

Анализа коруптивних ризика у прописима ЈЛС

Одлука о отуђењу и давању у закуп грађевинског земљишта ("Сл. лист града Шапца и општина: Богатић, Владимирци и Коцељева", бр. 4/2015, 23/2015, 19/2016, 33/2016, 11/2019 и 5/2021)

Члан 1

Овом одлуком уређује се поступак и начин отуђења и давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини (у даљем тексту: грађевинско земљиште), критеријуми и поступак за утврђивање цене грађевинског земљишта које се отуђује, односно закупнине грађевинског земљишта, и поступак доношења и поништаја решења о отуђењу и давања у закуп грађевинског земљишта.

Овом Одлуком уређује се и поступак конституисања права службености на грађевинском земљишту које је у јавној својини Града Шапца, као начина решавања имовинско-правних односа ради издавања грађевинске дозволе за постављање подземних и надземних инсталација - објеката комуналне инфраструктуре и линијских инфраструктурних објеката, електродистрибутивних каблова и других енергетских водова, трафостаница, електродистрибутивних, електропреносних и метеоролошких стубова, као и линијских водова и стубова електронских комуникација.

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

Примедба: *Ставом 3 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 4

Грађевинско земљиште се **отуђује или даје у закуп као неизграђено и уређено.**

Изграђено грађевинско земљиште је земљиште на коме су изграђени објекти намењени за трајну употребу, **у складу са законом**.

Неизграђено земљиште, у смислу ове Одлуке, је земљиште на коме нису изграђени објекти, као и земљиште на коме су изграђени објекти без грађевинске дозволе и привремени објекти.

Уређено земљиште је земљиште које је у складу са планским документом опремљено за грађење и коришћење (изграђен приступни пут, електромрежа, водоводна и канализациона мрежа и обезбеђени други услови).

Уређеним земљиштем, у смислу ове Одлуке, сматра се и земљиште чије је комунално опремање предвиђено годишњим или петогодишњим Програмом уређивања грађевинског земљишта.

Примедба: *Став 1 прецизира врсте грађевинског земљишта са којима град може да располаже, као и начине на које то може да учини. Недостатак одредбе се огледа у ограничењу које прописује. За разлику од члана 99 Закона о планирању и изградњи, који употребљава далеко обухватнији израз јер изричито помиње да се може отуђити и дати у закуп "неизграђено земљиште" (што значи подједнако како уређено тако и неуређено), ова одредба "дозвољава" отуђење и давање у закуп само једне подврсте неизграђеног земљишта – уређеног. Сагласно овој одредби, искључена је могућност располагања неуређеним неизграђеним земљиштем.*

Став 2 садржи одредбу о томе шта се сматра изграђеним грађевинским земљиштем. Недостатак се огледа у томе што на основу одредбе, због употребе непрецизног израза "у складу са законом", није могуће идентификовати пропис који уређује да ли су изграђени објекти намењени за трајну употребу.

Препоруке: *Правилно прописати упућујуће одредбе. Одредбу усагласити са чланом 99 Закона о планирању и изградњи тако што ће се прописати могућност да се и неуређено неизграђено грађевинско земљиште може отуђити или дати у закуп.*

Фактори ризика: *Правне празнине и Мањкаве одредбе о упућивању*

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

Члан 5

Грађевинско земљиште у јавној својини се **отуђује или даје у закуп прикупљањем понуда јавним огласом**, по тржишним условима.

Изузетно, грађевинско земљиште у јавној својини се може отуђити или дати у закуп непосредном погодбом у случајевима предвиђеним чланом 100. Закона о планирању и изградњи.

Примедба: Став 1 прецизира поступак којим се грађевинско земљиште отуђује или даје у закуп. Недостатак одредбе се огледа у ограничењу које прописује. За разлику од члана 99 Закона о планирању и изградњи који изричито помиње да се земљиште може отуђити и дати у закуп јавним надметањем или прикупљањем понуда јавним огласом, ова одредба "дозвољава" само отуђење и давање у закуп прикупљањем понуда јавним огласом. Сагласно овој одредби, искључена је могућност отуђења или давања у закуп јавним надметањем. На тај начин је одредба прекорачила овлашћења која јој додељује већ поменути члан 99 према коме поступак, услове, начин и програм отуђења грађевинског земљишта у јавној својини аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе оне "**уређују**" а не "одређују". Осим тога, нејасно је зашто је одредба онемогућила примену јавног надметања приликом отуђења или давања у закуп које је далеко транспарентнији процес од прикупљања понуда јавним огласом.

