

Анализа коруптивних ризика у прописима ЈЛС

Одлука о грађевинском земљишту ("Сл. лист града Ниша", бр. 50/2017)

Члан 1

Овом Одлуком на територији Града Пирота, уређује се и регулише:

начин, услови и поступак отуђивања или давања у закуп грађевинског земљишта у јавној својини (у даљем тексту грађевинско земљиште) у складу са Законом о планирању и изградњи (у даљем тексту: Закон) и Уредбом о условима и начину под којим локална самоуправа може да отуђи или да у закуп грађевинско земљиште по цени, мањој од тржишне, односно закупнине или без накнаде (у даљем тексту Уредба), поступак, рокови и начин спровођења јавног надметања или прикупљања понуда јавним огласом, отуђење непосредном погодбом, поступак и начин давања грађевинског земљишта у закуп ради постављања и изградње привремених монтажних објеката, поступак отуђења грађевинског земљишта по цени мањој од тржишне, органи и њихова надлежност за спровођење поступка отуђења и давања у закуп грађевинског земљишта, поступак доношења и поништаја решења о отуђењу и давања у закуп, садржина уговора о отуђењу и уговора о давању у закуп и његова измена, начин одређивања цене грађевинског земљишта које се отуђује или даје у закуп, као и друга питања значајна за што доследнију примену законских прописа и подзаконских аката који регулишу ову материју. Град Пирот (у даљем тексту : Град), **стара се** о коришћењу грађевинског земљишта према намени земљишта одређеној планским документом, у складу са законом којим је уређена област грађевинског земљишта (у даљем тексту : Закон).`

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

Препоруке: Обезбедити доследну употребу прецизних и дефинисаних појмова.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова и Неприменљиве одредбе

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

Члан 2.

Грађевинско земљиште је земљиште **које је одређено законом** или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти **у складу са законом.**

Грађевинско земљиште се користи према намени одређеној планским документом, на начин којим се обезбеђује његово рационално коришћење, у складу са Законом и овом Одлуком.

Примедба: *Став 1 садржи дефиницију грађевинског земљишта. Недостатак одредбе се огледа у употреби непрецизног израза "које је одређено законом" на основу кога није могуће идентификовати закон који одређује које земљиште се сматра грађевинским нити је за означавање прописа употребљена именица са почетним великим словом која би упућивала на Закон о планирању и изградњи. Осим тога, одредба грађевинско земљиште дефинише као земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом. Недостатак се огледа у употреби непрецизног израза "у складу са законом" на основу кога није могуће идентификовати закон у складу са којим објекти треба да буду изграђени да би се земљиште сматрало грађевинским.*

Препоруке: *Правилно прописати упућујућу одредбу*

Фактори ризика: *Мањакава 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 5.

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

Неизграђено грађевинско земљиште је земљиште на коме нису изграђени објекти, на коме су изграђени објекти без грађевинске дозволе и привремени објекти.

Грађевинско земљиште се отуђује или даје у закуп као неизграђено.

Неизграђено грађевинско земљиште, за које је донет плански документ на основу кога се издају локацијски услови, односно грађевинска дозвола и које је у складу са тим планским документом комунално опремљено за грађење, може се отуђити, односно дати у закуп у складу са Законом и овом одлуком.

Уређено грађевинско земљиште је земљиште које је у складу са планским документом комунално опремљено за грађење и коришћење (изграђен приступни пут, електромрежа, обезбеђено снабдевање водом и обезбеђени други услови).

Примедба: *Став 1 садржи дефиницију шта се сматра изграђеним грађевинским земљиштем. Недостатак одредбе се огледа у употреби непрецизног израза "у складу са законом" на основу кога није могуће идентификовати закон у складу са којим објекти треба да буду изграђени да би се земљиште сматрало изграђеним грађевинским.*

Препоруке: *Правилно прописати упућујућу одредбу*

Фактори ризика: *Мањакава 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 6.

Уређивање грађевинског земљишта обухвата његово припремање и опремање.

Припремање земљишта обухвата истражне радове, израду геодетских, геолошких и других подлога, израду планске и техничке документације, програме за уређивање земљишта, расељавање, уклањање објеката, санирање терена и друге радове.

Опремање земљишта обухвата изградњу објеката комуналне инфраструктуре и изградњу и уређење површина јавне намене.

Грађевинско земљиште које није уређено у смислу Закона, а налази се у обухвату планског документа на основу кога се могу издати локацијски услови, односно грађевинска дозвола, **може се припремити, односно опремити и средствима физичких или правних лица.**

Правно или физичко лице из члана 5 став 3 ове Одлуке, **подноси надлежном органу јединице локалне самоуправе, предлог о финансирању припремања, односно опремања грађевинског земљишта**, по коме је надлежни орган дужан да поступи у року од 15 дана од дана пријема предлога.

Надлежни орган, **може са лицем из става 1 овог члана закључити уговор о заједничком припремању, односно опремању грађевинског земљишта**, а у складу са чланом 92. Закона о планирању и изградњи.

Примедба: Став 4 предвиђа могућност да се грађевинско земљиште које није уређено може припремити и опремити средствим физичких и правних лица. Мањкавост одредбе се састоји у употреби израза "може" који сугерише да одлука о томе да ли ће се то одобрити или не зависи од слободне и широко прописане дискреционе оцене онога ко одредбу примењује. Када се има у виду да одредба не прописује било какав критеријум или услов за доношење одлуке може да се закључи да је напред наведено овлашћење без ограничења што значи да неко од физичких или правних лица које располаже средствима за припремање и опремање може бити стављен у повољнији или неповољнији положај.

Став 5 изричито прописује овлашћење физичког и правног лица да поднесе предлог о финансирању припремања или опремања. Први недостатак се односи на чињеницу да не прописује изричито да предлог мора бити у писменој форми, о чему посредно може да се закључи на основу израза "подноси" који се обичне користи за писани документ, и образложен. Тим пре што одредба не прописује била какав критеријум које би физичко или правно лице које подноси предлог могло да наведе као разлог за прихватање тог предлога. Осим тога, одредба не прецизира коме се предлог подноси јер употребљава непрецизан израз "надлежном органу" који је подложен различитим тумачењима.

У ставу 6 поново је употребљен непрецизан израз "може" који сугерише да одлука о томе да ли ће се уговор закључити или не зависи од слободне и широко прописане дискреционе оцене онога ко одредбу примењује. Када се има у виду да одредба не прописује било какав критеријум или услов за закључивање уговора, па чак ни онај који се сам по себи намеће тј. да сматра је наведени предлог основан, може да се закључи да је напред наведено овлашћење без ограничења што значи да нека лица могу бити стављена у повољнији или неповољнији положај.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати критеријуме за одобравања припремања или опремања средствима физичких или правних лица. Прописати да предлог мора да буде у писменој форми и образложен. Прецизирати орган коме се предлог за опремање и припремање подноси.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Ненавођење субјекта на ког се одредба односи, Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

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

Члан 7.

