

## Анализа коруптивних ризика у прописима ЈЛС

Одлука о прибављању, располагању и управљању непокретности у јавној својини града Новог Сада ("Сл. лист града Новог Сада", бр. 31/2019, 61/2019, 9/2021, 27/2022, 32/22 и 61/2022)

На основу чл. 27. став 11. и 28. став 2. Закона о јавној својини ("Службени гласник РС", бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18) и члана 39. тачка 18. Статута Града Новог Сада ("Службени лист Града Новог Сада", број 11/19), Скупштина Града Новог Сада на LI седници од 15. јуна 2019. године, доноси

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

**Препоруке:** Преамбулу Одлуке допунити позивањем на одговарајући члан Закона о локалној самоуправи

**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 1.

Овом одлуком **одређује се орган надлежан за одлучивање** о прибављању, располагању и управљању непокретностима у јавној својини Града Новог Сада (у даљем тексту: Град), **као и начин, услови и поступак прибављања, располагања и управљања** непокретностима у јавној својини Града.

Прибављање и отуђење грађевинског земљишта у јавној својини Града, односно давање у закуп грађевинског земљишта у јавној својини Града, давање у закуп непокретности у јавној својини Града, као и давање непокретности у јавној својини Града у закуп и давање на коришћење непокретности у јавној својини Града на којима право коришћења има Предшколска установа и основна школа, уређује се посебним одлукама.

Утврђивање, наплата и контрола јавних прихода од давања у закуп односно на коришћење станова у јавној својини Града уредиће се посебном одлуком Скупштине Града Новог Сада (у даљем тексту: Скупштина).

**Примедба:** Став 1 детаљно прописује шта је предмет уређења ове Одлуке, односно која питања се регулишу њеним одредбама. Недостатак одредбе се огледа у томе што прописује овлашћење - "одређује" које далеко превазилази значај и обим овлашћења прописаног чланом 27 ст. 11 Закона о јавној својини које гласи "може ближе уредити". С друге стране, недостатак одредбе

*се огледа и у томе што овлашћење које прописује обухвата већи број питања која уређује – нпр. надлежност органа.*

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

**Фактори ризика:** *Сукобљене одредбе*

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

### Члан 3.

**Одлуку о покретању поступка прибављања непокретности у јавну својину Града, доноси Градско веће, на предлог Градске управе.**

Уз предлог из става 1. овог члана Градска управа доставља Градском већу и нацрт јавног огласа, осим у случају прибављања непокретности непосредном погодбом.

**Примедба:** *Ставом 1 овог члана предвиђено је да се поступак прибављања покреће одлуком Градског већа. Мањкавост одредбе се састоји у томе што одредба не прецизира да предлог мора бити у писаној форми и образложен. Тим пре што недостају критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би поступак морао или могао да се покрене нпр. да постоји слободан пословни простор који неопходан граду. То за последицу има да је доношење одлуке о покретању 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.*

**Препоруке:** *Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о покретању поступка прибављања непокретности тако што ће се предвидети критеријуми када Градско веће мора а када може да предложи његово покретање.*

**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 4а

У случају прибављања непокретности путем размене по тржишним условима, Граду припада непокретност чија тржишна вредност одговара тржишној вредности објекта и припадајућег грађевинског земљишта које Град отуђује на име размене.

**Када је непокретност из става 1. овог члана коју Град прибавља путем размене мање тржишне вредности од тржишне вредности** објекта и припадајућег грађевинског земљишта које Град отуђује на име размене, уговара се доплата разлике у новцу у року од 20 дана од дана закључења уговора.

Тржишна вредност објекта и припадајућег грађевинског земљишта коју Град, у смислу јединства непокретности, отуђује на име размене, процењује се у складу са прописима којима се регулише јавна својина.

**Примедба:** Ставом 2 овог члана предвиђен је изузетак од правила из става 1 тако што је омогућено да се путем размене прибави непокретност мање тржишне вредности од вредности непокретности објекта и припадајућег грађевинског земљишта у јавној својини. Први недостатак се огледа у томе што одредба става 2 прописује изузетак од правила али не наглашава да ће се он примењивати у изузетним случајевима, односно не садржи одредницу "изузетно". Последица тога је да се одредба става 2 која прописује изузетак може примењивати равноправно и подједнако као и одредба става 1 која предвиђа да вредности морају бити исте. Тим пре што нису прописани критеријуми за покретање поступка прибављања непокретности. Због тога је нејасно који мотиви и разлози, сем промовисања приватних интереса на штету јавног, могу бити узрок прописивања овакве одредбе. У недостатку било каквих критеријума може се закључити да град нема интерес за таквом врстом прибављања.

**Препоруке:** Преиспитати одредбу става 2 која омогућава размену за непокретност мање вредности.

**Фактори ризика:** Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина, Супротстављене одредбе 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 5.

