



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

*Закуп пословног простора код корисника
средстава буџета Републике Србије*



број: 400-265/2024-03/31
Београд, 23. децембар 2024. године



Нису искоришћене одређене могућности за увећање јавних прихода по основу давања у закуп пословног простора у својини РС, као ни за смањење јавних расхода по основу узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС

Закључно са 2023. годином, према подацима из Регистра непокретности, постоји преко 2.600 јединица пословног простора у својини РС, чија је укупна површина преко два милиона метара квадратних. Највећим делом пословног простора у државној својини управљају корисници средстава буџета РС.

Приходи од давања у закуп пословног простора у државној својини у 2022. години износили су око 510 милиона динара, док су у 2023. години били око 467 милиона динара, односно дошло је до њиховог пада. Притом, постоји значајан број јединица пословног простора у својини РС који се не користи. Са друге стране, дошло је до раста расхода корисника средстава буџета РС по основу закупа нестамбеног простора, који укључује и пословни простор, који су порасли за око 40% у периоду од 2021. до 2023. године, тачније са 429 милиона динара на 609 милиона динара.

Постојећи начин давања у закуп пословног простора у својини Републике Србије није у довољној мери ефикасан.

Пословни простор у државној својини којим управља РДИ није у потпуности евидентиран у Регистру непокретности, што је полазна основа за ефикасно управљање непокретностима у јавној својини. Јавно надметање и прикупљање писмених понуда, као најповољнији поступци за закуподавца, нису у довољној мери заступљени приликом давања у закуп пословног простора у државној својини. РДИ не користи право да сваке године увећа висину закупнине пословног простора у државној својини, имајући у виду тржишну висину закупнине утврђену општим актима јединица локалне самоуправе. Такође, РДИ не контролише у довољној мери коришћење пословног простора у државној својини датог у закуп, као ни испуњење услова за умањење закупнине током трајања закупа. Нису благовремено предузете мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у државној својини, што може имати за последицу да поједина потраживања по том основу не буду наплаћена. Не користи се и није дато у закуп преко 220 јединица пословног простора у државној својини којим управља Министарство одбране, укупне површине преко 17 хиљада метара квадратних, закључно са 2023. годином.

Постојећи начин узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС није у довољној мери економичан.

Није прописана обавеза да се приликом узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС претходно изврши провера расположивог пословног простора у државној својини. Такође, Пореска управа издваја значајна средства за складиштење одузетог дувана и дуванских прерађевина, иако су окончани судски поступци и требало би га уништити, али то није могуће због непотпуних одлука суда и пропуста јавних тужилаца.

Кључне препоруке

Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије, да:

- ↓ приликом закључивања уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС проверава да ли су конкретне непокретности унете у Регистар непокретности и уколико нису изврши унос;
- ↓ приликом давања у закуп пословног простора предност даје поступку јавног надметања или поступку прикупљања писмених понуда;
- ↓ током трајања уговора о закупу пословног простора, обезбеди да закупнина не буде нижа од тржишне висине закупнине која је утврђена општим актима ЈЛС;
- ↓ редовно контролише испуњеност услова за умањење закупнине;
- ↓ благовремено предузима одговарајуће мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС и
- ↓ покрене иницијативу за уређење области узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС.

Министарству одбране, да:

- ↓ обавести РДИ о слободном пословном простору у својини РС којим управља.



САДРЖАЈ

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ	4
I РЕЗИМЕ ИЗВЕШТАЈА	5
1. Резиме откривених несврсисходности	5
2. Препоруке	8
3. Захтев за достављање одазивног извештаја	9
II УВОД	11
1. Избор теме	11
2. Циљ ревизије и ревизијска питања	12
3. Обухват ревизије	13
4. Методологија рада и ограничења	15
III ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ	17
1. Законодавни и институционални оквир	17
2. Општи подаци о пословном простору у својини РС	18
IV ЗАКЉУЧЦИ	20
Закључак 1. Постојећи начин давања у закуп пословног простора у својини Републике Србије није у довољној мери ефикасан	20
Налаз 1.1. Пословни простор у државној својини којим управља РДИ није у потпуности евидентиран у Регистру непокретности, што је полазна основа за ефикасно управљање непокретностима у јавној својини	21
Налаз 1.2. Јавно надметање и прикупљање писмених понуда, као најповољнији поступци за закуподавца, нису у довољној мери заступљени приликом давања у закуп пословног простора у државној својини	24
Налаз 1.3. РДИ не користи право да сваке године увећа висину закупнине пословног простора у државној својини, имајући у виду тржишну висину закупнине утврђену општим актима јединица локалне самоуправе	29
Налаз 1.4. РДИ не контролише у довољној мери коришћење пословног простора у државној својини датог у закуп, као ни испуњење услова за умањење закупнине током трајања закупа	33
Налаз 1.5. Нису благовремено предузете мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у државној својини, што може имати за последицу да поједина потраживања по том основу не буду наплаћена	37
Налаз 1.6. Не користи се и није дато у закуп преко 220 јединица пословног простора у државној својини којим управља Министарство одбране, укупне површине преко 17 хиљада метара квадратних, закључно са 2023. годином	43
Закључак 2. Постојећи начин узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС није у довољној мери економичан	47
Налаз 2.1. Није прописана обавеза да се приликом узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС претходно изврши провера расположивог пословног простора у државној својини	48
Налаз 2.2. Пореска управа издваја значајна средства за складиштење одузетог дувана и дуванских прерађевина, иако су окончани судски поступци и требало би га уништити, али то није могуће због непотпуних одлука суда и пропуста јавних тужилаца	50



СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ

Табела 1. Преглед најчешће коришћених скраћеница у извештају

Скраћеница	Пун назив
АПР	Агенција за привредне регистре
ДРИ	Државна ревизорска институција
ЈЛС	јединице локалне самоуправе
НБС	Народна банка Србије
Пореска управа	Министарство финансија – Пореска управа
РДИ	Републичка дирекција за имовину Републике Србије
Регистар непокретности	Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини
РС	Република Србија
Управа за трезор	Министарство финансија – Управа за трезор
Уредба о давању у закуп	Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда ¹

Табела 2. Значење одређених термина у извештају

Термин	Значење
корисници средстава буџета РС	органи и организације РС, правосудни органи и установе основане од стране РС ²
носиоци права коришћења	корисници ствари у јавној својини (државни органи и организације; органи и организације аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; јавна предузећа, друштва капитала чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и њихова зависна друштва, на основу уговора закљученог на основу акта надлежног органа, а којим нису пренете у својину тог јавног предузећа, односно друштва), као и установе и јавне агенције и друге организације (укључујући и Народну банку Србије) чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, које немају статус државног органа и организације, органа аутономне покрајине, односно органа јединице локалне самоуправе или јавног предузећа, односно друштва капитала, а које имају право коришћења на непокретним стварима у јавној својини које су им пренете на коришћење ³
пословни простор	пословне зграде, делови пословних зграда и пословне просторије ⁴

¹ „Службени гласник РС“, бр. 16/18 и 79/2023.

² Члан 2 Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон и 92/23).

³ Члан 18 и 19 Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20).

⁴ Члан 53 Закона о јавној својини.



I РЕЗИМЕ ИЗВЕШТАЈА

1. Резиме откривених несврсисходности

У 2019. години, ДРИ је спровела ревизију сврсисходности пословања кроз коју је указала на бројне несврсисходности у вези са давањем у закуп пословног простора у својини ЈЛС. Сходно томе, ДРИ је донела одлуку да у 2024. години спроведе ревизију сврсисходности пословања којом ће обухватити давање у закуп пословног простора у својини РС. Према подацима из Регистра непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године, постоји преко 2.600 јединица пословног простора у својини РС, чија је укупна површина преко два милиона метара квадратних. Највећим делом пословног простора у државној својини управљају корисници средстава буџета РС.

Према подацима Управе за трезор, приходи од давања у закуп пословног простора у државној својини у 2022. години износили су око 510 милиона динара, док су у 2023. години били око 467 милиона динара, односно дошло је до њиховог пада. Притом, постоји значајан број јединица пословног простора у својини РС који се не користи. Са друге стране, према подацима Управе за трезор, дошло је до раста расхода корисника средстава буџета РС по основу закупа нестамбеног простора, који укључује и пословни простор, који су порасли за око 40% у периоду од 2021. до 2023. године, тачније са 429 милиона динара на 609 милиона динара.

У складу са Програмом ревизије за 2024. годину, ДРИ је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему „Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије“. Субјекти ове ревизије били су: Републичка дирекција за имовину Републике Србије, Министарство одбране и Министарство финансија – Пореска управа. Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

Нису искоришћене одређене могућности за увећање јавних прихода по основу давања у закуп пословног простора у својини РС, као ни за смањење јавних расхода по основу узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС.

Наведено смо утврдили на основу закључака које износимо у наставку, а закључци су донети на основу налаза, који су приказани испод сваког закључка.

ЗАКЉУЧАК 1. Постојећи начин давања у закуп пословног простора у својини Републике Србије није у довољној мери ефикасан.

↓ **Налаз 1.1.** Једна од полазних основа за ефикасно управљање пословним простором у државној својини, што укључује и давање у закуп, јесте тачна, свеобухватна и ажурна евиденција о том пословном простору. Према Уредби о евиденцији непокретности у јавној својини, РДИ је дужна да води посебну евиденцију за све јединице пословног простора у својини РС којима управља и да их унесе у Регистар непокретности. Од 17 одабраних јединица пословног простора које су биле предмет детаљне анализе, њих 12 није унето у Регистар непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године.

↓ **Налаз 1.2.** Према Закону о јавној својини, пословни простор у својини РС може се дати у закуп у поступку јавног надметања, односно прикупљањем писмених понуда. Изузетно се може дати у закуп непосредном погодбом, ако је то у конкретном случају једино могуће решење. Изузетни случајеви су предвиђени Уредбом о давању у закуп. Од 19 одабраних уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС, који су били предмет детаљне анализе, код 12 је РДИ пословни простор дала у закуп путем непосредне погодбе. Поред тога, непосредна погодба је коришћена и код продужавања трајања уговора, замене



закупа, као и уговарања закупа додатног пословног простора. Сходно наведеном, непосредна погодба је коришћена у већини случајева иако би требало да буде изузетак. Такође, у појединим случајевима нисмо се могли уверити да је непосредна погодба била једино могуће решење. Применом непосредне погодбе процес давања у закуп пословног простора у државној својини се скраћује и поједностављује. Међутим, пропушта се прилика да се на тржишту, применом поступка јавног надметања или прикупљања писмених понуда, остваре повољнији услови за закуподавца, тј. Републику Србију, у погледу више закупнине од почетно утврђене.

- ↓ **Налаз 1.3.** У складу са Уредбом о давању у закуп, закуподавац има право да сваке године увећа закупнину утврђену уговором о закупу пословног простора у државној својини, имајући у виду тржишну висину закупнине утврђену на основу општих аката ЈЛС, којима се уређује закупнина за пословни простор. РДИ није вршила усклађивање закупнине код десет од 14 анализираних уговора о закупу пословног простора у својини РС. То је довело до тога да фактурисана висина закупнине, у периоду од 2021. до 2024. године, буде испод минимално прописане, која је утврђена општим актом Града Београда. Такође, наведено је имало за последицу ниже приходе у буџету Републике Србије по основу давања у закуп пословног простора у својини РС.
- ↓ **Налаз 1.4.** У уговорима о закупу пословног простора у својини РС, предвиђено је да купац пословни простор може користити само за уговорену намену, као и да нема право да пословни простор или његове делове даје у подзакуп. Такође, у уговорима могу бити предвиђена одређена умањења закупнине, у складу са важећим прописима. Контролу коришћења пословног простора, као и испуњености услова за умањење закупнине, врши РДИ. Код четири од 14 одабраних уговора о закупу, који су били предмет детаљне анализе, утврдили смо да постоји значајан ризик од тога да закупци не испуњавају услове за умањење закупнине и/или да пословни простор не користе у складу са уговореном наменом. У периоду од 2021. до 2023. године, РДИ није спроводила потребне контроле код тих купаца услед недостатка кадровских капацитета. Посебно су ризични уговори у којима је предвиђено умањење закупнине јер када услови нису испуњени, а умањење закупнине је одобрено, то доводи до нижих прихода у буџету РС.
- ↓ **Налаз 1.5.** Пословни простор у својини РС даје се у закуп у циљу остваривања јавних прихода, који припадају буџету РС. РДИ је дужна да се стара о потпуној и правовременој уплати тих прихода у буџет РС. У периоду од 2021. до 2023. године, приметан је раст потраживања која су доспела на наплату по основу закупнина пословног простора у својини РС. Закључно са 31. децембром 2023. године, доспела потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС износила су око 175 милиона динара. Анализирали смо предузете мере наплате од стране РДИ код осам највећих дужника, чија дуговања у збиру чине преко половине свих доспелих потраживања. Утврдили смо да РДИ код тих дужника није благовремено предузимала неопходне мере наплате, што је довело до пораста доспелих а ненаплаћених потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС. Такође, наведено може имати за последицу да поједина потраживања по том основу не буду наплаћена, у целости или у неком делу.
- ↓ **Налаз 1.6.** Носиоци права коришћења имају право да пословни простор у својини РС користе за остваривање својих надлежности, да га дају на коришћење другом носиоцу или да га дају у закуп. Сходно томе, очекивали смо да се већина пословног простора у државној својини, којим управља Министарство одбране, користи или да је дата у закуп. Закључно са 31. децембром 2023. године, око половине пословног простора у својини РС, којим управља Министарство одбране, не користи се и није дато у закуп. Тачније, слободно је преко 220 јединица пословног простора, чија је укупна површина преко 17



хиљада метара квадратних. Притом, наведене податке о слободном пословном простору потребно је узети са резервом јер смо код две од десет анализираних јединица утврдили да евиденција није у потпуности ажурна. Такође, један део слободног пословног простора је предвиђен за отуђење, у складу са одлуком Владе РС, што је био случај код пет анализираних јединица. Код три анализираних јединица, које се не користе и нису дате у закуп дужи низ година, Министарство одбране је у више наврата спроводило поступак давања у закуп. Међутим, није било заинтересованих понуђача, на шта је утицало и лоше стање пословног простора у грађевинско-техничком смислу. Министарство одбране није обавештавало РДИ о слободном пословном простору у својини РС којим управља, а који се не користи и није дат у закуп дужи низ година, иако је РДИ, између осталог, образована управо са задатком да обавља стручне послове у вези са располагањем пословним простором у својини РС.

ЗАКЉУЧАК 2. Постојећи начин узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС није у довољној мери економичан.

- ↓ **Налаз 2.1.** За потребе управљања непокретностима у јавној својини, што укључује и њихово давање у закуп, успостављена је јединствена евиденција, која обухвата и пословни простор у државној својини. Такође, прописана је обавеза да се давање у закуп пословног простора у својини РС врши уз претходно прибављену сагласност РДИ. Сходно томе, очекивали смо да је успостављена и јединствена евиденција пословног простора који корисници средстава буџета РС узимају у закуп, као и да постоји прописана обавеза корисника средстава буџета РС, када им је потребан одређени пословни простор, да се прво обрате РДИ. Постојећим прописима није предвиђено вођење јединствене евиденције о пословном простору који корисници средстава буџета РС узимају у закуп. Одређени вид збирне евиденције постоји код Управе за трезор, али само у погледу одобрених и извршених расхода корисника средстава буџета РС по основу закупа нестамбеног простора, што је шири појам од пословног простора. Такође, приликом узимања у закуп пословног простора, корисници средстава буџета РС немају прописану обавезу да се претходно обрате РДИ, како би проверили да ли постоји сличан пословни простор у својини РС који би им могао бити дат на коришћење, иако то у пракси многи чине.
- ↓ **Налаз 2.2.** Приликом извршења буџета РС потребно је поштовати принцип економичности. Сходно томе, очекивали смо да Пореска управа предузима одговарајуће мере у циљу смањења трошкова закупа пословног простора, тако да не угрози обављање послова за које је надлежна. У периоду од 2021. до 2023. године, Пореска управа је издвојила око 50,5 милиона динара за складиштење дувана и дуванских прерађевина одузетих у поступцима пореске контроле. Значајан део тих трошкова односи се на складиштење око 40 тона дувана и дуванских прерађевина који би требало да буду комисијски уништени јер постоје правноснажне пресуде по поднетим кривичним пријавама. Међутим, то није учињено јер у одлукама суда, приликом изрицања мера безбедности одузимања предмета, није наведено да је потребно уништити одузети дуван и дуванске прерађевине или није јасно наведено који орган је надлежан да спроведе уништавање. Такође, јавни тужиоци нису подносили жалбе на одлуке суда, приликом изрицања мера безбедности одузимања предмета, које нису биле потпуне и прецизне. У циљу решавања описане ситуације, Пореска управа се у току ревизије обратила Министарству финансија и Министарству правде.



2. Препоруке

У циљу ефикаснијег управљања пословним простором у својини Републике Србије, Државна ревизорска институција даје **Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије** следеће препоруке:

1. Да приликом закључивања уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС, као и пратећих анекса, проверава да ли су конкретне непокретности унете у Регистар непокретности и уколико нису изврши унос (**Приоритет 2**)⁵ – Налаз 1.1;
2. Да приликом давања у закуп пословног простора у својини РС примењује непосредну погодбу само изузетно, односно да предност даје поступку јавног надметања или поступку прикупљања писмених понуда (**Приоритет 3**)⁶ – Налаз 1.2;
3. Да, током трајања уговора о закупу пословног простора у својини РС, обезбеди да закупнина не буде нижа од тржишне висине закупнине која је утврђена општим актима јединица локалне самоуправе (**Приоритет 2**) – Налаз 1.3;
4. Да редовно контролише испуњеност услова за умањење закупнине код уговора о закупу пословног простора у својини РС, код којих је одобрено умањење закупнине (**Приоритет 2**) – Налаз 1.4;
5. Да благовремено предузима одговарајуће мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС (**Приоритет 2**) – Налаз 1.5;
6. Да покрене иницијативу како би надлежни орган ближе уредио област узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС (**Приоритет 1**)⁷ – Налаз 2.1.

Такође, у циљу ефикаснијег управљања пословним простором у својини Републике Србије, Државна ревизорска институција даје **Министарству одбране** следећу препоруку:

1. Да обавести РДИ о јединицама пословног простора у својини РС којима управља, а које се не користе и могле би бити дате у закуп, како би се РДИ укључила у решавање њиховог статуса (**Приоритет 2**) – Налаз 1.6.

⁵ Приоритет 2, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.

⁶ Приоритет 3, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.

⁷ Приоритет 1, означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана.



3. Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјекти ревизије, Републичка дирекција за имовину Републике Србије и Министарство одбране, дужни су, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана, почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

1. навођење ревизије, на коју се он односи;
2. кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
3. приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањења ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању, за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије, Републичка дирекција за имовину Републике Србије и Министарство одбране, у обавези су да у одазивном извештају искажу мере исправљања на основу откривених несврсисходности, односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, које је могуће отклонити у року од 90 дана, субјект ревизије је у обавези да достави доказе о отклањању несврсисходности, односно о предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије је у обавези да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању, као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији, одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе, извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена којом ће се утврдити да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3 Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије, у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Државној ревизорској институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.



Ако се оцени да одазивни извештај не указује на то да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима, Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ставови од 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
23. децембар 2024. године



II УВОД

Државна ревизорска институција (у даљем тексту: ДРИ) спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије“. Ревизија сврсисходности је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁸, Пословником Државне ревизорске институције⁹ и Програмом ревизије ДРИ за 2024. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима заснованим на стандардима и смерницама Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ)¹⁰. Поступци ревизије су изведени у периоду од јануара до септембра 2024. године, у циљу доношења закључака и препорука заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа прикупљених у процесу ревизије.