Финансирање уређивања грађевинског земљишта обезбеђује се из средстава остварених од:

1. доприноса за уређивање грађевинског земљишта
2. закупнине за грађевинско земљиште
3. отуђења или размене грађевинског земљишта
4. претварања права закупа у право својине, у складу са законом
5. **других извора у складу са законом.**

Примедба: Члан детаљно набрајања начине на које се финансира уређивање грађевинског земљишта. Недостатак одредбе тачке 5 се огледа у употреби непрецизног израза "у складу са законом" на основу кога није могуће идентификовати закон који прописује изворе финансирања грађевинског земљишта.

Препоруке: Правилно прописати упућујућу одредбу

Фактори ризика: 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)

Без нумерације члана

Грађевинским земљиштем у јавној својини Града, располаже Град, **у складу са законом** и овом одлуком.

Располагањем грађевинским земљиштем, у смислу ове одлуке, сматра се:

- отуђење
- давање у закуп
- међусобно располагање власника грађевинског земљишта у јавној својини

- улагање у капитал.

Иницијативу за покретање напред наведених поступака даје Градскоправобранилаштво Града Пирота или Градоначелник Града.

Примедба: *Став 1 предвиђа овлашћење града да располаже грађевинским земљиштем. Недостатак одредбе се огледа у употреби непрецизног израза "у складу са законом" на основу кога није могуће идентификовати закон који прописује начине располагања грађевинског земљишта.*

Ставом 3 прописано је да је за покретања поступка располагања земљиштем неопходно да претходно постоји иницијатива за покретање поступка. Први недостатак се огледа у употреби израза "иницијатива" иако је, на основу свих других одредби ове одлуке, јасно да је реч о предлогу за покретање поступка. Осим тога, одредба не прописује да иницијатива мора да буде у писменој форми и образложена. Тим пре што одредба не прописује критеријуме или услове који треба да буду испуњени да би наведени органи упутили наведену иницијативу и којих би том приликом морали да се придржавају. Услед тога, одлука да ли ће упутити иницијативу или не, препуштена је слободној и широкој дискреционој оцени органа који су надлежни за њено подношење. С тим у вези је и последњи недостатак ове одредбе који се састоји у алтернативно прописаним надлежностима. Сагласно одредби, иницијативу могу равноправно да поднесу Градско правобранилаштво и градоначелник. На основу одредбе је нејасно шта се дешава уколико уколико оба органа поднесу иницијативу, нарочито ако је реч о различитим иницијативама. На крају, одредба не прецизира коме се упућује наведена иницијатива.

Препоруке: *Прописати да иницијатива мора да буде у писменој форми и образложена. Прецизирати коме се упућује иницијатива. Преиспитати сврсисходност алтернативног прописивања овлашћења. Потпуно и прецизно прописати критеријуме за иницирање поступка. Правилно прописати упућујућу одредбу.*

Фактори ризика: *Непостојање субјекта на кога се одредба односи, Преклапање надлежности, Недоследна употреба термина, Правна празнина, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање 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 9.

Одлуку о расписивању јавног огласа и Одлуку о отуђењу или давању у закуп грађевинског земљишта, **доноси Скупштина** Града Пирота.

Позив за учешће по јавном огласу врши се преко средства јавног информисања и истицањем на огласној табли Градске управе Пирот, а **упућује се најраније 30 дана пре дана** одржавања јавног надметања или отварања понуда.

Примедба: Став 1 изричито овлашћује Скупштину да донесе одлуку о расписивању јавног огласа. Први недостатак се огледа у пропуштању да се прецизира начин на који Скупштина, као

колективни орган, доноси наведену одлуку о именовану тј. јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом, нити садржи норму која би упућивала на сходну примену одредби Статута, Пословника о раду или неке друге одредбе ове одлуке.

Став 2 предвиђа обавезу да се оглас објави. Мањкавост одредбе се пре свега састоји у томе што не предвиђа конкретан рок када оглас мора да буде објављен тј. не прописује минимални већ предвиђа само максимални рок тј. када најраније сме, односно пре тога не сме. Осим тога, одредба не прописује довољно прецизно у којим средствима јавног информисања се објављује оглас. Одредба употребљава непрецизну и нејасну формулацију "преко средстава јавног информисања" због чега је нејасно да ли под средствима информисања подразумева само писане медије или електронске медије, односно да ли оглас треба да буде објављен у нпр. у средствима јавног информисања која имају локалну покривеност или националну покривеност. Одредба не прописује обавезу објављивања на званичној интернет презентацији и огласној табли града.

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

Фактори ризика: Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина, Непостојање конкретног рока и Недовољна транспарентност органа власти

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

Члан 10.

Оправданост и целисходност, као и испуњеност услова за доношење решења о прибављању, отуђењу и давању у закуп и о размени грађевинског земљишта, **цени Градски правобранилац Града Пирота,** као законски заступник града, који обавља послове правне заштите имовинских права и интереса града Пирота.

О отуђењу, размени или давању у закуп грађевинског земљишта по спроведеном поступку јавног надметања, прикупљања понуда или непосредне погодбе, **Скупштина Града Пирот доноси решење које се доставља свим учесницима у поступку** јавног надметања, односно прикупљања понуда.

Учесник јавног надметања, односно прикупљања понуда, који сматра да му је у поступку повређено право, може да покретне управни спор против решења из става 1 овог члана у року од 30 дана од дана достављања решења.

Решење о отуђењу или давању у закуп грађевинског земљишта доставља се Градском правобранилаштву, које има право да уколико сматра да је решење донето супротно одредбама ове Одлуке и Закона и условима садржаним у огласу, **поднесе тужбу надлежном суду у року од 30 дана од дана достављања решења.**

По правноснажности решења из става 1 овог члана, закључује се Уговор између Града Пирота и лица коме се земљиште отуђује или даје у закуп у року од 30 дана.

Уговоре о располагању грађевинским земљиштем, прибављању и отуђењу грађевинског земљишта, и све друге правне послове који се закључују на основу решења, оверавају се код

надлежног органа, у складу са законима којима је уређен промет непокретности, јавнобележничка делатност, а трошкове овере, друге трошкове, као и пореске обавезе сноси лице, са којим Град закључује правни посао.

Правни послови се закључују по претходно прибављеном мишљењу Градског правобранилаштва Града Пирота, које је дужно да мишљење да у року који не може бити дужи од 30 дана од дана пријема захтева.

Уколико Правобранилаштво не да мишљење у року сматраће се да је дато позитивно мишљење.

Примедба: *Став 1 садржи неколико овлашћења Градског правобранилаштва. Мањкавост одредбе се састоји у томе што Градско правобранилаштво није надлежно нити има кадровске капацитете да врши једно од набројаних овлашћења. За разлику од овлашћења да проверава да ли су испуњени услови за доношење решења о прибављању и отуђењу које је с правом додељено Градском правобранилаштву, нејасно је због чега је Градско правобранилаштво овлашћено да цени оправданост и целисходност доношења решења. Ништа мања непознаница није на основу којих критеријума би Градско правобранилаштво то требало да уради.*

Став 2 овлашћује Скупштину да донесе решење о прибављању и отуђењу, као и да га достави свим учесницима у поступку. Први недостатак се огледа у томе што не предвиђа на који начин Скупштина одлучује о томе – тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом. Осим тога, одредба не предвиђа у ком року Скупштина треба или мора да наведено решење достави свим учесницима у поступку.

