

Анализа коруптивних ризика у прописима ЈЛС

-Пословници-

Одлука о прибављању, располагању и управљању стварима у јавној својини града Сремска Митровица ("Сл. лист града Сремске Митровице", бр. 17/2016)

Члан 1.

Овом Одлуком **уређује се надлежност органа** у поступку прибављања и располагања стварима у јавној својини Града Сремска Митровица (у даљем тексту: Град), **евиденција, коришћење, одржавање и управљање** стварима у јавној својини Града, утврђују зоне и начин одређивања почетног износа закупнине за пословни простор, као и надлежност и поступак за одобравање радова и признавање трошкова изведених радова инвестиционог одржавања на закупљеним непокретним стварима.

О прибављању, располагању и управљању стварима у јавној својини Града, под условима **прописаним законом**, одлучује орган Града **одређен у складу са Законом**, Статутом Града и овом Одлуком.

Примедба: Члан детаљно прописује шта је предмет уређења ове Одлуке, односно која питања се регулишу њеним одредбама. Недостатак одредбе се огледа у томе што прописује овлашћење - "уређује" које далеко превазилази значај и обим овлашћења прописаног чланом 27 ст. 11 Закона о јавној својини које гласи "може ближе уредити". С друге стране, одредбом је обухваћен већи број питања, посматрано у односу на члан 27 ст. 11 Закона о јавној својини, која уређује ова одлука јер поред надлежности, ту су и друга питања као нпр. евиденције, коришћење, одржавање и управљање стварима.

Став 2 садржи одредбу о томе ко је орган надлежан да одлучује о прибављању, располагању и управљању. Мањкавост одредбе се састоји у томе што због употребе непрецизног израза "прописаним законом" није могуће идентификовати закон који прописује услове за прибављање, располагање и управљање стварима у јавној својини. Друга упућујућа одредба је мањкава јер такође упућује на пропис који није могуће идентификовати нпр. да ли се ради о Закону о јавној својини или Закону о локалној самоуправи јер употребљава непрецизан израз "одређен Законом". Иако би се због употребе великог почетног слова могло помислити да је пропис одређен такав закључак би био погрешан јер у преамбули, као ни у почетним члановима није прецизирано, употребом уобичајене и стандардизоване формулације "у даљем тексту: Закон" који од могућих закона се тако означава.

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

Фактори ризика: Сукобљене одредбе, Неприменљиве одредбе 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 2.

Ствари у јавној својини Града могу бити, у смислу Закона о јавној својини (у даљем тексту: Закон), непокретне и покретне.

Непокретне ствари су: службене зграде и пословне просторије, стамбене зграде и станови, гараже и гаражна места и друге непокретности у складу са законом.

Одредбе ове Одлуке које се тичу прибављања непокретности у јавну својину Града и отуђење непокретности из јавне својине Града примењују се и на грађевинско земљиште, уколико такво прибављање односно отуђење није уређено посебним прописима (Закон о експропријацији, Закон о планирању и изградњи и сл.)

Покретне ствари јесу: превозна средства, предмети историјско документарне, културне и уметничке вредности, опрема и потрошни материјал **и друге ствари у складу са законом.**

Покретне ствари су и новац и хартије од вредности **који се уређују посебним законом.**

Примедба: Ставови 4 и 5 набрајују шта се све сматра покретнима стварима. Мањкавост одредби се састоји у томе што због употребе непрецизног израза "и друге ствари у складу са законом" у ставу 4 и непрецизног израза "који се уређују посебним законом" у ставу 5 није могуће идентификовати законе који прописују шта се све сматра покретним стварима.

Препоруке: Правилно прописати упућујућу одредбу.

Фактори ризика: 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 7.

Прибављање покретних ствари у јавну својину врши се на начин прописан законом којим се уређују јавне набавке.

Отуђење покретних ствари из јавне својине врши се, **по правилу**, у поступку јавног оглашавања, односно прикупљањем писмених понуда, на начин на који се обезбеђује интерес Града, а само изузетно непосредном погодбом, **у складу са Законом.**

Примедба: Став 2 уређује отуђење покретних ствари. Први недостатак одредбе се огледа у томе што примена правила како се покретне ствари отуђују зависи од непрецизног израза "по правилу" који сугерише да су могући изузеци од тога правила. Да није употребљен тај израз било би недвосмислено да је правило да се отуђење покретних ствари врши јавним оглашавањем, односно прикупљањем писмених понуда а да се изузетно то може вршити и на неки други начин. Услед употребе тог недефинисаног израза чија је сврха, претпоставка је, била баш да нагласи да је реч о правилу, на основу тумачења се може доћи до закључка да то правило и није баш правило у правом смислу речи већ да његова примена зависи од оцене и одлуке онога ко одредбу примењује.

Друга мањкавост се огледа у томе што на основу ове одредбе и њене дикције није јасно у којим случајевима ће се применити који од могућих поступака отуђења покретних ствари јер одредба то не прописује изричито нити садржи упућујућу норму која би требало да ближе прецизира правни основ за доношење одлуке о томе у којим случајевима ће се применити који од могућих поступака, односно да упутује на одговарајуће чланове ове Одлуке или Уредбе. Тим пре што друга упућујућа одредба садржи непрецизан израз "у складу са Законом" на основу кога није могуће идентификовати пропис који прецизније регулише отуђење покретних ствари.

Препоруке: *Правилно прописати упућујућу одредбу. Брисати непрецизан израз "по правилу". Прецизирајући у овој и наредним одредбама у којим случајевима се примењује који од прописаних поступака.*

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

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

Члан 13.

Градоначелник **може**, у име Града, **по захтеву инвеститора, дати сагласност за изградњу линијских инфраструктурних објеката** на земљишту које је у јавној својини Града или другу сагласност у смислу прописа који уређују планирање и изградњу, односно **може донети одговарајући акт о установљавању права службености са власником послужног добра, у случајевима када је то с обзиром на околности неопходно.**

Пре давања сагласности у смислу претходног става обавезно се **прибавља стручно мишљење** Градске управе надлежне за инфраструктуру и имовину, а у случају установљавања права службености, поред стручног мишљења Градске управе надлежне за инфраструктуру и имовину, потребно је **прибавити и претходну сагласност Градског правобранилаштва** Града Сремска Митровица (у даљем тексту: Градско правобранилаштво).

Лице овлашћено за закључење уговора о установљењу службености на основу акта Градоначелника, одређује се тим актом.

Примедба: *Став 1 прописује овлашћење градоначелника за давање сагласности за изградњу линијских инфраструктурних објеката и доношење одлуке о установљавању права службености. Мањкавост се огледа у употреби непрецизног израза "може" који сугерише да је, поред услова који би требало да буду изричито прописани, одлука о томе да ли ће такве одлуке донети и сагласност дати препуштена слободној и широко прописаној дискреционој одлуци градоначелника. Тим пре што одредба, уместо критеријума на основу којих треба или мора да се процењује да ли постоје разлози за тако нешто, користи непрецизну и нејасну формулацију "у случајевима када је то с обзиром на околности неопходно" која је подложна различитим тумачењима. Осим тога, на основу дикције се може закључити да је градоначелник дужан да покрене цео механизам који ова одредба предвиђа увек када неки инвеститор поднесе такав захтев, односно да нема могућност да нпр. неуредан или непотпун захтев, или захтев који је*

очигледно неоснован и на штету интереса града одбаци без ангажовања Градске управе и Градског правобранилаштва.