1. Избор теме

Пословни простор у јавној својини обухвата пословни простор у својини РС (државна својина), пословни простор у својини аутономне покрајине (покрајинска својина) и пословни простор у својини јединица локалне самоуправе (општинска, односно градска својина). Према подацима из извештаја о стању непокретности у јавној својини по врстама и вредности, на 31. децембар 2023. године, постоји око 7.700 јединица пословног простора у јавној својини, односно у својини РС, Аутономне Покрајине Војводине и свих ЈЛС, чија је укупна површина око три милиона метара квадратних. Од наведеног пословног простора у јавној својини, на пословни простор у својини ЈЛС се односи око 68% јединица, на пословни простор у својини РС се односи око 29% јединица, док се преосталих 3% јединица односи на пословни простор у својини Аутономне Покрајине Војводине. У 2019. години, ДРИ је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему „Давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе“, где је указала на бројне несврсисходности у вези са давањем у закуп пословног простора у својини ЈЛС.¹¹ Наведено је утицало на то да ДРИ донесе одлуку да у 2024. години спроведе ревизију сврсисходности пословања на тему „Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије“, којом је обухваћено давање у закуп пословног простора у својини РС.

Према подацима из Регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини (у даљем тексту: Регистар непокретности), закључно са 31. децембром 2023. године, постоји преко 2.600 јединица пословног простора у својини РС, чија је укупна површина преко два милиона метара квадратних. Притом, наведене податке треба узети са резервом јер нису све јединице пословног простора у својини РС унете у Регистар непокретности, на шта је ДРИ већ указала 2019. године кроз ревизију сврсисходности пословања на тему „Ефикасност информационог система за регистар непокретности у јавној својини“.¹² Такође, један део јединица пословног простора у својини РС, које су унете у Регистар непокретности, не садржи податке о површини пословног простора. Код највећег дела наведеног пословног простора, носиоци права коришћења су корисници средстава буџета Републике Србије. Тачније, закључно са 31. децембром 2023. године, корисници средстава буџета РС носиоци су права коришћења за око

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон.

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

¹⁰ [International Organization of Supreme Audit Institutions](#).

¹¹ [Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Давање у закуп пословног простора у својини јединица локалне самоуправе“](#), бр. 400-1096/2019-04/39 од 3. децембра 2019. године.

¹² [Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност информационог система за регистар непокретности у јавној својини“](#), бр. 400-1118/2019-03/19 од 10. децембра 2019. године.



1.600 јединица пословног простора у својини РС, чија је укупна површина око 1,6 милиона метара квадратних.

Поред претходно наведених разлога, на одлуку ДРИ да спроведе ову ревизију утицала је информација да се значајан број јединица пословног простора у својини РС не користи. Притом, већи део тих јединица није дат у закуп, односно пропуштена је прилика да се на тај начин увећају приходи буџета Републике Србије. Са друге стране, када посматрамо пословни простор у својини РС који је дат у закуп, у последње две године дошло је до пада прихода од давања у закуп. Према подацима Министарства финансија – Управе за трезор (у даљем тексту: Управа за трезор), приходи од давања у закуп пословног простора у државној својини¹³ опали су са 510 милиона динара, колико су износили у 2022. години, на 467 милиона динара, колико су износили у 2023. години. Притом, број закупаца у две посматране године био је на приближно истом нивоу.

Додатни разлог који је утицао на то да ДРИ спроведе ову ревизију, односно да поред давања у закуп пословног простора код корисника средстава буџета РС обухвати и узимање у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС, јесте пораст расхода по основу узимања у закуп пословног простора код корисника средстава буџета РС. Према подацима Управе за трезор, годишњи расходи корисника средстава буџета РС по основу закупа нестамбеног простора¹⁴, који укључује и пословни простор, порасли су за око 40% у периоду од 2021. до 2023. године, тачније са 429 милиона динара на 609 милиона динара.

2. Циљ ревизије и ревизијска питања

Кључни циљ ревизије био је да оценимо да ли постоји начин за ефикасније управљање закупом пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије, како давањем у закуп, тако и узимањем у закуп, пословног простора од стране корисника средстава буџета РС. Да бисмо остварили кључни циљ ревизије, формулисали смо два ревизијска питања и били усмерени на давање одговора на њих.

- 1 На који начин носиоци права коришћења дају у закуп пословни простор у својини Републике Србије?
- 2 На који начин корисници средстава буџета Републике Србије узимају у закуп пословни простор?

Илустрација 1. Ревизијска питања

Прво ревизијско питање било је усмерено на давање у закуп пословног простора у својини РС, односно на то да се испита да ли постоји могућност да се остваре већи приходи по том основу. Друго ревизијско питање односило се на узимање у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС, односно на могућност да се остваре одређене уштеде по основу тих расхода.

¹³ Рачун 840-0000742122843-43 – Приходи од давања у закуп пословног простора, односно на коришћење непокретности у државној својини које користе државни органи и организације и установе - јавне службе које се финансирају из буџета.

¹⁴ Субаналитички конто 421612 – Закуп нестамбеног простора, према Правилнику о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем („Службени гласник РС“, бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 20/18, 36/18, 93/18, 104/18, 14/19, 33/19, 68/19, 84/19, 151/20, 19/21, 66/21, 130/21, 144/22, 26/23, 83/23 и 118/23).



3. Обухват ревизије

Као што смо навели у оквиру Избора теме, ревизијом је обухваћен пословни простор у својини РС. Са друге стране, пословни простор у својини ЈЛС био је предмет ревизије 2019. године, док је удео пословног простора у својини Аутономне Покрајине Војводине у укупном пословном простору у јавној својини знатно мањи.

Корисници средстава буџета РС, као носиоци права коришћења, према Закону о јавној својини, имају право да пословни простор у својини РС користе у складу са његовом наменом, да га дају на коришћење другом носиоцу права коришћења (са накнадом или без накнаде) или да га дају у закуп.¹⁵ Предмет ове ревизије било је давање у закуп пословног простора у својини РС. Давање у закуп пословног простора у својини РС врши се уз претходно прибављену сагласност Републичке дирекције за имовину Републике Србије (у даљем тексту: РДИ).¹⁶ Приходи остварени давањем у закуп пословног простора у својини РС представљају јавне приходе настале употребом јавних средстава и као такви припадају буџету Републике Србије.¹⁷

Носиоци права коришћења пословног простора у својини РС могу бити: државни органи и организације; органи и организације аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; јавна предузећа, друштва капитала чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и њихова зависна друштва, на основу уговора закљученог на основу акта надлежног органа, а којим нису пренете у својину тог јавног предузећа, односно друштва.¹⁸ У фокусу ове ревизије били су државни органи и организације, односно корисници средстава буџета РС, јер су они носиоци права коришћења код већине пословног простора у својини РС, што је описано у оквиру Избора теме.

Корисници средстава буџета РС могу пословни простор у својини РС, који непосредно не служи извршавању њихових надлежности, дати у закуп и на тај начин остварити приходе. Са друге стране, уколико постоји потреба, корисници средстава буџета РС могу узети у закуп пословни простор у приватној својини за обављање својих надлежности, у складу са одобреним средствима у буџету РС за ту намену. Сходно томе, поред давања у закуп пословног простора у својини РС, ревизијом је обухваћено и узимање у закуп пословног простора у приватној својини од стране корисника средстава буџета РС.

Републичка дирекција за имовину Републике Србије, према Уредби о евиденцији непокретности у јавној својини, води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини која, између осталог, обухвата и евиденцију пословног простора у својини РС.¹⁹ Такође, РДИ је дужна да води и посебну евиденцију пословног простора у својини РС који се не налази на коришћењу код корисника, као и пословног простора у својини РС где је носилац права коришћења, у складу са поменутом уредбом.²⁰ Посебна евиденција о пословном простору у својини РС обухвата податке о вредности, стању и кретању непокретности, притом се води појединачно за сваку непокретност. Под кретањем, између осталог, подразумевају се промене на непокретности у стању и вредности, које су резултат располагања непокретностима, што укључује и давање у закуп.²¹ Наведено је утицало на то да за субјекта ревизије одаберемо Републичку дирекцију за имовину Републике Србије.

¹⁵ Члан 22 Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20).

¹⁶ Члан 22 Закона о јавној својини.

¹⁷ Члан 19 и 23 Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон и 92/23).

¹⁸ Члан 19 Закона о јавној својини.

¹⁹ Члан 1 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 70/14, 19/15, 83/15 и 13/17).

²⁰ Члан 2 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.

²¹ Члан 4 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.



У складу са Законом о министарствима, РДИ обавља стручне послове и послове државне управе који се, између осталог, односе на располагање непокретностима у својини Републике Србије, што обухвата и давање у закуп пословног простора у својини РС.²² Сходно томе, у име Републике Србије, РДИ закључује уговоре о давању у закуп пословног простора у својини РС и прати њихову реализацију. Према подацима из Регистра непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године, РДИ управља са 287 јединица пословног простора у својини РС (укључујући јединице где је носилац права коришћења, као и јединице које се не налазе на коришћењу код корисника), што је највише од свих корисника средстава буџета РС, односно око шестине од укупног броја. Наведено је такође утицало на то да за субјекта ревизије одаберемо Републичку дирекцију за имовину Републике Србије.

Одређени корисници средстава буџета РС, међу којима је и Министарство одбране, нису у обавези да достављају РДИ податке о појединачним непокретностима у својини РС које користе, укључујући и пословне просторе у својини РС, већ достављају само збирне податке и то без непокретности за посебне намене.²³ Сходно томе, у Регистар непокретности нису унети подаци о пословним просторима у својини РС где је Министарство одбране носилац права коришћења. Притом, Министарство одбране је носилац права коришћења код 432 јединице пословног простора у својини РС, закључно са 31. децембром 2023. године, што је највише од свих изузетих корисника средстава буџета РС. Наведено је утицало на то да за субјекта ревизије одаберемо Министарство одбране.

Када је у питању закуп нестамбеног простора у приватној својини од стране корисника средстава буџета РС, који укључује и пословни простор, највећи део расхода за ове намене односио се на две управе при Министарству финансија, односно на Управу царина и Пореску управу. Од 556 милиона динара, колико су годишње у просеку износили расходи за закуп нестамбеног простора, у периоду од 2021. до 2023. године, на Управу царина се односило око 24%, док се на Пореску управу односило око 21%. Притом, Управа царина је имала смањење ових расхода за око петину у 2023. у односу на 2022. годину, док је Пореска управа била на приближно истом нивоу у те две године, што је утицало на то да за субјекта ревизије одаберемо Министарство финансија – Пореску управу (у даљем тексту: Пореска управа).

Ревизијом је обухваћен период од 2021. до 2023. године, притом су за поједине анализе коришћени и подаци из ранијег периода, као и доступни подаци из 2024. године. Период од три године био је довољан да се сагледају одређени трендови и промене у области закупа пословног простора код корисника средстава буџета РС.

²² Члан 34 Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 128/20, 116/22 и 92/23 - др. закон).

²³ Члан 13 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.



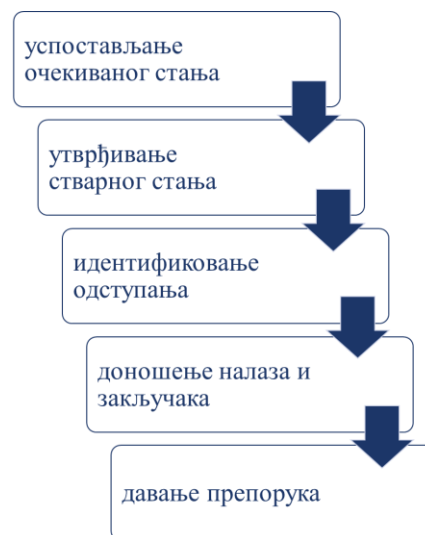
4. Методологија рада и ограничења

У циљу давања одговора на ревизијска питања, успостављени су ревизијски критеријуми, односно очекивано стање. Полазна основа, приликом успостављања очекиваног стања, био је Закон о јавној својини²⁴, којим се уређује, између осталог, располагање непокретностима у јавној својини, у шта спада и давање у закуп пословног простора у својини РС. Поред поменутог закона, у обзир су узета и подзаконска акта, којима се ближе уређују вођење евиденције и давање у закуп непокретности у јавној својини, односно Уредба о евиденцији непокретности у јавној својини²⁵ и Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда²⁶. Такође, једна од полазних основа при успостављању очекиваног стања био је и Закон о буџетском систему²⁷, у погледу старања о наплати јавних прихода, у шта спадају приходи од давања у закуп пословног простора у својини РС, као и у погледу смањења расхода за закуп нестамбеног простора, у шта спадају и расходи за закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС. За успостављање очекиваног стања коришћени су и други извори, као што су упутства за припрему буџета РС, закључци Владе РС, одлуке ЈЛС, уговори о закупу и слично.

Као што смо навели, РДИ води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини која, између осталог, обухвата и евиденцију пословног простора у својини РС. За те потребе РДИ је успоставила веб-апликацију „Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини“, која омогућава да се подаци о непокретностима у јавној својини воде у електронском облику. Апликација је у употреби од 2016. године, а приступ апликацији се врши преко портала еУправа²⁸. Сходно томе, корисници непокретности, односно носиоци права коришћења, нису више у обавези да достављају евиденционе податке у папирној форми, већ их достављају у електронској форми путем апликације.

За потребе утврђивања стварног стања, од РДИ је прибављен преглед свих јединица пословног простора, где је носилац права јавне својине Република Србија, са стањем на 31. децембар 2021, 2022. и 2023. године. Преглед је обухватио податке о пословном простору (адреса, површина, вредност и др.), као и податке о њиховим корисницима, односно носиоцима права коришћења, појединачно за сваку јединицу пословног простора. Наведени преглед пословног простора није садржао све потребне податке о њиховом давању у закуп. Стога, додатно су прибављени подаци о пословном простору у својини РС који је дат у закуп где су носиоци права коришћења корисници средстава буџета РС, као и оном који није на коришћењу већ њиме управља РДИ, са стањем на 31. децембар 2023. године. Такође, обезбеђен је приступ веб-апликацији „Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини“ ради директног увида у податке. Поређењем очекиваног и стварног стања,

Илустрација 2. Методологија рада



²⁴ Закон о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20).

²⁵ Уредба о евиденцији непокретности у јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 70/14, 19/15, 83/15 и 13/17).

²⁶ Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда („Службени гласник РС“, бр. 16/18 и 79/2023).

²⁷ Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 - др. закон и 92/23).

²⁸ <https://euprava.gov.rs/usluge/2852>



идентификована су одступања, која су била основ за доношење налаза и закључака, као и формулисање препорука.

С обзиром на то да у Регистар непокретности нису унете све јединице пословног простора, о чему је већ било речи у оквиру [Избора теме](#), као и да прибављени прегледи не садрже све потребне податке о њиховом давању у закуп јер нису унети или њихов унос није предвиђен, у ревизији су коришћене и студије случаја. Студије случаја представљају одабране јединице пословног простора за које су прибављени детаљни подаци и пратећа документација у циљу јаснијег сагледавања стварног стања, као и утврђивања узрока и последица таквог стања. За одабир студија случаја коришћено је више параметара, међу којима су висина закупнине, површина, намена, локација, зона и др. Приликом одабира, у обзир је узет пословни простор који је дат у закуп, пословни простор који се не користи и није дат у закуп (тзв. слободан пословни простор), као и пословни простор који је узет у закуп.

У току ревизије, анализирана су бројна документа прикупљена од субјеката ревизије. Предмет анализе били су уговори о закупу пословног простора са припадајућим анексима, закључци Владе РС, бројни извештаји, записници, одлуке, фактуре, аналитичке картице, споразуми о плаћању дуга, опомене за неизмирене обавезе, судске пресуде и друга документа. Такође, обављени су интервјуи са представницима субјеката ревизије, односно са руководством и лицима која су ангажована на пословима у вези са закупом пословног простора. Разговори су обављени у циљу бољег разумевања прикупљених података и докумената.



III ОПШТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

1. Законодавни и институционални оквир

Закон о јавној својини уређује, између осталог, право јавне својине и друга имовинска права Републике Србије над пословним простором у државној својини. Под пословним простором сматрају се пословне зграде, делови пословних зграда и пословне просторије. Распоред пословног простора у својини РС врши Влада Републике Србије.²⁹ Притом, свако ко одлучује о пословном простору у својини РС, ко га користи или њиме управља, дужан је да поступа као добар домаћин.³⁰

Носиоци права коришћења имају право да пословни простор у својини РС користе у складу са његовом природом и наменом, да га дају на коришћење другом носиоцу права коришћења или да га дају у закуп, у складу са законом. Давање у закуп пословног простора у својини РС врши се по претходно прибављеној сагласности РДИ. Са друге стране, Влада РС може донети одлуку да се пословни простор у својини РС, на којем постоји уписано право коришћења носиоца права коришћења, који није у функцији остваривања надлежности, односно делатности носиоца права коришћења на том пословном простору, ако се не користи дужи временски период или се користи супротно прописима, природи и намени, одузме од носиоца права коришћења.³¹ Пословни простор у својини РС може се дати у закуп, полазећи од тржишне висине закупнине, у поступку јавног надметања, односно прикупљањем писмених понуда. Изузетно, пословни простор у својини РС може се дати у закуп непосредном погодбом, ако је то у конкретном случају једино могуће решење. Притом, пословни простор у својини РС не може се давати у подзакуп.³²

Уредбом о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда (у даљем тексту: Уредба о давању у закуп) ближе се уређују, између осталог, услови давања у закуп пословног простора у својини РС. Пословни простор у својини РС даје се у закуп у поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања, а изузетно непосредном погодбом у случајевима утврђеним законом и наведеном уредбом.³³ Пословни простор у својини РС даје се у закуп ради стицања прихода, полазећи од процењене тржишне висине закупнине утврђене на основу општих аката ЈЛС (општина, градова и Града Београда) којима се уређује закупнина за пословни простор, а према локацији пословног простора, како у погледу утврђивања почетне висине закупнине, тако и у погледу разврставања локација по зонама и делатностима. У случају да није донет општи акт ЈЛС, процену тржишне висине закупнине утврдиће надлежни порески орган, лиценцирани проценитељ, односно вештак.³⁴

Државни органи и организације, односно корисници средстава буџета РС, дужни су да воде евиденцију о стању, вредности и кретању пословног простора у својини РС, у складу са законом. Такође, дужни су да воде посебну евиденцију о пословном простору у својини РС који користе, уз обавезу да податке из евиденције достављају РДИ, која води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини, која укључује и пословни простор у својини РС. Јединствену евиденцију непокретности у јавној својини РДИ води као јавну и електронску базу података,

²⁹ Члан 53 Закона о јавној својини.

³⁰ Члан 6 Закона о јавној својини.

³¹ Члан 22 Закона о јавној својини.

³² Члан 34 Закона о јавној својини.

³³ Члан 6 Уредбе о давању у закуп.

³⁴ Члан 12 Уредбе о давању у закуп.



осим непокретности за посебне намене.³⁵ Под непокретностима за посебне намене подразумевају се непокретности за војне потребе које користи министарство надлежно за послове одбране и Војска Србије и непокретности за потребе послова безбедности из делокруга министарства надлежног за унутрашње послове и служби безбедности.³⁶

Уредбом о евиденцији непокретности у јавној својини, између осталог, прописује се садржина и начин вођења евиденције о стању, вредности и кретању непокретности у јавној својини, што укључује и пословни простор у својини РС. Корисници, односно носиоци права коришћења, дужни су да воде посебну евиденцију пословног простора у својини РС који користе, на начин прописан наведеном уредбом. Посебну евиденцију пословног простора у својини РС, који се не налази на коришћењу код корисника, дужна је да води РДИ. Уколико пословни простор у својини РС истовремено користи више корисника, евиденцију води Управа за заједничке послове републичких органа.³⁷ Посебна евиденција пословног простора у својини РС води се појединачно за сваку јединицу пословног простора на Обрасцу НЕП-ЈС – Подаци о непокретности у јавној својини и кориснику, односно носиоцу права коришћења. Подаци из посебне евиденције достављају се РДИ искључиво у електронском облику на поменутом обрасцу, преко веб-апликације „Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини“.³⁸ Корисници, односно носиоци права коришћења, одговорни су за тачност, свеобухватност и ажурност података из посебних евиденција и у обавези су да све податке о променама на пословном простору у својини РС доставе у року од 30 дана од дана настале промене.³⁹ На основу података из посебних евиденција о непокретностима у јавној својини, РДИ води збирну евиденцију о стању непокретности у јавној својини по врстама и вредности, на Обрасцу ЗОС-ЈС.⁴⁰

2. Општи подаци о пословном простору у својини РС

Према подацима из Регистра непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године, постоје 2.643 јединице пословног простора у својини РС, чија је укупна површина преко два милиона метара квадратних. У Регистру непокретности, број јединица пословног простора у својини РС се повећава из године у годину. За две године, односно од 31. децембра 2021. до 31. децембра 2023. године, број се повећао за 335 јединица пословног простора. Наведено је резултат стицања нових јединица, али и уноса раније стечених, које нису биле унете у Регистар непокретности. Сходно томе, расположиви подаци не обухватају сав пословни простор у својини РС. Такође, један део јединица пословног простора у својини РС, које су унете у Регистар непокретности, не садржи податке о површини пословног простора, што значи да расположиви подаци нису у потпуности тачни и ажурни.