Исти недостатак садржи и одредба става 4 која не предвиђа рок у коме се наведено решење доставља Градском правобранилаштву. Поред тога, нејасно је зашто се решење тек након доношења доставља Градском правобранилаштву ради његовог евентуалног оспоравања у судском поступку уместо да је као претходни и обавезан услов за његово доношење прописано претходно прибављање сагласности Градског правобранилаштва. Тим пре што став 7 за закључивању правних послова на основу поменутог решења безусловно захтева прибављање те сагласности.

Препоруке: *Прописати начин одлучивања Скупштине. Прописати рок за доношење и достављање решења Градском правобранилаштву и учесницима у поступку. Преиспитати овлашћење Градског правобранилаштва да цени оправданост и целисходност доношења решења.*

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 11.

Поступак **спроводи Комисија** за отуђење и прибављање непокретности у јавну својину и давање грађевинског земљишта у закуп, **коју Решењем именује Скупштина** Града Пирота.

Комисија има председника и четири члана који се именују на период од четири године.

Комисија ради и одлучује у пуном саставу, а може и већином гласова од укупног броја присутних чланова комисије.

У случају спречености председника комисије, председник комисије писмено овлашћује члана комисије да руководи радом комисије.

Председник и чланови комисије не могу бити учесници у ни једном поступку отуђења или давања у закуп грађевинског земљишта.

Административне, стручне и техничке послове за потребе Комисије, као и припрему одлука о расписивању јавног огласа, обавља Служба за имовинско – правне послове Градске управе Пирот.

Примедба: Ставом 1 прописано је овлашћење Скупштине да именује Комисију за отуђење и прибављање. 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.

Мањкавост одредбе се састоји и у пропуштању да се пропише тренутак у коме је, нпр. посматрано у односу на доношење одлуке о покретању поступка, Скупштина дужна да изврши своју обавезу. Недостатак представља и пропуштање да се прецизира начин на који Скупштина, као колективни орган, доноси наведену одлуку о именовању тј. јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом, нити садржи норму која би упућивала на сходну примену одредби Статута, Пословника о раду или неке друге одредбе ове одлуке.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати критеријуме за именовање чланова Комисије. Прописати рок за именовање Комисије. Прецизирати начин одлучивања Скупштине. Прописати обавезу да предлог буде у писменој форми и образложен.

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

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

Члан 13.

Пријава за учешће на јавном надметању физичког лица садржи:

1. назнаку земљишта које је предмет отуђења.

2. име, име једног родитеља и презиме.
3. адресу, матични број и потпис.
4. доказ о уплаћеном гарантном износу.
5. број рачуна за враћање гарантног износа.

Пријава правног лица за учешће на јавном надметању садржи:

1. назнаку земљишта које је предмет отуђења.
2. назив фирме и матични број. 3. име и презиме директора и његов потпис.
4. **оверену фотокопију извода из регистра привредних субјеката надлежног органа.**
5. **оверену фотокопију овлашћења за заступање од стране надлежног органа**, за учешће у поступку јавног надметања.
6. доказ о уплаћеном гарантном износу.
7. број рачуна за враћање депозита.
8. доказ о плаћеном порезу, Уверење Републичке управе јавних прихода и Локалне пореске администрације Града Пирота.
9. потврда о пореском идентификационом броју.

Пријава предузетника мора да садржи:

1. пословно име и седиште
2. мора бити потписана од стране овлашћеног лица и оверена печатом.
3. извод из регистра надлежног органа
4. потврда о пореском идентификационом броју

Примедба: Став 2 тачка 4 предвиђа да пријава правног лица обавезно мора да садржи и оверену фотокопију извода из регистра надлежног органа. Нејасно је зашто се услови за правна лица, у погледу овог прилога уз пријаву, разликују од услова за предузетнике, односно зашто је за њих прописан строжији услов - да извод мора бити фотокопиран и оверен (што значи вађење извода и након тога његово копирање па тек онда оверавање) док се за пријаву предузетника захтева само извод из регистра надлежног органа. Осим тога, тачка 5 као обавезан прилог уз пријаву правног лица захтева оверену фотокопију овлашћења лица за заступање. На основу одредбе не може поуздано да се закључи зашто се овај услов поставља пред правна лица. Овај услов је непотребан ако су у питању законски заступници јер правна лица у својим актима, као и у регистрима надлежних органа имају регистровано ко су лица овлашћена за њихово заступање. Ако је реч о правним заступницима тј. –адвокатима њима је за заступање у овом поступку потребно тзв. – специјално пуномоћје али је проблем у томе што се пуномоћје а не његова фотокопија, оверава код јавних бележника.

Препоруке: Преиспитати оправданост прописивања, у тачкама 4 и 5, докумената које уз пријаву мора да достави правно лице

Фактори ризика: Дискриминаторне одредбе и Прекомерни захтеви за остваривање права/испуњавање обавеза

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

Члан 14.

Пријаве се достављају Комисији за отуђење, прибављање и давање у закуп грађевинског земљишта, **рок за подношење пријава за јавно надметање, односно прикупљање понуда, не може бити краћи од 30 дана од дана јавног оглашавања.**

Подносилац неблаговремене и неуредне пријаве не може стећи статус учесника у јавном надметању.

До одржавања јавног надметања не могу се давати обавештења о пријављеним учесницима.

Примедба: Став 1 овог члана прописује рок за подношење пријава. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује конкретан рок када се пријаве могу поднети тј. његово максимално трајање већ само минималан рок. Уместо тога, став 1 овог члана је само поновљен и преписан став 8 из члана 99 Закона о планирању и изградњи који прописује гаранцију колико рок мора минимално да траје.

Став 2 представља покушај да се уреди поступање по пријавама којима из оправданих разлога не треба омогућити учествовање у поступку јавног надметања јер испуњавају тзв. елиминационе услове. Ова одредба садржи два недостатка. Први се огледа у употреби непрецизне формулације "не може стећи статус учесника" уместо употребе уобичајене и општеприхваћене формулације да та лица "немају право да учествују". Осим тога, одредба не прописује да се наведене пријаве морају одбацити тј. да се поводом њих мора донети одговарајући управни акт који се може оспоравати одговарајућим правним леком. Друга мањкавост се огледа у томе што је круг лица којима није омогућено да учествују у поступку прописан превише уско, односно одредба није обухватила и неке друге ситуације које оправдавају такав приступ нпр. уколико понуду достави лице коме је претходно по било ком основу дат отказ уговора о закупу. Штавише, поставља се питање да ли такав приступ треба применити и према онима који представљају "са њима повезана лица".

Став 3 прописује забрану давања информација о учесницима поступка до одржавања јавног надметања. На основу одредбе не може се поуздано закључити који су разлози прописивања ове забране јер се одредба не позива нити упућује на сходну примену одредаба које уређују заштиту података о личности или нпр. пословне тајне. С друге стране, један од захтева који јавно надметање треба да достигне јесте да се обезбеди највиши степен транспарентности целог поступка, укључујући и јавно објављивање докумената па самим тим и информација о

учесницима јавног надметања. Осим тога, нејасно је на кога се ова забрана односи јер одредба не прецизира субјект коме је забрањено давање информација.

