

Анализа коруптивних ризика у прописима ЈЛС

-Пословници-

Одлука о отуђењу, давању у закуп и прибављању грађевинског земљишта у јавној својини ("Сл. лист града Лесковца", бр. 9/2017)

Члан 2.

Град Лесковац **стара се** о рационалном коришћењу грађевинског земљишта у јавној својини, према намени земљишта предвиђеној планским документом, у складу са Законом о планирању и изградњи (у даљем тексту: Закон).

Грађевинско земљиште у јавној својини на територији града Лесковца отуђује се или даје у краткорочни закуп ради постављања монтажних објеката привременог карактера на површинама јавне намене, под условима, на начин и по поступку утврђеним Законом и овом Одлуком, а све према намени и на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење.

Примедба: Ставом 1 прописана је обавеза Града да рационално користи грађевинско земљиште. Мањкавост одредбе се огледа у томе што употребљава израз "стара се" који нема прецизно и јединствено значење. С обзиром да не припада групи правни(чки)х израза, на основу њега није могуће успоставити одговорност онога ко поступа супротно њему нпр. одговоран је јер се није старао. Штавише, израз је неодговарајући и због тога што се тиче јединице локалне самоуправе тј. правног лица.

Препоруке: Обезбедити доследну употребу прецизних и дефинисаних појмова.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова и Неприменљиве одредбе

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

Члан 3.

Грађевинско земљиште на територији града Лесковца **се може дати у закуп** на одређено време за постављање монтажних објеката привременог карактера, на површинама јавне намене, до привођења земљишта планираној намени.

Постојеће и планиране површине јавне намене, не могу се отуђити из јавне својине.

Примедба: Став 1 предвиђа могућност давања у закуп на одређено време. Мањкавост одредбе се огледа у томе што употребљава непрецизан израз "може се" који сугерише да одлука о томе да ли ће се грађевинско земљиште дати у закуп на одређено време или не зависи од слободне и широко прописане дискреционе оцене онога ко одредбу примењује.

Препоруке: Прецизирати давање у закуп на одређено време или прописати као обавезу а не могућност.

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 4.

Грађевинско земљиште даје се у закуп на одређено време за постављање монтажних објеката привременог карактера, под условима, на начин и по поступку утврђеном Законом и овом одлуком, а у складу са Програмом давања у закуп на одређено време грађевинског земљишта јавне намене, а највише до привођења земљишта планираној на мени.

Програм из става 1. доноси Градско веће, на предлог Градске управе.

Програм из става 1. овог члана садржи ознаку и површину земљишта, намену и величину објекта, урбанистичке услове за постављање привременог монтажног објекта, врсту делатности која се може обављати и сл.

Примедба: *Ставом 2 прописано је овлашћење Градског већа да донесе Програм давања у закуп. Недостатак одредбе се састоји у пропуштању да се прецизно пропише рок у коме је Градско веће дужно да донесе Програм након што прими предлог Градске управе. Осим тога, одредба не прецизира на који начин Градско веће, као колективни орган, треба да донесе ову одлуку тј. тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом. Одредба не прописује да предлог треба да буде у одређеној форми и образложен. С тим у вези, одредба не садржи ниједан критеријум на основу кога Градска управа предлаже његово доношење. На основу одредбе би могло да се закључи да је овлашћење Градске управе да предложи његово доношење неограничено тј. да је Програм препуштен слободној и дискреционој оцени запослених у Градској управи.*

Препоруке: *Потпуно и прецизно прописати критеријуме за доношење Програма давања у закуп. Прописати начин одлучивања Градског већа. Прописати обавезу да предлог мора да буде у писменој форми и образложен. Прописати рок за поступање Градског већа.*

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 6.

Грађевинско земљиште у јавној својини **може се отуђити** у складу са Програмом отуђења грађевинског земљишта у јавној својини.

Изузетно од става 1. грађевинско земљиште у јавној својини се може отуђити под следећим условима:

- Ако је такво отуђење у интересу Града, односно ако се тиме обезбеђују већи приходи за Град или бољи услови за ефикасно вршење његових права и дужности.

