

Анализа коруптивних ризика у прописима ЈЛС

-Пословници-

Одлука о прибављању и располагању непокретностима у јавној својини града Јагодине (*"Сл. лист града Јагодине"*, бр. 8/2023)

На основу члана 27. став 10, члана 28. став 2. Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016-други закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018 и 153/2020), члана **32. став 1. тачка 20, у вези са чланом 66. став 3.** Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014-други закон, 101/2016-други закон и 47/2018, 111/2021-др.закон) и члана 38. Статута града Јагодине („Службени гласник града Јагодине“, бр. 23/2018 и 21/2022), Скупштина града Јагодине на 24. седници одржаној 31.03.2023. године, доноси

Примедба: Преамбула Одлуке не садржи позивање на члан 20 ст. 1 тачка 13. Закона о локалној самоуправи (*"Сл. гласник РС"*, бр. 129/2007, 83/2014 - други закон, 101/2016 - други закон, 47/2018 и 11/20121 – други закон) који је једнако битан правни основ за доношење ове Одлуке јер прописује овлашћење управљања општинском имовином.

Осим тога, одредба садржи погрешну упућујућу норму на члан 27 ст. 10 Закона о јавној својини који овлашћује орган јединице локалне самоуправе да одлучује о прибављању ствари и располагању стварима у својини јединице локалне самоуправе уместо одредбе која би правилно упућивала на одредбу члана 27. ст. 11 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) која овлашћује аутономну покрајину, односно јединицу локалне самоуправе да може одлуком ближе уредити начин, услове и поступак прибављања, располагања и управљања стварима које су у јавној својини.

Препоруке: Преамбулу Одлуке допунити позивањем на одговарајући члан Закона о локалној самоуправи и исправити грешку у упућујућој норми која реферише на погрешан став Закона о јавној својини

Фактори ризика: Правна празнина и Мањкава одредба о упућивању

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 1.

Овом Одлуком **уређује се процедура и надлежност у поступцима прибављања и располагања непокретностима** које су јавна својина града Јагодине (у даљем тексту: Град), утврђују зоне и почетни износ закупнина за пословни простор, као и надлежност и поступак за одобравање и признавање трошкова изведених радова инвестиционог одржавања или трошкова санације на закупљеној непокретности.

Примедба: Члан изричито прописује шта је предмет уређења ове Одлуке, односно која питања се регулишу њеним одредбама. Недостатак одредбе се огледа у томе што прописује овлашћење - "уређује" које далеко превазилази значај и обим овлашћења прописаног чланом 27 ст. 11 Закона о јавној својини "може ближе уредити". Истовремено, недостатак одредбе се огледа и у томе

што овлашћење које прописује уређује већи број питања, посматрано у односу на аведену одредбу члана 27 ст. 11 Закона о јавној својини, јер предвиђа да се овом одлуком уређују и надлежност коју поменута одредба Закона о јавној својини уопште не помиње.

Препоруке: *Предмет регулесања ове одлуке прецизирати и усагласити са одредбом члана 27 ст. 11 Закона о јавној својини*

Фактори ризика: *Сукобљене одредбе*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 4.

Предлог за покретање поступка прибављања, односно располагања непокретностима у јавној својини Града **могу поднети** јавна предузећа, месне заједнице, установе, органи и организације чији је оснивач Град, а који се сматрају корисницима непокретности у јавној својини Града у смислу Закона о јавној својини.

Примедба: *Одредба таксативно набраја ко су субјекти овлашћени да поднесу предлог за покретање поступка прибављања, односно располагања. Прва мањкавост одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "могу" који сугерише да је одлука о томе да ли ће предлог за покретање поступка поднети или не препуштена слободној и широко прописаној дискреционој одлуци набројаних субјеката. Тим пре што одредба не прописује шта може бити повод или основ тј. у којим случајевима и под којим условима наведени субјекти треба или морају да поднесу предлог за покретање поступка. Осим тога, одредба не прописује да ли се за наведени предлог захтева одређена форма (усмени или писмени), као и да ли мора, а требало би, да буде образложен. Осим тога, одредба не уређује саму фазу покретања поступка јер не предвиђа ко и у ком року је надлежан да одлучи о предлогу за покретање поступка, нарочито ако сматра да предлог није основан.*

Препоруке: *Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о покретању поступка давања у закуп тако што ће се предвидети критеријуми за његово покретање, као и орган надлежан за доношење одлуке и рок у коме она мора да буде донета.*

Фактори ризика: *Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина, Непостојање конкретног рока и Нејасан управни поступак*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 5.

Начелник градске управе надлежане за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града **решењем образује Комисију** за спровођење поступака прибављања и располагања непокретностима у јавној својини путем јавног надметања, прикупљања писмених понуда или непосредном погодбом, која **доноси правилник о свом раду.**

Примедба: Ставом 1 прописано је да начелник градске управе решењем образује Комисију за спровођење поступака прибављања и располагања непокретностима. Мањкавост одредбе се састоји у томе што нису прописани, ни примера ради, конкретни критеријуми на основу којих начелник бира и одлучује ко ће, поименично и *ad personam*, бити чланови Комисије. Осим тога, на основу одредбе је нејасно да ли је пре именовање конкретних чланова неопходно начелник прими предлог за њихово именовање, да ли је потребна одређена форма таквог предлога или се то може учинити усмено, као и ко је овлашћен да поднесе такав предлог. Услед тога је питање критеријума на основу којих ће начелник именовати чланове Комисије остало отворено и нерешено.

Истим чланом предвиђено је да Комисија доноси правилник о свом раду. Недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се прецизира начин на који Комисија, као колективно тело, то може да учини нпр. јавним или тајним гласањем, као и да ли је за његово доношење неопходна једногласна одлука или је довољна одређена већина и која. На основу одредбе се не може закључити у ком тренутку је Комисија дужна да испуни своју обавезу.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити поступак именовање чланова Комисије, укључујући критеријуме за њихово именовање. Прописати рок за доношење правилника.

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање конкретног рока и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 8.

Поступак прибављања непокретности у јавну својину путем јавног надметања или прикупљања писмених понуда **покреће се на иницијативу** градске управе надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, **уз претходно прибављење мишљења о оправданости те иницијативе** помоћника Градоначелника надлежног за предметну област.

Примедба: Члан регулише прву фазу поступка прибављања непокретности. Први недостатак одредбе се огледа у употреби безличног израза "покреће се на иницијативу градске управе". Имајући у виду да иницијатива, како јој и само име говори, може да буде прва активност и иницијални корак али не и акт којим се покреће било који поступак, због изостанка уобичајене и стандардизоване форме "одлуком" или "одлуку о покретању", није могуће са сигурношћу закључити ко је орган овлашћен да га покрене и да ли то значи и његову обавезу да донесе одговарајући управни акт којим се формално покреће поступак или не. Тим пре што недостају критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би градска управа упутила иницијативу нпр. да према евиденцији или захтевима органа и организација постоји потреба за новим или одговарајућим простором. То за последицу може да има да је поступак покренути иницијативом а да је њено упућивање препуштено слободној и дискреционој оцени градске управе, у складу са њиховим потребама и интересима, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима.

Одредба прописује да је покретање поступка неопходно претходно прибављање мишљења о оправданости иницијативе помоћника градоначелника. Недостатак се огледа у пропуштању да се пропише рок, минимални или максимални, до када помоћник градоначелника треба да да мишљење о оправданости иницијативе. Осим тога, на основу дикције одредбе може да се закључи да помоћник градоначелника, по аутоматизму, треба увек да да позитивно мишљење о оправданости иницијативе. Тим пре што одредба не прописује шта ће се десити уколико помоћник градоначелника сматра да иницијатива није оправдана. Штавише, није могуће са сигурношћу закључити каква је права природа тог мишљења тј. да ли оно има снагу сагласности па негативно мишљење може онемогућити покретање поступка или не. Уколико то није случај, његово прибављање је про форме а ако јесте, нејасно је зашто се употребљава израз "мишљење" а не "сагласност".