Препоруке: *Прописати рок за подношење пријава. Прописати обавезу доношења решења о одбацивању неблагоприятних и непотпуних пријава. Преиспитати категорије лице које не би требало да имају право учествовања у поступку. Прецизирати субјект на кога се односи забрана одавања података.*

Фактори ризика: *Недоследна употреба термина, Непостојање субјекта на кога се одредба односи, Непостојање конкретног рока и Непостојање/недовољни механизми за оспоравање одлука и поступака органа јавне власти*

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

Члан 19.

Руководилац надметања оглашава почетну цену и позива учеснике, да дају своје понуде износа цене.

Учесник надметања дужан је да јасно и гласно каже који износ нуди.

Руководилац надметања пита три пута да ли неко даје више од највећег претходног понуђеног износа и константује после трећег позива који је највећи понуђени износ и име понуђача.

Учесник који је понудио највећи износ потписује изјаву да је понудио највећи износ са знаком висине износа.

Председник комисије константује да подносилац неблагоприятне и непотпуне пријаве, односно лице које нема уредно овлашћење подносиоца благовремене и потпуне пријаве, не може учествовати у поступку јавног надметања.

Председник комисије константује да се неблагоприятне и непотпуне пријаве одбацују.

Потом руководилац надметања оглашава да је јавно надметање завршено.

О раду Комисије води се записник.-

Примедба: *Став б овог члана регулише поступање са неблагоприятним и непотпуним пријавама. Мањкавост одредбе се састоји у томе што такву ситуацију решава на начин који није уобичајен и нема упориште у правним прописима. Сагласно одредби, поводом неблагоприятних и непотпуних пријава се не доноси било какав управни акт нпр. решење о одбацивању против кога би требало да постоји право на правни лек. Уместо тога, одредба предвиђа, мешавином различитих правних института, правно немогућу ситуацију – констатује се да се такве пријаве одбацују. Дакле, уобичајено овлашћење - да се у записник констатује да су пријаве неблагоприятне и непотпуне, на основу чега се доноси акт којим се такве пријаве одбацују, је еволуирало у акт констатацију одбацивања. Осим тога, одредба не предвиђа овлашћење Комисије да то констатује већ то овлашћење ексклузивно и искључиво додељује председнику Комисије.*

Препоруке: Прописати обавезу доношења решења о одбацивању неблаговремених и непотпуних пријава.

Фактори ризика: Непостојање/недовољни механизми за оспоравање одлука и поступака органа јавне власти и Непостојећи или нејасни управни поступци

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

Члан 23.

Записник потписују:

- председник Комисије, чланови комисије и записничар.

- прибавилац земљишта (најбољи понуђач), или његов овлашћени заступник.

Примедба: Члан изричито прописује обавезу свих присутних – председника и чланова Комисије, записничара, као и најбољег понуђача да потпишу записник са седнице. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се регулише шта уколико не желе сви који су обавезни да потпишу записник тј. ако неко од њих одбије да га потпише јер се не слаже са његовом садржином или начином вођења. Осим тога, одредба не прописује на који начин се у записник уносе евентуалне примедбе.

Препоруке: Потпуно и детаљно прописати вођење и потписивање записника, као и начин уношења евентуалних примедби.

Фактори ризика: Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

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

Члан 24.

О спроведеном поступку јавног надметања Комисија сачињава **Извештај који доставља Градоначелнику Града Пирота.**

Извештај садржи:

- податке о јавном огласу
- податке о броју пријављених учесника за сваку грађевинску парцелу
- податке о пријавама које су одбачене и разлог одбацивања
- листу учесника према висини понуђеног износа за сваку грађевинску парцелу
- предлог Скупштини града о утврђивању учесника, који је дао најбољу понуду.

Примедба: *Став 1 предвиђа два овлашћења Комисије – да о поступку састави Извештај и да тај извештај достави градоначелнику. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се пропише, било минималан било максималан, рок до када Комисија треба или мора да изврши своје обавезе.*

Препоруке: *Прописати рок за састављање и достављање Извештаја*

Фактори ризика: *Непостојање конкретног рока*

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

Члан 26.

Понуда физичког лица садржи:

1. назнаку земљишта које је предмет отуђења
2. име, име једног родитеља и презиме
3. адресу, матични број и потпис
4. доказ о уплаћеном гарантном износу
5. број рачуна за враћање гарантног износа.

Понуда правног лица садржи:

1. назнаку земљишта које је предмет отуђења
2. назив фирме и метични број
3. име и презиме директора и његов потпису
4. **оверену фотокопију извода из привредног регистра**
5. **оверену фотокопију овлашћења за заступање на отварању понуда**
6. доказ о уплаћеном гарантном износу
7. број рачуна за враћање депозита
8. доказ о плаћеном порезу
9. потврда о пореском идентификационом броју

Понуда предузетника мора да садржи:

1. пословно име и седиште
2. мора бити потписана од стране овлашћеног лица и оверена печатом.
3. извод из регистра надлежног органа
4. потврда о пореском идентификационом броју.

Примедба: Став 2 тачка 4 предвиђа да пријава правног лица обавезно мора да садржи и оверену фотокопију извода из регистра надлежног органа. Нејасно је зашто се услови за правна лица, у погледу овог прилога уз пријаву, разликују од услова за предузетнике, односно зашто је за њих прописан строжији услов - да извод мора бити фотокопиран и оверен (што значи вађење извода и након тога његово копирање па тек онда оверавање) док се за пријаву предузетника захтева само извод из регистра надлежног органа. Осим тога, тачка 5 као обавезан прилог уз пријаву правног лица захтева оверену фотокопију овлашћења лица за заступање. На основу одредбе не може поуздано да се закључи зашто се овај услов поставља пред правна лица. Овај услов је непотребан ако су у питању законски заступници јер правна лица у својим актима, као и у регистрима надлежних органа имају регистровано ко су лица овлашћена за њихово заступање. Ако је реч о правним заступницима тј. –адвокатима њима је за заступање у овом поступку потребно тзв. – специјално пуномоћје али је проблем у томе што се пуномоћје а не његова фотокопија, оверава код јавних бележника.

Препоруке: Преиспитати оправданост прописивања, у тачкама 4 и 5, докумената које уз пријаву мора да достави правно лице

Фактори ризика: Дискриминаторне одредбе и Прекомерни захтеви за остваривање права/испуњавање обавеза

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

Члан 29.

У случају да је за оглашену парцелу приспела само једна понуда, поступак се понавља у року од 30 дана и сматра се успелим и ако је приспела само једна уредна понуда.

Уколико се на јавни оглас о прикупљању понуда, пријаве два или више учесника и понуде исти износ цене, комисија ће затражити да у новом року, од три дана, понуђачи доставе другу понуду о висини цене, која мора бити већа од претходне понуде.

Уколико учесник прикупљања понуда који је понудио највиши износ цене одустане пошто је комисија утврдила који понуђач је понудио највиши износ цене, а пре доношења решења о отуђењу грађевинског земљишта, уплаћени гарантни износ се не враћа.

Лице које је одустало нема право на повраћај депозита.