Табела 3. Број јединица и површина пословног простора у својини РС, према носиоцима права коришћења⁴¹

Пословни простор у својини РС	31. децембар 2021.		31. децембар 2022.		31. децембар 2023.	
	Број јединица	Површина у хиљадама m ²	Број јединица	Површина у хиљадама m ²	Број јединица	Површина у хиљадама m ²
Корисници средстава буџета РС	1.257	1.277	1.372	1.420	1.592	1.569
Остали корисници	809	359	1.042	452	1.051	454
Укупно	2.066	1.636	2.414	1.872	2.643	2.023

³⁵ Члан 64 Закона о јавној својини.

³⁶ Члан 59 Закона о јавној својини.

³⁷ Члан 2 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.

³⁸ Члан 7 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.

³⁹ Члан 8 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.

⁴⁰ Члан 10 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.

⁴¹ Према подацима из Регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини.

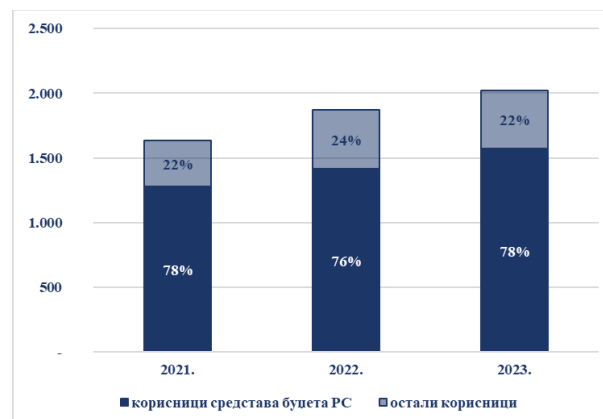


Корисници средстава буџета РС су носиоци права коришћења највећег дела пословног простора у својини РС. Према подацима из Регистра непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године, они су носиоци права коришћења око 60% јединица пословног простора у својини РС, који обухвата око три четвртине укупне површине пословног простора у својини РС. Од свих корисника средстава буџета РС, према подацима из Регистра непокретности, највећим бројем јединица пословног простора у својини РС управља РДИ. Наиме, РДИ управља са 287 јединица пословног простора у својини РС, закључно са 31. децембром 2023. године, чија је укупна површина око 50 хиљада метара квадратних.

График 1. Број јединица пословног простора у својини РС, структура према носиоцима права коришћења, на 31. децембар у три посматране године



График 2. Површина пословног простора у својини РС, структура према носиоцима права коришћења, на 31. децембар у три посматране године (у хиљадама m²)



Пословни простор у својини РС који се не користи може бити дат у закуп у циљу остваривања јавних прихода. Тако остварени приходи припадају буџету Републике Србије. Они се евидентирају на посебном рачуну за уплату јавних прихода.⁴² Према подацима Управе за трезор, евидентан је њихов раст у 2022. у односу на 2021. годину, али и њихов пад у 2023. у односу на 2022. годину. У три посматране године, односно у периоду од 2021. до 2023. године, ови приходи у просеку су износили око 439 милиона динара годишње.

Када корисници средстава буџета РС за потребе обављања послова из своје надлежности узимају у закуп пословни простор у приватној својини, настају јавни расходи, који се евидентирају у оквиру субаналитичког конта 421612 – Закуп нестамбеног простора. Према подацима Управе за трезор, евидентан је раст расхода по основу закупа нестамбеног простора у 2022. у односу на 2021. годину, као и њихов пад у 2023. у односу на 2022. годину. У периоду од 2021. до 2023. године, расходи по основу закупа нестамбеног простора у просеку су износили око 556 милиона динара годишње. Сходно томе, видимо да су расходи по основу закупа нестамбеног простора, код корисника средстава буџета РС, значајно већи од прихода по основу давања у закуп пословног простора у својини РС. Притом, ова разлика је у порасту из године у годину, у посматраном периоду од 2021. до 2023. године.

График 3. Остварени приходи и расходи у вези са закупом пословног простора код корисника средстава буџета РС у три посматране године (у милионима динара)



⁴² Рачун 840-0000742122843-43 – Приходи од давања у закуп пословног простора, односно на коришћење непокретности у државној својини које користе државни органи и организације и установе - јавне службе које се финансирају из буџета.



IV ЗАКЉУЧЦИ

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности пословања на тему „Закуп пословног простора код корисника средстава буџета Републике Србије“, код субјеката ревизије, односно код Републичке дирекције за имовину Републике Србије, Министарства одбране и Министарства финансија – Пореске управе. Изнети закључци представљају одговоре на постављена ревизијска питања, дефинисана у делу извештаја [Циљ ревизије и ревизијска питања](#). Закључци су донети на основу утврђених налаза, притом су за формулисање налаза коришћени бројни докази, прикупљени из различитих извора.

Закључак 1. Постојећи начин давања у закуп пословног простора у својини Републике Србије није у довољној мери ефикасан

Наш циљ у овом делу извештаја био је да одговоримо на прво ревизијско питање, односно на који начин носиоци права коришћења дају у закуп пословни простор у својини Републике Србије. Носиоци права коришћења имају право да пословни простор у својини РС користе у складу са његовом природом и наменом, да га дају на коришћење другом носиоцу права коришћења или да га дају у закуп. Пословним простором у својини РС који се не налази на коришћењу код корисника управља РДИ. Давањем у закуп пословног простора у државној својини, који се не користи, остварују се јавни приходи који припадају буџету РС.



Постојећи начин давања у закуп пословног простора у својини Републике Србије није у довољној мери ефикасан. Пословни простор у државној својини којим управља РДИ није у потпуности евидентиран у Регистру непокретности, што је полазна основа за ефикасно управљање непокретностима у јавној својини. Јавно надметање и прикупљање писмених понуда, као најповољнији поступци за закуподавца, нису у довољној мери заступљени приликом давања у закуп пословног простора у државној својини. РДИ не користи право да сваке године увећа висину закупнине пословног простора у државној својини, имајући у виду тржишну висину закупнине утврђену општим актима јединица локалне самоуправе. Такође, РДИ не контролише у довољној мери коришћење пословног простора у државној својини датог у закуп, као ни испуњење услова за умањење закупнине током трајања закупа. Нису благовремено предузете мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у државној својини, што може имати за последицу да поједина потраживања по том основу не буду наплаћена. Не користи се и није дато у закуп преко 220 јединица пословног простора у државној својини којим управља Министарство одбране, укупне површине преко 17 хиљада метара квадратних, закључно са 2023. годином.

До наведеног закључка смо дошли анализирајући податке о пословном простору у својини РС који су унети у Регистар непокретности. Затим, анализирали смо примењене поступке давања у закуп пословног простора у државној својини. Такође, анализирали смо усклађивање висине закупнине пословног простора у државној својини са тржишном висином закупнине. Поред тога, анализирали смо и спровођење контроле коришћења пословног простора у својини РС датог у закуп, као и спровођење контроле испуњености услова за умањење закупнине. Анализом смо обухватили и наплату потраживања по основу закупнина пословног простора у државној својини. Предмет анализе био је и слободан пословни простор у својини РС, односно простор који се не користи и није дат у закуп.



Налаз 1.1. Пословни простор у државној својини којим управља РДИ није у потпуности евидентиран у Регистру непокретности, што је полазна основа за ефикасно управљање непокретностима у јавној својини



Једна од полазних основа за ефикасно управљање пословним простором у државној својини, што укључује и давање у закуп, јесте тачна, свеобухватна и ажурна евиденција о том пословном простору. Према Уредби о евиденцији непокретности у јавној својини, РДИ је дужна да води посебну евиденцију за све јединице пословног простора у својини РС којима управља и да их унесе у Регистар непокретности. Од 17 одабраних јединица пословног простора које су биле предмет детаљне анализе, њих 12 није унето у Регистар непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године.

Једна од полазних основа за ефикасно управљање пословним простором у државној својини, што укључује и давање у закуп, јесте тачна, свеобухватна и ажурна евиденција о том пословном простору. Законом о јавној својини уведена је обавеза вођења евиденције о свим врстама непокретности у јавној својини, што обухвата и пословни простор у својини РС.⁴³ Садржина и начин вођења евиденције ближе је уређен Уредбом о евиденцији непокретности у јавној својини.

Према Уредби о евиденцији непокретности у јавној својини, корисници, односно носиоци права коришћења, дужни су да воде посебну евиденцију непокретности у јавној својини. Такође, РДИ је дужна да води посебну евиденцију непокретности у јавној својини које се не налазе на коришћењу код корисника.⁴⁴ Сходно томе, РДИ је дужна да води посебну евиденцију пословног простора у својини РС, где је носилац права коришћења, као и пословног простора у својини РС који се не налази на коришћењу код корисника. У суштини, РДИ је дужна да води посебну евиденцију за све јединице пословног простора у својини РС којима управља.

Посебна евиденција непокретности у јавној својини обухвата податке о вредности, стању и кретању непокретности. Под кретањем се подразумевају промене на непокретности у стању и вредности, које су резултат располагања непокретностима (давање на коришћење, давање у закуп, пренос права јавне својине на другог носиоца јавне својине укључујући и размену, отуђење, заснивање хипотеке, улагање у капитал), прибављање, доградња, промена намене и сл.⁴⁵ Посебна евиденција непокретности у јавној својини садржи: податке о носиоцу права јавне својине; податке о кориснику, односно носиоцу права коришћења, непокретности (назив, седиште, адреса, матични број, делатност); податке о непокретности (врста непокретности, место и адреса где се непокретност налази, површина, удео, спратност објекта, структура и број посебног дела објекта, катастарска парцела, лист непокретности, катастарска општина); податке о исправи о својини, основу коришћења и вредности непокретности; као и податке о врсти и разлозима промене података.⁴⁶

Посебна евиденција непокретности у јавној својини води се појединачно за сваку непокретност на Обрасцу НЕП-ЈС – Подаци о непокретности у јавној својини и кориснику, односно носиоцу права коришћења. Такође, предвиђена је обавеза да се подаци из посебне евиденције воде у електронском облику, као и да се преко веб-апликације уносе у Регистар непокретности.⁴⁷ Сходно наведеном, очекивали смо да је РДИ у Регистар непокретности унела податке о свим јединицама пословног простора у својини РС којима управља. Посебан акценат смо ставили на пословни простор који је дат у закуп јер је приликом закључивања уговора о

⁴³ Члан 64 Закона о јавној својини.

⁴⁴ Члан 2 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.

⁴⁵ Члан 4 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.

⁴⁶ Члан 5 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.

⁴⁷ Члан 7 Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини.



давању у закуп потребно прибавити већину података који се уносе у Регистар непокретности. Сходно томе, очекивали смо да је РДИ у моменту давања у закуп користила већ прикупљене податке о пословном простору у својини РС за њихов унос у Регистар непокретности.

Према подацима из Регистра непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године, РДИ управља са 287 јединица пословног простора у својини РС. За те јединице пословног простора унети су одређени подаци у Регистар непокретности. Међутим, анализирајући податке о одабраним јединицама пословног простора у својини РС којима управља РДИ, било да су дате у закуп или је у питању слободан пословни простор, утврдили смо да постоје оне које нису унете у Регистар непокретности.

Када је у питању пословни простор који је дат у закуп, од 14 одабраних јединица пословног простора које су биле предмет детаљне анализе десет није унето у Регистар непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године.

Табела 4. Провера уноса података у Регистар непокретности за одабране јединице пословног простора у својини РС којима управља РДИ и које су дате у закуп закључно са 31. децембром 2023. године

Редни број	Адреса пословног простора	Закупац пословног простора	Површина у заупу (у m ²)	Унето у Регистар непокретности
1.	Булевар војводе Мишића 25-27, Београд	ERGO pharma доо Београд	202,00	ДА
2.	Вука Караџића 14, Београд	конзорцијум INDEX CENTAR доо Београд и INDEX GROUP доо Београд	334,00	ДА
3.	Кеј ослобођења 29, Београд	Удружење Шумадија – Земун, Београд	400,00	НЕ
4.	Кнеза Милоша 82, Београд	247 HUB доо Београд	348,95	НЕ
5.	Кнеза Милоша 82, Београд	BIT TECHNOLOGY доо Београд	257,50	НЕ
6.	Кнеза Милоша 82, Београд	TRUST DIGITAL доо Београд	151,89	НЕ
7.	Кнеза Милоша 82, Београд	Удружење Институт за јавну политику, Београд	960,66	НЕ
8.	Краља Милана 2, Београд	Задужбина доо Београд	553,51	ДА
9.	Краљице Наталије 38-40, Београд	CERAM доо Београд	592,73	ДА
10.	Обилићев венац 2, Београд	Фондација Фонд Б92, Београд	447,00	НЕ
11.	Сање Живановића 26, Београд	ALStone доо Београд	586,39	НЕ
12.	Страхињића Бана 47, Београд	Народна сељачка странка, Инђија	72,36	НЕ
13.	Теразије 34, Београд	KIMI TRADE доо Београд	547,00	НЕ
14.	Теразије 34, Београд	Високошколска установа Академија за хумани развој, Београд	489,95	НЕ

Примера ради, на адреси Кнеза Милоша 82, Београд одабрана су четири уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС којим управља РДИ. Ниједан пословни простор обухваћен овим уговорима није унет у Регистар непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године. Једним уговором о закупу, који је закључен са удружењем „Институт за јавну политику“, обухваћено је 960,66 m² пословног простора (цео V спрат зграде и магацин у подруму зграде) и осам паркинг места. Другим уговором о закупу, који је закључен са „247 HUB“ доо Београд, обухваћено је 348,95 m² пословног простора (15 канцеларија на IV спрату зграде и магацин у подруму зграде) и четири паркинг места. Трећим уговором о закупу, који је закључен са „BIT TECHNOLOGY“ доо Београд, обухваћено је 257,5 m² пословног простора (12 канцеларија на IV спрату зграде). Четвртим уговором о закупу, који је закључен са „TRUST DIGITAL“ доо Београд, обухваћено је 151,89 m² пословног простора (шест канцеларија на IV спрату зграде) и два паркинг места.

Слична ситуација је и на адреси Теразије 34, Београд где су одабрана два уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС којим управља РДИ. Такође, ниједан пословни простор



обухваћен овим уговорима није унет у Регистар непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године. Једним уговором о закупу, који је закључен са „KIMI TRADE“ доо Београд, обухваћено је 547 m² пословног простора, док је другим уговором о закупу, који је закључен са високошколском установом „Академија за хумани развој“, обухваћено 489,95 m² пословног простора.

Према наводима представника РДИ, заузет је став да се јединице пословног простора у својини РС којима управља РДИ уносе у Регистар непокретности након коначног решења Републичког геодетског завода да је извршен њихов упис у катастар. Наведени разлог не може бити прихватљив јер то није услов да би нека јединица пословног простора у својини РС била унета у Регистар непокретности, посебно што процес уписа у катастар може трајати више година. Поред тога, постоје бројни примери да су јединице пословног простора у својини РС којима управља РДИ уписане у катастар али нису унете у Регистар непокретности. Један од таквих примера је пословни простор у улици Страхињића Бана 47, Београд, укупне површине 72,36 m², који је дат у закуп Народној сељачкој странци.

Када је у питању слободан пословни простор, од три одабране јединице пословног простора које су биле предмет детаљне анализе две нису унете у Регистар непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године. Примера ради, пословни простор у Коларчевој 9, Београд, укупне површине 342 m², није унет у Регистар непокретности.

Табела 5. Провера уноса података у Регистар непокретности за одабране јединице пословног простора у својини РС којима управља РДИ и које су слободне закључно са 31. децембром 2023. године

Редни број	Адреса пословног простора	Површина (у m ²)	Унето у Регистар непокретности
1.	Булевар војводе Мишића 19, Београд	275,00	ДА
2.	Коларчева 9, Београд	342,00	НЕ
3.	Македонска 25, Београд	295,00	НЕ

Веб-апликација „Регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини“, где се уносе подаци о пословном простору у својини РС, у употреби је од 2016. године. До 2016. године, за евиденцију података о пословном простору у својини РС коришћена је друга апликација. Према наводима представника РДИ, приликом преласка са старе на нову апликацију, услед системских проблема није било могуће пренети податке за све јединице пословног простора. Од 2016. године, РДИ је наставила са физичким уносом података у Регистар непокретности, за јединице пословног простора у својини РС којима управља, како оних које су биле унете у стару апликацију али нису преузете приликом преласка на нову апликацију, тако и оних које нису биле унете у стару апликацију. Међутим, како наводе представници РДИ, услед недовољног броја лица која су ангажована на уносу података, процес уноса података још увек траје.

С обзиром на то да РДИ није унела у Регистар непокретности све јединице пословног простора у својини РС којима управља, није обезбеђена свеобухватна евиденција пословног простора у својини РС, што је један од предуслова за ефикасно управљање њиме. Овоме треба додати да ни други корисници, односно носиоци права коришћења, нису унели у Регистар непокретности све јединице пословног простора у својини РС који користе, на шта је ДРИ указала 2019. године у ревизији сврсисходности пословања на тему „Ефикасност информационог система за регистар непокретности у јавној својини“. Притом, међу јединицама пословног простора у својини РС које су други корисници, односно носиоци права коришћења, унели у Регистар непокретности постоје и објекти који не представљају пословни простор већ друге грађевинске објекте, као у случају водовода, канализације, хидрантске мреже, уличне расвете и слично. Наведено додатно отежава управљање пословним простором у државној својини.



Препоручујемо РДИ да приликом закључивања уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС, као и пратећих анекса, проверава да ли су конкретне непокретности унете у Регистар непокретности и уколико нису изврши унос.

Налаз 1.2. Јавно надметање и прикупљање писмених понуда, као најповољнији поступци за закуподавца, нису у довољној мери заступљени приликом давања у закуп пословног простора у државној својини



Према Закону о јавној својини, пословни простор у својини РС може се дати у закуп у поступку јавног надметања, односно прикупљањем писмених понуда. Изузетно се може дати у закуп непосредном погодбом, ако је то у конкретном случају једино могуће решење. Изузетни случајеви су предвиђени Уредбом о давању у закуп. Од 19 одабраних уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС, који су били предмет детаљне анализе, код 12 је РДИ пословни простор дала у закуп путем непосредне погодбе. Поред тога, непосредна погодба је коришћена и код продужавања трајања уговора, замене закупца, као и уговарања закупа додатног пословног простора. Сходно наведеном, непосредна погодба је коришћена у већини случајева иако би требало да буде изузетак. Такође, у појединим случајевима нисмо се могли уверити да је непосредна погодба била једино могуће решење. Применом непосредне погодбе процес давања у закуп пословног простора у државној својини се скраћује и поједностављује. Међутим, пропушта се прилика да се на тржишту, применом поступка јавног надметања или прикупљања писмених понуда, остваре повољнији услови за закуподавца, тј. Републику Србију, у погледу више закупнине од почетно утврђене.

