/7-1 од 27.04.2017 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 29

1. _____

2. _____

3. _____

план за правилно и наменско користење на средствата од надоместокот за уредување на градежното земјиште, што има за ефект издадени одобренија без можност за реализација на градбите за кои истите се издадени.



Слика 2 - Инфраструктура во градба во АРМ - четврт 2, Битола

2.3.2. Во ДУП на АРМ во Општина Битола предвидени се 12 градежни парцели за домување во станбени куќи со посебен режим. Истите се продадени по почетна цена од 61 денар по м² и сите имаат Одобрение за градба, но градбите не се отпочнати во определениот период. Изградбата е одложена поради тоа што општината не ги обезбедила неопходните инфраструктурни услови. Со обезбедување на услови од страна на општината сите што имаат одобрение за градба практично би отпочнале градба но со истечен рок, при што напоменуваме дека Законот за градење “поради објективни причини“ не предвидува продолжување на рокот за градба на веќе издадено одобрение.

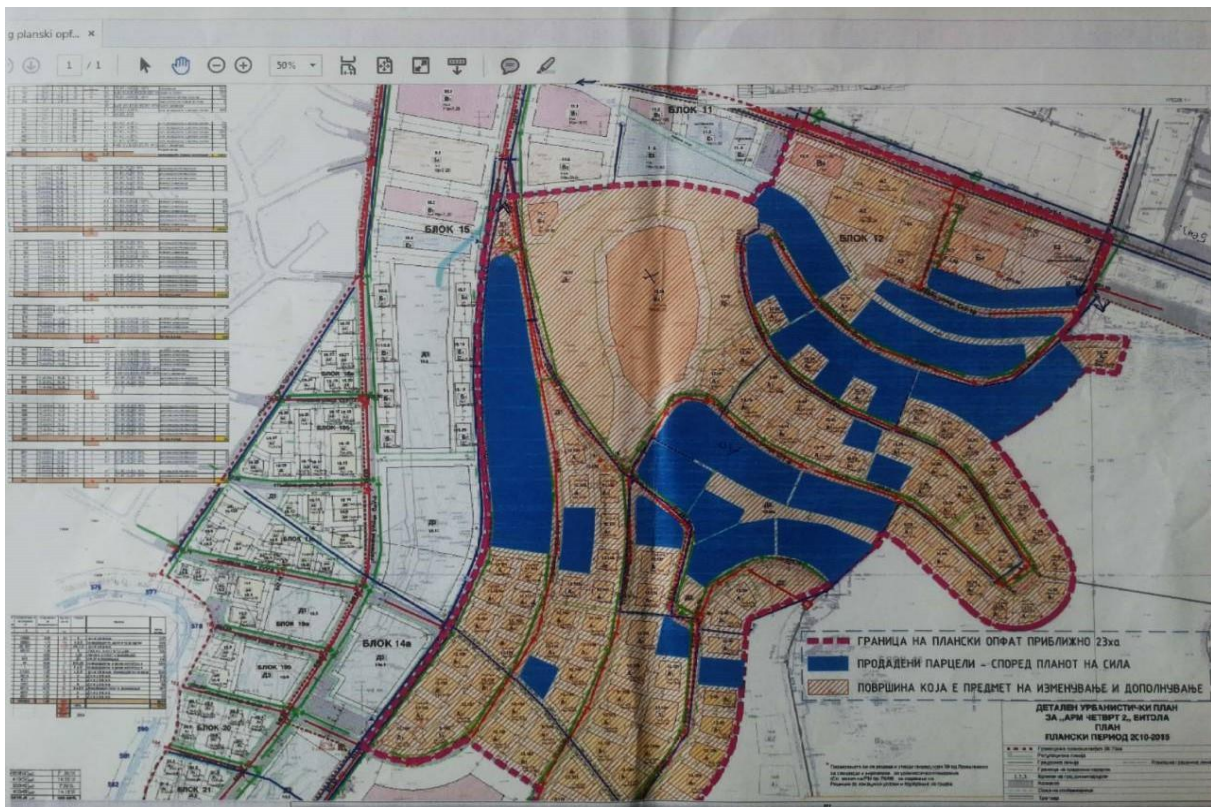
Со оглед на тоа што во Договорите за уредување на градежното земјиште не е предвидена одредба со која е утврден рокот за уредување на продаденото градежно земјиште - обезбедување на инфраструктурните услови од страна на општините, истите издаваат одобренија за градба на купувачите без при тоа да се има во предвид степенот на уреденост на градежното земјиште, односно инфраструктурата како неопходен услов за пристап до градежната парцела врз основа на што на купувачот му се утврдува надомест за градежно земјиште.

Оттука произлегува дека општините со продажба на градежното земјиште стимулираат градби на објекти, а од одредени причини не ги обезбедуваат условите за пристап и користење на градежно земјиште предмет на продажба/закуп. Со издадените одобренија за градба, а необезбедени услови ја доведуваат во прашање одржливоста на Договорите од продажба на градежното земјиште и можни штети на општината.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 30



Слика 3 - Неизградени инфраструктурни услови за А0 градби во АРМ – четврт 2, Битола

2.4. Одобрение за градење

2.4.1. Министерството за транспорт и врски на 25.03.2015 година има спроведено постапка за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ по пат на електронско јавно наддавање за Општина Градско, КО Виничани. Вкупна површина од 14.658 м² наменето за изградба на објект со намена Е2 - комунална супраструктура бензинска пумпа, станица и услужен центар, врз основа на Извод од ДУПД од 07.09.2012 година. На 24.04.2015 година склучен е договор и извршена солмизација на 11.06.2015 година.