Примедба: Став 2 предвиђа механизам за разрешење ситуације у којој постоје две или више понуда са истим износом. Мањкавост одредбе се огледа у томе што је механизам који успоставља непотпун и неделотворан. За разлику од других размотрених одлука, које исту ситуацију разрешавају прописивањем да ће се поступак поновити све док један од понуђених износа не буде највиши, или чак употребом непрецизног и недефинисаног израза "жребом", ова одредба уопште не нуди решење шта се дешава уколико и након новог тј. додатног изјашњавања постоје две или више понуда са истом понуђеном вредношћу.

Препоруке: Потпуно и детаљно прописати поступак који ће обезбедити добијање објективно најповољније понуде

Фактори ризика: Правна празнина, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање и Надлежности успостављене на начин који омогућава изузетке и злоупотребу у тумачењу

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

Члан 30.

О почетку, току и завршетку поступка прикупљања понуда јавним огласом, сачињава се записник.

Записник садржи:

1. списак регистрованих понуда
2. почетну цену закупа
3. податке о понуђеним ценама и понуђачима
4. средства и услови плаћања
5. презиме и име председника и осталих чланова Комисије и записничара
6. датум и време почетка и завршетка отварања понуда
7. приговоре подносиоца понуда
8. остале податке од значаја за рад комисије.

Записник потписује председник и чланови Комисије, записничар и сви присутни подносиоци понуда, односно њихови овлашћени заступници.

Примедба: Став 2 изричито прописује обавезу свих присутних – председника и чланова Комисије, записничара, као и најбољег понуђача да потпишу записник са седнице. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се регулише шта уколико не желе сви који су обавезни да потпишу записник тј. ако неко од њих одбије да га потпише јер се не слаже са његовом садржином или начином вођења. Осим тога, одредба не прописује на који начин се у записник уносе евентуалне примедбе.

Препоруке: Потпуно и детаљно прописати вођење и потписивање записника, као и начин уношења евентуалних примедби.

Фактори ризика: Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

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

Члан 31.

О спроведеном поступку јавног отварања понуда, Комисија саставља **извештај који доставља Градоначелнику Града Пирота.**

Извештај садржи:

1. податке о јавном огласу
2. податке о броју поднетих понуда за сваку грађевинску парцелу
3. податке о понудама које су одбачене и разлог одбацивања
4. листу понуђача према висини понуђеног износа за сваку грађевинску парцелу
5. предлог Скупштине града о утврђивању учесника који је дао најбољу понуду.

Примедба: *Став 1 предвиђа два овлашћења Комисије – да о поступку састави Извештај и да тај извештај достави градоначелнику. Мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се пропише, било минималан било максималан, рок до када Комисија треба или мора да изврши своје обавезе.*

Препоруке: *Прописати рок за састављање и достављање Извештаја*

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 33.

Грађевинско земљиште се прибавља у јавну својину у складу са одредбама Закона о јавној својини, које се односе на прибављање других непокретности у јавну својину.

Прибављање неизграђеног грађевинског земљишта у јавну својину, за потребе уређења површина јавне намене, може се осим у поступку прописаним законом којим се уређује експропријација, спровести и споразумом са власником грађевинског земљишта.

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

Под отуђењем грађевинског земљишта сматра се и размена непокретности.

У случају размене између власника грађевинског земљишта у јавној, задружној и приватној својини, не спроводи се поступак јавног надметања ни прикупљања понуда јавним огласом, имајући у виду правну природу института размене.

Предмет размене може бити изграђено и неизграђено грађевинско земљиште.

Примедба: *Став 2 предвиђа изузетак од правила да се прибављање неизграђеног грађевинског земљишта, за потребе уређења површине јавне намене, врши у складу са законом који уређује експропријацију. Прва мањкавост одредбе се огледа у употреби непрецизне формулације "споразумом са власником грађевинског земљишта" који је подобан различитим тумачења са*

великим коруптивним потенцијалом. Осим тога, недостатак се састоји и у употреби израза "може" који сугерише да је доношење одлуке о томе препуштено слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује. Осим тога, одредба не говори ко је овлашћен да постигне и закључи споразум са власником грађевинског земљишта. Штавише, одредба поред тога што не уређује поступак постизања споразума, не садржи ништа о његовом главном елементу тј. цени по којој се земљиште прибавља.

Препоруке: Преиспитати оправданост решења које омогућава прибављање на основу споразума са власником грађевинског земљишта

Фактори ризика: Нејасан управни поступак, Правна празнина, Непостојање субјекта на кога се одредба односи, 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 34.

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

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

2. исправке границе суседних катастарских парцела.

3. формирање грађевинске парцеле у складу са чланом 70. Закона.

4. отуђење из члана 99 став10. И 12 Закона о планирању и изградњи, односно давања у закуп из члана 86 Закона.

5. споразумног давања земљишта ранијем власнику непокретности, која је била предмет експропријације, у складу са прописима о експропријацији.

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

7. размена грађевинског земљишта.

Примедба: Став 1 предвиђа могућност да се земљиште у јавној својини отуђи или да у закуп непосредном погодбом. Мањкавост одредбе се састоји у употреби израза "може" који сугерише да је доношење одлуке о томе препуштено слободној и широко прописаној дискреционој оцени онога ко одредбу примењује.

Препоруке: Преиспитати оправданост решења које само омогућава а не прописује обавезу отуђења земљишта непосредном погодбом у законом прописаним случајевима

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

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

Члан 35.

Поступак непосредне погодбе **покреће се по захтеву странке.**

Након разматрања захтева странке, прибављања потребне урбанистичко – техничке документације, тржишне процене предметног земљишта од стране надлежног органа, као и **сагласности о испуњености услова за доношење решења о прибављању, отуђењу и давању у закуп и о размени грађевинског земљишта, Градског правобраниоца Града Пирота**, као законског заступника града, који обавља послове правне заштите имовинских права и интереса града Пирота, **Скупштина Града Пирота доноси решење о отуђењу, прибављању и давању у закуп грађевинског земљишта, непосредном погодбом**, а на основу записника Комисије и на предлог Градског већа.

На основу решења из претходног става са прибавиоцем земљишта, у року од 30 дана од дана достављања решења Градоначелник закључује Уговор о отуђењу земљишта.

Уколико лице коме се земљиште отуђи не закључи уговор у наведеном року, Скупштина града ће **донети решење о стављању ван снаге решење о отуђењу земљишта непосредном погодбом, на основу предлога Градског правобраниоца.**

Примедба: *Став 1 садржи једно необично решење када је реч о покретању поступка. Сагласно одредби, за покретање поступка није неопходно доношење било каквог акта. Довољан је само захтев странке, при чему одредба пропушта да странку обавезе да захтев мора бити у писаној форми и образложен.*

Тај недостатак условљава недостатке у ставу 2 који уређује следећу фазу поступка. Због пропуштања да се у ставу 1 детаљно пропишу сви елементи покретања поступка став 2 обавезује неидентификовани орган да по захтеву, који не мора бити оправдан, прибави урбанистичко техничку документацију, изврши процену вредности и достави Градском правобраниоцу све то ради добијања претходне сагласности. Став 2 овлашћује и Скупштину да донесе решење о прибављању и отуђењу непосредном погодбом. Недостатак се огледа у томе што не предвиђа на који начин Скупштина одлучује о томе – тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом. Осим тога, одредба не предвиђа шта се дешава у случају да Градски правобранилац не да сагласност или ако нису прибављени урбанистичко технички документи. Уопште, дикција ова два става је таква да би могло да се закључи да је сваки захтев странке основан и да ће се окончати непосредном погодбом. Штавише, одредба уопште не предвиђа било какав рок за било коју од наведених радњи – ни за прибављање документације, односно давање или одбијање сагласности Градског правобраниоца нити за Скупштину да донесе поменуто решење.

