

Анализа коруптивних ризика у прописима ЈЛС

Одлука о давању у закуп пословних просторија града Зајечара ("Сл. лист града Зајечара", бр. 13/2016, 13/2017, 43/2017, 4/2019 и 26/2019)

На основу **члана 22. став 6.** Закона о јавној својини ("Сл. гласник РС", бр. 72/11, 88/13 и 105/14), члана 6. став 1. тачка 10. и члана 7. Закона о финансирању локалне самоуправе ("Сл. гласник РС", бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин.изн., 125/2014 – усклађени дин.изн. и 95/2015 – усклађени дин. изн.), члана 6. Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда ("Сл. гласник РС", бр. 24/2012, 48/2015 и 99/2015) и члана 39. Статута града Зајечара ("Сл. листа града Зајечара", бр. 1/08, 3/09, 20/09, 21/11, 56/13, 22/14 и 8/2016), Скупштина града Зајечара, на седници одржаној дана 04.04.2016. године, донела је

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

Осим тога, одредба садржи погрешну упућујућу норму на члан 22 ст. 6 Закона о јавној својини, која садржи одредбу која упућује на сходну примену правила о добијању и давању сагласности из тог закона на поступак давања у закуп, уместо одредбе која би правилно упућивала на одредбу члана 27. ст. 1 Закона о јавној својини ("Службени гласник РС", бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20) која овлашћује аутономну покрајину, односно јединицу локалне самоуправе да може одлуком ближе уредити начин, услове и поступак прибављања, располагања и управљања стварима које су у јавној својини.

Препоруке: Преамбулу Одлуке допунити позивањем на одговарајући члан Закона о локалној самоуправи и исправити грешку у упућујућој норми која реферише на погрешан члан Закона о јавној својини

Фактори ризика: Правна празнина и Мањкава одредба о упућивању

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

Члан 1.

Овом Одлуком **уређује се начин и поступак давања у закуп**, одређивање висине закупнине, као и права и обавезе уговорача поводом коришћења пословних просторија Града Зајечара (у даљем тексту: пословне просторије).

Примедба: Члан изричито 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, недостатак одредбе се огледа и у томе што овлашћење које прописује обухвата мањи број питања која уређује јер не предвиђа

да ће се овом одлуком уредити и услови које изричито помиње одредба члана 27 ст. 11 Закона о јавној својини.

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.

Пословне просторије **дају се у закуп:**

- јавним надметањем,
- прикупљањем понуда и
- непосредном погодбом.

Пословне просторије дају се у закуп за период од три године, **са могућношћу продужења трајања закупа без јавног надметања, односно прикупљања понуда**, најдуже до шест година.

У случају извођења радова на инвестиционом одржавању закупљене пословне просторије, дужина трајања закупа утврђује се сразмерно вредности уложених радова, признатих на начин утврђен овом Одлуком.

Примедба: На основу одредбе става 1 и њене дикције није јасно у којим случајевима ће се применити који од могућих поступака. Одредба не садржи ни 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 упуту на одговарајуће чланове ове Одлуке којима је регулисана нпр. непосредна погодба.

Ставом 2 предвиђена је могућност аутоматског продужења трајања закупа. Мањкавост се, поред тога што не садржи критеријуме када се то може десити нити упућујућу норму на члан који то регулише, огледа и у томе што умањују једнаке могућности за пословање других привредних субјеката на тржишту, у корист закупца који је једном тј. први пут дао најбољу понуду. Захваљујући овој одредби створена је прилика за споразум који има за последицу повреду конкуренције.

Став 3 садржи покушај дефинисања механизма који би требало да узме у обзир вредност радова на инвестиционом одржавању које је купац извршио о свом трошку. Недостатак се огледа пре свега у томе што је прописани механизам битно другачији од механизма које предвиђају друге анализиране одлуке и који има своју јасну логику – износ утрошених средстава ће се на одговарајући начин обрачунати као износ закупнине. Уместо тога, овај став успоставља механизам чија логика је у супротности са правном сигурношћу јер предвиђа да се вредност уложених средстава обрачуна као износ закупнине и да се за толико колико износи закупнина продужи трајање закупа, без обзира на то што је уговором и овом одлуком прописано колико

закуп може трајати. Осим тога, мањкавост се састоји у томе што је тај механизам успостављен употребом тешко разумљиве и нејасе формулације.