Став 2 садржи покушај дефинисања одређених гаранција којима би слободна и широко прописана дискрециона оцена градоначелника требала да буде ограничена. Мањкавост ове одредбе се састоји у томе што не регулише све могуће ситуације. Пре свега, одредба је пропустила да пропише шта се дешава у случају да Градско правобранилаштво не да претходну сагласност или пропусти да се уопште изјасни о томе. С тим у вези, одредба не садржи конкретан рок у коме је Градско правобранилаштво дужно да се изјасни о захтеву инвеститора. Исти недостатак садржи и део одредбе који обавезује Градску управу да достави своје мишљење. С тим у вези, због употребе формулације "пре давања сагласности" уместо "сагласност се може дати након" или даће сагласност након" поставља се питање правне природе сагласности Градског правобранилаштва односно да ли је она услов без кога градоначелник не може дати сагласност или је њено прибављање про форме.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати критеријуме за давање сагласност иза изградњу линијских инфраструктурних пројеката и установљењу права службености. Преиспитати формулацију "пре давања сагласности" и прецизирати је.

Фактори ризика: Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације 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 16.

Одржавање непокретних ствари у јавној својини Града врши се **у складу са годишњим програмима које доносе правна лица која управљају непокретностима, а на који сагласност даје Скупштина града.**

Изузетно се може дозволити закупцу односно кориснику ствари, да изврши одређене радове на инвестиционом и текућем одржавању као и адаптацији непокретних ствари које су у својини Града, под условима утврђеним Законом, Уредбом Владе, а на начин и по поступку како је то утврђено овом Одлуком.

Примедба: Став 1 посвећен је одржавању непокретних ствари у јавној својини. Прва мањкавост се огледа у пропуштању да се потпуно и прецизно регулишу шта се дешава у случајевима када правно лице не донесе програм одржавања. Осим тога, одредба не прописује шта се дешава у случају да Скупштина града не да сагласност на годишњи програм одржавања који јој достави правно лице које управља непокретношћу. С тим у вези је и пропуштање да се пропише како рок у коме је правно лице дужно да донесе програм одржавања тако и рок у коме је Скупштина града дужна да да или одбије сагласност на годишњи програм који јој је достављен. Осим тога, недостатак одредбе се састоји у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише на који од могућих начина јавног (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) или тајног гласања ће се то учинити. Штавише, одредба не садржи норму која би упућивала на

сходну примену одредби Статута или Пословника који прецизније уређује начине јавног и тајног гласања. Штавише, одредба не прецизира да ли је за давање сагласности неопходна једногласна одлука или се она сматра датом и у случају одређене већине и које.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати одржавање непокретности у случају да правно лице не донесе програм одржава. Прописати рок за доношење годишњег програма одржавања и давање сагласности. Прописати начин одлучивања Скупштине.

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање упућујуће одредбе, Непостојање јасне одговорности за повреде 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 20.

О покретању поступка за прибављање непокретних ствари у јавну својину Града, (укључујући и размену), односно о отуђењу непокретних ствари из јавне својине Града, путем јавног надметања, прикупљања писаних понуда или непосредне погодбе, **одлуку доноси Скупштина града.**

Истовремено са доношењем одлуке из претходног става, Скупштина града **именује и Комисију** за спровођење поступка јавног надметања, прикупљања писаних понуда или непосредне погодбе.

Иницијативу за покретање поступка прибављања, односно отуђења непокретности из јавне својине Града **покреће Градоначелник, самостално или на иницијативу** надлежних управа, јавних предузећа, установа, друштава капитала чији је оснивач Град, у зависности од непокретности која се прибавља у јавну својину.

Градска управа надлежна за инфраструктуру и имовину припрема акта за органе Града о прибављању, односно отуђењу непокретности из јавне својине Града, **по претходно прибављеном мишљењу Градског правобраниоца и исте доставља Градском већу, које утврђује предлоге аката и упућује их Скупштини града** ради разматрања и доношења.

Изузетно од одредби става 1., 2., 3. и 4. овог члана, уколико се прибављање непокретности у јавну својину Града врши изградњом објекта, **одлуку о покретању поступка прибављања за објекте за које се издаје грађевинска дозвола, на предлог Градоначелника, у форми решења, доноси Градско веће имајући у виду испуњеност услова који се тичу обезбеђења средстава и других потребних услова у зависности од конкретног објекта.** По исходовању употребне дозволе и упису објекта у јавну евиденцију непокретности, непокретност прибављена изградњом, уноси се у евиденцију непокретних ствари у јавној својини Града, у складу са чланом 11. ове Одлуке.

Примедба: Ставом 1 прописано је овлашћење Скупштине да донесе одлуку о покретању поступка прибављања. Недостатак одредбе се састоји у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише на који од могућих начина јавног (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) или тајног гласања ће се то учинити. Штавише, одредба не садржи норму

која би упућивала на сходну примену одредби Статута или Пословника који прецизније уређује начине јавног и тајног гласања. Штавише, одредба не прецизира да ли је за покретање поступка неопходна једногласна одлука или се она сматра донетом и у случају одређене већине и које.

Став 2 прописано је овлашћење Скупштине да именује Комисију. Први недостатак се огледа у употреби непрецизне формулације "истовремено са доношењем одлуке ... именује Комисију" на основу које се не може поуздано закључити да ли је реч о доношењу једне одлуке којом се покреће поступак и именује комисија или, што је уобичајено, доношење две одлуке – о покретању поступка и именовању Комисије. У том случају, израз "истовремено" је неодговарајући с обзиром да није могуће истовремено, у правом смислу те речи, донети одлуку о покретању поступка и именовати комисију уколико се то не чини истом одлуком. У првом случају, доношење две одлуке је могуће извршити истог дана, на истој седници Скупштине или као следећу тачку дневног реда али не и у истовремено. Недостатак одредбе се састоји у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише на који од могућих начина јавног (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) или тајног гласања ће се то учинити. Одредба не садржи норму која би упућивала на сходну примену одредби Статута или Пословника који прецизније уређује начине јавног и тајног гласања. Штавише, одредба не прецизира да ли је за именовање Комисије неопходна једногласна одлука или се она сматра именованом и у случају одређене већине и које. Мањкавост одредбе се састоји 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.