Препоруке: Предмет регулисања ове одредбе прецизирати и усагласити са одредбом члана 99 Закона о планирању и изградњи тако што ће се прописати могућност да се грађевинско земљиште може отуђити или дати у закуп и поступком јавног надметања.

Фактори ризика: Правне празнине, Сукобљене одредбе 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 6

Јавни оглас из члана 5. ове одлуке објављује **се у средствима јавног информисања и у електронском облику.**

Примедба: Члан предвиђа обавезу да се оглас за достављање понуда објави. Мањкавост одредбе се пре свега састоји у томе што не предвиђа рок у коме оглас мора да буде објављен. Осим тога, одредба не прописује довољно прецизно у којим средствима јавног информисања се објављује оглас нпр. у средствима јавног информисања која имају локалну покривеност или националну покривеност. Одредба употребљава непрецизну и нејасну формулацију "јавног информисања и у електронском облику" због чега се може закључити да под средствима јавног информисања, сасвим неоправдано, подразумева само писане медије. Слично томе, на основу непрецизног израза "у електронском облику" не може поуздано да се закључи да ли се под тим обликом сматрају само електронски медији или и објављивање јавног огласа на званичној интернет презентацији града. Мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да се пропише обавеза објављивања на огласној табли Градске скупштине.

Препоруке: Прецизно прописати у којим средствима, на који начин и рок у којем се оглас објављује

Фактори ризика: Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, 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 8

Поступак прикупљања понуда јавним огласом спроводи Комисија, **коју именује Скупштина Града Шапца** (у даљем тексту: Скупштина Града).

Комисија има председника и четири члана.

Стручне и административне послове за Комисију обавља Одељење за финансије Градске управе Града Шапца.

У току поступка прикупљања понуда јавним огласом, **води се записник.**

Примедба: Ставом 1 прописано је да поступак прикупљања понуда јавним огласом спроводи Комисија коју именује Скупштина. 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 Скупштина бира и одлучује кога ће именовати за чланове Комисије. Услед тога је питање критеријума на основу којих ће Скупштина именовати чланове Комисије остало отворено и нерешено. На тај начин овај став предвиђа најшири могући дискрециони основ за одлучивање Скупштине. 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, Скупштина дужна да изврши своју обавезу. Недостатак представља и пропуштање да се прецизира начин на који Скупштина, као колективни орган, доноси наведену одлуку о именовању тј. јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом, нити садржи норму која би упућивала на сходну примену одредби Статута, Пословника о раду или неке друге одредбе ове одлуке.

Став 4 прописује да се о поступку води записник. Недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се пропише сходна примена члана 17 који то питање детаљније и ближе уређује.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати критеријуме за именовање чланова Комисије. Прописати рок за именовање Комисије. Прецизирати начин одлучивања Скупштине. Прописати упућујућу одредбу.

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 9

Рок за подношење пријава, односно прикупљање понуда не може бити краћи од 30 дана од дана јавног оглашавања.

Грађевинско земљиште се отуђује, односно даје у закуп лицу које понуди највећу цену, односно закупнину за то земљиште, које се накнадно не могу умањивати, при чему се под умањењем цене не сматра попуст који одобрава власник грађевинског земљишта у јавној својини за једнократно плаћање понуђене цене.

У огласу за прикупљање понуда за отуђење или давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини, **могу се, поред општих, предвидети и посебни услови под којима се земљиште отуђује или даје у закуп.**

Примедба: Став 1 прописује рок за подношење пријава. Мањкавост одредбе се састоји у пропуштању да се пропише максимални рок до када се пријаве могу поднети већ предвиђа само његово минимално трајање. Штавише, став 1 је само преписан и "пренет" став 8 из члана 99 Закона о планирању и изградњи који прописује гаранцију колико рок мора минимално да траје.