Склучен е Анекс кон Договор²⁴ за отуѓување на градежно земјиште со електронско јавно наддавање на 18.08.2015 година, со кој купувачот се обврзува да прибави одобрение за градење во рок од 12 месеци од извршената солмизација на Анекс кон договорот односно до 26.08.2016 година.

Согласно член 119 од Законот за просторно и урбанистичко планирање е наведено дека инвеститорот треба да обезбеди одобрение за градење најдоцна до 4 декември

²⁴ Склучен е Анекс бр.1 кон Договор за отуѓување на градежно земјиште од причина што не се совпаѓаат нумеричките податоци со подлогата па сега, зборовите 14.658м² се заменува со 14.761 м² а зборовите 6.054 илјади денари со 6.096 илјади денари за што е извршена доплата од страна на купувачот.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 31

2016 година. Од страна на купувачот поднесено е барање за издавање на одобрение за градење на 23.01.2017 година, но по истекот на законски утврдениот рок и од тие причини не му е издадено одобрение за градење.

Наведениот член 119 од ЗПУП - утврдување на конкретна дата за добивање на одобрение за градење во услови на продадено градежно земјиште наменето за изградба на објект бензинска пумпа, станица и услужен центар, може да има за ефект нереализирање на обврските на договорот за што била извршена продажбата на градежно неизградено земјиште сопственост на РМ и можна загуба по буџетот на РМ во случај на тужбено барање на купувачот.

2.5. Регистар на отуѓено и дадено под долготраен и краткотраен закуп градежно земјиште

2.5.1. Општините, општините во градот Скопје и градот Скопје водат Регистар на отуѓено и дадено под долготраен и краткотраен закуп градежно земјиште сопственост на Република Македонија²⁵. Во Регистарот се евидентира и престанокот на правото на долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ. За пропишување на формата и содржината, како и начинот на водењето на регистарот министерот има донесено Правилник²⁶, со кој престанува да важи претходниот Правилник²⁷. Од извршениот увид во системот за електронско следење на договорите за отуѓување и давање под долготраен закуп и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ – РДГЗ, ревизијата констатира дека:

- податоците за постапките за отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ по пат на јавно наддавање спроведени преку информацискиот систем автоматски се пренесуваат во РДГЗ, но исто така вработените лица честопати и рачно ги внесуваат постапките во РДГЗ поради што настанува дуплирање на податоците;
- во Регистарот не постојат податоци за постапките за отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ по пат на непосредна спогодба;
- информацискиот систем не овозможува добивање на збирен преглед/извештај за градежното земјиште сопственост на РМ кое е отуѓено или дадено под закуп;
- лицата кои се одговорни за следење на договорите честопати не внесуваат или внесуваат недоволни /оскудни информации за постапките;

²⁵ Член 93 од Законот за градежно земјиште

²⁶ Правилник за формата, содржината, како и начинот на водење на регистарот на отуѓено и дадено под долготраен закуп и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија (Сл. Весник на РМ бр.194/16)

²⁷ Правилник за формата, содржината и начинот на водење на Регистарот на отуѓено и дадено под долготраен закуп и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија („Сл. Весник на РМ бр.21/13).

- лицето вработено во МТВ кое го врши надзорот над спроведувањето на одредбите на Законот за градежно земјиште, нема пристап/увид во системот за електронско следење на договорите за отуѓување и давање под долготраен закуп и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ, односно РДГЗ не подлежи на надзор;
- во рамките на новиот информациски систем за спроведување на постапките за отуѓување и давање под долготраен закуп по пат на јавно наддавање и непосредна спогодба предвиден е нов РДГЗ како интегриран дел, кој автоматски ќе ги преземе податоците од спроведените постапки, но истиот не е сеуште во функција.

Вака утврдените состојби имаат за ефект нецелосносни и неточни податоци за градежното земјиште сопственост на РМ, отуѓено и дадено под долготраен/краткотраен закуп.

2.6. Испити за стекнување на овластување за спроведување на постапки за јавно надавање

2.6.1. Спроведувањето на постапките²⁸ кои се однесуваат на отуѓување и давање под закуп на градежното земјиште сопственост на РМ, во општините, општините во градот Скопје и градот Скопје може да ги врши само државен службеник од редот на раководните или стручни државни службеници, кој се стекнал со овластување. Организирањето²⁹ и спроведувањето на почетни обуки на кандидати, полагање на испит за добивање на овластување, како и постојано и континуирано стручно усовршување, го врши Комисија формирана од страна на министерот³⁰ на Министерството за транспорт и врски.

Испитот за стекнување на овластување се состои од два дела и тоа:

- прв дел (теоретски дел), со кој се проверува теоретското знаење на кандидатите и
- втор дел (практичен пример), со кој се проверува практичната способност на кандидатите.

Согласно направената анализа на добиените одговори³¹ од доставените прашалници до општините кои имаат преземено надлежност над управување со градежното земјиште констатиравме дека:

²⁸ Член 105 од Закон за градежно земјиште.

²⁹ Член 106 од Закон за градежно земјиште.

