

Анализа коруптивних ризика у прописима ЈЛС

-Пословници-

Одлука о поступку прибављања и располагања стварима у јавној својини града Крушевца ("Сл. лист града Крушевца", бр. 1/2015 и 2/2020)

На основу **чл. 28. став 2.** Закона о јавној својини ("Сл. гласник РС" бр. 72/11 и 88/13), **чл. 32. став 1. тачка 6. у вези са чл. 66. став 3.** Закона о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС" бр. 129/07) и чл. 19. тачка 6. Статута града Крушевца ("Службени лист града Крушевца", бр. 8/08, и 5/11), Скупштина града Крушевца, на седници одржаној дана 25.03.2015. год. донела је

Примедба: Преамбула Одлуке садржи две неодговарајуће упућујуће норме. Прву, која се позива на чл. 32, који таксативно наводи овлашћења Скупштине да доноси прописе и друге опште акте, и чл. 66 према коме се одредбе које се односе на скупштину општине примењују и на градску скупштину уместо да упуту на примену члана 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 28 ст. 2 Закона о јавној својини који прописује да се орган надлежан за одлучивање и предлагање аката о прибављању, коришћењу, управљању и располагању стварима које користе органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе утврђује њиховим прописом уместо одредбе која би правилно упућивала на одредбу члана 27. ст. 11 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: У Преамбули исправити грешке у упућујућим нормама које реферишу на погрешне чланове Закона о јавној својини и Закона о локалној самоуправи

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)

Члан 1.

Овом Одлуком **уређује се надлежност у поступку прибављања и располагања** непокретностима у јавној својини Града Крушевца (у даљем тексту: Град), односно одређује надлежни орган за предузимање прописаних радњи и то:

1.1. за доношење акта (закључка) о покретању поступка и акта о образовању Комисије за спровођење поступка;

1.2. за доношење акта (одлуке) о прибављању и располагању непокретностима;

1.3. за обављање административних послова за потребе Комисије за спровођење поступка, објављивање огласа о јавном надметању или прикупљању писмених понуда и израду нацрта аката о прибављању и располагању непокретностима и

1.4. лице надлежно за закључивање уговора о прибављању и располагању непокретностима у јавној својини Града.

Примедба: Члан детаљно прописује шта је предмет уређења ове Одлуке, односно која питања се регулишу њеним одредбама. Недостатак одредбе се огледа у томе што прописује овлашћење - "уређује" које далеко превазилази значај и обим овлашћења прописаног чланом 27 ст. 11 Закона о јавној својини који гласи "може ближе уредити". С друге стране, недостатак одредбе се огледа и у томе што овлашћење које прописује обухвата мањи број питања која уређује тачније само једно питање – надлежност, односно орган који је надлежан за поступак а не и друга питања везана за начин, услове и поступак 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.

Непокретне ствари прибављају се у јавну својину, односно отуђују се из јавне својине Града **у поступку јавног надметања или прикупљањем писмених понуда**, полазећи од тржишне вредности непокретности коју је проценио надлежни порески орган. Уколико није могуће извршити процену преко надлежног пореског органа, процену може извршити лиценцирани проценитељ или други надлежни орган.

Прибављањем непокретних ствари у смислу става 1. овог члана, сматра се и размена непокретности и изградња објеката.

У изузетним случајевима, непокретне ствари могу се прибавити или отуђити из јавне својине Града непосредном погодбом, у складу са Законом и Уредбом.

Непокретне ствари могу се прибављати у јавну својину и бестеретним правним послом (наслеђе, поклон или једнострана изјава воље), као и експропријацијом, **на основу посебног закона**.

Примедба: Став 1 прописује неке од могућих начина прибављања и отуђења из јавне својине. Недостатак се огледа у томе што на основу ове одредбе и њене дикције није јасно у којим случајевима ће се применити који од могућих поступака. Одредба не садржи упућујућу норму која би требало да ближе прецизира правни основ за доношење одлуке о томе у којим случајевима ће се применити који од могућих поступака, односно да упутује на одговарајуће чланове ове Одлуке или Уредбе.

С друге стране, став 4 који предвиђа могућност прибављања у јавну својину бестеретним послом и експропријацијом садржи упућујућу одредбу. Мањкавост ове одредбе се састоји у томе што употребом уопштеног израза "у складу са законом" упућује на пропис који није могуће идентификовати уместо да изричито пропише да ће се непокретност прибавити у складу са законом који уређује експропријацију.

