



**Извештај о ревизији правилности пословања код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара у делу који се односи на јавне набавке за 2021. и 2022. годину и расходе за запослене за 2022. годину**



**Број 400-937/2023-04/26**  
**Београд, 15. децембар 2023. године**

## **Мисија**

***Државна ревизорска институција поузданим информацијама доприноси добром управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору.***

Насловна слика преузета са странице <https://vojvodinameteo.rs/wp-content/uploads/2018/01/Vremenska-prognoza-Zaje%C4%8Dar.jpg>

### Зашто смо спровели ову ревизију?

У периоду од 2011. до 2022. године спроведено је укупно 813 ревизије код локалних власти, и то: (1) 197 ревизија консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања и 282 ревизије саставних делова; (2) 113 ревизија консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и 72 ревизије саставних делова; (3) 100 ревизија правилности пословања и 34 ревизије саставних делова и (4) 15 ревизија правилности и ефикасности и планирања јавних набавки у јединицама локалних самоуправа код директних корисника буџетских средстава.

Код највећег дела локалних власти откривене су значајне неправилности које се односе на јавне набавке и расходе за запослене. Ревизија јавних набавки је спроведена са циљем како би се дале системске препоруке да се трансакције изврше у складу са законом и обезбеди поштовање прописа којима је уређено извршење расхода из буџета. Ревизија правилности пословања на тему расхода за запослене код директних корисника буџетских средстава за 2022. годину, спроведена је са циљем да се изврши провера да ли су расходи за запослене код директних корисника буџетских средстава обрачунати и исплаћени у складу са прописима.

### Шта смо препоручили?

Руководству града Зајечара дали смо препоруке да:

- директни корисници донесу интерни акт којим ће регулисати јавне набавке;
- јавне набавке планирају, спроводе поступке и извршавају уговоре у складу са Законом о јавним набавкама;
- критеријуме за избор привредног субјекта одређују тако да не ограничавају конкуренцију;
- обрачун и исплату расхода за запослене врше у складу са прописима и
- успоставе адекватан систем финансијског управљања и контроле.

## Резиме

**Органи града Зајечара, као јавни наручиоци, у 2021. и 2022. години спроводили су поступке јавних набавки без донетог интерног акта. Град Зајечар је у 2021. и 2022. години закључио уговоре ради набавке добара, радова и услуга у вредности од најмање 12,43 милиона динара без ПДВ, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. Утврђене су неправилности приликом спровођења поступака јавних набавки чија укупна уговорена вредност износи 556,33 милиона динара без ПДВ.**

**Град Зајечар је извршио расходе за запослене у износу од 0,80 милиона динара на начин који није у складу са законским прописима и интерним актима.**

Град Зајечар је у 2021. и 2022. години планирао и спровео поступке јавних набавки у којима: 1) није у потпуности документовао процес истраживања тржишта; 2) није евидентирао и документовао све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци; 3) критеријуми за избор привредног субјекта ограничавају конкуренцију, дискриминишу понуђаче, нису у логичкој вези са предметом набавке и нису сразмерни предмету набавке; 4) није одређен одговарајући начин доказивања критеријума за избор привредног субјекта; 5) није захтевано од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду да допуни или појасни доказе о испуњености критеријума за избор привредног субјекта; 6) подаци садржани у конкурсној документацији нису усаглашени са подацима наведеним у јавном позиву и другим огласима; 7) нису преузета средства обезбеђења у складу са закљученим уговорима; 8) није успостављена евиденција о вредности и врсти јавних набавки из члана 11-21 Закона о јавним набавкама и 9) нису у потпуности објављени подаци на Порталу јавних набавки о вредности и врсти јавних набавки по сваком основу за изузеће посебно.

Извршени су расходи, настали увећањем коефицијента по основу руковођења заменицима начелника одељења на начин који није у складу са прописима. Општим актом није утврђена вредност поклона за Нову годину деци запослених.

## САДРЖАЈ:

|   |    |
|---|----|
| I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....  | 6  |
| 1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ .....  | 6  |
| 1.1. Планирање, спровођење и закључење уговора о набавкама .....  | 6  |
| Директни корисници буџетских средстава Града Зајечара, као јавни наручиоци, нису посебним актом уредили начин планирања и спровођења поступака јавних набавки и извршења уговора, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује као и набавки друштвених и других посебних потреба ..... | 6  |
| Органи града Зајечара као јавни наручиоци, у поступку планирања јавних набавки, нису у потпуности поштовали одредбе Закона о јавним набавкама.....  | 6  |
| Градска управа је у четири ревидирана поступака јавних набавки, уговорене вредности од 229,03 милиона динара без ПДВ, одредила критеријуме за избор привредног субјекта који ограничавају конкуренцију .....  | 7  |
| У пет поступака јавних набавки, уговорене вредности од 327,30 милиона динара без ПДВ, нису одређени одговарајући начини доказивања за критеријуме за избор привредног субјекта .....  | 8  |
| Градска управа града Зајечара у девет поступака јавних набавки није у потпуности применила одредбе Закона о јавним набавкама у делу који се односи на припрему конкурсне документације.....   | 9  |
| Градска управа града Зајечара, у поступцима набавки које је изузела од примене закона, није исказала количине, а економски најповољнију понуду одредила је на основу збира јединичних цена.....   | 10 |
| 1.2. Извршење уговора о набавкама.....  | 11 |
| Градска управа града Зајечара у пет поступака јавних набавки није преузела средства обезбеђења у складу са закљученим уговором и документацијом о јавној набавци .....  | 11 |
| 1.3. Евидентирање и извештавање о набавкама.....  | 12 |
| Град Зајечар није успоставио евиденцију о вредности и врсти јавних набавки по сваком основу за изузеће посебно и није у потпуности објавио податке на Порталу јавних набавки .....  | 12 |
| 1.4. Набавке добара, услуга и радова без спроведеног поступка јавне набавке .....   | 13 |
| Градска управа и Градоначелник су у 2021. и 2022. години закључили најмање 14 уговора за набавку добара, услуга и радова без претходно спроведеног поступка јавне набавке укупне уговорене вредности од најмање 12,43 милиона динара без ПДВ, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона.....   | 13 |
| 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....  | 14 |
| 2.1. Планирање масе средстава за плате за 2022. годину.....   | 14 |
| Град Зајечар је за директне кориснике буџетских средстава планирао масу средстава за плате у складу са прописима .....  | 14 |
| 2.2. Број запослених на неодређено и одређено радно време у 2022. години.....   | 14 |
| Број запослених на неодређено и одређено време код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара на дан 31. децембар 2022. године је у складу са прописима.....  | 14 |
| 2.3. Обрачун и исплата плата, додатака и накнада запослених и социјалних доприноса на терет послодавца .....  | 14 |
| Градска управа Града Зајечара извршила је расходе настале увећањем коефицијента по основу руковођења заменицима начелника одељења у износу од најмање 797 хиљада динара на начин који није у складу са прописима .....  | 14 |
| 2.4. Обрачун и исплата накнада у натури .....   | 14 |
| Градска управа Града Зајечара извршила је исплату новогодишњих поклона за децу запослених у свим органима Града, на начин који није у складу са прописима.....  | 14 |
| 2.5. Обрачун и исплата социјалних давања запосленима .....  | 15 |
| Градска управа града Зајечара извршила је обрачун и исплату социјалних давања запосленима у складу са прописима .....   | 15 |

|  |           |
|--|-----------|
| 2.6. Обрачун и исплата накнада трошкова за запослене .....   | 15        |
| Директни корисници буџетских средстава града Зајечара извршили су обрачун и исплату накнада трошкова превоза запосленима у складу са прописима ..... | 15        |
| 2.7. Обрачун и исплата награда запосленима и осталих посебних расхода.....   | 15        |
| Градска управа града Зајечара извршила је обрачун и исплату осталих посебних расхода у складу са прописима .....                                     | 15        |
| <b>II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА .....</b>  | <b>16</b> |
| 1. Резиме откривених неправилности .....   | 16        |
| 2. Резиме препорука.....   | 19        |
| <b>III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА .....</b>   | <b>22</b> |
| <b>IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ .....</b>  | <b>24</b> |
| 1. Предмет ревизије .....  | 24        |
| 2. Ревидирани период пословања .....   | 24        |
| 3. Информације о субјекту ревизије.....  | 24        |
| 4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима .....   | 25        |
| 5. Критеријуми .....   | 25        |
| 6. Методологија рада .....   | 26        |
| 7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....  | 27        |
| <b>V ПРИЛОЗИ .....</b>   | <b>28</b> |
| Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија .....   | 28        |
| Прилог 2 - Предузете мере у поступку ревизије.....   | 32        |
| Прилог 3 - Јавне набавке .....   | 33        |
| Прилог 4 - Расходи за запослене .....  | 88        |

## I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

### 1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

#### 1.1. Планирање, спровођење и закључење уговора о набавкама

**Директни корисници буџетских средстава Града Зајечара, као јавни наручиоци, нису посебним актом уредили начин планирања и спровођења поступака јавних набавки и извршења уговора, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује као и набавки друштвених и других посебних потреба**

**Органи града Зајечара као јавни наручиоци, у поступку планирања јавних набавки, нису у потпуности поштовали одредбе Закона о јавним набавкама**

**1.1.1.** Скупштина града, Градоначелник, Градско веће, Градска управа и Градско правобранилаштво Града Зајечара, као јавни наручиоци, нису посебним актом уредили начин планирања и спровођења поступака јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних потреба, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

*У току поступка ревизије Градска управа је предузела меру исправљања и донела интерни акт којим је уредила наведене поступке.*

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности која се односи на остале директне кориснике буџетских средстава. (Препорука број 2)*

*Детаљнији подаци о наведеној неправилности садржани су Прилогу 3 овог извештаја.*

**1.1.2.** Градска управа је објавила пету измену плана јавних набавки (шеста верзија плана) за 2022. годину, на Порталу јавних набавки, са 18 дана кашњења, што није у складу са чланом 88 став 3 Закона о јавним набавкама.

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 3)*

**1.1.3.** Градска управа није у потпуности документовала начин испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке како у фази планирања, тако и у време покретања поступка, што није у складу са чланом 29 став 1 Закона о јавним набавкама.

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 4)*

**1.1.4.** Органи града Зајечара, као јавни наручиоци нису у писаној форми евидентирали и документовали све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци и то: 1) нису донели план набавки на које се закон не примењује и план набавки друштвених и других посебних услуга; 2) нису обезбедили поуздану евиденцију о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки и 3) нису документовали радње и активности везане за извршење уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 41 став 1 Закона о јавним набавкама.

**Градска управа је у четири ревидирана поступака јавних набавки, уговорене вредности од 229,03 милиона динара без ПДВ, одредила критеријуме за избор привредног субјекта који ограничавају конкуренцију**

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 5)*

*Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.*

**1.1.5.** Градска управа је у поступцима јавних набавки услуга пројектовања, радова на проширењу система видео надзора, радова на инвестиционом одржавању зграде школе и увођења система паметних учионица, уговорене вредности од 229,03 милиона динара без ПДВ, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на стручни капацитет, захтевала од понуђача да има запослене искључиво по основу радног односа, што је онемогућило учешће у поступку јавне набавке оних привредних субјеката који имају ангажована лица по другом основу у складу са Законом о раду, што није у складу са чл. 7 ст. 1 и 2 и 114 став 4 Закона о јавним набавкама. (Набавке 4, 10, 12 и 13)

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 6)*

**1.1.6.** Градска управа је конкурсном документацијом у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на технички капацитет (4.1. Списак изведених радова), у јавној набавци радова на инвестиционом одржавању школе, захтевала од понуђача да је реализовао минимум два уговора и извео радове на објектима класификације 126321 – Зграде за основно образовање и 126331 – Зграде средњих школа, чиме је онемогућио учешће у поступку јавне набавке оних привредних субјеката који су извели тражене радове на објектима других класификација, што није у складу са чл. 7 ст. 1 и 2 и 114 став 4 Закона о јавним набавкама. (Набавка број 12)

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 7)*

*Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.*

**1.1.7.** За јавну набавку услуга пројектовања, у критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта Градска управа није захтевала да полиса осигурања од професионалне одговорности има важење најмање колико траје рок за испуњење обавезе понуђача која је предмет обезбеђења што није у складу са чланом 16 став 1 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки и чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама. (Набавка број 4)

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 8)

**У пет поступка јавних набавки, уговорене вредности од 327,30 милиона динара без ПДВ, нису одређени одговарајући начини доказивања за критеријуме за избор привредног субјекта**

**1.1.8.** За јавне набавке услуге пројектовања, санације електроинсталација у позоришту, реконструкције дечијег одељења Здравственог центра и радова на инвестиционом одржавању школе, уговорене вредности од 327,30 милиона динара, нису одређени одговарајући начини доказивања испуњености критеријума за избор привредног субјекта у делу који се односи на стручни и технички капацитет, што није у складу са чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама. (Набавке број 4, 6, 9 и 12)

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 9)

**1.1.9.** За јавну набавку реквизита за дечија игралишта и услуге пројектовања, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, Градска управа је одредила период од четири, односно, пет година за који је потребно доказати финансијски и економски капацитет, што није у складу са чланом 116 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама. (Набавке 2 и 4)

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 10)

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

**У шест поступака јавних набавки, пре доношења одлуке о додели уговора, Градска управа, није позвала понуђаче да допуне или појасне доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта**

**1.1.10.** У поступцима јавних набавки услуга пројектовања, реконструкције дечијег одељења Здравственог центра, летњег одржавања путева, радова на инвестиционом одржавању школе и увођењу паметних учионица, Градска управа, није захтевала од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду, да допуне или појасни доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, у делу који се односи на стручни и технички капацитет, што није у складу са чланом 119 став 5 Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 142 став 2 Закона о јавним набавкама. (Набавке број 4, 9, 11, 12 и 13)

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 11.1)

**1.1.11.** Градска управа, пре доношења одлуке у поступку јавне набавке санације електроинсталација у позоришту, није захтевала од понуђача да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, иако није поседовала важеће релевантне доказе о испуњености



критеријума који се односи на стручни капацитет, што није у складу са чланом 119 ст. 1 и 4 Закона о јавним набавкама. (Набавка број 6)

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 11.2)

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

**Градска управа града  
Зајечара у девет  
поступака јавних набавки  
није у потпуности  
применила одредбе  
Закона о јавним  
набавкама у делу који се  
односи на припрему  
конкурсне документације**

**1.1.12.** У поступку јавне набавке електричне енергије за јавну расвету процењена вредност није била објективна и валидна у време покретања поступка и није заснована на укупној стварној вредности уговорене набавке у претходној години, што није у складу са чл. 29 став 1 и 32 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама. (Набавка број 8)

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 12).

**1.1.13.** У поступку јавне набавке реквизита за дечија игралишта и радова на проширењу система видео надзора, захтеви наручиоца који се односе на средства обезбеђења за отклањање грешака у гарантном року, објављени у упутству понуђачима како да сачине понуду и моделу уговора нису усаглашени, тако да се наведеним упутством захтева меница, односно банкарска гаранција, док у моделу уговора нема одредби које упућују на обавезу достављања средстава обезбеђења приликом примопредаје радова, што није у складу са чланом 93 став 3 Закона о јавним набавкама. (Набавке 2 и 10)

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 13)

**1.1.14.** У конкурсној документацији није наведено место испоруке и уградње реквизита за дечја игралишта, што није у складу са чланом 2 став 1 тачка 2) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки, а у вези са чланом 93 став 4 Закона о јавним набавкама. (Набавка број 2)

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 14)

**1.1.15.** У поступку јавне набавке радова на инвестиционом одржавању зграде школе, у конкурсној документацији, код описа одређеног броја позиција у делу техничких спецификација (инсталација нових грејних тела и електроинсталације), Градска управа је користила називе који су упућивали на посебну марку произвођача, а да није

праћено речима „или одговарајуће“, што није у складу са чланом 100 став 2 Закона о јавним набавкама. (Набавка број 12)

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 15)*

**1.1.16.** У седам поступака јавних набавки, наручилац у документацији о набавци није одредио резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке, што није у складу са чланом 133 став 8 Закона о јавним набавкама и чланом 2 тачка 5) подтачка (4) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки. (Набавке 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 8)

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 16)*

*Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу овог извештаја.*

**Градска управа града Зајечара, у поступцима набавки које је изузела од примене закона, није исказала количине, а економски најповољнију понуду одредила је на основу збира јединичних цена**

**1.1.17.** У поступцима набавки геодетских услуга и радова на успостављању функционалности водотока другог реда, (изузеће по основу члана 27 став 1), Градска управа у обрасцу структуре цене, није исказала потребне количине услуга и радова које набавља, а економски најповољнију понуду одредила је на основу збира јединичних цена, што није у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама, којим је прописано да критеријум може бити цена, трошковна ефикасност или однос цене и квалитета.