Ставом 3 уређује прву фазу поступка тј. његово покретање. Мањкавост одредбе се огледа у употреби нејасне и непрецизне формулације. То се пре свега односи на двоструку употребу израза "иницијатива" од чега прва употреба не кореспондира са уобичајеним и стандардизованим отпочињањем поступака који се могу покренути доношењем одлуке а не иницијативе. Иницијатива за доношење одлуке може бити претходни или неопходан услов али је доношење одлуке услов без кога се не може. С тим у вези је и друга употреба тог израза која доводи до тога да се овај механизам састоји од, када се уклоне све сувишне речи, иницијативе градоначелника која се покреће на иницијативу надлежних органа. Осим тога, одредба не прописује, ни примера ради, критеријуме или услове који треба да буду испуњени да би иницијатива, било она самостална градоначелника било надлежних органа, могла да се покрене.

Ставом 4 предвиђена су овлашћења Градске управе да припрема акта за органе и да их доставља Градском већу. Пре тога, Градска управа је дужна да прибави претходно мишљење Градског правобраниоца. Недостатак ове одредбе се састоји пре свега у двострукој недоследној употреби термина. Прво, због тога што уместо сагласности коју помињу претходни чланови ове одлуке овај став користи израз "мишљење" што намеће питање његове правне природе. У случају да је неопходно добити позитивно мишљење одредба је пропустила да пропише шта се дешава уколико Градски правобранилац да негативно мишљење или га чак уопште не достави. Друга недоследност се огледа у употреби израза "Градски правобранилац" уместо израза који употребљавају досадашњи чланови "Градско правобранилаштво". Осим тога, одредба не

прописује рок у коме је Градска управа дужна да припремљена акта достави Градском већу. Одредба је пропустила и да прецизира на који начин Градско веће одлучује о предлогу акта с обзиром да употребљава непрецизан и недефинисан израз "утврђује" на основу кога се не може закључити да ли то чини јавним или тајним гласањем, као и да ли је неопходна једногласна одлука или је за њено доношење довољна одређена већина и која.

Став 5 прописује изузетак од правила дефинисаних ставовима 1-4 ове одлуке који се тиче органа надлежног за покретања и доношење коначне одлуке. Мањкавост ове одредбе се огледа у томе што је нејасно због чега је потребан овај изузетак. Осим непрецизног и недефинисаног израза "изузетно" одредба употребљава у најмању руку такође непрецизну и недефинисану формулацију "имајући у виду испуњеност услова који се тичу обезбеђења средстава и других потребних услова у зависности од конкретног објекта". Наведена формулације, осим што је пододна и подложна различитим тумачењима, одлуку о томе да ли ће се овај изузетак применити или не чини зависном од слободне и широко прописане дискреционе оцене градоначелника и Градског већа.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати критеријуме за образовање Комисије. Прописати рок за образовање Комисије. Прецизирати начин одлучивања Скупштине. Прецизно и потпуно прописати критеријуме за покретање поступка прибављања. Прецизирати правну природу мишљења Градског правобранилаштва. Обезбедити доследну употребу термина.

Фактори ризика: Правне празнине, Непостојање конкретног рока, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, Неприменљиве одредбе, Недоследна употреба термина 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 21.

По окончаном поступку јавног надметања, прикупљања писаних понуда или непосредне погодбе, Комисија из члана 20. ове Одлуке, која **о току поступка води записник, доставља записник** са предлогом одлуке Скупштини града, **која доноси коначну одлуку** о прибављању односно отуђењу непокретности из јавне својине Града.

На основу коначног акта Скупштине града, уговор о прибављању и отуђењу ствари у јавној својини Града, у име Града **закључује Градоначелник**, односно лице које он писаним путем овласти.

Уговор о прибављању и располагању стварима у јавној својини Града закључен супротно одредбама става 1. овог члана, ништав је.

Потписани примерак уговора, у року од 15 дана од дана његовог закључења, доставља се Градском правобранилаштву.

Уколико се прибављање непокретне ствари врши без накнаде, на основу иницијативе правног или физичког лица да ствар поклони Граду, Градска управа надлежна за инфраструктуру и

имовину припрема нацрт акта о прихватању поклона са текстом уговора, који **по претходно прибављеном мишљењу Градског правобраниоца упућује Градском већу ради утврђивања предлога и упућивања Скупштини града на разматрање и доношење.**

Уколико се врши пренос права јавне својине на другог носиоца јавне својине без накнаде, на основу иницијалног акта носиоца јавне својине којем се ствар преноси без накнаде, Градска управа надлежна за инфраструктуру и имовину, **припрема нацрт акта о преносу права јавне својине са текстом уговора који по претходно прибављеном мишљењу Градског правобраниоца доставља Градском већу, ради утврђивања предлога и упућивања Скупштини града на разматрање и доношење.**

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђена је обавеза Комисије да води записник и да га, заједно са предлогом одлуке, достави Скупштини града која је овлашћена да донесе коначну одлуку. Прва мањкавост се огледа у пропуштању да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише на који од могућих начина јавног (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) или тајног гласања ће се то учинити. Одредба не садржи норму која би упућивала на сходну примену одредби Статута или Пословника који прецизније уређује начине јавног и тајног гласања. Штавише, одредба не прецизира да ли је за доношење коначне одлуке о прибављању неопходна једногласна одлука или се она сматра донетом и у случају одређене већине и које. Истовремено, одредба не садржи рок у коме Скупштина града треба или мора да донесе одлуку након што прими записник и предлог Комисије, као што не садржи ни рок до када Комисија мора да их достави Скупштини. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "по спроведеном поступку" који је подложен различитим тумачењима. Мањкавост представља и пропуштање да се изричито пропише ко све мора да потпише записник, шта се дешава ако га не потпишу сви чланови Комисије, као и на који начин се уносе евентуалне примедбе.

Исти недостатак, непостојање конкретног рока садржи и одредба става 2 која овлашћује градоначелника да закључи уговор јер не предвиђа до када он то мора или треба да уради.

Ставом 4 предвиђена су овлашћења Градске управе да припреми нацрт акта о поклону и да га достави Градском већу. Пре тога, Градска управа је дужна да прибави претходно мишљење Градског правобраниоца. Недостатак ове одредбе се састоји пре свега у двострукој недоследној употреби термина. Прво, због тога што уместо сагласности коју помињу претходни чланови ове одлуке овај став користи израз "мишљење" што намеће питање његове правне природе. У случају да је неопходно добити позитивно мишљење одредба је пропустила да пропише шта се дешава уколико Градски правобранилац да негативно мишљење или га чак уопште не достави. Друга недоследност се огледа у употреби израза "Градски правобранилац" уместо израза који употребљавају досадашњи чланови "Градско правобранилаштво". Осим тога, одредба не прописује рок у коме је Градска управа дужна да припремљена акта достави Градском већу. Одредба је пропустила и да прецизира на који начин Градско веће одлучује о предлогу акта с обзиром да употребљава непрецизан и недефинисан израз "утврђује" на основу кога се не може закључити да ли то чини јавним или тајним гласањем, као и да ли је неопходна једногласна одлука или је за њено доношење довољна одређена већина и која. Такође, није прецизиран рок у коме Градско веће треба да достави предлог одлуке Скупштини. Одредба је пропустила и да пропише начин на који Скупштина одлучује о предлогу због чега сви недостаци који се тичу одлучивања Градског већа се односе и на одлучивање Скупштине.