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. Правилно прописати упућујућу одредбу у вези експропријације*

Фактори ризика: *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 5.

Закључак о покретању поступка прибављања непокретности у јавну својину Града јавним надметањем, односно прикупљањем писмених понуда, **доноси Градско веће** града Крушевца (у даљем тексту: Градско веће), **на предлог Градоначелника**. Градско веће **истовремено својим актом образује Комисију** за спровођење поступка прибављања непокретности у јавну својину Града (у даљем тексту: Комисија) и утврђује текст јавног огласа за јавно надметање, или прикупљање писмених понуда.

Уз предлог закључка из претходног става, Градском већу доставља се и предлог јавног огласа, који обавезно садржи елементе утврђене чл. 17. Уредбе, осим у случају прибављања непокретности непосредном погодбом.

Нацрт закључка о покретању поступка прибављања непокретности у јавну својину Града и текст јавног огласа **припрема Одељење** за стамбенокомуналне и имовинско-правне послове Градске управе града Крушевца (у даљем тексту: надлежно Одељење).

Градско веће, закључак са огласом из става 1. овог члана, **доставља надлежном Одељењу**, које је дужно **да објави оглас у складу са одредбом члана 17. став 2. Уредбе**.

Примедба: *Ставом 1 овог члана предвиђено је да се поступак прибављања покреће закључком Градског већа. Прва мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује у ком року је Градско веће дужно да донесе закључак након што му градоначелник достави предлог закључка. Други недостатак се огледа у непостојању критеријума или услова који треба да буду испуњени да би градоначелник упутио предлог закључка, као и пропуштању да се пропише одредба која би упућивала на став 3 који уређује питање нацрта закључка. На основу дикције ове одредбе могло би да се закључи да је градоначелник дужан да Градском већу упути предлог закључка увек када му Одељење из става 3 достави нацрт закључка, независно шта заиста мисли о томе и без било какве могућности да оцењује достављени нацрт. Осим тога, одредба не прописује на који начин*

Градско веће доноси закључак тј. јавним или тајним гласање, једногласно или одређеном већином и којом.

Исти став предвиђа да Градско веће истовремено својим актом образује Комисију. Први недостатак ове одредбе се огледа у употреби израза "истовремено" с обзиром да то није могуће учинити уколико се тај израз тумачи и схвата у свом изворном значењу. Доношење тога акта могуће је извршити истог дана, на истој седници Градског већа као следећу тачку дневног реда али не и у истом тренутку. Сагласно овој одредби то би значило да чланови Градског већа у истом тренутку говоре о закључку о покретању поступка и о акту о образовању комисије или да о два акта гласају у истом тренутку нпр. прозивком. Осим тога, нејасно је зашто, насупрот изричитом прописивању да се поступак покреће закључком што је ретко и за похвалу у поређењу са другим анализираним одлукама, ова одредба не именује акт којим се образује Комисија када је то уобичајено решење. Трећа мањкавост одредбе се састоји у томе што нису прописани, ни примера ради, конкретни критеријуми на основу којих Градско веће бира и одлучује ко ће, поименично и *ad personam*, бити чланови Комисије. Осим тога, на основу одредбе је нејасно да ли је пре именовање конкретних чланова неопходно да постоји одговарајући предлог за њихово именовање, да ли је потребна одређена форма таквог предлога или се то може учинити усмено, као и ко је овлашћен да поднесе такав предлог. Услед тога је питање критеријума на основу којих ће Градско веће именовати чланове Комисије остало отворено и нерешено.

Став 3 предвиђа надлежност за израду нацрта закључка о покретању поступка. Мањкавост ове одредбе се састоји у недостатку критеријума или услова који треба или морају да буду испуњени да би Одељење израдило нацрта закључка и тиме практично покренуло механизам за покретање поступка. То за последицу има да је доношење одлуке о покретању поступка препуштено слободној и дискреционој оцени Одељења, у складу са потребама и интересима запослених у Одељењу, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима.