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 20)*

*Детаљнији подаци о наведеној неправилности садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.*

## 1.2. Извршење уговора о набавкама

**Градска управа града Зајечара у пет поступака јавних набавки није преузела средства обезбеђења у складу са закљученим уговором и документацијом о јавној набавци**

**1.2.1.** За јавну набавку радова на реконструкцији семафорске сигнализације и зона школа, пешачких зона и проширење видео надзора, Градска управа, након истека рока важности банкарске гаранције за добро извршење посла није захтевала од понуђача да достави другу, са роком важења најмање 30 дана дужим од рока за завршетак радова, што није у складу са чланом 17 закљученог уговора и није преузела банкарску гаранцију за отклањање грешака у гарантном року приликом примопредаје радова, што није у складу са чланом 1 закљученог Анекса уговора. (Набавка број 1)

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 17)*

**1.2.2.** За јавну набавку услуга пројектовања, Градска управа, након истека рока важности банкарске гаранција за добро извршење посла није захтевала од понуђача да достави другу, са роком важења најмање 30 дана дужим од рока за завршетак радова, што није у складу са чланом 9 закљученог уговора, чланом 16 став 1 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки и чланом 154 став 1 Закона о јавним набавкама. (Набавка број 4)

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 17)*

**1.2.3.** За јавну набавку радова на санирању земљишта, Градска управа приликом примопредаје радова није преузела банкарску гаранцију за отклањање грешака у гарантном року. Примопредаја је извршена 30. новембра 2021. године, док је банкарска гаранција издата 10. јануара 2022. године, односно са 40 дана закашњења, што није у складу са чланом 17 уговора о јавној набавци и чланом 1 Анекса I уговора. (Набавка број 5)

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 17)*

**1.2.4.** У јавној набавци радова на уређењу дечијег игралишта у Спомен парку, за меницу за извршење уговорене обавезе, која је имала рок важности до 31. децембра 2021. године, Градска управа није захтевала продужење рока важности, иако су радови трајали до 27. марта 2022. године, што није у складу са чланом 17 закљученог уговора о јавној набавци. (Набавка број 7)

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 17)*

**1.2.5.** За јавну набавку радова на летњем одржавању путева, Градска управа није преузела банкарску гаранцију за добро извршење посла приликом потписивања уговора, јер је издата 10. августа 2022. године, што је осам дана касније у односу на рок који је предвиђен чланом 21 уговора о јавној набавци, који је закључен 2. августа 2022. године. (Набавка број 11)

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 17)*

*Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.*

### **1.3. Евидентирање и извештавање о набавкама**

**Град Зајечар није успоставио евиденцију о вредности и врсти јавних набавки по сваком основу за изузеће посебно и није у потпуности објавио податке на Порталу јавних набавки**

**1.3.1.** За уговор о јавној набавци који је закључен 2. августа 2022. године, обавештење о додели уговора послато је на објављивање 6. септембра 2022. године, односно са закашњењем од пет дана, што није у складу са чланом 109 став 1 Закона о јавним набавкама. (Набавка број 11)

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 18)*

**1.3.2.** Град Зајечар, у 2021. и 2022. години, није успоставио евиденцију о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11-21 Закона о јавним набавкама по сваком основу за изузеће посебно и није објавио податке на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, што није у складу са чланом 181 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама.

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 19.1)*

**1.3.3.** У Извештају о закљученим уговорима Града Зајечара, (уговори које је закључио градоначелник) објављеном на Порталу јавних набавки за 2022. годину за набавке из члана 27 став 1 Закона о јавним набавкама, није унет и није објављен податак о вредности закљученог уговора ради набавке добара – софтвера за управљање системом заштите и спасавања у вредности, што није у складу са чланом 181 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама.

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 19.2)*

*Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.*

#### **1.4. Набавке добара, услуга и радова без спроведеног поступка јавне набавке**

**Градска управа и Градоначелник су у 2021. и 2022. години закључили најмање 14 уговора за набавку добара, услуга и радова без претходно спроведеног поступка јавне набавке укупне уговорене вредности од најмање 12,43 милиона динара без ПДВ, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона**

**1.4.1.** Градска управа града Зајечара је у 2021. години закључила уговоре без спроведеног поступка јавне набавке и то: 1) један уговор за набавку геодетских услуга, уговорене вредности 950 хиљада динара без ПДВ; 2) два уговора за набавку радова на успостављању функционалности водотока другог реда на територији града Зајечара, уговорене вредности 4,8 милиона динара без ПДВ и 3) девет уговора за набавку услуга израде пројектно техничке документације, уговорене вредности 5,54 милиона динара без ПДВ, а да нису постојали разлози за изузеће прописани чл. 11-21 и чланом 27 став 1 Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 29 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама.

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 21)*

**1.4.2.** Градоначелник града Зајечара је у 2022. години без спроведеног поступка, извршио набавку софтвера за управљање системом заштите и спасавања и набавку услуге одражавања и надоградње, закључењем два уговора, уговорене вредности 1,14 милиона динара без ПДВ, а да нису постојали разлози за изузеће прописани чл. 11-21 и чланом 27 став 1 Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 29 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама.

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 21)*

*Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.*

---

## 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

### 2.1. Планирање масе средстава за плате за 2022. годину

Град Зајечар је за директне кориснике буџетских средстава планирао масу средстава за плате у складу са прописима

2.1.1. Град Зајечар је за 2022. годину планирао средства за плате, додатке и накнаде запосленима и социјалне доприносе на терет послодавца директних корисника буџетских средстава у складу са Упутством Министарства финансија за припрему Одлуке о буџету локалних власти за 2022. годину и пројекцијама за 2023. и 2024. годину и Законом о буџетском систему.

### 2.2. Број запослених на неодређено и одређено радно време у 2022. години

Број запослених на неодређено и одређено време код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара на дан 31. децембар 2022. године је у складу са прописима

2.2.1. Број запослених на неодређено и одређено време код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара на дан 31. децембар 2022. године је у складу са прописима.

### 2.3. Обрачун и исплата плата, додатака и накнада запослених и социјалних доприноса на терет послодавца

Градска управа Града Зајечара извршила је расходе настале увећањем коефицијента по основу руковођења заменицима начелника одељења у износу од најмање 797 хиљада динара на начин који није у складу са прописима

2.3.1. Градска управа је у 2022. години извршила обрачун и исплату плата заменицима начелника одељења увећањем укупног коефицијента од 10% по основу руковођења у износу од најмање 797 хиљада динара, што није у складу са чланом 25 став 1 Правилника о звањима и занимањима и платама запослених у Градској управи града Зајечара, чланом 56 Правилника о систематизацији радних места у Градској Управи, чланом 5 став 2 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 22)*

*Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 4 овог извештаја.*

### 2.4. Обрачун и исплата накнада у натури

Градска управа Града Зајечара извршила је исплату новогодишњих поклона за децу запослених у свим органима Града, на начин који није у складу са прописима

2.4.1. Град Зајечар је обезбедио деци запослених у Градској управи и органима града Зајечара, поклоне за Нову годину, а да није донео општи акт којим би утврдио висину вредности поклона, односно новчане честитке, што није у складу са чланом 49 став 1 Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе и чланом 119 Закона о раду.

*У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (Препорука број 23)*

Детаљнији подаци о наведеној неправилности садржани су у Прилогу 4 овог извештаја.

## **2.5. Обрачун и исплата социјалних давања запосленима**

Градска управа града Зајечара извршила је обрачун и исплату социјалних давања запосленима у складу са прописима

**2.5.1.** Градска управа Града Зајечара је у 2022. години извршила расходе за социјална давања запосленима у складу са прописима.

## **2.6. Обрачун и исплата накнада трошкова за запослене**

Директни корисници буџетских средстава града Зајечара извршили су обрачун и исплату накнада трошкова превоза запосленима у складу са прописима

**2.6.1.** Директни корисници буџетских средстава града Зајечара су у 2022. години, обрачунали и исплатили накнаде трошкова за запослене на име превоза на посао и са посла, у складу са прописима.

## **2.7. Обрачун и исплата награда запосленима и осталих посебних расхода**

Градска управа града Зајечара извршила је обрачун и исплату осталих посебних расхода у складу са прописима

**2.7.1.** Градска управа града Зајечара је у 2022. години извршила расходе за јубиларне награде запосленима у складу са прописима.

## II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

### 1. Резиме откривених неправилности

#### ПРИОРИТЕТ 1<sup>1</sup>

1. Скупштина града, Градоначелник, Градско веће, Градска управа и Градско правобранилаштво Града Зајечара, као јавни наручиоци, нису посебним актом уредили начин планирања и спровођења поступака јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних потреба, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама; *(Прилог 3 – Јавне набавке)*
2. Градска управа је објавила пету измену плана јавних набавки (шеста верзија плана) за 2022. годину, на Порталу јавних набавки, са 18 дана кашњења, што није у складу са чланом 88 став 3 Закона о јавним набавкама; *(Прилог 3 – Јавне набавке)*
3. Градска управа није у потпуности документовала начин испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке како у фази планирања, тако и у време покретања поступка, што није у складу са чланом 29 став 1 Закона о јавним набавкама; *(Прилог 3 – Јавне набавке)*
4. Органи града Зајечара, као јавни наручиоци нису у писаној форми евидентирали и документовали све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци и то: 1) нису донели план набавки на које се закон не примењује и план набавки друштвених и других посебних услуга; 2) нису обезбедили поуздану евиденцију о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки и 3) нису документовали радње и активности везане за извршење уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 41 став 1 Закона о јавним набавкама; *(Прилог 3 – Јавне набавке)*
5. Градска управа је у 2022. години извршила обрачун и исплату плата заменицима начелника одељења увећањем укупног коефицијента од 10% по основу руковођења у износу од најмање 797 хиљада динара, што није у складу са чланом 25 став 1 Правилника о звањима и занимањима и платама запослених у Градској управи града Зајечара, чланом 56 Правилника о систематизацији радних места у градској управи, чланом 5 став 2 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему; *(Прилог 4 – Расходи за запослене)*
6. Град Зајечар је обезбедио деци запослених у Градској управи и органима града Зајечара, поклоне за Нову годину, а да није донео општи акт којим би утврдио висину вредности поклона, односно новчане честитке, што није у складу са чланом 49 став 1 Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе и чланом 119 Закона о раду. *(Прилог 4 – Расходи за запослене)*

#### ПРИОРИТЕТ 2<sup>2</sup>

7. Градска управа је у поступцима јавних набавки, услуга пројектовања, радова на проширењу система видео надзора, радова на инвестиционом одржавању зграде школе и увођења система паметних учионица, уговорене вредности од 229,03 милиона динара без ПДВ, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на стручни капацитет, захтевала од понуђача да има запослене искључиво по основу радног односа, што је онемогућило учешће у поступку јавне набавке оних привредних субјеката који имају

<sup>1</sup> ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана;

<sup>2</sup> ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана;



- ангажована лица по другом основу у складу са Законом о раду, што није у складу са чл. 7 ст. 1 и 2 и 114 став 4 Закона о јавним набавкама; (Прилог 3 - Набавке 4, 10, 12 и 13)
8. Градска управа је конкурсном документацијом у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на технички капацитет (4.1. Списак изведених радова), у јавној набавци радова на инвестиционом одржавању школе, захтевала од понуђача да је реализовао минимум два уговора и извео радове на објектима класификације 126321 - Зграде за основно образовање и 126331 - Зграде средњих школа, чиме је онемогућио учешће у поступку јавне набавке оних привредних субјеката који су извели тражене радове на објектима других класификација, што није у складу са чл. 7 ст. 1 и 2 и 114 став 4 Закона о јавним набавкама; (Прилог 3 - Набавка број 12)
  9. За јавну набавку услуга пројектовања, у критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта Градска управа није захтевала да полиса осигурања од професионалне одговорности има важење најмање колико траје рок за испуњење обавезе понуђача која је предмет обезбеђења, што није у складу са чланом 16 став 1 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки и чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама; (Прилог 3 - Набавка број 4)
  10. За јавне набавке услуге пројектовања, санације електроинсталација у позоришту, реконструкције дечијег одељења Здравственог центра и радова на инвестиционом одржавању школе, уговорене вредности од 327,30 милиона динара, Градска управа није одредила одговарајући начин доказивања испуњености критеријума за избор привредног субјекта у делу који се односи на стручни и технички капацитет, што није у складу са чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама; (Прилог 3 - Набавке број 4, 6, 9 и 12)
  11. За јавну набавку реквизита за дечија игралишта и услуге пројектовања, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, Градска управа је одредила период од четири, односно, пет година за који је потребно доказати финансијски и економски капацитет, што није у складу са чланом 116 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама; (Прилог 3 - Набавке 2 и 4)
  12. У поступцима јавних набавки услуга пројектовања, реконструкције дечијег одељења Здравственог центра, летњег одржавања путева, радова на инвестиционом одржавању школе и увођењу паметних учионица, Градска управа, није захтевала од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду, да допуни или појасни доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, у делу који се односи на стручни и технички капацитет, што није у складу са чланом 119 став 5 Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 142 став 2 Закона о јавним набавкама, док за јавну набавку санације електроинсталација у позоришту, није захтевала од понуђача да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, иако није поседовала важеће релевантне доказе о испуњености критеријума који се односи на стручни капацитет, што није у складу са чланом 119 ст. 1 и 4 Закона о јавним набавкама; (Прилог 3 - Набавке број 4, 6, 9, 11, 12 и 13)
  13. У поступку јавне набавке електричне енергије за јавну расвету процењена вредност није била објективна и валидна у време покретања поступка и није заснована на укупној стварној вредности уговорене набавке у претходној години, што није у складу са чл. 29 став 1 и 32 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама; (Прилог 3 - Набавка број 8)
  14. У поступку јавне набавке реквизита за дечија игралишта и радова на проширењу система видео надзора, захтеви наручиоца који се односе на средства обезбеђења за отклањање грешака у гарантном року, објављени у упутству понуђачима како да сачине понуду и моделу уговора нису усаглашени, тако да се наведеним упутством захтева меница, односно банкарска гаранција, док у моделу уговора нема одредби које упућују на обавезу достављања средстава обезбеђења приликом примопредаје радова, што није у складу са чланом 93 став 3 Закона о јавним набавкама; (Прилог 3 - Набавке 2 и 10)

15. У конкурсној документацији није наведено место испоруке и уградње реквизита за дечја игралишта, што није у складу са чланом 2 став 1 тачка 2) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки, а у вези са чланом 93 став 4 Закона о јавним набавкама; *(Прилог 3 - Набавка број 2)*
16. У поступку јавне набавке радова на инвестиционом одржавању зграде школе у конкурсној документацији код описа одређеног броја позиција у делу техничких спецификација (инсталација нових грејних тела и електроинсталације), Градска управа је користила називе који су упућивали на посебну марку произвођача, а да није праћено речима „или одговарајуће“, што није у складу са чланом 100 став 2 Закона о јавним набавкама; *(Прилог 3 - Набавка број 12)*
17. У седам поступака јавних набавки, наручилац у документацији о набавци није одредио резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке, што није у складу са чланом 133 став 8 Закона о јавним набавкама и чланом 2 тачка 5) подтачка (4) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки; *(Прилог 3 - Набавке 2, 3, 4, 5, 6, 7 и 8)*
18. У поступцима набавки геодетских услуга и радова на успостављању функционалности водотока другог реда, (изузеће по основу члана 27 став 1), Градска управа у обрасцу структуре цене, није исказала потребне количине услуга и радова које набавља, а економски најповољнију понуду одредила је на основу збира јединичних цена, што није у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама којим је прописано да критеријум може бити цена, трошковна ефикасност или однос цене и квалитета; *(Прилог 3, тачка 5)*
19. У пет поступака јавних набавки Градска управа није преузела средства обезбеђења у складу са закљученим уговором и документацијом о набавци и то: 1) у јавној набавци радова на реконструкцији семафорске сигнализације није захтевала од понуђача да достави другу банкарску гаранцију за добро извршење посла након што је постојећој истекао рок важења и није преузела банкарску гаранцију за отклањање грешака у гарантном року приликом примопредаје радова; 2) у јавној набавци услуга пројектовања након истека рока важности банкарске гаранција за добро извршење посла није захтевала од понуђача да достави другу са роком важења најмање 30 дана дужим од рока за завршетак радова; 3) у јавној набавци радова на санирању земљишта, преузела је банкарску гаранцију за отклањање грешака у гарантном року са 40 дана закашњења; 4) у јавној набавци радова на уређењу дечијег игралишта у Спомен парку, за меницу за извршење уговорене обавезе није захтевала продужење рока важности и 5) у јавној набавци радова на летњем одржавању путева преузела је банкарску гаранцију за добро извршење посла са осам дана закашњења; *(Прилог 3 - Набавке 1, 4, 5, 7 и 11)*
20. За уговор о јавној набавци који је закључен 2. августа 2022. године, обавештење о додели уговора послато је на објављивање 6. септембра 2022. године, односно са закашњењем од пет дана, што није у складу са чланом 109 став 1 Закона о јавним набавкама; *(Прилог 3 - Набавка број 11)*
21. Град Зајечар у 2021. и 2022. години није у потпуности објавио податке о набавкама из члана 27 став 1 Закона о јавним набавкама на Порталу јавних набавки, док за набавке из чл. 11-21 истог закона није успоставио евиденцију о вредности и врсти јавних набавки по сваком основу за изузеће посебно и није објавио податке на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 181 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама; *(Прилог 3, тачка 4)*
22. Градска управа и Градоначелник су у 2021. и 2022. години закључили најмање 14 уговора за набавку добара, услуга и радова без претходно спроведеног поступка јавне набавке укупне уговорене вредности од најмање 12,43 милиона динара без ПДВ, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона прописани чл. 11-21 и чланом 27 став 1 Закона о јавним набавкама; *(Прилог 3, тачка 5)*