³⁰ Комисијата се состои од 5 члена од кои 2 се од МТВ (еден од нив е претседател на Комисијата), два члена се на предлог на ЗЕЛС и еден член е на предлог на МЛС.

³¹ Колку лица во општината располагаат со овластување за спроведување на постапки за јавно наддавање и дали истите се дел од Комисијата?

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 33

1. _____
2. _____
3. _____

- кај дел од општините, службениците кои ги спроведуваат постапките за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ немаат овластување поради изминат рок на важност и истите не се обновени или постапката е во тек;
- кај дел од општините, постапката за стекнување со овластување на службениците кои ги спроведуваат постапките за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ е во тек.

Согласно наведеното, поради нередовното организирање и спроведување на испити за стекнување на овластување повеќе општини се соочуваат со изминат рок на овластувања. Од тие причини по нивно барање, во јануари 2018 година биле пријавени 210 кандидати за полагање на испит за добивање на овластување. На 09.05.2018 година спроведен е првиот дел, на 31-ви мај и 20 јули е закажан вториот дел од испитот.

Овие состојби придонеле општините да останат без овластени лица подолг временски период поради неможност на продолжување на нивните овластувања или стекнување со нови, со што се оневозможува располагањето со градежно земјиште сопственост на РМ од страна на општините.

2.7. Информациски систем за спроведување на постапките за отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на РМ

2.7.1. До донесување на новиот Закон за градежно земјиште (ЗГЗ) во 2015 година, за спроведување на постапки за отуѓување и давање под долготраен закуп по пат на јавно наддавање и непосредна спогодба, се користи информациски систем во кој само барањето се поднесува електронски, додека остатокот од постапка се спроведува во хартиена форма.

Со донесување на ЗГЗ од 2015 година, постапките за отуѓување и давање на долготраен закуп по пат на јавно наддавање и непосредна спогодба целосно се спроведуваат електронски, за што е изготвен нов информациски систем кој се применува од 01.08.2016 година.

Од извршениот увид во новиот информациски систем за спроведување на постапки за отуѓување и давање под долготраен/краткотраен закуп, како и од анализа на добиените одговори на Прашалниците испратени до општините кои ја имаат преземено надлежноста за управување со градежно земјиште, ревизијата ги утврди следните состојби:

- новиот информациски систем ја опфаќа постапката за отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ до моментот на солмизација на договорот;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 34

- лицата кои ја спроведуваат постапката често наидуваат на потешкотии од технички аспект или пак прават ненамерни грешки во чекорите на постапката поради недоволна обученост за користење на системот, поради што општините се принудени да се обрнат до ЗЕЛС која е во улога на администратор за да може да се врати постапката чекор назад и на тој начин доаѓа до одолговлекување на постапката по неколку месеци;
- заинтересираните физички лица кои сакаат да учествуваат во постапката за отуѓување или давање под закуп на градежно земјиште сопственост на РМ, честопати не поседуваат електронски потпис со што се ограничува нивното право на учество;
- нотарите сеуште не се воведени во електронското работење согласно Законот за градежно земјиште, поради што е оневозможена електронска солмизација на договорите и
- во електронскиот систем не се предвидени сите можни ситуации со кои се соочуваат општините при спроведувањето на постапките за отуѓување на градежното земјиште.

Горенаведените состојби имаат за ефект неефикасен, нетранспарентен и не унифициран начин на постапување на сите надлежни органи и субјекти при спроведување на постапките за отуѓување или давање под закуп на градежно земјиште сопственост на РМ, се ограничува правото на учество на физичките лица кои не поседуваат електронски потписи и се зголемуваат нивните трошоци за обезбедување на електронски потпис, се отежнува работата на органите кои управуваат со градежното земјиште и се пролонгира самата постапка.

2.8. Неусогласеност на Законот за градење и Законот за градежно земјиште

2.8.1. Од извршениот увид во законската регулатива, ревизијата констатира дека со Законот за градење со кој се уредуваат градењето, основните барања на градбата, потребната проектна документација за добивање на одобрение за градење, правата и обврските на учесниците во изградбата и други прашања, со член 68 се утврдува обврска на инвеститорот градбите од прва и втора категорија да ги изградат во рок не подолг од десет години.

Со новодонесениот Закон за градежно земјиште од 2015 година со кој се регулираат прашања од областа на уредувањето на градежното земјиште, условите и начинот на располагање со градежното земјиште и други прашања, согласно член 76 став 5, кога градежното земјиште се отуѓува или дава под долготраен закуп по пат на јавно наддавање, во зависност од бруто изградената површина, купувачот, односно закупецот е должен да го изгради објектот во рок од две односно четири години од добивање на правосилно одобрение за градење.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 35

Ваквата состојба упатува на неусогласеност на Законот за градење и Законот за градежно земјиште.

2.9. Влијание на политиките за управување со градежното земјиште сопственост на РМ врз приходите на единиците на локалната самоуправа

2.9.1. Во насока на утврдување на ефектите од политиката за располагање со градежното земјиште од страна на единиците на локалната самоуправа, врз приходите на истите, ревизијата направи анализа и компарација на историските податоци за приходите по основ на отуѓување на градежно земјиште кај општините кои ја имаат преземено надлежноста за располагање со градежно земјиште во 2011 година и тоа за периодот пред преземањето и по преземањето на надлежноста, како и анализа на одговорите од испратените прашалници. Приходите од средствата од отуѓувањето на градежното се распределуваат во сооднос 20% за Буџетот Републиката и 80% за општините, општините од подрачјето на градот Скопје и градот Скопје, во зависност од местоположбата на градежното земјиште кое е предмет на отуѓување.