Препоруке: Прецизирати у овој и наредним одредбама у којим случајевима се примењује који од прописаних поступака тако што ће се став 1 овог члана допунити прописивањем упућујућих одредаба за сваки од могућих поступака. Прецизирати или упутити на одговарајућу одредбу која гарантује конкурентност током поступка за давање у закуп. Преиспитати механизам уважавања трошкова инвестиционих радова.

Фактори ризика: Нејасне формулације, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Дискриминативна одредба, Подстицање нелојалне конкуренције и 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 4.

О давању у закуп пословних просторија **одлучује** Градоначелник града Зајечара, **уз сагласност** Градског већа града Зајечара

Примедба: Одредба садржи овлашћење градоначелника да донесе одлуку о давању у закуп. Мањкавост одредбе се огледа у њеној дикцији која на најбољи начин одсликава слободну и широко прописану дискрециону оцену градоначелника. За разлику од других анализираних одлука које употребљавају изразе "покреће се одлуком" или "даје се у закуп на основу одлуке" овај члан недвосмислено потврђује, употребом нескривеног израза "одлучује градоначелник" да је давање у закуп препуштено и зависно од слободне и широко прописане дискреционе оцене градоначелника.

Мањкавост одредбе се састоји и у томе што не прописује да ли градоначелник одлучује по службеној дужности тј. на сопствену иницијативу или је пре тога неопходно да му буде достављен одговарајући предлог за одлучивање. За оба случаја је заједничко то што недостају критеријуми или услови који треба да буду испуњени да би градоначелник одлучивао. Осим тога, дилема је, због употребе непрецизног израза "уз", да ли одредба мисли на претходну или накнадну сагласност Градског већа. Уколико је реч о претходној сагласности, недостатак се огледа у пропуштању да се пропише рок у коме је градоначелник дужан да одлучи о давању у закуп након добијања сагласности. Слично томе, одредба не прописује рок у коме је Градско веће дужно да да или ускрати сагласност градоначелнику.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак одлучивања о давању у закуп. Прописати рокове за поступање градоначелника и Градског већа.

Фактори ризика: Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасан управни поступак 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 5.

Поступак давања у закуп пословних просторија јавним надметањем и прикупљањем понуда спроводи Комисија за давање пословних просторија у закуп (у даљем тексту: Комисија), коју **именује Градоначелник** града Зајечара.

Комисија из претходног става има председника, заменика председника, три члана и исто толико заменика.

Примедба: Ставом 1 прописано је да Комисију за давање пословних просторија у закуп именује градоначелник. Мањкавост одредбе се састоји у томе што нису прописани, ни примера ради, конкретни критеријуми на основу којих градоначелник 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 градоначелник 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 градоначелник именовати чланове Комисије и њихове заменике остало отворено и нерешено. На тај начин овај члан предвиђа најшири могући дискрециони основ за одлучивање градоначелника. Осим тога, одредба не прописује у ком року, посматрано у односу на покретање поступка, градоначелник дужан да образује комисију.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити поступак именовање чланова Комисије, укључујући критеријуме и рок за њихово именовање. Прописати обавезу да предлог мора да буде у писменој форми и образложен.

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.

Након доношења акта о давању у закуп пословних просторија, Градска управа града Зајечара, **у средствима информисања**, на огласној табли Градске управе и на веб страници Града Зајечара **објављује оглас** о спровођењу поступка јавног надметања или прикупљања писмених понуда за давање у закуп пословних просторија.

Оглас из претходног става, који се објављује у средствима јавног информисања, обавезно садржи:

- назив закуподавца;
- ближе податке о начину давања у закуп (јавно надметање или прикупљање писмених понуда);

- опис непокретности која се даје у закуп;
- услове под којима се пословни простор даје у закуп (рок трајања закупа и др.);
- обавезе закупца у вези са коришћењем пословног простора за одређену сврху и намену;
- време и место одржавања јавног надметања, односно јавног отварања приспелих понуда;
- начин, место и време за достављање пријава за учешће у поступку јавног надметања, односно писмених понуда за учешће у поступку прикупљања писмених понуда;
- почетну, односно најнижу висину закупнине по којој се пословни простор може дати у закуп;
- висину и начин полагања депозита, односно висину и време трајања банкарске гаранције;
- рок за повраћај депозита учесницима који нису успели на јавном надметању;
- назнаку да се у пријави из става 3. овог члана обавезно наводи број рачуна на који ће се извршити повраћај депозита;
- датум и време разгледања пословног простора који се даје у закуп.