Препоруке: *Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о покретању поступка прибављања непокретности тако што ће се предвидети критеријуми када се он мора или треба да покрене. Прецизирати правну природу мишљења и шта се дешава уколико је мишљење негативно. Прецизирати орган надлежан за доношење одлуке о покретању поступка.*

Фактори ризика: *Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина и Нејасан управни поступак, Употреба недефинисаних појмова и Непостојање конкретног рока*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 9.

Одлуку о прибављању непокретности у јавну својину града Јагодине **доноси Скупштина града.**

Предлог одлуке из става 1. овог члана са елементима огласа за јавно надметање или прикупљање писмених понуда **утврђује Градско веће, на образложени предлог** градске управе надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Примедба: *Став 1 овог члана прописује овлашћење Скупштине града да донесе одлуку о прибављању непокретности чиме отклања једну од дилема изнетих у погледу претходно анализираних члана. Међутим, и даље остаје недостатак који се огледа у употреби непрецизне формулације да се "поступак покреће иницијативом" када је очигледно да је реч о одлуци Скупштине града. Осим тога, недостатак одредбе се огледа и у пропуштању да се пропише начин на који Скупштина града, као колективно тело, доноси одлуку - тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином, односно пропуштању да се пропише упућујућа норма која би упућивала на сходну примену неког члана ове одлуке или Пословника о раду Скупштине града. Осим тога, одредба не прописује рок, ни минимални нити максимални, у коме Скупштина града треба да донесе ту одлуку након што прими предлог одлуке Градског већа који помиње став 2 овог члана.*

Наведени став 2 овог члана садржи исти недостатак тј. не предвиђа рок у коме Градско веће треба да утврди предлог одлуке након што прими образложени предлог градске управе. С тим у вези, претходни члан употребљава израз "иницијативу". Осим тога, одредба употребљава

непрецизан израз "утврђује" за означавање чињенице да Градско веће доноси одговарајућу одлуку, у овом случају предлог одлуке. Нејасно је на који начин Градско веће, као колективни орган, доноси предлог одлуке тј. тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о покретању поступка прибављања непокретности. Прописати начин одлучивања Скупштине и Градског већа. Прописати рокове за поступање Скупштине и Градског већа. Обезбедити доследну употребу појмова.

Фактори ризика: Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Недоследна употреба појмова, Правна празнина и Непостојање упућујуће одредбе и Непостојање конкретног рока

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 10.

Након доношења одлуке из члана 9. ове одлуке, градска управа надлежна за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, припрема и **објављује текст огласа** за спровођење поступка јавног надметања или прикупљање писмених понуда за прибављање непокретности у јавну својину Града у средствима јавног информисања у складу са Уредбом.

Обавезна садржина огласа из претходног става (рокови плаћања, критеријуми за избор најповољнијег понуђача, износ депозита, рок за повраћај депозита и остали услови) регулисана је Уредбом.

Примедба: Став 1 предвиђа обавезу градске управе да објави текст огласа. Недостатак се огледа у непостојању конкретног рока у коме градска управа треба да изврши своју обавезу. Одредба у ту сврху употребљава непрецизна израз "након" који је подложен различитим тумачењима.

Препоруке: Прецизно прописати рок за објављивање огласа

Фактори ризика: Непостојање конкретног рока

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 11.

Поступак јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда ради прибављања непокретности у јавну својину града Јагодине спроводи Комисија из члана 5. ове Одлуке која **о току поступка води записник и по окончаном поступку утврђује предлог за избор најповољнијег понуђача који доставља градској управи** надлежној за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града

Примедба: Овим чланом прописана је обавеза Комисије да води записник и утврди предлог за избор најбољег понуђача. Дикција члана је таква да се не може недвосмислено закључити, иако

би то једино било логично, да ли се предлог за избор утврђује на основу налаза из записника или не. Мањкавост одредбе се огледа и у пропуштању да регулише да ли сви чланови Комисије морају да потпишу записник, односно да се сагласе са предлогом за избор и шта ће се десити у случају да не желе сви чланови Комисије да потпишу записник, односно уколико неки од њих нису сагласни са предлогом за избор. С тим у вези је и питање на које одредба не даје одговор на који начин Комисија "утврђује" предлог за избор. Претпоставка је да је овај непрецизни глагол означава чињеницу да Комисија о томе доноси одлуку што намеће питање на који начин Комисија одлучује (тајним или јавним гласањем) и да ли је за њено доношење неопходна једногласна одлука или је довољна већина гласова и која. Осим тога, одредба не прописује у ком временском периоду након потписивања записника Комисија треба да утврди предлог одлуке.

За све ставове заједнички недостатак се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза објављивања записника и предлога одлуке на званичној веб презентацији града.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити вођење записника, нарочито у погледу обавезе потписивања и начина на који се уносе евентуалне примедбе. Обезбедити доследну употребу термина.

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасан управни поступак, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Недовољна транспарентност органа јавне власти

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 12.

Решење о избору најповољнијег понуђача по спроведеном поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда **доноси начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Незадовољан учесник јавног надметања, односно поступка прикупљања писмених понуда **има право приговора** на решење из става 1. овог члана.

Одлука Градског већа по приговору је коначна.

Примедба: Ставом 1 овог члана прописано је овлашћење начелника градске управе да донесе решење о избору најбољег понуђача. Први недостатак се огледа у пропуштању да се изричито пропише да се решење доноси на основу предлога из члана 11 ове одлуке. У недостатку тога, на основу дикције ове одредбе може се закључити да је доношење решења о избору најбољег понуђача препуштено слободној и најширој могућој дискреционој одлуци начелника градске управе који том приликом није везан било каквим ограничењем. Друга мањкавост се огледа у чињеници да одредба не прописује, ни минимални нити максимални, рок у коме начелник градске управе мора да изврши своју обавезу. Покушај дефинисања тог рока учињен је употребом непрецизног и недефинисаног израза "по спроведеном поступку" који је због тога подложен тумачењу онога ко одредбу примењује.

Сличан недостатак садрже и одредбе ставова 2 и 3 јер у првонаведеном није прописан рок у коме незадовољан учесник може да изјави приговор док је у другонаведеном пропуштено да се прецизира рок у коме је Градско веће дужно да донесе одлуку по приговору из става 2.

За све ставове заједнички недостатак се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза објављивања решења, приговора и одлуке по приговору.

Препоруке: *Потпуно и прецизно уредити доношење решења о избору најбољег понуђача, као и поступак по приговору изјављеном против првостепеног решења. Прецизно прописати рокове.*

Фактори ризика: *Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Недовољна транспарентност органа јавне власти*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 13.

Уговор о прибављању непокретности у јавну својину Града, **након прибављеног мишљења Градског правобраниоца, закључује начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града у форми јавнобележничке солемнизације.

Примерак закљученог уговора из става 1. овог члана доставља се Градском правобраниоцу у року од 15 дана од дана закључења уговора и Служби за евиденцију имовине ради спровођења поступка укњижења права јавне својине, као и увођења у евиденцију непокретности у јавној својини града Јагодине сходно одредбама Закона.