Исти недостатак садржи и одредба става 4 која не предвиђа рок у коме Скупштина мора или треба да донесе решење о стављању ван снаге решења о отуђењу непосредном погодбом.

Препоруке: Прописати рок и начин одлучивања Скупштине. Прецизирати орган који је надлежан за прибављање урбанистичко техничке документације и процену вредности. Прописати рокове за поступање органа надлежног са прибављање документације, Скупштине и Градском правобраниоца.

Фактори ризика: Правна празнина, Непостојање конкретног рока, Нејасан управни 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 36.

Цену грађевинског земљишта, плаћа лице које је прибавило грађевинско земљиште у својину или коме је грађевинско земљиште дато у закуп у поступку утврђеном овом Одлуком.

Цену грађевинског земљишта предлаже Комисија за утврђивање цене грађевинског земљишта, закупа и непокретности у јавној својини Града Пирота, коју чине председник и два члана, који морају бити лица грађевинско-архитектонске струке, а **коју именује решењем Градоначелник** града Пирота.

Комисија ради и одлучује у пуном саставу.

Комисија **утврђује тржишну вредност грађевинског земљишта**, за сваку грађевинску парцелу која се отуђује, односно даје у закуп.

Тржишна вредност земљишта коју утврђује Комисија не може бити мања од процене тржишне вредности коју утврђује Министарство финансија – Пореска управа, филијала Пирот.

Грађевинско земљиште које се отуђује лицу које понуди највећу цену за то земљиште, накнадно се не може ни по ком основу умањивати.

Лице коме се грађевинско земљиште отуђује је обавезно да цену плати у року од 15 дана од дана правоснажности решења о отуђењу грађевинског земљишта, а пре закључења Уговора о отуђењу грађевинског земљишта.

Депозит уплаћен на депозитни рачун у поступку јавног оглашавања, представља део цене и по доношењу решења о отуђењу се преноси, на одговарајући рачун града.

Уплаћени депозит од стране учесника у поступку отуђења грађевинског земљишта, а којима исто није отуђено, враћа се уплатиоцу у року од петнаест дана од дана правоснажности решења о отуђењу.

Примедба: Став 2 садржи једно необично решење за утврђивање цене земљишта. За разлику од уобичајеног и стандардизованог решења да се цена одређује према подацима пореских органа, налаза и мишљења овлашћених проценитеља и других овлашћених лица, овај став предвиђа да цену земљишта предлаже Комисија коју именује градоначелник. Поред тога, 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.

Мањкавост садржи и став 4 који, за разлику од става 2 који изричито прописује овлашћење Комисије да предложи цену, прописује да Комисија утврђује цену. Оба израза представљају замену за доношење одлуке о којој одредба не говори ништа, нарочито како Комисија као колективни орган доноси такву врсту одлуке – тајно или јавно, једногласно или одређеном већином.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити критеријуме за именовање Комисије. Прописати рок за именовање и начин одлучивања Комисије. Преиспитати овлашћење Комисије да утврђује цену земљишта. Обезбедити доследну употребу појмова.

Фактори ризика: Супротстављене одредбе, Непостојање конкретног рока, Недоследна употреба термина, Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

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

Члан 39.

Решење о отуђењу грађевинског земљишта, ставља се ван снаге, у случају да лице коме је решењем отуђено грађевинско земљиште:

1. не плати цену у року утврђеном решењем о отуђењу.
2. после извршеног плаћања цене не приступи закључењу уговора о отуђењу у року од 30 дана од дана достављања решења о отуђењу.

Градски правобранилац, подноси захтев за поништај решења Градском већу Града Пирота.

На предлог Градског већа решење о поништају решења о отуђењу, доноси Скупштина Града Пирота.

Против тог решења може се покренути управни спор у року од 30 дана од дана достављања решења.

Лице из става 1 тачка 1 и 2 овог члана нема право на повраћај уплаћеног депозита по јавном огласу о јавном надметању, односно прикупљању понуда.

Примедба: Став 2 предвиђа обавезу Градског правобраниоца да поднесе захтев за поништај решења уколико наступи неки од прописаних случајева. Недостатак се огледа у томе што одредба уопште не предвиђа, ни минималан нити максималан, рок у коме Градски

правобранилац треба да испуни своју дужност. Осим тога, одредба не прописује да захтев мора да буде у писменој форми и образложен.

Исте недостатке садржи и одредба става 3 у погледу две обавезе – одредба не прецизира рок у коме Градско веће мора или треба да Скупштини упути предлог нити обавезу да предлог мора да буде у писменој форми и образложен. Недостатак се огледа и у томе што не предвиђа на који начин Градско веће одлучује о томе – тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом.

Осим тога, одредба не прописује ни рок у коме Скупштина мора или треба да донесе решење о поништају решења. Недостатак се огледа и у томе што не предвиђа на који начин Скупштина одлучује о томе – тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом.

Препоруке: Прописати рокове за поступање Градског правобраниоца, Градског већа и Скупштине. Прописати начин одлучивања Скупштине и Градског већа.

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

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

Члан 40.

Уговор о отуђењу **се може раскинути** у случају да лице коме је грађевинско земљиште отуђено, не извршава обавезе из уговора о отуђењу, односно уколико користи грађевинско земљиште противно намени за које му је дато.

Лице са којим је раскинут Уговор о отуђењу **има обавезу да, о свом трошку изврши брисање права својине у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима и врати грађевинско земљиште у првобитно стање, као и да Граду надокнади евентуално насталу штету.**

Примедба: Став 1 предвиђа могућност да се уговор о отуђењу може раскинути. Мањкавост одредбе се састоји у употреби израза "може" који сугерише да одлука о томе да ли ће се то десити или не зависи од слободне и широко прописане дискреционе оцене онога ко одредбу примењује. Када се има у виду да одредба не прописује било какав критеријум или услов за доношење одлуке може да се закључи да је напред наведено овлашћење без ограничења што значи да неко од лица може бити стављен у повољнији или неповољнији положај.

Став 2 прописује неколико обавеза лица са којим је раскинут уговор о отуђењу. За све три обавезе заједнички недостатак је тај што не предвиђа, ни минимални нити максималан, рок у коме лице треба да изврши брисање права својине у јавној књизи, односно да врати грађевинско земљиште у првобитно стање, као и да надокнади евентуалну штету. Последња обавеза садржи још неке недостатке нпр. ко је орган и у ком тренутку он утврђује да постоји штета, на који начин тј. према којим критеријумима и ко утврђује њен износ и сл.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати критеријуме за раскид уговора о отуђењу. Прописати рок за поступање лица са којима је раскинут уговор о отуђењу. Прецизирати орган надлежан за утврђивање штете.