23. Град Зајечар није у потпуности успоставио систем финансијског управљања и контроле, и то: 1) није усвојио регистар ризика на начин утврђен прописима којима се уређује буџетски систем и интерна финансијска контрола у јавном сектору и није успоставио писане политике и процедуре, као и њихову примену, ради пружања разумног уверавања да су ризици који утичу на постизање циљева ограничени на прихватљив ниво, 2) није у потпуности вршена формална, суштинска и рачунска контрола приликом пријема и плаћања рачуна, тако су примљени као исправни, рачуни који су садржали одредбу да ПДВ није обрачунат у складу са чланом 10 ст. 2 и 3 Закона о порезу на додату вредност, иако се није радило о промету добара и услуга из области грађевинарства; 3) примљени рачуни нису књижени истог или наредног дана од дана пријема; 4) није извршен попис испоручених реквизита за дечија игралишта, који нису уграђени, на посебним пописним листама као добра која се у време пописа налазе код других правних субјеката; 5) није у потпуности извршено евидентирање обавеза према добављачима насталих у текућој години, а које захтевају исплату у наредној години; 6) расходи настали по основу исплате плата, додатака и социјалних доприноса на терет послодавца за главног урбанисту и помоћнике градоначелника планирани су и извршени са неодговарајућих организационих класификација и 7) Град Зајечар није одредио управљача пута у складу са одредбама Закона о путевима. *(Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија)*

## 2. Резиме препорука

### ПРИОРИТЕТ 1

1. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да директни корисници буџетских средстава Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градско правобранилаштво, као јавни наручиоци, посебним актом уреде начин планирања, спровођења поступака јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга; *(Препорука број 2)*
2. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да измене плана јавних набавки објављују у року од десет дана од дана доношења; *(Препорука број 3)*
3. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да спроведу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке и документују све радње у поступку одређивања процењене вредности јавне набавке пре сачињавања плана јавних набавки и пре покретања поступка јавне набавке; *(Препорука број 4)*
4. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да сви органи Града Зајечара, као јавни наручиоци донесу план набавки на које се закон не примењује и план набавки друштвених и других посебних услуга и у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања, спровођења поступака и извршења уговора о јавној набавци; *(Препорука број 5)*
5. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да увећање коефицијента по основу руковођења утврђују руководиоцима унутрашњих организационих јединица у складу са прописима; *(Препорука број 22)*
6. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да општим актом утврде висину вредности поклона, односно новчане честитке за Нову годину, деци запослених. *(Препорука број 23)*

### ПРИОРИТЕТ 2

7. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да критеријуме за избор привредног субјекта у делу који се односи на стручни капацитет одређују тако да омогуће учешће у

- поступку јавне набавке оних привредних субјеката који имају ангажована лица по другом основу у складу са Законом о раду, како би обезбедили конкуренцију и једнак положај свих привредних субјеката; *(Препорука број 6)*
8. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да критеријуме за избор привредног субјекта, у делу који се односи на технички капацитет, одређују на начин да буду у логичкој вези и сразмерни предмету набавке, имајући у виду обим, природу, сложеност јавне набавке, као и да омогуће што је могуће већу конкуренцију; *(Препорука број 7)*
  9. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да у оквиру критеријума за избор привредног субјекта одреде одговарајући начин доказивања за осигурање од професионалне одговорности, односно, да полисе осигурања имају важеће најмање колико траје рок за испуњење обавезе понуђача која је предмет обезбеђења; *(Препорука број 8)*
  10. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да приликом одређивања критеријума за избор привредног субјекта одреде и одговарајуће начине њиховог доказивања; *(Препорука број 9)*
  11. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да у документацији о набавци одреде финансијски и економски капацитет за период од највише три последње финансијске године; *(Препорука број 10)*
  12. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да: 1) пре доношења одлуке о додели уговора, у случају када је то потребно, позову понуђача да допуни или појасни доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, поштујући начела једнакости и транспарентности и 2) позову понуђача да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта ако не поседују важеће релевантне доказе; *(Препорука број 11.1 и 11.2)*
  13. Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара да: 1) процењену вредност јавне набавке одређују тако да буде објективна и валидна у време покретања поступка и 2) процењена вредност у случају јавне набавке добара чија се набавка периодично понавља буде заснована на укупној стварној вредности свих уговора истог предмета набавке који су додељени у претходних 12 месеци или током претходне године, која је прилагођена променама у количини и вредности које би настале у наредних 12 месеци; *(Препорука број 12)*
  14. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да обезбеде да подаци садржани у конкурсној документацији и подаци наведени у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив буду усаглашени, односно, да не буду у супротности; *(Препорука број 13)*
  15. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да конкурсну документацију сачињавају у складу са законским прописима и подзаконским актима, а нарочито да одреде место испоруке предмета набавке; *(Препорука број 14)*
  16. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да техничке спецификације као део конкурсних документација сачињавају тако да у случају када се предмет набавке не може описати довољно прецизно и разумљиво, упућивање на посебну марку или произвођача добара, буде праћено речима „или одговарајуће“; *(Препорука број 15)*
  17. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да у документацији о набавци одреде резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке. *(Препорука број 16)*
  18. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да: 1) у поступцима јавних набавки одреде количине које набављају и 2) користе критеријум за доделу уговора у складу са Законом о јавним набавкама; *(Препорука број 20)*
  19. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да средства обезбеђења преузимају у складу са закљученим уговором, односно да уговор о јавној набавци извршавају у складу

са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом; *(Препорука број 17)*

20. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да обавештења о додели уговора пошаљу на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци; *(Препорука број 18)*
21. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да: 1) успоставе потпуну и свеобухватну евиденцију о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11-21 Закона о јавним набавкама, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и за јавне набавке из члана 27 став 1 овог закона и 2) на основу тако успостављене евиденције објаве податке на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на својој интернет страници. *(Препорука број 19)*
22. Препоручујемо одговорним лицима Града Зајечара да предмет јавне набавке одређују тако да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину, односно, да не врше поделу предмета јавне набавке на више набавки са циљем избегавања примене Закона о јавним набавкама; *(Препорука број 21)*
23. Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да успоставе адекватан систем финансијског управљања и контроле и то: 1) донесу регистар ризика и успоставе контролне активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво; 2) врше формалну, суштинску и рачунску контролу примљених рачуна; 3) примљене рачуне књиже у складу са одредбама Уредбе о буџетском рачуноводству; 4) врше попис имовине које се у тренутку пописа налази код других правних субјеката у складу са прописима; 5) евидентирају обавезе према добављачима настале у текућој години, а које захтевају исплату у наредној години у складу са прописима; 6) расходе на име плата, додатака и социјалних доприноса на терет послодавца за главног урбанисту и помоћнике председника планирају и извршавају на одговарајућим организационим класификацијама и 7) да одреде управљача општинских путева, улица и некатегорисаних путева у складу са одредбама Закона о путевима. *(Препорука број 1).*

### III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Град Зајечар је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис неправилности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио неправилности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене неправилности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Град Зајечар је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Предузете мере у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За неправилности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Град Зајечар обавезан је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;

2. За неправилности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, Град Зајечар обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене неправилности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности, сматра се да постоји тежи

облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**  
**Државна ревизорска институција**  
**Макензијева 41**  
**11000 Београд, Србија**  
**15. децембар 2023. године**

## IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2023. годину, Закључка број 400-937/2023-04/1 од 4. маја 2023. године и Закључка о допуни Закључка број 400-937/2023-04/10 од 26. јула 2023. године.

### 1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Града Зајечара, улица Трг ослобођења број 1, Зајечар, која се односи на: 1) јавне набавке и 2) расходе за запослене.

### 2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије:

- *Јавне набавке код директних корисника буџетских средстава у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године;*

- *Расходи за запослене код директних корисника буџетских средстава у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2022. године.*

### 3. Информације о субјекту ревизије

Град Зајечар се налази у централном делу Тимочке крајине и обухвата Зајечарску котлину, источни део Црноречке и северни део Књажевачке котлине, као и јужне делове Неготинске крајине. Територија града је омеђена: са севера обронцима планине Дели Јован, са истока и југоистока обронцима Старе планине, којом иде државна граница према Бугарској, на југу и југозападу Ласовачком планином, као и обронцима планине Тупижнице, а на западу Жевицом и обронцима Великог Крша. Површина града је 1.069 km<sup>2</sup> (око 15% површине Тимочке крајине).

Територију града чине 42 насељена места (подручја 43 катастарске општине) која су организована у 46 месних заједница. Према попису из 2022. године град Зајечар има 48.621 становника.

Град Зајечар је оснивач: Јавно - комуналног предузећа „Тимок - одржавање“, Јавно комунално - стамбеног предузећа „Зајечар“, Јавно - комуналног предузећа „Водовод“, Јавно - комуналног предузећа „Хигијена Зајечар“, Јавно - комуналног предузећа „Паркинг, пројектовање и назор“. Такође, град Зајечар је оснивач установа, које су индиректни корисници буџетских средстава: Предшколске установе „Ђулићи“, Установе Народно позориште Тимочке крајине - Центар за културу „Зоран Радмиловић“, Народног музеја „Зајечар“, Историјског архива „Тимочка крајина“, Матичне библиотеке „Светозар Марковић“, Туристичке организације Града Зајечара, Установе за дневни боравак деце и омладине ометене у развоју.

Основно образовање обавља се у 12 основних школа, четири средње школе и једну специјалну школу за основно и средње образовање.

Органи града су: Скупштина града, Градоначелник, Градско веће, Градска управа и Градско правобранилаштво. Скупштина града има 50 одборника. Извршни органи града су Градоначелник и Градско веће. Градоначелник има три помоћника и то у области буџета и финансија; у области омладине, спорта и сарадње са верским заједницама и у области управљања пројектима и контроле јавних набавки.

Градско веће има 9 чланова. Градска управа образована је као јединствени орган чијим радом руководи Начелник, који има заменика. У Градској управи образоване су унутрашње организационе јединице за вршење сродних послова и то: Одељење за опште, заједничке и нормативно-правне послове; Одељење за обједињене јавне набавке и локални економски развој; Одељење за привреду и друштвене делатности; Одељење за урбанизам, грађевинске и комунално - стамбене послове; Одељење за комуналну милицију и инспекцијске послове; Одељење за финансије и Одељење за локалну пореску администрацију.



Седиште Града је у Зајечару, улица Трг ослобођења број 1. Матични број града је 07189923. Порески идентификациони број је 101757838, а рачун за извршење буџета 840-155640-69.

У току 2016. године Државна ревизорска институција извршила је ревизију консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Града Зајечара за 2015. годину, о чему је сачињен Извештај, број: 400-933/2016-04 од 12. децембра 2016. године.

Државна ревизорска институција извршила је ревизију консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета Града Зајечара за 2019. годину и сачинила Извештај, број: 400-2671/2019-04/26 од 17. августа 2020. године.

Ревизију консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета Града Зајечара за 2021. и 2022. годину обавио је Институт за јавне финансије и рачуноводство д.о.о. Ниш.

#### **4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима**

У складу са ISSAI 4000 – Стандард за ревизију правилности пословања и са усвојеним приступом у Државној ревизорској институцији прибавили смо довољно адекватних и поузданих доказа за давање закључка да ли је предмет ревизије у складу, по свим материјално значајним питањима са применљивим критеријумима.

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са спровођењем поступака јавних набавки и дотације невладиним организацијама, извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе. Ови поступци укључују и процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима.

На основу процене ризика утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу који се односи на јавне набавке и расходе за запослене Града Зајечара код свих директних корисника буџетских средстава.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

#### **5. Критеријуми**

- Закон о буџетском систему<sup>3</sup>;
- Закон о јавним набавкама<sup>4</sup>;
- Закон о буџету Републике Србије за 2022. годину<sup>5</sup>;
- Закон о раду<sup>6</sup>;
- Закон о локалној самоуправи<sup>7</sup>;
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалних самоуправи<sup>8</sup>;
- Закон о платама у државним органима и јавним службама<sup>9</sup>;
- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање<sup>10</sup>;

<sup>3</sup> „Службени гласник РС”, бр. 54 од 17. јула 2009, 73 од 12. октобра 2010, 101 од 29. децембра 2010, 101 од 30. децембра 2011, 93 од 28. септембра 2012, 62 од 16. јула 2013, 63 од 19. јула 2013 - исправка, 108 од 6. децембра 2013, 142 од 25. децембра 2014, 68 од 4. августа 2015 - др. закон, 103 од 14. децембра 2015, 99 од 12. децембра 2016, 113 од 17. децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018, 31 од 29. априла 2019, 72 од 7. октобра 2019, 149 од 11. децембра 2020, 118 од 9. децембра 2021, 118 од 9. децембра 2021 - др. закон;

<sup>4</sup> „Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15 и „Службени гласник РС”, број 91/19;

<sup>5</sup> „Службени гласник РС”, бр. 149 од 11. децембра 2020, 40 од 22. априла 2021, 100 од 26. октобра 2021. године;

<sup>6</sup> „Службени гласник РС” бр. 24 од 15. марта 2005, 61 од 18. јула 2005, 54 од 17. јула 2009, 32 од 8. априла 2013, 75 од 21. јула 2014, 13 од 24. фебруара 2017 - УС, 113 од 17. децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018 - Аутентично тумачење;

<sup>7</sup> „Службени гласник РС”, бр. 129 од 29. децембра 2007, 83 од 5. августа 2014 - др. закон, 101 од 16. децембра 2016 - др. закон, 47 од 20. јуна 2018, 111 од 25. новембра 2021 - др. закон;

<sup>8</sup> „Службени гласник РС”, бр. 21 од 4. марта 2016, 113 од 17. децембра 2017, 113 од 17. децембра 2017 - др. закон, 95 од 8. децембра 2018, 114 од 30. новембра 2021. године;

<sup>9</sup> „Службени гласник РС”, бр. 34 од 18. јуна 2001, 62 од 19. јула 2006 - др. закон, 116 од 22. децембра 2008 - др. закони, 92 од 7. децембра 2010, 11, 99 од 27. децембра 2011 - др. закон, 10 од 30. јануара 2013, 55 од 25. јуна 2013, 99 од 11. септембра 2014, 21 од 4. марта 2016 - др. закон, 113 од 17. децембра 2017 - др. закон, 113 од 17. децембра 2017 - др. закон;

<sup>10</sup> „Службени гласник РС”, бр. 84 од 24. јула 2004, 61 од 18. јула 2005, 62 од 19. јула 2006, 5 од 22. јануара 2009, 52 од 15. јула 2011, 101 од 30. децембра 2011, 47 од 29. маја 2013, 108 од 6. децембра 2013, 57 од 30. маја 2014, 68 од 3. јула 2014 - др. закон, 112 од 30. децембра 2015, 113 од 17. децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018, 86 од 6. децембра 2019, 153 од 21. децембра 2020, 44 од 29. априла 2021, 118 од 9. децембра 2021. године;

- Закон о порезу на доходак грађана<sup>11</sup>;
- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање<sup>12</sup>;
- Уредба о буџетском рачуноводству<sup>13</sup>;
- Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима<sup>14</sup>;
- Уредба о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника<sup>15</sup>;
- Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново радно запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава<sup>16</sup>;
- Посебан колективни уговор за запослене у јединицама локалне самоуправе<sup>17</sup>;
- Одлука о буџету локалне самоуправе и
- Интерна акта субјекта ревизије.