Примедба: *Став 1 предвиђа овлашћење начелника градске управе да закључи уговор о прибављању непокретности након прибављеног мишљења Градског правобраниоца. Први недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се пропише конкретан рок у коме начелник мора да изврши своју обавезу. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "након прибављеног" који је подложен различитим тумачењима. На основу одредбе се не може поуздано закључити каква је правна природа мишљења Градског правобраниоца тј. да ли оно има снагу сагласности што би значило да негативно мишљење онемогућава доношење одлуке. У супротном, тј. уколико није реч о обавезујућем мишљењу које може одлучујуће утицати на доношење одлуке онда је његово прибављање про форме. Осим тога, на основу дикције се може закључити да је Градски правобранилац "дужан" да се у мишљењу сагласи са закључењем уговора, односно да увек да позитивно мишљење независно од тога шта о томе заиста мисли јер одредба императивно и безусловно прописује да се уговор закључује након прибављеног мишљења. Разлог томе је чињеница да одредба не регулише шта се дешава уколико је мишљење негативно или уколико Градски правобранилац уопште не достави мишљење. Осим тога, одредба не прописује конкретан рок у коме је Градски правобранилац дужан да достави своје мишљење. Осим тога, мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да регулише шта уколико Градски правобранилац уопште не достави мишљење.*

Препоруке: *Потпуно и прецизно уредити поступак закључења уговора. Прецизирати правну природу мишљења. Прописати рокове.*

Фактори ризика: *Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасан управни поступак, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 16.

Непокретности се могу прибавити у јавну својину непосредном погодбом, али не изнад тржишне вредности непокретности процењене од стране надлежног органа из члана 7. став 2. ове Одлуке, ако у конкретном случају то представља једино могуће решење, под којим се подразумева:

1) случај када непокретност која се прибавља у јавну својину по својим карактеристикама једина одговара потребама власника, односно носиоца права коришћења;

2) случај када се ради о међусобном располагању између носилаца права јавне својине;

3) случај прибављања непокретности у јавну својину путем размене, ако је та размена у интересу Града, односно ако се тиме обезбеђују већи приходи за Град или бољи услови за ефикасно вршење његових права и дужности, **ако се непокретности размењују под тржишним условима или ако се, у случају кад је тржишна вредност непокретности у јавној својини већа од тржишне вредности непокретности која се прибавља у јавну својину на име размене, уговори доплата разлике у новцу у року до 20 дана од дана закључења уговора.**

Примедба: *Тачка 3 овог члана предвиђа, у поређењу са Уредбом на основу које је донета, далеко већи број услова када се непокретност може прибавити у јавну својину ако је то у интересу града. Међу њима су прописани и услови за које није могуће са сигурношћу закључити зашто су у интересу града. Први од њих је размена непокретности под тржишним условима. Мањкавост овог услова састоји се у употреби непрецизног и недефинисаног појма "под тржишним условима" који је због тога подобан и подложен тумачењу од којих нека могу бити и коруптивна нпр. под тржишним условима непокретност која се прибавља у јавну својину је мања од вредности непокретности која се даје. Претпоставка је да је тај израз замена за размену под једнаким тржишним условима али се у том случају недостатак огледа у недовољно јасним критеријумима зашто је таква размена у интересу града. Други од услова јесте размена када је тржишна вредност непокретности различита због чега се уговара доплата разлике у новцу. И у тим случају остаје нејасно зашто је, чак и уз доплату, прибављање непокретности која мање вреди у интересу града.*

Препоруке: *Преиспитати услове за прибављање непокретности непосредном погодбом које не предвиђа Уредба*

Фактори ризика: *Сукобљене одредбе и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 17.

Непокретности у својини Града могу се отуђити из јавне својине непосредном погодбом, али не испод тржишне вредности непокретности процењене од стране надлежног органа из члана 7. став 2. ове Одлуке, ако у конкретном случају то представља једино могуће решење ...

Примедба: Члан регулише отуђење непокретности из јавне својине непосредном погодбом. Мањкавост одредбе састоји се у томе што је први део одредбе у ствари "пренета" или преписана одредба члана 3 ст. 2 Уредба из које је изостављен други, подједнако важан услов који обезбеђује да отуђење буде у интересу града. Наиме, одредба не садржи гаранцију коју прописује поменута одредба Уредбе а која се састоји у томе да се обезбеди "посебно образложење разлога оправданости и целисходности отуђења и разлога због којих се отуђење не би могло реализовати јавним надметањем, односно прикупљањем писмених понуда."

Препоруке: Прецизно и потпуно регулисати поступак отуђења непокретности непосредном погодбом, прописивање свих услова које предвиђа Уредба

Фактори ризика: Правна празнина, Сукобљене одредбе и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 18.

Изузетно, непокретности се могу отуђити из јавне својине и испод тржишне цене, односно без накнаде, **ако постоји интерес** за таквим располагањем, као што је отклањање последица елементарних непогода или **успостављање добрих односа** са другим државама, односно међународним организацијама **и у другим случајевима предвиђеним посебним законом.**

Примедба: Члан предвиђа изузетак од правила да се непокретност не може отуђити испод тржишне цене тако што прописује могућност њеног отуђења испод тржишне цене или чак и без накнаде. Мањкавост одредбе састоји се у употреби непрецизних и недефинисаних интереса. Први од њих је израз "ако постоји интерес" на основу кога није могуће недвосмислено закључити да ли је реч о јавном тј. интересу града или приватном интересу. Дикција одредбе у једнакој мери омогућава оба тумачења. Други недостатак се огледа у употреби непрецизног израза "предвиђеним посебним законом" која упућује на сходну примену закон али на основе кога на уопште није могуће идентификовати закон који прописује случајеве отуђења испод тржишне цене или без накнаде.

Препоруке: Прецизно и потпуно регулисати поступак отуђења непокретности испод тржишне вредности, нарочито прецизним прописивање услова. Правилно прописати упућујућу одредбу.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Мањкава одредба о упућивању, Промовисање интереса који су супротни јавном интересу и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 20.

Поступак прибављања непокретности у јавну својину, односно отуђења непокретности из јавне својине града Јагодине непосредном погодбом **покреће се на иницијативу градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, **уз претходно прибављење мишљења о оправданости те иницијативе** помоћника Градоначелника надлежног за предметну област.

Предлог одлуке о прибављању, односно отуђењу непокретности из јавне својине путем непосредне погодбе, **утврђује Градско веће на образложени предлог градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Предлог одлуке из става 2. овог члана, сходно Уредби, мора да садржи образложење разлога оправданости и целисходности прибављања односно отуђења непокретности у својини Града и разлоге због којих се прибављање односно отуђење не би могло реализовати јавним надметањем, односно прикупљањем писмених понуда;

Одлуку о прибављању непокретности у јавну својину, односно о отуђењу непокретности из јавне својине непосредном погодбом **доноси Скупштина града Јагодине**.

По спроведеном поступку непосредне погодбе, Комисија из члана 5 ове Одлуке **доставља записник са одговарајућим предлогом градској управи** надлежној за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Решење о прибављању, односно отуђењу непокретности из јавне својине путем непосредне погодбе **доноси начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, који закључује и уговор о прибављању, односно отуђењу непокретности у форми јавнобележничке солемнизације.

Примедба: Члан регулише све фазе поступка прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом тако што је у себи објединио све одредбе, па и њихове недостатке, које уређују поступак прибављања и отуђења непокретности јавним надметањем, односно прикупљањем понуда.