**Градско веће образује и именује** Комисију за прибављање непокретности у јавну својину Града (у даљем тексту: Комисија), која спроводи поступак прибављања непокретности у јавну својину Града.

Комисија из става 1. овог члана **има председника, заменика председника, два члана и њихове заменике.**

Актом о образовању и именовању Комисије уређују се послови и задаци Комисије.

Стручне и административне послове за потребе Комисије обавља Градска управа.

Комисија **о току поступка води записник и по окончаном поступку сачињава образложен предлог за прибављање** непокретности у јавну својину Града, са текстом за нацрт решења о прибављању непокретности у јавну својину Града и текстом уговора, које **доставља Градској управи.**

**Градска управа прибавља мишљење Правобранилаштва** Града Новог Сада (у даљем тексту: Правобранилаштво Града) на текст уговора из става 5. овог члана.

**Градска управа образложен предлог за прибављање непокретности у јавну својину Града, са нацртом решења о прибављању непокретности у јавну својину Града и текстом уговора из**

**става 5. овог члана са мишљењем Правобранилаштва Града из става 6. овог члана, доставља Градском већу.**

**Градско веће утврђује предлог решења** о прибављању непокретности у јавну својину Града и **доставља га Скупштини** ради доношења са текстом уговора из става 5. овог члана.

**Примедба:** Ставом 1 прописано је да Комисију за прибављање непокретности образује и 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. Остаје нејасно и зашто одредба употребљава истовремено два подједнако непрецизна израза "образује и именује" који служе као замена за једну активност - доношење одлуке о именовању којом се комисија образује или формира.

Ставом 5 прописана је обавеза Комисије да води записник и да сачини предлог Одлуке о давању у закуп коју доставља Градској управи. Дикција члана је таква 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 регулише да ли сви чланови Комисије морају да потпишу записник, односно да се сагласе са предлогом Одлуке и шта ће се десити у случају да не желе сви чланови Комисије да потпишу записник, односно уколико неки од њих нису сагласни са предлогом Одлуке, као и на који начин се поступа са евентуалним примедбама. Штавише, одредба не прописује рок у коме Комисија мора да испуни своје обавезе.

Ставови 6 изричито прописује обавезу Градске управе да прибави мишљење Правобранилаштва без прецизирања његове правне природе. Услед тога остаје нејасно да ли наведено мишљење има снагу сагласности што значи да негативно мишљење онемогућава доношење одлуке и закључење уговора или не. Осим тога, мањкавост одредбе става 6 се састоји и у пропуштању да регулише шта уколико Правобранилаштво не достави мишљење.

Став 7 обавезује Градску управу да достави предлог за прибављање непокретности са припадајућим материјалима Градском већу. Мањкавост одредбе се састоји у пропуштању да се пропише прецизан рок у коме је Градска управа дужна да изврши своју обавезу.

Исти недостатак садржи и одредба става 8 која овлашћује Градско веће да утврди предлог решења о прибављању и достави га Скупштини. Први недостатак се огледа у томе што одредба употребљава непрецизан израз "утврди" као замену за доношење одлуке. Осим тога, одредба не прецизира на који начин Градско веће доноси наведену одлуку 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. Потпуно и прецизно уредити поступак израде предлога

*одлуке, нацрта уговора и добијања мишљења Правобранилаштва, укључујући рокове и начин одлучивања*

**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.

**Скупштина доноси решење** о прибављању непокретности у јавну својину Града које садржи податке о непокретности, купопродајну цену и друге податке од значаја за прибављање непокретности у јавну својину Града, као и сагласност на текст уговора из члана 5. став 5. ове одлуке.

Решење Скупштине о прибављању непокретности путем размене из чл. 4а и 4б ове одлуке, поред података и сагласности из става 1. овог члана, садржи и податке о непокретности која се отуђује из јавне својине Града, као и податке о евентуалној доплати тржишне вредности на име разлике код прибављања непокретности путем размене по тржишним условима, односно на име припадајућег грађевинског земљишта уз објекат код прибављања путем размене непокретности са инвеститором изградње објекта.

**На основу решења Скупштине из ст. 1. и 2. овог члана закључује се уговор који потписује Градоначелник** Града Новог Сада (у даљем тексту: Градоначелник) или лице које он овласти.