Критеријуми на основу којих се извршило оцењивање предмета ревизије су:

- Да ли су јавне набавке планиране, спроведене и закључени уговори у складу са Законом о јавним набавкама и одговарајућим подзаконским и интерним актима?
- Да ли су јавне набавке извршене у складу са закљученим уговорима?
- Да ли је евидентирање и извештавање о набавкама извршено у складу са прописима?
- Да ли постоје набавке добара, услуга или радова за које није спроведен поступак у складу са Законом о јавним набавкама, а за које није прописано изузеће?
- Да ли је маса средстава за плате планирана у складу са прописима?
- Да ли је број запослених на неодређено и одређено време у складу са прописима?
- Да ли су обрачун и исплата плата, додатака и накнада запослених и социјалних доприноса на терет послодавца вршени у складу са законским прописима?
- Да ли су обрачун и исплата накнаде у натури вршени у складу са прописима?
- Да ли су обрачун и исплата социјалних давања запосленима вршени у складу са прописима?
- Да ли су обрачун и исплата накнада трошкова за запослене вршени у складу са прописима?
- Да ли су обрачун и исплата награда запосленима и осталих посебних расхода вршени у складу са прописима?

## 6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа који уређују јавне набавке и обрачун и исплату плата, накнада плата и осталих расхода за запослене,
- анализу интерних аката Града Зајечара којима су уређене јавне набавке и обрачун и исплата расхода за запослене,

<sup>11</sup> „Службени гласник РС”, бр. 24 од 12. априла 2001, 80 од 26. новембра 2002, 80 од 26. новембра 2002 - др. закон, 135 од 21. децембра 2004, 62 од 19. јула 2006, 65 од 28. јула 2006 - исправка, 31 од 30. априла 2009, 44 од 9. јуна 2009, 18 од 26. марта 2010, 50 од 8. јула 2011, 91 од 2. децембра 2011 - УС, 93 од 28. септембра 2012, 114 од 4. децембра 2012 - УС, 47 од 29. маја 2013, 48 од 31. маја 2013 - исправка, 108 од 6. децембра 2013, 57 од 30. маја 2014, 68 од 3. јула 2014 - др. закон, 112 од 30. децембра 2015, 113 од 17. децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018, 86 од 6. децембра 2019, 153 од 21. децембра 2020, 44 од 29. априла 2021, 118 од 9. децембра 2021. године;

<sup>12</sup> „Службени гласник РС”, бр. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012 - усклађени дин. изн., 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн., 153/2020, 6/2021 - усклађени дин. изн., 44/2021, 118/2021, 10/2022 - усклађени дин. изн., 138/2022 и 6/2023 - усклађени дин. изн.;

<sup>13</sup> „Службени гласник РС”, бр. 125/2003, 12/2006 и 27/2020;

<sup>14</sup> „Службени гласник РС”, бр. 44/2001, 15/2002 - др. уредба\*, 30/2002, 32/2002 - испр., 69/2002, 78/2002, 61/2003, 121/2003, 130/2003, 67/2004, 120/2004, 5/2005, 26/2005, 81/2005, 105/2005, 109/2005, 27/2006, 32/2006, 58/2006, 82/2006, 106/2006, 10/2007, 40/2007, 60/2007, 91/2007, 106/2007, 7/2008, 9/2008, 24/2008, 26/2008, 31/2008, 44/2008, 54/2008, 108/2008, 113/2008, 79/2009, 25/2010, 91/2010, 20/2011, 65/2011, 100/2011, 11/2012, 124/2012, 8/2013, 4/2014, 58/2014, 113/2017 - др. закон и 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон, 157/2020 - др. закон, 19/2021, 48/2021, 123/2021 - др. закон и 73/2023;

<sup>15</sup> „Службени гласник РС”, бр. 98/2007 - пречишћен текст, 84/2014, 84/2015 и 74/2021;

<sup>16</sup> „Службени гласник РС”, бр. 159/2020;

<sup>17</sup> „Службени гласник РС”, бр. 38/2019, 55/2020, 51/2022 и 44/2023;

- испитивање активности, одлука Града Зајечара у вези са јавним набавкама и обрачуном и исплатом расхода за запослене и
- интервјуисање одговорних лица Града Зајечара.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије састали смо се са руководиоцима Града Зајечара како бисмо их упознали са прелиминарним налазима и закључцима ревизије, потврдили тачност чињеница и добили одговоре и коментаре одговорних лица.

#### **7. Стандарди ревизије примењени у ревизији**

Ревизија је извршена у складу са ИССАИ 100 „Фундаментални принципи ревизије јавног сектора“, ИССАИ 400 „Фундаментални принципи ревизије правилности пословања“ и ИССАИ 4000 „Стандард за ревизију правилности пословања“.

## V ПРИЛОЗИ

### Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија

На основу одредби члана 80. Закона о буџетском систему, систем интерних контрола обухвата: финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава, интерну ревизију и хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија - Централна јединица за хармонизацију.

#### 1.1. Финансијско управљање и контрола

Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору<sup>18</sup> прописани су заједнички критеријуми и стандарди за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава.

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира корисник јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин. Систем финансијског управљања и контроле обухвата све организационе јединице, процесе, активности, програме и пројекте у оквиру корисника јавних средстава и организује се као систем процедура и одговорности свих лица у организацији.

Финансијско управљање и контрола обухваћени су кроз међусобно повезане елементе: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информације и комуникације и праћење и процену система.

Град Зајечар је 4. априла 2023. године, електронским путем доставио Министарству финансија, Извештај о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле за 2022. годину<sup>19</sup>, у складу са чланом 19. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

##### 1) Контролно окружење

Контролно окружење обухвата следеће принципе: лични и професионални интегритет и етичке вредности руководства и запослених код корисника јавних средстава; вршење надзора над развојем и учинком интерне контроле од стране управљачке структуре; успостављање структура и линија извештавања, као и система надлежности одговорности у остваривању циљева од стране руководства; посвећеност привлачењу, развоју и задржавању стручних појединаца и одговорност запослених за реализацију својих задужења у погледу интерних контрола ради остваривања циљева корисника јавних средстава. Град Зајечар донео је Етички кодекс понашања функционера локалне самоуправе у Зајечару<sup>20</sup> и Кодекс понашања службеника и намештеника града Зајечара<sup>21</sup>.

Испитивање контролног окружења у циљу процењивања личног и професионалног интегритета руководства општине и запослених и њиховог става према интерним контролама извршили смо помоћу ревизије донетих општих аката и њихове примене, путем упитника и путем интервјуа.

<sup>18</sup> „Службени гласник РС“, број 89/2019;

<sup>19</sup> ГИ-ФУК2022;

<sup>20</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 39/2016;

<sup>21</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 2/2018;

Утврђено је да су органи Града Зајечара радећи на креирању интерног контролног окружења донели низ интерних аката, па су поред Статута Града Зајечара<sup>22</sup>, Пословника Скупштине Града Зајечара<sup>23</sup>, Одлуке о Градској управи Града Зајечара<sup>24</sup>, донели и следеће:

*Одлуке:* Одлуку о накнадама одборника, чланова Градског већа и чланова радних тела Скупштине града и Градског већа<sup>25</sup>; Одлуку о начину објављивања одлука и других општих аката органа Града Зајечара<sup>26</sup>; Одлуку о Градском већу града Зајечара<sup>27</sup>; Одлуку о месним заједницама<sup>28</sup>; Одлуку о надлежностима у поступку прибављања и располагања стварима у јавној својини града Зајечара;<sup>29</sup> Одлуку о одређивању носиоца права коришћења на стварима у јавној својини града Зајечара<sup>30</sup>; Одлуку о локалним и некатегорисаним путевима<sup>31</sup>, као и друге одлуке неопходне за рад органа Града Зајечара.

*Стратегије и акциони планови:* Локални антикорупцијски план града Зајечара за период 2019 - 2022; Локални акциони план за младе у граду Зајечару за период 2018-2022; Локални акциони план за унапређење положаја жена и родне равноправности града Зајечара за период 2021-2024. године<sup>32</sup>; План поступног увођења родно одговорног буџетирања у поступку припреме и доношења буџета града Зајечара за 2022. годину<sup>33</sup> и План управљања ризицима од повреде принципа родне равноправности.<sup>34</sup>

*Правилници:* Правилник о организацији и систематизацији радних места у Градској управи, Правобранилаштву града Зајечара, Буџетској инспекцији и Служби за интерну ревизију града Зајечара<sup>35</sup>; Правилник о звањима, занимањима и платама запослених у Градској управи града Зајечара<sup>36</sup>; Правилник о коефицијентима за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених лица<sup>37</sup>; Правилник о рачуноводственим политикама<sup>38</sup>; Правилник о начину коришћења средстава са подрачуна, односно других рачуна консолидованог рачуна трезора града Зајечара<sup>39</sup>, Правилник о раду трезора града Зајечара<sup>40</sup>.

*Упутства:* Упутство о раду трезора<sup>41</sup>.

## 2) Управљање ризицима

Управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу утицати на остварење циљева корисника јавних средстава, обезбеђујући разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору<sup>42</sup>, прописује у члану 7 обавезу корисника јавних средстава да усвоје стратегију управљања ризиком која се ажурира сваке три године као и у случају да се контролно окружење значајније измени. Управљање ризицима обухвата следеће принципе: корисник јавних средстава утврђује циљеве на начин који је довољно јасан да би се омогућила идентификација и процена ризика који се односе на те циљеве; анализу ризика у оквиру корисника јавних средстава као основ за одлучивање о начину управљања ризицима; процену ризика од могућности преваре; идентификовање и

<sup>22</sup> „Службени лист Града Зајечара“, бр. 4/2019 и 67/2021;

<sup>23</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 8/2019;

<sup>24</sup> „Службени лист Града Зајечара“, бр. 51/2014, 9/2016, 34/2016, 36/2017, 24/2018, 46/2018, 4/2019, 8/2019 и 66/2020

<sup>25</sup> Службени лист Града Зајечара“, бр. 3/2008, 7/2008 и 43/2017;

<sup>26</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 46/2013;

<sup>27</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 8/2019;

<sup>28</sup> „Службени лист Града Зајечара“, бр. 8/2019, 22/2019 и 67/2021;

<sup>29</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 16/2014;

<sup>30</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 36/2017;

<sup>31</sup> „Службени лист Града Зајечара“, бр. 15/2014, 23/2014 – др. одлука, 35/2014, 38/2014, 9/2017 – др. одлука и 10/2020

<sup>32</sup> Број: 02-177/2021 од 16. септембар 2021. године;

<sup>33</sup> Број: IV/06 број 400-12 од 31. март 2021. године;

<sup>34</sup> Број: 115-1 од 27. децембра 2022. године;

<sup>35</sup> „Службени лист Града Зајечара“, бр. 34/2022, 35/2022 и 16/2023;

<sup>36</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 15/2016;

<sup>37</sup> „Службени лист Града Зајечара“, бр. 32/2013, 6/2014, 22/2014, 2/2015, 5/2015, 7/2015 – испр., 8/2015, 48/2015, 35/2016 и 1/2019;

<sup>38</sup> Број: 400-66/2016 од 28. новембар 2016. године;

<sup>39</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 2/2014;

<sup>40</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 9/2012;

<sup>41</sup> „Службени лист Града Зајечара“, број 37/2016;

<sup>42</sup> „Службени гласник РС“, број 89/2019;

анализу промена у оквиру корисника јавних средстава које би могле значајније утицати на систем интерне контроле.

Начелник Градске управе града Зајечара донео је 25. фебруара 2020. године Стратегију за управљање ризиком и процену ризика у Градској управи града Зајечара<sup>43</sup> у којој је наведено да се стратегијом ажурирају врсте ризика, врши идентификација нових ризика и мерење ризика. Пријављивање ризика, мерење ризика и третирање ризика обавезујуће је за руководећа и извршилачка радна места у Градској управи града Зајечара. Стратегијом су идентификовани специфични ризици које су пријавили непосредни извршиоци у оквиру листа пословних процеса и активности. Саставни део Стратегије за управљање ризиком је образац Регистар ризика у који се уносе подаци о идентификацији ризика, анализи ризика, одговори на ризик и праћење ризика. Према подацима из Годишњег извештаја о систему финансијског управљања и контроле за 2022. годину у тачки 3. Организационо успостављање система финансијског управљања и контроле у делу 3.10, према попуњеном упитнику, Градска управа града Зајечара нема Регистар ризика.

У писаном образложењу Начелника градске управе града Зајечара<sup>44</sup> наводи се да је саставни део Стратегије управљања ризиком и образац Регистар ризика, који формално постоји, али без унетих података, јер није било пријављених ризика од стране непосредних извршилаца.

### **3) Контролне активности**

Контролне активности су писане политике и процедуре и њихова примена, а успостављају се ради пружања разумног уверавања да су ризици који утичу на постизање циљева ограничени на прихватљив ниво.

Контролне активности обухватају следеће принципе: одабир и развој контролних активности за свођење ризика на прихватљив ниво; одабир и развој општих контролних активности информационо-технолошких технологија у пословним информационо-системима да би се подстакло остваривање циљева и спровођење контролних активности кроз политике којима су дефинисана очекивања, као и кроз процедуре у којима се те политике реализују. Контролне активности које служе за спровођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

### **4) Информације и комуникације**

Информације и комуникације обухватају следеће принципе: прибављање, креирање и употребу релевантних и квалитетних информација како би се подстакло функционисање интерних контрола; интерну размену информација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу и комуникацију са екстерним странама о питањима која утичу на функционисање компоненти интерне контроле.

Град Зајечар врши информисање јавности преко своје интернет странице, Информатора о раду и пружања информација од јавног значаја тражиоцима, као и путем електронских и штампаних медија и путем електронских портала.

На званичном сајту Града Зајечара, адреса <http://www.zajecar.info/>; информације су подељене у неколико категорија и тичу се функционисања и надлежности градских служби.

Рачуноводствени систем представља основну претпоставку за ефикасно функционисање система рачуноводственог информисања. Њега чине запослени, сви предвиђени поступци, технички уређаји и успостављене евиденције за стварање рачуноводствених информација, као и пренос информација до доносиоца одлука, корисника услуга и шире јавности.

У рачуноводству Града Зајечара у 2022. години коришћен је рачуноводствени софтвер Трезор – Саветник Завода за унапређење пословања, Београд и то за, припрему буџета, финансијско рачуноводство, ликвидатуру, систем обрачуна и исплате плата и накнада запослених и помоћне књиге основних средстава. Локална пореска администрација користи софтвер „Института Михајло Пупин“, Београд.

<sup>43</sup> Број: 016-8/2020;

<sup>44</sup> IV бр.037-83 од 7. септембра 2023. године;

Градска управа града Зајечара организована је као јединствен орган, а за обављање послова из своје надлежности има образоване следеће организационе јединице и то: Одељење за опште, заједничке и нормативно-правне послове; Одељење за обједињене јавне набавке и локални економски развој; Одељење за привреду и друштвене делатности; Одељење за урбанизам, грађевинске и комунално - стамбене послове; Одељење за комуналну милицију и инспекцијске послове; Одељење за финансије и Одељење за локалну пореску администрацију.

#### **5) Праћење и процена система**

Праћење и процена система обухвата увођење система за надгледање, са циљем да се процени квалитет пословања током одређеног периода и да се утврди да ли систем финансијског управљања и контроле адекватно функционише. Праћење и процена система обавља се текућим увидом од стране запослених, самопроцењивањем које спроводе руководиоци и активностима интерне ревизије.

У току 2016. године Државна ревизорска институција извршила је ревизију консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања Града Зајечара за 2015. годину, о чему је сачињен Извештај, број: 400-933/2016-04 од 12. децембра 2016. године.

Државна ревизорска институција извршила је ревизију консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета Града Зајечара за 2019. годину и сачинила Извештај, број: 400-2671/2019-04/26 од 17. августа 2020. године.