Став 4 прописује дужност Градског већа да закључак са огласом достави одговарајућој организационој јединици градске управе ради објављивања. Први недостатак ове одредбе се огледа у пропуштању да се тачно и прецизно именује организациона јединица којој Градско веће треба достави закључак са огласом. На основу ове одредбе није могуће закључити која је то јединица имајући у виду да она употребљава непрецизан и недефиниса израз "надлежном Одељењу" због чега је могуће различито тумачење. Нека од њих могу довести до позитивног а нека до негативног сукоба надлежности. Осим тога, одредба не прописује рок до када Градско веће треба или мора да изврши своју обавезу достављања. На крају, мањкавост одредбе се огледа и у норми која упућује на сходну примену правила о објављивању која прописује Уредба због тога што став Уредбе на који она упућује прописује више алтернативно прописаних начина објављивања. Тај недостатак је у блиској вези са недостатком из члана 1 ове одлуке у коме је указано да одредба као свој предмет не предвиђа ближе регулисање начина, услова и поступка већ само надлежност органа. Последњи недостатак одредбе се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза објављивања на званичној интернет страници града.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о покретању поступка прибављања, укључујући критеријуме за израду нацрта закључка о покретању поступка,

критеријуме за избор чланова комисије и рокове за доношење свих одлука. Прецизирати и допунити начине објављивања одлука.

Фактори ризика: *Употреба недефинисаних појмова, Неприменљиве одредбе, Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти, Ненавођење субјекта на ког се одредба односи, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина и Нејасан управни поступак*

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

Члан 6.

Комисија из члана 5. став 1. ове Одлуке има председника и четири **члана од којих је један дипл. инг. грађевине, један дипл.инг. архитектуре, један дипломирани економиста и један дипл. правник.** Актом о образовању Комисије ближе се одређују послови и задаци Комисије.

Стручне и административне послове за потребе Комисије обавља надлежно Одељење.

Примедба: *Ставом 1 прописано је ко све могу бити чланови Комисије из члана 5 ове одлуке. Прва мањкавост одредбе се састоји у томе што је ова одредба вештачки и нелогично одвојена од одредбе из члана 5 која се опет, са своје стране, нелогично и непотребно налази у том а не у овом члану. Осим тога, недостатак ове одредбе се огледа у том што нису прописани, ни примера ради, конкретни критеријуми на основу којих Градско веће бира и одлучује ко ће нпр. од ижењења грађевине или архитектуре, поименично и *ad personam*, бити чланови Комисије тј. да ли су запослени у градској управи или обављају самосталну делатност. Осим тога, на основу одредбе је нејасно да ли је пре именовање конкретних чланова неопходно да Градско веће прими предлог за њихово именовање, да ли је потребна одређена форма таквог предлога или се то може учинити усмено, као и ко је овлашћен да поднесе такав предлог. Услед тога је питање критеријума на основу којих ће Градско веће именовати чланове Комисије остало отворено и нерешено. Осим тога, одредба не прописује на који начин Градско веће доноси закључак тј. јавним или тајним гласање, једногласно или одређеном већином и којом.*

Препоруке: *Потпуно и прецизно уредити поступак именовање чланова Комисије, укључујући критеријуме за њихово именовање. Прописати начин одлучивања Градског већа.*

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 7.

Поступак прибављања непокретности у јавну својину Града Крушевца, спроводи Комисија, на начин прописан чл. 17. и 18. Уредбе, у складу са Законом и овом Одлуком.

Комисија о свом раду **сачињава записник и образложен предлог за прибављање непокретности у јавну својину Града, који доставља надлежном Одељењу.**

Нацрт одлуке о прибављању непокретности у јавну својину Града припрема надлежно Одељење и **доставља га Градском већу, које утврђује предлог одлуке.**

Примедба: *Ставом 2 прописана је обавеза Комисије да води записник и сачини образложени предлог одлуке. Дикција члана је таква да се не може недвосмислено закључити, иако би то једино било логично, да ли се предлог одлуке сачињава на основу налаза из записника или не. Мањкавост одредбе се огледа и у пропуштању да регулише да ли сви чланови Комисије морају да потпишу записник, односно да се сагласе са предлогом Одлуке и шта ће се десити у случају да не желе сви чланови Комисије да потпишу записник, односно уколико неки од њих нису сагласни са предлогом Одлуке.*

Став 3 прописује да нацрт одлуке припрема опет неидентификована организациона јединица градске управе. На основу ове одредбе није могуће закључити која је то јединица имајући у виду да она употребљава непрецизан и недефинисан израз "надлежно Одељење" због чега је могуће различито тумачење. Нека од њих могу довести до позитивног а нека до негативног сукоба надлежности. Осим тога, одредба не предвиђа рок у коме Градско веће треба да донесе предлог одлуке након што прими нацрт одлуке. Штавише, на основу непрецизног израза "утврђује" не може се са сигурношћу закључити да ли се предлог одлуке доноси гласањем, којом врстом гласања (јавним или тајним), као и да ли се доноси једногласно или је довољна одређена већина и која.