**Скупштина даје сагласност на текст анекса уговора о прибављању непокретности путем размене из чл. 4а и 4б ове одлуке, изузев анекса уговора о прибављању непокретности у јавну својину Града путем размене непокретности са инвеститором изградње објекта, а којим се у складу са уговором из става 3. овог члана прецизира коначна квадратура, ознака и други подаци о непокретности која се прибавља у јавну својину Града, у циљу уписа јавне својине Града, као и анекса уговора којим се прецизира висина уговорне казне коју инвеститор плаћа Граду у случају доцње у изградњи и предаји предметне непокретности Граду.**

**Примедба:** *Ставом 1 изричито је прописано овлашћење Скупштине да донесе решење о прибављању непокретности. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује на који начин Скупштина, као колективни орган, доноси наведено решење тј. да ли јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом нити предвиђа сходну примене друге одредбе ове одлуке или Статута, односно Пословника о раду која то питање прецизније и детаљаније регулише.*

*Став 3 овлашћује градоначелника да, на основу решења Скупштине, закључи уговор о прибављању непокретности. Недостатак одредбе се огледа у пропуштању да се прецизно пропише рок у коме градоначелник треба или мора да предузме то овлашћење.*

*Ставом 4 прописано је овлашћење Скупштине да да сагласност на анексе уговора о прибављању непокретности. Први недостатак се огледа у томе што не прописује на који начин Скупштина, као колективни орган, доноси наведено решење тј. да ли јавним или тајним гласањем,*

*једногласно или одређеном већином и којом. Нејасно је и у ком року Скупштина мора или треба да да наведену сагласност. Осим тога, дикција одредбе је таква да се може закључити да Скупштина увек даје сагласност на анексе уговора. Осим тога, нејасно је и зашто је промењена улога Скупштине када је у другим анализираним одлукама и другим поступцима уређеним овом одлуком Правобранилаштво, као орган надлежан за заштиту имовинских права и интереса града, надлежно за давање сагласности и мишљења. На крају, потпуна је непознаница зашто се само за анекс уговора о прибављању непокретности разменом са инвеститором не захтева било каква сагласност.*

**Препоруке:** Потпуно и прецизно уредити поступак закључивања уговора о прибављању непокретност и његових анекса.

**Фактори ризика:** Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасан управни поступак, Надлежности које су неспојиве са правним положајем органа јавне власти 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 9.

Захтев за давање непокретности у јавној својини Града на коришћење јавном комуналном и другом јавном предузећу, односно друштву капитала чији је оснивач Град, односно установама, јавним агенцијама и другим организацијама чији је оснивач Град, подноси се Градској управи.

Градска управа о поднетом захтеву **може да прибави мишљење надлежне градске управе**, службе и друге организације, као **и другу неопходну документацију**.

**Након прибављеног мишљења** и друге неопходне документације из става 2. овог члана, Градска управа **припрема нацрт решења о давању** на коришћење непокретности у јавној својини Града и **доставља га Градском већу**.

**Градско веће утврђује предлог решења** о давању на коришћење непокретности у јавној својини Града и **доставља га Скупштини** ради доношења

**Примедба:** Ставом 2 је прописано овлашћење Градске управе да поводом захтева за давање непокретности прибави мишљење надлежне градске управе. Недостатак се огледа у употреби непрецизног израза "може", односно што не прописује обавезу да се увек то уради, што сугерише да је одлука о томе да ли ће у конкретном случају Градска управа прибавити наведено мишљење зависи од слободне и широке дискреционе оцене онога ко одредбу примењује. Последица може бити да се у неким случајевима мишљење прибавља док у неким другим случајевима не. Осим тога, одредба користи и непрецизан израз "и другу неопходну документацију" која је подложна и подобна различитим тумачењима.

Став 3 обавезује Градску управу да након прибављеног мишљења припреми нацрт решења о давању и достави га Градском већу. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се пропишу



два рока. Први, рок у коме је Градска управа дужна да припреми нацрт решења. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "након прибављеног мишљења" које је подложен различитим тумачењима. Осим тога, одредба не прецизира у ком року је Градска управа дужна да нацрт решења достави Градском већу.

Ставом 4 прописана су два овлашћења Градског већа. Према првом Градско веће је овлашћено да припреми предлог решења о давању на коришћење. Први недостатак се огледа у пропуштању да се пропише рок у коме је Градско веће дужно да то учини. Исти недостатак се тиче и обавезе достављања јер одредба не говори ништа о томе у ком року Градско веће треба да предлог решења достави Скупштини. Друга мањкавост се огледа у употреби непрецизног израза "утврђује" када означава доношење формалне одлуке. Осим тога, одредба не прецизира на који начин Градско веће као колективи орган доноси одлуку тј. тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом.

**Препоруке:** Потпуно и прецизно уредити критеријуме за давање непокретности на коришћење. Прописати рокове за поступање Градске управе и Градског већа. Обезбедити доследну употребу појмова.

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

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

#### Члан 10.

**На основу решења Скупштине** о давању на коришћење непокретности у јавној својини Града, **закључује се уговор** између Града и носиоца права коришћења, односно корисника непокретности. Уговор из става 1. овог члана потписује Градоначелник или лице које он овласти.