Све манкавости на које је указано у вези са ставом 4 ове одлуке односе се и на став 5.

Препоруке: *Прописати рокове за поступање Скупштине, Градског већа и Комисије. Прописати начин одлучивања Скупштине и Градског већа. Прецизирати правну природу мишљења Градског правобранилаштва. Прописати обавезу да записник потписују сви чланови Комисије, као и начин уношења евентуалних примедби. Обезбедити доследну употребу термина.*

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

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

Члан 23.

Непокретне ствари у јавној својини Града, укључујући и пословни простор, **могу се дати на коришћење уз накнаду или без накнаде** државним органима и организацијама, органима и организацијама аутономне покрајине, као и директним и индиректним корисницима буџета Града Сремска Митровица, у сврху обављања њихове делатности, уз обавезу плаћања комуналних и других трошкова који проистичу из коришћења тих ствари.

Непокретне ствари у јавној својини **могу се пренети на коришћење установама**, јавним агенцијама, месним заједницама и другим индиректним корисницима буџета Града Сремска Митровица уз упис права коришћења, а ти корисници имају право да ствар држе и да је користе у складу са природом и наменом ствари, да њоме управљају и **да је дају у закуп уз претходну сагласност Градоначелника**, под условима одређеним Законом, Уредбом и овом Одлуком.

Јавна предузећа основана од стране Града Сремска Митровица и друштва капитала чији је једини оснивач Град Сремска Митровица, могу користити непокретности у јавној својини Града, на основу посебног уговора закљученог у складу са актом надлежног органа, ради обављања делатности за коју су основана.

Град може средства у јавној својини улагати у капитал јавног предузећа и друштва капитала, при чему Град као носилац јавне својине стиче удела или акције у тим правним субјектима, у складу са законом

Примедба: *Ставом 1 овог члана предвиђена могућност да се непокретности дају на коришћење са или без накнаде. Први недостатак се огледа у употреби израза "могу" који сугерише да је одлука о томе да ли ће се непокретност уопште дати на коришћење или не зависна од слободне и широко постављене слободне оцене онога ко одредбу примењује. С тим је у непосредној вези и други недостатак који се огледа у пропуштању да се изричито пропише орган надлежан за одлучивање о томе. Осим тога, мањкавост се састоји и у томе што на основу одредбе није јасно када ће се применити који од могућих случајева давања тј. када и коме ће бити дато без накнаде а када и коме уз накнаду.*

Све наведене мањкавости односе се и на став 2. Поред њих, овај став садржи још један недостатак који се огледа у прописивању овлашћења градоначелника да може дати сагласност за давање у закуп непокретности које су претходно пренете на коришћење. Наиме, нејасно је

зашто је у овој одредби одступљено од правила према коме се за различите врста управљања и располагања стварима у јавној својини тражи сагласност Градског правобраниоца, нарочито имајући у виду личне и институционалне капацитете градоначелника који не мора по образовању располагати знањима и искуствима да би могао да даје сагласност за давање у закуп.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати критеријуме за давање на коришћење. Прецизирати када се непокретности дају уз накнаду а када без накнаде. Преиспитати сврсисходност и оправданост решења по коме је градоначелник овлашћен да да претходну сагласност.

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 24.

О давању непокретних ствари у јавној својини Града на коришћење, правним лицима из члана 23. став 1. ове Одлуке, **на предлог Градске управе** надлежне за инфраструктуру и имовину, односно правног лица којем су поверени послови управљања пословним простором у јавној својини Града, **решењем одлучује Градоначелник, у складу са законом** и овом Одлуком.

О преношењу на коришћење средстава у јавној својини, уз упис права коришћења, (чл. 23. став 2.), давању ствари у јавној својини на коришћење јавним предузећима и друштвима капитала на основу посебног уговора (члан 23. став 3.), као и о улагању средстава у јавној својини у капитал јавних предузећа и друштава капитала (члан 23. став 4.), на **предлог Градске управе надлежне за инфраструктуру и имовину, одлучује Скупштина града.**

Решење којим се непокретне ствари дају на коришћење садржи, назив, пословно седиште правног лица коме се непокретне ствари дају на коришћење, адресу, зону и површину непокретних ствари и друге потребне податке, одредбу да се непокретне ствари дају на коришћење уз обавезу плаћања комуналних трошкова, рок за закључење уговора о давању непокретних ствари на коришћење **и друге потребне елементе.**

Решење Градоначелника или Скупштине града је коначно.

На основу коначног решења **закључује се Уговор** о коришћењу непокретности у јавној својини Града. Уговор у име Града потписује Градоначелник.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђено је овлашћење градоначелника да донесе решење о различитим врстама располагања на непокретности, на предлог Градске управе. Прва мањкавост одредбе се огледа у томе што не садржи рок у коме градоначелник треба или мора да донесе решење након што прими предлог Градске управе.-С тим у вези, на основу дикције одредбе се може закључити да је градоначелник дужан тј. мора да донесе решење увек када му такав предлог упути Градска управа, односно да није овлашћен да одбије такав предлог. На основу одредбе се не може поуздано закључити да ли се за предлог захтева одређена форма (усмени или писмени), као и да ли треба да буде образложен јер одредба употребљава израз

"предлог" а не "предлог одлуке". Поред тога, због употребе непрецизног израза "у складу са законом" није могуће идентификовати закон који уређује давање непокретности на коришћење.

Став 2 прописује овлашћење Скупштине да одлучује о различитим врстама располагања непокретности. Мањкавост ове одредбе се огледа у пропуштању да се да се на јасан, прецизан и недвосмислен начин пропише на који од могућих начина јавног (електронским путем, прозивком, дизањем руку и др.) или тајног гласања ће се то учинити. Одредба не садржи норму која би упућивала на сходну примену одредби Статута или Пословника који прецизније уређује начине јавног и тајног гласања. Штавише, одредба не прецизира да ли је неопходна једногласна одлука или се она сматра донетом и у случају одређене већине и које. Истовремено, одредба не садржи рок у коме Скупштина града треба или мора да донесе одлуку након што прими предлог Градске управе. На основу одредбе се не може поуздано закључити да ли се за предлог захтева одређена форма (усмени или писмени), као и да ли треба да буде образложен јер одредба употребљава израз "предлог" а не "предлог одлуке".

Став 3 набраја обавезне елементе решења о давању на коришћење. Недостатак ове одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "и друге потребне елементе" који је подложен различитим тумачењима.

Ставом 5 предвиђено је да се на основу коначног решења закључује уговор о различитим врстама располагања правом коришћења. Мањкавост се састоји у пропуштању да се пропише рок до када уговор мора да се закључи након доношења решења.

Препоруке: Прописати рок за доношење решења градоначелника и закључење уговора. Прописати обавезу да предлог мора да буде у писменој форми и образложен. Правилно прописати упућујућу одредбу. Прописати начин одлучивања Скупштине.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина, Непостојање конкретног рока и Мањкава 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 25.