За све ставове заједнички недостатак се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза објављивања записника, предлога и нацрта одлуке на званичној веб презентацији и огласној табли града.

Препоруке: *Потпуно и прецизно уредити поступање Комисије, нарочито начин израде предлога и нацрта одлуке. Прописати обавезу објављивања на званичној интернет презентацији и огласној табли града.*

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

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

Члан 8.

Одлуку о прибављању непокретности у јавну својину Града, **након спроведеног поступка јавног надметања или прикупљања писмених понуда**, на предлог Градског већа, **доноси Скупштина града.**

На основу одлуке из претходног става, закључује се уговор између Града Крушевца и лица од кога се прибавља непокретност, у року до 30 дана од дана коначности Одлуке.

У име Града, уговор о прибављању непокретности у јавну својину закључује Градоначелник, као лице надлежно за закључење уговора, у смислу чл. 1. ове Одлуке.

Примедба: Став 1 предвиђа овлашћење Скупштине града да, на предлог Градског већа, донесе одлуку о прибављању непокретности. Недостатак одредбе се огледа у томе што не прописује, ни минималан нити максималан, рок до када Скупштина града треба да изврши своју обавезу. Одредба само употребљава непрецизан и недефинисан израз "након спроведеног поступка" који је због тога подобан и подложен различитим тумачењима. Осим тога, одредба не прописује ништа о томе на који начин Скупштина града доноси ову одлуку – јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом нити садржи упућујућу норму о томе.

Мањкавост одредбе се огледа и у непостојању изричите обавезе да се предлог одлуке и одлука учине доступним јавности јавним објављивањем.

Препоруке: Прецизирати рок за доношење одлуке Скупштине, начин доношења тј. гласања и изричито прописати обавезу објављивања на званичној интернет презентацији и огласној табли 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 10.

Поступак прибављања непокретности у јавну својину Града непосредном погодбом спроводи се у складу са Законом, на начин прописан чл. 3. и 4. Уредбе, сходном применом одредаба чл. 5 – 8. ове Одлуке, осим обавезе расписивања јавног огласа за прибављање непокретности.

Одлуку о прибављању непокретности у јавну својину непосредном погодбом, **након спроведеног поступка, доноси Скупштина града**, на предлог Градског већа.

Уговор о прибављању непокретности у јавну својину Града непосредном погодбом, у име Града закључује Градоначелник, у року до 30 дана од дана коначности одлуке из претходног става.

Примедба: Став 2 предвиђа овлашћење Скупштине града да, на предлог Градског већа, донесе одлуку о прибављању непокретности непосредном погодбом. Недостатак одредбе се огледа у томе што не прописује, ни минималан нити максималан, рок до када Скупштина града треба да изврши своју обавезу. Одредба само употребљава непрецизан и недефинисан израз "након спроведеног поступка" који је због тога подобан и подложен различитим тумачењима. Осим тога, одредба не прописује ништа о томе на који начин Скупштина града доноси ову одлуку – јавним или тајним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом нити садржи упућујућу норму о томе.

Мањкавост одредбе се огледа и у непостојању изричите обавезе да се предлог одлуке и одлука учине доступним јавности јавним објављивањем.

Препоруке: Прецизирати рок за доношење одлуке Скупштине, начин доношења тј. гласања и изричито прописати обавезу објављивања 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 11.

Скупштина града доноси одлуку, као иницијативу за прибављање на коришћење непокретности које су у јавној својини Републике Србије, **на предлог Градског већа.**

Нацрт одлуке из претходног става припрема надлежно Одељење.

Уговор о прибављању непокретности на коришћење у име града **закључује Градоначелник.**

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђено је овлашћење Скупштине града да донесе одлуку о прибављању непокретности на коришћење, на предлог Градског већа. Прва мањкавост одредбе се састоји у њеној нејасној формулацији "као иницијативу за прибављање" тако да је нејасно да ли Скупштина града упућује иницијативу или доноси одлуку. Уколико је реч о иницијативи, поставља се питање коме се упућује та иницијатива и зашто с обзиром да је Скупштина града највиши орган јединице локалне самоуправе. За оба случаја видљив је недостатак који се огледа у пропуштању да се изричито пропише на који начин Скупштина града доноси одлуку – тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом. Истовремено, одредба не садржи рок у коме Скупштина града треба или мора да донесе одлуку након што прими предлог Градског већа. -С тим у вези, на основу дикције одредбе се може закључити да је Скупштина града дужна тј. мора да донесе одлуку да се непокретност прибави на коришћење увек када јој такав предлог упутује Градско веће, односно да није овлашћена да одбије такав предлог.