Став 3 предвиђа могућност да у огласу буду прописани и неки други услови које ова одлука и Закон о планирању и изградњи не садрже. Први недостатак одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "могу се" који сугерише да је одлука о томе да ли ће бити прописани и посебни услови или не препуштена слободној и широкој дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Тим пре што одредба не прописује, ни примера ради, критеријуме од којих зависи да ли ће се посебни и додатни услови прописати или не. Имајући у виду да одредба употребљава безличан израз "се предвидети" нејасно је ко је овлашћен да донесе одлуку да је њихово прописивање неопходно, као и ко је овлашћен да их формулише. С тим у вези, одредба не садржи ни минимум ограничења у смислу да посебни услови могу да се пропишу уколико ће то обезбедити ефикасније и рационалније коришћење земљишта, ефикасније спровођење поступка, веће приходе и сл. Сагласно овој одредби, посебни услови могу бити креирани у приватном интересу тј. формулисани тако да нпр. погодују појединим будућим понуђачима на начин да само неки могу или може брзо и лако да их испуне а не у јавном интересу.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати критеријуме за прописивање посебних и додатних услова. Прописати максимални рок за подношење пријава. Прецизирати ко је овлашћен да одлучује о томе да ли је неопходно прописивање посебних услова.

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Непостојање субјекта на кога се одредба односи, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Промовисање интереса који су супротни јавном интересу

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

Члан 10

Решење о отуђењу или давању у закуп грађевинског земљишта **доноси Градоначелник Града Шапца** (у даљем тексту: Градоначелник).

Решење из става 1. овог члана **доставља се Градском јавном правобранилаштву и свим учесницима у поступку.**

Против решења из става 1. овог члана учесник у поступку прикупљања понуда може да покрене управни спор у року од 30 дана од дана достављања решења.

Примедба: Став 1 предвиђа овлашћење градоначелника да донесе решење о отуђењу или давању у закуп. Први недостатак се огледа у пропуштању да се пропишу, бар примера ради, критеријуми којих би том приликом градоначелник морао да се придржава. Осим тога, на основу одредбе се не може поуздано закључити да ли је неопходно да пре доношења такве одлуке постоји одговарајући предлог и чији. На основу одредбе може се стећи утисак да је овлашћење градоначелника неограничено тј. да је доношење одлуке о отуђењу и давању у закуп потпуно препуштено његовој слободној и најшире прописаној дискреционој оцени. Недостатак одредбе се огледа и у томе што одредба не прописује у ком тренутку градоначелник може или мора да предузме ово овлашћење.

Исти недостатак садржи и став 2 који прописује обавезу достављања решења свим учесницима поступка и Градском јавном правобранилаштву јер не предвиђа рок у коме наведено решење мора или треба да буде достављено. Осим тога, мањкавост одредбе се огледа у томе што не предвиђа обавезу објављивања решења на званичној интернет презентацији града или огласној табли. Штавише, није јасна сврха достављања решења које је већ донето Градском правобранилаштву. Уколико је идеја водиља да Градско правобранилаштво након пријема процени да ли ће покренути поступак за његово оспоравање далеко ефикасније би било да је прописана обавеза градоначелника да пре доношења решења обавезно прибави сагласност Градског правобранилаштва.

Препоруке: Потпуно и прецизно критеријуме или услове који треба да буду испуњени да би градоначелник донео решење о отуђењу или давању у закуп. Прецизирати тренутак у коме градоначелник може или мора да га донесе. Прописати рок за достављање решења. Прописати обавезу објављивања решења на званичној интернет презентацији и огласној табли града.

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање 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 11

Уговор о отуђењу, односно о давању у закуп грађевинског земљишта закључује се између лица које прибавља грађевинско земљиште у својину, односно лица коме се

грађевинско земљиште даје у закуп, са једне стране и Јавног предузећа за управљање грађевинским земљиштем, са друге стране, у року од 30 дана од дана доношења решења из члана 10. Одлуке.

Ако лице које је прибавило грађевинско земљиште у својину, односно у закуп, не закључи уговор у складу са ставом 1. овог члана, **Градоначелник ће, на предлог Јавног предузећа и Градског јавног правобраниоца, поништити решење о отуђењу, односно о давању у закуп** грађевинског земљишта у јавној својини.