- Ако се отуђује по тржишним условима.

Одлуку о покретању поступка отуђења грађевинског земљишта у јавној својини из става 2. доноси Градско веће на образложен предлог Градске управе.

Програм из става 1. овог члана доноси Градско веће на предлог Градске управе.

Програм из става 1. овог члана садржи ознаку и површину земљишта, намену и величину објекта, урбанистичке услове за изградњу објекта, врсте делатности које се могу обављати и слично.

Примедба: *Став 1 предвиђа могућност отуђења грађевинског земљишта. Мањкавост одредбе се огледа у томе што употребљава непрецизан израз "може се" који сугерише да одлука о томе да ли ће се грађевинско земљиште отуђити или не зависи од слободне и широко прописане дискреционе оцене онога ко одредбу примењује.*

Став 2 посвећен је изузетку од правила из става 1. Међутим, осим што наводи да је изузетак од става 1 није најјасније у чему се састоји та изузетност, тачније нејасно је у каквим односима се налазе два разлога који су наведени као изузеци и Програм из става 1. Претпоставка је да је током редакције текста у ставу 2 изостало навођење нпр. "и ван Програма отуђења" или "иако није предвиђено Програмом отуђења" и сл.

Ставом 3 прописано је овлашћење Градског већа да донесе одлуку о покретању поступка. Недостатак одредбе се састоји у пропуштању да се прецизно пропише рок у коме је Градско веће дужно да донесе одлуку након што прими предлог надлежне градске управе. Осим тога, одредба не прецизира на који начин Градско веће, као колективни орган, треба да донесе ову одлуку тј. тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом.

У ставу 4 је такође пропуштено да се прецизира у ком тренутку након што прими предлог градске управе Градско веће треба или мора да донесе Програм отуђења. С тим у вези, одредба не садржи ниједан критеријум на основу кога Градска управа предлаже његово доношење. На основу одредбе би могло да се закључи да је овлашћење Градске управе да предложи његово доношење неограничено тј. да је Програм отуђења препуштен слободној и дискреционој оцени запослених у Градској управи. Приметно је и да овај став, за разлику од става 3, не садржи захтев да предлог за доношење Програма мора бити образложен, као што не прецизира на који начин Градско веће треба да донесе Програм тј. тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом.

Препоруке: *Потпуно и прецизно прописати критеријуме за доношење Програма. Прописати начин одлучивања и рок за поступање Градског већа.*

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 10.

Одлуку о расписивању огласа за отуђење или давању закуп путем јавног надметања или прикупљање понуда **доноси Градско веће** у складу са чланом 4. и 6. Ове Одлуке, у зависности да ли се у закуп даје грађевинско земљиште јавне намене за постављање монтажних објеката привременог карактера или се отуђује грађевинско земљиште из јавне својине.

Примедба: Члан изричито овлашћује Градско веће да донесе одлуку о расписивању огласа. Прва мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се прецизира у ком тренутку Градско веће треба да донесе ову одлуку. Тим пре што чланови на које упућује регулише само одлуку о покретању поступка. На основу дикције члана би могло да се закључи да се поступак покреће доношењем одлуке о расписивању и да није потребно доношење посебне одлуке о покретању поступка које прописују чланови на које упућује. Осим тога, одредба не прецизира на који начин Градско веће, као колективни орган, треба да донесе ову одлуку тј. тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом.

Препоруке: Прецизирати рок за доношење одлуке о расписивању огласа. Обезбедити доследну употребу јасних и прецизних појмова.

Фактори ризика: Недоследна употреба термина 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 11.

Оглас се јавно објављује **путем средстава јавног информисања.**

Примедба: Члан предвиђа обавезу објављивања огласа. Прва мањкавост одредбе се састоји у томе што не предвиђа, ни у минималном нити максималном трајању, рок у коме оглас мора да буде објављен. Осим тога, одредба не прецизира начин на који ће се оглас објавити, односно да ли треба да се објави нпр. у средствима јавног информисања која имају локалну покривеност или националну покривеност. Осим тога, одредба не предвиђа обавезу објављивања на званичној веб презентацији нити на огласној табли града.