Став 2 предвиђа надлежност Одељења за израду нацрта одлуке о прибављању на коришћење. Мањкавост ове одредбе се састоји у недостатку критеријума или услова који треба или морају да буду испуњени да би Одељење израдило нацрта одлуке и тиме практично покренуло механизам за прибављање непокретности. То за последицу има да је доношење одлуке о прибављању непокретности препуштено слободној и дискреционој оцени Одељења, у складу са потребама и интересима запослених у Одељењу, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима.

Став 3 прописује дужност и овлашћење градоначелника да закључи уговор о прибављању непокретности на коришћење. Одредба не прописује рок до када градоначелник треба или мора да изврши своју обавезу.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о прибављању непокретности, укључујући критеријуме за израду нацрта одлуке о прибављању, као и рокове за доношење свих одлука.

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

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

Члан 13.

Закључак о покретању поступка за отуђење непокретности из јавне својине Града јавним надметањем или прикупљањем писмених понуда **доноси Градско веће, на предлог Градоначелника.** Градско веће, **истовремено својим актом образује Комисију за спровођење** поступка отуђења непокретности из јавне својине, коју чине председник, и четири члана од којих је један дипл. инг.грађевине, један дипл.инг.архитекта, дипл.економиста и дипл. правник, утврђује текст јавног огласа за јавно надметање или прикупљање писмених понуда, који обавезно садржи елементе прописане одредбама члана 19. и члана 17. став 4-9. Уредбе.

Нацрт Закључка и текст јавног огласа припрема надлежно Одељење.

Градско веће, закључак са огласом из става 1. овог члана, **доставља надлежном Одељењу,** које је дужно да објави оглас сходно члану 19. став 1. Уредбе.

Примедба: *Ставом 1 овог члана предвиђено је да се поступак отуђења покреће закључком Градског већа. Прва мањкавост одредбе се састоји у томе што не прописује у ком року је Градско веће дужно да донесе закључак након што му градоначелник достави предлог закључка. Други недостатак се огледа у непостојању критеријума или услова који треба да буду испуњени да би градоначелник упутио предлог закључка, као и пропуштању да се пропише одредба која би упућивала на став 3 који уређује питање нацрта закључка. На основу дикције ове одредбе могло би да се закључи да је градоначелник дужан да Градском већу упути предлог закључка увек када му Одељење из става 3 достави нацрт закључка, независно шта заиста мисли о томе и без било какве могућности да оцењује достављени нацрт. Осим тога, одредба не прописује на који начин Градско веће доноси закључак тј. јавним или тајним гласање, једногласно или одређеном већином и којом.*

Исти став предвиђа да Градско веће истовремено својим актом образује Комисију. Први недостатак ове одредбе се огледа у употреби израза "истовремено" с обзиром да то није могуће учинити уколико се тај израз тумачи и схвата у свом изворном значењу. Доношење тога акта могуће је извршити истог дана, на истој седници Градског већа као следећу тачку дневног реда али не и у истом тренутку. Сагласно овој одредби то би значило да чланови Градског већа у истом тренутку говоре о закључку о покретању поступка и о акту о образовању комисије или да о два акта гласају у истом тренутку нпр. прозивком. Осим тога, нејасно је зашто, насупрот изричитом прописивању да се поступак покреће закључком што је ретко и за похвалу у поређењу са другим анализираним одлукама, ова одредба не именује акт којим се образује Комисија када је то уобичајено решење. Трећа мањкавост одредбе се састоји у томе што нису прописани, ни примера ради, конкретни критеријуми на основу којих Градско веће бира и одлучује ко ће, поименично и ad personam, бити чланови Комисије. Осим тога, на основу одредбе је нејасно да ли је пре именовање конкретних чланова неопходно да постоји одговарајући предлог за њихово именовање, да ли је потребна одређена форма таквог предлога или се то може учинити усмено,

као и ко је овлашћен да поднесе такав предлог. Услед тога је питање критеријума на основу којих ће Градско веће именовати чланове Комисије остало отворено и нерешено. . Осим тога, одредба не прописује на који начин Градско веће то чини тј. јавним или тајним гласање, једногласно или одређеном већином и којом.