#### **Откривене неправилности:**

- Град Зајечар није усвојио регистар ризика на начин утврђен прописима којима се уређује буџетски систем и интерна финансијска контрола у јавном сектору и није успоставио писане политике и процедуре, као и њихову примену, ради пружања разумног уверавања да су ризици који утичу на постизање циљева ограничени на прихватљив ниво, што није у складу са чланом 8 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.
- Градска управа није у потпуности вршила формалну, суштинску и рачунску контролу приликом пријема и плаћања рачуна. Тако је прихватила, као исправне, достављене рачуне који су садржали одредбу да ПДВ није обрачунат у складу са чланом 10 ст. 2 и 3 Закона о порезу на додату вредност<sup>45</sup> иако се није радило о промету добара и услуга из области грађевинарства, односно Градска управа није могла бити порески дужник. Шире описано код јавне набавке број 2;
- Градска управа примљене рачуне није књижила истог или наредног дана од дана њиховог пријема, тако да је поступала на начин који није у складу са чланом 16 став 9 Уредбе о буџетском рачуноводству, којим је прописано да се рачуноводствене исправе књиже истог дана, а најкасније наредног дана од дана добијања рачуноводствене исправе. Шире описано код јавне набавке број 2;
- Градска управа није извршила попис испоручених реквизита за дечија игралишта, који нису уграђени, на посебним пописним листама као добра која се у време пописа налазе код других правних субјеката на дан 31. децембар 2021. године и 31. децембар 2022. године, што је била дужна да учини у складу са чланом 10 став 1 тачка 5) Правилника о начину и роковима вршења пописа имовине и обавеза корисника буџетских средстава Републике Србије и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем<sup>46</sup>. Шире описано код јавне набавке број 2;
- Градска управа није у потпуности извршила евидентирање обавеза према добављачима насталих у текућој години, а која захтевају исплату у наредној години (рачуни који се односе месец децембар текуће године, плаћени у наредној години), што није у складу са чланом 4 став 3 тачка 4а) Правилника о начину припреме, састављања и подношења

<sup>45</sup> „Службени гласник РС“ бр. 84/2004, 86/2004 - исправка, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 68/2014 - др. закон, 142/2014, 83/2015, 108/2016, 113/2017, 30/2018, 72/2019 и 153/2020;

<sup>46</sup> „Службени гласник РС, број 33/2015 и 101/2018;

финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова<sup>47</sup>. Шире описано код јавне набавке број 8;

- Расходи настали по основу исплате плата, додатака и социјалних доприноса на терет послодавца за главног урбанисту и помоћнике градоначелника планирани су и извршени са неодговарајућих организационих класификација, што није у складу са чланом 29 Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 51а став 3 Закона о планирању и изградњи и чланом 58 Закона о локалној самоуправи. Шире описано у Прилогу 4. Тачка 3.4;
- За делатност управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, који нису део државног пута I и II реда, Град Зајечар није одредио управљача јавног пута, што није у складу са чланом 10 став 4 Закона о путевима<sup>48</sup>. Шире описано код јавне набавке број 11.

### Препорука број 1

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да успоставе адекватан систем финансијског управљања и контроле и то: 1) донесу регистар ризика и успоставе контролне активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво; 2) врше формалну, суштинску и рачунску контролу примљених рачуна; 3) примљене рачуне књиже у складу са одредбама Уредбе о буџетском рачуноводству; 4) врше попис имовине која се у тренутку пописа налази код других правних субјеката у складу са прописима; 5) евидентирају обавезе према добављачима настале у текућој години, а које захтевају исплату у наредној години у складу са прописима; 6) расходе на име плата, додатака и социјалних доприноса на терет послодавца за главног урбанисту и помоћнике председника планирају и извршавају на одговарајућим организационим класификацијама и 7) да одреде управљача путева, улица и некатегорисаних путева у складу са одредбама Закона о путевима.

### 1.2. Интерна ревизија

Град Зајечар је успоставио интерну ревизију, у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему и чланом 6 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору<sup>49</sup>, који прописују обавезу Града да успостави посебну функционално независну организациону јединицу за интерну ревизију.

Градоначелник града Зајечара и интерни ревизор потписали су 10. септембра 2021. године Повељу интерне ревизије<sup>50</sup>, Стратешки план рада службе за интерну ревизију за период 2023-2025. године донет је 30. децембра 2022. године<sup>51</sup>. Годишњи план рада службе интерне ревизије Града Зајечара за 2022. годину донет је 24. новембра 2021. године.<sup>52</sup>

Према годишњем плану рада службе за интерну ревизију Града Зајечара за 2022. годину планирано је спровођење ревизије трошкова путовања у 2021. години код Туристичке организације Града Зајечара, као и две менторске ревизије у зависности од одлуке ментора којег одређује Централна јединица за хармонизацију.

### Прилог 2 - Предузете мере у поступку ревизије

Одговорна лица Града Зајечара су у току поступка ревизије делимично предузела мере и активности ради исправљања откривене неправилности:

„Директни корисници буџетских средстава Града Зајечара, као јавни наручиоци, нису посебним актом уредили начин планирања и спровођења поступака јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон

<sup>47</sup> „Службени гласник РС“, бр. 18/2015, 104/2018, 151/2020, 8/2021, 41/2021, 130/2021 и 17/2022;

<sup>48</sup> „Службени гласник РС“, бр. 41/2018 и 95/2018- др закон;

<sup>49</sup> „Службени гласник РС“, бр. 99/2011 и 106/2013;

<sup>50</sup> Број: 038-2/2021;

<sup>51</sup> II Број: 038-4/2022;

<sup>52</sup> II Број: 038-3/2021;



не примењује, као и набавки друштвених и других посебних потреба, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама.”

Градско веће Града Зајечара, усвојило је 22. августа 2023. године Правилник о ближем уређењу планирања и спровођења јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и посебних услуга и праћења извршења уговора о јавним набавкама и набавкама на које се закон не примењује<sup>53</sup>, за потребе Градске управе Града Зајечара (у даљем тексту: Градска управа).

### **Прилог 3 - Јавне набавке**

Ревизија која се односи на област јавних набавки обухватила је период пословања субјекта ревизије од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године.

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке уређена су Законом о јавним набавкама<sup>54</sup>, који је донет 2019. године и у примени је од 1. јула 2020. године.

Чланом 49 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Овај акт Наручилац је дужан да објави на својој интернет страници.

Градска управа, као орган који је у 2021. и 2022. години спроводио поступке јавних набавки, није донела посебан акт којим би ближе уредила начин планирања, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о јавним набавкама, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Поред Градске управе, остали органи Града Зајечара, као јавни наручиоци у смислу члана 3 Закона о јавним набавкама, такође, нису донели посебан акт којим би ближе уредили начин планирања, спровођења поступака јавних набавки, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга и нису донели планове јавних набавки као ни планове набавки које су изузете од примене закона.

Послови јавних набавки обављају се у Одељењу за обједињене јавне набавке и локални економски развој у оквиру Градске управе, у којем три запослена обављају послове везане за јавне набавке. У ревидираном периоду два запослена су имала сертификат службеника за јавне набавке, док је у току 2023. године и трећа запослена стекла сертификат службеника за јавне набавке.

#### **Откривена неправилност:**

Директни корисници буџетских средстава Града Зајечара, као јавни наручиоци, нису посебним актом уредили начин планирања и спровођења поступака јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних потреба, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

#### **Мера предузета у поступку ревизије**

У току поступка ревизије Градско веће града Зајечара, на седници одржаној 22. августа 2023. године, донело је Правилник о ближем уређењу планирања и спровођења јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и посебних услуга и праћења извршења уговора о јавним набавкама и набавкама на које се закон не примењује.<sup>55</sup> (у даљем тексту: Правилник). Како је наведено у члану 1 Правилник је донет за потребе јавног наручиоца Градске управе. Правилник је намењен свим организационим јединицама Градске

<sup>53</sup> Број: 404-296/2023;

<sup>54</sup> „Службени гласник РС“, број: 91/2019;

<sup>55</sup> Број: 404-296/2023;

управе и свим лицима која учествују у пословима планирања, спровођења поступака јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, као и лицима о организационим јединицама која прате извршење уговора.

### Препорука број 2

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да директни корисници буџетских средстава Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градско правобранилаштво, као јавни наручиоци, посебним актом уреде начин планирања, спровођења поступака јавних набавки и извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

## 1. Планирање јавних набавки

У поступку ревизије јавних набавки за 2021. и 2022. годину у Граду Зајечару ревидирали смо јавне набавке спроведене у Градској управи. Остали директни корисници буџетских средстава нису спроводили поступке јавних набавки. Градоначелник, као јавни наручилац и директни корисник буџетских средстава је у 2021. и 2022. години закључио неколико уговора у поступцима набавки које су изузете од примене закона, што је описано у тачки 4. Прилога 3 – Евидентирање и извештавање.

Начелник Градске управе донео је 21. јануара 2021. године план јавних набавки за 2021. годину за директног буџетског корисника Градску управу. До краја 2021. године извршено је пет измена плана јавних набавки. Преглед донетих и објављених планова јавних набавки Градске управе дат је у наредној табели.

Табела број 1: Донети и објављени планови јавних набавки у 2021. години

| Верзија плана  | Број    | Датум доношења | Датум објаве у 2021. години |
|----------------|---------|----------------|-----------------------------|
| План ЈН        | 404-12  | 21.1.2021.     | 23.1.2021.                  |
| Прва измена    | 404-120 | 25.3.2021.     | 26.3.2021.                  |
| Друга измена   | 404-226 | 19.8.2021.     | 20.8.2021.                  |
| Трећа измена   | 404-252 | 3.9.2021.      | 4.9.2021.                   |
| Четврта измена | 404-273 | 21.9.2021.     | 22.9.2021.                  |
| Пета измена    | 404-309 | 29.10.2021.    | 30.10.2021.                 |

Начелник Градске управе донео је 18. фебруара 2022. године план јавних набавки за 2022. годину за директног буџетског корисника Градску управу. До краја 2022. године извршено је девет измена плана јавних набавки. Преглед донетих и објављених планова јавних набавки Градске управе дат је у наредној табели.

Табела број 2: Донети и објављени планови јавних набавки у 2022. години

| Верзија плана  | Број    | Датум доношења | Датум објаве у 2022. години |
|----------------|---------|----------------|-----------------------------|
| План ЈН        | 404-42  | 18.2.2022.     | 19.2.2022.                  |
| Прва измена    | 404-124 | 20.4.2022.     | 21.4.2022.                  |
| Друга измена   | 404-161 | 26.5.2022.     | 27.5.2022.                  |
| Трећа измена   | 404-176 | 8.6.2022.      | 9.6.2022.                   |
| Четврта измена | 404-211 | 30.6.2022.     | 1.7.2022.                   |
| Пета измена    | 404-236 | 20.7.2022.     | 16.8.2022.                  |
| Шеста измена   | 404-332 | 3.10.2022.     | 4.10.2022.                  |
| Седма измена   | 404-337 | 7.10.2022.     | 8.10.2022.                  |
| Осма измена    | 404-362 | 21.10.2022.    | 22.10.2022.                 |
| Девета измена  | 404-390 | 4.11.2022.     | 5.11.2022.                  |

Пета измена Плана јавних набавки Градске управе донета је 20. јула 2022. године<sup>56</sup>. Измена је објављена на Порталу јавних набавки 18. августа 2022. године, односно 28 дана од дана доношења, што није у складу са чланом 88 став 3 Закона о јавним набавкама, којим је прописано да се план јавних набавки и све његове касније измене или допуне објављују на Порталу јавних набавки, као и на интернет страници наручиоца у року од десет дана од дана доношења.

Градска управа, као и остали директни корисници буџета Града Зајечара нису у 2021. и

<sup>56</sup> Решење Начелника градске управе, број 404-236;

2022. години донели план набавки изузетих од примене закона, као ни план набавки друштвених и других посебних услуга.

Чланом 29 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка.

Истраживање тржишта наручилац би требало да спроведе пре сачињавања плана јавних набавки, у циљу правилне примене поступка јавне набавке и како би потребе за добрима, услугама или радовима задовољио на адекватан начин поштујући начела јавних набавки. Пре покретања поступка јавне набавке наручилац би требало да потврди да је процењена вредност јавне набавке одређена у плану јавних набавки валидна.

У току поступка ревизије није нам презентована документација којом би се могло потврдити да је спроведено испитивање тржишта предмета јавне набавке приликом одређивања процењене вредности пре сачињавања плана јавних набавки, као и пре покретања поступка јавне набавке, када је требало проверити да ли је процењена вредност валидна.

У писаном изјашњењу начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој од 17. августа 2023. године<sup>57</sup> наводи се да су процењене вредности јавних набавки радова претежно утврђиване на основу предмера и предрачуна радова из пројектне документације, док је за добра и услуге процењена вредност јавне набавке у фази планирања утврђена на основу анализе цена из претходних уговора, као и на основу средстава одређених финансијским планом. У ревидираним поступцима јавних набавки добара, и то: реквизиата за дечија игралишта, контејнера и електричне енергије за јавну расвету нису документована истраживања тржишта.

Чланом 41 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

У поступку ревизије, на основу обављених интервјуа и увидом у расположиву документацију за узорковане поступке јавних набавки и набавки изузетих од примене закона, утврдили смо да нису у писаној форми евидентирани све радње током планирања, спровођења и извршења уговора о јавној набавци. Органи Града Зајечара, као јавни наручиоци, нису донели план набавки изузетих од примене закона, немају поуздану евиденцију о вредности закључених уговора у поступцима јавних набавки и немају документоване радње о праћењу извршења уговора о јавној набавци. Овоме доприноси и чињеница да органи града Зајечара нису донели интерна акта којима би ближе уредили начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица у вези са применом Закона о јавним набавкама.

#### **Откривене неправилности:**

- Градска управа је, пету измену плана јавних набавки (шеста верзија плана) за 2022. годину, објавила на Порталу јавних набавки 28 дана од дана доношења, што није у складу са чланом 88 став 3 Закона о јавним набавкама, којим је прописано да се план јавних набавки и све његове касније измене или допуне објављују на Порталу јавних набавки, као и на интернет страници наручиоца у року од десет дана од дана доношења;
- Градска управа није у потпуности документовала начин испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке како у фази планирања, тако и у време покретања поступка, што није у складу са чланом 29 став 1 Закона о јавним набавкама;
- Органи града Зајечара, као јавни наручиоци нису у писаној форми евидентирали и документовали све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци и то: 1) нису донели план набавки на које се закон не примењује и план

<sup>57</sup> Број: IV/02 бр. сл;

набавки друштвених и других посебних услуга; 2) нису обезбедили поуздану евиденцију о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки и 3) нису документовали радње и активности везане за извршење уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 41 став 1 Закона о јавним набавкама.

### Препорука број 3

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да измене плана јавних набавки објављују у року од десет дана од дана доношења.

### Препорука број 4

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да спроведу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке и документују све радње у поступку одређивања процењене вредности јавне набавке пре сачињавања плана јавних набавки и пре покретања поступка јавне набавке.

### Препорука број 5

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да сви органи града Зајечара, као јавни наручиоци, донесу план набавки на које се закон не примењује и план набавки друштвених и других посебних услуга и у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања, спровођења поступака и извршења уговора о јавној набавци.

## 2. Спровођење поступака јавних набавки у 2021. години

Укупна вредност уговора закључених у поступцима јавних набавки спроведених од стране Градске управе, на основу података достављених у току поступка ревизије износила је 238.251.224 динара без ПДВ.

Према подацима објављеним на Порталу јавних набавки, структура закључених уговора према врсти добара и вредности приказана је у следећој табели:

Табела број 3: Структура јавних набавки ГУ у 2021. години у динарима

| Предмет набавке | Број поступака | Закључени уговори без ПДВ | Закључени уговори са ПДВ |
|-----------------|----------------|---------------------------|--------------------------|
| Набавка добара  | 8              | 102.743.528               | 123.292.234              |
| Набавка услуга  | 12             | 57.007.802                | 57.582.002               |
| Набавка радова  | 4              | 103.416.843               | 124.100.212              |
| <b>Укупно</b>   | <b>24</b>      | <b>263.168.173</b>        | <b>304.974.448</b>       |

Утврђено је неслагање од 24.916.949 динара између података објављених на Порталу јавних набавки и података достављених у току поступка ревизије, као последица недостатка потпуних и поузданих евиденција о закљученим уговорима и по основу покренутог поступка у једној години, а закљученог уговора о набавци у наредној години. Како податке о закљученим уговорима у поступцима јавних набавки генерише Портал јавних набавки, тај податак смо преузели и приказали у табели.

У наредној табели приказана је укупна вредност закључених уговора Градске управе града Зајечара у поступцима јавних набавки у 2021. години, као и узоркована вредност уговора и утврђене неправилности у узорку.

