

## Анализа коруптивних ризика у прописима ЈЛС

Одлука о давању у закуп пословног простора у јавној својини града Ужица ("Сл. лист града Ужица", бр. 37/2014, 30/2016, 45/2018, 4/20 и 57/21)

На основу **члана 34. Закона о јавној својини** („Службени гласник Републике Србије“ број 72/11), Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда («Службени гласник Републике Србије» број 24/2012) и члана 67. Статута града Ужица („Службени лист града Ужица“, број 16/13 – пречишћен текст) Скупштина града Ужица на седници одржаној 30.10. 2014. године, доноси

**Примедба:** Преамбула Одлуке не садржи позивање на члан 20 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.

Осим тога, одредба садржи погрешну упућујућу норму на члан 34 Закона о јавној својини који предвиђа могућност давања ствари у јавној својини у закуп, као и могуће начине давања у закуп 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. Правилно прописати упућујућу одредбу која реферише на чланове 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 **утврђују се** услови за давање у закуп пословног простора у јавној својини града Ужица, поступак давања у закуп, одређивање закупнине, услови за закључење уговора о закупу **и друга питања од значаја за давање у закуп пословног простора** у јавној својини града Ужица (у даљем тексту: Град).

**Примедба:** Члан прописује шта је предмет уређења ове Одлуке, односно која питања се регулишу њеним одредбама. Први недостатак одредбе се огледа у употреби непрецизног израза "утврђује се" којим се прописује овлашћење које далеко превазилази значај и обим овлашћења прописаног чланом 27 ст. 11 Закона о јавној својини а које гласи "може ближе уредити". Истовремено, недостатак одредбе се огледа и у томе што одлука уређује и нека друга питања, посматрано у односу на наведену одредбу члана 27 ст. 11 Закона о јавној својини употребом исто тако

непрецизне формулације "и друга питања од значаја за давање у закуп" која сугерише да је одлука о томе која ће друга и додатна питања бити уређена овом одлуком препуштена слободној и широко прописаној оцени онога ко одредбу примењује.

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

**Фактори ризика:** Сукобљене одредбе и Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације

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

### Члан 3.

Пословни простор се може дати у закуп, под условима, на начин и у поступцима прописаним Законом о јавној својини, Уредбом о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, и овом одлуком.

Пословни простор **се даје у закуп: - јавним оглашавањем путем прикупљања затворених писмених понуда или јавним надметањем (лицитација) - непосредном погодбом.**

Поступак давања у закуп пословног простора у јавној својини града Ужица спроводи **комисија коју именује градоначелник града Ужица.**

**Примедба:** Став 2 прописује који су све могући начини за давања у закуп пословног простора. Недостатак се огледа у томе што на основу ове одредбе и њене дикције није могуће поуздано закључити у којим случајевима ће се применити који од набројаних поступака. Одредба не упућује ни на неку другу одредбу ове Одлуке или Уредбе која прецизно и недвосмислено предвиђа када ће се применити који од могућих поступака.

Став 3 предвиђа да поступак давања у закуп спроводи Комисија коју именује градоначелник. Први недостатак се огледа у томе што комисија нема назив већ је означена као неименована само изразом "Комисија". Мањкавост одредбе се састоји и у томе што нису прописани, ни примера ради, критеријуми на основу којих градоначелник бира и одлучује кога ће именовати за чланове Комисије. Услед тога је питање критеријума на основу којих ће градоначелник именовати чланове Комисије остало отворено и нерешено. На тај начин овај став предвиђа најшири могући дискрециони основ за одлучивање градоначелника. Осим тога, на основу одредбе је нејасно да ли је неопходно да пре самог именовања постоји предлог за њихово именовање и чији. Такође, не може се поуздано закључити да ли се за тај предлог захтева одређена форма или се то може учинити усмено. Мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да се пропише тренутак у коме је, нпр. посматрано у односу на доношење одлуке о покретању поступка, градоначелник дужан да изврши своју обавезу.

**Препоруке:** Прецизирати у којим случајевима се примењује који од набројаних поступака или прописати упућујућу одредбу за сваки од могућих поступака. Прецизно и потпуно прописати критеријуме за именовање чланова Комисије. Прописати рок за именовање Комисије.

**Фактори ризика:** Правне празнине, 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 4.

**Поступак за давање у закуп** пословног простора јавним надметањем или прикупљањем понуда, **покреће се одлуком коју доноси градоначелник**, а која садржи:

- врсту поступка за давање у закуп пословног простора;
- податке о пословном простору који се даје у закуп (врста, адреса, зона, површина);
- сврху и намену простора;
- почетни износ закупнине;
- време на које се пословни простор даје у закуп;
- критеријуми који ће се применити код оцене понуда и
- оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка.

Одлука о покретању поступка **може да садржи и друге елементе, ако градоначелник процени да су потребни за спровођење поступка** за давање пословног простора у закуп.

**Примедба:** Ставом 1 овог члана предвиђено је да се поступак давања у закуп покреће одлуком градоначелника. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује да ли наведену одлуку градоначелник доноси по службеној дужности тј. на сопствену иницијативу или је неопходно да му пре тога буде достављен одговарајући предлог за доношење одлуке тј. покретање поступка. Тим пре што одредба не прописује, ни примера ради, критеријуме или услове који треба да буду испуњени да би поступак морао или могао да се покрене нпр. да постоји слободан пословни простор који је могуће издати. То за последицу има да је доношење одлуке о покретању поступка препуштено слободној и дискреционој оцени градоначелника, у складу са његовим потребама и интересима, као и потребама и интересима њему блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима.

Такав закључак потврђује став 2 који допушта могућност, употребом непрецизног израза "може", да одлука о покретању поступка може да садржи и друге елементе уколико су испуњена два услова. Први услов је дефинисан употребом непрецизног израза "да су потребни за спровођење поступка" док је други израз далеко прецизнији и недвосмислен "ако градоначелник процени" да су они потребни што сугерише да је и ова одлука препуштена слободној и широкој дискреционој оцени градоначелника.

**Препоруке:** Прецизно и потпуно прописати критеријуме за доношење одлуке о покретању поступка давања у закуп. Прописати ко је овлашћен да градоначелнику поднесе предлог за доношење одлуке о покретању поступка давања у закуп, као и форму тог предлога. Преиспитати сврсисходност овлашћења градоначелника да процењује да ли и које додатне елементе може да садржи одлука о покретању поступка.

**Фактори ризика:** Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина, 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.

Јавни оглас за достављање понуда у поступку прикупљања понуда, односно пријава за учешће у поступку јавног надметања објављује комисија из члана 3. став 3. ове Одлуке **у средствима јавног информисања** и званичном сајту града Ужица.

**Примедба:** Овај члан предвиђа обавезу Комисије да оглас за достављање понуда објави. Мањкавост одредбе се састоји у пропуштању да се прецизира тренутак у коме Комисија мора или треба да испуни своју обавезу. Осим тога, недостатак ове одредбе се састоји у томе што не прописује прецизно начин на који се оглас објављује нпр. у средствима јавног информисања која имају локалну покривеност или националну покривеност, штампани или електронски медији. Штавише, одредба не предвиђа обавезу објављивања на огласној табли града.

**Препоруке:** Прописати рок за објављивање огласа. Прецизно и потпуно прописати начине објављивања огласа, укључујући и обавезу објављивања на огласној табли града.