Препоруке: Прописати начин објављивања и рок у којем се оглас објављује.

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање конкретног рока 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 13.

Поступак отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини спроводи Комисија за спровођење поступка отуђења односно давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини (у даљем тексту: Комисија) у складу са Законом и овом Одлуком.

Комисију из става 1. овог члана својим актом **образује Градско веће. Актом о именовану утврђује се број чланова Комисије и састав Комисије.**

Именовање и разрешење чланова Комисије, као и задатак Комисије утврђује Градско веће актом о образовању Комисије, у складу са овом Одлуком.

Примедба: *Ставом 1 прописано је да Комисију именује Градско веће. Мањкавост одредбе се састоји у томе што нису прописани, ни примера ради, конкретни критеријуми на основу којих Градско веће бира и одлучује ко ће, поименично и ad personam, бити чланови Комисије и њихови заменици. Осим тога, на основу одредбе је нејасно да ли је пре именовање конкретних чланова и њихових заменика неопходно да Градско веће 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 Градско веће именовати чланове Комисије и њихове заменике остало отворено и нерешено. На тај начин овај члан предвиђа најшири могући дискрециони основ за одлучивање Градског већа. Одредба не предвиђа на који начин Градско веће доноси одлуку о именовању тј. јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом.*

Препоруке: *Потпуно и прецизно уредити поступак именовање чланова Комисије, укључујући критеријуме за њихово именовање.*

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 14.

Комисија је обавезна да **у року који не може бити краћи од 30 дана од дана јавног оглашавања** у средствима јавног информисања приступи јавном надметању, односно отварању понуда, **а што ће бити прецизирано самим огласом.**

О току поступка јавног надметања и прикупљања понуда води се записник.

Примедба: *Став 1 посвећен је року у коме поступак мора да почне. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не предвиђа конкретан рок већ само његово минимално трајање. У погледу максималног рока одредба упућује, непрецизним изразом, да ће рок бити "прецизиран самим огласом" што ствара одређени степен правне несигурности.*

Препоруке: *Прописати конкретан рок за отпочињање поступка.*

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 16.

Најповољнијим понуђачем, односно понудом, у смислу ове Одлуке сматра се понуђач, односно понуда која садржи највишу цену, односно износ закупнине.

Уколико је више понуђача понудило учинило идентичну понуду у свим елементима утврђеним ставом 1. овог члана, најповољнијим понуђачем сматра се **онај чија је понуда прва приспела.**

Примедба: Став 2 предвиђа један веома необичан механизам за разрешење ситуације у којој постоје две или више понуда са истим износом. За разлику од других размотрених 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 прва приспела. 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 примљених на тај начин и оних које су послате препорученом поштом. Осим тога, непознато је како ће се овај механизам применити за случај који овај став предвиђа тј. када ниједан од понуђача не достави нову понуду тј. да ли то значи да ће се овај критеријум примењивати на њихове првобитне понуде. Сам израз "приспела" сугерише да је решење прописано у корист понуђача који своје понуде достављају поштом а не за оне који предају непосредно на писарници.

Препоруке: Преиспитати начин избора најповољније понуде. Прописати механизам који ће обезбедити избор објективно најповољније понуде. Прописати начин одлучивања Комисије

Фактори ризика: 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 18.

О раду Комисије се води записник, и о истом се врши аудио снимање.

Записником се поред времена спровођења, односно почетка поступка, констатује и која лица при - суствују поступку и у ком својству, уноси цео ток поступка, а обавезно се констатују све понуде и лица која су их учинила, **као и све друго што се дешавало у току поступка и што је од значаја за поступак који је спроведен.**

Примедба: Ставом 2 прописана је обавеза Комисије да води 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, као и на који начин се поступа са евентуалним примедбама. Употреба непрецизне формулације "као и све друго што се дешавало у току поступка и што је од значаја за поступак који је спроведен" није од помоћи будући да је и она, сама по себи, подложна различитим тумачењима од којих нека могу бити нпр. да примедбе нису нешто што је од значаја и да њихово изношење следи по окончању а

не током поступка. Осим тога, одредба не прописује рок у коме Комисија мора да испуни своју обавезу.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити вођење записника, укључујући обавезу потписивања записника. Прописати шта се дешава уколико неко не жели да потпише записник. Прописати начин уношење евентуалних примедби и потписивање. Прописати рок за састављање записника.