Против решења из става 2. овог члана може се покренути управни спор у року од 30 дана од дана достављања решења

Примедба: Став 2 регулише последњу фазу поступка и последице које могу наступити уколико до закључења уговора не дође. Први и највећи недостатак одредбе се састоји у томе што успоставља механизам који не одговара правним прописима и пракси закључења уговора. Уколико уговор није закључен у прописаном року једина могућа и логична последица је поништавање одлуке која служи као правни основ за његово закључење. Нејасно је зашто став 2 не садржи императивну одредбу о томе већ као претходни корак и услов који мора да буде испуњен предвиђа предлог Јавног предузећа и Градског јавног правобраниоца. При томе, одредба употребљава израз предлог, што сугерише да је то само предлог да се донесе решење о поништењу претходног решења, а не предлог решења који би градоначелнику олакшао испуњење обавезе. На основу дикције одредбе нејасно је и да ли се за тај предлог захтева одређена форма (усмени или писмени), као и да ли је потребно да он буде образложен. Штавише, на основу дикције одредбе не може поуздано да се закључи да ли је реч о њиховом заједничком предлогу или је свако од њих, независно један од другог, овлашћен да самостално упути предлог градоначелнику. Недостатак одредбе се огледа и у пропуштању да пропише рок у коме своје обавезе морају да изврше како Градски јавни правобранилац и Јавно предузеће након што протекне рок за закључење уговора тако и градоначелник након што прими њихов предлог за доношење решења. Осим тога, одредба не садржи ништа о томе шта ће се десити ако Градски јавни правобранилац и Јавно предузеће не доставе предлог.

Одредба не садржи ни обавезу објављивања решења о поништају решења о отуђењу или давању у закуп на званичној интернет презентацији или огласној табли града.

Препоруке: Прописати доношење решења о поништају решења о отуђењу или давању у закуп као обавезу императивном нормом. Прецизирати ко је овлашћен да припреми предлог решења о поништају решења о отуђењу или давању у закуп. Прописати рок за његово доношење. Прописати обавезу објављивања решења на званичној интернет презентацији и огласној табли града.

Фактори ризика: Правна празнина, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, Непостојање конкретног рока, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање 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 15

Поступак јавног отварања понуда почиње уношењем података у записник места и времена јавног отварања понуда, личних података чланова Комисије и података за грађевинске парцеле за које су прикупљене понуде.

Неблаговремене понуде посебно се одвајају и не разматрају, што се записнички констатује.

Понуде отвара председник Комисије и даје их на увид члановима Комисије.

Председник Комисије јавно саопштава и диктира у записник садржину сваке понуде, и Комисија констатује да ли су понуде уредне.

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

Уколико се на оглас пријави два или више учесника који понуде исти износ накнаде за отуђење или закупнине, земљиште ће се отуђити односно дати у закуп тако што ће се учесницима дати могућност да се одмах писмено изјасне на унапред припремљеном обрасцу, који ће се поделити учесницима и понуде нову накнаду за отуђење односно закупнину за земљиште које се отуђује или даје у закуп.

Уколико неки од учесника не приступи јавном отварању понуда, сматраће се да је одустао од понуде.

Поступак јавног отварања понуда завршава се након отварања и разматрања свих прispелих понуда.

Поступак јавног отварања понуда је јаван и могу да присуствују сва заинтересована лица.

Уколико се на оглас не пријави ни један учесник или су понуде неуредне или неблаговремене, поступак оглашавања ће се поновити.

Примедба: Став 6 предвиђа механизам за разрешење ситуације у којој постоје две или више понуда са истим износом. Мањкавост одредбе се огледа у томе што је механизам који успоставља непотпун и неделотворан. 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, или чак употребом непрецизног и недефинисаног израза "жребом", ова одредба уопште не нуди решење шта се дешава уколико и након новог тј. додатног изјашњавања постоје две или више понуда са истом понуђеном вредношћу.

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

У случају ометања рада Комисије у поступку јавног отварања понуда, председник Комисије **може да изрекне опомену** лицу које омета рад Комисије.