**Фактори ризика:** Правне празнине, Непостојање конкретног рока, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације и Недовољна транспарентност органа власти

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

## Члан 7.

**Врсту делатности која ће се обављати у пословном простору одређује градоначелник, на основу предлога** Градске управе за урбанизам, изградњу и имовинско правне послове, а **у зависности од локације на којој се пословни простор налази, степена опремљености пословног простора, урбанистичких и других услова.**

**Примедба:** Овај члан посвећен је одређивању врсте делатности која ће се у пословном простору обављати. Прва мањкавост одредбе се састоји у пропуштању да се изричито пропише да предлог Градске управе мора да буде у писменој форми и образложен. Тим пре што су услови који предодређују намену пословног простора дефинисани употребом такође непрецизног израза "у

зависности од локације, степена опремљености ... и других услова" и подложни различитим тумачењима. Осим тога, на основу дикције члана "врсту делатности ... одређује градоначелник на основу предлога" није могуће поуздано закључити да ли је градоначелник дужан да врсту делатности одреди у складу са предлогом Градске управе или градоначелник може да одреди врсту делатности мимо и насупрот предлога Градске управе. Тим пре што градоначелнику стоји на располагању и тзв. каучук норма "и других услова" која је подобна различитим тумачењима градоначелника. Слично томе, због употребе непрецизне формулације није могуће са сигурношћу закључити нпр. како степен опремљености утиче на врсту делатности која ће се у пословном простору обављати. Осим тога, одредба не прописује рок у коме је градоначелник дужан да донесе одлуку након што прими предлог Градске управе.

**Препоруке:** Прописати обавезу да предлог Градске управе буде у писменој форми и образложен. Потпуно и прецизно прописати критеријуме који условљавају намену пословног простора. Брисати тзв. каучук норму "и других услова". Прописати рок за доношење одлуке градоначелника.

**Фактори ризика:** Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације 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.

Почетни износ закупнине исказане у месечном износу, према м<sup>2</sup> пословног простора **утврђује градоначелник у одлуци о покретању поступка** издавања у закуп пословног простора, у складу са овом Одлуком.

**Примедба:** Члан прописује овлашћење градоначелника да утврди почетни износ закупнине. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује да ли наведену одлуку градоначелник доноси по службеној дужности тј. на сопствену иницијативу или је неопходно да му пре тога буде достављен одговарајући предлог за доношење одлуке. Тим пре што одредба не прописује, ни примера ради, критеријуме или услове којих би градоначелник требао или морао да се придржава приликом одређивања почетног износа закупнине нпр. на основу података пореског органа или судског проценитеља или другог лица овлашћеног за процену. То за последицу има да је доношење одлуке препуштено слободној и дискреционој оцени градоначелника, у складу са његовим потребама и интересима, као и потребама и интересима њему блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима. Осим тога, одредба употребљава неодговарајући израз "утврђује" као замену за доношење одлуке градоначелника нпр. доноси решење о почетном износу закупнине.

**Препоруке:** Потпуно и прецизно прописати критеријуме за одређивање почетног износа закупнине. Прописати да градоначелник одлуку доноси на основу предлога овлашћеног предлагача. Прописати обавезу да предлог за одређивање почетног износа закупнине мора да буде у писменој форми и образложен. Обезбедити доследну употребу појмова.

**Фактори ризика:** *Употреба недефинисаних појмова, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Правна празнина*

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

## Члан 10.

Понуда треба да садржи следеће елементе да би била исправна:

- за физичка лица: име, презиме, јединствени матични број грађана, број личне карте и адресу, за предузетнике: име и презиме предузетника, адресу, јединствени број грађана, број личне карте, назив радње, матични број, за правна лица: назив и седиште, копију решења о упису правног лица у регистар код надлежног органа, као и пуномоћје за лице које заступа подносиоца понуде;

- назнаку пословног простора за који се понуда подноси;

- делатност коју понуђач жели да обавља у пословном простору и која одговара сврси и намени простора;

- висину понуђене закупнине исказане по м<sup>2</sup> месечно, која није нижа од почетног износа закупнине.

- доказ о уплати депозита

- за правна лица и предузетнике уверење Пореске управе Министарства финансија да је измирио доспеле порезе и доприносе и за физичка лица, правна лица и предузетнике потврда Локалне пореске администрације града Ужица да је понуђач измирио порезе и таксе, све не старије од 2 месеца пре отварања понуда, односно јавног надметања

- за физичка лица, правна лица и предузетнике потврда Градске управе за финансије града Ужица да понуђач нема дуговања према Граду по основу раније закључених уговора, не старија од 2 месеца пре отварања понуда, односно јавног надметања и

- пуномоћје за лице које заступа понуђача оверено код јавног бележника.“

Уз понуду се достављају прилози у складу са посебним захтевима из огласа.

Понуде се могу доставити непосредно у пријемној канцеларији града Ужица или препорученом пошљом преко поште.

Понуда предате на други начин ће се сматрати неуредном **и неће се разматрати**

**Примедба:** *Став 4 регулише поступање са понудама које нису предате у складу са прописаним условима. Мањкавост одредбе се огледа у употреби непрецизног израза "неће се разматрати" на основу кога се може закључити да поводом таквих понуда неће бити предузимане било какве радње нити доношени било какви акти. Недостатак се огледа и у пропуштању да се изричито пропише да ће се такве понуде одбацити. Сагласно овој одредби постоји висок степен правне*

несигурности јер не постоји обавеза да се поводом таквих пријава донесе, што је општеприхваћено у теорији и пракси, правни акт о њиховом одбацавању који би могао да се оспорава одговарајућим правним леком.

**Препоруке:** Прописати обавезу доношења одлуке о одбацавању неуредних пријава, као и правни лек за њено оспоравање.

**Фактори ризика:** Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, Правна празнина и Непостојање механизма за заштиту права

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

## Члан 12.

Поступак отварања понуда спроводи **комисија коју именује градоначелник.**

Отварање понуда је јавно.

Отварање понуда се спроводи на месту и у време који су наведени у огласу.

**Комисија сачињава записник о отварању понуда.**

По утврђивању најповољнијег понуђача **комисија припрема и градоначелнику доставља предлог Одлуке за избор најповољнијег понуђача.**

**На основу спроведеног поступка градоначелник доноси коначну одлуку о додели пословног простора у закуп најповољнијем понуђачу**

**Примедба:** Став 1 предвиђа да поступак отварања понуда спроводи Комисија коју именује градоначелник. Први недостатак се огледа у томе што комисија нема назив већ је означена као неименована само изразом "Комисија". Мањкавост одредбе се састоји и у томе што нису прописани, ни примера ради, критеријуми на основу којих градоначелник бира и одлучује кога ће именовати за чланове Комисије. Услед тога је питање критеријума на основу којих ће градоначелник именовати чланове Комисије остало отворено и нерешено. На тај начин овај став предвиђа најшири могући дискрециони основ за одлучивање градоначелника. Осим тога, на основу одредбе је нејасно да ли је неопходно да пре самог именовања постоји предлог за њихово именовање и чији. Такође, не може се поуздано закључити да ли се за тај предлог захтева одређена форма или се то може учинити усмено. Мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да се пропише тренутак у коме је, нпр. посматрано у односу на доношење одлуке о покретању поступка, градоначелник дужан да изврши своју обавезу.