Став 3 предвиђа надлежност за израду нацрта закључка о покретању поступка. Мањкавост ове одредбе се састоји у недостатку критеријума или услова који треба или морају да буду испуњени да би Одељење израдило нацрта закључка и тиме практично покренуло механизам за покретање поступка. То за последицу има да је доношење одлуке о покретању поступка препуштено слободној и дискреционој оцени Одељења, у складу са потребама и интересима запослених у Одељењу, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима.

Став 4 прописује дужност Градског већа да закључак са огласом достави одговарајућој организационој јединици градске управе ради објављивања. Први недостатак ове одредбе се огледа у пропуштању да се тачно и прецизно именује организациона јединица којој Градско веће треба достави закључак са огласом. На основу ове одредбе није могуће закључити која је то јединица имајући у виду да она употребљава непрецизан и недефинисан израз "надлежном Одељењу" због чега је могуће различито тумачење. Нека од њих могу довести до позитивног а нека до негативног сукоба надлежности. Осим тога, одредба не прописује рок до када Градско веће треба или мора да изврши своју обавезу достављања. Последњи недостатак одредбе се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза објављивања на званичној интернет страници града.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о покретању поступка отуђења у закуп, укључујући критеријуме за израду нацрта закључка о покретању поступка, критеријуме за избор чланова комисије и рокове за доношење свих одлука. Прецизирати и допунити начине објављивања одлука.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Неприменљиве одредбе, Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти, Ненавођење субјекта на ког се одредба односи, Неодређен, нејасан или дискрециони основ за одлучивање, Правна празнина и Нејасан управни поступак

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

Члан 14.

Поступак отуђења непокретности из јавне својине Града јавним надметањем или прикупљањем писмених понуда спроводи Комисија из члана 13. став 1. ове Одлуке, на начин прописан чл. 19 - 21. Уредбе, у складу са Законом и одредбама ове Одлуке.

Комисија о свом раду **сачињава записник и образложен предлог за отуђење непокретности из јавне својине Града, који доставља надлежном Одељењу.**

Надлежно Одељење припрема нацрт одлуке о отуђењу непокретности из јавне својине Града, који доставља Градском већу, ради утврђивања предлога одлуке.

Примедба: Ставом 2 прописана је обавеза Комисије да води записник и сачини образложени предлог одлуке. Дикција члана је таква да се не може недвосмислено закључити, иако би то једино било логично, да ли се предлог одлуке сачињава на основу налаза из записника или не. Мањкавост одредбе се огледа и у пропуштању да регулише да ли сви чланови Комисије морају да потпишу записник, односно да се сагласе са предлогом Одлуке и шта ће се десити у случају да не желе сви чланови Комисије да потпишу записник, односно уколико неки од њих нису сагласни са предлогом Одлуке. Осим тога, одредба не прецизира рок у коме Комисија мора или треба да достави записник и образложени предлог одлуке. На крају, недостатак представља и чињеница да на основу одредбе није могуће закључити коме Комисија треба да достави записни и образложени предлог одлуке имајући у виду да одредба употребљава непрецизан израз "надлежном Одељењу".

Иста мањкавост видљива је и у ставу 3 који прописује да нацрт одлуке припрема опет неидентификована организациона јединица градске управе. На основу ове одредбе није могуће закључити која је то јединица имајући у виду да она употребљава непрецизан и недефинисан израз "надлежно Одељење" због чега је могуће различито тумачење. Нека од њих могу довести до позитивног а нека до негативног сукоба надлежности. Осим тога, одредба не предвиђа рок у коме Градско веће треба да донесе предлог одлуке након што прими нацрт одлуке. Штавише, на основу непрецизног израза "утврђује" не може се са сигурношћу закључити да ли се предлог одлуке доноси гласањем, којом врстом гласања (јавним или тајним), као и да ли се доноси једногласно или је довољна одређена већина и која.

За све ставове заједнички недостатак се састоји у пропуштању да се изричито пропише обавеза објављивања записника, предлога и нацрта одлуке на званичној веб презентацији и огласној табли града.

Препоруке: Потпуно и прецизно уредити поступање Комисије, нарочито потписивање записника, начин израде предлога и нацрта одлуке

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

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

Члан 15.

Скупштина града, **по спроведеном поступку, на предлог Градског већа, доноси одлуку о отуђењу непокретности** из јавне својине Града, јавним надметањем или прикупљањем писмених понуда.