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 23.

Када најповољнији понуђач потпише изјаву из члана 22. ове Одлуке, председник Комисије јавно објављује да је поступак јавног надметања завршен и **позива све учеснике јавног надметања да потпишу записник о току поступка и у исти унесу евентуалне примедбе на ток поступка.**

Председник Комисије обавештава све учеснике да ће им у року утврђеним огласом бити достављена Одлука о избору најповољнијег понуђача.

Примедба: Ставом 1 прописана је обавеза свих учесника јавног надметања да потпишу записник. Одредба не предвиђа шта ће се десити у случају да не желе сви учесници да потпишу записник. Осим тога, одредба употребљава непрецизно формулацију "позива учеснике да унесу евентуалне примедбе" на основу које се може закључити да сами учесници уносе примедбе у записник иако учесници само имају право да формулишу примедбе док су за њихово уношење овлашћена лица која воде записник

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити вођење записника, укључујући и шта се дешава уколико неко не жели да потпише записник. Обезбедити употребу јасних и прецизних формулација.

Фактори ризика: Правна празнина, 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 24.

Комисија је обавезна да **у року од пет дана од дана** када је спроведен поступак јавног надметања **донесе Одлуку о најповољнијем понуђачу и исту достави учесницима јавног надметања**

Примедба: Члан прописује две обавезе Комисије. Прву да донесе одлуку и другу да исту одлуку достави свим учесницима у поступку. На основу формулације не може да се са сигурношћу

закључи да ли се рок од 5 дана односи на доношење одлуке или на обе обавезе – доношење одлуке и достављање учесницима јавног надметања. Тим пре што овај члан, за разлику од претходно анализираних не садржи одредницу да ће се одлука доставити учесницима "у року утврђеним огласом".

Препоруке: Прецизно прописати рок за достављање одлуке о најповољнијем понуђачу.

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.

О раду Комисије **се води записник** и о истом се врши аудио снимање.

Записником се поред времена спровођења, односно почетка поступка, констатује која лица присуствују поступку и у ком својству, уноси цео ток поступка, а обавезно се констатује колико је понуда укупно пристигло, колико неблаговремених, колико непотпуних, (ако их има), колико понуда је отворено уз навођење лица која су их поднела, **као и све што се дешавало у току поступка и што је од значаја за поступак који је спроведен.**

Примедба: Ставом 1 прописана је обавеза Комисије да води 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, као и на који начин се поступа са евентуалним примедбама. Употреба непрецизне формулације у ставу 2 "као и све што се дешавало у току поступка и што је од значаја за поступак који је спроведен" није од помоћи будући да је и она, сама по себи, подложна различитим тумачењима од којих нека могу бити нпр. да примедбе нису нешто што је од значаја и да њихово изношење следи по окончању а не током поступка. Осим тога, одредба не прописује рок у коме Комисија мора да испуни своју обавезу.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити вођење записника, укључујући његово потписивање и уношење евентуалних примедби и потписивање

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 27.

Председник Комисије јавно отвара приспеле понуде уз навођење лица која су понуду учинила и услова које садржи понуда.

Неблаговремене понуде се не отварају, а непотпуне понуде се не разматрају.

Након отварања, јавног читања понуда и њиховог записничког констатовања, председник Комисије, јавно објављује која је понуда најповољнија и име понуђача.

Након тога јавно оглашава да је поступак прикупљања понуда завршен и позива присутне учеснике (понуђаче, односно лица овлашћена од понуђача да учествују у поступку) **да потпишу записник и у исти унесу евентуалне примедбе на ток поступка.**

Комисија је обавезна да у року од пет дана од дана јавног отварања понуда донесе Одлуку о избору најповољнијег понуђача **и исту достави учесницима поступка.**

Примедба: *Став 2 уређује поступање по понудама које не испуњавају прописане услове. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује потпун и одговарајући механизам поступања са њима. Сагласно овој одредби није потребно доношење било каквог акта, чак ни одлуке којом се понуде које не испуњавају услове одбацују што ствара правну несигурност јер не постоји акт који се може оспоравати одговарајућим правним леком.*

Ставом 4 прописана је обавеза свих присутних да потпишу записник. Одредба не предвиђа шта ће се десити у случају да не желе сви учесници да потпишу записник.