Ставом 4 прописана је обавеза Комисије да сачини записник. Мањкавост одредбе се огледа и у пропуштању да регулише да ли сви чланови Комисије морају да потпишу записник и шта ће се десити у случају да не желе сви чланови Комисије да потпишу записник. Такође, одредба не прописује како се евентуалне примедбе уносе у записник.

Ставом 5 предвиђено је овлашћење Комисије да припреми предлог Одлуке и достави га градоначелнику. Дикција става је таква, због употребе израза "на основу спроведеног поступка"

*а не "на основу предлога одлуке Комисије", да се не може недвосмислено закључити, иако би то једино било логично, да ли се предлог одлуке сачињава на основу налаза из записника или не. Мањкавост одредбе се огледа и у пропуштању да се пропише рок у коме Комисија мора да достави предлог одлуке.*

*Исти недостатак тј. непостојање конкретног рока садржи и став 6 који прописује овлашћење градоначелника да донесе одлуку о додели пословног простора јер не предвиђа рок до када градоначелник мора или треба да донесе коначну одлуку о додели пословног простора. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "на основу спроведеног поступка" који је подложен различитим тумачењима.*

*Штавише, одредба не предвиђа обавезу објављивања одлуке на званичној интернет страници и огласној табли града.*

**Препоруке:** *Прецизно и потпуно прописати критеријуме за именовање чланова Комисије. Прописати рок за именовање Комисије. Потпуно и прецизно уредити вођење записника, укључујући потписивање од стране свих чланова Комисије и начин уношења евентуалних примедби. Прописати рок за сачињавање предлога Одлуке и рок за доношење Одлуке. Прописати обавезу објављивања на званичној интернет страници и огласној табли града.*

**Фактори ризика:** *Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације 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.**

Благовременост и уредност пристиглих понуда утврђује Комисија, одмах након отварања понуде.

Неблаговремена понуда је понуда предата након протеча рока за подношење понуде.

**Неуредна понуда је понуда предата у отвореној коверти и понуда која не садржи податке и документацију из члана 10. ове Одлуке.**

Неуредне и неблагоприятне понуде се одбацују.

**Примедба:** *Став 3 дефинише шта се сматра неуредном понудом. Недостатак одредбе се огледа у томе што, упркос упућујућој одредби која предвиђа сходну примену члана 10 ове одлуке, дефиницијом неуредне понуде није обухватила њен облик прописан чланом 10 тј. понуде предате на другачији начин. Сходно овој одредби такве пријаве се не сматрају неуредним. Разлог томе јесте чињеница да је сходну примену члана 10 предвидела само у делу којим он регулише податка и документацију али не и начин предаје.*

**Препоруке:** *Проширити дефиницију неуредне понуде усаглашавањем са чланом 10 ове одлуке.*

**Фактори ризика:** *Супротстављене одредбе*



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

## Члан 15.

Поступак прикупљања понуда јавним огласом сматра се успешним ако је прispела најмање једна благовремена и уредна понуда.

Уколико на јавни оглас не стигне ни једна благовремена понуда, односно ако ни један од учесника на јавном огласу не испуњава услове из јавног огласа, **градоначелник ће одлучити да ли ће расписати нови јавни оглас.**

Уколико најповољнији понуђач одустане од понуде, губи право на повраћај депозита, а поступак јавног оглашавања се понавља.

Уколико у поступку два или више понуђача понуде исти износ закупнине, комисија позива понуђаче који су понудили исти износ закупнине, да у року од три дана од дана пријема позива, доставе нову писмену затворену понуду, са увећаним износом закупнине у односу на претходно дату понуду, а које понуде ће комисија отворити и утврдити најповољнијег понуђача.

**Уколико понуђачи из претходног става у року од три дана не доставе нову понуду, односно ако су понуђачи доставили нову понуду са истоветном закупнином, комисија ће изабрати понуђача који је први доставио понуду.**

**Примедба:** Став 2 изричито прописује овлашћење градоначелника да у случају неуспелог огласа одлучи да ли ће расписати нови оглас. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује било какав критеријум или услов кога би градоначелник требао или морао да се придржава. То за последицу има да је доношење одлуке препуштено слободној и дискреционој оцени градоначелника, у складу са његовим потребама и интересима, као и потребама и интересима њему блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима. Сагласно овој одредби, овлашћење градоначелника је без икаквих ограничења.

Став 5 предвиђа механизам за разрешење ситуације у којој постоје две или више понуда са истим износом. За разлику од других разматраних одлука, које исту ситуацију разрешавају прописивањем да ће се поступак поновити све док један од понуђених износа не буде највиши, ова одредба то чини употребом критеријума понуде која је достављена прва. Тако прописан критеријум је објективнији и пружа већи степен правне сигурности од решења које садрже неке друге одлуке, да се најбоља понуда бира жребом, али је далеко од прецизности и потпуне правне сигурности. Због употребе овог механизма биће неопходно учинити далеко већи број радњи и доказних поступака. Пре свега, због ње ће бити потребно да се радници у писарници задуже да приликом пријема понуда евидентирају час и минут када су примљене да би уопште било могуће упоређивање понуда. Осим тога, непознато је како ће се овај механизам применити ако ниједан од понуђача не достави нову понуду тј. да ли то значи да ће се овај критеријум примењивати на њихове првобитне понуде.

**Препоруке:** Потпуно и детаљно прописати поступак који ће обезбедити добијање објективно најповољније понуде

**Фактори ризика:** *Правна празнина, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу*

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

## Члан 16.

Градоначелник **ће донети коначну одлуку о избору најповољнијег закупца на основу предлога Одлуке** Комисије за избор најповољнијег закупца, у складу са записником Комисије.

Одлука о избору најповољнијег понуђача односно закупца, **доставља се свим учесницима поступка**, на коју сви учесници поступка имају право да поднесу проговор Градком већу у року од 3 дана.

На основу коначне одлуке о давању пословног простора у закуп, **Комисија позива изабраног учесника на јавном огласу да закључи уговор о закупу пословног простора у року од 5 дана од дана достављања коначне одлуке.**

Уколико изабрани учесник на јавном огласу не закључи уговор о закупу пословног простора у року из става 3. овог члана, сматраће се да је одустао од понуде и поступак јавног оглашавања се понавља.

**Примедба:** *Став 1 предвиђа овлашћење градоначелника да донесе одлуку о избору најбољег закупца. Недостатак одредбе се огледа у томе што не прописује рок (до) када Градоначелник треба да изврши своју обавезу након што прими предлог Одлуке Комисије.*

*Исту мањкавост садржи и став 2 који прописује обавезу достављања решења свим учесницима поступка јер не предвиђа рок у коме наведено решење мора или треба да буде достављено. Штавише, одредба не предвиђа обавезу објављивања одлуке на званичној интернет страници и огласној табли града.*

*Став 3 уређује последњу фазу поступка тј. закључивање уговора. Недостатак ове одредбе састоји се у употреби непрецизне формуације "Комисија позива изабраног учесника да закључи уговор у року од 5 дана". На основу дикције овог става нејасно је да ли Комисија има рок од 5 дана да позове изабраног учесника да закључи уговор или изабрани учесник мора у том року да закључи уговор. Уколико је ово друго у питању, мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се пропише рок у коме је Комисија обавезна да упути позив најбољем понуђачу. Тим пре што се рок од 5 дана, сагласно овој одредби, рачуна од трећег, различитог тренутка – "достављања коначне одлуке".*

**Препоруке:** *Прецизирати рокове за доношење одлуке градоначелника и упућивање позива најбољем понуђачу. Прописати рок за достављање одлуке свим учесницима поступка. Изричито прописати обавезу објављивања решења на званичној интернет презентацији и огласној табли града.*

**Фактори ризика:** *Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације 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 19.**

На јавном надметању могу да учествују лица која се на начин утврђен чланом 9. ове Одлуке писмено пријаве до дана утврђеног огласом и која поднесу доказ о уплати депозита.