На захтев државних органа и организација односно органа и организација локалне самоуправе, **правних лица и других организација**, простор у службеним зградама (канцеларијски простор) односно службени простор (сале), **може се дати на привремено, односно повремено коришћење, са накнадом или без накнаде**, за рад, одржавање састанака, промоција и манифестација од општег друштвеног значаја, подносиоцу захтева.

Штету насталу на опреми и у службеном простору за време привременог односно повременог коришћења истог, сноси лице коме је простор дат на коришћење.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђена могућност да се непокретности дају на привремено, односно повремено коришћење са или без накнаде. Први недостатак се огледа у употреби израза "може" који сугерише да је одлука о томе да ли ће се непокретност уопште дати на коришћење или не зависна од слободне и широко постављене слободне оцене онога ко одредбу примењује. С тим је у непосредној вези и други недостатак који се огледа у пропуштању да се изричито

пропише орган надлежан за одлучивање о томе. Осим тога, мањкавост се састоји и у томе што на основу одредбе није јасно када ће се применити који од могућих случајева давања тј. када и коме ће бити дато без накнаде а када и коме уз накнаду, односно када ће бити дато привремено а када и коме повремено. Тим пре што одредба изричито предвиђа да захтев за давање могу поднети различита правна лица и друге организације без прописивања, бар примера ради, било каквог критеријума кога би онај ко одредбу примењује морао да се придржава.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати критеријуме за давање на привремено, односно повремено коришћење. Прецизно и потпуно прописати критеријуме за давање уз и без накнаде. Прецизирати ко је надлежан да одлучује о давању на привремено, односно повремено коришћење уз и без накнаде.

Фактори ризика: Непостојање конкретног субјекта на кога се одредба односи, 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 26.

О распореду коришћења пословног простора између органа и служби Града (канцеларијски простор), закључком одлучује Градоначелник.

О давању службеног простора (сале) на повремено коришћење, решењем одлучује градска управа надлежна за опште послове.

Примедба: Став 2 овог члана прописује овлашћење градске управе да одлучује о давању службеног простора на повремено коришћење. Први недостатак се огледа у пропуштању да се пропише било какав критеријум или услов који је неопходно претходно испунити да би простор могао да се да. На основу одредбе не може поуздано да се закључи када ће се и коме службени простор дати. Осим тога, нејасно је зашто се одредба односи, за разлику од претходног члана, само за давање на повремено али не и за давање на привремено коришћење. Одредба не прецизира да ли се ово овлашћење односи на давање уз накнаду или без накнаде.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати услове за давање на повремено коришћење.

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 28.

Непокретне ствари у јавној својини Града могу се давати у закуп.

По правилу, непокретне ствари из става 1. овог члана **дају се у закуп у поступку јавног надметања или прикупљања писаних понуда.**

Изузетно од става 2. овог члана, давање у закуп пословног простора може да се врши и ван поступка јавног надметања односно прикупљања писмених понуда (у даљем тексту: непосредна погодба), у случајевима предвиђеним Уредбом и овом Одлуком. Непокретне ствари у јавној својини Града дају се у закуп на начин и по поступку утврђеном Уредбом.

Примедба: *Став 2 уређује давање у закуп непокретних ствари. Први недостатак одредбе се огледа у томе што примена правила како се непокретне ствари дају у закуп зависи од непрецизног израза "по правилу" који сугерише да су могући изузеци од тога правила. Да није употребљен тај израз било би недвосмислено да је правило да се непокретне ствари дају у закуп јавним оглашавањем, односно прикупљањем писмених понуда а да се изузетно то може вршити и на неки други начин. Услед употребе тог недефинисаног израза чија је сврха, претпоставка је, била баш да нагласи да је реч о правилу, на основу тумачења се може доћи до закључка да то правило и није баш правило у правом смислу речи већ да његова примена зависи од оцене и одлуке онога ко одредбу примењује. Друга мањкавост се огледа у томе што на основу ове одредбе и њене дикције није јасно у којим случајевима ће се применити који од могућих поступака за давање у закуп јер одредба то не прописује изричито нити садржи упућујућу норму која би требало да ближе прецизира правни основ за доношење одлуке о томе у којим случајевима ће се применити који од могућих поступака, односно да упути на одговарајуће чланове ове Одлуке или Уредбе.*

Препоруке: *Брисати непрецизан израз "по правилу". Прецизирати у овој и наредним одредбама у којим случајевима се примењује који од прописаних поступака.*

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

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

Члан 29.

Одлуку о расписивању огласа за јавно надметање и прикупљање писаних понуда за закуп пословног простора, у форми закључка, **на предлог** Друштво са ограниченом одговорношћу за одржавање стамбеног и пословног простора "Градско становање" Сремска Митровица (у даљем тексту: Друштво), **доноси Градоначелник**.

Обавезна садржина огласа, прописана је Уредбом, а оглас **може да садржи и друге потребне елементе**.

Стручно-административне послове у поступку расписивања огласа за јавно надметање и прикупљање писаних понуда за закуп пословног простора и других непокретности у јавној својини Града, обавља Друштво.

Рок за подношење пријава за јавно надметање односно прикупљање писаних понуда, не може бити краћи од 8 нити дужи од 30 дана од дана објављивања огласа

Примедба: *Ставом 1 овог члана предвиђено је овлашћење градоначелника да донесе одлуку о расписивању огласа, на предлог Друштва. Прва мањкавост одредбе се састоји у томе што не*

прописује у ком року је градоначелник дужан да одлучи о предлогу Друштва након што му он буде достављен. Други недостатак се огледа у непостојању критеријума или услова који треба да буду испуњени да би Друштво упутило предлог, остављајући на тај начин Друштву на слободну и широко прописану дискрециону оцену да ли ће и када упутити тај предлог. Осим тога, на основу дикције ове одредбе могло би да се закључи да је градоначелник дужан да донесе одлуку о расписивању огласа увек када му Друштво достави предлог, независно шта заиста мисли о томе и без било какве могућности да оцењује достављени предлог. Одредба не прописује да ли се за предлог захтева одређена форма (усмени или писмени) нити да ли треба да буде образложен.

Став 2 у погледу обавезних елемената огласа упућује на сходну примену Уредбе. Међутим, мањкавост одредбе се огледа у томе што се након упућујуће одредбе употребљава непрецизан израз "и друге потребне елементе" који, због тога што је подложен и подобан за различита тумачења, ствара висок степен правне несигурности.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати критеријуме за расписивање огласа. Прописати рок за поступање градоначелника. Прописати да предлог мора да буде у писменој форми и образложен. Брисати непрецизан израз "и друге потребне елементе".

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Непостојање конкретног рока, 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 30.

Висина почетног износа закупнине за закуп службених зграда и пословних просторија у јавној својини Града (у даљем тексту: пословни простор) одређује се на основу, процене тржишне вредности закупнине коју утврђује надлежни порески орган, изражене у дин/м², у складу са чл. 51. став 1. ове Одлуке.