**Примедба:** Члан уређује закључивање уговора о давању на коришћење. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се пропише рок у коме градоначелник треба или мора да закључи уговор. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "на основу решења Скупштине" који је подложен различитим тумачењима.

**Препоруке:** Прецизирати рок за закључивање уговора о давању на коришћење.

**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 12.

**Одлуку о прибављању на коришћење** непокретности у јавној својини другог носиоца јавне својине доноси Градско веће, **на предлог Градске управе.**

**Примедба:** Члан предвиђа да се непокретност на коришћење прибавља одлуком Градског већа. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује да предлог мора бити у писаној форми и образложен. Тим пре што недостају критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би поступак морао или могао да се покрене нпр. да постоји слободан пословни простор који неопходан граду. То за последицу има да је доношење одлуке о покретању 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.

**Препоруке:** Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о прибављању на коришћење непокретности тако што ће се предвидети критеријуми када Градско веће мора а када може да донесе одлуку.

**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 13.

**Градско веће даје претходну сагласност** носиоцу права коришћења да непокретност у јавној својини Града да на коришћење другом носиоцу права коришћења или у закуп, **на предлог Градске управе.**

Акт којим Градско веће даје претходну сагласност из става 1. овог члана садржи услове под којима се непокретност даје на коришћење другом носиоцу права коришћења, опредељује се намена непокретности за време трајања закупа, али не и закупац и услови закупа.

Висина закупнине утврђује се у складу са општим актом којим се уређује закуп пословног простора.

**Примедба:** Став 1 овлашћује Градско веће да да претходну сагласност за давање непокретности на коришћење. Први недостатак се огледа у дикцији одредбе на основу које може да се закључи да Градско веће по аутоматизму, односно увек даје претходну сагласност. То сугерише да Градско веће уопште није овлашћено да цени основаност и оправданост предлога Градске управе. Осим тога, одредба не предвиђа рок у коме Градско веће треба или мора да да претходну сагласност. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује на који начин Градско веће даје наведену сагласност тј. јавним или тајним гласањем., једногласном или одређеном већином и којом.

**Препоруке:** Прецизно и потпуно уредити давање сагласности за давање на коришћење, укључујући и рок за њено давање

**Фактори ризика:** Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина 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 14.

Нацрт одлуке о преносу права јавне својине на другог носиоца јавне својине (са накнадом или без накнаде), укључујући и размену, припрема Градска управа.

**Градска управа** из става 1. овог члана, уз нацрт одлуке о преносу права јавне својине на другог носиоца јавне својине (са накнадом или без накнаде), укључујући и размену, **доставља и текст уговора о преносу права јавне својине на другог носиоца јавне својине (са накнадом или без накнаде), укључујући размену, Градском већу.**

**Градско веће утврђује предлог одлуке** о преносу права јавне својине на другог носиоца јавне својине (са накнадом или без накнаде), укључујући и размену **и доставља Скупштини ради доношења.**

Висина накнаде из става 1. овог члана утврђује се у складу са прописима којима се уређује накнада за отуђење непокретности.

**Примедба:** *Ставом 2 је прописана је обавеза Градске управе да нацрт одлуке и текст уговора достави Градском већу. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се пропишу два рока. Први, рок у коме је Градска управа дужна да припреми нацрт одлуке и текст уговора. Осим тога, одредба не прецизира у ком року је Градска управа дужна да нацрт одлуке и текст уговора достави Градском већу.*

*Ставом 3 прописана су два овлашћења Градског већа. Према првом Градско веће је овлашћено да припреми предлог одлуке. Први недостатак се огледа у пропуштању да се пропише рок у коме је Градско веће дужно да то учини. Исти недостатак се тиче и обавезе достављања јер одредба не говори ништа о томе у ком року Градско веће треба да предлог решења достави Скупштини. Друга мањкавост се огледа у употреби непрецизног израза "утврђује" за означавање доношења формалне одлуке. Осим тога, одредба не прецизира на који начин Градско веће као колективи орган доноси одлуку тј. тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом.*

**Препоруке:** *Прописати рокове за поступање Градске управе и Градског већа. Обезбедити доследну употребу појмова.*

**Фактори ризика:** *Недоследна употреба појмова, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина 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 15.

**На основу одлуке Скупштине** из члана 14. став 3. ове одлуке **закључује се уговор о преносу права јавне својине** на другог носиоца јавне својине (са накнадом или без накнаде) укључујући и размену. Уговор из става 1. овог члана потписује Градоначелник или лице које он овласти

**Примедба:** *Члан уређује закључивање уговора о преносу права својине. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се пропише рок у коме градоначелник треба или мора да закључи уговор.*

*У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "на основу одлуке Скупштине" који је подложен различитим тумачењима.*

**Препоруке:** *Прецизирати рок за закључивање уговора о давању на коришћење.*

**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.**

**Одлуку о покретању поступка** отуђења непокретности у јавној својини Града **доноси Градско веће, на предлог Градске управе.**

Уз предлог из става 1. овог члана, Градска управа доставља Градском већу и нацрт јавног огласа.