Пријава која се доставља обавезно садржи: доказ о уплати депозита, износзакупнине која се нуди, за предузетнике: име и презиме предузетника, адресу, број личне карте, јединствени број грађана, назив радње, матични број и копију акта о упису у регистар код надлежног органа, а за правна лица: назив и седиште, копију решења о упису правног лица у регистар код надлежног органа, као и пуномоћје за лице које заступа подносиоца пријаве.

Подносиоци неблаговремене или непотпуне пријаве, односно понуде **не могу учествовати у поступку** јавног надметања или прикупљања писмених понуда, а непотпуне или неблаговремене пријаве, односно понуде се одбацују.

Право учешћа на јавном надметању имају сва заинтересована правна и физичка лица (регистрована за обављање одговарајуће делатности), која у року за подношење пријава уплате почетни износ месечне закупнине за пословни простор који се даје у закуп.

Понуде се подносе Комисији, у затвореној коверти са знаком "за оглас" и садрже висину закупнине подносиоца понуде.

Учесници који не буду остварили право закупа пословне просторије путем јавног надметања, имају право на повраћај уплаћених новчаних средстава.

Лица која по било ком основу имају неко неизмирено дуговање према Граду **не могу учествовати на јавном надметању**.

По спроведеном јавном надметању **Комисија предлаже Градоначелнику** града Зајечара, да донесе решење о давању у закуп пословне просторије.

Поступак јавног надметања спроводи се у складу Уредбом о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и

поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда ("Сл. гласник РС", бр. 24/2012, 48/2015 и 99/2015) и одредбама ове Одлуке.

Примедба: *Став 1 предвиђа обавезу Градског већа да оглас за давање у закуп пословног простора објави. Мањкавост одредбе се пре свега састоји у томе што не предвиђа, ни у минималном нити максималном трајању, рок у коме оглас мора да буде објављен. Осим тога, одредба не прописује довољно прецизно у којим средствима јавног информисања се објављује оглас нпр. да ли у средствима која имају локалну или националну покривеност, мањкавост одредбе се састоји пре свега што није прописана обавеза објављивања на званичној веб презентацији нити на огласној табли.*

Ставови 4 и 8 овог члана прописују шта се дешава са пријавама лица у погледу којих постоји неки од тзв. елиминационих услова и пријавама које не испуњавају услове да се о њима одлучује. Мањкавост одредби се састоји у томе што су одступиле од уобичајене и стандардизоване формулације "право учешћа" коју је само требало преформулисати у негативну "право на учешће у поступку немају". Уместо тога, ова одредба садржи недостатак који се огледа у томе што прописује нешто што није могуће урадити "не могу учествовати" јер је немогуће фактички спречити и ограничити било кога да достави или пошаље понуду. Ако ни због чега другог онда због тога што се пре отварања понуда и не може знати да ли се ради о лицима која се налазе у ситуацији за коју одредба предвиђа немогућност давања у закуп или да је реч о непотпуној одредби. Осим тога, одредба преуско прописује круг лица која немају право учешћа јер не прописује такву забрану за чланове комисије и са њима блиска лица.

Ставом 9 предвиђено је да након спроведеног јавног надметања Комисија предлаже градоначелнику доношење одлуке. Мањкавост ове одредбе је трострука. Прво, одредба не прописује рок у коме је Комисија дужна да градоначелнику упуту предлог. Осим тога, одредба не предвиђа да ли се за наведени предлог захтева одређена форма (усмена или писмена), као и да ли он мора, а требало би, да буде образложен. Трећи недостатак ове одредбе се огледа у томе што није прописан, ни примера ради, рок у коме градоначелник мора или треба да одлучи о предлогу Комисије.

Препоруке: *Прописати у којим средствима и у ком року се оглас објављује. Прецизирати поступак са пријавама које поднесу лица која немају право учествовања и пријавама које не испуњавају услове да би имали право на учествовање у поступку. Прописати рокове за поступање Комисије и градоначелника.*

Фактори ризика: *Правна празнина, Неприменљива одредба, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, Непостојање конкретног рока и Недовољна транспарентност органа власти*

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

Члан 7.

Поступак јавног надметања сматра се успешним и у случају достављања једне исправне пријаве за учешће којом се под-носилац пријаве региструје и присуствује јавном надметању и проглашава закупцем, ако прихвати почетну висину закупнине по којој се непокретност може дати у закуп.