Према Закону о јавној својини, пословни простор у својини РС може се дати у закуп, полазећи од тржишне висине закупнине, у поступку јавног надметања, односно прикупљањем писмених понуда. Изузетно, може се дати у закуп непосредном погодбом, ако је то у конкретном случају једино могуће решење.⁴⁸ Поред тога, према Уредби о давању у закуп, пословни простор у својини РС може се дати у закуп у поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања, а изузетно непосредном погодбом у случајевима утврђеним законом и овом уредбом.⁴⁹ Такође, Уредбом о давању у закуп предвиђени су изузетни случајеви када се пословни простор у државној својини може дати у закуп ван поступка јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда.⁵⁰ Сходно наведеном, очекивали смо да РДИ и Министарство одбране, приликом давања у закуп пословног простора у државној својини, у већини случајева примењују поступак јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања, односно очекивали смо да се непосредна погодба ретко примењује, тј. када је то једино могуће решење.

Детаљном анализом је обухваћено 19 уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС, од чега је код 14 поступке давања у закуп спровела РДИ, док је код пет поступке спровело Министарство одбране. Када је у питању Министарство одбране, код свих пет уговора о закупу спроведен је поступак прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања. У четири поступка је приспела по једна понуда која испуњава услове огласа. Све понуде су биле изнад почетно утврђене висине закупнине, тако да се уговорена висина закупнине кретала 2-15% изнад почетно утврђене. У једном поступку приспеле су две понуде које испуњавају услове огласа, притом су обе биле изнад почетне висине закупнине. Кроз овај поступак уговорена је

⁴⁸ Члан 34 Закона о јавној својини.

⁴⁹ Члан 6 Уредбе о давању у закуп.

⁵⁰ Члан 10 Уредбе о давању у закуп.



висина закупнине која је 40% изнад почетно утврђене. У питању је пословни простор на адреси Вртларска 33, Београд, који је дат у закуп закупцу „ЈАВЛАНІСА МР“ доо Београд, где је почетна висина закупнине била 923,00 дин/м², а уговорена 1.294,72 дин/м² месечно. Наведено указује на предности давања у закуп пословног простора у својини РС прикупљањем писмених понуда путем јавног оглашавања јер се може постићи виша закупнина од почетно утврђене.

Табела 6. Примењени поступци давања у закуп код одабраних јединица пословног простора у својини РС којима управља Министарство одбране

Редни број	Адреса пословног простора	Закупац пословног простора	Површина у закупу (у м ²)	Датум уговора	Период закупа	Примењени поступак
1.	Вртларска 33, Београд	ЈАВЛАНІСА МР доо Београд	608,66	18.05.2016.	неодређено	прикупљање писмених понуда
2.	Марка Челебоновића 1а, Београд	КОМПРОДУКТ RVU доо Београд	110,20	18.07.2016.	неодређено	прикупљање писмених понуда
3.	Марка Челебоновића 1а, Београд	PROMO EXPERT доо Београд	126,29	26.03.2021.	неодређено	прикупљање писмених понуда
4.	Нехруова 77, Београд	физичко лице Љ. Р.	151,00	13.10.2022.	неодређено	прикупљање писмених понуда
5.	Хумска 22, Београд	PRIMA INTERNATIONAL SCHOOL доо Београд	2.062,88	10.07.2013.	5 година	прикупљање писмених понуда

Након истека уговореног периода трајања закупа, приликом следећег давања у закуп, поново би требало применити поступак јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда, док се непосредна погодба може применити изузетно, уколико је то у конкретном случају једино могуће решење. У случају пословног простора на адреси Хумска 22, Београд, који се налази у оквиру војног комплекса, закупца се више пута обраћао са захтевом за продужење трајања уговора о закупу. Њему је трајање уговора продужавано пет пута, са чиме се сваки пут сагласило Министарство одбране, као и РДИ која заступа закуподавца, тј. Републику Србију. У случајевима продужавања трајања уговора примењена је непосредна погодба, када закупца који је уредно измиривао обавезу плаћања закупнине тражи продужење уговора о закупу.⁵¹ Међутим, на основу расположивих доказа, не можемо закључити да је непосредна погодба била једино могуће решење у овом случају, како то прописује Закон о јавној својини. Тачније, није покушано давање у закуп у поступку јавног надметања, односно прикупљањем писмених понуда, који представљају повољније поступке по закуподавца.

Када је у питању пословни простор у својини РС за који је поступак давања у закуп спровела РДИ детаљно је анализирано 14 уговора о давању у закуп пословног простора. Код два уговора спроведен је поступак прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања, док је код 12 примењена непосредна погодба. У оба случаја, код којих је спроведен поступак прикупљања писмених понуда, прispела је по једна понуда која испуњава услове огласа. Обе понуде су биле изнад почетне висине закупнине, у једном случају 1%, а у другом 6% изнад почетно утврђене висине закупнине. Видимо да је и у овим случајевима то било повољније за закуподавца, тј. Републику Србију, иако је пристигла само по једна понуда која испуњава услове огласа.

Са друге стране, када посматрамо случајеве у којима је РДИ применила непосредну погодбу, код девет од 12 закључених уговора непосредна погодба је била једино могуће решење јер је тако одређено закључцима Владе РС (пословни простори под редним бројем 1, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 13. и 14, у табели 7). У питању су пословни простори за које је Влада РС одлучила да Република Србија, као носилац права својине, ступи на место закуподавца тих пословних простора. Такође, Влада РС је донела закључке да РДИ, у име Републике Србије, закључи уговоре о давању у закуп тих пословних простора са правним лицима која су већ имала важеће

⁵¹ Члан 10, став 1, тачка 5 Уредбе о давању у закуп.



уговоре о њиховом закупу, закључене са ранијим закуподавцима. У тренутку ступања Републике Србије на место закуподавца, непосредна погодба са постојећим закупцима је била једино могуће решење. Након тога, односно приликом сваког следећег уговарања закупа, могао се применити поступак јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања.

Табела 7. Примењени поступци давања у закуп код одабраних јединица пословног простора у својини РС којима управља РДИ

Редни број	Адреса пословног простора	Закупац пословног простора	Површина у закупу (у м ²)	Датум уговора	Период закупа	Примењени поступак
1.	Булевар војводе Мишића 25-27, Београд	ERGO pharma доо Београд	202,00	03.07.2008.	неодређено	непосредна погодба
2.	Вука Караџића 14, Београд	Конзорцијум INDEX CENTAR доо Београд и INDEX GROUP доо Београд	334,00	02.08.2017.	10 година	прикупљање писмених понуда
3.	Кеј ослобођења 29, Београд	Удружење Шумадија – Земун, Београд	400,00	12.04.2017.	5 година	непосредна погодба
4.	Кнеза Милоша 82, Београд	247 HUB доо Београд	348,95	06.05.2022.	од 01.04.2022. до 28.02.2025.	непосредна погодба
5.	Кнеза Милоша 82, Београд	BIT TECHNOLOGY доо Београд	257,50	06.05.2022.	од 01.04.2022. до 01.01.2025.	непосредна погодба
6.	Кнеза Милоша 82, Београд	TRUST DIGITAL доо Београд	151,89	06.05.2022.	од 01.04.2022. до 01.01.2025.	непосредна погодба
7.	Кнеза Милоша 82, Београд	Удружење Институт за јавну политику, Београд	960,66	06.05.2022.	од 01.04.2022. до 01.09.2029.	непосредна погодба
8.	Краља Милана 2, Београд	Задужбина доо Београд	323,51	22.01.2018.	5 година	прикупљање писмених понуда
9.	Краљице Наталије 38-40, Београд	CERAM доо Београд	592,73	24.03.2010.	до 16.07.2017.	непосредна погодба
10.	Обилићев венац 2, Београд	Фондација Фонд Б92, Београд	447,00	01.12.2021.	5 година	непосредна погодба
11.	Сање Живановића 26, Београд	ALStone доо Београд	586,39	27.09.2022.	до 31.12.2035.	непосредна погодба
12.	Страхињића Бана 47, Београд	Народна сељачка странка, Инђија	72,36	18.05.2018.	5 година	непосредна погодба
13.	Теразије 34, Београд	KIMI TRADE доо Београд	547,00	11.09.2023.	до 01.09.2036.	непосредна погодба
14.	Теразије 34, Београд	Високошколска установа Академија за хумани развој, Београд	489,95	26.12.2022.	5 година	непосредна погодба

У преостала три случаја (пословни простори под редним бројем 3, 10. и 12, у табели 7), код којих је РДИ применила непосредну погодбу, уговори су закључени са две организације које су регистроване за обављање хуманитарних активности и заштиту људских и мањинских права и са једном парламентарном политичком странком.⁵² За разлику од претходно описаних, у ова три случаја, на основу расположивих доказа, не можемо закључити да је непосредна погодба била једино могуће решење за давање у закуп. Подсетићемо да се пословни простор у својини РС, у складу са Законом о јавној својини, може дати у закуп непосредном погодбом, ако је то у конкретном случају једино могуће решење. Такође, подсетићемо да су ти изузетни случајеви предвиђени Уредбом о давању у закуп. Притом, прво је потребно испунити услов из Закона о јавној својини, па тек онда услове прописане Уредбом о давању у закуп. У првом случају, удружење „Шумадија – Земун“, чија је делатност према подацима Агенције за привредне регистре (у даљем тексту: АПР) промовисање хуманитарних вредности, људских права и вредности демократског друштва, обратило се РДИ са захтевом да узме у закуп пословни простор на адреси Кеј ослобођења 29, Београд. У другом случају, фондација „Фонд Б92“, чија је делатност према подацима АПР промовисање, заштита и унапређење хуманитарних активности,

⁵² Члан 10, став 1, тачка 1 Уредбе о давању у закуп.



културе и јавног информисања, људских, грађанских и мањинских права, обратила се РДИ са захтевом да узме у закуп пословни простор на адреси Обилићев венац 2, Београд. У трећем случају, Народна сељачка странка, која је према тада важећем сазиву Народне скупштине РС⁵³ била парламентарна политичка странка, обратила се РДИ са захтевом да узме у закуп пословни простор на адреси Страхињића Бана 47, Београд. У сва три случаја, РДИ је прихватила захтеве и закључила уговоре о закупу наведених пословних простора. Такође, у сва три случаја, узимајући у обзир њихову делатност, закупцима је одобрено да плаћају закупнину у висини од 20% од процењене тржишне висине закупнине, односно одобрено им је умањење закупнине од 80%.⁵⁴

Као што смо навели, након истека уговореног периода трајања закупа, приликом следећег давања у закуп поново би требало применити поступак јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда, док се непосредна погодба може применити изузетно, уколико је то у конкретном случају једино могуће решење. Анализирајући 14 одабраних уговора о давању у закуп пословног простора, утврдили смо да је РДИ код четири уговора продужавала њихово трајање (пословни простори под редним бројем 3, 8, 9. и 12, у табели 7). У тим случајевима примењена је непосредна погодба, када купац који је уредно измиривао обавезу плаћања закупнине тражи продужење уговора о закупу.⁵⁵ Међутим, на основу расположивих доказа, нисмо могли закључити да је непосредна погодба у тим случајевима била једино могуће решење, како то прописује Закон о јавној својини. Поред тога, у случају продужења трајања уговора о закупу пословног простора на адреси Краља Милана 2, Београд, који је закључен са закупцем „Задужбина“ доо Београд, нису испуњени ни услови предвиђени Уредбом о давању у закуп. Тачније, закупцу је одобрено продужење трајања уговора иако је у том тренутку имао дуговање у износу око 1,9 милиона динара, односно око пет месечних закупнина, што значи да није уредно измиривао своју обавезу по основу закупнине.

Када је у питању давање у закуп пословног простора на адреси Краља Милана 2, Београд, спроведен је поступак прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања за пословни простор укупне површине 323,51 m². По том основу, почетком 2018. године закључен је уговор о закупу тог пословног простора са закупцем „Задужбина“ доо Београд. Крајем 2021. године, купац се обратио РДИ са захтевом да додатно узме у закуп пословни простор површине 230 m², који се налази на истој адреси у сутерену другог објекта. РДИ је одобрила овај захтев, односно закупцу је дат у закуп додатни пословни простор, по основу чега је у 2022. години закључен анекс уговора. За додатни пословни простор није спроведено прикупљање писмених понуда путем јавног оглашавања, већ је примењена непосредна погодба јер је простор био руиниран и неупотребљив без нужне адаптације, како наводе представници РДИ. Међутим, према Уредби о давању у закуп, овај случај није предвиђен као изузетак у ком би се применила непосредна погодба. Такође, на основу расположивих доказа, нисмо могли закључити да је непосредна погодба била једино могуће решење, како то прописује Закон о јавној својини.

Када је у питању закуп пословног простора на адреси Булевар војводе Мишића 25-27, Београд, према одлуци Владе РС, 2007. године је непосредном погодбом закључен уговор са закупцем „FARMALOGIST“ доо Београд, на неодређено време. Затим је 2023. године извршена замена закупца, на чије место је ступила „ERGO pharma“ доо Београд. Замена закупца је извршена путем непосредне погодбе, када купац тражи да се за закупца одреди друго правно лице јер оба правна лица имају истог оснивача.⁵⁶ Међутим, и у овом случају, на основу

⁵³ Сазив Народне скупштине РС од 3. јуна 2016. године.

⁵⁴ Члан 12, став 7 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда („Службени гласник РС“, бр. 16/18).

⁵⁵ Члан 10, став 1, тачка 5 Уредбе о давању у закуп.

⁵⁶ Члан 10, став 1, тачка 3 Уредбе о давању у закуп.



расположивих доказа, не можемо закључити да је непосредна погодба била једино могуће решење, како то прописује Закон о јавној својини.

На основу изнетих примера, видимо да се непосредна погодба често користи приликом давања у закуп пословног простора у државној својини, чак и када то није једино могуће решење, како то прописује Закон о јавној својини. У суштини, РДИ није обезбедила да се приликом давања у закуп пословног простора у својини РС превасходно примењује поступак јавног надметања или прикупљања писмених понуда, који представљају повољније поступке по закуподавца, тј. Републику Србију. Њиховом применом, односно изласком на тржиште, може се уговорити виша закупнина од почетно утврђене, што смо видели да је био случај и на конкретним примерима. Када је у питању непосредна погодба, висина закупнине је углавном уговорена на нивоу почетне, која је утврђена на основу општих аката ЈЛС (према локацији простора), односно процене пореског органа, лиценцираног проценитеља или вештака, уколико акт није донет.

Непосредна погодба јесте једноставнији и бржи поступак давања у закуп пословног простора у својини РС од поступка јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда. Ово је посебно изражено код продужавања трајања постојећих уговора о закупу јер закупац, који уредно измирује своје обавезе по основу закупнине, наставља да буде у закупу тог пословног простора. Међутим, поступци јавног надметања или прикупљања писмених понуда повољнији су за закуподавца, тј. за Републику Србију, у односу на непосредну погодбу јер се може остварити виша закупнина од почетно утврђене. Такође, Закон о јавној својини је изричит да се непосредна погодба може користити изузетно, уколико је то у конкретном случају једино могуће решење.



Препоручујемо РДИ да приликом давања у закуп пословног простора у својини РС примењује непосредну погодбу само изузетно, односно да предност даје поступку јавног надметања или поступку прикупљања писмених понуда.



Налаз 1.3. РДИ не користи право да сваке године увећа висину закупнине пословног простора у државној својини, имајући у виду тржишну висину закупнине утврђену општим актима јединица локалне самоуправе



У складу са Уредбом о давању у закуп, закуподавац има право да сваке године увећа закупнину утврђену уговором о закупу пословног простора у државној својини, имајући у виду тржишну висину закупнине утврђену на основу општих аката ЈЛС, којима се уређује закупнина за пословни простор. РДИ није вршила усклађивање закупнине код десет од 14 анализираних уговора о закупу пословног простора у својини РС. То је довело до тога да фактурисана висина закупнине, у периоду од 2021. до 2024. године, буде испод минимално прописане, која је утврђена општим актом Града Београда. Такође, наведено је имало за последицу ниже приходе у буџету Републике Србије по основу давања у закуп пословног простора у својини РС.

Пословни простор у својини РС даје се у закуп ради стицања прихода, полазећи од процењене тржишне висине закупнине утврђене на основу општих аката ЈЛС (општина, градова и Града Београда) којима се уређује закупнина за пословни простор, а према локацији пословног простора, како у погледу утврђивања почетне висине закупнине, тако и у погледу разврставања локација по зонама и делатностима. У случају да није донет општи акт ЈЛС, процену тржишне висине закупнине утврђује надлежни порески орган, лиценцирани проценитељ, односно вештак. Након закључења уговора о закупу пословног простора у државној својини, закуподавац задржава право да сваке године увећа закупнину утврђену уговором имајући у виду тржишну висину, одређену на претходно описани начин.⁵⁷ Код давања у закуп пословног простора у својини РС закуподавац је Република Србија, коју заступа РДИ. Сходно томе, очекивали смо да РДИ користи наведено право, односно да сваке године увећава закупнину утврђену уговором имајући у виду тржишну висину закупнине.

Поређења ради, усклађивање закупнине предвиђено је и одлуком Града Београда, којом се уређује висина закупнине за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд. Висина закупнине, постигнута на јавном надметању, односно у поступку прикупљања писмених понуда, уколико је виша од закупнине из одлуке, задржава утврђени износ, док висина из одлуке не достигне висину те закупнине, након чега она прати свако наредно усклађивање закупнина.⁵⁸ Притом, око половине јединица пословног простора у својини РС којим управља РДИ налази се на територији Града Београда, према подацима из Регистра непокретности, закључно са 31. децембром 2023. године.

Детаљном анализом је обухваћено 14 уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС којим управља РДИ, код којих је испитивано да ли РДИ користи право да сваке године увећа закупнину утврђену уговором имајући у виду тржишну висину закупнине. Провера усклађивања закупнине је вршена за период од јануара 2021. до јануара 2024. године. На основу анализираних података, утврдили смо да РДИ код десет уговора о закупу није користила право усклађивања закупнине у посматраном периоду (пословни простори под редним бројем 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13. и 14, у табели 8). Са друге стране, код три уговора о закупу РДИ је вршила усклађивање закупнине (пословни простори под редним бројем 1, 10. и 12, у табели 8), док у случају закупа пословног простора на адреси Сање Живановића 26, Београд, који је дат у закуп закупу „ALStone“ доо Београд, није било потребе за усклађивањем јер је уговорена висина закупнине у посматраном периоду била изнад минималне висине коју је Град Београд прописао.

⁵⁷ Члан 12 Уредбе о давању у закуп.

⁵⁸ Члан 10 Одлуке о утврђивању закупнина за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, односно на коме Град Београд има посебна својинска овлашћења („Службени гласник РС“, бр. 114/16, 67/17, 64/18, 109/18, 114/19, 89/20, 9/21, 101/21, 108/22 и 97/23).



Код три уговора о закупу где је вршено усклађивање закупнине, РДИ је сваког месеца усклађивала висину закупнине са индексом потрошачких цена у Републици Србији. У ова три случаја, наведени начин усклађивања закупнине био је предвиђен уговором о закупу. Међутим, примењени начин усклађивања закупнине се разликује од начина који је предвиђен Уредбом о давању у закуп, али може бити прихватљив јер тако утврђена висина закупнине није била нижа од минимално прописане од стране Града Београда, у посматраном периоду. Посебно, може бити прихватљив код усклађивања закупнине за пословни простор који се налази на територији ЈЛС које нису донеле општи акт којим се уређује закупнина за пословни простор или то не чине сваке године.