Пријава мора да садржи све податке који се огласом траже.

**Подносиоцима непотпуних и неблагоприятних пријава не може се признати статус кандидата и не могу учествовати на јавном надметању,** и такве пријаве се одбацују.

**Примедба:** *Став 3 представља покушај да се уреди поступање по пријавама које не испуњавају прописане услове. Ова одредба садржи два недостатка. Први се огледа у њеној дикцији јер прописује нешто што суштински није могуће урадити – немогуће је спречити и ограничити било кога да достави или пошаље понуду. Ако ни због чега другог онда због тога што се пре отварања понуда и не може знати да ли се ради о понуди која је непотпуна. Уместо тога, могуће је и потребно је нагласити, као у неким другим анализираним одлукама, да та лица немају право учешћа у поступку што је прецизније од формулације "не може им се признати статус кандидата" због чега ће се њихове пријаве одбацити што значи да се поводом њих мора донети одговарајући управни акт који се може оспоравати одговарајућим правним леком. Такође, формулација је непрецизна јер почиње са лицима тј. подносиоцима који не могу учествовати а завршава са понудама које се одбацују и на којима треба да буде тежиште. Друга мањкавост се огледа у томе што одредба употребљава израз "непотпуне" иако је ранијим члановима ове одлуке прописано да се понуде које не садрже сву потребну документацију сматрају неуредним.*

*Осим тога, недостатак се огледа и у томе што је круг лица којима није омогућено да учествују у поступку прописан превише уско, односно одредба није обухватила и неке друге ситуације које оправдавају такав приступ нпр. уколико понуду достави лице коме је претходно по било ком основу дат отказ уговора о закупу или има неизмирена дуговања по основу закупа. Штавише, поставља се питање да ли такав приступ треба применити и према онима који представљају "са њима повезана лица".*

**Препоруке:** *Прецизирати да подносиоци пријава које не испуњавају прописане услове немају право учешћа. Обезбедити доследну употребу појмова и прецизних формулација. Преиспитати круг лица којима не треба признати право да учествују у поступку.*

**Фактори ризика:** *Правне празнине, Недоследна употреба термина, Неприменљиве одредбе и Сукобљене одредбе*

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

## Члан 28.

Лицитациони корак **утврђује се одлуком о давању у закуп** пословног простора као и јавним огласом.

**Примедба:** *Прва мањкавост одредбе се огледа у томе што не садржи дефиницију лицитационог корака што би било од велике користи за оне који уопште нису упознати или не познају довољно поступак лицитације. Други недостатак се састоји у начину на који одредба предвиђа да се лицитациони корак утврђује, прецизније у употреби непрецизног израза "одлуком о давању закупа" што правно ни фактички није могуће имајући у виду да се одлука о давању у закуп доноси на крају поступка док се лицитациони кораци предузимају током поступка тј. пре њеног доношења. Претпоставка је да је приликом редакције дошло до грешке и да се мислило на одлуку о покретању поступка. Тим пре што сама одредба прописује кумулативни услов тј да се лицитациони корак утврђује и јавним огласом. Осим тога, одредба употребљава неодговарајући израз "утврђује" као замену за доношење одлуке о износу лицитационог корака.*

**Препоруке:** *Потпуно и прецизно дефинисати лицитациони корак. Прецизирати одлуку којом се одређује висина лицитационог корака. Обезбедити доследну употребу појмова.*

**Фактори ризика:** *Недоследна употреба термина, Правна празнина и Сукобљене одредбе*

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

## Члан 30.

Ако је више од једног лица стекло статус учесника на лицитацији, председавајући оглашава почетни износ закупнине по м<sup>2</sup> и позива учеснике да је прихвате подизањем картица. Уколико нико од учесника не прихвати почетни износ закупнине подизањем картица, лицитација се сматра неуспелом, тј. поништава се, а учесници губе право на враћање депозита.

Уколико учесници прихвате почетну закупнину, председавајући пита учеснике лицитације ко нуди закупнину увећану за први лицитациони корак, на шта се учесници изјашњавају подизањем лицитационе картице. **Свако наредно увећање закупнине је дефинисано лицитационим кораком и позивањем председавајућег да учесници истакну понуду подизањем картице.**

Утврђивање новог износа закупнине понавља се све док има понуђача, односно све док учесници истичу понуде на поново утврђену закупнину (председавајући пита ко нуди закупнину увећану за један корак).

Ако после другог позива председавајућег није истакнута понуда на последње утврђену закупнину, председавајући упућује учесницима последњи позив за истицање понуде. Ако ни после трећег позива није истакнута понуда, председавајући означава завршетак лицитације, а најповољнијим понуђачем проглашава учесника **који је први понудио највиши износ закупнине по м<sup>2</sup>.**

**Примедба:** *Ставом 2 уређен је други корак или фаза лицитације. Недостатак одредбе састоји се у употреби тешко читљиве и још теже разумљивеј формулације "Свако наредно увећање*

закупнине је дефинисано лицитационим кораком и позивањем председавајућег да учесници истакну понуду подизањем картице" иза које се скрива идеја, далеко боље дефинисана у ставу 3, да се нови износ закупнине утврђује предузимањем новог лицитационог корака на позив председавајућег.

Ставом 4 је регулисана последња фаза лицитације. Мањкавост се такође састоји у употреби непрецизног израза "који је први понудио највиши износ закупнине" који је због тога подобан и различитим тумачењима. С обзиром да је реч о поступку лицитације са више учесника где се лицитира подизањем картице једина чињеница која се колико толико може прецизно утврдити јесте ко је први уочен или примећен да је понудио највиши износ. Међутим, та чињеница не мора да значи да је то истовремено и прва понуда закупнине нити мора бити општеприхваћена јер зависи искључиво од личних особина и способности учесника лицитације нпр. председавајући може видети једног учесника као првог који је понудио док други чланови комисије могу уочити некога другог као првог понуђача најбоље понуде. Чак и под условом да сви учесници располажу истим способностима и сви уоче исто лице као лице које је прво понудило највиши износ поставља се питање доказивања те чињенице у случају спора.

**Препоруке:** Потпуно и прецизно регулисати лицитациони корак. Потпуно и прецизно прописати поступак лицитирања, нарочито у погледу бележења тока лицитације. Прецизирати критеријум за избор најбоље понуде.

**Фактори ризика:** Правна празнина, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације

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

### Члан 31.

Председавајући у записник **констатује ко је изабран као најповољнији понуђач на јавној лицитацији и исказује највиши излицитирани износ закупнине**, као и све друге околности које се догоде у току трајања лицитације.