Табела број 4: Преглед неправилно спроведених поступака јавних набавки у 2021. години без ПДВ у динарима

| Р. бр. | Корисник буџетских средстава | Вредност закључених уговора након спроведених поступака јавних набавки без ПДВ |                     |                                |                                    |                      |              |              |
|--------|------------------------------|--|---------------------|--------------------------------|------------------------------------|----------------------|--------------|--------------|
|        |                              | Укупно   | Узоркована вредност | Утврђена неправилност у узорку |                                    |                      | % учешће 6/4 | % учешће 4/3 |
|        |                              |  |                     | Укупно                         | Материјално значајне неправилности | Остале неправилности |              |              |
| 1      | 2                            | 3  | 4                   | 5                              | 6                                  | 7                    | 8            | 9            |
| 1      | Градска управа               | 263.168.173  | 222.027.850         | 92.685.306                     | 55.083.540                         | 37.601.766           | 25           | 84           |

1. Отворени поступак јавне набавке радова „Реконструкција семафорске сигнализације у зони школа, пешачких зона и проширење видео надзора“, референтни број 404-21

Табела број 5. Основни подаци о јавној набавци

|   |                                |                                      |                                       |  |   |
|---|--------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|--|---|
| <b>Врста поступка:</b> Отворени поступак јавне набавке  |                                |                                      |                                       |  |   |
| <b>Процењена вредност:</b> 78.735.860 динара  |                                |                                      |                                       |  |   |
| <b>Одлука о спровођењу поступка јавне набавке</b>   |                                |                                      |                                       |  |   |
| Број и датум:<br>404-21/1 од 26. јануара 2021. године   |                                |                                      | Доносилац:<br>Начелник градске управе |  |   |
| <b>Подаци о понуђачима</b>  |                                |                                      |                                       |  |   |
| Број понуда: једна  |                                |                                      |                                       |  |   |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена   |                                |                                      |                                       |  |   |
| Резервни критеријум: краћи рок извршења радова, односно дужи рок плаћања, односно дужи гарантни рок |                                |                                      |                                       |  |   |
| <b>Понуђач</b>  |                                | <b>Број и датум подношења понуде</b> |                                       | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b>      |   |
| „Maschina security” д.о.о, Београд  |                                | 1902 од 22. фебруара 2021. године    |                                       | 78.584.630                                   |   |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-21-3</b>  |                                |                                      |                                       |  |   |
| <b>Датум доношења</b>   | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>                     | <b>Изабрани понуђач</b>               | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>               | <b>Вредност понуде са ПДВ</b>               |
| 24. фебруар 2021. године  | 24. фебруар 2021. године       | Начелник градске управе              | „Maschina security” д.о.о, Београд    | 78.584.630                                   | 94.301.556                                  |
| <b>Уговор, број: 404-70</b>   |                                |                                      |                                       |  |   |
| <b>Датум закључења</b>  | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b>    |                                       | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |
| 1. март 2021. године  | 9. март 2021. године           | Начелник градске управе              |                                       | 78.584.630                                   | 94.301.556                                  |
| <b>Анекс I уговора, број: 404-116</b>   |                                |                                      |                                       |  |   |
| <b>Датум закључења</b>  | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b>    |                                       | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |
| 22. март 2021. године   | 31. март 2021. године          | Начелник градске управе              |                                       | 78.584.630                                   | 94.301.556                                  |
| <b>Извршени издаци у 2021. и 2022. години</b>   |                                |                                      |                                       |  |   |
| 20.943.755 динара   |                                |                                      |                                       |  |   |

Начелник Градске управе донео је Одлуку о покретању отвореног поступка јавне набавке радова „Реконструкција семафорске сигнализације и зона школа, пешачких зона и проширење видео надзора“. Набавка обухвата системе техничке заштите објеката на територији града Зајечара: предшколске установе, основне и средње школе, јавне површине (тргове, паркове и шеталишта) и саобраћајнице (приступне путеве, раскрснице и сл). Набавком су обухваћени системи: видео надзора, контроле приступа, аларми, детекције и дојаве пожара, мерења брзине возила, кажњавање проласком кроз црвено светло и мониторинг центар. Елаборат система техничке заштите - ревизија је у децембру 2020. године израдио „Vip security” д.о.о, Београд.

У Записнику о електронском отварању понуда евидентирано је да је у поступку спровођења јавне набавке благовремено поднета једна понуда понуђача „Maschina security” д.о.о, Београд, са понуђеном ценом у вредности од 78.584.630 динара без ПДВ, односно 94.301.556 динара са ПДВ. На дан отварања понуда, Комисија је сачинила белешку са јавног отварања понуда<sup>58</sup>, у којој је навела да је понуђач доставио тражени део понуде који није могао да се достави електронским средствима путем Портала јавних набавки и то: банкарску гаранцију за озбиљност понуде и Писмо о намерама банке за издавање банкарске гаранције за добро извршење посла.

Према Извештају о поступку јавне набавке<sup>59</sup>, Комисија је изабрала понуду понуђача „Maschina security” д.о.о, Београд за доделу уговора. Одлуку о додели уговора Наручилац је објавио на Порталу јавних набавки.

Градска управа закључила је Уговор о извођењу радова<sup>60</sup> са понуђачем „Maschina security” д.о.о, Београд у вредности од 78.584.630 динара без ПДВ, односно 94.301.556 динара са ПДВ, Плаћање ће се вршити у 36 једнаких месечних рата, по испостављеним привременим ситуацијама и окончаној ситуацији.

Анексом<sup>61</sup> уговора од 22. марта 2021. године промењен је и допуњен члан 17. уговора, тако што су наручилац и понуђач прецизирали време достављања, период важења и износ банкарске гаранције за добро извршење посла у складу са условима из документације о набавци, јер је наведена гаранција захтевана конкурсном документацијом (упутство

<sup>58</sup> IV бр: 404-21 од 22. фебруара 2021. године;

<sup>59</sup> Број: 404-21/2-1;

<sup>60</sup> Број: 404-70 од 1. марта 2021. године;

<sup>61</sup> Број: 404-116 од 22. марта 2021. године;

понуђачима како да сачине понуду), али није довољно јасно и прецизно уговорено њено достављање.

Банкарска гаранција за отклањање грешака у гарантном року није захтевана конкурсном документацијом, али је њено преузимање уговорено закључивањем Анекса уговора. Обавештење о измени уговора објављено је на Порталу јавних набавки.

Извођач радова је доставио Наручиоцу: Решење о именовању одговорног извођача радова са лиценцом и потврдом; банкарску гаранцију за извршење уговорне обавезе у износу од 7.858.463 динара (10% од вредности понуде без ПДВ) са роком важења до 14. фебруара 2022. године.

За изведене радове „Macchina security” д.о.о, Београд је Наручиоцу доставио I привремену ситуацију и Окончану ситуацију изведених радова укупне вредности од 94.246.896 динара. У 2022. години извршени су издаци у укупном износу од 20.943.755 динара на име отплате осам рата, по испостављеним рачунима појединачне вредности од 2.617.969 динара.

Записником о примопредаји изведених радова<sup>62</sup> од 8. марта 2022. године Комисија је констатовала да су радови на реконструкцији семафорске сигнализације и зона школа, пешачких зона и проширење видео надзора извршени, да су врста и квалитет испоручене опреме у складу са уговором. Радови су започети 7. јуна 2021. године и трајали су до 28. фебруара 2022. године. У записнику је наведено следеће: 1) систем за мерење брзине возила у улици Николе Пашића је монтиран и пуштен у рад, али се чека сагласност МУП-а за коришћење; 2) системи за детекцију проласка кроз црвено светло на раскрсници улица Николе Пашића, Доситејевог и Пана Ђукића и на раскрсници улица 7. септембар и Истарска су монтирани и пуштени у рад, али се чека сагласност МУП-а за коришћење.

Приликом примопредаје радова „Macchina security” д.о.о, Београд није доставио банкарску гаранцију за отклањање грешака у гарантном року како је уговорено чланом 1 Анекса уговора. Понуђач је наручиоцу, приликом примопредаје радова, доставио допис издат у Београду 7. марта 2022. године под називом „Гарантни лист”, у коме наводи да гаранција важи две године од дана примопредаје радова и опреме.

Према Обавештењу<sup>63</sup> начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој од 21. септембра 2023. године, систем за мерење брзине возила у улици Николе Пашића и системи за детекцију проласка кроз црвено светло на раскрсници улица Николе Пашића, Доситејевог и Пана Ђукића и на раскрсници улица 7. септембар и Истарска пуштени су у рад и употребу.

#### Откривене неправилности:

- За банкарску гаранцију за добро извршење посла, која је имала рок важности до 14. фебруара 2022. године, Градска управа није захтевала од понуђача да достави другу, са роком важења најмање 30 дана дужим од рока за завршетак услуга, иако су радови трајали до 28. фебруара 2022. године, што није у складу са чланом 17 закљученог уговора;
- Градска управа није преузела банкарску гаранцију за отклањање грешака у гарантном року, што није у складу са чланом 1 закљученог Анекса уговора о извођењу радова на реконструкцији семафорске сигнализације и зона школа, пешачких зона и проширење видео надзора у Зајечару.

## 2. Отворени поступак јавне набавке добара „Реквизити за опремање дејчјих игралишта“, референтни број 404-23

Табела број 6: Основни подаци о јавној набавци

|   |            |
|---|------------|
| Врста поступка: Отворени поступак јавне набавке |            |
| Процењена вредност: 20.000.000 динара           |            |
| Одлука о спровођењу поступка јавне набавке      |            |
| Број и датум:                                   | Доносилац: |

<sup>62</sup> Број: 404-68;

<sup>63</sup> Број: IV/02 бр.сл.;

Извештај о ревизији правилности пословања код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара у делу који се односи на јавне набавке у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

|   |                                |                                      |  |   |                               |
|---|--------------------------------|--------------------------------------|--|---|-------------------------------|
| 404-23/1 од 27. јануара 2021. године                |                                |                                      | Начелник градске управе                      |   |                               |
| <b>Подаци о понуђачима</b>                          |                                |                                      |  |   |                               |
| Број понуда: једна                                  |                                |                                      |  |   |                               |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена |                                |                                      |  |   |                               |
| <b>Понуђач</b>                                      |                                | <b>Број и датум подношења понуде</b> |  | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b>     |                               |
| „Пејком” д.о.о, Београд                             |                                | 12/2021 од 19. фебруара 2021. године |  | 18.200.000                                  |                               |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-23-4</b>      |                                |                                      |  |   |                               |
| <b>Датум доношења</b>                               | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>                     | <b>Изабрани понуђач</b>                      | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>              | <b>Вредност понуде са ПДВ</b> |
| 22. фебруар 2021. године                            | 22. фебруар 2021. године       | Начелник градске управе              | „Пејком” д.о.о, Београд                      | 18.200.000                                  | 21.840.000                    |
| <b>Уговор, број: 404-65</b>                         |                                |                                      |  |   |                               |
| <b>Датум закључења</b>                              | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b>    | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |                               |
| 25. фебруар 2021. године                            | 10. март 2021. године          | Начелник градске управе              | 18.200.000                                   | 21.840.000                                  |                               |
| <b>Извршени издаци у 2021. години у динарима</b>    |                                |                                      |  |   |                               |
| 21.803.796 динара                                   |                                |                                      |  |   |                               |

У плану јавних набавки од 22. јануара 2021. године, предметна набавка планирана је под редним бројем 5, као набавка добара, CPV ознака 37535200 - Опрема за дечија игралишта.

У техничкој спецификацији наведено је да набавка подразумева реквизите и њихову уградњу. Под уградњом дечијих реквизита подразумева се склапање играчака и спуштање на претходно припремљене темеље и подлогу од стране наручиоца. Техничком спецификацијом прописана је врста, квалитет и количина опреме за дечја игралишта, али није наведено место испоруке и место уградње реквизита за дечја игралишта.

Према образложењу<sup>64</sup> Начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој приликом планирања поступка јавне набавке добара „Реквизити за опремање дечијих игралишта“, коришћене су спецификације за набавку реквизита из пројектно техничке документације, која је раније припремљена за пет дечијих игралишта и то: 1) поред хале спортова на Краљевици у Зајечару; 2) у насељу Оскоруша у Зајечару; 3) у насељу Кључ у Зајечару; 4) у насељу Краљевица у Зајечару и 5) у оквиру основне школе Хајдук Вељко у Зајечару.

Наручилац је одредио критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума. У оквиру финансијског и економског капацитета од понуђача је захтевано да докаже да је у последњих пет година реализовао уговоре о испоруци дечијих реквизита у укупној вредности од 20.000.000 динара без ПДВ. Чланом 116 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама, прописано је да наручилац може да одреди да понуђач има одређени минимални приход у области која је обухваћена предметом јавне набавке за период од највише три последње финансијске године.

У оквиру стандарда осигурања квалитета захтевано је да дечији реквизити морају поседовати сертификат ЕН 1176 или одговарајући, који дефинише сигурност и безбедност приликом употребе. За дефинисани критеријум наручилац није одредио одговарајући начин доказивања, како је прописано чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама.

Наручилац није захтевао да понуђач докаже везу између реквизита које нуди и сертификата којима доказује стандарде квалитета. У осталим деловима конкурсне документације, као нпр. у обрасцу структуре цене и/или техничкој спецификацији Наручилац није захтевао да понуђач докаже да ће испоручити управо реквизите за које је доставио захтеване стандарде квалитета. Наручилац је одредио начин доказивања који му није обезбедио поуздан доказ да ће реквизити које набавља за дечија игралишта задовољити услове прописане Правилником о безбедности дечијих игралишта<sup>65</sup>.

У Записнику о електронском отварању понуда евидентирано је да је у поступку спровођења јавне набавке благовремено поднета једна понуда понуђача „Пејком” д.о.о, Београд, са понуђеном ценом од 18.200.000 динара без ПДВ, односно 21.840.000 динара са ПДВ.

<sup>64</sup> IV/02 бр. сл. од 22. септембра 2023. године;

<sup>65</sup> „Службени гласник РС”, број: 41/2019;

У погледу испуњености услова за наведени финансијски и економски капацитет дефинисан конкурсном документацијом понуђач је у Изјави о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта навео да је у периоду 2017-2019. године остварио укупан приход од реализације уговора о испоруци дечијих реквизита у минималном износу од 20.000.000 динара, као и да дечији реквизити поседују захтеване сертификате квалитета ЕН 1176.

На дан отварања понуда комисија за јавну набавку сачинила је белешку са јавног отварања понуда<sup>66</sup> у којој је навела да је понуђач „Пејком” д.о.о, Београд доставио тражени део понуде који није могао да се достави електронским средствима путем Портала јавних набавки и то: 1) оригинал банкарску гаранцију за озбиљност понуде; 2) писмо о намерама банке о издавању банкарске гаранције за добро извршење посла и 3) стандарде осигурања квалитета ЕН 1176 за дечије реквизите. У белешци нису наведени било какви подаци који би ближе описали достављене сертификате. Тако да није наведено који сертификати су достављени, на које реквизите из обрасца структуре цене се односе и на ком језику су достављени сертификати.

У упутству понуђачима како да сачине понуду наведено је да је понуђач у обавези да непосредно на писарници наручиоца или путем поште, до рока за подношење понуда, достави средство обезбеђења за озбиљност понуде и оригинал писмо о намерама банке о издавању банкарске гаранције за добро извршење посла. Непосредно достављање није предвиђено за захтеване сертификате за испуњеност стандарда квалитета.

Увидом у достављене сертификате, утврдили смо да су неки од сертификата достављени у овереном преводу, а неки на страном језику. Достављено је укупно 15 сертификата за различите реквизите или делове реквизита. За три сертификата носилац потврде о усклађености са стандардом је „Пејком” д.о.о, Београд. Потврде се односе на гумене плоче разних димензија и опрему за играоницу. За остале сертификате носиоци потврде о усаглашености са стандардом су привредни субјекти из Шведске и Бугарске. Достављене сертификате није могуће у потпуности повезати са реквизитима из обрасца структуре цене. Такође из достављених сертификата није могуће утврдити пословни однос између понуђача „Пејком” д.о.о, Београд и привредних субјеката из Шведске, и Бугарске, односно да ли је понуђач „Пејком” д.о.о, Београд њихов овлашћени заступник, увозник или нешто треће.

Према наводима из образложења Начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој, Градска управа није захтевала од понуђача да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, јер је већ имала пословну сарадњу остварену у 2020. години. Понуђач је на основу спроведеног поступка јавне набавке партерног уређења дечијег инклузивног игралишта<sup>67</sup> закључио са Градом Зајечаром Уговор<sup>68</sup> о набавци, испоруци и уградњи реквизита за дечије игралиште, на основу кога је наручиоцу познато да реквизити поседују ЕН 1176 сертификат који дефинише сигурност и безбедност приликом употребе. У образложењу се даље наводи, да је наручилац увидом у финансијске извештаје, јавно доступне, преко веб сајта Агениције за привредне регистре, утврдио да је укупан приход понуђача преко 20.000.000 динара, док су на веб сајту понуђача у делу референце доступни подаци о постављеним игралиштима.