Ако и после изрицања опомене исто лице настави да омета рад Комисије, **удаљиће се из просторија у којима Комисија заседа.**

Ако не може да обезбеди несметано спровођење поступка и поред изречених мера опомене и удаљења, **Комисија може да одлучи да прекине поступак отварања понуда.**

У случају прекида из става 3. овог члана, **Комисија је дужна да одреди датум и време када ће се поступак наставити.**

Све околности у вези са евентуалним удаљењем појединих лица, или прекидом поступка, уносе се у записник

Примедба: Став 1 прописује овлашћење председника Комисије да изриче опомену. Први недостатак се огледа у употреби непрецизног израза "може" који сугерише да је одлука о томе да ли ће изрећи опомену или не препуштена слободној и широкој дискреционој оцени председника Комисије. Осим тога, одредба садржи безличну, нејасну и непрецизну формулацију "у случају ометања рада Комисије" која непотребно ствара дилему шта то у ствари значи када је другим делом одредбе јасно, кратко и недвосмислено прописано овлашћење председника Комисије да лицу које омета рад Комисије изрекне опомену.

Исти, само још очигледнији недостатак садржи став 2 који регулише примену друге мере – мере удаљења са седнице Комисије. Први недостатак се огледа у томе што овај став, за разлику од ставова 1 и 3, меру удаљење лица које омета рад Комисије не означава као меру. Уместо тога, овај став користи безличну и непрецизну формулацију "удаљиће се из просторија у којима Комисија заседа". На основу њене дикције би могло да се закључи да није реч о принудној мери коју изриче председник Комисије, јер то његово овлашћење овај став не садржи, него да је реч о добровољном поступку неког лица тј. изненадној промени воље и понашања лица које је до тог тренутка ометало рад Комисије а онда је волшебно одлучило да се удаљи.

Став 3 изричито предвиђа овлашћење Комисије да може да донесе одлуку да прекине поступак отварања понуда. Њена мањкавост се огледа у томе што не прописује на који начин Комисија, као колективни орган, доноси одлуку о томе (тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином). Штавише, одредба не прописује колико може да траје прекид поступка тј. када прекинути поступак мора да се настави.

Ставом 5 је предвиђена обавеза записничког констатовања свих чињеница које се уоче или догоде током отварања поступка. С обзиром да је прописана у делу који се односи и на изрицање

мера, недостатак одредбе се огледа у пропуштању да пропише ко је овлашћен да изнесе примедбе на изрицање мера и на који начин ће се записнички констатовати примедбе или изјаве лица које је претходно удаљено из сале.

Препоруке: Изрицање мера прописати као обавезу председника Комисије. Удаљење из просторија прописати као принудну меру. Прописати дужина трајања прекида поступка. Прописати начин одлучивања Комисије. Прописати на који начин се записнички констатују примедбе лица којима се изречене мере удаљења.

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање конкретног рока, 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 17

Записник о поступку јавног отварања понуда **потписују сви чланови Комисије, лице које води записник и присутни подносиоци понуда, односно њихови овлашћени заступници.**

Пре потписивања записника из става 1. овог члана **на захтев присутних подносиоца понуда, односно њихових овлашћених заступника у записник се могу унети евентуалне примедбе на поступак јавног отварања.**

Примедба: Став 1 изричито прописује обавезу председника и чланова Комисије, као и учесника у поступку и присутних лица, да потпишу записник са седнице. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се регулише шта уколико не желе сви који су обавезни да потпишу записник тј. ако неко од њих одбије да га потпише јер се не слаже са његовом садржином или начином вођења.

Тим пре што одредба става 2 предвиђа само да се примедбе учесника у поступку "могу" унети у записник али не и обавезу тј. да се оне "морају" унети у записник. То сугерише да је одлука о томе да ли ће се наведене примедбе унети у записник или не препуштена слободној и широко прописаној дискреционој оцени неименованог субјекта који могу бити председник или цела Комисије. Сагласно овој одредби њихово овлашћење да унесу или одбију да унесу евентуалне примедбе је практично без ограничења. Недостатак одредбе се огледа и у пропуштању да пропише на који начин и ко ће записнички констатовати примедбу или изјаву лица које је претходно удаљено из просторије.

Препоруке: Потпуно и детаљно прописати вођење и потписивање записника, нарочито у погледу обавезе свих присутних да га потпишу. Уношење примедби прописати као обавезу. Прецизирати начин уношења примедби лица којим је претходно изречена мера удаљења из просторије.

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 18

Комисија сачињава извештај о спроведеном поступку јавног отварања понуда.