Због тога се први недостатак одредбе из става 1 овог члана огледа у употреби непрецизног и недефинисаног појма "покреће". На основу њега није могуће са сигурношћу закључити да ли то значи и обавезу надлежног органа да донесе одговарајући управни акт којим се формално покреће поступак или не. Мањкавост се састоји и у томе што недостају критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би градска управа упутила иницијативу за покретање поступка нпр. да према евиденцији или захтевима органа и организација постоји потреба за новим или одговарајућим простором. То за последицу може да има да је упућивање иницијативе препуштено слободној и дискреционој оцени градске управе, у складу са њиховим потребама и интересима, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима. Недостатак се огледа и у пропуштању да се пропише рок, минимални или максимални, до када помоћник градоначелника треба да да мишљење о оправданости иницијативе. Осим тога, на основу дикције одредбе може да се закључи да помоћник градоначелника, по аутоматизму, треба увек да да позитивно мишљење о оправданости иницијативе. Тим пре што одредба не прописује шта ће се десити уколико помоћник градоначелника сматра да иницијатива није оправдана.

Недостатак става 2 се огледа у томе што употребљава непрецизан израз "утврђује" за означавање чињенице да Градско веће о томе доноси одлуку. Међутим, одредба не даје одговор на питање који начин Градско веће, као колективни орган, одлучује (тајним или јавним гласањем) и да ли је за то неопходна једногласна одлука или је довољна већина гласова и која. Осим тога, одредба не прописује у ком временском периоду након пријема образложеног предлога градске управе Градско веће мора или треба да утврди предлог одлуке.

Први недостатак става 4 се састоји у томе што одредба не прописује рок, ни минимални нити максимални, у коме Скупштина града треба да донесе ту одлуку након што прими предлог одлуке Градског већа који помиње став 2 овог члана. Други недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се пропише начин на који Скупштина града, као колективно тело, доноси одлуку - тајно или јавно гласање, једногласно или одређеном већином, односно да се пропише упућујућа норма која би упућивала на сходну примену неког члана ове одлуке или Пословника о раду Скупштине града

Први недостатак става 5 је његова дикција на основу које се не може недвосмислено закључити, иако би то једино било логично, да ли се предлог за избор утврђује на основу налаза из записника или не. Мањкавост одредбе се огледа и у пропуштању да регулише да ли сви чланови Комисије морају да потпишу записник, односно да се сагласе са предлогом за избор и шта ће се десити у случају да не желе сви чланови Комисије да потпишу записник, односно уколико неки од њих нису сагласни са предлогом за избор. На основу одредбе је нејасно на који начин се у записник уносе евентуалне примедбе. Осим тога, одредба не садржи рок у коме Комисија мора или треба да градској управи достави записник са предлогом за избор. Покушај дефинисања тог рока учињен је употребом непрецизног и недефинисаног израза "по спроведеном поступку" који је због тога подложен тумачењу онога ко одредбу примењује.

Недостатак се огледа у пропуштању да се изричито пропише да се решење доноси на основу предлога одлуке. У недостатку тога, на основу дикције ове одредбе може се закључити да је доношење решења о избору најбољег понуђача препуштено слободној и најширој могућој дискреционој одлуци начелника градске управе који том приликом није везан било каквим ограничењем. Друга мањкавост се огледа у чињеници да одредба не прописује, ни минимални нити максимални, рок у коме начелник градске управе мора да изврши своју обавезу.

За све ставове заједнички недостатак се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза објављивања записника и предлога одлуке на званичној веб презентацији града.

Препоруке: *Прецизно и потпуно прописати поступак прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, нарочито у погледу критеријуми када се он мора или треба да покрене. Прецизно прописати рокове за доношење одлука. Прописати начин одлучивања Скупштине и Градског већа.*

Фактори ризика: *Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Нејасан управни поступак, Непостојање упућујуће одредбе, Употреба недефинисаних појмова, Правна празнина, Непостојање конкретног рока и Недовољна транспарентност органа јавне власти*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 24.

Поступак давања у закуп непокретности у својини Града у поступку јавног надметања и прикупљања писмених понуда **покреће се на иницијативу градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, **уз претходно прибављење мишљења о оправданости те иницијативе** помоћника Градоначелника надлежног за предметну област.

Примедба: *Члан регулише прву фазу поступка давања у закуп непокретности. Члан регулише прву фазу поступка прибављања непокретности. Први недостатак одредбе се огледа у употреби безличног израза "покреће се на иницијативу градске управе". Имајући у виду да иницијатива, како јој и само име говори, може да буде прва активност и иницијални корак али не и акт којим се покреће било који поступак, због изостанка уобичајене и стандардизоване форме "одлуком" или "одлуку о покретању", није могуће са сигурношћу закључити ко је орган овлашћен да га покрене и да ли то значи и његову обавезу да донесе одговарајући управни акт којим се формално покреће поступак или не. Тим пре што недостају критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би градска управа упутила иницијативу нпр. да према евиденцији или захтевима органа и организација постоји потреба за новим или одговарајућим простором. То за последицу може да има да је поступак покренути иницијативом а да је њено упућивање препуштено слободној и дискреционој оцени градске управе, у складу са њиховим потребама и интересима, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима.*

Одредба прописује да је покретање поступка неопходно претходно прибављање мишљења о оправданости иницијативе помоћника градоначелника. Недостатак се огледа у пропуштању да се пропише рок, минимални или максимални, до када помоћник градоначелника треба да да мишљење о оправданости иницијативе. Осим тога, на основу дикције одредбе може да се закључи да помоћник градоначелника, по аутоматизму, треба увек да да позитивно мишљење о оправданости иницијативе. Тим пре што одредба не прописује шта ће се десити уколико помоћник градоначелника сматра да иницијатива није оправдана. Штавише, није могуће са сигурношћу закључити каква је права природа тог мишљења тј. да ли оно има снагу сагласности па негативно мишљење може онемогућити покретање поступка или не. Уколико то није случај, његово прибављање је про форме а ако јесте, нејасно је зашто се употребљава израз "мишљење" а не "сагласност".

Препоруке: *Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о покретању поступка тако што ће се предвидети критеријуми када се он мора или треба да покрене. Прецизирати правну природу мишљења и шта се дешава уколико је мишљење негативно. Прецизирати орган надлежан за доношење одлуке о покретању поступка.*

Фактори ризика: *Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина и Нејасан управни поступак, Употреба недефинисаних појмова и Непостојање конкретног рока*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 25.

Одлуку о давању у закуп непокретности из члана 2. ове Одлуке путем јавног надметања или прикупљања писмених понуда **донеси начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Одлука из става 1. овог члана треба да садржи све обавезне елементе будућег огласа о спровођењу поступка јавног надметања или прикупљања писмених понуда који су утврђени важећим подзаконским актом.

Примедба: Став 1 овог члана прописује овлашћење начелник градске управе да донесе одлуку о давању у закуп непокретности. Недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се пропише рок, минимални или максимални, у коме начелник градске управе треба да донесе ту одлуку.

Препоруке: Прецизно прописати рок за доношења одлуке о покретању поступка за давање у закуп.

Фактори ризика: Непостојање конкретног рока

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 26.

Након доношења одлуке из члана 25. ове Одлуке градска управа надлежна за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града **објављује оглас** о спровођењу поступка давања у закуп непокретности у својини Града путем јавног надметања или прикупљања писмених понуда **у средствима информисања**, на огласној табли Градске управе и на веб страници града Јагодине.

Садржина огласа из предходног става, начин подношења пријаве, поступак и избор најповољнијег понуђача прописани су Уредбом.

Примедба: Став 1 предвиђа обавезу градске управе да објави текст огласа. Недостатак се огледа у непостојању конкретног рока у коме оглас треба или мора да се објави. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "након", који је подобан различитим тумачењима.

Осим тога, одредба прописује на који начин се објављује оглас. Мањкавост се огледа у томе што није довољно прецизно одређено у којим средствима јавног информисања се објављује оглас нпр. да ли у медијима који имају локалну или националну покривеност.

Препоруке: Прописати рок за објављивање огласа и прецизно и потпуно прописати начин објављивања у средствима јавног информисања

Фактори ризика: Правна празнина, Недовољна транспарентност органа власти и Непостојање конкретног рока

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 27.