Став 5 прописује две обавезе Комисије. Прву да донесе одлуку и другу да исту одлуку достави свим учесницима у поступку. На основу формулације не може да се са сигурношћу закључи да ли се рок од 5 дана односи на доношење одлуке или на обе обавезе – доношење одлуке и достављање учесницима јавног надметања. Тим пре што овај члан, за разлику од претходно анализираних не садржи одредницу да ће се одлука доставити учесницима "у року утврђеним огласом".

Препоруке: *Прецизно прописати рок за достављање одлуке о најповољнијем понуђачу. Потпуно и прецизно уредити вођење записника, укључујући потписивање*

Фактори ризика: *Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Непостојање/недовољни механизми за оспоравање одлука и поступака органа јавне власти 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 28.

Грађевинско земљиште може се отуђити или дати у закуп непосредном погодбом у случају:

1) изградње објеката за потребе обављања послова из надлежности државних органа и организација, органа јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, као и других објеката у јавној својини;

2) исправке граница суседних катастарских парцела;

3) формирања грађевинске парцеле у складу са чланом 70. Закона;

4) отуђења из члана 99. ст. 10. и 12. Закона, односно давања у закуп из члана 86;

5) споразумног давања земљишта ранијем власнику не покретности која је била предмет експропријације, у складу са прописима о експропријацији;

6) отуђења неизграђеног грађевинског земљишта у поступку враћања одузете имовине и обештећења у складу са посебним законом;

7) размене грађевинског земљишта.

Захтев за отуђење или давање у закуп непосредном погодбом подноси се Градској управи.

Цена за отуђење, односно закупнина утврђује се на основу акта надлежног пореског органа или другог надлежног органа.

Примедба: Члан је посвећен отуђењу или давању у закуп непосредном погодбом. Први недостатак се огледа у томе што је члан прописан без правног основа с обзиром да се у преамбули одлуке не помиње чл. 100 Закона о планирању и изградњи који регулише ову материју. Сам члан представља преписан и пренет члан 100 с том разликом што он не предвиђа два разлога, односно критеријума када се земљиште може отуђити а које изричито прописује члан 100 – ба) размене грађевинског земљишта у случају расељавања породичног стамбеног објекта који се налази на нестабилном терену са активним геодинамичким процесом који узрокује померање тла и бб) отуђења грађевинског земљишта другом сувласнику на истој непокретности, по праву прече куповине, у складу са законом којим се уређују основе својинскоправних односа и промет непокретности;

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати случајеве када се земљиште може дати непосредном погодбом, усаглашавањем са чл 100 Закона о планирању и изградњи

Фактори ризика: Правна празнина

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

Члан 29.

Комисија на основу Одлуке о најповољнијем понуђачу и неопходне документације за израду Предлога одлуке о отуђењу односно давању у закуп грађевинског земљишта, **подноси захтев Градској, да исти сачини и достави га Градском већу.**

Градско веће доноси одлуку о отуђењу, односно давању у закуп грађевинског земљишта.

Примедба: Ставом 1 предвиђена је обавеза Комисије да Градској управи поднесе захтев за израду Предлога одлуке о отуђењу, односно давању у закуп. Недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се пропише конкретан рок у коме Комисија треба или мора да испуни своју обавезу. Исти недостатак одредба садржи и у погледу обавезе Градске управе да сачини и достави Предлог одлуке Градском већу јер не предвиђа рок за извршење ниједне од те две обавезе.

Исти недостатак је присутан и у ставу 2 који овлашћује Градско веће да донесе одлуку о располагању. Одредба не предвиђа на који начин Градско веће доноси одлуку тј. јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом.

Препоруке: Потпуно и прецизно рокове за поступање Комисије, Градске управе и Градског већа.