Уговор о отуђењу непокретности из јавне својине Града, са лицем коме се отуђује непокретност, у име Града закључује Градоначелник, у року до 30 дана од дана коначности одлуке из става 1. овог члана.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђено је овлашћење Скупштине града да донесе одлуку о отуђењу непокретности, на предлог Градског већа. Прва мањкавост се огледа у пропуштању да се изричито пропише на који начин Скупштина града доноси одлуку – тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом. Истовремено, одредба не садржи рок у коме Скупштина града треба или мора да донесе одлуку након што прими предлог Градског већа. -Одредба садржи само непрецизан и недефинисан израз "по спроведеном поступку" који је подобан и подложен различитим тумачењима. С тим у вези, на основу дикције одредбе се може закључити да је Скупштина града дужна тј. мора да донесе одлуку да се непокретност отуђи увек када јој такав предлог упуту Градско веће, односно да није овлашћена да одбије такав предлог.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о отуђењу непокретности, укључујући као и рокове за доношење свих одлука.

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

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

Члан 17.

Скупштина града, **по спроведеном поступку, на предлог Градског већа, доноси одлуку о отуђењу** непокретности из јавне својине Града, непосредном погодбом.

Нацрт одлуке из претходног става припрема надлежно Одељење.

Уговор о отуђењу непокретности из јавне својине Града непосредном погодбом, са лицем коме се отуђује непокретност, у име Града закључује Градоначелник, у року до 30 дана од дана коначности одлуке из става 1. овог члана.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђено је овлашћење Скупштине града да донесе одлуку о отуђењу непокретности непосредном погодбом, на предлог Градског већа. Прва мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се изричито пропише на који начин Скупштина града доноси одлуку – тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом. Истовремено, одредба не садржи рок у коме Скупштина града треба или мора да донесе одлуку након што прими предлог Градског већа. -С тим у вези, на основу дикције одредбе се може закључити да је Скупштина града дужна тј. мора да донесе одлуку да се непокретност отуђи на коришћење увек када јој такав предлог упуту Градско веће, односно да није овлашћена да одбије такав предлог.

Став 2 предвиђа надлежност Одељења за израду нацрта одлуке о отуђењу непосредном погодбом. Мањкавост ове одредбе се састоји у недостатку критеријума или услова који треба или морају да буду испуњени да би Одељење израдило нацрта одлуке и тиме практично покренуло механизам за прибављање непокретности. То за последицу има да је доношење одлуке о прибављању непокретности препуштено слободној и дискреционој оцени Одељења, у складу

са потребама и интересима запослених у Одељењу, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима. Осим тога, недостатак представља и чињеница да на основу одредбе није могуће закључити о којој организационој јединици градске управе се ради имајући у виду да одредба употребљава непрецизан израз "надлежном Одељењу", што може довести до позитивног или негативног сукоба надлежности.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о отуђењу непокретности, укључујући критеријуме за израду нацрта одлуке о прибављању, као и рокове за доношење свих одлука.

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

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

Члан 19.

Одлуку о отуђењу непокретности из јавне својине Града испод тржишне цене, односно без накнаде, **доноси Скупштина града, на предлог Градског већа.**

Нацрт одлуке о отуђењу непокретности из јавне својине Града испод тржишне цене односно без накнаде, **на иницијативу Градоначелника, припрема надлежно Одељење.**

Уговор о отуђењу непокретности из јавне својине Града испод тржишне цене, односно без накнаде, са лицем коме се отуђује непокретност, у име Града закључује Градоначелник, у року од 30 дана до дана коначности одлуке из става 1. овог члана.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђено је овлашћење Скупштине града да донесе одлуку о отуђењу непокретности, на предлог Градског већа. Прва мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се изричито пропише на који начин Скупштина града доноси одлуку – тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом. Истовремено, одредба не садржи рок у коме Скупштина града треба или мора да донесе одлуку након што прими предлог Градског већа.-С тим у вези, на основу дикције одредбе се може закључити да је Скупштина града дужна тј. мора да донесе одлуку да се непокретност отуђи увек када јој такав предлог упути Градско веће, односно да није овлашћена да одбије такав предлог.