Извештај из става 1. овог члана и записник из члана 17. ове одлуке **доставља се Градоначелнику и Јавном предузећу.**

Извештај садржи:

1. податке о јавном огласу,
2. податке о катастарској парцели која је предмет јавног отварања понуда,
3. број приспелих понуда за сваку грађевинску парцелу,
4. редослед подносиоца понуда са понуђеним износима, за сваку грађевинску парцелу посебно,
5. предлог да се одређене понуде одбаце као неуредне или неблаговремене, и
6. податке о најповољнијој понуди са највишом накнадом за земљиште које се отуђује или даје у закуп,
7. предлог Градоначелнику да донесе решење из члана 10. став 1. ове одлуке учеснику чија понуда је најповољнија.

Примедба: Став 1 предвиђа обавезу да се извештај и записник Комисије доставе градоначелнику и Јавном предузећу. Први недостатак се огледа у употреби непрецизне и безличне формулације "извештај из става 1 и записник доставља се". На основу упућивања на сходну примену става 1 недвосмислено је да се ради о извештају и записнику Комисије а може само да се претпостави да је Комисија дужна да их достави јер одредба не прописује изричито ко је обавезан да то учини. Друга мањкавост се огледа у томе што одредба не прописује рок (до) када поменута документа треба да буду достављена.

Препоруке: Прецизирати ко је дужан да извештај и записник Комисије достави градоначелнику и Јавном предузећу. Прецизирати рок за достављање.

Фактори ризика: Непостојање конкретног рока 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 19

Након разматрања извештаја из члана 18. ове одлуке, **Градоначелник доноси решење из члана 10. став 1. ове одлуке и доставља га свим учесницима.**

Јавно предузеће за управљање грађевинским земљиштем Шабац и лице коме се грађевинско земљиште отуђује или даје у закуп закључују уговор у року од 30 дана од дана доношења решења о отуђењу или давању у закуп грађевинског земљишта.

Примедба: *Став 1 изричито прописује обавезу градоначелника да донесе решење о отуђењу или давању у закуп. Мањкавост одредбе се огледа у томе што не прописује рок до када градоначелник мора да изврши своју обавезу. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "након разматрања извештаја" који је подложен различитим тумачењима. Исти недостатак садржи и други део одредбе који прописује обавезу градоначелника да решење достави свим учесницима јер не предвиђа до када наведено решење мора или треба да буде достављено учесницима у поступку. С тим у вези је и недостатак који се огледа у пропуштању да се, по угледу на члан 10 ове одлуке, изричито поново пропише обавеза да се решење доставља и Градском јавном правобраниоцу. Одредба не садржи ни обавезу објављивања решења на званичној интернет презентацији или огласној табли града.*

Препоруке: *Прецизирати рокове за поступање градоначелника. Одредбу усагласити са одредбом члана 10 ове одлуке. Прописати обавезу објављивања на званичној интернет презентацији и огласној табли града.*

Фактори ризика: *Непостојање конкретног рока, Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти и Супротстављене одредбе*

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

Члан 20

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 чланом 99. став 10. и 12. Закона, односно давања у закуп из члана 86,

5. споразумног давања земљишта ранијем власнику непокретности којој је било 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.

Примедба: Члан је посвећен отуђењу или давању у закуп непосредном погодбом. Први недостатак се огледа у томе што не постоји правни основ за његово прописивање 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 Закона о планирању и изградњи с том разликом што он не предвиђа два разлога, односно критеријума када се земљиште може отуђити а које изричито прописује тај члан – 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. Осим тога, на основу тачке 6 није могуће, због употребе непрецизног израза "у складу са посебним законом" идентификовати закон чије одредбе треба да се сходно примене на отуђење или давање у закуп непосредном погодбом земљишта које је у поступку враћања одузете имовине и обештећења.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати случајеве када се земљиште може дати непосредном погодбом усаглашавањем са чл 100 Закона о планирању и изградњи. Допунити преамбулу одлуке позивањем на чл 100 Закона о планирању и изградњи. Правилно прописати упућујућу одредбу.

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 21

Поступак непосредне погодбе спроводи Одељење за финансије Градске управе Града Шапца, **по захтеву заинтересованог лица.**

Јавно предузеће, преко Градског јавног правобранилаштва, иницира поступак за отуђење или давање у закуп грађевинског земљишта непосредном погодбом.

Градоначелник доноси решење из члана 10. став 1. ове одлуке о отуђењу односно давању у закуп грађевинског земљишта непосредном погодбом.