**Председавајући пита присутне понуђаче за евентуалне примедбе које се односе на поступак лицитације.**

**Примедба:** Став 1 прописује овлашћење председавајућег да у записник констатује одређене чињенице. Први недостатак се огледа у употреби непрецизне формулације "ко је изабран и исказује највиши излицитирани износ" на основу кога се може закључити да одлука о избор најповољнијег понуђача претходи тј. доноси се и пре него што он излицитира највиши износ. Осим тога, ова формулације потврђује основаност примедби упућених претходном члану да се записник, а самим тим и чињенице од значаја за одлучивање, не води у реалном времену већ након завршеног лицитирања.

Став 2 изричито прописује обавезу председавајућег да пита понуђаче да ли имају евентуалне примедбе. Мањкавост одредбе се састоји у пропуштању да се ово питање детаљно регулише. Одредба не говори ништа о томе шта се дешава уколико понуђачи имају одређене примедбе и

*ако их изнесу. На основу одредбе је нејасно да ли се такве примедбе обавезно уносе у записник, као и како се поступа у односу на њих тј. на који начин евентуално изнете примедбе утичу на коначну одлуку.*

**Препоруке:** *Потпуно и прецизно регулисати вођење записника о лицитацији. Изричито прописати обавезу уношења примедби у записник.*

**Фактори ризика:** *Правна празнина 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 34.**

**Председник и чланови комисије, најповољнији понуђач или његов овлашћени заступник и учесници лицитације потписују записник.**

*Записник се саставља у три истоветна примерка, од којих два задржава комисија, а један се одмах предаје најповољнијем понуђачу.*

**Примедба:** *Ставом 1 прописана је обавеза председника и чланова Комисије, најповољнијег понуђача и учесника лицитације да потпишу записник. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да регулише шта се дешава у случају да не желе сви који су набројани да потпишу записник.*

**Препоруке:** *Потпуно и прецизно уредити обавезу потписивања записника*

**Фактори ризика:** *Правна празнина 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 35.**

*Председавајући комисије је задужен да предузима мере у циљу одвијања несметаног тока лицитације.*

*Председавајући **упозорава учеснике лицитације и сва присутна заинтересована лица** о мерама које ће употребити у случају да учине ометање тока лицитације.*

*У случају ометања тока лицитације, председавајући је дужан **да прво јавно опомене учесника лицитације** који омета лицитацију и упозори на следећу меру коју ће предузети ако се настави са ометањем лицитације.*

*Ако учесник или друга присутна лица и поред опомене наставе да ометају ток лицитације председавајући им изриче меру удаљења са јавне лицитације.*

Мера се извршава добровољно или је извршавају лица за одржавање реда и дисциплине на месту одржавања лицитације.

Учесник својим понашањем омета ток лицитације када:

- истиче понуде супротно правилима лицитације,
- омета рад комисије на било који начин,
- омета друге учеснике у току лицитације.

**Примедба:** Ставом 2 изричито је прописана обавеза председавајућег да учеснике лицитације и друга присутна лица упозна са мерама које му стоје на располагању како би омогућио несметано спровођење лицитације. Недостатак одредбе се огледа у пропуштању да прецизно пропише тренутак у коме наступа та обавеза, односно када председавајући Комисије то мора да учини нпр. пре отпочињања лицитације или пре тога. Сагласно садашњој одредби, председавајући неће прекршити своју обавезу и ако присутна лица и учеснике у поступку поучи о свом овлашћењу тек након што је ремећење лицитације наступило.

Став 3 предвиђа да је прва мера коју председавајући мора да предузме упозорење. Мањкавост одредбе се састоји у пропуштању да том мером изричито обухвати и друга присутна лица која имају једнаку могућност и прилику да ремете ток лицитације због чега би члан требало да се подједнако односи и на њих као и на учеснике у поступку. Сагласно садашњој формулацији, обавеза председавајућег да упозори на меру односи се само на учеснике лицитације а не и друга присутна лица, што значи да њима меру удаљења може да изрекне и без претходног изрицања мере упозорења.

**Препоруке:** Прецизирати тренутак у коме председавајући мора да упозна учеснике о мерама које му стоје на располагању. Мерама обухватити све присутне подједнако а не само учеснике лицитације.

**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 36.

Учесник коме је изречена мера удаљења има право да **уложи одмах приговор** усмено на записник.

**О основаности приговора одлучује одмах** комисија.

Приговор не одлаже лицитацију.

**Одлука по приговору је коначна.**

**Примедба:** Ставом 2 изричито је прописано право лица према коме је изречена мера упозорења да уложи приговор. Први недостатак одредбе се огледа у употреби непрецизне формулације "уложи одмах приговор" на основу које није могуће са сигурношћу закључити како лице коме је изречена ова мера може да оствари своје право. Сам израз "одмах" није довољно прецизан јер омогућава да се приговор уложи непосредно након изрицања мере али не говори ништа о томе до када лице има право приговора нпр. док не изађе из просторије или чак и након удаљења из ње. Тим пре што се основано може очекивати да ће свако лице коме је изречена мера уложити приговор. Осим тога, имајући у виду тако прописан рок, израз "уложи" није одговарајући јер сугерише на писмени документ док би израз "изјави" био далеко погоднији.

Исти недостатак присутан је и у ставу 2 који предвиђа обавезу Комисије да одлучује о приговору. Сагласно садашњој одредби, Комисије је дужна да непосредно након пријема приговора одлучује о њему. Недостатак се огледа у томе што је нејасно до када Комисија може да одлучује тј. колико времена има на располагању. Тим пре што став говори о одлучивању а не о доношењу одлуке. На основу одредбе би могло да се закључи да приговор има суспензивно дејство тј. да се лице не може удаљити из просторије пре него што се донесе одлука о приговору. Осим тога, пропуштено је да се регулише на који начин се одлука уручује или саопштава лицу које је приговор изјавило уколико је оно удаљено из просторије у тренутку када се одлука доноси.

**Препоруке:** Потпуно и прецизно уредити право на приговор. Прописати рок за доношење одлуке по приговору и њено саопштавање/уручење.

**Фактори ризика:** Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Недоследна употреба појмова и Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације

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

## Члан 37.

**Комисија ће поништити лицитацију ако оцени да су учесници на лицитацији својим понашањем нарушили ток лицитације.**

**Примедба:** Цео члан представља један велики недостатак и сликовит пример правне несигурности. Сагласно њему, Комисија је изричито овлашћена да поништи лицитацију ако оцени да су учесници својим понашањем нарушили ток лицитације. Мањкавост се састоји у пропуштању да се пропише, примера ради, критеријуми на основу којих може или мора да се процењује да ли постоји утицај на ток лицитације. Сагласно одредби, одлука о томе да ли ће поништити лицитацију или не препуштена је слободној и широкој дискреционој оцени Комисије, у складу са њиховим потребама и интересима, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима. Сагласно овој одредби, овлашћење Комисије је без икаквих ограничења. Осим тога, мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да обухвати и друга присутна лица која имају једнаку могућност и прилику да утичу на ток лицитације због чега би члан требало да се подједнако односи и на њих као и на учеснике у лицитацији. Сагласно садашњој формулацији, Комисија може поништити лицитацију само због



утицаја учесника лицитације а не и других присутних лица. Осим тога, одредба не предвиђа у ком року Комисија треба или мора да предузме своје овлашћење.

**Препоруке:** Потпуно и прецизно прописати критеријуме за поништавање лицитације. Прописати обавезу поништавања лицитације у уколико на њен ток утичу и друга присутна лица а не само учесници лицитације. Прописати рок за поништење лицитације.