Со Одлуки од Владата на РМ објавени во Сл. Весник на РМ бр.140 од 10.10.2011 и бр.164 од 28.11.2011, во 2011 година 14 општини имаат преземено надлежност за располагање со градежно земјиште од кои за целта на анализата избран е примерок од 9 општини.

Во табелата и Графикон бр.1 е претставено движењето на приходите по основ за отуѓување на градежното земјиште сопственост на РМ две години пред воведување на политиката за располагање со градежно земјиште и по преземањето на надлежноста.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште”

во 000 денари

Општина/ година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Битола	444	3676	45344	82910	23498	9929	6522	9514	3629
Виница	434	489	6341	9040	16027	0	1680	0	0
Гевгелија	9340	9434	3178	36715	27016	41132	68960	25559	9131
Демир Капија	0	2068	154	8846	4190	2840	25618	128	4802
Илинден	24771	53523	76607	58361	57574	69815	41194	121434	17942
Кочани	2561	2612	12038	31721	11043	6790	11183	6048	870
Кисела Вода	38.242	4.111	704	14.476	5.641	2.123	9.929	3.155	1.993
Пробиштип	0	5.148	0	20.436	7.255	4.198	5.408	1.966	454
Струмица	18.432	141.551	0	69.359	19.512	1.398	1.645	15.665	9.776



Од прикажаните податоци и направените анализи, може да се констатираат следните состојби:

- приходите од отуѓување на градежно земјиште сопственост на РМ кај единиците на локалната самоуправа, првата година по преземањето на надлежноста (2012 година) бележат значителен пораст;

Ревизорски тим:

- _____
- _____
- _____

Овластен државен ревизор 37

- со зголемувањето на приходите по тој основ, се зголемуваат расположливите средства односно буџетите на единиците на локалната самоуправа;
 - со изготвување на годишни програми од областа на располагање со градежното земјиште, единиците на локалната самоуправа имаат можност самостојно да одлучуваат за начинот на располагање и динамиката на отуѓување на градежното земјиште сопственост на РМ кое е на нивна територија, во зависност од потребата за социо-економски развој на општината и
 - осцилациите во приходите по основ на отуѓување на градежното земјиште сопственост на РМ во периодот на воведување на политиката за располагање со градежното земјиште, односно во периодот од преземањето на надлежноста до 2017 година, се резултат на разлики во динамиката на реализирање на годишните Програми од областа на располагање со градежното земјиште, атрактивноста на градежното земјиште предвидено со Програмите, спроведувањето на локални и парламентарни избори и слично.
- Со донесување на Законот за градежно земјиште во 2015 година³², согласно член 138 по 1 август 2017 година приходите од средствата од отуѓувањето и закупнината на градежното земјиште сопственост на РМ во однос на постапките спроведени од страна на органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на РМ во име на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, ќе се уплатуваат и распределуваат во износ од 100% за Буџетот на РМ. Ревизијата констатира дека до јули 2018 година, 34 општини се уште ја немаат преземено надлежноста за управување со градежно земјиште сопственост на РМ, а како една од причините кои го оневозможуваат преземањето на надлежноста од страна на општините се нередовното организирање и спроведување на испити за стекнување на овластување (врска точка 2.3.) и непостоењето на Комитет за градежно земјиште во период од 2014 година до јули 2018 година (врска точка 3.1.). Во тек се активности за формирање на Комитет за градежно земјиште.

2.10. Градби од посебен интерес

2.10.1. Урбанистичко планска документација за градби од посебен интерес е планска документација со која може да се врши уредување и користење на просторот со определување на една или повеќе градежни парцели, во плански опфат и вон плански опфат, заради изградба на градба од посебен интерес. Градба од посебен

³² Закон за градежно земјиште (“Службен весник на РМ” бр. 15/2015 од 02.02.2015 година).

интерес за која ќе се изработи урбанистичко-планската документација се утврдува со Одлука од страна на Владата на Република Македонија.

Законот за просторно и урбанистичко планирање не предвидува дефиниција за тоа што се подразбира под градба од посебен интерес за која се носи посебна урбанистичко планска документација, не се утврдува кои категории на градби можат да бидат прогласени за градби од посебен интерес, ниту пак се предвидени критериуми и рамки врз основа на кои би можело да се определи што се подразбира под градби од посебен интерес.

Поради отсуството на законски утврдена дефиниција за тоа што се подразбира под градби од посебен интерес, од една страна и дадената можност на Владата самостојно по своја проценка и без законски критериуми да одлучува за вакви градби, од друга страна, Уставниот суд на РМ сметајќи дека одредбите од член 50 од ЗПУП не се во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и 4 од Уставот, а врз основа на член 110 и 112 од Уставот на РМ и член 70 од Деловникот на Уставниот Суд на РМ на 5 јули 2017 година има донесено Одлука со која се укинува член 50 од Законот за просторно и урбанистичко планирање. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавување во Сл. весник бр.90 од 19 јуни 2017 година. До донесување на Одлуката од страна на Уставниот суд, Владата на РМ со одлуки има прогласено вкупно 48 градби од посебен интерес.