**Иницијативу за отуђење непокретности у јавној својини Града Градској управи могу да поднесу** органи и организације Града, установе, јавне агенције и друге организације чији је оснивач Град, као и јавна комунална и друга јавна предузећа, односно друштво капитала чији је оснивач Град, у зависности од непокретности у јавној својини Града која се отуђује.

**Примедба:** *Ставом 1 овог члана предвиђено је да се поступак отуђења покреће одлуком Градског већа. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује да предлог мора бити у писаној форми и образложен. Тим пре што недостају критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би поступак морао или могао да се покрене нпр. да постоји слободан пословни простор који није неопходан граду. То за последицу има да је доношење одлуке о покретању 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.*

*Став 3 таксативно набраја ко све може поднети иницијативу за отуђење. На основу дикције би могло да се закључи да се на основу сваке иницијативе, независно да ли је основана или не, покреће поступак јер одредба ништа не говори о овлашћењу Градске управе и Градског већа да не прихвате наведене иницијативе.*

**Препоруке:** *Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о покретању поступка отуђења непокретности тако што ће се предвидети критеријуми када Градско веће мора а када може да предложи његово покретање.*

**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 17.**

**Градско веће образује и именује Комисију** за отуђење непокретности у јавној својини Града која спроводи поступак отуђења непокретности у јавној својини Града.

**Комисија из става 1. овог члана има председника, заменика председника, два члана и њихове заменике.**

Актом о образовању и именовању Комисије из става 1. овог члана уређују се послови и задаци Комисије.

Стручне и административне послове за потребе Комисије из става 1. овог члана обавља Градска управа.

Комисија из става 1. овог члана **о току поступка води записник и по окончаном поступку сачињава образложен предлог за отуђење непокретности** у јавној својини Града са текстом за нацрт решења о отуђењу непокретности у јавној својини Града и текстом уговора, које **доставља Градској управи.**

**Градска управа прибавља мишљење Правобранилаштва** Града на текст уговора из става 5. овог члана.

**Градска управа образложен предлог за отуђење** непокретности у јавној својини Града, са нацртом решења о отуђењу непокретности у јавној својини Града и текстом уговора из става 5. овог члана са мишљењем Правобранилаштва Града из става 6. овог члана, **доставља Градском већу.**

**Градско веће утврђује предлог решења** о отуђењу непокретности у јавној својини Града и **доставља га Скупштини** ради доношења са текстом уговора из става 5. овог члана.“

**Примедба:** Ставом 1 прописано је да Комисију за отуђење непокретности образује и 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. Остаје нејасно и зашто одредба употребљава истовремено два подједнако непрецизна израза "образује и именује" који служе као замена за једну активност - доношење одлуке о именовању којом се комисија образује или формира.

Ставом 5 прописана је обавеза Комисије да води записник и да сачини предлог Одлуке о отуђењу које доставља Градској управи. Дикција члана је таква 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 регулише да ли сви чланови Комисије морају да потпишу записник, односно да се сагласе са предлогом Одлуке и шта ће се десити у случају да не желе сви чланови Комисије да потпишу записник, односно уколико неки од њих нису сагласни са предлогом Одлуке, као и на који начин се поступа са евентуалним примедбама. Штавише, одредба не прописује рок у коме Комисија мора да испуни своје обавезе.

*Ставови 6 изричито прописује обавезу Градске управе да прибави мишљење Правобранилаштва без прецизирања његове правне природе. Услед тога остаје нејасно да ли наведено мишљење има снагу сагласности што значи да негативно мишљење онемогућава доношење одлуке и закључење уговора или не. Осим тога, мањкавост одредбе става 6 се састоји и у пропуштању да регулише шта уколико Правобранилаштво не да тражено мишљење.*

*Став 7 обавезује Градску управу да достави предлог за отуђење непокретности са припадајућим материјалима Градском већу. Мањкавост одредбе се састоји у пропуштању да се пропише прецизан рок у коме је Градска управа дужна да изврши своју обавезу.*

*Исти недостатак садржи и одредба става 8 која овлашћује Градско веће да утврди предлог решења о отуђењу и достави га Скупштини. Први недостатак се огледа у томе што одредба употребљава непрецизан израз "утврди" за означавање доношења одлуке. Осим тога, одредба не прецизира на који начин Градско веће доноси наведену одлуку 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. Потпуно и прецизно уредити поступак израде предлога одлуке, нацрта уговора и добијања мишљења Правобранилаштва, укључујући рокове и начин одлучивања

**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 18.

**Скупштина доноси решење о отуђењу** непокретности у јавној својини Града које садржи податке о непокретности, купопродајну цену и друге податке од значаја за отуђење непокретности у јавној својини Града, **као и сагласност на текст уговора** из члана 17. став 5. ове одлуке.