**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 39.

**По окончању поступка јавног надметања комисија сачињава записник** о спроведеном поступку и предлог одлуке о најповољнијем учеснику јавног надметања **доставља градоначелнику.**

**На основу спроведеног поступка градоначелник доноси коначну одлуку** о додели пословног простора у закуп најповољнијем учеснику јавног надметања.

**Примедба:** Став 1 предвиђа две обавезе Комисије - да сачини записник и да градоначелнику достави предлог одлуке о најповољнијем учеснику. Први недостатак одредбе се огледа у употреби непрецизне формулације на основу које се не може са сигурношћу закључити да ли се обавеза достављања односи и на записник или само на предлог одлуке. Осим тога, одредба не прописује рок до када Комисија треба да изврши своје обавезе. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "по окончању поступка" који је подобан различитим тумачењима. Мањкавост одредбе се огледа и у пропуштању да регулише да ли сви чланови Комисије морају да потпишу записник и шта ће се десити у случају да не желе сви чланови Комисије да потпишу записник. Такође, одредба не прописује како се евентуалне примедбе уносе у записник.

Ставом 2 прописана је обавеза градоначелника да донесе коначну одлуку о додели пословног простора. Први недостатак се огледа у употреби непрецизног израза "на основу спроведеног поступка" иако је очигледно да се одлука доноси на основу предлога одлуке који је Комисија доставила. Мањкавост одредбе се састоји и у томе што не предвиђа рок у коме наведена одлука мора или треба да буде донета. Осим тога, недостатак се огледа и у пропуштању да се пропише обавеза објављивања на званичној интернет презентацији или огласној табли града.

**Препоруке:** Обезбедити употребу прецизних формулација. Потпуно и прецизно уредити потписивање записника и уношења евентуалних примедби у записник. Прописати рокове за достављање предлога одлуке и доношење одлуке. Прописати обавезу објављивања на званичној интернет презентацији и огласној табли града.

**Фактори ризика:** Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације и Непостојање или 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 40.

**Изузетно**, пословни простор у јавној својини **може се дати** у закуп и ван поступка јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда, у случајевима:

1. када закуп траже амбасаде страних држава у Републици Србији, као и трговинска и војна представништва и друге организације при дипломатско-конзуларним представништвима у Републици Србији, међународне организације за помоћ и сарадњу са земљама Европске уније, међународне хуманитарне организације у циљу обезбеђења услова за смештај и рад у Републици Србији, као и домаће хуманитарне организације, парламентарне политичке странке (странке које имају посланике у Народној скупштини и одборнике у скупштини града Ужица), **организације и удружења грађана из области здравства, културе науке, просвете, спорта, социјалне и дечије заштите и заштите животне средине**, под условом да тај простор не користе за остваривање прихода, агенције, дирекције и друге службе и организације чији је оснивач града, а за које оснивачким актом није утврђена обавеза тих носилаца да им обезбеде пословни простор за рад;
2. када закупац престане да обавља своју делатност, услед тешке болести, одласка у пензију или смрти, а доделу у закуп тражи брачни друг, дете или родитељ закупца (чланови породичног домаћинства), под условом да настави са обављањем исте делатности;
3. када закупац-правно лице тражи одређивање за закупца друго правно лице чији је оснивач или када закупац-правно лице тражи одређивање за закупца друго правно лице, а оба правна лица имају истог оснивача, односно када је код закупца-правног лица дошло до одређених статусних промена;
4. када закупац-физичко лице тражи одређивање за закупца правно лице чији је оснивач или када оснивач правног лица, због брисања истог из регистра надлежног органа, тражи да буде одређен за закупца, као физичко лице;
5. када закупац који је уредно измиривао обавезу плаћања закупнине, таржи продужење уговора о закупу, закљученог на одређено време, најраније три месеца, а најкасније месец дана пре истека уговора о закупу;
6. када се непокретност даје за потребе одржавања спортских, културних, сајамских, научних и других сличних потреба, а рок закупа је краћи од 30 дана;
7. **кад се пословни простор не изда у закуп ни после спроведених четири и више поступака јавног оглашавања, али не испод 60% од тржишне висине закупнине** прописане овом одлуком за ту непокретност, с тим што у том случају рок трајања закупа не може бити дужи од три године;
8. када давање у закуп тражи физичко лице којем је та непокретност одузета национализацијом, односно његови наследници, под условом да је покренут поступак за враћање одузете имовине пред надлежним органом;
9. када један од купаца исте непокретности тражи престанак закуподавног односа, а други купац тражи закључење уговора о закупу, као једини купац;

10. када закупац-правно лице затражи одређивање за закупца непокретности друго правно лице, под условом да оно измири целокупан дуг закупца настао услед неплаћања закупнине и трошкова коришћења закупљене непокретности, а уколико тај дуг није могуће намирити на други начин;

11. када је то потребно ради боље организације и ефикасности рада носиоца права јавне својине, односно корисника ствари у јавној својини, као и посебних служби и организација чији су они оснивачи;

12. када закључење уговора о закупу гараже тражи власник стана или закупац стана где је гаража саставни део стана и са станом чини једну целину, односно има вертикалну комуникацију са станом.

13. када се пословни простор који је у јавној својини Града, односно који ће до дана примопредаје бити стечен у јавну својину Града, даје у закуп у циљу реализације инвестиционог пројекта којим се у року од највише три године од дана стицања права закупа отпочне индустријска производња и обезбеди, уз обавезу одржавања броја запослених у периоду од пет година након достизања пуне запослености најмање 1.000 нових радних места на неодређено време повезаних са инвестиционим пројектом, а који се такође може дати у закуп испод тржишне цене, односно без надокнаде у складу са Законом о улагањима („Службени гласник РС“ број 89/15) и Законом о контроли државне помоћи („Службени гласник РС“ број 51/09),

14. када давање у закуп пословног простора у јавној својини тражи удружење које остварује сарадњу са министарством надлежним за послове одбране у областима од значаја за одбрану или које негује традиције ослободилачких ратова Србије на основу Уредбе о критеријумима и поступку доделе средстава за учешће у финансирању програма рада удружења грађана који се заснивају на активностима од значаја за одбрану („Службени гласник РС“ број 100/08, 3/14 и 37/15).

Одлуку о давању у закуп непокретности из става 1. овог члана **доноси градоначелник, на образложен предлог комисије.**

**Примедба:** Став 1 прописује могућност да се пословни простор да у закуп таксативно наведеним категоријама лица непосредном погодбом. Недостатак одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "може" који сугерише да је одлука о томе да ли ће се пословни простора дати у закуп на овај начин препуштена слободној и широко дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Тим пре што одредба изричито предвиђа да ће се овај начин давања у закуп применити "изузетно" што је подложно различитим тумачењима.

Мањкавост одредбе из тачке 1 постоји 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.