До моментот на вршење на ревизијата:

- за 7 градби од посебен интерес донесена е урбанистичко планска документација;
- за 28 градби од посебен интерес отпочната е постапка за запирање на донесување на урбанистичко планска документација и
- за 13 градби од посебен интерес не е отпочната постапка за донесување на урбанистичко планска документација.

Согласно горенаведеното, градбите од посебен интерес со оглед на нивната значајност од една страна се потреба на државата но од друга страна поради тоа што тие во законските одредби не се јасно дефинирани и категоризирани, односно не го добиле третманот на градби со посебен интерес, а одредбата која се однесува на истите е укината. По однос на споменатите 48 градби истите не се укинати но е неизвесно решението за нивната реализација.

3. Област 3 – Надзор над спроведувањето на законската регулатива од областа на управувањето со градежното земјиште сопственост на РМ

Во рамки на ризичната област која третира прашања за надзор над располагање со градежно земјиште во сопственост на РМ, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со надзорот од страна на МТВ при спроведување на активностите за отуѓување на градежно земјиште, како и други прашања.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 39

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

3.1. Преземање на надлежноста за управување со градежното земјиште сопственост на РМ

3.1.1. По донесувањето на Законот за градежно земјиште во 2011 година, се предвидува единиците на локалната самоуправа да ја преземат надлежноста за управување со градежно земјиште сопственост на РМ. За таа цел согласно член 100 од истоимениот закон се предвидува формирање на Комитет за градежното земјиште сопственост на Република Македонија како советодавно и координативно тело кое ќе го следи исполнувањето на условите од страна на ЕЛС за преземање на надлежноста за управување со градежно земјиште, ќе дава мислења за донесување на одлука за давање/одземање на надлежноста за управување со градежно земјиште сопственост на РМ и други работи утврдени со закон. Во 2011 година со донесување на Решение од страна на Владата на РМ за првпат се формира Комитетот, кој од 2014 година (кога за последен пат една општина има преземено надлежност), поради миграција на вработените советници во министерствата, како и промена на градоначалниците кои се членови на Комитетот, истиот престанува да постои.

Во 2018 година, од страна на ЗЕЛС покрената е иницијатива за формирање на нов Комитет, но до моментот на вршење на ревизијата истиот сеуште не е формиран. Непостоењето на Комитет за градежно земјиште сопственост на РМ во период од 2014 до 2018 година го оневозможува односно го забавува процесот на преземање на надлежноста за управување со градежно земјиште од страна на единиците на локалната самоуправа кои ги исполнуваат законските услови, како и го оневозможува следењето и унапредувањето на начинот на вршење на работите за располагање со градежно земјиште, што пак ја доведува во прашање професионалноста, транспарентноста и законитоста при управувањето со градежното земјиште сопственост на РМ.

3.2. Надзор над спроведувањето на законската регулатива од областа на управувањето со градежното земјиште сопственост на РМ

3.2.1. Согласно член 121 од Законот за градежно земјиште (ЗГЗ), надзор над спроведувањето на одредбите и прописите донесени врз основа на истиот врши органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на РМ, односно Министерството за транспорт и врски (МТВ).

МТВ го следи и контролира вршењето на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на Република Македонија од страна на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и врши контрола на донесените

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 40

решенија и склучените договори за отуѓување, давање под долготраен и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ, по пат на јавно наддавање и со непосредна спогодба. Од извршениот увид во документацијата и направените интервјуа со лица вработени во МТВ одговорни во областа на спроведувањето на надзорот над ЗГЗ, ревизијата ги утврди следните состојби:

- до донесувањето на новиот Закон³³ за градежно земјиште во 2015 година, надзорот од страна на МТВ бил вршен од три комисии за надзор, формирани со решение од Министерот, кои надзорот го вршеле на терен со давање на насоки и укажувања за надминување на утврдените неправилности при вршењето на надлежноста за управување со градежното земјиште;
- со донесување на новиот Закон за градежно земјиште во 2015 година³⁴, постапките за управување со градежно земјиште се спроведуваат електронски, поради што надзорот се врши со увид во информацискиот систем за спроведување на постапките за отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на РМ по пат на јавно наддавање и непосредна спогодба;
- во насока на извршување на надзорот во МТВ е формирано Одделение за следење и контрола на општините за располагање со градежно земјиште во рамките на Сектор за документирање и управување со градежно земјиште. Во Одделението има тројца вработени од кои само едно лице работи на надзор, додека останатите работат на спроведување на постапките за отуѓување и давање под долготраен закуп по пат на непосредна спогодба, што упатува на недоволна кадровска екипираност на Секторот за документирање и управување со градежно земјиште, односно на Одделението за следење и контрола на општините за располагање со градежно земјиште;
- надзорот на работењето во однос на управување со градежното земјиште се врши само на општините кои ја имаат преземено надлежноста за управување со градежното земјиште, додека останатите 34 општини кои ја немаат преземено надлежноста, односно општините за кои надлежноста ја врши МТВ, не подлежат на надзор;
- при вршењето на надзор преку увид во информацискиот систем на постапките за отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште, се изготвува писмено известување до конкретната општина, со евентуално откриените недостатоци и соодветни укажувања и рокови според Законот за општа управна постапка за надминување на истите. Во случај на непостапување по дадените укажувања и рокови, МТВ поднесува Извештај до Државниот управен инспекторат. До моментот на вршење на ревизијата не постои случај кога е испратен извештај до надлежниот инспекторат;

³³ Закон за градежно земјиште (“Службен весник на РМ” бр. 17/11, 53/11, 25/13, 137/13 и 163/13);

³⁴ Закон за градежно земјиште (“Службен весник на РМ” бр. 15/2015, 98/2015, 193/2015, 226/2015, 31/2016, 142/2016 и 190/2016).