Према Извештају о поступку јавне набавке<sup>69</sup> од 22. фебруара 2021. године, Комисија је изабрала понуду понуђача „Пејком” д.о.о, Београд, а истог дана донета је и објављена Одлука о додели уговора на Порталу јавних набавки.

Градска управа (у даљем тексту: наручилац) закључила је 25. фебруара 2022. године, Уговор о набавци, испоруци и уградњи реквизита за дечија игралишта<sup>70</sup> са понуђачем „Пејком” д.о.о, Београд (у даљем тексту: понуђач) у вредности од 18.200.000 динара без ПДВ, односно 21.840.000 динара са ПДВ. У члану 3 уговорено је плаћање аванса у висини од 4.000.000

<sup>66</sup> IV бр: 404-23 од 22. фебруара 2021. године;

<sup>67</sup> Јавна набавка референтни, број 404-447;

<sup>68</sup> Број: 404-509 од 23. новембра 2020. године;

<sup>69</sup> Број: 404-23/2-1;

<sup>70</sup> Број: 404-65 од 25. фебруара 2021. године;



динара без ПДВ, као и да ће преостали уговорени износ бити исплаћен у четири једнаке месечне рате у року од 45 дана од дана испостављене регистроване фактуре. Рок испоруке, утврђен у члану 4 Уговора, је 60 дана од дана закључења уговора. Обавештење о додели уговора објављено је на Порталу јавних набавки 10. марта 2021. године.

Понуђач је, 8. марта 2021. године, доставио предрачун<sup>71</sup> у износу од 4.000.000 динара без ПДВ, на име уговореног аванса. Износ по предрачуну плаћен је из три дела у периоду од 26. марта до 13. маја 2021. године. Градска управа је интерним обрачуном од 12. маја 2021. године, обрачунала ПДВ, који је плаћен 12. јула 2021. године, у износу од 800.000 динара.

Како се ради о набавци добара која нису из области грађевинарства, (CPV ознака 37535200 - Опрема за дечија игралишта) није било основа за испостављање предрачуна, од стране понуђача, без обрачунатог и исказаног ПДВ, као ни основа да Градска управа обрачуна и плати ПДВ као порески дужник.

Законом о порезу на додату вредност<sup>72</sup> у члану 10 став 2 тачка 3) прописано је да је порески дужник прималац добара и услуга из области грађевинарства, обвезник ПДВ или лице из члана 9 став 1 овог закона, ако је вредност тог промета већа од 500.000 динара без ПДВ. Правилником о утврђивању добара и услуга из области грађевинарства за сврху одређивања пореског дужника за порез на додату вредност<sup>73</sup> ближе се уређује шта се, у смислу члана 10 став 2 тачка 3) Закона о порезу на додату вредност сматра добрима и услугама из области грађевинарства. У техничкој спецификацији, предметне јавне набавке наведено је да се под уградњом дечијих реквизита подразумева склапање играчака и спуштање на претходно припремљене темеље и подлогу од стране наручиоца. У члану 2 наведеног правилника нису побројани реквизити за дечија игралишта. Из наведеног се закључује да у предметној јавној набавци нема промета добара и услуга из области грађевинарства.

Понуђач и Наручилац поступили су на исти начин приликом испостављања и плаћања рачуна број 32/2021 од 31. марта 2021. године. Вредност рачуна је 2.760.328 динара, а вредност ПДВ је 552.066 динара. У рачунима број 76/2021 и 85/2021 понуђач је правилно обрачунао и исказао ПДВ.

У складу са чланом 8 Уговора понуђач је доставио: 1) банкарску гаранцију за повраћај аванса од 5. марта 2021. године, до износа од 4.000.000 динара, са роком важења до 31. маја 2021. године, на захтев Наручиоца од 14. јула 2021. године, понуђач је доставио банкарску гаранцију издату 20. септембра 2021. године, до износа од 1.000.000 динара, са роком важења до 31. децембра 2021. године и 2) банкарску гаранцију за добро извршење посла од 5. марта 2021. године, до износа од 2.184.000 динара, са роком важења до 31. маја 2021. године, која је такође на захтев Наручиоца замењена другом, до износа од 2.184.000 динара, са роком важења до 31. децембра 2021. године.

Захтев за продужењем банкарске гаранције за повраћај аванса, указује да до 14. јула 2021. године (дан подношења захтева за продужење рока важности банкарске гаранције) нису испоручена добра у вредности датог аванса, па Наручилац има потребу да прибави важеће средство обезбеђења за дати аванс. Како понуђач 20. септембра 2021. године доставља банкарску гаранцију за повраћај аванса у вредности од 1.000.000 динара, потврђује да још увек није испоручио добра у вредности дате банкарске гаранције. Истовремено са гаранцијом за повраћај аванса, Наручилац је тражио продужетак рока за гаранцију за добро извршење посла. Понуђач је 20. септембра 2021. године доставио гаранцију која има рок важности до 31. децембра 2021. године, што би значило да понуђач планира да испоручи добра најкасније 30. новембра 2021. године, јер према условима из конкурсне документације и уговора гаранција за добро извршење посла треба да има важност минимум 30 дана након завршетка уговора.

<sup>71</sup> Број: 08/2021 од 8. марта 2021. године;

<sup>72</sup> „Службени гласник РС“, број 84/2004, 86/2004 - исправка, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 68/2014 - др. закон, 142/2014, 83/2015, 108/2016, 113/2017, 30/2018, 72/2019 и 153/2020;

<sup>73</sup> „Службени гласник РС“, број 86/2015, 159/2020;

Упутством понуђачима како да сачине понуду предвиђено је да је понуђач дужан да приликом испоруке предмета уговора достави меницу за отклањања грешака у гарантном року (2 године) у вредности од 10% од укупне вредности уговора. У моделу уговора, као саставном делу конкурсне документације, као и закљученом уговору није унета одредба којом се понуђач обавезује да приликом испоруке предмета уговора достави меницу за отклањање грешака у гарантном року.

Према информацији добијеној од начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој, електронском поштом од 22. септембра 2023. године, меница за отклањање грешака у гарантном року није достављена, јер није извршена уградња свих реквизита и плоча.

У току 2021. године понуђач је наручиоцу испоставио један предрачун и три рачуна, као што је приказано у наредној табели.

Табела број 7: Рачуни „Пејком” д.о.о, Београд

| Р.бр | Предрачун/Рачун |                       | Износ             | ПДВ је обрачунао Град | Заводни печат |                         | Датум плаћања   | Датум књижења обавезе 252111 |
|------|-----------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|---------------|-------------------------|---|------------------------------|
|      | Број            | Датум                 |                   |                       | Број          | Датум                   |   |                              |
| 1    | 08/2021         | 8. март 2021. године  | 4.000.000 без ПДВ | 800.000               | 2015          | 8. март 2021. године    | 26. март 2021. године<br>13. мај 2021. године<br>12. јул 2021. године (ПДВ) |                              |
| 2    | 32/2021         | 31. март 2021. године | 2.760.328 без ПДВ | 552.066               | 3621          | 7. мај 2021. године     | 10. јун 2021. године<br>13. јул 2021. године (ПДВ)                          | 4. јун 2021. године          |
| 3    | 76/2021         | 20. мај 2021. године  | 6.845.701 са ПДВ  |                       | 5673          | 4. јул 2021. године     | 16. јул 2021. године  | 12. јул 2021. године         |
| 4    | 85/2021         | 18. јун 2021. године  | 6.845.701 са ПДВ  |                       | 3513          | 19. август 2021. године | 6. и 9. август 2021. године   | 6. и 9. август 2021. године  |
| 5    | Укупно          |                       | 20.451.730        | 1.352.066             |               |                         |   |                              |

Из прегледа, датог у табели, закључује се да понуђач није на исти начин поступао приликом издавања свих рачуна и исказивања ПДВ, а да Градска управа није вршила формалну, суштинску и рачунску контролу приликом пријема и плаћања рачуна, те да је прихватила, као исправне, достављене рачуне који су садржали одредбу да ПДВ није обрачунат, јер се достављена добра сматрају добрима из области грађевинарства.

Такође, из табеле се закључује да Градска управа није примљене рачуне књижила истог или наредног дана од дана њиховог пријема, тако да је поступала на начин који није у складу са чланом 16 став 9 Уредбе о буџетском рачуноводству, којим је прописано да се рачуноводствене исправе књиже истог дана, а најкасније наредног дана од дана добијања рачуноводствене исправе.

Уз рачуне број 32/2021, 76/2021 и 85/2021 приложен је обрачун радова који садржи назив реквизита и количину испоручених реквизита и њихову вредност, али без података на којем дечијем игралишту и када су уграђени фактурисани реквизити. У достављеним обрачунима радова за све реквизите нема ознака или назива којима би се могло потврдити да су испоручени реквизити управо они за које је понуђач доставио сертификате о усклађености са захтеваним стандардима.

На захтев ревизора, да докажу када су испоручени и где су уграђени реквизити, достављена је 15. августа 2023. године допуна документације, у којој је и отпремница број 6/21 од 8. марта 2021. године (дан када је издат предрачун за плаћање аванса) и превозница без броја од 9. марта 2021. године о извршеној испоруци дела уговорених реквизита. Допуна документације извршена је 22. септембра 2023. године, када је достављена отпремница број 7/21 од 10. марта 2021. године (превозница није достављена) за преостали део реквизита (11 гумених играчака и гумене плоче различитих величина).

У писаном образложењу Начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој наводи се да су испоручени реквизити постављени на дечија игралишта: 1) поред хале спортова на Краљевици у Зајечару; 2) у насељу Оскоруша у Зајечару и 3) у насељу

Кључ у Зајечару. Како буџетом Града Зајечара за 2021, 2022. и 2023. годину нису опредељена средства за реконструкцију дечијих игралишта (припрема темеља и подлоге) у насељу Краљевица и у Основној школи „Хајдук Вељко“ део набављених реквизита још увек се налази у магацинима Јавно-комуналног предузећа „Тимок одржавање“ (локације спортска хала и хала „Тимочанка“).

У току поступка ревизије нису нам презентована документа из којих се може потврдити да је Градска управа извршила попис наведених реквизита на посебним пописним листама као добра која се у време пописа налазе код других правних субјеката на дан 31. децембар 2021. године и 31. децембар 2022. године, што је била дужна да учини у складу са чланом 10 став 1 тачка 5) Правилника о начину и роковима вршења пописа имовине и обавеза корисника буџетских средстава Републике Србије и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем<sup>74</sup>. Такође, нису нам презентоване пописне листе Јавно-комуналног предузећа „Тимок одржавање“, Зајечар које је у складу са чланом 2 ст. 5 и 6 Правилника о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем<sup>75</sup> било дужно да имовину других правних лица попише на посебним пописним листама и у року од десет дана од дана на који је попис извршен достави правном лицу које је власник имовине.

Чланом 2 Уговора уговорено је да је цена реквизита фиксна и да се не може мењати за време трајања уговора. Понуђач је умањео уговорене цене на рачунима бр. 76/2021 и 85/2021 за 10%. Према наводима из образложења Начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој понуђач је умањео цену за износ трошкова уградње за реквизите који су испоручени, а нису уграђени. Понуђач је самостално и једнострано, одредио износ трошкова уградње, иако је у Обрасцу структуре цене исказана јединствена цена која није подељена на цену реквизита и цену трошкова уградње. У документацији о набавци није наведено да трошкови уградње износе 10%.

Из презентоване документације може се закључити да су добра испоручена пре него што је плаћен уговорени аванс, да је издата нова друга по реду банкарска гаранција за повраћај аванса 20. септембра 2021. године на износ од 1.000.000 динара; да је 20. септембра издата и друга банкарска гаранција за добро извршење посла са роком важности до 31. децембра 2021. године; да је последњи рачун издат 18. јуна 2021. године и да реквизити који су испоручени, а нису уграђени нису пописани од стране Градске управе, као ни од стране јавно комуналног предузећа у чијем магацину се налазе. Како су подаци и документација који су нам презентовани у поступку ревизије међусобно супротни и контрадикторни, није могуће утврдити да ли је уговорени рок за испоруку од 60 дана од дана закључивања уговора испоштован.

#### **Откривене неправилности:**

- У конкурсној документацији није наведено место испоруке и уградње реквизита за дечја игралишта, што није у складу са чланом 2 став 1 тачка 2) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки<sup>76</sup>, а у вези са чланом 93 став 4 Закона о јавним набавкама;
- Наручилац у документацији о набавци није одредио и резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке, што није у складу са чланом 133 став 8 Закона о јавним набавкама и чланом 2 тачка 5) подтачка (4) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки;
- Подаци који се односе на меницу за отклањање недостатака у гарантном року објављени у Упутству понуђачима како да сачине понуду и моделу уговора нису усаглашени, тако да се наведеним упутством меница захтева, а у моделу уговора нема одредби који упућују на обавезу достављања приликом примопредаје радова, што није у складу са чланом 93 став 3

<sup>74</sup> „Службени гласник РС“, број 33/2015 и 101/2018;

<sup>75</sup> „Службени гласник РС“, број 89/2020;

<sup>76</sup> „Службени гласник РС“, број 21/2021;

Закона о јавним набавкама, којим је прописано да подаци садржани у конкурсној документацији и подаци који су наведени у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив не смеју да буду у супротности;

- У критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта и упутству како се доказује испуњеност тих услова Градска управа је захтевала од понуђача да докажу да су у последњих пет година реализовали уговоре о испоруци деџих реквизита, што није у складу са чланом 116 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

### 3. Отворени поступак јавне набавке добара „Набавка подземних контејнера“, референтни број 404-28

Табела број 8: Основни подаци о јавној набавци

|  |                                |                                      |  |   |                               |
|--|--------------------------------|--------------------------------------|--|---|-------------------------------|
| <b>Врста поступка:</b> Отворени поступак јавне набавке |                                |                                      |  |   |                               |
| <b>Процењена вредност:</b> 6.666.666 динара            |                                |                                      |  |   |                               |
| <b>Одлука о спровођењу поступка јавне набавке</b>      |                                |                                      |  |   |                               |
| Број и датум:<br>404-28/1 од 29. јануара 2021. године  |                                |                                      | Доносилац:<br>Начелник градске управе        |   |                               |
| <b>Подаци о понуђачима</b>                             |                                |                                      |  |   |                               |
| Број понуда: једна                                     |                                |                                      |  |   |                               |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена    |                                |                                      |  |   |                               |
| <b>Понуђач</b>   |                                | <b>Број и датум подношења понуде</b> |  | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b>     |                               |
| „Корали“ д.о.о, Краљево                                |                                | 30/21 од 8. фебруара 2021. године    |  | 6.613.000                                   |                               |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-28-3</b>         |                                |                                      |  |   |                               |
| <b>Датум доношења</b>                                  | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>                     | <b>Изабрани понуђач</b>                      | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>              | <b>Вредност понуде са ПДВ</b> |
| 9. фебруар 2021. године                                | 9. фебруар 2021. године        | Начелник градске управе              | „Корали“ д.о.о, Краљево                      | 6.613.000                                   | 7.935.600                     |
| <b>Уговор, број: 404-44</b>                            |                                |                                      |  |   |                               |
| <b>Датум закључења</b>                                 | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b>    | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |                               |
| 18. фебруар 2021. године                               | 23. фебруар 2021. године       | Начелник градске управе              | 6.613.000                                    | 7.935.600                                   |                               |
| <b>Извршени издаци у 2021. години у динарима</b>       |                                |                                      |  |   |                               |
| 7.935.600  |                                |                                      |  |   |                               |

Начелник Градске управе донео је Одлуку о покретању отвореног поступка јавне набавке добара „Набавка подземних контејнера“. Предмет набавке су подземни стационарни контејнери за комунални отпад са ножном командом, запремине 3m<sup>3</sup> и да су око 2/3 укопани у земљу, а око 1/3 контејнера треба да се налази изнад нивоа земље. Подземни стационарни контејнер треба да буде непропустан за продор атмосферске воде у контејнер и непропустан за истицање оцедне течности из контејнера у околину. У састав Комисије именована су три члана и три заменика члана. Наручилац је, 29. јануара 2021. године, истовремено са објављивањем јавног позива за подношење понуда за јавну набавку добара у отвореном поступку објавио конкурсну документацију на Порталу јавних набавки.

У Записнику о електронском отварању понуда од 9. фебруара 2021. године евидентирано је да је у поступку спровођења јавне набавке благовремено поднета једна понуда понуђача „Корали“ д.о.о, Краљево, са понуђеном ценом у вредности од 6.613.000 динара без ПДВ, односно 7.935.600 динара са ПДВ. На дан отварања понуда, у просторијама Градске управе, комисија је сачинила белешку са јавног отварања понуда<sup>77</sup>, у којој је навела да је понуђач доставио тражени део понуде који није могао да се достави електронским средствима путем Портала јавних набавки и то: оригинал меницу за озбиљност понуде.