Уколико подносилац пријаве или писмене понуде **не прихвати** почетну висину закупнине или буде изабран за најповољнијег понуђача, а **не закључи уговор** о закупу, губи право на повраћај депозита.

Поступак прикупљања писмених понуда спровешће се и уколико пристигне једна понуда.

Примедба: Став 2 регулише шта се дешава са износима депозита лица која својом кривицом одустану од поступка давања у закуп. Први недостатак се огледа у пропуштању да се изричито пропише на који начин (усмено или писмено, јавно или тајно) и када понуђач треба да манифестује своју одлуку да не прихвата почетну висину.

Осим тога, мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да се пропише да се право на повраћај депозита губи уколико понуђач не закључи уговор о закупу у тачно одређеном року или упућујућа норма која би упутила на члан ове одлуке који то детаљно и прецизно регулише.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати начин на који се утврђује да понуђач не прихвата износ закупнине, као и рокове за то и за закључење уговора

Фактори ризика: 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 8.

Избор најповољнијег понуђача врши се применом критеријума висине понуђене закупнине.

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

Уколико понуђачи из става 2. овог члана у року од три дана не доставе нову понуду, односно ако су понуђачи доставили нову понуду са истоветном закупнином, Комисија задржава право да **избор најповољнијег понуђача изврши по слободном уверењу**

Примедба: Став 3 предвиђа један веома необичан механизам за разрешење ситуације у којој постоје две или више понуда са истим износом закупнине. За разлику од других размотрених одлука које исту ситуацију разрешавају прописивањем да ће се поступак поновити све док једна од понуђених закупнина не буде највиша, ова одредба то чини употребом непрецизног и недефинисаног израза "по слободном уверењу". Овај израз, поред тога што је због своје непрецизности подобан и подложен различитим тумачењима онога ко одредбу примењује, не гарантује не минимум правне сигурности у смислу да коначна одлука о најбољој понуди не зависи ни од једног објективног и мерљивог критеријума. То може за последицу да има да се слободним уверењем, онаквим каквим га замисле и спроведу они који ће норму примењивати, одабере понуда која је најбоља у приватном а не јавном интересу.

Препоруке: Преиспитати начин одлучивања Комисије о избору најповољнијег понуђача.

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

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

Члан 10.

Пословне просторије **могу се**, изузетно од члана 6. ове Одлуке, дати у закуп и ван поступка јавног надметања, односно прикупљања писмених понуда, и то у случајевима:

– када закуп траже амбасаде страних држава у Републици Србији, као и трговинска и војна представништва и друге организације при дипломатскоконзуларним представништвима у Републици Србији, под условом реципроцитета, међународне организације за помоћ и сарадњу са земљама Европске уније, међународне хуманитарне организације у циљу обезбеђења услова за смештај и рад у Републици Србији, као и домаће хуманитарне организације, **политичке странке, организације и удружења грађана из области здравства, културе, науке, просвете, спорта, социјалне и дечије заштите**, под условом да тај простор не користе за остваривање прихода, агенције, дирекције и друге службе и организације чији је оснивач Град Зајечар, а за које оснивачким актом није утврђена обавеза тих носилаца да им обезбеде пословни простор за рад;

– када закупац престане да обавља своју делатност, услед тешке болести, одласка у пензију или смрти, а доделу у закуп тражи брачни друг, дете или родитељ закупца (чланови породичног домаћинства), под условом да настави са обављањем исте делатности;

– када закупац - правно лице тражи одређивање за закупца друго правно лице чији је оснивач или када закупац

- правно лице тражи одређивање за закупца друго правно лице, а оба правна лица имају истог оснивача, односно када је код закупца

- правног лица дошло до одређених статусних промена; када закупац који је уредно измиривао обавезу плаћања закупнине, тражи продужење уговора о закупу, закљученог на одређено време, најраније три месеца, а најкасније месец дана пре истека уговора о закупу;

– када се пословни простор даје за потребе одржавања спортских, културних, сајамских, научних и других сличних потреба, а рок закупа је краћи од 30 дана;

– **када се пословни простор не изда у закуп ни после спроведених четири и више поступака јавног оглашавања, али не испод 50% од утврђене висине закупнине за исти, чији износ умањења утврђује Градско веће града Зајечара на образложен предлог Комисије, с тим што у том случају рок трајања закупа не може бити дужи од три године;**