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште”

- постапката за давање на трајно користење и пренесување на правото на сопственост, не подлежи на надзор бидејќи овие права се остваруваат со донесување на одлука од Владата на РМ;
- поради обемноста на работата со која се соочуваат вработените во Одделението за надзор, директниот надзор се извршува поретко на неколку дена, а честопати надзор се извршува на постапки кои не се целосно завршени, односно надзорот е спроведен само до онаа фаза во која се наоѓа постапката во моментот на надзорот и
- лицето кое го врши надзорот има пристап/увид единствено во информацискиот систем за спроведување на постапките за отуѓување и давање под долготраен/краткотраен закуп на градежно земјиште по пат на јавно наддавање и непосредна спогодба, но не и на информацискиот систем за следење на договорите за отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на РМ – РДГЗ.

Вака утврдените состојби имаат за ефект несоодветен надзор над спроведувањето на ЗГЗ од страна на органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на РМ.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 42

V. ЗАКЛУЧОК

Имајќи го во предвид воспоставениот систем за управување со градежното земјиште во сопственост на РМ, тргнувајќи од институционалната поставеност на субјектите надлежни за управување со градежно земјиште, досегашните активности на истите за имплементација на политиките за управување со градежно земјиште, кадровската екипираност, како и измените во законската регулатива, ревизијата констатира дека надминати се определени состојби во однос на распределба на приходите од отуѓување на градежното земјиште, одредување на минималниот процент на изграденост на објектите од вкупно развиената бруто површина, намалување на процентот на средства кои ги исплаќа општината во случај на еднострано раскинување на договорите, а од друга страна на единиците на локалната самоуправа им се овозможува самостојно да одлучуваат за начинот на располагање и динамиката на отуѓување на градежното земјиште сопственост на РМ кое е на нивна територија, во зависност од потребата за социо-економски развој на општината.

И покрај констатираниот напредок, сепак постои потреба од унапредување на процесот на просторно и урбанистичко планирање во насока на запазување на основните начелата на рационално уредување и користење на просторот, условите за хумано живеење и работа на граѓаните и јавност во постапката, инфраструктурно уредување, како и во насока на заштита на земјиштето во сопственост на РМ како земјиште кое може да се користи за јавен интерес со што ќе се обезбеди управување и располагање со градежното земјиште од страна на надлежните субјекти како добри стопанственици.

Исто така има потреба од усовршување и надградба на информациските системи за спроведување на постапките за отуѓување на градежното земјиште сопственост на РМ и системот за електронско следење на договорите за отуѓување и давање под долготраен закуп и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ во насока на непречено спроведување на истите и обезбедување целосни и севкупни податоци за управувањето и располагањето со градежното земјиште, како и воспоставување на соодветен надзор над спроведување на законската регулатива од областа на управувањето со градежното земјиште сопственост на РМ како би се овозможило ефективно управување со градежното земјиште сопственост на РМ.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 43

V. ПРЕПОРАКИ

1. МТВ во соработка со општините при процесот на просторно и урбанистичко планирање да ги имаат предвид основните начела на: рационално уредување и користење на просторот, услови за хумано живеење и работа на граѓаните и јавност во постапката.
2. МТВ во соработка со општините при донесувањето и измената на урбанистичко планска документација да ја имаат во предвид реалната потреба од измени и дополнување на истата запазувајќи ги јавниот интерес и почитувајќи ги стекнатите права.
3. МТВ да преземе активности во насока на измена на условите кои се однесуваат на спроведување на јавна презентација и јавна анкета со цел обезбедување транспарентност во постапка за донесување и спроведување на планската документација.
4. МТВ да преземе активности во насока на дополна на законската регулатива со одредба која предвидува надзор над спроведување/реализација донесените урбанистички планови.
5. МТВ во соработка со општините да вршат продажба на градежно земјиште согласно утврден план кој ќе биде предвиден во Програмите за располагање со градежното земјиште при што треба да се земат во предвид сите расположливи параметри кои ќе овозможат утврдување на приоритети при продажбата на градежното земјиште сопственост на РМ (изграденост на местата, степен на реализација на инфраструктура, расположливост на финансиски средства наменети за таа цел и др.).
6. МТВ да преземе активности во насока на предвидување на одредба во Законот за градење во која ќе биде предвидено постапување кога на купувачот на градежно земјиште му е издадено одобрение на градба, а која не можела да се реализира „поради објективни причини“, со која ќе биде заменет досегашниот начин на постапување, преку изготвување на службени белешки со кои општината го пролонгира рокот на градба за период кој соодветствува на периодот кој е изминат.
7. МТВ во соработка со општините при продажба на градежно земјиште сопственост на РМ да ја имаат во предвид можноста за обезбедување на инфраструктурни услови со цел реализација на предвидената градба.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 44