Примедба: Став 1 изричито прописује овлашћење Одељења за финансије да спроводи поступак непосредне погодбе. Мањкавост одредбе се састоји у употреби нејасне и непрецизне формулације "по захтеву заинтересованог лица". На основу дикције ове одредбе се може закључити да је Одељење дужно да спроводи поступак увек када прими захтев заинтересованог лица. С друге стране, став 2 користи подједнако збуњујућу формулацију када прописује, супротно ставу 1 које као иницијални акт помиње и препознаје захтев заинтересованог лица, да Јавно предузеће иницира поступак. С обзиром да претходни став као први корак предвиђа

захтев заинтересованог лица, поставља се питање правне природе ове иницијативе – она не може бити иницијатива у правом смислу речи јер захтев заинтересоване стране већ представља иницијативу већ евентуално иницијатива на основу иницијативе тј. образложени предлог за покретање поступка. С тим у вези је и збуњујућа формулација "преко Градског јавног правобранилаштва" која сугерише да је и Градско јавно правобранилаштво овлашћено да поднесе предлог одлуке. За оба случаја је заједничко што одредба не прописује рок до када Градско јавно правобранилаштво или Јавно предузеће треба то да учине. Осим тога, одредба не прописује да захтев и иницијатива треба да буду у писменој форми и образложени.

Исти недостатак присутан је и у ставу 3 који прописује обавезу градоначелника да донесе решење. Мањкавост одредбе се огледа у томе што не прописује рок до када градоначелник мора да изврши своју обавезу.

Препоруке: Прописати обавезу да захтев и иницијатива треба да буду у писменој форми и образложени. Прецизирати којим актом се покреће поступак отуђења или давања у закуп непосредном погодбом. Прописати рокове за поступање Јавног предузећа, Градског јавног правобранилаштва и градоначелника.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, Непостојање конкретног рока и Нејасан управни поступак

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

Члан 24

Лице које је у складу са Законом и овом одлуком прибавило грађевинско земљиште у својину, дужно је да исплати утврђену накнаду за отуђење грађевинског земљишта пре закључења уговора о отуђењу, осим за земљиште у Северозападној радној зони за које накнаду за отуђење може да плати у 24 месечне рате, уз обавезно достављање средстава обезбеђења:

1. неопозиву банкарску гаранцију, наплативу на први позив, без приговора која гласи на укупан износ недоспелих рата и која је издата на рок који мора бити дужи три месеца од дана доспећа последње рате или

2. успостави хипотеку на објекту који вреди најмање 30% више од укупног износа недоспелих рата у корист јединице локалне самоуправе

Лицима која, по основу једног решења и уговора о отуђењу грађевинског земљишта у јавној својини, прибављају више од 30 хектара, гарантни износ је 5% од почетне накнаде за отуђење земљишта, а плаћање накнаде за отуђење земљишта **може им се одложити на период од две године** од дана закључења уговора о отуђењу, уз достављање једног од следећих средстава обезбеђења:

- неопозиве банкарске гаранције наплативе на први позив, без приговора, која гласи на укупан износ дуга и која је издата на рок који мора бити дужи три месеца од дана истека грејс периода или

- конституише хипотеку првог реда на предметном земљишту у корист јединице локалне самоуправе.

Протеком напред наведеног рока од две године, накнада за отуђење се мора платити у целости, а у противном, уговор ће се сматрати раскинутим и покренуће се поступак за поништај решења о отуђењу земљишта, без права на повраћај гарантног износа".

По уплати накнаде за отуђење у целости, за ЈП "Инфраструктура Шабац", односно за Град Шабац, настаје обавеза да изгради водоводну и канализациону мрежу, дистрибутивну мрежу гасовода и право прикључка на 20 KV кабл, а трошкове прикључка на наведене објекте инфраструктуре сносиће стицалац, на основу услова које добије од надлежних јавних предузећа.

Лице коме је грађевинско земљиште дато у закуп, закупнину плаћа у целости пре закључења уговора о закупу.