Тачком 7 прописан је још један услов када се непокретност може дати у закуп непосредном погодбом. Мањкавост одредбе се огледа у непостојању јасних и прецизних правила за понављање поступка нити механизма који могу да спрече коруптивно понашање. Сагласно овим ставовима, поступак давање у закуп се може неосновано и неоправдано, у циљу добијања у закуп непосредном погодбом и "обарања износа закупнине", поновити безуспешно четири пута

*без јасних и прецизних разлога зашто је то тако иако то аутоматски доводи до умањења закупнине.*

*Став 2 овлашћује градоначелника да донесе одлуку о давању у закуп на образложени предлог Комисије. Недостатак се огледа у пропуштању да се пропише конкретан рок у коме је градоначелник дужан да изврши своју обавезу. Осим тога, одредба је пропустила да изричито пропише да предлог комисије мора бити у писменој форми и образложен.*

*На основу одредбе се не може закључити на који начин је обезбеђена јавност током спровођења овог поступка с обзиром да није прописана обавеза објављивања одлуке на званичној интернет страници и огласној табли града.*

**Препоруке:** *Давање пословног простора непосредном погодбом у закуп наведеним категоријама лица прописати као обавезу. Преиспитати списак повлашћених категорија субјеката, а у погледу удружења усагласити га са одредбама Закона о удружењима. Прописати контролни механизам који ће спречити коруптивно понављање поступака давања у закуп. Прописати рок за доношење одлуке о давању у закуп. Прописати обавезу објављивања одлуке на званичној интернет страници и огласној табли града. Прописати обавезу да предлог Комисије буде у писаној форми и образложен.*

**Фактори ризика:** *Правна празнина, Дискриминаторна одредба, Недовољна транспарентност органа власти, Непостојање конкретног рока, Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу*

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

#### **Члан 41.**

Уговор о закупу пословног простора закључује се, **по правилу**, на одређено време, до 5 година.

Дужина трајања закупа пословног простора одређује се у одлуци о покретању поступка за давање пословног простора у закуп.

У уговору морају да буду тачно наведне карактеристике пословног простора чији је закуп предмет уговора.

Пословни простор се предаје закупцу у виђеном стању.

Приликом примопредаје пословног простора, службена лица ће констатовати комплетно стање пословног простора и примедбама у записнику о примопредаји који ће чинити саставни део уговора.

Уговором о закупу одређује се коју ће пословну делатност купац обављати, уз напомену да купац не може без сагласности куподавца мењати делатност.

У уговору мора бити наведено да се валоризација износа закупнине из члана 50. ове Одлуке врши најмање једном у три месеца, а према расту цена на мало на бази објављених званичних статистичких података

**Примедба:** *Став 1 прецизира време трајања уговора о закупу. Недостатак одредбе се огледа у непотребној употреби непрецизног израза "по правилу" који сугерише да постоје изузеци од правила и да је одлука о њиховој примени препуштена слободној и широкој дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Да није употребљен тај израз било би недвосмислено да уговор о закупу траје 5 година. Претпоставка је да је намера била нагласи да је реч о правилу од кога нема одступања и да изузеци од њега не постоје.*

**Препоруке:** *Преиспитати сврсисходност употребе израза "по правилу".*

**Фактори ризика:** *Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације*

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

## Члан 42.

Закуподавац **може по захтеву закупца одобрити** извођење радова који имају карактер инвестиционог одржавања, према уобичајеним стандардима и важећим прописима у области грађевинарства.

Извештај о постојећем стању пословног простора, са описом, предмером и предрачуном планираних радова, треба да изради овлашћени судски вештак одговарајуће струке, односно овлашћена организација, са којим закуподавац треба да закључи уговор о пословној сарадњи, с тим да трошкове израде ове документације сноси купац. Купац је у обавези да се придржава одобреног описа, предмера и предрачуна, као и да у случају одступања од одобрених радова на инвестиционом одржавању пословног простора у сваком појединачном случају од закуподавца тражи одобрење за то одступање.

Радови на инвестиционом одржавању извршени супротно ставу 2. овог члана, као и радови који превазилазе уобичајене стандарде за ту врсту радова, неће се признати купцу.

Након извођења радова уз сагласност закуподавца, у року од 30 дана од дана завршетка радова, купац је у обавези да закуподавцу поднесе захтев за признавање трошкова инвестиционог одржавања пословног простора, уз који се као доказ достављају рачуни, с тим да износ уложених средстава мора бити верификован од стране овлашћеног вештака, односно организације, која ће проценити вредност, квалитет и стандард изведених радова и укупног стања непокретности, у односу на извештај о постојећем стању, опис, предмер и предрачун планираних радова одобрених од стране закуподавца.

Купац 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.

**Изузетно** од става 5. овог члана, а на **основу посебно образложене одлуке градоначелника по претходно прибављеном мишљењу Градске управе** за послове органа града, општу управу и друштвене делатности, **износ закупнине може бити умањен и за већи проценат**, али не више од 20%.

Уколико је вредност радова инвестиционог одржавања већа од умањеног износа закупнине из става 5. и 6. овог члана, та вредност се може признати закупцу само уколико се са закупцем закључи анекс уговора о продужењу уговора о закупу.

Закупац **може бити ослобођен плаћања закупнине** током периода извођења радова који имају карактер инвестиционог одржавања на заупљеном пословном простору за период док трају радови, а најдуже шест месеци, **на основу посебно образложене одлуке градоначелника по претходно прибављеном мишљењу Градске управе** за послове органа града, општу управу и друштвене делатности.

**Примедба:** Ставом 1 прописана је могућност давања одобрења за извођење радова који имају карактер инвестиционих. Мањкавост одредбе се огледа у употреби израза "може" који сугерише да је доношење одлуке да ли ће се неком закупцу дозволити извођење таквих радова препуштено слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Тим пре што одредба не прописује било какав критеријум када треба или мора да се дозволи њихово извођење.

Ставом 5 предвиђен је 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 конкретном 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 купаца могу бити стављени у бољи положај од других.

Став 6 предвиђа изузетак од правила до ког процента се закупцу који је извршио инвестиционо одржавање може умањити износ закупнине тако што омогућава умањење у већем проценту од процента прописаног ставом 5. Мањкавост одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "може" који сугерише, нарочито имајући у виду да се додатно умањење врши на основу образложене одлуке градоначелника, да је доношење одлуке о томе да ли ће се износ закупнине умањити и у ком проценту препуштено његовој слободној и широкој дискреционој одлуци. Тим пре што одредба не прописује, примера ради, који случајеви и разлози оправдавају изузетност у поступању. Осим тога, на основу одредбе се не може поуздано закључити каква је правна природа мишљења Градске управе које претходно треба да прибави градоначелник 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, одредба не прописује шта се дешава уколико Градска управа не достави тражено мишљење.

Став 7 прописује могућност ослобођења од плаћања закупнине. Недостатак одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "може" који сугерише, нарочито имајући у виду да се ослобођење од плаћања закупнине врши на основу образложене одлуке градоначелника, да је доношење одлуке о томе да ли ће се купац ослободити плаћања закупнине препуштено његовој слободној

и широкој дискреционој одлуци. Тим пре што одредба не прописује, примера ради, који случајеви и разлози оправдавају изузетност у поступању. Осим тога, на основу одредбе се не може поуздано закључити каква је правна природа мишљења Градске управе које претходно треба да прибави градоначелник 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, одредба не прописује шта се дешава уколико Градска управа не достави тражено мишљење.

Мањкавост одредби се огледа и у пропуштању да се изричито пропише рок у коме градоначелник и Градска управа треба да изврше своје обавезе.

**Препоруке:** Потпуно и прецизно прописати критеријуме за умањење износа закупнине и ослобађање од њеног плаћања. Прецизирати правну природу мишљења Градске управе. Прописати шта се дешава уколико Градска управа не достави тражено мишљење или достави негативно мишљење. Прописати рок за доношење одлуке градоначелника.