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 30.

Одлуку о отуђењу односно давању у закуп непосредном погодбом **доноси Градско веће.**

Примедба: *Члан предвиђа да одлуку о располагању доноси Градско веће. Мањкавост одредбе се састоји у томе што недостају критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би таква одлука могла да се донесе нпр. да постоји слободан земљиште или простор који није неопходан граду. То за последицу има да је доношење одлуке поступка препуштено слободној и дискреционој оцени Градског већа, у складу са потребама и интересима његових чланова, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима. Одредба не предвиђа на који начин Градско веће доноси одлуку тј. јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом*

Препоруке: *Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о располагању тако што ће се предвидети критеријуми када Градско веће мора.*

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 31.

Лице коме се грађевинско земљиште отуђује или даје у закуп закључује уговор о отуђењу или давању у закуп грађевинског земљишта, у року од 30 дана од дана доношења Одлуке о отуђењу односно давању у закуп са Градоначелником града Лесковца, односно са лицем овлашћеним од стране Градоначелника.

Лице коме је грађевинско земљиште отуђено или дато у закуп у складу са Законом и овом Одлуком, дужно је да исплати утврђену цену грађевинског земљишта, односно закупнину пре закључења уговора о отуђењу односно закупу, односно на начин предвиђен Огласом.

Уговор из става 1. овог члана садржи податке о:

- катастарској парцели;
- намени и величини будућег објекта;
- висини и начину плаћања цене за отуђење односно закупнине;
- року трајања закупа;
- висини, року и начину плаћања доприноса за уређивање грађевинског земљишта;

- року у коме земљиште треба да се приведе немени;
- права и обавезе у случају неизвршења обавеза по основу уговора о отуђењу односно закупу;
- друга права и обавезе везано за отуђење односно закуп.

Уговор о отуђењу, давању у закуп и прибављању грађевинског земљишта у својину града, **закључује се по претходно прибављеном мишљењу Градског правобранилаштва.**

Градско правобранилаштво **дужно је да мишљење из става 4. овог члана да у року од 15 дана од дана пријема захтева са потпуном документацијом.**

Градска управа **дужна је да примерак закљученог уговора из става 4. овог члана достави градском јавном правобранилаштву у року од 15 дана од дана закључења уговора.**

Примедба: Став 4 прописује да је пре закључења уговора о прибављању и располагању неопходно прибавити претходно мишљење Градског правобранилаштва. Мањкавост одредбе се огледа у томе што не прописује каква је правна природа тог мишљења тј. да ли је оно необавезујуће мишљење или сагласност. Уколико је реч о необавезујућем мишљењу онда је његово прибављање про форме и нема никаквог смисла јер ни негативно мишљење неће онемогућити закључење уговора. С друге стране, уколико је реч о сагласности, у чијем одсуству није могуће закључење уговора, нејасно је зашто се употребљава непрецизан израз "мишљење" а не сагласност.

Став 5 прецизира да је Градско правобранилаштво дужно да да мишљење у тачно одређеном року. Недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се регулише шта уколико Правобранилаштво не испуни своју обавезу.

Исти недостатак присутан је у ставу 6 који прописује обавезу Градске управе да примерак закљученог уговора достави Градском правобранилаштву.

Препоруке: Прецизирати правну природу мишљења Градског правобранилаштва и предвидети решења за евентуално неиспуњавање обавеза у прописаном року.

Фактори ризика: Недоследна употреба термина, Правна празнина и Непостојање јасне одговорности за повреде

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

Члан 34.

Грађевинско земљиште се прибавља у јавну својину у складу са одредбама Закона о јавној својини, Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда и у складу са Одлуком о прибављању, располагању, коришћењу и управљању стварима у јавној својини које се односе на прибављање других непокретности у јавној својини.

Прибављање неизграђеног грађевинског земљишта у јавну својину Града за потребе уређења површина јавне намене, **може се**, осим у поступку прописаним Законом, којим се уређује експропријација, **спровести и споразумом са власником грађевинског земљишта**, на начин и у поступку који се уређује одредбама ове Одлуке.