**На основу решења Скупштине** из става 1. овог члана **закључује се уговор о отуђењу непокретности** у јавној својини Града који потписује Градоначелник или лице које он овласти.

**Примедба:** Ставом 1 изричито је прописано овлашћење Скупштине да донесе решење о отуђењу непокретности. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује на који начин Скупштина, као колективни орган, доноси наведено решење тј. да ли јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом. Исти недостатак постоји и у погледу овлашћења Скупштине да да сагласност на текст уговора о отуђењу непокретности. Нејасно је и у ком року Скупштина мора или треба да да наведену сагласност. Осим тога, дикција одредбе је таква да се може закључити да Скупштина увек даје сагласност на текст уговора. Осим тога, нејасно је и зашто је промењена улога Скупштине када је у другим анализираним одлукама и другим поступцима уређеним овом одлуком Правобранилаштво, као орган надлежан за заштиту имовинских права и интереса града, надлежно за давање сагласности и мишљења.

*Став 2 уређује закључивање уговора о отуђењу непокретности. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се пропише рок у коме градоначелник треба или мора да закључи уговор. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "на основу решења Скупштине" који је подложен различитим тумачењима.*

**Препоруке:** *Потпуно и прецизно уредити поступак закључивања уговора о отуђењу непокретности, укључујући и рокове за закључење.*

**Фактори ризика:** *Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасан управни поступак и Надлежности које су неспојиве са правним положајем 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.

У случају **када се непокретност у јавној својини Града не отуђи у спроведеном поступку јавног оглашавања у висини тржишне вредности непокретности, која је утврђена у складу са прописима којима се уређује накнада за отуђење непокретности, почетна процењена вредност непокретности у јавној својини Града може се умањити на 80%** од почетне вредности непокретности.

У случају **када се непокретност у јавној својини Града ни у поновљеном поступку јавног оглашавања са умањеном почетном вредношћу не отуђи из јавне својине Града, почетна процењена вредност непокретности у јавној својини Града по којој се иста отуђује, може се умањити на 60%** по којој цени ће се наставити са јавним оглашавањем.

**Одлуку** о умањењу вредности непокретности из ст. 1. и 2. овог члана **доноси Градско веће.**

**Примедба:** *Ставовима 1 и 2 прописани су услови тј. случајеви када се почетна висина за отуђење умањује. Мањкавост одредбе се огледа у непостојању јасних и прецизних правила за понављање поступка нити механизме који могу да спрече коруптивно понашање. Сагласно овим ставовима, поступак давање у закуп се може неосновано и неоправдано, у циљу "обарања висине закупнине" поновити безуспешно два пута без јасних и прецизних разлога зашто је то тако а то доводи аутоматски до умањења закупнине.*

*Став 3 прописује овлашћење Градског већа да донесе одлуку о умањењу. Поред пропуштања да се пропишу критеријуми или разлози којима треба или мора да се руководи Градско веће том приликом, мањкавост постоји и у погледу начина на који Градско веће доноси одлуку тј. јавним или тајним гласањем, једногласно или већином и којом.*

**Препоруке:** *Преиспитати критеријуме због којих се износ умањује. Прописати начин одлучивања Градског већа.*

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

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

#### Члан 19а

У поступку експропријације, на захтев ранијег сопственика експроприсаног објекта који је прибављен у јавну својину Града, **може се ранијем сопственику дати у својину** други објекат који је у јавној својини Града, у складу са законом којим се уређује експропријација, на име накнаде тржишне вредности експроприсаног објекта.

Уколико је експроприсана само гаража, односно само други помоћни објекат, ранијем сопственику не може се дати у својину други објекат који је у јавној својини Града на име накнаде тржишне вредности експроприсане гараже, односно другог помоћног објекта.

Тржишна вредност експроприсаног објекта са земљиштем на коме се налази, као и објекта у јавној својини Града са земљиштем на коме се налази, процењују се у складу са законом којим се уређује експропријација.

У случају када се тржишна вредност експроприсаног објекта и тржишна вредност објекта у јавној својини Града који се даје на име накнаде разликују, ранији сопственик експроприсаног објекта, односно корисник експропријације, **дужан је да другој страни исплати разлику у цени** између тржишне вредности експроприсаног објекта и објекта у јавној својини Града.