Висина закупнине за непокретне ствари које нису пословни простор, **утврђује се применом посебних прописа.**

Примедба: Ставом 2 овог члана уређен је начин одређивања висине закупнине за непокретне ствари које нису пословни простор. Мањкавост одредбе се састоји у томе што упућује на сходну примену прописа које због употребе непрецизног израза "применом посебних прописа" није могуће идентификовати ради њихове примене.

Препоруке: Правилно прописати упућујућу одредбу.

Фактори ризика: Непостојање упућујуће одредбе

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

Члан 32.

Поступак по огласу спроводи Комисија за спровођење поступка јавног надметања односно прикупљања писаних понуда, односно непосредне погодбе (у даљем тексту: Комисија), **коју именује Градоначелник.**

Комисија се састоји од председника, заменика председника, два члана и њихових заменика.

Заменик председника односно заменик члана учествује у раду Комисије само у одсуству председника односно члана комисије.

Задатак Комисије је да спроведе поступак по огласу за прикупљање писаних понуда, односно по огласу за јавно надметање и **утврди најповољнију** писану понуду, односно лице које понуди да плати највећи износ закупнине.

О поступку јавног надметања, односно прикупљању писаних понуда **води се записник.**

Стручно-административне послове за Комисију обавља Друштво.

Примедба: Став 1 прописује овлашћење градоначелника да формира Комисију. Мањкавост одредбе се састоји у томе што нису прописани, ни примера ради, критеријуми на основу којих градоначелник бира и одлучује кога ће именовати за чланове Комисије. Услед тога је питање критеријума на основу којих ће градоначелник именовати чланове Комисије остало отворено и нерешено. На тај начин овај став предвиђа најшири могући дискрециони основ за одлучивање градоначелника. Осим тога, на основу одредбе је нејасно да ли је неопходно да пре самог именовања постоји предлог за њихово именовање и чији. Такође, не може се поуздано закључити да ли се за тај предлог захтева одређена форма или се то може учинити усмено. Мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да се пропише тренутак у коме је, нпр. посматрано у односу на доношење одлуке о покретању поступка, градоначелник дужан да изврши своју обавезу.

Став 4 предвиђа овлашћење Комисије да утврди најповољнију понуду. Прва мањкавост се састоји у употреби непрецизног израза "утврди" који у суштини значи да Комисија треба да донесе одлуку о томе гласањем. Осим тога, недостатак се састоји и у пропуштању да се изричито пропише на који начин Комисија, имајући у виду да је реч о колективном органу, одлучује о томе тј. да ли јавно или тајно, као и да ли је потребна једногласна одлука или се она сматра донетом ако је гласала одређена већина и која.

Став 5 предвиђа обавезу вођења записника. Први недостатак се састоји у употреби безличне и непрецизне формулације "води се записник" на основу које није могуће са сигурношћу закључити чија је то обавеза уместо да је употребљена уобичајена и стандардизована формулација "Комисија води и сачињава записник о поступку...". Осим тога, мањкавост одредбе се огледа и у пропуштању да регулише да ли сви чланови Комисије морају да потпишу записник и шта се дешава у случају да не желе сви чланови Комисије да га потпишу, односно у пропуштању да се прецизира на који начин се уносе евентуалне примедбе.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати критеријуме за именовање чланова Комисије. Прописати рок за именовање Комисије. Потпуно и прецизно уредити начин уношења евентуалних примедби. Прописати обавезу потписивања записника за све чланове сталног радног тела.

Фактори ризика: Правне празнине, Непостојање конкретног рока, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

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

Члан 35.

По окончању поступка јавног надметања, односно прикупљања писаних понуда, **Комисија доставља записник са предлогом решења** да се пословни простор да у закуп учеснику огласа са утврђеном најповољнијом писаном понудом, односно са учесником јавног надметања који је понудио да плати највећи износ закупнине, Градоначелнику на одлучивање.

Градоначелник доноси решење о давању у закуп пословног простора, које садржи: име, назив, пословно седиште, односно адресу лица коме се непокретне ствари дају у закуп, адресу, зону и површину непокретне ствари, односно опис покретне ствари, износ месечне закупнине, рок за закључење уговора о закупу и друге потребне елементе.

Решење Градоначелника је коначно.

На основу коначног акта Градоначелника, **уговор о закупу пословног простора закључује, у име и за рачун Града закључује Друштво.**

Уколико учесник огласа из става 1. овог члана одустане од закључења уговора о закупу пословног простора, **расписује се нови оглас** за прикупљање писаних понуда, односно за јавно надметање.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђена је обавеза Комисије да достави записник и предлог решења градоначелнику на одлучивање. Мањкавост се огледа у пропуштању да се изричито пропише рок у коме Комисија мора да изврши ту своју обавезу. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "по окончању поступка" који је подложен различитим тумачењима.

Исти недостатак – непостојање конкретног рока садржи и став 2 који прописује обавезу градоначелника да донесе решење након што прими записник и предлог Комисије.

Сличан недостатак постоји и у ставу 4 који не прописује када Друштво мора да закључи уговор након што акт градоначелника постане коначан, као и у став 5 који не прецизира у коме тренутку након окончања неуспелог поступка мора да се распише нови оглас.

Препоруке: Прецизно прописати рокове за достављање записника и предлога решења, доношење решења, закључивање уговора и расписивање новог огласа.

Фактори ризика: Непостојање конкретног рока

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

Члан 38.

Непокретности у јавној својини Града **могу се дати у закуп** непосредном погодбом хуманитарним организацијама, **политичким странкама, организацијама и удружењима грађана из области здравства, културе, науке, просвете, спорта, социјалне и дечије заштите и сл.** под условима да тај простор не користе за остваривање прихода, агенције, дирекције и друге службе и организације чији је оснивач носилац права јавне својине, а за које оснивачким актом није утврђена обавеза тих носилаца да им обезбеде пословни простор за рад.

Непокретности у јавној својини Града могу се дати у закуп непосредном погодбом уколико је Град остао уписан као сувласник на тој непокретности са другим власником, после окончаног поступка реституције, али не испод тржишне висине закупнине за ту непокретност.

Непокретности у јавној својини Града могу се дати у закуп непосредном погодбом и у другим случајевима у складу са Уредбом.

О давању у закуп непокретних ствари непосредном погодбом, **одлучује Градоначелник, на предлог Комисије** из члана 32. ове Одлуке.