О току поступка јавног надметања, односно отварања приспелих понуда **Комисија води записник који заједно са предлогом за избор** најповољнијег понуђача **доставља градској управи** надлежној за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Решење о давању у закуп непокретности **доноси начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Незадовољан учесник јавног надметања, односно поступка прикупљања писмених понуда **има право приговора** на решење из става 1. овог члана.

Одлука Градског већа по приговору је коначна.

Примедба: Ставом 1 овог члана прописана је обавеза Комисије да води записник и утврди предлог за избор најбољег понуђача. Дикција члана је таква да се не може недвосмислено закључити, иако би то једино било логично, да ли се предлог за избор утврђује на основу налаза из записника или не. Мањкавост одредбе се огледа и у пропуштању да регулише да ли сви чланови Комисије морају да потпишу записник, односно да се сагласе са предлогом за избор и шта ће се десити у случају да не желе сви чланови Комисије да потпишу записник, односно уколико неки од њих нису сагласни са предлогом за избор. Одредба не прописује на који начин се у записник уносе евентуалне примедбе. С тим у вези је и питање на које одредба не даје одговор на који начин Комисија долази до предлога за избор. Претпоставка је да Комисија одлучује али одредба не даје одговор на питање на који начин (тајним или јавним гласањем) и да ли је за њено доношење неопходна једногласна одлука или је довољна већина гласова и која. Осим тога, одредба не прописује у ком временском периоду након потписивања записника Комисија треба да утврди предлог одлуке.

Ставом 2 овог члана прописано је овлашћење начелника градске управе да донесе решење о давању у закуп. Први недостатак се огледа у пропуштању да се изричито пропише да се решење доноси на основу предлога из става 1 ове одлуке. У недостатку тога, на основу дикције ове одредбе може се закључити да је доношење решења о давању у закуп препуштено слободној и најширој могућој дискреционој одлуци начелника градске управе који том приликом није везан било каквим ограничењем. Друга мањкавост се огледа у чињеници да одредба не прописује, ни минимални нити максимални, рок у коме начелник градске управе мора да изврши своју обавезу.

Сличан недостатак садрже и одредбе ставова 3 и 4 јер у првонаведеном није прописан рок у коме незадовољан учесник може да изјави приговор док је у другонаведеном препуштено да се прецизира рок у коме је Градско веће дужно да донесе одлуку по приговору из става 2.

За све ставове заједнички недостатак се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза објављивања решења, приговора и одлуке по приговору.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити вођење записника о раду Комисије, укључујући обавезу потписивања и начин уношења евентуалних примедби. Прописати начин одлучивања Комисије. Прецизно прописати рокове.

Фактори ризика: *Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Недовољна транспарентност органа јавне власти*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 28.

Уговор о закупу пословног простора са изабраним најповољнијим подносиоцем пријаве, односно понуде, **по прибављеном мишљењу Градског правобраниоца, закључује начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Саставни део уговора је **записник о примопредаји пословног простора који потписују купац и чланови Комисије коју образује начелник управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, **а коју чине стручна лица техничке струке (архитектонске, грађевинске, електротехничке и др.), запослени у градским управама и јавним предузећима чији је оснивач град Јагодина.**

Записником се утврђује стање локала, као и евентуална дуговања за испоручену електричну енергију и извршене комуналне услуге.

Примедба: *Став 1 предвиђа овлашћење начелника градске управе да закључи уговор о прибављању непокретности након прибављеног мишљења Градског правобраниоца. Први недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се пропише конкретан рок у коме начелник мора да изврши своју обавезу. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "по прибављеном мишљењу" који је подложен различитим тумачењима. На основу одредбе се не може поуздано закључити каква је правна природа мишљења Градског правобраниоца тј. да ли оно има снагу сагласности што би значило да негативно мишљење онемогућава доношење одлуке. У супротном, тј. уколико није реч о обавезујућем мишљењу које може одлучујуће утицати на доношење одлуке онда је његово прибављање про форме. Осим тога, на основу дикције се може закључити да је Градски правобранилац "дужан" да се у мишљењу сагласи са закључењем уговора, односно да увек да позитивно мишљење независно од тога шта о томе заиста мисли јер одредба императивно и безусловно прописује да се уговор закључује након прибављеног мишљења. Разлог томе је чињеница да одредба не регулише шта се дешава уколико је мишљење негативно или уколико Градски правобранилац уопште не достави мишљење. Осим тога, одредба не прописује конкретан рок у коме је Градски правобранилац дужан да достави своје мишљење. Осим тога, мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да регулише шта уколико Градски правобранилац уопште не достави мишљење.*

*Истим ставом прописано је да Комисију (без конкретног назива) образује начелник управе из реда, између осталог, и запослених у градским управама и јавним предузећима. Мањкавост одредбе се састоји у томе што нису прописани, ни примера ради, конкретни критеријуми на основу којих начелник управе бира и одлучује ко ће нпр. од стручних лица и запослених у градским управама и јавним предузећима, поименично и *ad personam*, бити чланови Комисије. Осим тога, на основу одредбе је нејасно да ли је пре именовање конкретних чланова неопходно да постоји*

одговарајући предлог за њихово именување, да ли је потребна одређена форма таквог предлога или се то може учинити усмено, као и ко је овлашћен да поднесе такав предлог. Услед тога је питање критеријума на основу којих ће начелник управе именовати чланове Комисије остало отворено и нерешено. На тај начин овај члан предвиђа најшири могући дискрециони основ за његово одлучивање. Одредба не предвиђа шта се дешава уколико неко не жели да потпише записник, као и на који начин се у записник уносе евентуалне примедбе.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити поступак закључења уговора. Прецизирати правну природу мишљења. Прописати рокове. Потпуно и прецизно прописати критеријуме за именување комисије.

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасан управни поступак, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 29.

Поступак давања у закуп непокретности у јавној својини Града, ван поступка јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда, путем непосредне погодбе, у случајевима и под условима предвиђеним Уредбом, покрене се на захтев заинтересованог лица.

О оправданости захтева и испуњености услова прописаних Уредбом **одлучује Комисија** из члана 5. ове Одлуке.

Комисија из претходног става **доставља образложени предлог** за давање у закуп непокретности путем непосредне погодбе **градској управи** надлежној за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града. У случају да нису испуњени услови за давање у закуп непокретности путем непосредне погодбе **Комисија доставља писано обавештење подносиоцу захтева.**

Решење о давању у закуп непокретности **доноси начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Уговор о закупу пословног простора из овог члана **закључује начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, а **по прибављеном мишљењу Градског правобраниоца.**

Примедба: Ставом 2 овог члана предвиђено је да о оправданости захтева и испуњености услова одлучује Комисија. Недостатак се огледа у томе што одредба не прецизира на који начин Комисија, као колективни орган одлучује (тајним или јавним гласањем), као и да ли је за то неопходна једногласна одлука или је довољна већина гласова и која. Осим тога, одредба не прописује у ком временском периоду након пријема захтева заинтересованог лица Комисија мора или треба да одлучи.

Ставом 3 прописана је обавеза Комисије да градској управи достави образложени предлог одлуке о давању у закуп. Мањкавост одредбе се огледа у томе што не садржи рок у коме Комисија мора

или треба да градској управи достави предлог одлуке. Исти недостатак постоји и у погледу обавезе Комисије да заинтересованом лицу достави обавештење да нису испуњени услови. Поред тога, приликом дефинисања те обавезе пропуштено је да се, на идентичан начин као код обавезе достављања образложеног предлога одлуке градској комисији, изричито пропише да обавештење мора садржати образложење и разлоге због којих нису испуњени услови. Садашња одредба омогућава да обавештење буде једноставно и кратко, без навођења одлучних чињеница због чега нису испуњени услови за давање у закуп.