Приликом утврђивања разлике у висини тржишне вредности из става 4. овог члана, у обзир се узимају и тржишна вредност земљишта на коме се налази експроприсани објекат и земљишта на коме се налази објекат у јавној својини Града који се даје на име накнаде ранијем сопственику.

Ранији сопственик експроприсаног објекта **подноси захтев Градској управи** у поступку експропријације да му се да у својину објекат на истом месту или ближеј околини, који по структури и површини одговара условима становања, односно обављања делатности, које је ранији сопственик експроприсаног објекта имао пре експропријације.

**Поводом поднетог захтева из става 6. овог члана, Градска управа на захтев Правобранилаштва Града доставља информацију да ли располаже** објектом у јавној својини Града који се може ранијем сопственику експроприсаног објекта понудити у својину, а како би се у поступку експропријације утврдила тржишна вредност објекта у јавној својини Града и тржишна вредност земљишта на коме се налази објекат у јавној својини Града, и како би се ранији сопственик експроприсаног објекта **изјаснио да ли прихвата објекат који му се нуди** у својину на име накнаде за експроприсани објекат.

**Правобранилаштво Града обавештава Градску управу** да ли је ранији сопственик експроприсаног објекта прихватио објекат који му се нуди у својину на име накнаде, као и евентуалну разлику у висини тржишне вредности експроприсаног објекта и објекта у јавној својини Града, у складу са ст. 4. и 5. овог члана, а коју је ранији сопственик експроприсаног објекта, односно корисник експропријације, дужан да другој страни исплати.



**Градска управа припрема предлог решења** којим се даје у својину у поступку експропријације одговарајући објекат у јавној својини Града са земљиштем на коме се објекат налази, на име накнаде ранијем сопственику експроприсаног објекта и земљишта на коме се објекат налази, у складу са одредбама овог члана.

Градско веће доноси решење из става 9. овог члана.

**Након доношења решења из става 10. овог члана закључује се споразум о накнади пред Градском управом.**

**Примедба:** Став 1 предвиђа могућност да се лицима којима је експроприсана непокретност да други објекат у јавној својини града. Мањкавост одредбе се огледа у употреби непрецизног израза "може" који сугерише да је доношење одлуке да ли ће се таква одлука донети или не препуштена слободно и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Последица може бити да се одређеном лицу да такав објекат док се неком другом то неће омогућити.

Став 4 прописује обавезу лица коме је објекат у јавној својини дат да на име накнаде другој страни исплати разлику у цени. Недостатак се огледа у пропуштању да се прецизно пропише рок у коме је то лице дужно да испуни своју обавезу.

Став 7 предвиђа обавезу Градске управе да Правобранилашту достави информацију да ли располаже објектом у јавној својини. Недостатак се огледа у нејасној формулацији, када се има у виду одредба става 6 која прописује да се захтев за давање објекта у јавној својини подноси Градској управи, услед које није јасно како је захтев који је предат Градској управи доспео у Правобранилаштву и зашто би тек онда и поново Градска управа којој је захтев предат, доставила Правобранилаштву наведену информацију. Осим тога, одредба не прецизира рок у коме је Градска управа дужна да испуни своју обавезу.

Исти недостатак, пропуштање да се пропише прецизан рок за поступање садржан је у ставу 7, 8, 9 и 11. Први се огледа у непостојању рока у коме је лице, које је поднело захтев за давање, дужно да се изјасни да ли прихвата понуђени објекат. На исти начин одредба третира и обавезу Правобранилаштва да Градску управу обавести да ли је лице прихватило понуђени објекат јер не постоји рок у коме је Правобранилаштво дужно да то учини. Слично томе, став 9 је пропустио да прецизира у ком року је Градска управа дужна да припреми предлог решења о давању објекта. На крају, став 11 уместо прецизног рока за закључење уговора о давању објекта употребљава непрецизан израз "након доношења решења".

**Препоруке:** Прецизно и потпуно уредити критеријуме за давање објекта у јавној својини лицу коме је претходно експроприсана непокретност. Прописати рокове за поступање Градске управе и Правобранилаштва.

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

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

## Члан 20.

**Предлог одлуке** о заснивању хипотеке на непокретности у јавној својини Града **утврђује Градско веће, на предлог градске управе** која је надлежна за непокретности на којој се заснива хипотека.

**Иницијативу градској управи из става 1. овог члана могу да поднесу јавна комунална и друга јавна предузећа, установе, организације и јавне агенције и друштво капитала** чији је оснивач Град у зависности од непокретности на којој се заснива хипотека.

**Одлуку о заснивању хипотеке на непокретностима у јавној својини Града доноси Скупштина**, а хипотека се заснива у складу са прописима којима се уређује хипотека.