Примедба: *Став 1 прописује могућност, а не обавезу, да се пословни простор да у закуп таксативно наведеним категоријама лица непосредном погодбом. Први недостатак одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "могу се" који сугерише да је одлука да ли ће се пословни простор дати у закуп на овај начин или не препуштена слободној и широкој дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Тим пре што одредба изричито предвиђа да ће се овај начин давања у закуп применити "изузетно" што је подложно различитим тумачењима. Мањкавост постоји и у погледу критеријума на основу којих је одлучено да се стимулишу поједине делатности удружења, будући да је јавни интерес у Закону о удружењима препознат и у другим областима њиховог рада. У истој тачки употребљен је недовољно прецизан израз. „политичке странке“ који може да се односи како на политичке странке заступљене у републичкој тако и на оне присутне у градској скупштини подједнако као и на политичке странке које нису парламентарне.*

Став 4 предвиђа овлашћење градоначелника да донесе одлуку о давању у закуп на предлог Градског већа. Недостатак се огледа у пропуштању да се пропише конкретан рок у коме је градоначелник дужан да изврши своју обавезу. Одредба не прописује да ли се за наведени предлог захтева одређена форма (усмени или писмени), као и да ли је потребно да буде образложен.

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

Фактори ризика: *Употреба недефинисаних појмова, Дискриминаторна одредба, Непостојање конкретног рока 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 39.

Уколико одређени пословни простор није уписан у евиденцију пословног простора, који води Друштво, или Град по било ком основу стекне или прибави у својину нови пословни простор, као и када дође до промена које је потребно регистровати у евиденцији, **Друштво покреће поступак за упис у евиденцију, достављањем предлога закључка** о уносу у евиденцију, брисању из евиденције или променама на одређеном пословном простору са одговарајућом документацијом, **Градоначелнику**.

Градоначелник, по предлогу Друштва, закључком одлучује о променама у евиденцији пословног простора, осим у случају кад промене у евиденцији треба извршити на основу правноснажних судских одлука или правноснажних одлука других државних органа (Дирекција за реституцију и сл.), у ком случају **Друштво обавештава Градоначелника о правном основу, а Градоначелник, уколико су се за то стекли услови закључком констатује наступање промена и задужује Друштво, да евиденцију у складу с тим ажурира**.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђено је овлашћење Друштва да покрене поступак за упис у евиденцију. Недостатак одредбе се огледа у пропуштању да изричито пропише рок у коме је Друштво дужно да након стицања или прибављања својине покрене поступак уписа у евиденцију. Осим тога, нејасно је како уопште рачунати рок у другој могућој ситуацији коју одредба предвиђа тј. када пословни простор није уписан у евиденцију јер одредба не говори ништа о томе на који начин је Друштво сазнало за ту чињеницу. Разлог томе јесте одсуство уобичајене и стандардизоване формулације "у року од дана од сазнања за чињеницу да одређени ...".

Исти недостатак, непостојање конкретног рока садржи и став 2 у погледу обавезе градоначелника да донесе закључак. Поред тога, мањкавост одредбе се састоји у употреби нејасне формулације "закључком одлучује о променама у евиденцији" уместо уобичајене и стандардизоване формулације "донеће закључак о упису" или "закључком ће наложити упис". При садашњој формулацији је могуће и тумачење да градоначелник, по предлогу Друштва, може донети закључак који се не дозвољава или не налаже упис у евиденцију. Исти став садржи још једну нејасну и непрецизну формулацију која одудара од принципа установљеног у ставу 1 овог члана. Према тој формулацији, без јасне и видљиве потребе, одступљено је од правила да Друштво сачињава предлог одлуке већ "Друштво обавештава градоначелника о правном основу". Сагласно њој, правна природа тога акта Друштва не постоји, оно садржи само информације на основу којих сам градоначелник и његов кабинет треба да сачине закључак што је необично с обзиром да је за далеко једноставнији и лакши посао предвиђено да Друштво сачињава предлог закључка. И овај став не садржи рок у коме Друштво треба да достави обавештење нити рок у коме је градоначелник дужан да донесе закључак. На крају, одредба садржи и крајње непрецизну и нејасну формулацију "уколико су се стекли услови за то закључком констатује наступање промене". Прва последица ове формулације јесте да не садржи било какав критеријум на основу којих градоначелник треба или мора да процењује да ли су се стекли услови тј. да ли су наступиле одговарајуће правне чињенице да донесе закључак. Друга последица

јесте да остаје нејасно каква је правна природа то закључка којим се констатује наступање промена и задужује Друштво да усклади евиденцију уместо да "Друштво изврши измене или упис у евиденцију".

Препоруке: *Прописати рокове за поступање Друштва и градоначелника. Обезбедити употребу јасних и прецизних формулација.*

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 40.

Уговор о давању ствари у јавној својини на коришћење, односно у закуп закључује се у складу са овом Одлуком, на основу коначног акта донетог од стране надлежног органа.

Лица којима се ствари у јавној својини Града дају у закуп, односно на коришћење дужна су да закључе уговор у року од 8 (осам) дана од дана пријема коначног акта, **осим ако у том року не дође до закључења уговора искључивом кривицом Града.**

Примедба: *Став 2 овог члана прописује рок у коме је лице коме се ствари дају у закуп дужно да закључи уговор. Мањкавост ове одредбе се састоји у употреби формулације на основу које је тешко закључити шта је њена суштина "осим ако у том року не дође до закључења уговора искључивом кривицом града" уместо уобичајене и стандардизоване формулације "уколико уговор не буде закључен кривицом друге стране тј. града" или "уколико је град крив за незакључивање уговора". Осим тога, на основу садашње формулације не може се са сигурношћу закључити на коме је терет доказивања да (не) постоји кривица града за незакључивање уговора. Тим пре што одредба употребљава непрецизан израз "искључивом" који је подложен различитим тумачењима и који захтева да се процена да ли постоји искључива кривица или не доказује у сваком конкретном случају.*

Препоруке: *Прецизирати тзв. ослобађајућу или извињавајућу одредбу и преместити је у члан који прописује правне последице незакључивања уговора.*

Фактори ризика: *Употреба недефинисаних појмова, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације 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 44.

Уговор о закупу, односно коришћењу непокретних ствари у јавној својини Града престаје сагласно Закону о облигационим односима.

Град може отказати уговор уколико закупац поступа супротно обавезама из члана 43. ове Одлуке, као и из следећих разлога:

- уколико закупац два месеца узастопно не измири обавезе по основу закупнине,
 - уколико у роковима доспелости не плаћа електричну енергију, комуналне и друге трошкове, односно свака три месеца не достави доказе о плаћеним трошковима.
- уколико су непокретне ствари потребне Граду за друге намене.**

Примедба: Став 2 овог члана набраја случајеве у којима град може да откаже уговор о закупу или коришћењу. Мањкавост ове одредбе се састоји у томе што на крају набрајања употребљава непрецизан израз "уколико су непокретне ствари потребне граду за друге намене" који предвиђа будућу околност која се не може унапред предвидети због чега ствара потпуну несигурност у правни промет и закупца ставља у положај да закуподавац тј. град може у сваком случају да откаже уговор о закупу или коришћењу без његове кривице, као и без обавезе да образложи своје поступање. Осим тога, одредба не садржи ништа о обавези накнаде штете, слања претходног обавештења и сл.

Препоруке: Преиспитати потребу постојања основа за отказ уговора који ствара правну несигурност. Обезбедити употребу јасних и прецизних формулација.