И у ставу 4 пропуштено је да се изричито пропише рок у коме начелник управе мора или треба да донесе решење о давању у закуп.

Став 5 предвиђа овлашћење начелника градске управе да закључи уговор о давању у закуп по након прибављеног мишљења Градског правобраниоца. Први недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се пропише конкретан рок у коме начелник мора да изврши своју обавезу. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "по прибављеном мишљењу" који је подложен различитим тумачењима. На основу одредбе се не може поуздано закључити каква је правна природа мишљења Градског правобраниоца тј. да ли оно има снагу сагласности што би значило да негативно мишљење онемогућава доношење одлуке. У супротном, тј. уколико није реч о обавезујућем мишљењу које може одлучујуће утицати на доношење одлуке онда је његово прибављање про форме. Осим тога, на основу дикције се може закључити да је Градски правобранилац "дужан" да се у мишљењу сагласи са закључењем уговора, односно да увек да позитивно мишљење независно од тога шта о томе заиста мисли јер одредба императивно и безусловно прописује да се уговор закључује након прибављеног мишљења. Разлог томе је чињеница да одредба не регулише шта се дешава уколико је мишљење негативно или уколико Градски правобранилац уопште не достави мишљење. Осим тога, одредба не прописује конкретан рок у коме је Градски правобранилац дужан да достави своје мишљење. Осим тога, мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да регулише шта уколико Градски правобранилац уопште не достави мишљење.

За све ставове заједнички недостатак се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза објављивања .

Препоруке: *Потпуно и прецизно уредити поступак закључења уговора. Прецизирати правну природу мишљења. Прописати рокове. Прецизно прописати рокове. Прописати начин одлучивања Комисије.*

Фактори ризика: *Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасан управни поступак, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Недовољна транспарентност органа јавне власти*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 30.

Пословне просторије, на начин прописан чланом 29. **могу се изузетно дати у закуп испод тржишне цене закупнине.**

Хуманитарним организацијама које имају за циљ помоћ оболелој деци и лицима са инвалидитетом, **удружењима грађана из области здравства, културе, науке, просвете, спорта, социјалне и дечије заштите, заштите животне средине, парламентарним политичким странкама** и политичким странкама заступљеним у скупштини града Јагодине, који пословни простор не користе за стицање прихода, добровољним организацијама које учествују у спасилачким акцијама, лицима која обављају делатност старих заната, уметничких заната и послова домаће радности одређених Правилником о одређивању послова који се сматрају старим и уметничким занатима, односно пословима домаће радности, начину сертификавања истих и вођењу посебне евиденције издатих сертификата, као и удружењима која остварују сарадњу са министарством надлежним за послове одбране у областима од значаја за одбрану или која негују традиције ослободилачких ратова Србије, **може се дати у закуп пословни простор**, уз обавезу плаћања закупнине у висини од 20% од тржишне цене закупнине.

Агенцијама, дирекцијама, службама и другим организацијама чији је оснивач носилац права јавне својине, може се дати у закуп пословни простор, ради обављања послова из њиховог делокруга, на основу образложене одлуке надлежног органа носиоца права јавне својине, уз обавезу плаћања закупнине у висини од 30% а највише до 50% од тржишне цене закупнине.

Примедба: *Став 1 овог члана прописује могућност, а не обавезу да се пословни простор да у закуп непосредном погодбом и испод тржишне цене. Та могућност дефинисана је употребом непрецизног израза "могу" који сугерише да је одлука о томе препуштена слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Тим пре што одредба изричито предвиђа да ће се то десити "изузетно" без прецизирања услова или критеријума за процену да ли и који разлози изузетности постоје, односно не прописује, ни примера ради, критеријуме од којих зависи да ли ће се одлука да се непокретност да у закуп на овај начин донети или не.*

Мањкавост одредбе става 2 постоји и у погледу критеријума на основу којих је одлучено да се стимулишу поједине делатности удружења, будући да је јавни интерес у Закону о удружењима препознат и у другим областима њиховог рада. Исти став предвиђа могућност да се пословни простор да у закуп политичким странкама али је нејасно зашто одредба прописује кумулативно како политичке странке у Народној скупштини тако и политичке странке у Скупштини града. Прецизније, остаје нејасно шта оправдава логику да јединица локалне самоуправе треба, на штету својих финансијских интереса, да даје у закуп пословни простор испод тржишне цене политичким странкама у републичком органу.

Препоруке: *Прецизно и потпуно уредити критеријуме за давање у закуп непосредном погодбом испод тржишне цене. Преиспитати списак повлашћених категорија субјеката, а у погледу удружења усагласити га са одредбама Закона о удружењима.*

Фактори ризика: *Употреба недефинисаних појмова, Правна празнина, Дискриминаторна одредба и Непрецизан и дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 31.

Пословне просторије које могу бити предмет давања у закуп испод тржишне цене закупнине утврђује Градско веће посебним актом, **на предлог градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Примедба: Чланом је изричито прописано овлашћење градске управе да предложи које пословне просторије могу бити предмет давања у закуп испод тржишне цене. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се наведу, бар примера ради, услови или критеријуми на основу којих градска управа може или мора да процени да ли такав простор постоји, као и да ли ти разлози оправдавају његовог издавање испод тржишне цене.

Препоруке: Прецизно и потпуно уредити критеријуме на основу којих се процењује да ли постоји пословни простор који се може дати у закуп непосредном погодбом испод тржишне цене.

Фактори ризика: Правна празнина и Непрецизан и дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 36.

Закупцу се **издаје профактура до петог у месецу** за текући месец којом се утврђује месечни износ закупнине у динарској противвредности по средњем курсу евра на дан издавања профактуре, а према званично објављеним подацима Народне банке Србије.

Закупац је у обавези да месечни износ закупнине **плаћа по испостављеној профактури**, а на крају месеца закупцу ће бити испостављена фактура са свим елементима профактуре.

Закупац је дужан да закупнину за пословни простор плаћа у складу са овом Одлуком и уговореним обавезама.

У закупнину није урачунат ПДВ као ни други трошкови које плаћа купац (накнада за коришћење грађевинског земљишта, струја, вода, грејање, изношење смећа и друге услуге).

Примедба: Ставом 2 је изричито прописана обавеза закуподавца да плаћа износ закупнине. Мањкавост одредбе се огледа у употреби непрецизног израза "по испостављеној профактури" који је због тога подложен и подобан за тумачење. Имајући у виду да је одредбом става 1 прописана обавеза закуподавца да до 5. у месецу испостави профактуру, одредба става 2 значи да обавеза плаћања закупнине доспева после тога датума. Међутим, на основу ње могуће је закупнину платити и било ког другог дана све до краја месеца, а разлика у данима може бити од значаја за обрачун затезне камате у случају доцње.

Препоруке: Прецизно прописати рок за плаћање закупнине.

Фактори ризика: Непостојање конкретног рока

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 38.

Закуподавац има право на једностранни раскид уговора о закупу пословног простора **уколико купац не измири или неблагоприятно измири** две месечне закупнине у току календарске године у ком случају ће се уговор сматрати раскинутим **последњим даном истека рока за плаћање** у другом месецу за који закупнина није плаћена, односно последњим даном у другом месецу за који је **закупнина неблагоприятно плаћена**.

На име обезбеђења плаћања неизмиреног износа закупнине, купац је дужан да приликом закључења уговора о закупу преда закуподавцу бланко соло меницу са меничним писмом - овлашћењем који закуподавац може да реализује почев од последњег дана у месецу за који закупнина није плаћена.