– када је то потребно ради боље организације и ефикасности рада органа Града, као и посебних служби и организација чији је Град оснивач;

– када се пословни простор у својини Града, односно који ће до дана примопредаје бити стечен у јавну својину Града, даје у закуп у циљу реализације инвестиционог пројекта који

подразумева отпочињање индустријске производње и запошљавање најмање 1000 запослених на неодређено време на реализацији предметног инвестиционог пројекта, у периоду од минимум три године од дана стицања права закупа, уз обавезу одржавања броја запослених у периоду од пет година након достизања пуне запослености предвиђене овим пројектом, у складу са прописима који уређују улагања и привлачење инвестиција и прописима који уређују опште услове и поступак контроле државне помоћи.

О давању пословних просторија закуп у случајевима из претходног става **одлучује Градоначелник града Зајечара.**

Примедба: *Став 1 овог члана прописује могућност, а не обавезу да се пословни простор да у закуп таксативно наведеним категоријама лица на овај начин. Недостатак одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "може" који сугерише да је одлука о томе да ли ће се пословни простор дати у закуп на овај начин препуштена слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Тим пре што одредба не прописује, ни примера ради, критеријуме од којих зависи да ли ће се одлука да се непокретност да у закуп на овај начин донети или не. Мањкавост одредбе постоји у погледу критеријума на основу којих је одлучено да се стимулишу поједине делатности удружења, будући да је јавни интерес у Закону о удружењима препознат и у другим областима њиховог рада. У истој тачки употребљени су недовољно прецизни изрази (нпр. „политичке странке“ може да се односи на све политичке странке, чак и оне које немају посланике у републичкој или градској скупштини) који су због тога подобни и подложни различитим тумачењима.*

Истим ставом је прописан услов тј. случај када се почетна висина закупнине 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 четири пута без јасних и прецизних разлога зашто је то тако а то доводи аутоматски до умањења закупнине.

На крају, став 2 понавља формулацију из ранијих чланова ове одлуке сагласно којој о свим овим питањима одлучује, на основу слободне и широко прописане дискреционе оцене, градоначелник. Осим тога, на основу одредбе се не види на који начин је обезбеђена јавност током спровођења овог поступка давања просторија у закуп.

Препоруке: *Прецизно и потпуно уредити поступак давања у закуп непосредном погодбом, нарочито рокове и критеријуме због којих се поступак понавља. 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, Правна празнина, Дискриминаторна одредба, Правна празнина, Непрецизан и дискрециони основ за одлучивање и Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу*

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

Члан 11.

На предлог Комисије Градоначелник града Зајечара **доноси решење** о давању у закуп пословне просторије.

Решење Градоначелника града Зајечара је коначно.

Примедба: Став 1 предвиђа да је предлог Комисије неопходан да би градоначелник могао да донесе решење о давању у закуп. Недостатак одредбе се огледа у томе што одредба, приликом дефинисања тог овлашћења Комисије, не предвиђа изричито, а требало би, да предлог одлуке мора бити у писменој форми и образложен. Осим тога, одредба не прописује, ни минималан нити максималан, рок до када Градоначелник треба да изврши своју обавезу. Мањкавост одредбе се огледа и у непостојању изричите обавезе да се предлог Комисије и решење учине доступним јавности јавним објављивањем.

Препоруке: Прецизирати обавезу Комисије да предлог одлуке мора да буде у писменој форми образложен. Прописати рок за доношење решења градоначелника. Изричито прописати обавезу објављивања решења на званичној интернет презентацији града

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање конкретног рока и Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти

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

Члан 16.

У поступку примопредаје пословног простора, између закуподавца и закупца се на лицу места сачињава записник о стању предметног простора, а **потписују га сви чланови Комисије** за процену изведених радова на простору који је издат у закуп од стране Града Зајечара са једне **и закупца**, односно његов овлашћени представник са друге стране.

Комисију из претходног става **именује решењем Начелник Градске управе.**

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђена је обавеза потписивања записника од стране свих чланова Комисије за процену изведених радова и закупца. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се изричито пропише шта ће се десити у случају да не потпишу сви чланови Комисије или закупца. Осим тога, одредба не прописује на који начин се уносе евентуалне примедбе.