Фактори ризика: Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу 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 46.

Закупац, односно корисник, је **дужан да, са надлежним правним субјектима, закључи уговоре о плаћању** свих редовних трошкова који проистичу из коришћења пословног простора, у смислу члана 17. ове Одлуке, а према условима које прописују надлежни правни субјекти.

Трошкови из претходног става не урачунавају се у износ закупнине.

Примедба: Став 1 овог члана изричито прописује обавезу закупца и корисника да закључи уговоре о пружању услуга са јавним предузећима. Први недостатак се огледа у томе што користи непрецизан израз "уговор о плаћању" иако је очигледно реч о уговорима о пружању услуга чије је плаћање само последица, као и израз "са правним субјектима" уместо "правним лицима које пружају комуналне услуге" или "јавним предузећима која пружају услуге". Осим тога, мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се прецизно пропише тренутак (до) када закупац мора да изврши своју обавезу. Садашња формулација омогућава да се наведени уговори закључе како пре закључења уговора о закупу тако и при крају самог трајања закупа.

Препоруке: Прецизно прописати рок за закључење уговора о пружању комуналних услуга. Обезбедити доследну употребу јасних и прецизних формулација.

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 48.

Закупац, **може да врши** инвестиционо одржавање непокретних ствари које су му дате у закуп, према уобичајеним стандардима и важећим прописима у области грађевинарства.

Поступак за признавање трошкова инвестиционог одржавања прописан је Уредбом.

Стручни надзор у току извођења радова врши Друштво.

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

У случају улагања сопствених средстава у инвестиционо одржавање, закуп може да траје дуже од рока утврђеног овом Одлуком, у зависности од висине улагања, али не више од пет (5) година.

Решење о признавању закупцу уложених средстава у инвестиционо одржавање на непокретности у јавној својини, као и умањењу закупнине по том основу, односно продужењу трајања закупа, **по предлогу Друштва, а по претходно спроведеном поступку у складу са Уредбом, доноси Градоначелник**

Примедба: *Ставом 1 прописана је могућност извођења радова који имају карактер инвестиционих од стране закупца. Мањкавост одредбе се огледа у употреби израза "може" што упућује да је доношење одлуке да ли ће се неком закупцу дозволити извођење таквих радова препуштено слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Тим пре што одредба не прописује, ни примера ради, било какав критеријуме кога би онај ко одредбу примењује том приликом морао да се придржава.*

Ставом 4 предвиђен је максимални проценат до кога се закупцу може умањити закупнина на име инвестиционог одржавања. Недостатак одредбе се састоји у томе што не садржи прецизне критеријуме од којих зависи колики ће проценат умањења бити у сваком конкретном случају. Због тога је питање критеријума и начина на који ће се тачно утврдити проценат умањења препуштено слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује, а захваљујући чему неки од купаца могу бити стављени у бољи положај од других.

Став 6 прописује овлашћење градоначелника да донесе решење о признавању умањења и продужењу трајања закупа на предлог Друштва. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не предвиђа рок до када градоначелник мора да изврши своју обавезу након што прими предлог

Друштва. Осим тога, одредба не прописује изричито да ли се за предлог захтева одређена форма (усмени или писмени), као и да ли је потребно да буде образложен.

Препоруке: *Потпуно и прецизно прописати критеријуме за одобравање извођења инвестиционих радова. Прописати рок за доношење одлуке градоначелника. Прописати обавезу да предлог мора бити у писменој форми и образложен. Прецизно и потпуно прописати критеријуме за умањење износа закупнине.*

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

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

Члан 49.

Закуподавац може, по захтеву закупца, у случају извођења обимнијих радова на јавној површини и немогућности приступа пословном простору у дужем временском периоду, умањити закупнину утврђену уговором, за највише 50% за време трајања радова.

Решење о умањењу закупнине у смислу претходног става доноси Градоначелник, по предлогу Друштва.

Примедба: *Ставом 1 прописана је још једна могућност умањења закупнине. Прва мањкавост одредбе се огледа у употреби израза "може" што упућује да је доношење одлуке да ли ће се неком закупцу умањити износ закупнине препуштено слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Тим пре што одредба не прописује прецизне и недвосмислене критеријуме када до тога може да дође већ употребљава нејасну и непрецизну формулацију која у себи садржи три услова. На основу дикције се може закључити да је неопходно да сва три услова буду кумулативно испуњена: да је реч о обимнијим радовима (употреба недефинисаног и непрецизног израза), да постоји немогућност приступа (употреба недефинисаног и непрецизног израза) и дужи временски период (употреба недефинисаног и непрецизног израза).*

Истим ставом предвиђен је максимални проценат до кога се закупцу може умањити закупнина на име инвестиционог одржавања. Недостатак одредбе се састоји у томе што не садржи прецизне критеријуме од којих зависи колики ће проценат умањења бити у сваком конкретном случају. Због тога је питање критеријума и начина на који ће се тачно утврдити проценат умањења препуштено слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује, а захваљујући чему неки од купаца могу бити стављени у бољи положај од других.

Став 2 прописује овлашћење градоначелника да донесе решење о признавању умањења закупа. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не предвиђа рок до када градоначелник мора да изврши своју обавезу након што прими предлог Друштва. Осим тога, одредба не прописује изричито да ли се за предлог захтева одређена форма (усмени или писмени), као и да ли је потребно да буде образложен.

Препоруке: Прописати рок за доношење одлуке градоначелника. Прописати обавезу да предлог мора бити у писменој форми и образложен. Прецизно и потпуно прописати критеријуме за умањење износа закупнине.

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

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

Члан 50.

Закупац, односно корисник је дужан да **по престанку уговора у одређеном року испразни и преда непокретне ствари** које су биле предмет закупа, Граду.

Уколико закупач, односно корисник не поступи у складу са ставом 1. овог члана, Друштво покреће поступак за испражњење и преузимање тих непокретних ствари.

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

Препоруке: Прописати рок за испуњење обавезе закупца.

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 55.

Закупнина за пословни простор у којем делатност обављају хуманитарне организације које имају за циљ помоћ оболелој деци и лицима за инвалидитетом, **удружењима грађана из области здравства, културе, науке, просвете, спорта, социјалне и дечије заштите, парламентарним политичким странкама**, који пословни простор не користе за стицање прихода добровољним организацијама које учествују у спасилачким акцијама, **плаћа се у висини од 20% од процењене висине закупнине.**

Примедба: Овим чланом прописан је проценат умањења висине почетне закупнине за тачно одређене категорије лица. Мањкавост постоји и у погледу критеријума на основу којих је одлучено да се стимулишу поједине делатности удружења, будући да је јавни интерес у Закону о удружењима препознат и у другим областима њиховог рада. У истој тачки употребљен је недовољно прецизан израз. „парламентарне политичке странке“ који може да се односи како на политичке странке заступљене у републичкој тако и на оне присутне у градској скупштини.

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

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Дискриминаторна одредба, Непостојање конкретног рока 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)