На раскид уговора о закупу, односно отказ уговора о закупу пословне просторије сходно се примењују одредбе Закона о облигационим односима.

Градска управа надлежна за послове финансија у обавези је да Градском већу доставља тромесечни извештај о измирењу обавеза по основу закупа.

Примедба: *Став 1 предвиђа право закуподавца на једностранни раскид уговора и прописује услове под којима је он могућ. Мањкавост одредбе се огледа у алтернативном прописивању услова за једностранни раскид који стварају простор за дискреционо одлучивање. С обзиром да су постављени као алтернативни нејасно је у којим случајевима ће до једностраног раскида доћи због неплаћања а када због неблагоприятног плаћања. Услед тога, поједини закупци могу бити стављени у повољнији положај тако што им уговор неће бити раскинут ако неблагоприятно измирују своје обавезе већ само ако их не измире уопште. Тим пре што благовременост плаћања није прецизно прописана овом одлуком имајући у виду одредбу претходног члана која изричито прописује само обавезу закуподавца да до 5. у месецу испостави профактуру док купаца обавезује да закупнину плаћа по испостављеној фактури.*

Препоруке: *Прецизно прописати услове за једностранни раскид уговора. Обезбедити употребу јасних и прецизних формулација.*

Фактори ризика: *Дискриминаторна одредба, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације и Непрецизан и дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 39.

Купац може вршити адаптацију пословног простора, односно изводити на закупљеној непокретности радове који имају карактер инвестиционог одржавања према уобичајеним стандардима и важећим прописима у области грађевинарства само уз претходну сагласност, односно одобрење закуподавца под условима и на начин утврђен Уредбом.

Захтев за сагласност за адаптацију пословног простора, односно захтев за одобрење за извођење радова инвестиционог одржавања на закупљеној непокретности, купац са претходно

обезбеђеним извештајем овлашћеног вештака или овлашћене организације о постојећем стању непокретности са описом и предмером и предрачуном планираних радова, доставља градској управи надлежној за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Решење о давању сагласности за адаптацију пословног простора, односно давању одобрења за извођење радова инвестиционог одржавања на закупљеној непокретности **доноси начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, **а по прибављеном мишљењу о основаности захтева Комисије из члана 28 ове Одлуке.**

Примедба: *Ставом 3 је изричито прописано овлашћење начелника градске управе да донесе решење о давању сагласности за адаптацију, односно за извођење радова. Први недостатак одредбе се огледа у њеној дикцији на основу које се може закључити да је начелник овлашћен да увек донесе решење којим се даје сагласност, односно одобрење. Тим пре што је пропуштено да се регулише шта ако Комисија или начелник градске управе сматрају да захтев није основан, односно да га треба одбити као неоснован. На тај начин чини се да су Комисија и начелник "натерани" да увек по аутоматизму доносе позитивна мишљења и решења због чега нема могућност да заиста процењују основаност захтева. Осим тога, недостатак одредбе се састоји и у пропуштању да се пропише рок у коме начелник градске управе треба или мора да Комисији достави захтев, као и рок у коме Комисија мора или треба да да мишљење, односно рок у коме начелник градске управе мора или треба да одлучи о захтеву.*

Препоруке: *Прецизно и потпуно прописати поступак за доношење решења о давању сагласности и одобрења за адаптацију и инвестиционо одржавање. Прописати рокове за поступање.*

Фактори ризика: *Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, Непостојање конкретног рока и Непрецизан и дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 40.

Захтев за признавање трошкова инвестиционог одржавања купац доставља градској управи надлежној за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Решење о признавању трошкова инвестиционог одржавања пословног простора **са утврђеним процентом умањења месечне закупнине доноси начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, **а по прибављеном извештају Комисије из члана 28. ове Одлуке, о контроли вредности, квалитета и стандарда одобрених и изведених радова доставити градској управи надлежној за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.**

На основу решења из претходног става овог члана са закупцем непокретности **се закључује анекс уговора о закупу.**

Анекс уговора са закупцем закључује начелник градске управе надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, **по претходно прибављеном мишљењу Градског правобраниоца**

Примедба: Ставом 2 је изричито прописано овлашћење начелника градске управе да донесе решење о признавању трошкова и утврди проценат умањења месечне закупнине а по прибављеном мишљењу Комисије. Први недостатак одредбе се огледа у њеној дикцији на основу које се може закључити да је начелник овлашћен да увек донесе решење којим се признају трошкови а Комисија да претходно да у извештају увек предложи његово доношење јер одредба уопште не уређује ситуацију да Комисија у свом извештају предложи да се решење не донесе или да се начелник градске управе не сложи са извештајем Комисије да се оно донесе. Тим пре што одредба уопште не прописује критеријуме којих би морали да се придржавају том приликом. Осим тога, одредба не предвиђа рок у коме Комисија мора да достави свој извештај нити рок у коме начелник градске управе након прибављања извештаја Комисије мора или треба да донесе решење. У истом ставу приметан је, у последњем делу текста одредбе, текст који није правилно повезан са првим делом реченице до чега је вероватно дошло приликом редакције ове одлуке.

Став 2 такође садржи недостатак који се огледа у пропуштању да се изричито и прецизно пропише рок у коме се уговор мора закључити након доношења решења начелника градске управе.

Сви недостаци који су изнети у погледу става 1 односе се и на став 3.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак за доношење решења о признавању трошкова за адаптацију и инвестиционо одржавање. Прописати рокове. Прецизно и потпуно прописати критеријуме за признавање трошкова инвестиционог одржавања.

Фактори ризика: Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, Непостојање конкретног рока и Непрецизан и дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 42.

Закупац који је уз сагласност закуподавца у инвестиционо одржавање у пословни простор, уложио сопствена средства, **има право на умањење закупнине у износу од највише 50% од месечне закупнине**, за период који одговара висини уложених средстава, без могућности признавања својинских права на пословном простору по основу улагања средстава.

У случају да до раскида уговора о закупу дође на захтев закупца или због неиспуњења уговорних обавеза закупца, а пре него што вредност инвестиционог улагања буде компензована

кроз износ месечне закупнине, вредност уложених средстава по основу инвестиционог одржавања остаје у својини Града.

Закупац **може бити ослобођен плаћања закупнине** током периода извођења радова који имају карактер инвестиционог одржавања закупљеног пословног простора за период док трају радови, а најдуже шест месеци, **на основу посебно образложене одлуке начелника градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Примедба: *Ставом 1 прописана је могућност умањења закупнине на име извођења радова који имају карактер инвестиционих тако што је предвиђен максимални проценат до кога се закупцу може умањити закупнина на име инвестиционог одржавања. Недостатак одредбе се састоји у томе што не садржи прецизне критеријуме од којих зависи колики ће проценат умањења бити у сваком могућем случају. Због тога је питање критеријума и начина на који ће се тачно утврдити проценат умањења препуштено слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује, а захваљујући чему неки од закупца могу бити стављени у бољи положај од других.*

Став 3 прописује дакупац може бити ослобођен од плаћања закупнине. Недостатак одредбе се састоји у томе што нису прописани било какви услови или критеријуми за то. Имајући у виду да се ослобођење врши на основу образложене одлуке начелника градске управе то значи да је доношење одлуке о томе да ли ће се закупца ослободити плаћања закупнине препуштено његовој слободној и широкој дискреционој одлуци. Тим пре што одредба употребљава непрецизан израз "може" који не оставља сумњу да је одлука о томе препуштена њему.

Препоруке: *Прецизно и потпуно уредити питање инвестиционог одржавања, нарочито у погледу критеријума за додатно умањење износа закупнине и ослобођење од плаћања.*

Фактори ризика: *Правна празнина, Дискриминаторне одредбе и Непрецизан и дискрециони основ за одлучивање*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*

Члан 43.