Фактори ризика: Непостојање конкретног рока, Непостојање субјекта на кога се одредба односи, Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

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

Члан 44.

Град Пирот **може дати у закуп на одређено време**, на период до пет година, односно до привођења земљишта намени одређене локације, на грађевинском земљишту у јавној својини, ради привременог постављања монтажних објеката (киосци и бараке).

Давање у закуп грађевинског земљишта, за намене из става 1 овог члана врши се на основу програма за постављање монтажних објеката на површинама јавне намене., које доноси Скупштина Града.

Примедба: Став 1 предвиђа могућност да се земљиште да у закуп на одређено време, односно до привођења земљишта намени. Мањкавост одредбе се састоји у употреби израза "може" који сугерише да одлука о томе да ли ће се то десити или не зависи од слободне и широко прописане дискреционе оцене онога ко одредбу примењује. Када се има у виду да одредба не прописује било какав критеријум или услов за доношење одлуке може да се закључи да је напред наведено овлашћење без ограничења што значи да неко од лица може бити стављен у повољнији или неповољнији положај.

Препоруке: Потпуно и прецизно прописати критеријуме за давање у закуп на одређено време и привођење земљишта намени.

Фактори ризика: Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање

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

Члан 45.

Давање у закуп грађевинског земљишта, на локацијама из програма за постављање монтажних објеката, врши се јавним надметањем, односно прикупљањем писаних понуда, сходно применом одредаба ове Одлуке.

Изузетно локације на грађевинском земљишту могу се дати у закуп ради привременог постављања монтажних објеката и непосредном погодбом, за потребе органа и организација локалне самоуправе, као **и у другим случајевима када је то од посебног интереса за локалну самоуправу.**

Време трајања закупа и услове давања у закуп локација на грађевинском земљишту, одређује Скупштина Града, на предлог Градског већа.

Примедба: *Став 2 предвиђа изузетак од правила да се грађевинско земљиште даје у закуп ради постављања монтажних објеката тако што омогућава да се оно да у закуп и у другим случајевима. Који су то случајеви је дефинисано употребом два подједнако непрецизна и недефинисана израза. Први је појам "изузетно" а други, који објашњава у чему се изузетност састоји, је формулација "у другим случајевима када је то од посебног интереса за локалну самоуправу" која је подложна различитим тумачењима од којих нека могу бити коруптивна.*

Ставом 3 прописано је овлашћење Скупштине града да одреди време трајања и услове закупа, на предлог Градског већа. На основу тога посредно се може закључити да је Градско веће овлашћено да процењује да ли у конкретном случају постоји посебан интерес за локалну самоуправу. Одредба не прописује да предлог Градског већа мора да буде у писменој форми и образложен нити прецизира начин на који Градско веће, као колективни орган, одлучује о томе – тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом. Осим тога, одредба не прописује ни рок у коме Скупштина мора или треба да одлучи о времену трајања закупа. Недостатак се огледа и у томе што не предвиђа на који начин Скупштина одлучује о томе – тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом. С обзиром да члан не прописује било какав критеријум кога би онај ко врши процену да ли посебан интерес локалне самоуправе постоји или не мора да се придржава, то практично значи да је одлука препуштена слободној и широко прописаној дискреционој оцени Градског већа и Скупштине.

Препоруке: *Обезбедити употребу јасних и прецизних формулација. Прописати рокове за поступање Градског већа и Скупштине. Прописати начин одлучивања Градског већа и Скупштине. Потпуно и прецизно прописати критеријуме за процену да ли у конкретном случају постоји посебан интерес за локалну самоуправу.*

Фактори ризика: *Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, 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 48.

О давању у закуп локација на грађевинском земљишту Скупштина Града, **одлучује решењем на предлог Комисије и Градског већа.**

Решење из става 1 ове одлуке, садржи:

1. податке о закупцу.
2. опис и ближе податке о локацији.
3. врсту монтажног објекта који се може поставити и врсту делатности која се у истом може обављати.

4. рок трајања закупа.

5. утврђен износ закупнине.

6. обавезу закупца да у року од 30 дана од дана доношења решења о давању у закуп закључи са Градом Уговор о закупу

Примедба: *Ставом 1 прописано је овлашћење Скупштине да одлучи о давању у закуп, на предлог овлашћених предлагача. Први недостатак се огледа у пропуштању да се пропише конкретан рок у коме Скупштина мора да предузме своје овлашћење. Осим тога, мањкавост одредбе се огледа у томе што не предвиђа на који начин Скупштина одлучује о томе – тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом. Одредба не прописује да предлог мора да буде у писменој форми и образложен нити прецизира, када је реч о Градском већу као овлашћеном предлагачу, начин на који Градско веће, као колективни орган, одлучује о томе – тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом. Недостатак ове одредбе се састоји у начину на који је дефинисано ко су овлашћени предлагачи. Сагласно одредби, а за разлику од члана 45 ове одлуке, због употребе везника "и" може да се закључи да предлог за доношење решења морају равноправно и истовремено да поднесу Градско веће и Комисија. На основу одредбе је нејасно шта се дешава уколико само један од поменутих органа поднесе предлог.*

Препоруке: *Прописати рок за поступање Скупштине. Прописати начин одлучивања Градског већа и Скупштине. 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 49.

На сонову решења Скупштине града, **Градоначелник закључује Уговор о закупу са лицем коме се даје у закуп локација на грађевинском земљишту**, ради постављања монтажног објекта.

Физичко или правно лице, коме је дато у закуп грађевинско земљиште дужно је да пре закључења уговора о закупу достави доказ о уплати закупнине за цео период трајања закупа.

Примедба: *Ставом 1 прописано је овлашћење градоначелника да закључи уговор о закупу. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује, ни минимални нити максимални, рок у коме градоначелник треба да изврши своју овлашћење.*

Препоруке: *Прецизирати рок за закључење уговора.*

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 50.

По истеку уговореног рока закупа, грађевинско земљиште се враћа Граду без права закупца на накнаду за учињена улагања., на уређивању земљишта.

Примедба: Члан прописује које последице наступају истеком рока на који је уговор закључен. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује, ни минимални нити максимални, рок у коме се грађевинско земљиште враћа јединици локалне самоуправе. У ту сврху одредба употребљава непрецизан израз "по истеку уговореног рока" који је због тога подобан различитим тумачењима.

Препоруке: Прецизирати рок за враћање земљишта у државину јединици локалне самоуправе.

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 54.