Примедба: *Став 2 предвиђа могућност одлагања плаћања накнаде за отуђење земљишта. Мањкавост одредбе се састоји у употреби израза "може" који сугерише да одлука о томе да ли ће се то одобрити или не зависи од слободне и широко прописане дискреционе оцене онога ко одредбу примењује. Када се има у виду да одредба не прописује било какав критеријум или услов за доношење одлуке може да се закључи да је напред наведено овлашћење без ограничења што значи да неко од лица која су прибавила земљиште може бити стављен у повољнији или неповољнији положај.*

Став 3 изричито прописује обавезу јавних предузећа да изграде мрежу и прикључке на отуђеном земљишту. Недостатак ове одредбе се састоји у пропуштању да се пропише конкретан рок у коме она то морају да учине. У ту сврху одредба користи непрецизан израз "по уплати накнаде за отуђење у целости" који је због тога подложен различитим тумачењима, а може додатно да поспеши коруптивно понашање свих заинтересованих.

Препоруке: *Потпуно и прецизно прописати критеријуме или услове за продужење рока за уплату накнаде за отуђење. Прописати рок за изградњу мрежа и прикључака.*

Фактори ризика: *Правна празнина, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, 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 25

Ако лице које је прибавило грађевинско земљиште у својину, односно у закуп, не закључи уговор у року од 30 дана од дана доношења решења о отуђењу, односно о закупу грађевинског земљишта, **Јавно предузеће покренуће поступак за поништај решења о отуђењу, односно давању у закуп земљишта.**

Решење о поништају решења о отуђењу односно давању у закуп грађевинског земљишта доноси Градоначелник.

Против решења из става 2. овог члана може се покренути управни спор, у року од 30 дана од дана достављања решења.

У случају из става 1. овог члана не врши се повраћај средстава која су дата на име гарантног износа за учешће у поступку отуђења, односно давања у закуп грађевинског земљишта.

Примедба: Став 1 изричито прописује овлашћење Јавног предузећа да покрене поступак за поништај решења о отуђењу или давању у закуп. Мањкавост одредбе се састоји у пропуштању да се пропише конкретан рок у коме Јавно предузеће мора да изврши своју обавезу након што протекне рок прописан за закључење уговора.

Исти недостатак присутан је и у ставу 2 који прописује обавезу градоначелника да донесе решење о поништавању решења о отуђењу или давању у закуп јер не прописује рок до када градоначелник мора да изврши своју обавезу.

Препоруке: Прописати рокове за покретање поступка за поништај решења о отуђења или давању у закуп и доношење тог решења.

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

Грађевинско земљиште **може се дати у закуп** на одређено време за постављање мањих монтажних објеката привредног карактера на површинама јавне намене (киосци, аутобуска стајалишта и други покретни мобилијар), најдуже до пет година.

Обавеза је власника привременог објекта да **исти и пре истека рока** уклони без накнаде, **ако се земљиште на којем се налази приводи намени.**

Примедба: Став 1 предвиђа могућност давања у закуп на одређено време ради постављања монтажних објеката. Мањкавост одредбе се састоји у употреби израза "може" који сугерише да одлука о томе да ли ће се то одобрити или не зависи од слободне и широко прописане дискреционе оцене онога ко одредбу примењује. Када се има у виду да одредба не прописује било какав критеријум или услов за доношење одлуке може да се закључи да је напред наведено

овлашћење без ограничења што значи да неко може бити стављен у повољнији или неповољнији положај.

Став 2 изричито прописује обавезу лица коме је земљиште дато у закуп да привремени објект уклони. Први недостатак се огледа у пропуштању да се пропише обавеза да лице које је поставило привремени објект буде благовремено обавештено о потреби да га уклони. Осим тога, мањкавост се огледа у пропуштању да се прецизира рок до када објект мора бити уклоњен. У ту сврху одредба користи непрецизан израз "и пре истека рока" који је због тога подобан различитом тумачењу. Уколико се мисли на рок из става 1 реч је о року на који се земљиште даје у закуп док конкретан рок за уклањање није прописан што може стварати доста проблема у пракси. Тим пре што критеријум када закуп може престати и пре истека периода на који је закључен је такође дефинисан употребом непрецизног израза "ако се земљиште приводи намени" који ствара висок степен правне несигурности.

Препоруке: *Потпуно и прецизно прописати критеријуме или услове за давање у закуп ради постављања монтажних објектата. Прописати рок за уклањање привременог објектата пре истека закупа. Прописати обавезу благовременог обавештавања лица које је поставило привремени објект да га уклони и пре истека рока.*

Фактори ризика: *Правна празнина, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, 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)*