Изузетно од поступка давања у закуп непокретности у јавној својини Града предвиђеног овом Одлуком, службене зграде - домови културе **могу бити дати правним и физичким лицима на краткорочно коришћење - једнодневни закуп.**

Домови културе се дају у закуп са расположивом опремом и инвентаром.

Висина закупнине се утврђује по месту (госту) и износи 1 евро у динарској противвредности по средњем курсу евра НБС на дан плаћања.

Плаћања закупнине се ослобађају установе и други органи и организације чији је оснивач град Јагодина.

Примедба: Став 1 овог члана прописује могућност, а не обавезу да се службене зграде – домови културе дају у једнодневни закуп. Та могућност дефинисана је употребом израза "изузетно" без прецизирања услова или критеријума за процену да ли и који разлози изузетности постоје, односно не прописује, ни примера ради, критеријуме од којих зависи да ли ће се одлука да се непокретност да у закуп на овај начин донети или не. Осим тога, дикција члана који употребљава израз "може" а не "мора" или "'даће се" што сугерише да је одлука о томе препуштена слободној и широко прописаној дискреционој одлуци онога ко одредбу примењује.

Препоруке: Прецизно и потпуно уредити критеријуме за давање у једнодневни закуп.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Правна празнина, Дискриминаторна одредба и Непрецизан и дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 44.

Уговор о закупу непокретности из претходног члана **закључује начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Уговором о закупу биће ближе уређени: начин и рок плаћања, права и обавезе уговорних страна и сви остали елементи уговора.

Примедба: Став 1 овог члана отклања, посматрано у односу на члан 43 ове одлуке, једну дилему тако што изричито прописује ко је овлашћен да слободно и широко дискреционо одлучује да ли ће службене зграде – домове културе дати и коме у једнодневни закуп. Имајући у виду да одредба не прописује да је за доношење такве одлуке неопходна претходна иницијатива, предлог одлуке или сагласност, може се закључити да је слободна процена начелника градске управе неограничена.

Препоруке: Прецизно и потпуно уредити поступак давања у једнодневни закуп, укључујући и прописивање да је неопходно да претходно постоји предлог и иницијатива.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Правна празнина, Дискриминаторна одредба и Непрецизан и дискрециони основ за одлучивање

Ризици од корупције: Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)

Члан 45.

Поступак за остале видове располагања непокретностима у јавној својини града Јагодине, односно за давање на коришћење, пренос права јавне својине на другог носиоца јавне својине (са накнадом или без накнаде) укључујући и размену, заснивање хипотеке и улагање у капитал, **покреће се на иницијативу градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и

располагање непокретностима у јавној својини Града, **уз претходно прибављење мишљења о оправданости те иницијативе помоћника Градоначелника** надлежног за предметну област.

Предлог одлуке о располагању непокретностима из става 1. овог члана, **утврђује Градско веће на образложени предлог градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града.

Предлог одлуке из става 2. овог члана, мора да садржи образложење разлога оправданости таквог вида располагања.

Одлуку о располагању непокретностима из става 1. овог члана **доноси Скупштина града** Јагодине.

Уговор о предметном располагању **закључује у форми јавнобележничке солемнизације начелник градске управе** надлежне за послове који се односе на прибављање и располагање непокретностима у јавној својини Града, **по претходно прибављеном мишљењу Градског правобраниоца**.

Примедба: *Члан регулише све фазе поступка располагања непокретностима у јавној својини на други начин тако што је у себи објединио све одредбе, па и њихове недостатке, које уређују поступак прибављања и отуђења непокретности јавним надметањем, односно прикупљањем понуда.*

Због тога се први недостатак одредбе из става 1 овог члана огледа у употреби непрецизног и недефинисаног појма "покреће". На основу њега није могуће са сигурношћу закључити да ли то значи и обавезу надлежног органа да донесе одговарајући управни акт којим се формално покреће поступак или не. Мањкавост се састоји и у томе што недостају критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би градска управа упутила иницијативу за покретање поступка нпр. да према евиденцији или захтевима органа и организација постоји потреба за новим или одговарајућим простором. То за последицу може да има да је упућивање иницијативе препуштено слободној и дискреционој оцени градске управе, у складу са њиховим потребама и интересима, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима. Недостатак се огледа и у пропуштању да се пропише рок, минимални или максимални, до када помоћник градоначелника треба да да мишљење о оправданости иницијативе. Осим тога, на основу дикције одредбе може да се закључи да помоћник градоначелника, по аутоматизму, треба увек да да позитивно мишљење о оправданости иницијативе. Тим пре што одредба не прописује шта ће се десити уколико помоћник градоначелника сматра да иницијатива није оправдана.

Недостатак става 2 се огледа у томе што употребљава непрецизан израз "утврђује" за означавање чињенице да Градско веће о томе доноси одлуку. Међутим, одредба не даје одговор на питање који начин Градско веће, као колективни орган, одлучује (тајним или јавним гласањем) и да ли је за то неопходна једногласна одлука или је довољна већина гласова и која. Осим тога, одредба не прописује у ком временском периоду након пријема образложеног предлога градске управе Градско веће мора или треба да утврди предлог одлуке.

Први недостатак става 4 се састоји у томе што одредба не прописује рок, ни минимални нити максимални, у коме Скупштина града треба да донесе ту одлуку након што прими предлог

одлуке Градског већа који помиње став 2 овог члана. Други недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се пропише начин на који Скупштина града, као колективно тело, доноси одлуку - тајно или јавно гласање, једногласно или одређеном већином, односно да се пропише упућујућа норма која би упућивала на сходну примену неког члана ове одлуке или Пословника о раду Скупштине града

Став 5 предвиђа овлашћење начелника градске управе да закључи уговор о располагању након прибављеног мишљења Градског правобраниоца. Први недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се пропише конкретан рок у коме начелник мора да изврши своју обавезу. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "након прибављеног" који је подложен различитим тумачењима. На основу одредбе се не може поуздано закључити каква је правна природа мишљења Градског правобраниоца тј. да ли оно има снагу сагласности што би значило да негативно мишљење онемогућава доношење одлуке. У супротном, тј. уколико није реч о обавезујућем мишљењу које може одлучујуће утицати на доношење одлуке онда је његово прибављање про форме. Осим тога, на основу дикције се може закључити да је Градски правобранилац "дужан" да се у мишљењу сагласи са закључењем уговора, односно да увек да позитивно мишљење независно од тога шта о томе заиста мисли јер одредба императивно и безусловно прописује да се уговор закључује након прибављеног мишљења. Разлог томе је чињеница да одредба не регулише шта се дешава уколико је мишљење негативно или уколико Градски правобранилац уопште не достави мишљење. Осим тога, одредба не прописује конкретан рок у коме је Градски правобранилац дужан да достави своје мишљење. Осим тога, мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да регулише шта уколико Градски правобранилац уопште не достави мишљење.

За све ставове заједнички недостатак се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза објављивања записника и предлога одлуке на званичној веб презентацији града.

Препоруке: *Прецизирати правну природу мишљења. Прецизно прописати рокове за доношење одлука. Прописати начин одлучивања Скупштине и Градског већа.*

Фактори ризика: *Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Нејасан управни поступак, Непостојање упућујуће одредбе, Употреба недефинисаних појмова, Правна празнина, Непостојање конкретног рока и Недовољна транспарентност органа јавне власти*

Ризици од корупције: *Допринос настанку ризика од корупције - Злоупотреба положаја (чл. 359. Кривичног законика) и Трговина утицајем (чл. 366. Кривичног законика)*