8. Надлежните органи да преземат мерки и активности во насока на развој и усовршување на информациските системи, со цел непречено и ажурно спроведување на постапките за отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на РМ и обезбедување на целосни податоците за градежното земјиште сопственост на РМ.
9. МТВ да воспостави соодветен систем на надзор над спроведувањето на одредбите од Законот за градежно земјиште.
10. МТВ да преземе активности за допрецизирање на Законот за градење во смисла дека рокот за градење на објекти на градежно земјиште сопственост на РМ, кое се отуѓува или дава под долготраен закуп по пат на јавно наддавање се уредува со Законот за градежно земјиште.
11. МТВ да преземе активности за јасно дефинирање и категоризирање на градбите од посебен интерес во законска или подзаконска регулатива со оглед на значајноста и потребата на државата од истите.
12. Законодавецот да ја преиспита потребата од пролонгирање на рокот за обезбедување на одобрение за градење утврден во членот 119 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.
13. Надлежните органи навремено да организираат и спроведуваат испити за стекнување на овластување на државни службеници за спроведување на постапките на отуѓување и давање под закуп на градежно земјиште сопственост на РМ.



ОПШТИНА ЦЕНТАР

Скопје

Архивски бр.: 09-4165/2
Датум: 18-10-2018

ДО
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ул. „Јордан Мијалков“, Скопје

Предмет: Забелешки на Нацрт извештај

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА			
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА			
СКОПЈЕ			
Примено:	22. 10. 2018		
Извршено:	Бр.:	Примено:	Бр.:
	12-88/15		

Почитувани,

Во врска со Нацрт Извештајот од Ревизија на успешност - „Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“ доставен до Општината со Бр.09-4165/1 од 17.9.2018 година, ви ги пренесуваме следниве забелешки таксативно наброени:

Во глава I. точка 2. потточка 2.1. алинеја 4. да се дополни со „Службен весник на РМ бр.64/18“, а потточката 2.2. алинеја 16. да се дополни со „Службен весник на РМ бр.217/15; 222/15; 228/15; 35/16; 99/16“.

Во глава II. точка 3. потточка 3.6. алинеја 2. упатуваме на повторна проверка на наводите (во службените белешки на Одделението за урбанистичко планирање нема забележана комуникација со ревизорскиот тим).

Во глава III. точка 1. потточка 1.1. параграф 2. коментирам е редоследот на донесување на планови според нивна важност при што не е земено предвид иницијалното законско решение за изработување урбанистички планови за четврт (во Законот за просторно и урбанистичко планирање „Службен весник на РМ бр.199/14“ има термилошка измена во регулациски планови) за опфати поголеми од 30 хектари, ниту пак е утврден опционалниот карактер на категоријата „регулациски план“ во согласност со член 14 став 1 од Законот: „РП на ГУП е план со кој може да се врши разработка на плански опфат на ГУП заради утврдување на граници за детално планирање“ (значи може, но не мора!) без при тоа да се води сметка за минимална/максимална просторна одредница. Во параграф 3. се изнесува заклучок дека недонесувањето регулациски планови претставува ризик од непланско работење со градежно земјиште, но не се акцентира нивното отсуство во стратешкиот документ ГУП на град Скопје 2012-2022 каде што единствено се третира двостепеноста во урбанистичкото планирање.

ул. Михаил Цоков бб, 1000 Скопје
тел: +389 2 3203 600 / +389 2 3203 602
електронска пошта: info@centar.gov.mk
www.centar.gov.mk



ОПШТИНА ЦЕНТАР

Скопје

Во параграф 5. се поврзуваат честите измени во ДУП со законската можност физички лица да ја финансираат нивната изработка. Неточноста на заклучокот се содржи во фактот дека иницијативите од правни и физички лица се третирани и во претходните законски одредби, со задолжителна селективност во прифаќањето на програмските барања што е константна практика во Општината. Тука се апострофира императивот што е вграден во Законот „општините се должни секоја година да распишат два јавни повици за доставување на иницијативи за изработка на урбанистички планови“ и дека за непостапување во согласност со одредбата се предвидува глоба од 1.500 до 2.500 евра за прекршок на градоначалникот и на член на комисијата за урбанизам.

Параграфот 6., каде што се поместени податоците за Општината, несоодветствува со реалните интереси на граѓаните (нивните барања имаат заеднички содржател - поголемо и повисоко, а овие податоци се сумирани од перманентното анкетање на сопствениците и корисниците на просторот на целата територија на Општината; таа кореспонденција се одвива со помош на специјално креирани барања за изменување и дополнување на детални урбанистички планови, со електронската пошта и со ГИС порталот на Општината). Во овој параграф се содржат и забелешки што не можат да се поистоветат со историографските и податоците од номенклатурата на Деталните урбанистички планови на Општината (на пр. се зборува за 32 градски четврти, а се мисли на ДУП донесени според ГУП на град Скопје 2002-2020 каде што не се употребени такви одредници и кога на територијата на општината се броеја 39 ДУП; се вели ДУП се од 2009, а станува збор на урбанистичко-планска документација донесена од 2002 до 2012г.).

Последниот параграф се фокусира на релацијата помеѓу „Одлуката за запирање на спроведување на ДУП“ и правилно планирање на јавниот простор во услови на исти законски и подзаконски инструменти со кои се донесени и Деталните урбанистички планови во 2012г. Со еден збор, доколку не се донесе НОВА законска регулатива, базирана на целосно почитување на постулатите на урбанизмот и нивно доследно применување, дотолку т.н. невладино-граѓански платформи ќе можат да се реализираат во незначителен обем.