Табела 8. Провера усклађивања закупнине за одабране јединице пословног простора у својини РС којима управља РДИ и које су дате у закуп, у периоду од јануара 2021. до јануара 2024. године

Редни број	Адреса пословног простора	Закупац пословног простора	Површина у закупу (у m ²)	Датум уговора	Усклађивање закупнине
1.	Булевар војводе Мишића 25-27, Београд	ERGO pharma доо Београд	202,00	03.07.2008.	ДА
2.	Вука Караџића 14, Београд	Конзорцијум INDEX CENTAR доо Београд и INDEX GROUP доо Београд	334,00	02.08.2017.	НЕ
3.	Кеј ослобођења 29, Београд	Удружење Шумадија – Земун, Београд	400,00	12.04.2017.	НЕ
4.	Кнеза Милоша 82, Београд	247 HUB доо Београд	348,95	06.05.2022.	НЕ
5.	Кнеза Милоша 82, Београд	BIT TECHNOLOGY доо Београд	257,50	06.05.2022.	НЕ
6.	Кнеза Милоша 82, Београд	TRUST DIGITAL доо Београд	151,89	06.05.2022.	НЕ
7.	Кнеза Милоша 82, Београд	Удружење Институт за јавну политику, Београд	960,66	06.05.2022.	НЕ
8.	Краља Милана 2, Београд	Задужбина доо Београд	553,51	22.01.2018.	НЕ
9.	Краљице Наталије 38-40, Београд	CERAM доо Београд	592,73	24.03.2010.	НЕ
10.	Обилићев венац 2, Београд	Фондација Фонд Б92, Београд	447,00	01.12.2021.	ДА
11.	Сање Живановића 26, Београд	ALStone доо Београд	586,39	27.09.2022.	ДА
12.	Страхињића Бана 47, Београд	Народна сељачка странка, Инђија	72,36	18.05.2018.	ДА
13.	Теразије 34, Београд	KIMI TRADE доо Београд	547,00	11.09.2023.	НЕ
14.	Теразије 34, Београд	Високошколска установа Академија за хумани развој, Београд	489,95	26.12.2022.	НЕ

Када посматрамо десет уговора о закупу код којих РДИ није користила право усклађивања висине закупнине, одсуство усклађивања закупнине је довело до тога да висина закупнине у посматраном периоду буде испод минимално прописане, која је утврђена општим актом ЈЛС, односно одлуком Града Београда. Такође, наведено је имало за последицу ниже приходе у буџету Републике Србије по том основу.

Последице неусклађивања закупнине описаћемо на примеру пословног простора на адреси Краљице Наталије 38-40, Београд, укупне површине 592,73 m², који је дат у закуп 2010. године закупцу „CERAM“ доо Београд, уз обавезу да плаћа укупну месечну закупнину у износу од 3.415,00 евра, у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије (у даљем тексту: НБС) на дан фактурисања. Овом закупцу је 2015. године одобрено умањење закупнине од 10%, односно утврђена је месечна закупнина у износу од 3.073,50 евра.⁵⁹ С обзиром на то да РДИ није вршила усклађивање закупнине, закупцу је за јануар 2024. године фактурисан закуп наведеног пословног простора у износу од 360.133,00 динара. Међутим, да је вршено усклађивање закупнине, узимајући у обзир минималну висину закупнине коју је прописао Град

⁵⁹ Умањење закупнине од 10% је одобрено у складу са чланом 12, став 6 Уредбе о давању у закуп.



Београд за ову врсту пословног простора на наведеној локацији, закуп је требало да буде фактурисан у износу од 621.477,41 динара. Овај уговор о закупу је закључен путем непосредне погодбе, у складу са закључком Владе РС из 2007. године. Притом, наведеним закључком РДИ је била задужена да преиспита закупнину уговорену важећим уговорима о закупу, имајући у виду тржишне цене закупнине за пословне просторе на одређеној локацији. Поред тога, са овим закупцем је у три наврата закључиван анекс уговора о закупу, први пут 2015. године када је одобрено умањење закупнине од 10%, други пут 2016. године када је одобрено продужење трајања уговора за седам година и трећи пут 2023. године када је одобрено продужење трајања уговора за десет година. РДИ није искористила прилику да, у тренутку закључивања анекса уговора, преиспита висину закупнине и изврши њено усклађивање, имајући у виду тржишне цене закупнине за пословне просторе на одређеној локацији.

Табела 9. Поређење фактурисане и очекиване закупнине за пословни простор на адреси Краљице Наталије 38-40, Београд, који је дат у закуп закупу „СЕРАМ“ доо Београд, за одабране месеце (у динарима)

ОБРАЧУН МЕСЕЧНЕ ЗАКУПНИНЕ	јануар 2021.	јануар 2022.	јануар 2023.	јануар 2024.
Фактурисана закупнина укупно	361.383,00	361.389,00	360.590,00	360.133,00
Површина локала у m ²	592,73	592,73	592,73	592,73
Минимална закупнина локала у дин/m ² за I зону ⁶⁰	932,00	995,00	1.076,00	1.165,00
Минимална закупнина укупно	552.424,36	589.766,35	637.777,48	690.530,45
Уговорено умањење од 10%	55.242,44	58.976,64	63.777,75	69.053,05
Очекивана закупнина укупно	497.181,92	530.789,72	573.999,73	621.477,41

Последице неусклађивања закупнине можемо видети и на примеру пословног простора на адреси Вука Караџића 14, Београд, укупне површине 334 m² (од чега се 180 m² односи на локал, а 154 m² на подрум), који је дат у закуп 2017. године конзорцијуму „INDEX CENTAR“ доо Београд и „INDEX GROUP“ доо Београд, уз обавезу плаћања укупне месечне закупнине у износу од 2.487,36 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. С обзиром на то да РДИ није вршила усклађивање закупнине, за јануар 2024. године фактурисан је закуп наведеног пословног простора у износу од 291.453,17 динара. Међутим, да је вршено усклађивање закупнине, узимајући у обзир минималну висину закупнине коју је прописао Град Београд за ову врсту пословног простора на наведеној локацији, закуп је требало да буде фактурисан у износу од 394.752,00 динара. У овом случају, узета је у обзир погодност за закупца, која је предвиђена одлуком Града Београда, да се за помоћни пословни простор у нивоу подрума, који се користи у функцији обављања делатности у пословном простору, обрачуна закупнина у износу од 50% од износа закупнине пословног простора – локала.⁶¹ Међутим, није узето у обзир да је истом одлуком Града Београда предвиђено усклађивање закупнине,⁶² што је у интересу закуподавца, односно Републике Србије.

⁶⁰ Према тренутно важећим одлукама о утврђивању закупнине за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, односно на коме Град Београд има посебна својинска овлашћења, за пословни простор – локал у I зони, којој припада наведена локација.

⁶¹ Члан 5, став 2 Одлуке о утврђивању закупнине за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, односно на коме Град Београд има посебна својинска овлашћења.

⁶² Члан 10 Одлуке о утврђивању закупнине за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, односно на коме Град Београд има посебна својинска овлашћења.



Табела 10. Поређење фактурисане и очекиване закупнине за пословни простор на адреси Вука Караџића 14, Београд, који је дат у закуп конзорцијуму „INDEX CENTAR“ доо Београд и „INDEX GROUP“ доо Београд, за одабране месеце (у динарима)

ОБРАЧУН МЕСЕЧНЕ ЗАКУПНИНЕ	јануар 2021.	јануар 2022.	јануар 2023.	јануар 2024.
Фактурисана закупнина укупно	292.464,29	292.469,01	291.823,04	291.453,17
Површина локала у m ²	180,00	180,00	180,00	180,00
Минимална закупнина локала у дин/m ² за екстра зону ⁶³	1.228,00	1.312,00	1.418,00	1.536,00
Површина подрума у m ²	154,00	154,00	154,00	154,00
Минимална закупнина подрума у дин/m ² за екстра зону	614,00	656,00	709,00	768,00
Очекивана закупнина укупно	315.596,00	337.184,00	364.426,00	394.752,00

Још један пример на коме можемо видети последице неусклађивања закупнине јесте пословни простор на адреси Кеј ослобођења 29, Београд, укупне површине 400 m² (од чега се 202 m² односи на канцеларије, а 198 m² на магацин), који је дат у закуп 2017. године удружењу „Шумадија – Земун“, уз обавезу плаћања укупне месечне закупнине у износу од 448,40 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. Наведени износ закупнине укључује и умањење од 80%, које је одобрено удружењу јер је регистровано за обављање хуманитарних активности и заштиту људских и мањинских права.⁶⁴ С обзиром на то да РДИ није вршила усклађивање закупнине, удружењу је за јануар 2024. године фактурисан закуп наведеног пословног простора у износу од 52.541,00 динара. Међутим, да је вршено усклађивање закупнине, узимајући у обзир минималну висину закупнине коју је прописао Град Београд за ову врсту пословног простора на наведеној локацији, закуп је требало да буде фактурисан у износу од 73.805,20 динара. Са овим закупцем у 2022. години закључен је анекс уговора о закупу, када му је одобрено продужење трајања уговора за пет година. Преиспитивање закупнине би требало вршити сваке године и по потреби њено усклађивање. Међутим, РДИ то није учинила ни у тренутку закључења анекса.

Табела 11. Поређење фактурисане и очекиване закупнине за пословни простор на адреси Кеј ослобођења 29, Београд, који је дат у закуп удружењу „Шумадија – Земун“, за одабране месеце (у динарима)

ОБРАЧУН МЕСЕЧНЕ ЗАКУПНИНЕ	јануар 2021.	јануар 2022.	јануар 2023.	јануар 2024.
Фактурисана закупнина укупно	52.723,00	52.724,00	52.607,00	52.541,00
Површина канцеларија у m ²	202,00	202,00	202,00	202,00
Минимална закупнина канцеларија у дин/m ² за I зону ⁶⁵	664,00	709,00	766,00	830,00
Површина магацина у m ²	198,00	198,00	198,00	198,00
Минимална закупнина магацина у дин/m ² за I зону ⁶⁶	814,00	869,00	939,00	1.017,00
Минимална закупнина укупно	295.300,00	315.280,00	340.654,00	369.026,00
Уговорено умањење од 80%	236.240,00	252.224,00	272.523,20	295.220,80
Очекивана закупнина укупно	59.060,00	63.056,00	68.130,80	73.805,20

⁶³ Према тренутно важећим одлукама о утврђивању закупнине за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, односно на коме Град Београд има посебна својинска овлашћења, за пословни простор – локали у екстра зони, којој припада наведена локација.

⁶⁴ Члан 12, став 7 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда („Службени гласник РС“, бр. 16/18).

⁶⁵ Према тренутно важећим одлукама о утврђивању закупнине за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, односно на коме Град Београд има посебна својинска овлашћења, за пословни простор – канцеларије у I зони, којој припада наведена локација.

⁶⁶ Према тренутно важећим одлукама о утврђивању закупнине за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, односно на коме Град Београд има посебна својинска овлашћења, за пословни простор – магацини у I зони, којој припада наведена локација.



На потребу усклађивања висине закупнине РДИ је указало и Министарство одбране. То је учинило на примеру пословног простора на адреси Хумска 22, Београд, укупне површине 2.062,88 m², који је дат у закуп 2013. године закупцу „PRIMA INTERNATIONAL SCHOOL“ доо Београд. Поступак давања у закуп овог пословног простора спровело је Министарство одбране, као носилац права коришћења, док реализацију уговора о закупу спроводи РДИ у име носиоца права својине, односно Републике Србије. Министарство одбране је 2019. године упутило допис РДИ, где је указало да је потребно обезбедити правилно уговарање у погледу месечне висине закупнине по метру квадратном, у складу са важећом одлуком Града Београда, којом се уређује висина закупнине за пословни простор. Такође, у допису је указало да се закупцу „PRIMA INTERNATIONAL SCHOOL“ доо Београд све време, односно од закључења уговора па до 2019. године (укључујући и 2019. годину), уговорна обавеза обрачунавала и наплаћивала у износу од 3,55 евра по метру квадратном, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. Поред тога, указало је да је Град Београд донео одлуку за 2019. годину, по којој минимална висина закупнине за просторије у којима се обављају образовне делатности износи 584,00 дин/m². Поређења ради, за овај пословни простор, РДИ је у јануару 2019. године фактурисала месечну закупнину у износу 866.667,88 динара, а да је вршено усклађивање закупнина је требало да износи 1.204.721,92 динара. Након дописа Министарства одбране, у априлу 2020. године РДИ је извршила усклађивање закупнине и у сваком наредном месецу је вршила усклађивање закупнине са индексом потрошачких цена у Републици Србији. Међутим, приликом првог усклађивања у априлу 2020. године, користила је минималну висину закупнине коју је Град Београд прописао за 2019. годину, за простор за обављање образовне делатности – учионице у I зони у износу од 584,00 дин/m², уместо минималне висине закупнине за 2020. годину која је износила 596,00 дин/m².



Препоручујемо РДИ да, током трајања уговора о закупу пословног простора у својини РС, обезбеди да закупнина не буде нижа од тржишне висине закупнине која је утврђена општим актима јединица локалне самоуправе.

Налаз 1.4. РДИ не контролише у довољној мери коришћење пословног простора у државној својини датог у закуп, као ни испуњење услова за умањење закупнине током трајања закупа



У уговорима о закупу пословног простора у својини РС, предвиђено је да купац пословни простор може користити само за уговорену намену, као и да нема право да пословни простор или његове делове даје у подзакуп. Такође, у уговорима могу бити предвиђена одређена умањења закупнине, у складу са важећим прописима. Контролу коришћења пословног простора, као и испуњености услова за умањење закупнине, врши РДИ. Код четири од 14 одабраних уговора о закупу, који су били предмет детаљне анализе, утврдили смо да постоји значајан ризик од тога да закупци не испуњавају услове за умањење закупнине и/или да пословни простор не користе у складу са уговореном наменом. У периоду од 2021. до 2023. године, РДИ није спроводила потребне контроле код тих купаца услед недостатка кадровских капацитета. Посебно су ризични уговори у којима је предвиђено умањење закупнине јер када услови нису испуњени, а умањење закупнине је одобрено, то доводи до нижих прихода у буџету РС.

Када се у закуп даје пословни простор у својини РС, уговоре о закупу закључује РДИ, у име закуподавца, тј. Републике Србије. Уговорима о закупу уређују се права и обавезе закуподавца и закупца, притом је већина права и обавеза уговорена на исти или сличан начин. Уговорима о закупу, између осталог, предвиђено је да купац пословни простор може



користити само за уговорену намену, односно да га не може користити за друге сврхе. Такође, предвиђена је обавеза закупца да омогући закуподавцу приступ пословном простору, ради контроле његовог коришћења. Поред тога, уговорима је предвиђено да купац нема право да пословни простор или његове делове даје у подзакуп. Давање у подзакуп пословног простора у државној својини је забрањено и Законом о јавној својини.⁶⁷ Уговорима о закупу могу се предвидети и одређена умањења закупнине, у складу са Законом о јавној својини и Уредбом о давању у закуп, која по захтеву закупца одобрава РДИ. Сходно наведеном, очекивали смо да РДИ контролише на који начин купац користи пословни простор, као и да контролише испуњеност услова за умањење закупнине.

Анализирајући одабране студије случаја, односно 14 одабраних уговора о давању у закуп пословног простора у својини РС којим управља РДИ, утврдили смо да је код четири одобрено одређено умањење закупнине. Уговори у којима је одобрено одређено умањење закупнине посебно су ризични. Уколико купац не испуњава услове за умањење закупнине, а умањење закупнине му је одобрено, то ће довести до нижих прихода у буџету РС по основу давања у закуп пословног простора у државној својини. Сходно томе, у фокусу нашег даљег испитивања била је испуњеност услова за одобравање и коришћење умањења закупнине код четири уговора о закупу.

Табела 12. Одобрена умањења закупнине код одабраних уговора о закупу пословног простора у својини РС којим управља РДИ

Редни број	Адреса пословног простора	Закупац пословног простора	Површина у закупу (у m ²)	Датум уговора	Умањење закупнине
1.	Булевар војводе Мишића 25-27, Београд	ERGO pharma доо Београд	202,00	03.07.2008.	НЕ
2.	Вука Караџића 14, Београд	Конзорцијум INDEX CENTAR доо Београд и INDEX GROUP доо Београд	334,00	02.08.2017.	НЕ
3.	Кеј ослобођења 29, Београд	Удружење Шумадија – Земун, Београд	400,00	12.04.2017.	80%
4.	Кнеза Милоша 82, Београд	247 HUB доо Београд	348,95	06.05.2022.	НЕ
5.	Кнеза Милоша 82, Београд	BIT TECHNOLOGY доо Београд	257,50	06.05.2022.	НЕ
6.	Кнеза Милоша 82, Београд	TRUST DIGITAL доо Београд	151,89	06.05.2022.	НЕ
7.	Кнеза Милоша 82, Београд	Удружење Институт за јавну политику, Београд	960,66	06.05.2022.	НЕ
8.	Краља Милана 2, Београд	Задужбина доо Београд	553,51	22.01.2018.	НЕ
9.	Краљице Наталије 38-40, Београд	CERAM доо Београд	592,73	24.03.2010.	10%
10.	Обилићев венац 2, Београд	Фондација Фонд Б92, Београд	447,00	01.12.2021.	80%
11.	Сање Живановића 26, Београд	ALStone доо Београд	586,39	27.09.2022.	НЕ
12.	Страхињића Бана 47, Београд	Народна сељачка странка, Инђија	72,36	18.05.2018.	80%
13.	Теразије 34, Београд	KIMI TRADE доо Београд	547,00	11.09.2023.	НЕ
14.	Теразије 34, Београд	Високошколска установа Академија за хумани развој, Београд	489,95	26.12.2022.	НЕ

Пословни простор на адреси Краљице Наталије 38-40, Београд, дат је у закуп 2010. године закупцу „CERAM“ доо Београд, уз обавезу да плаћа укупну месечну закупнину у износу од 3.415,00 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. Уговорен је период закупа до 16. јула 2017. године, који је продужен 2016. године за седам година, као и 2023. године за још десет година. Овом закупцу је крајем септембра 2015. године одобрено умањење закупнине од 10%, односно утврђена је месечна закупнина у износу од 3.073,50 евра. Умањење закупнине је одобрено, у складу са Уредбом о давању у закуп, када купац обавезу плаћања закупнине измирује у року утврђеном уговором о закупу, након

⁶⁷ Члан 34, став 3 Закона о јавној својини.



протека половине уговореног периода закупа.⁶⁸ Према закљученом уговору, купац је дужан да закупнину плаћа уредно и благовремено и то до петог дана у месецу за текући месец, чак и без испостављања рачуна од стране куподавца. Увидом у финансијску картицу РДИ за овог купца, утврдили смо да у тренутку одобрења умањења закупнине купац није имао дуговања по основу закупнине. Међутим, утврдили смо и да је у септембру 2015. године, непосредно пре одобрења умањења закупнине, уплатио три закупнине (за јул, август и септембар 2015. године). Сходно томе, можемо закључити да купац није уредно измиривао обавезу по основу закупнине како је то предвиђено уговором о закупу. Поред тога, у децембру 2020. године, РДИ је купцу слала опомену за плаћање неизмирених обавеза по основу закупнине, по којој купац није поступио у предвиђеном року. У посматраном периоду од 2021. до 2023. године, купцу је све време одобравано умањење закупнине од 10%. Такође, увидом у финансијску картицу купца, утврдили смо да купац, у посматраном периоду, није измиривао обавезу по основу закупнине како је то предвиђено уговором о закупу. Дуговање овог купца, закључно са 31. децембром 2023. године, износило је 1.079.603,00 динара, што чине три месечне закупнине. Након почетног одобрења умањења закупнине, РДИ није преиспитивала испуњеност услова за одобрено умањење закупнине од 10%.

Општи акт Града Београда, којим се уређује висина закупнине за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, представља полазну основу при утврђивању почетне висине закупнине приликом давања у закуп пословног простора у државној својини, који се налази на територији Града Београда. Такође, представља и основу за усклађивање висине закупнине током трајања уговора о закупу. Овим актом предвиђено је умањење закупнине у износу од 10% у наредном месецу, за купце пословног простора који обавезу плаћања закупнине извршавају у року, односно до валуте у рачуну за текући месец, и под условом да немају неизмирених дуговања по основу закупа пословног простора.⁶⁹ Видимо да умањење закупнине важи само за наредни месец, уколико купац уредно измирује своје обавезе по основу закупа пословног простора.