Ставом 2 прописано је да Комисију за процену изведених радова именује градоначелник. Мањкавост одредбе се састоји у томе што нису прописани, ни примера ради, конкретни критеријуми на основу којих градоначелник 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 именованье конкретних чланова и њихових заменика неопходно да градоначелник прими предлог за њихово именованье, 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 градоначелник именовати чланове Комисије и њихове заменике остало отворено и нерешено. На тај начин овај члан предвиђа најшири могући дискрециони основ за одлучивање градоначелника.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити поступак именовање чланова Комисије, укључујући критеријуме за њихово именовање. Прописати решење за случај да не потпишу сви записник Комисије, односно предвидети на који начин се уносе евентуалне примедбе.

Фактори ризика: Правна празнина, Нејасан поступак 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 17.

Закупац је дужан да текуће одржавање пословне просторије врши о свом трошку, **уз претходно прибављено обавештење које издаје Градска управа града Зајечара.**

Закупац не може вршити адаптацију пословног простора без претходне сагласности закуподавца. Сви трошкови адаптације закупљеног пословног простора падају на терет закупца.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђени су услови када закупца може вршити текуће одржавање пословног простора. Мањкавост одредбе се огледа у томе што је то учињено употребом непрецизне формулације која нема никаквог смисла нити логике. На основу ове одредбе нејасно је пре свега о каквом обавештењу се ради, имајући у виду да се за ове случајеве, као и у ставу 2 ове одлуке, употребљава израз "сагласност". Због тога је нејасно да ли је за његово прибављање неопходно да закупца претходно упутити захтев Градској управи (што је уобичајено када је реч о сагласности), као и шта би то обавештење требало да садржи када његово прибављање омогућава закупцу да изводи текуће одржавање.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити поступак одобравања за извођење текућег одржавања, укључујући критеријуме и рок за добијање обавештења.

Фактори ризика: Недоследна употреба појмова и Нејасан поступак

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

Члан 18.

Закупац **може, уз сагласност закуподавца, изводити радове који имају карактер инвестиционог одржавања** закупљеног пословног простора према уобичајеним стандардима и важећим прописима у области грађевинарства, по претходно прибављеном одобрењу за извођење радова које издаје Градска управа града Зајечара.

Закупац је у обавези да се током извођења радова на инвестиционом одржавању закупљеног пословног простора одобрених од стране Градске управе града Зајечара, придржава одобреног описа, предмера и предрачуна, као и да, у случају одступања, у сваком појединачном случају од надлежног органа Града тражи одобрење за то одступање.

Извештај о постојећем стању пословног простора, са описом, предмером и предрачуном планираних радова израђује овлашћени судски вештак одговарајуће струке, односно овлашћена организација, са којом Град Зајечар закључује уговор о пословној сарадњи, с тим да трошкове израде ове документације у целини сноси закупца.

Након извођења радова уз издато одобрење из става 1. овог члана, **закупац је у обавези да поднесе захтев за признавање трошкова на инвестиционом одржавању** закупљеног пословног простора, уз који се као доказ достављају рачуни, с тим да износ уложених средстава мора бити верификован од стране овлашћеног вештака, односно организације, који ће проценити вредност, квалитет и стандард изведених радова и укупног стања пословног простора, у односу на извештај о постојећем стању, опис, предмер и предрачун планираних радова, одобрених од стране Градске управе.

Радови на инвестиционом одржавању закупљеног пословног простора који превазилазе уобичајене стандарде за ту врсту радова извршени супротно одредбама овог члана, неће се признати закупцу.

Закупац који је, уз сагласност закуподавца уложио сопствена средства у радове на инвестиционом одржавању закупљеног пословног простора, 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.

Закупац **може бити ослобођен** плаћања закупнине током периода извођења **радова који имају карактер инвестиционог одржавања** на закупљеном пословном простору за период док трају радови, а најдуже шест месеци, по основу посебне одлуке Градског већа града Зајечара, на образложени предлог Комисије из чл. 16. ове Одлуке.

Примедба: Ставом 1 прописана је могућност извођења радова који имају карактер инвестиционих. 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 било какав критеријум када треба или мора да се дозволи њихово извођење.

Став 4 прописује дужност закупца да поднесе захтев за признавање трошкова инвестиционог одржавања. Нејасно је да ли се за наведени захтев тражи одређена форма (усмени или писмени) као ни у ком року закупца мора да изврши своју обавезу. Одредба садржи покушај да се тај рок дефинише употребом израза "након" који је непрецизан и због тога подобан и подложен тумачењу.

Ставом 6 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 могућем 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 закупца могу бити стављени у бољи положај од других.