Уговор о закупу се раскида пре истека уговореног рока:

1. **ако купац одустане од изградње на грађевинском земљишту које му је дато у закуп.**
2. **ако купац не плати закупнину.**
3. ако купац користи земљиште супротно намени за које му је дато.
4. ако купац не приведе грађевинско земљиште намени у уговореном року, односно не изгради привремени објекат у уговореном року и
5. **у другим случајевима у складу са законом.**

Примедба: Члан прописује у којим случајевима је могуће раскинути уговор пре истека уговореног рока. Прва мањкавост одредбе садржана је у ставу 1 тачка 1 која предвиђа да је одустанак од изградње разлог за раскид. Међутим, одредба не прописује ко је овлашћен и на који начин утврђује да је купац одустао од изградње, тачније да ли то мора бити јасна и недвосмислена усмена или писана изјава или је неки неименовани орган овлашћен да то закључи на основу неких конклюдентних радњи. И тачка 2 садржи мањкавост јер употребљава недовољно прецизан израз "не плати закупнину" који је подобан различитим тумачењима која треба да одговоре на то колико закупнина или у ком временском року купац није платио. Последња мањкавост садржана је у тачки 5 која листу таксативно наведених случајева завршава тзв. каучук нормом, односно недовољно прецизним изразом "у складу са законом" на основу кога није могуће идентификовати закон који прописује у којим случајевима се уговор о закупу раскида пре истека времена на које је закључен.

Препоруке: Прецизирати разлоге за раскид уговора. Обезбедити употребу јасних и прецизних формулацију. Правилно прописати упућујућу одредбу.

Фактори ризика: *Мањкава одредба о упућивању, Нејасне, непрецизне и двосмислене формулације, 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 55.

На раскид уговора о закупу сходно се примењују одредбе ове одлуке које се односе на раскид уговора о отуђењу.

Решење о престанку закупа доноси Скупштина Града, на предлог Градског већа. Против Решења из става два овог члана, може се покренути управни спор у року од 30 дана од дана достављања решења.

Примедба: *Став 2 изричито овлашћује Скупштину да донесе решење о престанку закупа на предлог Градског већа. Први недостатак се огледа у томе што не предвиђа у ком року Скупштина треба да изврши своје овлашћење након што прими предлог Градског већа. Осим тога, одредба не предвиђа на који начин Скупштина одлучује о томе – тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом. Одредба не прописује обавезу да предлог Градског већа мора да буде у писменој форми и образложен. Мањкавост одредбе се огледа и у томе што не прописује на који начин Градско веће, као колективни орган, доноси предлог тј. тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом.*

Препоруке: *Прописати рок и начин на који Скупштина доноси решење о престанку закупа.*

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

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

Члан 57.

Решење о установљавању права стварне службености на грађевинском земљишту у јавној својини Града, као послужном добру, **може се донети** када је према прописима којима се уређује изградња, **односно другим прописима**, уговор о установљавању права службености предвиђен као имовинско-правно основ.

Уз захтев за доношење решења, **подносилац захтева прилаже налог за достављање уговора о установљавању права службености**, издат од органа надлежног за издавање грађевинске дозволе, односно решења о одобрењу за извођење радова.

Уз захтев за доношење решења, подносилац захтева прилаже налаз вештака одговарајуће струке и идејни пројекат трасе инфраструктурног објекта, из кога следи неопходност кнституисања права службености.

За установљено право стварне службеностисе плаћа накнада, обрачуната у складу са одлуком Града којим се утврђује висина накнаде за установљење права службености на грађевинском земљишту у јавној својини Града.

Обавеза плаћања накнаде се утврђује уговором и иста се плаћа у року од 15 дана од дана закључења уговора.

У року од 30 дана од дана достављања решења, Град и стицалац права службености закључују уговор о установљавању права стварне службености.

Уколико стицалац права службености не изврши плаћање накнаде у предвиђеном року и уколико не приступи закључењу уговора, решење се ставља ван снаге.

Због ефикасности и економичности поступка, решење о установљавању права стварне службености на грађевинском земљишту у јавној својини града Пирота, доноси Градско веће града Пирота.

Примедба: *Став 1 предвиђа могућност да се установи право службености на грађевинском земљишту. Мањкавост одредбе се састоји пре свега у употреби израза "може" који сугерише да одлука о томе да ли ће се то одобрити или не зависи од слободне и широко прописане дискреционе оцене онога ко одредбу примењује. Тим пре што одредба не прописује било какав критеријум или услов за доношење одлуке. На основу одредбе може да се закључи да је напред наведено овлашћење без ограничења што значи да неко од лица која су прибавила земљиште може бити стављен у повољнији или неповољнији положај. Други недостатак се састоји у томе што, у одсуству конкретних критеријума, одредба упућује на сходну примену прописа који захтевају установљавања службености. Међутим, због употребе непрецизног израза "другим прописима" није могуће идентификовати прописе који уређују изградњу земљишта.*

Став 2 препознаје и помиње подносиоца захтева. Недостатак ове одредбе се огледа у томе што не прецизира ко може бити подносилац захтева као нпр. друге анализирани одлуке које изричито предвиђају ову могућност у корист јавних предузећа и за потребе инфраструктурних радова које она изводе. На основу ове одредбе може да се закључи да подносилац захтева за установљавање службености може бити било које физичко и правно лице које има потребу или интерес да на земљишту у јавној својини установи службеност.

Препоруке: *Потпуно и прецизно прописати критеријуме за установљавање службености. Прецизирати ко је овлашћен да поднесе захтев за установљавање службености. Правилно прописати упућују одредбу.*

Фактори ризика: *Ненавођење субјекта на ког се одредба односи, Мањкава одредба о упућивању, Правна празнина и Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање*

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

Члан 65.

По добијању претходне сагласности Владе, Скупштина Града расписује расписује јавни оглас о прикупљању понуда за отуђење грађевинског земљишта у јавној својини по цени која је мања од тржишне цене или отуђење грађевинског земљишта у јавној својини без накнаде.

Јавни оглас у поступку прикупљања понуда мора бити расписан у року који не може бити дужи од годину дана од дана давања претходне сагласности Владе.

Рок за прикупљање понуда јавним огласом не може бити краћи од 30 дана.

По спроведеном поступку прикупљања понуда јавним огласом, **одлуку о отуђењу грађевинског земљишта у јавној својини**, у складу са овом Одлуком **доноси Скупштина** Града у року који не може бити дужи од 45 дана.

Уговор о отуђењу , у име Града потписује Градоначелник.

Примедба: *Став 1 изричито овлашћује Скупштину да донесе одлуку о расписивању јавног огласа. Први недостатак се огледа у томе што не предвиђа у ком року Скупштина треба да предузме то своје овлашћење након што Влада да своју сагласност. Осим тога, одредба не предвиђа на који начин Скупштина одлучује о томе – тајним или јавним гласање, једногласно или одређеном већином и којом. Истовремено, одредба прописује обавезу расписивања али не и објављивања тог огласа.*

Став 2 овог члана прописује рок за подношење пријава. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује конкретан рок до када се пријаве могу поднети тј. његово максимално трајање. Уместо тога, став 2 овог члана је само поновљен и преписан став 8 из члана 99 Закона о планирању и изградњи који прописује гаранцију колико рок мора минимално да траје.

Исте недостатке као став 1 садржи и став 3 јер не предвиђа конкретан рок у коме Скупштина мора да донесе решење о отуђењу нити на који начин то чини.

Ставом 4 прописано је овлашћење градоначелника да закључи уговор о отуђењу. Мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује, ни минимални нити максимални, рок у коме градоначелник мора да изврши своју обавезу.

Препоруке: *Прописати рокове за поступање Скупштине, градоначелника и подношење пријава. Прописати начин одлучивања Скупштине.*

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