Пословни простор на адреси Кеј ослобођења 29, Београд, дат је у закуп 2017. године удружењу „Шумадија – Земун“, уз обавезу плаћања укупне месечне закупнине у износу од 448,40 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. Наведени износ закупнине укључује и умањење од 80%, које је одобрено удружењу јер је регистровано за обављање хуманитарних активности и заштиту људских и мањинских права.⁷⁰ Уговорен је период закупа од пет година, који је 2022. године продужен за још пет година. Такође, пословни простор је дат у закуп за потребе обављања регистроване делатности и за друге сврхе се не може користити. Провером јавно доступних података АПР, утврдили смо да је ово удружење заиста основано са циљем промовисања хуманитарних вредности, људских права и демократског друштва. Поред тога, утврдили смо да је основано 20. јануара 2017. године, односно око три месеца пре закључења уговора о закупу, који је закључен 12. априла 2017. године. Притом, уговор о закупу је закључен путем непосредне погодбе, на основу захтева удружења, који је поднет 21. фебруара 2017. године. Претрагом на интернету, нисмо пронашли јавно доступне податке о активностима овог удружења. На основу увида у финансијске извештаја овог удружења за 2021, 2022. и 2023. годину, који су доступни на интернет страници АПР, утврдили смо да се око три четвртине укупних расхода удружења односи на трошкове закупнине, који се скоро у целости односе на закуп наведеног пословног простора. Сходно томе, постоји значајан ризик од тога да ово удружење не испуњава услове по основу којих му је одобрено умањење

⁶⁸ Члан 12, став 6 Уредбе о давању у закуп.

⁶⁹ Члан 12 Одлуке о утврђивању закупнина за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, односно на коме Град Београд има посебна својинска овлашћења.

⁷⁰ Члан 12, став 7 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда („Службени гласник РС“, бр. 16/18).



закупнине, као и да пословни простор не користи за обављање регистроване делатности како је то предвиђено уговором о закупу. Након примопредаје пословног простора удружењу, РДИ није вршила проверу да ли удружење испуњава услове за одобрено умањење закупнине од 80%, као ни проверу за које намене користи наведени пословни простор. Према наводима представника РДИ, услед недостатка кадровских капацитета, теренску контролу коришћења пословног простора који је дат у закуп врше углавном по потреби и на основу пријава.

Пословни простор на адреси Обилићев венац 2, Београд, дат је у закуп 2021. године фондацији „Фонд Б92“, уз обавезу плаћања укупне месечне закупнине у износу од 75.006,60 динара, која ће се усклађивати месечно са индексом потрошачких цена у РС. Наведени износ закупнине укључује и умањење од 80%, које је одобрено фондацији јер је регистрована за обављање хуманитарних активности и заштиту људских и мањинских права.⁷¹ Уговорен је период закупа од пет година. Такође, пословни простор је дат у закуп за потребе канцеларијске делатности и за друге сврхе се не може користити. Провером јавно доступних података АПР, утврдили смо да је ова фондација заиста основана са циљем заштите и унапређења хуманитарних активности, културе и јавног информисања, људских, грађанских и мањинских права. Такође, посетили смо интернет страницу фондације⁷², на којој су објављене информације о хуманитарним и другим активностима фондације. У овом случају, знатно је нижи ризик од тога да ова фондација не обавља делатности по основу којих јој је одобрено умањење закупнине, као и да пословни простор не користи за обављање канцеларијске делатности како је то предвиђено уговором о закупу.

Пословни простор на адреси Страхињића Бана 47, Београд, дат је у закуп 2018. године Народној сељачкој странци, уз обавезу плаћања укупне месечне закупнине у износу од 10.694,80 динара, која ће се усклађивати месечно са индексом потрошачких цена у РС. Наведени износ закупнине укључује и умањење од 80%, које је одобрено јер је у питању парламентарна политичка странка.⁷³ Уговорен је период закупа од пет година, који је 2023. године продужен за још пет година. Такође, пословни простор је дат у закуп за потребе канцеларијске делатности и за друге сврхе се не може користити. Увидом у јавно доступне податке Народне скупштине РС, утврдили смо да је Народна сељачка странка у тренутку закључења уговора о закупу заиста била парламентарна политичка странка. У тренутку закључења уговора о закупу, Народну скупштину РС је чинио сазив од 3. јуна 2016. године.⁷⁴ Међутим, према сазиву Народне скупштине РС од 1. августа 2022. године, Народна сељачка странка није била парламентарна политичка странка.⁷⁵ Сходно томе, овај купац није све време трајања уговора о закупу испуњавао услове за одобрено умањење закупнине. У посматраном периоду од 2021. до 2023. године, РДИ није вршила проверу да ли политичка странка испуњава услове за одобрено умањење закупнине од 80%.

На претходно описаним примерима, видимо колико је важно да РДИ након одобреног умањења закупнине, односно током трајања уговора о закупу, врши контролу испуњености услова за умањење закупнине. Када купац престане да испуњава услове за умањење закупнине, тада би требало престати са умањењем закупнине, односно требало би закупнину фактурисати и наплаћивати у пуном износу. Такође, једнако важна је и контрола коришћења пословног простора од стране купца јер није дозвољено давање пословног простора у подзакуп. Поред

⁷¹ Члан 12, став 7 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда („Службени гласник РС“, бр. 16/18).

⁷² <http://fondb92.org/sr/naslovna.1.1.html>

⁷³ Члан 12, став 7 Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда („Службени гласник РС“, бр. 16/18).

⁷⁴ [Сазив Народне скупштине РС од 3. јуна 2016. године.](#)

⁷⁵ [Сазив Народне скупштине РС од 1. августа 2022. године.](#)



тога, закупач пословни простор може да користи само за уговорену намену, док га за друге сврхе не сме користити.

Пословни простор на адреси Сање Живановића 26, Београд, дат је у закуп 2019. године закупцу „ALStone“ доо Београд, уз обавезу плаћања укупне месечне закупнине у износу од 7.800,00 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. Притом, РДИ је у 2022. години ступила на место закуподавца, у име Републике Србије, по закључку Владе РС. Закуп пословног простора је уговорен до 31. децембра 2035. године. Такође, уговорено је да ће закупач пословни простор користити искључиво за смештај и становање својих запослених. На основу увида у финансијске извештаја овог закупца за 2021, 2022. и 2023. годину, који су доступни на интернет страници АПР, утврдили смо да закупач у 2022. и 2023. години није имао запослених. Према јавно доступним подацима АПР, привредно друштво „ALStone“ доо Београд је регистровано за изнајмљивање властитих или изнајмљених некретнина и управљање њима. Такође, увидом у финансијске извештаја овог закупца за 2021, 2022. и 2023. годину, утврдили смо да привредно друштво „ALStone“ доо Београд у 2023. години није имало властите некретнине. Сходно наведеном, постоји значајан ризик од тога да закупач не користи пословни простор за уговорену намену. Након што је ступила на место закуподавца, РДИ није вршила теренску контролу коришћења овог пословног простора. Према наводима представника РДИ, контрола није вршена јер је у питању закупач који уредно измирује своје обавезе по основу закупнине, а разлог је и недостатак кадровских капацитета.



Препоручујемо РДИ да редовно контролише испуњеност услова за умањење закупнине код уговора о закупу пословног простора у својини РС, код којих је одобрено умањење закупнине.

Налаз 1.5. Нису благовремено предузете мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у државној својини, што може имати за последицу да поједина потраживања по том основу не буду наплаћена



Пословни простор у својини РС даје се у закуп у циљу остваривања јавних прихода, који припадају буџету РС. РДИ је дужна да се стара о потпуној и правовременој уплати тих прихода у буџет РС. У периоду од 2021. до 2023. године, приметан је раст потраживања која су доспела на наплату по основу закупнина пословног простора у својини РС. Закључно са 31. децембром 2023. године, доспела потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС износила су око 175 милиона динара. Анализирали смо предузете мере наплате од стране РДИ код осам највећих дужника, чија дуговања у збиру чине преко половине свих доспелих потраживања. Утврдили смо да РДИ код тих дужника није благовремено предузимала неопходне мере наплате, што је довело до пораста доспелих а ненаплаћених потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС. Такође, наведено може имати за последицу да поједина потраживања по том основу не буду наплаћена, у целости или у неком делу.

Пословни простор у својини РС који се не користи може бити дат у закуп у циљу остваривања јавних прихода. Као што смо раније навели, тако остварени јавни приходи припадају буџету Републике Србије. Према Закону о буџетском систему⁷⁶, корисници средстава буџета РС у обавези су да обезбеде потпуну и правовремену уплату јавних прихода у буџет РС, самим тим и прихода од давања у закуп пословног простора у својини РС. Сходно томе, очекивали смо да РДИ предузима неопходне мере како би обезбедила да приходи од давања у закуп пословног простора у својини РС буду наплаћени правовремено и у потпуности.

⁷⁶ Члан 49 Закона о буџетском систему.



Према Закону о облигационим односима, потраживање по основу закупнине застарева за три године.⁷⁷ Застаревање се прекида када дужник призна дуг или подизањем тужбе против дужника.⁷⁸ Подизању тужбе, у циљу мирног решавања спора, претходи уручење опомене дужнику да измири доспела потраживања по основу закупнине. Притом, опомена не прекида застаревање јер за прекид застаревања није довољно да поверилац позове дужника писмено или усмено да обавезу испуни.⁷⁹ Према интерној процедури РДИ, предвиђено је да се опомене за неплаћене закупнине припремају на месечном нивоу. Сходно томе, очекивали смо да РДИ уредно шаље опомене за неплаћене закупнине по основу закупа пословног простора у својини РС. Такође, уколико дужник не поступи по опомени, очекивали смо да РДИ благовремено упућује захтев Државном правобранилаштву за подизање тужбе против дужника.

Уговорима о закупу пословног простора у својини РС ближе су уређени начин и рокови плаћања закупнине. Код већине уговора о закупу то је уређено на исти или сличан начин. Углавном је предвиђено да се закупнина плаћа једном месечно до одређеног дана у месецу за текући или претходни месец. Поред тога, предвиђено је да у случају доцње закупац плаћа и затезну камату. Такође, предвиђено је да уговор престаје да важи једностраним раскидом од стране закуподавца, између осталог, ако закупац не плати доспелу закупнину најкасније у року од 15 дана, пошто га закуподавац позове на плаћање, а позивом на плаћање сматра се достава опомене са рачуном и обрачунатом каматом.

Према подацима РДИ, у периоду од 2021. до 2023. године, приметан је раст укупних потраживања која су доспела на наплату по основу закупнина пословног простора у својини РС. Доспела потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС на 31. децембар 2021. године износила су око 166 милиона динара, док су на 31. децембар 2022. године била нешто већа, односно износила су око 169 милиона динара, а закључно са 31. децембром 2023. године износила су око 175 милиона динара. У овом делу извештаја, фокус је био на анализи да ли РДИ правовремено предузима мере наплате потраживања по основу закупнина пословног простора у државној својини. Полазна тачка у анализи била је спецификација доспелих дуговања по основу закупнина за све закупце пословног простора у својини РС, закључно са 31. децембром 2023. године. За даљу анализу одабрани су закупци са највећим доспелим дуговањима по основу закупнина. Одабрано је првих осам купаца, чија дуговања у збиру чине преко половине свих доспелих потраживања по основу закупнина. Притом, дуговања обухватају искључиво закупнине, односно не укључују друга дуговања по основу закупа која могу настати услед неизмирених обавеза за утрошену електричну енергију, пружене комуналне услуге и слично.

Табела 13. Преглед доспелих дуговања по основу закупнина за осам одабраних купаца пословног простора у својини РС, са стањем на 31. децембар 2021, 2022. и 2023. године (у милионима динара)

Закупац пословног простора у својини РС	Дуговање на 31. 12. 2021.	Дуговање на 31. 12. 2022.	Дуговање на 31. 12. 2023.
WOOD FEEL доо Београд	13,55	17,06	20,92
NEO-MAG доо Ниш	12,91	13,50	15,36
SPES AGRO GROUP доо Београд	14,65	14,65	14,65
САМОСТАЛНА УГОСТИТЕЉСКА РАДЊА СТАРА ЦАРИНАРНИЦА ДЕЈАН ДАШИЋ ПРЕДУЗЕТНИК, Београд	7,65	13,15	9,72
TEAM SYSTEM HALL доо Београд	14,20	9,48	9,48
ANKER доо Београд	5,13	6,58	8,93
MERIDIJAN-ŠPED доо Шид	3,97	8,77	7,06
Физичко лице Ж. Ш.	6,95	6,95	6,95

⁷⁷ Члан 375 Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89; „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93; „Службени лист СЦГ“, бр. 1/03 - Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 18/20).

⁷⁸ Члан 387 Закона о облигационим односима.

⁷⁹ Члан 391 Закона о облигационим односима.



Привредно друштво „WOOD FEEL“ доо Београд, у јуну 2018. године, уговорило је закуп пословног простора у својини РС на адреси Косовска 38, Куршумлија на пет година, укупне површине 3.879 m², уз обавезу плаћања месечне закупнине у износу 2.992,00 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. Уговором о закупу предвиђено је да купац плаћа закупнину до петог у месецу за претходни месец. Увидом у финансијску картицу РДИ за овог закупца, утврдили смо да купац није уредно измиривао обавезе по основу закупнине. Тачније, након новембра 2018. године, када је са закашњењем уплатио закупнине за јун и јул 2018. године, других уплата није било до септембра 2022. године, када је купац уплатио још три закупнине, што су биле последње уплате закључно са 31. децембром 2023. године. РДИ је прву опомену уручила у марту 2019. године, за шест неизмирених закупнина, које су доспеле за наплату. Купац је по пријему опомене требало да измири заостала дуговања у року од 15 дана, али то није учинио. С обзиром на то да купац није поступио по опомени, непосредно након тога РДИ је требало да покрене једнострани раскид уговора о закупу и упуту захтев Државном правобранилаштву за подизање тужбе против дужника. Међутим, РДИ је захтев Државном правобранилаштву упутила тек у јулу 2023. године, док је раскид уговора покренула тек у марту 2024. године. Притом, према подацима НБС, рачуни привредног друштва „WOOD FEEL“ доо Београд налазе се у блокади од 26. априла 2023. године.

Привредно друштво „НЕО-МАГ“ доо Ниш, у јулу 2016. године, уговорило је закуп пословног простора у својини РС на адреси IX бригаде 1, Ниш на неодређено време, укупне површине 245 m², уз обавезу плаћања месечне закупнине у износу 200.165,00 динара, која ће се сваког месеца усклађивати са индексом потрошачких цена у РС. Уговором о закупу предвиђено је да купац плаћа закупнину до петог у месецу за текући месец. Увидом у финансијску картицу РДИ за овог закупца, утврдили смо да купац није уредно измиривао обавезе по основу закупнине. Тачније, од почетка закупа, односно од јула 2016. године, купац није имао ниједну уплату закупнине до септембра 2021. године. РДИ је прву опомену уручила у децембру 2022. године, односно у тренутку када је купац имао око 70 неизмирених месечних закупнина. Купац је по пријему опомене требало да измири заостала дуговања у року од 15 дана, али то није учинио. РДИ је уговор раскинула у августу 2023. године. Међутим, привредно друштво „НЕО-МАГ“ доо Ниш наставило је неовлашћено да користи пословни простор. Тек у фебруару 2024. године, РДИ је упутила захтев Државном правобранилаштву за подизање тужбе против дужника. Према подацима НБС, рачуни привредног друштва „НЕО-МАГ“ доо Ниш налазе се у блокади од 20. септембра 2022. године.

Привредно друштво „SPES AGRO GROUP“ доо Београд, у октобру 2013. године, уговорило је закуп пословног простора у својини РС на адреси Светог Саве 11, Београд на неодређено време, укупне површине 144 m², уз обавезу плаћања месечне закупнине у износу 1.219,76 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. Поред закупнине, преузело је обавезу да измири дуг претходног закупца у износу око 11,1 милион динара, у 60 једнаких месечних рата, уз грејс период од годину дана. Уговором о закупу предвиђено је да купац плаћа закупнину до петог у месецу за текући месец. Увидом у финансијску картицу РДИ за овог закупца, утврдили смо да купац није уредно измиривао обавезе по основу закупнине, као ни обавезе по основу преузетог дуга. Тачније, већ у првој години закупа није уредно измиривао обавезе по основу закупнине, а од друге године закупа није уредно измиривао ни обавезе по основу преузетог дуга. РДИ је прву опомену уручила у јулу 2016. године, када су доспела дуговања по основу закупнина и преузетог дуга износила око 14,2 милиона динара. Купац је по пријему опомене требало да измири заостала дуговања у року од 15 дана, али то није учинио. РДИ је уговор раскинула у августу 2016. године. Међутим, привредно друштво „SPES AGRO GROUP“ доо Београд наставило је неовлашћено да користи пословни простор. Захтев Државном правобранилаштву за подизање тужбе против дужника РДИ је упутила тек у априлу 2017. године. Судски поступак је окончан у новембру 2022. године у



корист Републике Србије. Примопредаја пословног простора извршена је у септембру 2023. године. Међутим, дуговање привредног друштва није наплаћено, закључно са 31. децембром 2023. године. Притом, од 5. јула 2024. године привредно друштво „SPES AGRO GROUP“ доо Београд је обрисано из евиденције АПР и налази се у принудној ликвидацији.

У децембру 2020. године, СУР „СТАРА ЦАРИНАРНИЦА“ ДЕЈАН ДАШИЋ ПРЕДУЗЕТНИК из Београда уговорила је закуп пословног простора у својини РС на адреси Змај Јовина 26, Београд на пет година, укупне површине 303,69 m², уз обавезу плаћања месечне закупнине у износу 340.025,34 динара, која ће се сваког месеца усклађивати са индексом потрошачких цена у РС. Уговором о закупу предвиђено је да закупац плаћа закупнину до петог у месецу за претходни месец. Увидом у финансијску картицу РДИ за овог закупца, утврдили смо да закупац није уредно измиривао обавезе по основу закупнине. Тачније, закупац није имао ниједну уплату закупнине у периоду од 2020. до 2023. године. У наведеном периоду, РДИ није слала опомене закупцу. Међутим, у 2022. и 2023. години, закупац се обраћао РДИ са два захтева. Први захтев се односи на плаћање закупнине, где наводи да је све закупнине закључно са мајем 2021. године платио Граду Београду, за шта као доказ прилаже потврду Града Београда. Други захтев се односи на висину закупнине, где захтева да му се одреди цена закупа за прву зону, према општем акту Града Београда којим се уређује висина закупнине за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, а не за екстра зону јер пословни простор има два улаза, притом је главни улаз из улице која припада првој зони, а споредни улаз из улице која припада екстра зони. У новембру 2023. године, закључен је анекс уговора о закупу којим је одобрено умањење дуговања по основу закупнина, за закупнине које су плаћене Граду Београду, закључно са мајем 2021. године. Такође, наведеним анексом коригован је износ месечне закупнине за цео период закупа, односно утврђена је месечна закупнина у укупном износу од 281.658,72 динара. Међутим, према одлуци Града Београда пословни простор који се налази на углу две улице које су разврстане у различите зоне, а има улаз из обе улице, требало би да буде разврстан у вишу зону.⁸⁰ Поред тога, закупац је у фебруару 2024. године једнократно уплатио 6,5 милиона динара, док је за преостала дуговања по основу закупнина, почев од јуна 2021. године па до фебруара 2024. године, закључен споразум о плаћању дуга у марту 2024. године, којим је предвиђено да закупац преостали дуг у износу око 4,3 милиона динара измири у 24 једнаке месечне рате.