**Примедба:** Ставом 1 овог члана предвиђено је да предлог одлуке о заснивању хипотеке утврђује Градско веће. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује да предлог Градске управе мора бити у писаној форми и образложен. Тим пре што недостају критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би хипотека морала или могла да се заснује. То за последицу има да је доношење одлуке о стављању хипотеке препуштено слободној и дискреционој оцени Градског већа и Градске управе, у складу са њиховим потребама и интересима, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима. Осим тога, мањкавост се састоји у истовременој употреби непрецизног израза "утврђује" и "предлог одлуке" уместо да се употреби једноставна и стандардизована формулације предлог одлуке доноси или усваја.

Став 2 таксативно набраја ко све може поднети иницијативу за отуђење. На основу дикције би могло да се закључи да се на основу сваке иницијативе, независно да ли је основана или не, покреће поступак јер одредба ништа не говори о овлашћењу Градске управе и Градског већа да не прихвате наведене иницијативе.

Ставом 3 прописано је овлашћење Скупштине да донесе одлуку о заснивању хипотеке. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се прецизира на који начин Скупштина доноси ту одлуку тј. јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом.

**Препоруке:** Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о покретању поступка отуђења непокретности тако што ће се предвидети критеријуми када Градско веће мора а када може да предложи његово покретање. Обезбедити доследну употребу појмова.

**Фактори ризика:** Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Недоследна употреба појмова, 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 22.

**Градско веће даје претходну сагласност** носиоцима права коришћења, односно корисницима да на непокретности у јавној својини Града коју користе могу да врше промену намене, доградњу и надоградњу, реконструкцију, адаптацију, санацију, могу да изводе радове на

парцели на којој се налази објекат на коме имају право коришћења, односно који користе, као и да врше све врсте радова који су у њиховој функцији, **на предлог Градске управе.**

Изузетно од става 1. овог члана, давање претходне сагласности Градског већа не односи се на радове који су садржани у програмима инвестиционих активности јавних комуналних и других јавних предузећа, установа и других облика организовања чији је оснивач Град

**Примедба:** Члан овлашћује Градско веће да да претходну сагласност носиоцима права коришћења и корисницима за извођење различитих радова. Први недостатак се огледа у дикцији одредбе на основу које може да се закључи да Градско веће по аутоматизму, односно увек даје претходну сагласност. То сугерише да Градско веће уопште није овлашћено да цени основаност и оправданост предлога Градске управе. Осим тога, одредба не предвиђа рок у коме Градско веће треба или мора да да претходну сагласност. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује на који начин Градско веће даје наведену сагласност тј. тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом.

**Препоруке:** Прецизно и потпуно уредити давање сагласности корисницима за извођење радова

**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 25.

**Градско веће даје сагласност** за постављање носача антена и друге опреме на објектима у јавној својини Града, односно у којој је Град носилац јавне својине на њеном посебном делу, **на предлог Градске управе.**

**Примедба:** Члан овлашћује Градско веће да да претходну сагласност за постављање антена и друге опреме на јавној својини. Први недостатак се огледа у дикцији одредбе на основу које може да се закључи да Градско веће по аутоматизму, односно увек даје претходну сагласност. То сугерише да Градско веће уопште није овлашћено да цени основаност и оправданост предлога Градске управе. Осим тога, одредба не предвиђа рок у коме Градско веће треба или мора да да претходну сагласност. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује на који начин Градско веће даје наведену сагласност тј. тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом.

**Препоруке:** Прецизно и потпуно прописати критеријуме за давање сагласности за постављање антена и друге опреме. Прописати начин одлучивања Градског већа.

**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 30.

Уговори о прибављању и располагању непокретностима у јавној својини Града **закључују се по претходно прибављеном мишљењу** Правобранилаштва Града.

Правобранилаштво **Града дужно је да мишљење из става 1. овог члана да у року од 30 дана од дана пријема захтева за давање мишљења.**

Примерак закључног уговора из става 1. овог члана доставља се Правобранилаштву Града у року од 15 дана од дана закључења уговора и Градској управи за имовину и имовинско-правне послове, која води јединствену евиденцију непокретности у јавној својини Града.

**Примедба:** Став 1 прописује да је пре закључења уговора о прибављању и располагању неопходно прибавити претходно мишљење Правобранилаштва. Мањкавост одредбе се огледа у томе што не отклања дилему из претходних чланова о томе каква је правна природа тог мишљења тј. да ли је оно необавезујуће мишљење или сагласност. Уколико је реч о необавезујућем мишљењу онда је достављање уговора ради давања мишљења 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 2 прецизира да је 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.

**Препоруке:** Прецизирати правну природу мишљења Правобранилаштва.

**Фактори ризика:** Употреба недефинисаних појмова, Недоследна употреба термина, Правна природа 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)