Став 7 прописује могућност да закупца може бити ослобођен од плаћања закупнине. Недостатак одредбе се састоји у томе што нису прописани било какви услови или критеријуми за то. Имајући у виду да се ослобођење врши на основу образложене одлуке Градског већа то значи да је доношење одлуке о томе да ли ће се закупца ослободити плаћања закупнине препуштено слободној и широкој дискреционој одлуци Градског већа

Препоруке: Прецизно и потпуно уредити питање инвестиционог одржавања, нарочито у погледу критеријума за додатно умањење износа и ослобођење од плаћања закупнине.

Фактори ризика: Правна празнина, 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 20.

У случају када се пословни простор не изда у закуп после два узастопно спроведена поступка јавног оглашавања, почетна висина закупнине по којој се непокретност даје у закуп умањити се на 80% од почетне висине закупнине утврђене на начин и под условима из чл. 14. ове Одлуке.

У случају када се пословни простор у поновљеном поступку јавног оглашавања са умањеном почетном висином закупнине, на начин и под условима из претходног става овог члана, не изда у закуп, висина закупнине се умањује на 60% од почетне висине закупнине, по којој цени ће се наставити са јавним оглашавањем.

Закуподавац задржава право увећања закупнине утврђену уговором о закупу, имајући у виду евентуалну промену почетне висине закупнине за одређену локацију.

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

Примедба: Ставовима 1 и 2 прописани су услови тј. случајеви када се почетна висина закупнине умањује. Мањкавост одредбе се огледа у непостојању јасних и прецизних правила за понављање поступка нити 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 4 прописује још једну могућност умањења висине почетне закупнине. Мањкавост одредбе се састоји у употреби непрецизног израза "може" који сугерише да је одлука о томе препуштена слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Тим пре што одредба као правни основ и образложење за умањење почетног износа закупнине предвиђа уобичајено и очекивано редовно извршење уговорних обавеза закупца "измирује у року".

Препоруке: Прецизно и потпуно уредити поступак давања у закуп, нарочито критеријуме због којих се поступак понавља. Преиспитати оправданост решења сагласно коме се редовно извршавање уговорне обавезе третира као основ за умањење закупнине.

Фактори ризика: Правна празнина, 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 21.

Хуманитарним организацијама које имају за циљ помоћ оболелој деци и лицима са инвалидитетом, **удружењима грађана из области здравства, културе, науке, просвете, спорта, социјалне и дечије заштите, парламентарним политичким странкама**, привредним друштвима која врше обуку радне снаге неопходне за отварање нових радних места на територији града Зајечара, за време трајања обуке, уз претходно потписивање меморандума о узајамној сарадњи, а који пословни простор не користе за стицање прихода, добровољним организацијама које учествују у спасилачким акцијама, **пословни простор се може дати у закуп непосредном погодбом** на период до 10 година, **уз обавезу плаћања закупнине у висини од 20% од висине закупнине** утврђене на начин и под условима из члана 14. ове Одлуке.

Агенцијама, дирекцијама, службама и другим организацијама чији је оснивач Град Зајечар, Јавна медијска установа “Радио-телевизија Србије”, као и другим у складу са законом регистрованим и лиценцираним пружаоцима медијских услуга, пословни простор се може дати у закуп непосредном погодбом ради обављања послова из њиховог делокруга рада, на основу образложене одлуке Градског већа, уз обавезу плаћања закупнине у висини од 30% анајвише до 50% од висине закупнине утврђене на начин и под условима из чл. 14. ове Одлуке.

Примедба: Став 1, поред таксативног набрајања категорија, прописује могућност, а не и обавезу да се пословни простор да у закуп непосредном погодбом. Мањкавост и ове одредбе постоји у погледу критеријума на основу којих је одлучено да се стимулишу поједине делатности удружења, будући да је јавни интерес у Закону о удружењима препознат и у другим областима њиховог рада. И овде су на исти начин употребљени недовољно прецизни изрази (нпр. „парламентарне политичке странке“ може да се односи на републичку или на градску скупштину) који су због тога подобни и подложни различитим тумачењима. Тим пре што одредба члана 10 помиње само политичке странке. Мањкавост одредбе се састоји и у томе што употребљава израз "може" који сугерише да је одлука о томе препуштена слободној и широко дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Остаје нејасно ко и на основу којих критеријума је овлашћен да донесе одлуку о томе да ли ће се висина закупнине умањити или не.

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, 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)