Привредно друштво „TEAM SYSTEM HALL“ доо Београд, у фебруару 2015. године, уговорило је закуп пословног простора у својини РС на адреси Булевар краља Александра 77, Београд на пет година, укупне површине 951,78 m², уз обавезу плаћања месечне закупнине у износу 3.825,00 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. Уговором о закупу предвиђено је да закупац плаћа закупнину до петог у месецу за текући месец. Увидом у финансијску картицу РДИ за овог закупца, утврдили смо да закупац није уредно измиривао обавезе по основу закупнине. Тачније, од почетка закупа, односно од фебруара 2015. године, до новембра 2016. године привредно друштво „TEAM SYSTEM HALL“ доо Београд није уплатило ниједну закупнину. У новембру 2016. године, закључен је анекс уговора о закупу, којим је закупцу признато инвестиционо улагање у износу око 26,2 милиона динара и одобрено умањење месечне закупнине у висини од 50% до намирења укупних трошкова инвестиционог улагања. Притом, умањење месечне закупнине је одобрено почев од фебруара 2015. године, односно од почетка уговора о закупу. Такође, анексом је утврђено да закупац на име неплаћених закупнина закључно са августом 2016. дугује износ око 2,9 милиона динара, који ће се умањити од укупно признатих трошкова инвестиционог улагања. Поред тога, анексом је продужен уговорени период закупа за још пет година. Након закљученог анекса, односно од новембра 2016. године, закупац није уплатио ниједну закупнину до августа 2022. године. РДИ је прву

⁸⁰ Члан 4 Одлуке о утврђивању закупнина за пословни простор на коме је носилац права јавне својине Град Београд, односно на коме Град Београд има посебна својинска овлашћења.



опомену уручила тек у јуну 2019. године, када су доспела дуговања по основу закупнина износила око 7,6 милиона динара, са умањењем закупнине од 50%. Закупац је по пријему опомене требало да измири заостала дуговања у року од 15 дана, али то није учинио. РДИ је уговор раскинула тек у мају 2020. године. Међутим, привредно друштво „TEAM SYSTEM HALL“ доо Београд наставило је неовлашћено да користи пословни простор. Захтев Државном правобранилаштву за подизање тужбе против дужника РДИ је упутила у јулу 2020. године. Државно правобранилаштво подигло је тужбу против дужника у фебруару 2021. године. У октобру 2023. године, дужник се обратио РДИ са молбом за судско поравнање. На основу молбе, РДИ је упутила предлог Државном правобранилаштву да закључи судско поравнање.

Привредно друштво „ANKER“ доо Београд, у децембру 2017. године, ступило је на место претходног закупца пословног простора у својини РС на адреси Теразије 26, Београд, укупне површине 249,03 m², уз обавезу плаћања месечне закупнине у износу 1.371,00 евро, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. Такође, преузело је обавезу да измири дуг претходног закупца у износу око 1,1 милион динара, у 12 једнаких месечних рата. Предвиђено је да закупца закупнину и рате по основу преузетог дуга плаћа до десетог у месецу за текући месец. Увидом у финансијску картицу РДИ за овог закупца, утврдили смо да закупца није уредно измиривао обавезе по основу закупнине, као ни обавезе по основу преузетог дуга. Тачније, већ у првој години, односно у 2018. години, није измирио све доспеле закупнине и рате. Од јануара до новембра 2019. године није имао уплате по основу закупнина и преузетог дуга, док је у децембру 2019. године уплатио 600 хиљада динара. Упркос нередовном измиривању обавеза, у фебруару 2020. године, закупцу је продужено трајање уговора о закупу за пет година, односно до 21. фебруара 2025. године. У тренутку продужења уговора о закупу, дуговање по основу доспелих закупнина износило је око 2,5 милиона динара, односно око 15 месечних закупнина. У 2020. години, закупца је имао уплате у висини око четири закупнине, док у 2021. и 2022. години није било уплата. РДИ је прву опомену уручила тек у децембру 2022. године, када су доспела дуговања по основу закупнина износила око 6,6 милиона динара. Закупац је по пријему опомене требало да измири заостала дуговања у року од 15 дана, али то није учинио. Након тога, у марту 2023. године, закључен је споразум о плаћању дуга по коме је предвиђено да дужник једнократно уплати 1,5 милиона динара, а преостали износ дуга око 7,4 милиона динара измири у 15 једнаких месечних рата. Међутим, дужник није поступио по закљученом споразуму. Закључно са 31. децембром 2023. године, РДИ није покретала раскид уговора и није слала захтев Државном правобранилаштву за подизање тужбе против овог дужника.

Привредно друштво „MERIDIJAN-ŠPED“ доо Шид, у октобру 2017. године, уговорило је закуп пословног простора у својини РС на граничном прелазу Батровци на пет година, укупне површине 9,28 m², уз обавезу плаћања месечне закупнине у износу 4.825,60 евра, у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан фактурисања. Закупац није уредно измиривао обавезе по основу закупнине, због чега је РДИ прву опомену уручила већ у фебруару 2018. године. Закупац је по пријему опомене требало да измири заостала дуговања у року од 15 дана, али то није учинио. У јулу 2018. године, закључен је споразум о плаћању дуга којим је предвиђено да дужник укупан дуг по основу закупнина у износу око 3,1 милион динара измири у 12 једнаких месечних рата. С обзиром на то да закупца није уредно измиривао своје обавезе, РДИ је уручила нову опомену у марту 2021. године. Као и у првом случају, закупца није поступио по урученој опомени. Поред тога, уговор о закупу је истекао у октобру 2022. године, али је примопредаја пословног простора извршена тек у октобру 2023. године. У мају 2023. године, закључен је нови споразум о плаћању дуга којим је предвиђено да дужник укупан дуг у износу око 8,8 милиона динара измири у 36 једнаких месечних рата. Дужник није уредно измиривао обавезе ни по новом споразуму, из маја 2023. године. У фебруару 2024. године, привредно друштво „MERIDIJAN-ŠPED“ доо Шид и РДИ су закључили још један споразум о плаћању дуга којим је предвиђено да дужник укупан дуг у износу око 7 милиона динара измири у 24 једнаке



месечне рате. У случају овог дужника, РДИ није слала захтев Државном правобранилаштву за подизање тужбе.

Физичко лице Ж. Ш, у фебруару 2015. године, уговорило је закуп пословног простора у својини РС на адреси Кеј ослобођења 29, Београд, на пет година, укупне површине 316 m², уз обавезу плаћања месечне закупнине у износу од 316.000,00 динара. Уговором о закупу предвиђено је да закупац плаћа закупнину до петог у месецу за текући месец. Увидом у финансијску картицу РДИ за овог закупца, утврдили смо да закупац није уредно измиривао обавезе по основу закупнине. Тачније, од почетка закупа, односно од фебруара 2015. године, уплатио је само закупнине за фебруар и март 2015. године, док других уплата није било. РДИ прву опомену уручила већ у јуну 2015. године, када је закупац имао дуговање у висини три закупнине. Закупац је по пријему опомене требало да измири заостала дуговања у року од 15 дана, али то није учинио. Према наводима представника РДИ, закупац је имао одређених ограничења у погледу коришћења наведеног пословног простора. Није му предат у посед део пословног простора површине 15 m², што је могао да буде основ за сразмерно умањење закупнине, али не и за њено неплаћање. Такође, пословни простор је био у лошем стању и нису били обезбеђени прикључци за воду и струју, што је било познато и у тренутку закључења уговора о закупу. У децембру 2016. године, Влада РС је донела одлуку да се овај пословни простор отуђи. Сходно томе, последња испостављена фактура закупцу била је у јануару 2017. године. Наведени пословни простор отуђен је у децембру 2017. године, када је продат привредном друштву „SEMLIN“ доо Београд, у коме је један од власника управо поменути закупац, односно физичко лице Ж. Ш. РДИ није искористила моменат продаје да уједно захтева и измирење дуговања по основу закупнина. Такође, у случају овог дужника, РДИ није слала захтев Државном правобранилаштву за подизање тужбе.

На описаним примерима, односно код осам одабраних закупаца, утврдили смо да РДИ није благовремено предузимала неопходне мере у циљу наплате потраживања по основу закупнина. Притом, наведени закључак не треба генерализовати јер постоје закупци који уредно измирују своје обавезе по основу закупнина, као и ситуације у којима је РДИ правовремено предузимала мере наплате потраживања. Међутим, неблаговремено предузимање одговарајућих мера доводи до пораста доспелих, а ненаплаћених потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС. Такође, неблаговремено предузимање мера наплате може имати за последицу да поједина потраживања по основу закупнина не буду наплаћена, у целости или у неком делу.



Препоручујемо РДИ да благовремено предузима одговарајуће мере наплате доспелих потраживања по основу закупнина пословног простора у својини РС.



Налаз 1.6. Не користи се и није дато у закуп преко 220 јединица пословног простора у државној својини којим управља Министарство одбране, укупне површине преко 17 хиљада метара квадратних, закључно са 2023. годином



Носиоци права коришћења имају право да пословни простор у својини РС користе за остваривање својих надлежности, да га дају на коришћење другом носиоцу или да га дају у закуп. Сходно томе, очекивали смо да се већина пословног простора у државној својини, којим управља Министарство одбране, користи или да је дата у закуп. Закључно са 31. децембром 2023. године, око половине пословног простора у својини РС, којим управља Министарство одбране, не користи се и није дато у закуп. Тачније, слободно је преко 220 јединица пословног простора, чија је укупна површина преко 17 хиљада метара квадратних. Притом, наведене податке о слободном пословном простору потребно је узети са резервом јер смо код две од десет анализираних јединица утврдили да евиденција није у потпуности ажурна. Такође, један део слободног пословног простора је предвиђен за отуђење, у складу са одлуком Владе РС, што је био случај код пет анализираних јединица. Код три анализираних јединице, које се не користе и нису дате у закуп дужи низ година, Министарство одбране је у више наврата спроводило поступак давања у закуп. Међутим, није било заинтересованих понуђача, на шта је утицало и лоше стање пословног простора у грађевинско-техничком смислу. Министарство одбране није обавештавало РДИ о слободном пословном простору у својини РС којим управља, а који се не користи и није дат у закуп дужи низ година, иако је РДИ, између осталог, образована управо са задатком да обавља стручне послове у вези са располагањем пословним простором у својини РС.

Носиоци права коришћења имају право да пословни простор у својини РС користе у складу са његовом природом и наменом, да га дају на коришћење другом носиоцу права коришћења или да га дају у закуп. Притом, давање на коришћење другом носиоцу права коришћења, као и давање у закуп, могуће је уз сагласност РДИ. Са друге стране, Влада РС може одлучити да се пословни простор у својини РС на којем постоји уписано право коришћења носиоца права коришћења, који није у функцији остваривања надлежности, односно делатности тог носиоца права коришћења, ако се не користи дужи временски период, или се користи супротно закону, другом пропису или природи и намени пословног простора, одузме од носиоца права коришћења.⁸¹ Сходно томе, очекивали смо да Министарство одбране пословни простор у својини РС којим управља, односно за који је носилац права коришћења, користи за остваривање својих надлежности, даје на коришћење другом носиоцу права коришћења или даје у закуп. У суштини, очекивали смо да не постоји значајан број јединица пословног простора у државној својини које се не користе дужи временски период, а којима управља Министарство одбране.

Свако ко одлучује о пословном простору у својини РС, ко га користи или њиме управља дужан је да поступа као добар домаћин и одговоран је за то у складу са законом.⁸² У пракси, пословни простор који се користи углавном се налази у бољем стању од пословног простора који се не користи. Сходно томе, пожељно је да се пословни простор у својини РС користи, било да то чини носилац права коришћења за остваривање својих надлежности или да је дат на коришћење другом носиоцу права коришћење за остваривање његових надлежности, односно делатности. Уколико се пословни простор у својини РС не користи, могао би да буде дат у закуп јер се на тај начин остварују јавни приходи. Такође, у уговорима о давању у закуп пословног простора у својини РС углавном је предвиђено да је купац у обавези да поред закупнине сноси и трошкове одржавања који проистекну из редовне употребе пословног простора, трошкове

⁸¹ Члан 22 Закона о јавној својини.

⁸² Члан 6 Закона о јавној својини.



електричне енергије, комуналних услуга, ПТТ услуга и друге трошкове, односно услуге у вези са коришћењем и одржавањем пословног простора, као и трошкове одржавања и употребе заједничких делова зграде и катастарске парцеле на којој се зграда налази. Сходно томе, давањем у закуп пословног простора у својини РС, поред остваривања јавних прихода, могу се смањити одређени трошкови који се финансирају из буџета РС, тако што ће бити пренети на закупца.

Закључно са 31. децембром 2023. године, Министарство одбране управља са 432 јединице пословног простора у својини РС, чија је укупна површина око 39 хиљада метара квадратних. Према подацима Министарства одбране, око половине наведеног пословног простора се не користи и није дато у закуп, односно у питању је слободан пословни простор. У својим евиденцијама Министарство одбране користи израз „празан“ пословни простор. Слична ситуација је била и на 31. децембар 2022. године, као и на 31. децембар 2021. године. Притом, најмањи број јединица слободног пословног простора био је на крају 2023. године. Међутим, број јединица слободног пословног простора у све три године је био преко половине укупног броја јединица пословног простора којима управа Министарство одбране, односно кретао се од 56% у 2021. години до 52% у 2023. години. Уколико посматрамо површину, тај проценат се кретао од 46% у 2021. години до 44% у 2023. години.

Табела 14. Преглед укупног и слободног пословног простора у својини РС којим управља Министарство одбране, по броју јединица и површини у m^2 , са стањем на 31. децембар 2021, 2022. и 2023. године⁸³

Пословни простор	31. децембар 2021.		31. децембар 2022.		31. децембар 2023.	
	Број јединица	Површина у m^2	Број јединица	Површина у m^2	Број јединица	Површина у m^2
Укупно	436	39.257,43	436	39.276,22	432	39.113,20
Слободно	246	18.046,17	241	18.082,48	224	17.120,15

За детаљну анализу одабрали смо десет јединица пословног простора у државној својини којима управља Министарство одбране и које закључно са 31. децембром 2023. године, према евиденцији Министарства одбране, имају статус „празан“ пословни простор, односно које се не користе и нису дате у закуп. Циљ детаљне анализе био је да проверимо да ли су одабране јединице пословног простора заиста слободне, колико дуго се не користе, да ли је Министарство одбране предузимало одређене мере у циљу њиховог давања у закуп и уколико јесте, зашто је пословни простор још увек празан.

Табела 15. Преглед одабраних јединица пословног простора у својини РС којима управља Министарство одбране, које се према евиденцији Министарства одбране воде као „празан“ пословни простор, закључно са 31. децембром 2023. године

Редни број	Адреса пословног простора	Тип пословног простора	Површина у m^2	Статус према евиденцији
1.	Булевар Арсенија Чарнојевића 77, Београд	локал	115,72	празан
2.	Булевар деспота Стефана 91, Београд	локал	60,00	празан
3.	Крунска 34, Београд	локал	53,00	празан
4.	Лагумска 3, Београд	локал	96,48	празан
5.	Лагумска 3, Београд	локал	101,00	празан
6.	Паунова 65, Београд	магацин	636,04	празан
7.	Сарајевска 3, Београд	локал са магацином	200,00	празан
8.	Стапарски пут 12, Сомбор	локал са магацином	693,48	празан
9.	Трг 14. октобра 6, Ниш	локал	560,00	празан
10.	Цара Душана 121, Београд	локал	113,36	празан

⁸³ Према подацима Министарства одбране.



За две одабране јединице пословног простора у својини РС којима управља Министарство одбране, које се у евиденцији воде као „празан“ пословни простор, утврдили смо да подаци у евиденцији нису ажурирани (пословни простори под редним бројем 3. и 9, у табели 15). Сходно томе, збирне податке о слободним јединицама пословног простора у својини РС којима управља Министарство одбране, као и податке о њиховој површини, потребно је узети са резервом. Пословни простор на адреси Крунска 34, Београд, укупне површине 53 m², отуђен је из јавне својине по закључку Владе РС из 2018. године, односно продат је применом поступка прикупљања писмених понуда. Пословни простор на адреси Трг 14. октобра 6, Ниш, укупне површине 560 m², дат је без накнаде на коришћење другом носиоцу права коришћења, по закључку Владе РС из 2019. године.

Пет одабраних јединица пословног простора у својини РС којима управља Министарство одбране, које се у евиденцији воде као „празан“ пословни простор, заиста се не користе и нису дате у закуп, притом су 2016. године по закључку Владе РС укључене у Мастер план располагања непокретностима на територији Републике Србије које нису неопходне за функционисање Војске Србије (у даљем тексту: Мастер план), односно предвиђена је њихова продаја (пословни простори под редним бројем 1, 2, 4, 5. и 8, у табели 15). Сходно томе, након 2016. године, Министарство одбране није предузимало мере у вези са давањем у закуп за тих пет јединица пословног простора. Међутим, у посматраном периоду од 2021. до 2023. године, није било покушаја ни њихове продаје. У 2024. години, пословни простор на адреси Булевар Арсенија Чарнојевића 77, Београд, укупне површине 115,72 m², дат је без накнаде на коришћење другом носиоцу права коришћења, по закључку Владе РС. Када су у питању пословни простор на адреси Булевар деспота Стефана 91, Београд, као и оба пословна простора на адреси Лагумска 3, Београд, који су укључени у Мастер план, они су били предмет разматрања размене са привредним друштвом „Appraisal Associates and Consultants“ доо Панчево за стамбене јединице у оквиру стамбено-пословног комплекса „Тамиш капија“ у Панчеву, али то није реализовано и од тога се одустало у 2023. години.

За три одабране јединице пословног простора у својини РС којима управља Министарство одбране, које се у евиденцији воде као „празан“ пословни простор, у више наврата су спровођени поступци давања у закуп прикупљањем писмених понуда, али није било заинтересованих лица, односно није пристигла ниједна понуда која испуњава услове огласа (пословни простори под редним бројем 6, 7. и 10, у табели 15). Пословни простор на адреси Паунова 65, Београд, укупне површине 636,04 m², не користи се од 2014. године, када је преузет од последњег закупца. Након тога, Министарство одбране у три наврата је спроводило поступке давања у закуп за овај пословни простор, путем прикупљања писмених понуда, односно два пута у 2018. години и једном у 2022. години. Међутим, није било заинтересованих понуђача. Према наводима представника Министарства одбране, вероватно је разлог за то лоше стање овог пословног простора у грађевинско-техничком смислу, као и недостатак природне дневне светлости. Пословни простор на адреси Сарајевска 3, Београд, укупне површине 200 m², не користи се од 2009. године, када је преузет од последњег закупца. Након тога, Министарство одбране шест пута је спроводило поступке давања у закуп за овај пословни простор, путем прикупљања писмених понуда, односно три пута у 2016. години и по једном у 2017, 2018. и 2022. години. Међутим, није било заинтересованих понуђача. Према наводима представника Министарства одбране, вероватно је разлог за то лоше стање овог пословног простора у грађевинско-техничком смислу, као и отежан прилаз јер се налази испод нивоа улице. Пословни простор на адреси Цара Душана 121, Београд, укупне површине 113,36 m², не користи се од 2016. године, када је преузет од последњег закупца. Након тога, Министарство одбране у три наврата је спроводило поступке давања у закуп за овај пословни простор, путем прикупљања писмених понуда, односно по једном у 2018, 2022. и 2024. години. Међутим, није било заинтересованих



понуђача. Притом, према наводима представника Министарства одбране, овај пословни простор се налази у задовољавајућем стању у грађевинско-техничком смислу.

На основу описаних примера видимо да је Министарство одбране покушавало да изда у закуп, путем прикупљања писмених понуда, слободан пословни простор у својини РС којим управља, изузев оног који је Мастер планом предвиђен за отуђење. Међутим, давање у закуп тог пословног простора није било успешно јер није било заинтересованих понуђача за наведени пословни простор, а значајног утицаја је имало и лоше стање пословног простора у грађевинско-техничком смислу. Притом, услед протока времена, уколико нема инвестиционих улагања, можемо очекивати да ће стање пословног простора, који се не користи и није дат у закуп, бити све лошије. Подсетићемо да, закључно са 31. децембром 2023. године, постоји преко 220 јединица слободног пословног простора у државној својини којим управља Министарство одбране, чија је укупна површина преко 17 хиљада метара квадратних. Узимајући у обзир број јединица и површину слободног пословног простора, можемо закључити да је неопходан посебан приступ у вези са решавањем њиховог статуса. Међутим, Мастер планом обухваћене су само јединице слободног пословног простора које су предвиђене за отуђење, док неки сличан документ у вези са решавањем статуса осталих јединица пословног простора, које се не користе и нису дате у закуп дужи низ година, није донет. Такође, подсетићемо да је РДИ, између осталог, образована управо са задатком да обавља стручне послове у вези са располагањем пословним простором у својини РС, што укључује његово давање на коришћење носиоцима права коришћења, као и његово давање у закуп. Међутим, Министарство одбране није искористило могућност да се обрати РДИ у циљу обавештавања о слободном пословном простору у својини РС којим управља, а који се не користи и није дат у закуп дужи низ година, како би се РДИ укључила у решавање статуса тог пословног простора.