Став 2 предвиђа надлежност Одељења за израду нацрта одлуке о отуђењу непокретности. Мањкавост ове одредбе се састоји у недостатку критеријума или услова који треба или морају да буду испуњени да би Одељење израдило нацрта одлуке и тиме практично покренуло механизам за отуђење. То за последицу има да је доношење одлуке о отуђењу непокретности препуштено слободној и дискреционој оцени Одељења, у складу са потребама и интересима запослених у Одељењу, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима. Осим тога, недостатак представља и чињеница да на основу одредбе није могуће закључити о којој организационој јединици градске управе се ради имајући у виду да одредба употребљава непрецизан израз "надлежном Одељењу", што може довести до позитивног или негативног сукоба надлежности.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о отуђењу непокретности, укључујући критеријуме за израду нацрта одлуке о прибављању, као и рокове за доношење свих одлука.

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

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

Члан 20.

Решење о давању непокретности у јавној својини Града на коришћење, о преносу права коришћења непокретности на другог корисника или носиоца права јавне својине (са накнадом или без накнаде), укључујући и размену, као и решење о одузимању и престанку права коришћења непокретности у јавној својини, **доноси Скупштина града, на предлог Градског већа.**

На основу решења из претходног става, **закључује се уговор** између Града и корисника, или другог носиоца права на непокретности, који у име Града закључује Градоначелник, у року до 30 дана од дана коначности решења.

Нацрт решења из става 1. овог члана Одлуке припрема надлежно Одељење.

Примедба: Ставом 1 овог члана предвиђено је овлашћење Скупштине града да донесе решење о различитим врстама располагања права коришћења на непокретности, на предлог Градског већа. Прва мањкавост одредбе се огледа у пропуштању да се изричито пропише на који начин Скупштина града доноси одлуку – тајним или јавним гласањем, једногласно или одређеном већином и којом. Истовремено, одредба не садржи рок у коме Скупштина града треба или мора да донесе решење након што прими предлог Градског већа.-С тим у вези, на основу дикције одредбе се може закључити да је Скупштина града дужна тј. мора да донесе решење увек када јој такав предлог упути Градско веће, односно да није овлашћена да одбије такав предлог.

Ставом 2 предвиђено је да се на основу решења закључује уговор о различитим врстама располагања правом коришћења. Мањкавост се састоји у пропуштању да се пропише рок до када уговор мора да се закључи након доношења решења.

Став 3 предвиђа надлежност Одељења за израду нацрта решења. Мањкавост ове одредбе се састоји у недостатку критеријума или услова који треба или морају да буду испуњени да би Одељење израдило нацрта одлуке и тиме практично покренуло механизам за располагање. То за последицу има да је доношење решења препуштено слободној и дискреционој оцени Одељења, у складу са потребама и интересима запослених у Одељењу, као и потребама и интересима њима блиских лица, који могу бити супротни јавним интересима. Осим тога, недостатак представља и чињеница да на основу одредбе није могуће закључити о којој организационој јединици градске управе се ради имајући у виду да одредба употребљава непрецизан израз "надлежном Одељењу", што може довести до позитивног или негативног сукоба надлежности.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати поступак доношења одлуке о располагању правом коришћења непокретности, укључујући критеријуме за израду нацрта решења, као и рокове.

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

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

Члан 22.

У поступку прибављања, отуђења и давања на коришћење као и прибављања права коришћења непокретности за потребе града Крушевца, уговори из члана 8, 10, 11, 15. и 19. ове Одлуке се **закључују по претходно прибављеном мишљењу Градског правобранилаштва** и исти оверава код јавног бележника.

Надлежно одељење је дужно да примерак закључених уговора из става 1. овог члана достави Одељењу за финансије Градске управе града Крушевца.“

Примедба: Ставом 1 овог члана прописано је да се сви уговори из ове одлуке закључују по претходно прибављеном мишљењу Градског правобранилаштва. Мањкавост одредбе се огледа у томе што је нејасно каква је правна природа наведеног мишљења тј. да ли је то необавезујуће мишљење или оно има снагу сагласности што би значило да негативно мишљење онемогућава закључења уговора. Уколико то није случај, претходно прибављање мишљења Правобранилаштва је про форме јер ни негативно мишљење не може, у случају да Правобранилаштво сматра да је закључење уговора штетно за интересе и имовину јединице локалне самоуправе, да суштински утиче на закључење уговора. С друге стране, уколико је реч о сагласности, у чијем одсуству није могуће закључење уговора, нејасно је зашто се употребљава непрецизан израз "мишљење" а не сагласност. Осим тога, одредба не прописује шта се дешава уколико Правобранилаштво не достави своје мишљење.

Препоруке: Прецизно и потпуно прописати правну природу мишљења Градског правобранилаштва и његова овлашћења

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

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