Прибављањем грађевинског земљишта у јавну својину сматра се и размена непокретности.

Одлуку о покретању поступка прибављања неизграђеног грађевинског земљишта доноси Градско веће на образложен предлог Градске управе.

Након спроведеног поступка прибављања неизграђеног грађевинског земљишта путем непосредне погодбе Градско веће на образложен предлог Комисије доноси одлуку да се одређено грађевинско земљиште прибави у јавну својину Града.

Примедба: *Став 1 предвиђа могућност прибављања неизграђеног грађевинског земљишта на основу споразума са његовим власником. Мањкавост одредбе се огледа у томе што употребљава непрецизан израз "може се" који сугерише да одлука о томе да ли ће се грађевинско земљиште прибавити на овај начин или не зависи од слободне и широко прописане дискреционе оцене онога ко одредбу примењује. Осим тога, нејасно је колико су одредбе ове одлуке, на коју упућује став 1, подобне да доведу до законитог, правилног споразума са власником неизграђеног грађевинског земљишта који би био у најбољем интересу града нпр. да ли власник доставља понуду или неки орган града доставља њему захтев и сл....*

Ставом 4 прописано је овлашћење Градског већа да донесе одлуку о покретању поступка. Недостатак одредбе се састоји у пропуштању да се прецизно пропише рок у коме је Градско веће дужно да донесе одлуку након што прими предлог Градске управе. Осим тога, одредба не прецизира на који начин Градско веће, као колективни орган, треба да донесе ову одлуку тј. тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом. На основу дикције могло би да се закључи да је Градско веће дужно да увек донесе одлуку о покретању поступка на основу предлога Градске управе.

Исти недостаци су присутни и у ставу 5 с напоменом да због нејасне и непрецизно формулације није могуће са сигурношћу закључити да ли постоји и каква разлика између поступања и одлука које прописује став 4 и став 5.

Препоруке: *Потпуно и прецизно прописати услове за прибављање неизграђеног грађевинског земљишта. Прописати рок за поступање Градског већа. Прописати начин одлучивања Градског већа.*

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.

Уговор о прибављању неизграђеног грађевинског земљишта у јавну својину Града закључује Градоначелник, односно лице опуномоћено од стране Градоначелника.

Уговор о прибављању неизграђеног грађевинског земљишта у јавну својину Града закључује **се по претходно прибављеном мишљењу Градског правобранилаштва.**

Градско правобранилаштво је **дужно да мишљење из става 2. овог члана да у року од 30 дана од дана пријема захтева.**

У случају да лице од којег се прибавља неизграђено грађевинско земљиште у јавну својину Града не приступи закључењу уговора, Градско веће ће поништити Одлуку о прибављању неизграђеног грађевинског земљишта.

Градска управа надлежна за административне послове Градоначелника и Градског већа је **дужна да примерак закљученог уговора достави Градском правобранилаштву у року од 15 дана од дана закључења Уговора**

Примедба: Став 2 прописује да је пре закључења уговора о прибављању и располагању неопходно прибавити претходно мишљење градског јавног правобранилаштва. Мањкавост одредбе се огледа у томе што не прописује каква је правна природа тог мишљења тј. да ли је оно необавезујуће мишљење или сагласност. Уколико је реч о необавезујућем мишљењу онда је његово прибављање про форме и нема никаквог смисла јер ни негативно мишљење неће онемогућити закључење уговора. С друге стране, уколико је реч о сагласности, у чијем одсуству није могуће закључење уговора, нејасно је зашто се употребљава непрецизан израз "мишљење" а не сагласност.

Став 3 прецизира да је Градско правобранилаштво дужно да да мишљење у тачно одређеном року. Недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се регулише шта уколико Градско правобранилаштво не испуни своју обавезу.

Исти недостатак присутан је у ставу 4 који прописује обавезу Градске управе да примерак закљученог уговора достави Градском правобранилаштву.

Препоруке: Прецизирати правну природу мишљења Градско правобранилаштва и предвидети решења за евентуално неиспуњавање обавеза у прописаном року.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Недоследна употреба термина, Правна празнина и Непостојање јасне одговорности за повреду

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