Препоручујемо Министарству одбране да обавести РДИ о јединицама пословног простора у својини РС којима управља, а које се не користе и могле би бити дате у закуп, како би се РДИ укључила у решавање њиховог статуса.



Закључак 2. Постојећи начин узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС није у довољној мери економичан

Наш циљ у овом делу извештаја био је да одговоримо на друго ревизијско питање, односно на који начин корисници средстава буџета Републике Србије узимају у закуп пословни простор. Корисници средстава буџета РС могу да узму у закуп пословни простор за потребе остваривања своје надлежности, односно обављања своје делатности, у складу са износом средстава који им је одобрен за те намене у закону о буџету РС, за конкретну буџетску годину. Приликом трошења одобрених средстава потребно је да поштују принцип економичности.



Постојећи начин узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС није у довољној мери економичан. Није прописана обавеза да се приликом узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС претходно изврши провера расположивог пословног простора у државној својини. Такође, Пореска управа издваја значајна средства за складиштење одузетог дувана и дуванских прерађевина, иако су окончани судски поступци и требало би га уништити, али то није могуће због непотпуних одлука суда и пропуста јавних тужилаца.

До наведеног закључка смо дошли анализирајући да ли је пре узимања у закуп пословног простора у приватној својини од стране корисника средстава буџета РС обезбеђена провера расположивог пословног простора у својини РС, који се не користи и није дат у закуп. Такође, предмет анализе били су трошкови закупа пословног простора који је Пореска управа узела у закуп за потребе складиштења акцизних производа одузетих кроз поступке пореске контроле, пре свега дувана и дуванских прерађевина.



Налаз 2.1. Није прописана обавеза да се приликом узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС претходно изврши провера расположивог пословног простора у државној својини



За потребе управљања непокретностима у јавној својини, што укључује и њихово давање у закуп, успостављена је јединствена евиденција, која обухвата и пословни простор у државној својини. Такође, прописана је обавеза да се давање у закуп пословног простора у својини РС врши уз претходно прибављену сагласност РДИ. Сходно томе, очекивали смо да је успостављена и јединствена евиденција пословног простора који корисници средстава буџета РС узимају у закуп, као и да постоји прописана обавеза корисника средстава буџета РС, када им је потребан одређени пословни простор, да се прво обрате РДИ. Постојећим прописима није предвиђено вођење јединствене евиденције о пословном простору који корисници средстава буџета РС узимају у закуп. Одређени вид збирне евиденције постоји код Управе за трезор, али само у погледу одобрених и извршених расхода корисника средстава буџета РС по основу закупа нестамбеног простора, што је шири појам од пословног простора. Такође, приликом узимања у закуп пословног простора, корисници средстава буџета РС немају прописану обавезу да се претходно обрате РДИ, како би проверили да ли постоји сличан пословни простор у својини РС који би им могао бити дат на коришћење, иако то у пракси многи чине.

У оквиру Налаза 1.1, навели смо да тачна, свеобухватна и ажурна евиденција представља једну од полазних основа за ефикасно управљање пословним простором у државној својини, што укључује и давање у закуп. Законом о јавној својини уведена је обавеза вођења јединствене евиденције о свим врстама непокретности у јавној својини, укључујући и пословни простор у својини РС, док су садржина и начин вођења евиденције ближе уређени Уредбом о евиденцији непокретности у јавној својини. Јединствену евиденцију непокретности у јавној својини, која укључује и евиденцију о пословном простору у својини РС, води РДИ.⁸⁴ Нешто слично смо очекивали и када је у питању узимање у закуп пословног простора у приватној својини од стране корисника средстава буџета РС, односно да је успостављена евиденција о пословном простору који су корисници средстава буџета РС узели у закуп, у погледу подврсте, структуре, површине, локације пословног простора и сл. Таква евиденција омогућила би РДИ да лакше управља пословним простором у својини РС који се не користи. Уколико би пословни простор у државној својини који се не користи одговарао потребама корисника средстава буџета РС, могао би им бити дат на коришћење, са или без накнаде, уместо да сличан пословни простор узимају у закуп. На тај начин, могле би се остварити одређене уштеде у буџету РС, када су у питању јавни расходи у вези са закупом пословног простора.

Корисници средстава буџета РС, као носиоци права коришћења, према Закону о јавној својини, имају право да пословни простор у својини РС користе у складу са његовом наменом, да га дају на коришћење другом носиоцу права коришћења или да га дају у закуп. Давање у закуп пословног простора у својини РС врши се уз претходно прибављену сагласност РДИ.⁸⁵ Нешто слично смо очекивали и када је у питању узимање у закуп пословног простора у приватној својини од стране корисника средстава буџета РС, односно да постоји прописана обавеза корисника средстава буџета РС, када им је потребан одређени пословни простор, да се прво обрате РДИ. Тиме би се обезбедила провера, пре узимања у

⁸⁴ Члан 64 Закона о јавној својини.

⁸⁵ Члан 22 Закона о јавној својини.



закуп пословног простора у приватној својини, да ли постоји одговарајући пословни простор у својини РС који се не користи и који би им могао бити дат на коришћење.

Када је у питању узимање у закуп пословног простора у приватној својини од стране корисника средстава буџета РС примењују се правне норме утврђене Законом о облигационим односима.⁸⁶ Такође, примењују се правила и принципи утврђени Законом о буџетском систему. Поред тога, одређена ограничења утврђена су и законом о буџету Републике Србије, у погледу износа средстава који је одобрен за трошење на име расхода за закуп нестамбеног простора, за конкретну буџетску годину. Важећим прописима није уведена обавеза вођења јединствене евиденције о пословном простору који су корисници средстава буџета РС узели у закуп. Корисници средстава буџета РС воде посебне евиденције о пословном простору који су узели у закуп и то свако за себе, као у случају Пореске управе. Јединствена евиденција, која би објединила посебне евиденције, није успостављена. Одређени вид збирне евиденције постоји код Управе за трезор, у погледу одобрених и извршених расхода корисника средстава буџета РС по основу закупа нестамбеног простора⁸⁷, појединачно за сваког корисника средстава буџета РС. Међутим, евиденција коју води Управа за трезор не садржи податке о пословном простору који је узет у закуп од стране корисника средстава буџета РС, у погледу подврсте, структуре, површине, локације пословног простора и сл. Такође, подаци Управе за трезор односе се на закуп нестамбеног простора, што представља шири појам од пословног простора.

Приликом узимања у закуп пословног простора у приватној својини, корисници средстава буџета РС немају прописану обавезу да се претходно обрате РДИ, како би проверили да ли постоји сличан пословни простор у својини РС који би им могао бити дат на коришћење. У пракси, према наводима представника РДИ, многи корисници средстава буџета РС то и чине, али постоје и они који то не чине. Према подацима РДИ, у периоду од 2021. до 2023. године, корисници средстава буџета РС поднели су око 100 захтева за потребним пословним простором, од чега је за скоро половину обезбеђен одговарајући пословни простор у својини РС. На основу ових података, видимо предности обраћања РДИ за потребним пословним простором, пре него што га корисници средстава буџета РС потраже на тржишту.



Препоручујемо РДИ да покрене иницијативу како би надлежни орган ближе уредио област узимања у закуп пословног простора од стране корисника средстава буџета РС.

⁸⁶ Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89; „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93; „Службени лист СЦГ“, бр. 1/03 - Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 18/20).

⁸⁷ Субаналитички конто 421612 – Закуп нестамбеног простора, према Правилнику о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем.



Налаз 2.2. Пореска управа издваја значајна средства за складиштење одузетог дувана и дуванских прерађевина, иако су окончани судски поступци и требало би га уништити, али то није могуће због непотпуних одлука суда и пропуста јавних тужилаца



Приликом извршења буџета РС потребно је поштовати принцип економичности. Сходно томе, очекивали смо да Пореска управа предузима одговарајуће мере у циљу смањења трошкова закупа пословног простора, тако да не угрози обављање послова за које је надлежна. У периоду од 2021. до 2023. године, Пореска управа је издвојила око 50,5 милиона динара за складиштење дувана и дуванских прерађевина одузетих у поступцима пореске контроле. Значајан део тих трошкова односи се на складиштење око 40 тона дувана и дуванских прерађевина који би требало да буду комисијски уништени јер постоје правноснажне пресуде по поднетим кривичним пријавама. Међутим, то није учињено јер у одлукама суда, приликом изрицања мера безбедности одузимања предмета, није наведено да је потребно уништити одузети дуван и дуванске прерађевине или није јасно наведено који орган је надлежан да спроведе уништавање. Такође, јавни тужиоци нису подносили жалбе на одлуке суда, приликом изрицања мера безбедности одузимања предмета, које нису биле потпуне и прецизне. У циљу решавања описане ситуације, Пореска управа се у току ревизије обратила Министарству финансија и Министарству правде.

Један од принципа који се морају поштовати приликом извршења буџета РС јесте принцип економичности.⁸⁸ У суштини, корисници средстава буџета РС требало би да теже смањењу трошкова када спроводе одређене активности, не доводећи у питање очекивани квалитет. У упутствима за припрему буџета РС, у оквиру групе конта 42 – Коришћење услуга и роба, из године у годину даје се препорука да буџетски корисници преиспитају могућност смањења трошкова у оквиру наведене групе конта, водећи рачуна да се не угрози извршење сталних трошкова. Подсетићемо да се трошкови закупа пословног простора евидентирају у оквиру субаналитичког конта 421612 – Закуп нестамбеног простора. Сходно томе, очекивали смо да Пореска управа предузима одговарајуће мере у циљу смањења трошкова закупа пословног простора.

У периоду од 2021. до 2023. године, Пореска управа је у просеку годишње имала око 115 милиона динара трошкова за закуп нестамбеног простора. Према подацима Пореске управе, највећи део ових трошкова се односи на закуп магацина за складиштење акцизних производа које је Пореска управа одузела у поступцима пореске контроле. Међутим, ово нису једини трошкови у вези са складиштењем акцизних производа јер се део евидентира у оквиру субаналитичког конта 421619 – Закуп осталог простора, као и у оквиру субаналитичког конта 423911 – Остале опште услуге, за део који се односи на услуге складиштења.

Табела 16. Преглед укупно извршених трошкова Пореске управе, у периоду од 2021. до 2023. године, који су у вези са складиштењем акцизних производа одузетих у поступцима пореске контроле (у милионима динара)

Извршени трошкови	2021.	2022.	2023.
Закуп нестамбеног простора (конто 421612)	108,69	117,72	117,13
Закуп осталог простора (конто 421619)	0,18	2,10	8,12
Остале опште услуге (конто 423911)	29,11	32,37	35,49
Укупно	137,98	152,19	160,74

⁸⁸ Члан 4 Закона о буџетском систему.



Када се акцизни производи одузму у поступку пореске контроле предвиђена је обавеза њиховог складиштења на одговарајући начин, до окончања поступка покренутог на основу кривичне пријаве коју је поднела Пореска управа – Пореска полиција.⁸⁹ У периоду од 2021. до 2023. године, према подацима Пореске управе, највећа количина одузетих акцизних производа, које је било потребно складиштити, односила се на нафту и деривате нафте, као и на дуван и дуванске прерађевине. Сходно томе, Пореска управа је највише средстава издвојила за складиштење наведених акцизних производа. У даљој анализи, фокусирали смо се на складиштење дувана и дуванских прерађевина. Разлог за то је различито поступање по окончању поступка покренутог на основу кривичне пријаве. Законом о пореском поступку и пореској администрацији предвиђено је да се по окончању поступка покренутог на основу кривичне пријаве дуван и дуванске прерађевине комисијски уништавају, док су нафта и деривати нафте изузети од комисијског уништавања.⁹⁰

Према подацима Пореске управе, укупни трошкови у вези са складиштењем дувана и дуванских прерађевина, у периоду од 2021. до 2023. године, износили су око 50,5 милиона динара. Закључно са 22. мајем 2024. године, укупно је складиштено око 221 тона дувана и дуванских прерађевина, које је Пореска управа одузела спроводећи поступке пореске контроле. Наведена количина дувана и дуванских прерађевина одузета је кроз 1.448 поступака пореске контроле. Према подацима Пореске управе, од 1.448 покренутих поступака пореске контроле, 136 поступака је окончано, односно донете су правноснажне пресуде. Правноснажним пресудама обухваћено је око 40 тона дувана и дуванских прерађевина од 221 тоне укупно складиштеног дувана и дуванских прерађевина. С обзиром на то да су донете правноснажне пресуде, наведених 40 тона дувана и дуванских прерађевина требало би да буду комисијски уништени. Међутим, то није учињено због одређених пропуста, односно и даље се налазе у магацинима, што проузрокује одређене трошкове у вези са складиштењем.

У случају недозвољеног промета дувана и дуванских прерађевина, као и њиховог недозвољеног складиштења, Пореска управа има право да кроз поступак пореске контроле одузме дуван и дуванске прерађевине.⁹¹ Такође, има обавезу да одузети дуван и дуванске прерађевине складишти на одговарајући начин, до окончања поступка покренутог на основу кривичне пријаве. Пореска управа – Пореска полиција саставља кривичну пријаву и заједно са доказима подноси је јавном тужиоцу, који покреће поступак пред надлежним судом.⁹² Према подацима Пореске управе, надлежни судови уједначено поступају када је у питању наведено кривично дело, у погледу изрицања казни учиниоцу кривичног дела, као и у погледу изрицања мера безбедности одузимања предмета. Међутим, неуједначено поступање надлежних судова појављује се приликом доношења одлука о поступању са одузетим предметом, односно са одузетим дуваном и дуванским прерађевинама. Према подацима Пореске управе, надлежни судови су изрицали меру безбедности одузимања дувана и дуванских прерађевина, али нису доносили одлуку о њиховом уништавању. Такође, било је ситуација да су надлежни судови изрицали меру безбедности одузимања дувана и дуванских прерађевина и доносили одлуку о њиховом уништавању, али нису наводили ко је надлежан да уништи одузети дуван и дуванске прерађевине. Наведено је утицало на то да одузети дуван и дуванске прерађевине у поступцима код којих су донете правноснажне пресуде и даље буду складиштени, као и да по том основу проузрокују

⁸⁹ Члан 134 Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 - испр., 23/03 - испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, 96/21 и 138/22).

⁹⁰ Члан 134 Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

⁹¹ Члан 176 и 176а Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

⁹² Члан 137 Закона о пореском поступку и пореској администрацији.



трошкове. Наравно, постоје ситуације у којима су надлежни судови изрицали меру безбедности одузимања дувана и дуванских прерађевина и доносили одлуке о њиховом уништавању, уз јасно навођење који орган је надлежан да спроведе уништавање.

Као што смо навели, када се дуван и дуванске прерађевине одузму у поступку пореске контроле предвиђена је обавеза њиховог складиштења, до окончања поступка по основу кривичне пријаве коју је поднела Пореска управа – Пореска полиција. Правилником о поступку са покретним стварима одузетим у току пореске контроле⁹³ ближе је уређено поступање са покретним стварима одузетим у току пореске контроле, што укључује и одузети дуван и дуванске прерађевине. По окончању поступка у вези са одузетим дуваном и дуванским прерађевинама, уколико је суд донео одлуку да се уништи, предвиђено је да трошкове превоза и уништавања сноси порески обвезник од кога су одузете ствари, а ако је он непознат или недоступан, трошкове превоза и уништавања сноси Пореска управа.⁹⁴ Међутим, није прецизирано ко сноси трошкове у вези са складиштењем одузетог дувана и дуванских прерађевина. Притом, судски поступци могу да трају и по неколико година. У пракси, према наводима представника Пореске управе, те трошкове сноси Пореска управа, односно финансирају се из буџета РС јер не постоји правни основ да се они пренесу на пореског обвезника од кога су одузете ствари.

У складу са Закоником о кривичном поступку, ако је у пресуди изречена мера безбедности одузимања предмета, суд који је изрекао пресуду у првом степену одлучиће да ли ће се предмети продати, у складу са законом, предати одређеној јавној установи или уништити.⁹⁵ Такође, у складу са Законом о извршењу кривичних санкција, ако је законом одређено обавезно уништавање одузетих предмета суд доноси одлуку о начину и органу, организацији, односно установи која ће извршити уништавање предмета.⁹⁶ Подсетићемо да је Законом о пореском поступку и пореској администрацији предвиђено комисијско уништавање одузетог дувана и дуванских прерађевина. Са друге стране, према Закоником о кривичном поступку, странка у поступку може изјавити жалбу због одлуке о кривичним санкцијама и о другим одлукама.⁹⁷ Сходно томе, јавни тужилац, као странка у поступку, имао је могућност да изјави жалбу на одлуку суда у случају када суд, приликом изрицања мере безбедности одузимања предмета, није донео одлуку да се одузети дуван и дуванске прерађевине униште или у одлуци о уништавању одузетог дувана и дуванских прерађевина није јасно навео који орган је дужан да то спроведе. Према наводима представника Пореске управе, јавни тужиоци углавном нису подносили жалбе на одлуке суда, како би биле допуњене или прецизиране. Пореска управа нема статус странке у овом поступку тако да није имала могућност да поднесе жалбу на одлуку суда. Притом, о донетој пресуди, као и одлукама суда, Пореска управа углавном буде обавештена по истеку рока за подношење жалбе, односно када пресуда постане правноснажна.

У септембру 2023. године, Пореска управа се обратила Министарству финансија са захтевом за давање мишљења да ли Пореска управа има право да, у складу са чланом 134 став 4 Закона о пореском поступку и пореској администрацији, комисијски уништава одузети дуван и дуванске прерађевине по окончаном кривичном поступку, покренутом на основу кривичне пријаве Пореске управе – Пореске полиције, у ситуацији када пресудом надлежног суда није експлицитно наведено који орган је надлежан да спроведе поступак уништења. У фебруару 2024. године, Министарство финансија је дало мишљење по коме Пореска управа нема правни основ да врши уништавање одузетих предмета, односно ствари,

⁹³ „Службени гласни РС“, бр. 123/03.

⁹⁴ Члан 134 Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

⁹⁵ Члан 276 Законика о кривичном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 - одлука УС и 62/21 - одлука УС).

⁹⁶ Члан 212 Закона о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 35/19).

⁹⁷ Члан 437 Законика о кривичном поступку.



када у одлуци о начину уништавања одузете робе коју доноси суд није наведен орган надлежан за уништавање одузете робе.⁹⁸

Једна од надлежности Врховног суда, према Закону о уређењу судова, јесте да обезбеди јединствену судску примену права.⁹⁹ У складу са Законом о јавном тужилаштву, Врховно јавно тужилаштво је надлежно да прати и усмерава рад јавних тужилаштава, надзире спровођење општих обавезних упутстава и прати и проучава праксу јавних тужилаштава и судова.¹⁰⁰ Такође, Врховни јавни тужилац може да изда опште обавезно упутство за поступање сваког носиоца јавнотужилачке функције ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању. Сходно претходно наведеном, у јулу 2024. године, Пореска управа се у сарадњи са Министарством финансија обратила Министарству правде, у циљу решавања питања у вези са одузетим дуваном и дуванским прерађевинама, који је одузет у поступцима пореске контроле и за који Пореска управа поседује правоснажне судске одлуке, али у којима суд није одлучио о начину уништавања одузетог предмета, као и који орган је надлежан за уништавање. Такође, обраћање Министарству правде има за циљ и покретање питања уједначавања судске праксе, као и поступања јавних тужилаца, у вези са описаном ситуацијом.

⁹⁸ Мишљење Министарства финансија, бр. 000299723 2023 10520 004 000 011 005 од 26. фебруара 2024. године.

⁹⁹ Члан 32 Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 10/23).

¹⁰⁰ Члан 31 Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 10/2023).