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

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

## Члан 46.

**Након престанка закупа**, закупач је дужан да пословни простор преда Граду у исправном и функционалном стању.

Приликом примопредаје пословног простора из става 1. овог члана између закупца и Града записником, **који потписују обе уговорне стране**, се констатује стање пословног простора.

**Примедба:** Ставом 1 прописана је обавеза закупца да испразни и преда непокретну ствар закуподавцу у исправном и функционалном стању. Мањкавост одредбе се огледа у томе што не предвиђа конкретан рок до када закупач мора да изврши своју обавезу. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "након престанка закупа" који је подложен различитим тумачењима.

Ставом 2 предвиђена је обавеза потписивања записника о примопредаји непокретности. Мањкавост одредбе се састоји у пропуштању да регулише шта се дешава уколико једна од две стране не жели да потпише записник. Такође, одредба не прописује како се евентуалне примедбе уносе у записник.

**Препоруке:** Прописати рок за иселење непокретности. Потпуно и прецизно уредити потписивање записника, нарочито у погледу тога шта се дешава уколико нека од уговорних страна не жели да га потпише, као и начина на који се уносе евентуалне примедбе.

**Фактори ризика:** Непостојање конкретног рока, Правна празнина и Непрецизан и дискрециони основ за одлучивање

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

#### Члан 48.

Приликом потписивања уговора о закупу пословног простора купац ће предати Закуподавацу бланко сопствену меницу са меничним овлашћењем као инструмент обезбеђења плаћања закупнине.

У случају да **купац не плаћа уредно уговорену закупнину** за закупљени простор закуподавац ће наплатити меницу на износ дугованих закупнина. У том случају ће **закуподавац обавестити купца да** уколико жели да настави коришћење закупљеног простора положи нову меницу као средство обезбеђења плаћања закупнине.

**Уколико купац не поступи по обавештењу, закуподавац ће једнострано раскинути уговор** о закупу пословног простора.

**Примедба:** Став 2 изричито прописује овлашћење закуподавца да наплати меницу у случају да купац не плаћа закупнину. Мањкавост одредбе се огледа у томе што не предвиђа конкретан рок, односно тренутак када закуподавац може то да учини. Вршење тог овлашћења зависи од тренутка падања у доцњу купца који је у одредби дефинисан непрецизним изразом "не плаћа уредно" који је подложен различитим тумачењима. Исти недостатак постоји и у погледу дела одредбе која предвиђа обавезу закуподавца да купца обавести о потреби да положи нову меницу јер не предвиђа у ком тренутку или када закуподавац то мора да учини. Штавише, одредба је пропустила да изричито пропише да обавештење мора бити у писменој форми како би се гарантовао минимум правне сигурности.

И у ставу 3 је видљива мањкавост која се састоји у пропуштању да се пропише прецизан рок до када закуподавац може или мора да једнострано раскине уговор.

**Препоруке:** Прописати рокове за извршавање обавеза закуподавца и купца.

**Фактори ризика:** Непостојање конкретног рока и Правна празнина

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

#### Члан 51.

**У случају када се пословни простор не изда у закуп после два узастопно спроведена поступка јавног оглашавања, почетна висина закупнине из члана 50. Одлуке умањиће се на 80%, а у случају када се пословни простор у поновљеном поступку јавног оглашавања са умањеном почетном висином закупнине не изда у закуп, висина закупнине се умањује на 60% од почетне тржишне висине закупнине, по којој цени ће се наставити са јавним оглашавањем."**

**Овлашћује се градоначелник да може одобрити и нижу почетну цену закупа пословног простора који се налази у зонама III, IV и V овог Правилника, у случају да се на оглас нико не јави**



**ни по почетној цени из става 2. овог члана, по претходно прибављеном мишљењу Градског јавног правобранилаштва.**

**Примедба:** Ставом 1 прописани су услови тј. случајеви када се почетна висина закупнине умањује. Мањкавост одредбе се огледа у непостојању јасних и прецизних правила за понављање поступка нити механизма који могу да спрече коруптивно понашање. Сагласно овим ставовима, поступак давање у закуп се може неосновано и неоправдано, у циљу "обарања износа закупнине" поновити безуспешно више пута без јасних и прецизних разлога зашто је то тако иако то аутоматски доводи до умањења закупнине.

Сличан недостатак постоји и у ставу 2 који овлашћује градоначелника да одобри нижу почетну цену закупнине јер ни он не прописује било који критеријум или услов нити механизам који би спречио коруптивно понашање. Осим тога, на основу одредбе се не може поуздано закључити каква је правна природа мишљења Градског јавног правобранилаштва које претходно треба да прибави градоначелник 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, одредба не прописује шта се дешава уколико Градско јавно правобранилаштво не достави тражено мишљење.

**Препоруке:** Прецизирати правну природу мишљења Градског јавног правобранилаштва. Прописати шта се дешава уколико Градско јавно правобранилаштво не достави тражено мишљење или достави негативно мишљење. Прописати контролни механизам који ће спречити коруптивно понављање поступака давања у закуп.

**Фактори ризика:** Правна празнина, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Употреба недефинисаних појмова

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

## Члан 51.а

Закуподавац **може закупцу који обавезу плаћања закупнине измирује у року утврђеном уговором о закупу**, по протеклу половине уговореног периода закупа, **износ закупнине умањити до 10% на основу образложеног захтева закупца.**

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**, 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 радиности "СЛУЖБЕНИ ЛИСТ ГРАДА УЖИЦА 45/18" 657 одређених Правилником о одређивању послова који се сматрају старим и уметничким занатима, односно пословима домаће радиности, начину сертификавања истих и вођењу посебне евиденције издатих сертификата („Службени гласник РС“ број 56/12), 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 процењене тржишне висине закупнине.

Агенцијама, дирекцијама, службама и другим организацијама чији је оснивач град, може се дати у закуп пословни простор, ради обављања послова из њиховог делокруга рада, на основу образложене одлуке градоначелника по претходно прибављеном мишљењу Градске управе за послове органа града, општу управу и друштвене делатности, уз обавезу плаћања закупнине у висини од 30% а највише до 50% од процењене тржишне висине закупнине.“

**Примедба:** *Став 1 прописује још једну могућност умањења висине почетне закупнине. Мањкавост одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "може" који сугерише да је доношење одлуке о томе да ли ће се износ закупнине умањити или не препуштено слободној и широкој дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Тим пре што се као правни основ и образложење за умањење почетног износа закупнине предвиђа уобичајено и очекивано редовно извршење уговорних обавеза закупца "измирује у року".*

*Став 2 прописује могућност да се закупнина умањи таксативно набројаним категоријама. Мањкавост и ове одредбе постоји у употреби непрецизног израза "може" који сугерише да је доношење одлуке о томе да ли ће се износ закупнине умањити или не препуштено слободној и широкој дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Недостатак се огледа 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. Осим тога, одредба употребљава недовољно прецизан израз. „парламентарне политичке странке“ који може да се односи како на политичке странке заступљене у републичкој тако и на оне присутне у градској скупштини.*

**Препоруке:** *Преиспитати списак повлашћених категорија субјеката, а у погледу удружења усагласити га са одредбама Закона о удружењима. Посебним актом уредити права политичких субјеката, с обзиром на специфичности (нпр. давање у закуп простора сходно броју одборника, коришћење просторија месних заједница на основу краткорочног закупа и слично).*

**Фактори ризика:** *Употреба недефинисаних појмова, Дискриминаторна одредба и Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу*

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