Во точка 1.5. потточка 1.5.1. се воочува погрешен заклучок базиран на читање на Законот во смисла „урбанистичкото планирање не е во целост покриено со надзор, туку е даден приоритет само на урбанистичко планската документација“ бидејќи во урбанистичко-планска документација се вбројуваат и урбанистичките планови.

Во истата глава точка 2. констатираме дека, за жал, воопшто не е третиран „феноменот на градежни парцели од 7 м² со намена Б1“ вградени во „Изменување и дополнување на ДУП Централно градско подрачје на град Скопје - Мал Ринг, 2012-2017“



ОПШТИНА ЦЕНТАР

Скопје

што, несомнено, би претставувало неисцрпен извор за бројни студии на тема управување со градежно земјиште во сопственост на РМ.

Конечно, нашите забелешки изведени од вашите констатирани неправилности е упатно, како вградени корекции, да се презентираат и во Резимето на Извештајот.

Со почит,

Изработил:

Наташа Тодоровска Пренк, д-р

Контролирал:

Раководител на Сектор за урбанизам
Антица Сашек, д-р

**ГРАДОНАЧАЛНИК
НА ОПШТИНА ЦЕНТАР**

Саша Богдановиќ



**Одговор
на забелешки на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор**

На ден 22.10.2018 година добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема „Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“ бр. 09-4165/2 од 18.10.2018 година, од раководното лице на Општина Центар, Градоначалник Саша Богдановиќ, заведени во Државниот завод за ревизија под број 12-88/15 од 22.10.2018 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Забелешката на констатираните состојби во Глава 1 –Законска и подзаконска регулатива е од технички карактер и се однесува за делот Основни податоци, при што истата ќе биде земена во предвид и вградена во Конечниот извештај.
1. Забелешката на констатираните состојби во Глава 2 точка 3. поточка 3.6. алинеа 2. - **не се прифаќа** од причина што представува коментар на субјектот за користените техники од страна на ревизорскиот тим, со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки.
2. Забелешката на констатираните состојби во Глава 3, **точка 1, потточка 1.1. параграф 2.** која се однесува на усогласеност меѓу ГУП и ДУП, односно редоследот на донесување на планови според нивната важност, **не се прифаќа**, поради тоа што целта на наодот е да се истакне дека ЗПУП дозволува донесување на ДУП за четврт без обврска да се донесе регулациски план за четврт. Важноста на регулацискиот план е наведена во фуснотата под бр. 3. Во истиот наод целта е да се потенцира дека општото отсуство на регулациски планови упатува на ризик од непланско работење со градежното земјиште.
3. Забелешката на констатираните состојби во Глава 3, **точка 1, потточка 1.1. параграф 5.** која се однесува на чести измени во ДУП, **не се прифаќа**, поради тоа што наведената состојба во наодот не нагласува дека е ова нов момент во законската регулатива, туку целта е да се укаже дека честите измени на ДУП на барање – физички лица, ги нарушуваат начелата на рамномерен просторен развој, рационално уредување и користење на просторот како и услови за хумано живеење и работа на граѓаните.
4. Забелешката на констатираните состојби во Глава 3, **точка 1, потточка 1.1.** која се однесува на тоа дека општина Центар донела Мораториум на ДУП, според

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 1

одговорното лице, во делот каде што се поместени податоците за Општината, несоодветствува со реалните интереси на граѓаните, или забелешки што неможат да се поистоветат со историографските и податоците од номенклатурата на ДУП на општината, напоменуваме дека податоците кои се ставени во извештајот се изворно употребени од материјали доставени од Општина Центар. Забелешката **не се прифаќа**, но дел од наведените податоци заради појаснување ќе бидат земени во предвид во фуснота на Конечниот извештај.

5. Забелешката на констатираните состојби во Глава 3, **точка 1, потточка 1.1.** последен пасус, која се однесува на релацијата помеѓу Одлуката за запирање на спроведување на ДУП и правилно планирање на јавниот простор, јавните површини, **не се прифаќа**, поради тоа што целта на наведената состојба во наодот е бавниот процес на евалуација на ДУП.
6. Забелешката на констатираните состојби во Глава 3, **точка 1, потточка 1.5.** која се однесува на тоа дека е погрешен заклучокот базиран на читање на ЗПУП во смисла дека урбанистичкото планирање не е во целост покриено, **не се прифаќа**, бидејќи ЗПУП во зависност од просторот предвидува донесување на планови (просторен план на РМ и урбанистички планови) но не предвидува и надзор над спроведување на истите. Од друга страна ЗПУП предвидува донесување на видови на урбанистичка-планска документација која е предмет на инспекциски надзор на Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам. Во Нацрт извештајот не се споменува дека во урбанистичко планската документација се вбројуваат и урбанистичките планови.
7. Забелешката на констатираните состојби во Глава 3, **точка 2,** е укажување кое може да биде земено во предвид за идна тема на ревизија. Спроведената ревизија на успешност „Ефективност на политиките и мерките при управување со градежно земјиште“ е направена согласно утврдената методологија согласно која беа утврдени ризици за наведената тема на ревизија, а споменатото не беше дел од опфатот на ревизијата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 2