Изјаву о одсуству сукоба интереса<sup>78</sup> потписала су два члана и један заменик члана Комисије за јавну набавку. У Изјави о одсуству сукоба интереса није наведен датум, па се не може утврдити када је потписана, док је на Порталу јавних набавки објављена 23. фебруара 2021. године.

<sup>77</sup> IV бр: 404-28 од 9. фебруара 2021. године;

<sup>78</sup> Број: 404-28/2;

Према Извештају о поступку јавне набавке добара<sup>79</sup> од 9. фебруара 2021. године, комисија је констатовала да једина пристигла понуда испуњава све критеријуме, које је наручилац предвидео конкурсном документацијом. Извештај су потписали чланови комисије, од којих један члан није потписао Изјаву о одсуству сукоба интереса. Одлука о додели уговора објављена је 9. фебруара 2021. године на Порталу јавних набавки.

Градска управа закључила је Уговор о набавци и испоруци подземних контејнера са понуђачем „Корали” д.о.о, Краљево у вредности од 6.613.000 динара без ПДВ, односно 7.935.600 динара са ПДВ. Испоручено је 17 подземних контејнера од 3m<sup>3</sup> са ножном командом KVR5-120-NK/3, појединачне вредности од 466.800 динара са ПДВ. Извршени су издаци у укупном износу од 7.935.600 динара.

Према Записнику о примопредаји подземних контејнера<sup>80</sup> од 20. априла 2021. године Град Зајечар је пренео право коришћења покретних ствари у својини Града Јавно-комунално стамбеном предузећу „Зајечар“, Зајечар и то 17 подземних стационарних контејнера за комунални отпад запремине 3m<sup>3</sup> са ножном командом, ради обављања делатности, на основу Решења<sup>81</sup> и закључио Уговор о коришћењу покретних ствари<sup>82</sup> са Јавним предузећем.

#### Откривена неправилност:

Наручилац у документацији о набавци није одредио и резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке, што није у складу са чланом 133 став 8 Закона о јавним набавкама и чланом 2 тачка 5) подтачка (4) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

#### 4. Јавна набавка услуга у отвореном поступку „Набавка услуга за израду пројектне документације за изградњу комплекса Здравственог центра у Зајечару“, референтни број 404-128

Табела број 9: Основни подаци о јавној набавци

|  |                                |                                   |  |  |   |
|--|--------------------------------|-----------------------------------|--|--|---|
| <b>Врста поступка:</b> Отворени поступак јавне набавке   |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Процењена вредност:</b> 36.486.666 динара   |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Одлука о покретању поступка јавне набавке</b>   |                                |                                   |  |  |   |
| Број и датум:  |                                |                                   | Доносилац:   |  |   |
| 404-128/21 од 31. марта 2021. године   |                                |                                   | Начелник градске управе                                  |  |   |
| <b>Подаци о понуђачима</b>   |                                |                                   |  |  |   |
| Број понуда: једна   |                                |                                   |  |  |   |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена  |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Понуђач</b>   |                                | <b>Датум подношења понуде</b>     |  | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b>      | <b>Оцена понуде</b>                         |
| Група понуђача: „Капа пројект“ д.о.о, Ниш, „ДБА“ д.о.о, Нови Сад, „АГ институт“ д.о.о, Нови Сад, „Крип-инжењеринг“ д.о.о, Београд, „Студио А&Д Architects“ д.о.о, Београд и „Бео потез“ д.о.о, Београд |                                | 26. април 2021. године            |  | 36.000.000                                   | Прихватљива                                 |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-128-4</b>  |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Датум доношења</b>  | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>                  | <b>Изабрани понуђач</b>                                  | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>               | <b>Вредност понуде са ПДВ</b>               |
| 10. мај 2021. године   | 10. мај 2021. године           | Начелник градске управе           | Група понуђача чији је носилац „Капа пројект“ д.о.о, Ниш | 36.000.000 динара                            | 43.200.000 динара                           |
| <b>Уговор, број: 404-168</b>   |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Датум закључења</b>   | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b> |  | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |
| 19. мај 2021. године   | 26. мај 2021. године           | Начелник градске управе           |  | 36.000.000                                   | 43.200.000                                  |
| <b>Извршени издаци у 2021. години у динарима</b>   |                                |                                   |  |  |   |
| 6.480.000  |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Извршени издаци у 2022. години у динарима</b>   |                                |                                   |  |  |   |
| 12.960.000   |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Чланови групе понуђача</b>  |                                |                                   |  |  |   |

<sup>79</sup> Број: 404-28/2-1;

<sup>80</sup> Број: 1796;

<sup>81</sup> П Број: 404-66/2021 од 23. фебруара 2021. године;

<sup>82</sup> Број: 404-67 од 23. фебруара 2021. године;

Извештај о ревизији правилности пословања код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара у делу који се односи на јавне набавке у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

| Назив понуђача                         | Област у којој учествује   | % учешћа |
|--|--|----------|
| „Капа пројект“ д.о.о, Ниш              | носилац пројекта, координација, део пројекта архитектуре, пројекат конструкције, саобраћај и саобраћајна сигнализација | 50       |
| „ДБА“ д.о.о, Нови Сад                  | део пројекта архитектуре, пројекат хидротехничких инсталација  | 10       |
| „АГ институт“ д.о.о, Нови Сад          | урбанистички пројекат, пројекат машинских и телекомуникационих инсталација   | 10       |
| „Крип инжењеринг“ д.о.о, Београд       | пројекат заштите од пожара и пројектата стабилних система за дојаву пожара   | 10       |
| „Студио А&Д Architects“ д.о.о, Београд | део пројекта архитектуре   | 10       |
| „Бео потез“ д.о.о, Београд             | пројекат машинских и телекомуникационих инсталација  | 10       |

Град Зајечар је уз подршку Канцеларије за управљање јавним улагањима Владе Републике Србије (у даљем тексту: Канцеларија) започео свеобухватну реконструкцију Здравственог центра Зајечар у складу са Закључцима Владе којима је одобрен Програм обнове и унапређења јавне намене у јавној својини у области образовања, здравства, социјалне заштите и спорта и његове измене<sup>83</sup>. Координацију активности из овог програма, праћење и извештавање о спровођењу овог програма обавља Канцеларија. Према правилима одобреног Програма Град Зајечар има обавезу израде пројектне документације ради реконструкције Здравственог центра.

Канцеларија је 12. фебруара 2021. године дала сагласност<sup>84</sup> на пројектни задатак који је основа за израду пројектне документације и саставни је део конкурсне документације.

Предметна јавна набавка планирана је првом изменом Плана јавних набавки од 25. марта 2021. године за директног буџетског корисника - Градску управу. Ознака CPV је 71320000 - Услуге техничког пројектовања.

Конкурсна документација и јавни позив објављени су на Порталу јавних набавки 2. априла 2021. године. У поступку јавне набавке постављено је укупно 74 питања и захтева за појашњењима у погледу конкурсне документације. Од тога се 19 питања односи на сертификате за 19 опита за испитивање тла, односно „на који начин је сертификат Акредитационог тела Србије за опит у логичкој вези са предметом јавне набавке поготово са аспекта изричитог захтева Наручиоца за поседовањем истог од стране привредних субјеката заинтересованих за учешће у поступку јавне набавке чији предмет су услуге израде пројектно-техничке документације?“, на шта је наручилац увек давао исти одговор: „Неопходно је израдити све потребне анализе тла због изградње нових објеката, израде – реконструкције комплетних саобраћајница предвиђених за опслуживање болничког комплекса, као и због неопходне санације објекта Дома здравља. Неопходно је да пројектант обрати посебну пажњу и изради пројекат санације услед слегања на објекту Дома здравља, чије је западно крило слегло и на објекту су се јавиле прслине.“ Наручилац након постављених питања и захтева за појашњењима и датих одговора није изменио конкурсну документацију. У поступку јавне набавке није поднет захтев за заштиту права понуђача.

Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања, вођен је 27. априла 2021. године Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку саставила је 10. маја 2021. године Извештај о поступку јавне набавке<sup>85</sup>, који су потписали чланови комисије за јавну набавку. На Порталу јавних набавки, објављена је Изјава о непостојању сукоба интереса<sup>86</sup> која носи датум 10. мај 2021. године.

На основу Извештаја о поступку јавне набавке, 10. маја 2021. године донета је Одлука о додели уговора<sup>87</sup>. Уговор о јавној набавци<sup>88</sup> закључен је 19. маја 2021. године са групом понуђача коју чине: „Капа пројект“ д.о.о, Ниш (носилац групе), „ДБА“ д.о.о, Нови Сад, „АГ институт“ д.о.о Нови Сад, „Крип-инжењеринг“ д.о.о, Београд, „Студио А&Д Architects“ д.о.о., Београд и „Бео потез“ д.о.о, Београд. Обавештење о додели уговора објављено је на Порталу јавних набавки 26. маја 2021. године.

<sup>83</sup> Број: 351-3817/2016 од 8. априла 2016. године; Број: 351-9644/2016 од 11. октобра 2016. године; Број: 351-562/2017-1 од 24. јануара 2017. године; Број: 351-8011/2018 од 28. августа 2018. годину; Број: 351-1100/2019 од 7. фебруара 2019. годину;

<sup>84</sup> Извештај број: 07-004-2021;

<sup>85</sup> Број: 404-128/3-1;

<sup>86</sup> Број: 404-128/3;

<sup>87</sup> Број: 404-128-4;

<sup>88</sup> Број: 404-168;

Закључен је уговор на вредност од 36.000.000 динара без ПДВ, односно, 43.200.000 динара са ПДВ. Чланом 4 уговора, уговорена је авансна уплата у висини од 15% уговорене вредности, док се остатак уговорене вредности плаћа кроз три рате и то: 30% уговорене вредности по окончању прве фазе из пројектног задатка; 50% уговорене вредности по окончању друге фазе из пројектног задатка и 5% уговорене вредности по окончању пројекта топловода. Чланом 5 уговора прописан је рок за завршетак пројектне документације од 180 календарских дана од дана потписивања уговора.

Чланом 5 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац у примени закона обавезан да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин, као и да јавна набавка не сме да буде обликована са намером избегавања примене овог закона или избегавања примене одговарајуће врсте поступка јавне набавке или са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или у неповољнији положај.

Члан 7 став 1 Закона о јавним набавкама прописује да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију. У ставу 2 истог члана, наводи се да наручилац не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.

Чланом 114 став 4 Закона о јавним набавкама прописано је да критеријуми који се односе на обављање професионалне делатности, финансијски и економски капацитет, као и технички и стручни капацитет, морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке.

Чланом 115 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је да ако привредни субјект мора да поседује одређено овлашћење, односно дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке или да буде члан одређене организације да би могао да обавља предметну делатност, наручилац може од њега да захтева да докаже поседовање такве дозволе, овлашћења или чланства.

У критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта и упутству како се доказује испуњеност тих критеријума који се односи на овлашћење, дозволу или чланство за обављање делатности која је предмет јавне набавке, захтевано је да понуђач поседује сертификат о акредитацији издат од Акредитационог тела Србије или било које друге земље са обимом акредитације за 19 опита који се односе на лабораторијска испитивања тла, бетона, арматура и других материјала, што се доказује достављањем траженог сертификата.

Како је предмет јавне набавке услуга пројектовања, (CPV ознака је 71320000 - Услуге техничког пројектовања) достављањем захтеваног сертификата о акредитацији понуђач не доказује да поседује потребна овлашћења, односно, дозволе надлежних органа за обављање делатности која је предмет набавке, (техничко пројектовање) тако да захтевани критеријум није у логичкој вези са предметом набавке и као такав ограничава конкуренцију.

Приликом одређивања критеријума за избор привредног субјекта наручилац треба да има у виду предмет набавке, односно дужан је да захтева само ниво капацитета који обезбеђује да ће привредни субјекти бити способан да изврши уговор о јавној набавци.

Чланом 116 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може у документацији о набавци да одреди финансијски и економски капацитет којим се обезбеђује да привредни субјекти имају финансијску и економску способност потребну за извршење уговора о јавној набавци, а нарочито да имају одређени минимални приход, укључујући одређени минимални приход у области која је обухваћена предметом јавне набавке за период од највише три последње финансијске године.

Наручилац је у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на финансијски и економски

капацитет (3.1. Укупан приход; 3.2. Одређен приход и 3.3 Финансијски показатељи) прописао услов да се тражени подаци доставе за период од претходне четири године (2017, 2018, 2019. и 2020. годину).

Одређивањем претходно описаног критеријума на начин да се траже подаци за претходне четири године поступљено је супротно одредбама Закона о јавним набавкама, јер прописани услови и начин доказивања испуњености нису у складу са законом прописаним ограничењем од највише последње три године, чиме се онемогућава већа конкуренција и учешће у поступку јавне набавке оних привредних субјеката који би доказали испуњеност критеријума за последње три године.

Чланом 116 став 1 тачка 3) Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може у документацији о набавци да одреди финансијски и економски капацитет којим се обезбеђује да привредни субјекти имају финансијску и економску способност потребну за извршење уговора о јавној набавци, а нарочито да имају одговарајући ниво осигурања од професионалне одговорности.

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на осигурање од професионалне одговорности, захтевано је да понуђач буде осигуран од професионалне одговорности инжењера у минималном износу од 50.000 ЕУР. Захтевани критеријум доказао је члан групе „Капа пројект“ д.о.о, Ниш, чије учешће у реализацији уговора износи 50%. Полиса осигурања важи за период од 14. октобра 2020. године до 14. октобра 2021. године. Остали чланови групе понуђача (пет чланова, чије учешће у реализацији уговора износи 10%) који такође, учествују у изради пројектне документације за изградњу комплекса Здравственог центра нису доказали да поседују осигурање од професионалне одговорности, јер захтеваним критеријумом наручилац то није ни тражио, иако сви чланови групе учествују у обављању послова израде пројектне документације, а то значи да могу да причине штету другој страни, односно трећим лицима. Такође, није прописан период у коме је потребно да важи полиса осигурања којом се доказује осигурање од професионалне одговорности. Чланом 16 став 1 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки, прописано је да средство обезбеђења, траје најмање колико траје рок за испуњење обавезе понуђача која је предмет обезбеђења. Чланом 15 став 2 тачка б) истог правилника прописано је да средство обезбеђења може бити и полиса осигурања. Ако полиса осигурања не покрива најмање период до краја извршавања уговорене обавезе онда је у потпуности обесмишљено постављање критеријума који није у логичкој вези и није сразмеран предмету набавке, како је прописано чланом 114 став 4 Закона о јавним набавкама.

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на стручни капацитет (4.2. Образовне и стручне квалификације) захтевано је да понуђач у радном односу има: минимално 30 дипломираних инжењера архитектуре; минимално десет дипломираних инжењера грађевине; минимално два одговорна пројектанта са лиценцом 200; минимално десет одговорних пројектаната са референцама за здравствене објекте са лиценцом 300; минимално пет одговорних пројектаната са референцама за здравствене објекте са лиценцом 310 или 311; минимално два одговорна пројектанта са референцама за здравствене објекте са лиценцом 381; минимално два одговорна пројектанта са референцама за здравствене објекте са лиценцом 314; минимално два одговорна пројектанта са референцама за здравствене објекте са лиценцом 330, минимално два одговорна пројектанта са референцама за здравствене објекте са лиценцом 350, што укупно чини 65 лица запослених код понуђача.

Наручилац није прописао одговарајући начин доказивања за овај критеријум, односно како се доказује да понуђач има у радном односу 65 лица, односно како се доказују референце за здравствене објекте запослених пројектаната са траженим лиценцама. Чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама прописано је да ако наручилац одреди критеријуме за избор привредног субјекта, дужан је да у јавном позиву одреди потребни ниво капацитета и одговарајуће начине њиховог доказивања. У јавном позиву, наручилац је навео да се



критеријуми за избор привредног субјекта који се односе на технички и стручни капацитет испуњавају, како су наведени у документацији о набавци. У делу начин доказивања испуњености критеријума који се односи на стручни капацитет наручилац је навео да се исти доказује достављањем образовне и стручне квалификације пружаоца услуга или извођача радова или њиховог руководећег особља.

Одређивањем претходно описаних критеријума, на начин да понуђач мора да има сва лица у радном односу, поступљено је супротно одредбама Закона о јавним набавкама, јер се онемогућава већа конкуренција и учешће у поступку јавне набавке привредних субјеката који имају ангажована лица захтеване квалификационе структуре, али по другом основу у складу са Законом о раду.

Чланом 119 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац дужан да пре доношења одлуке у поступку јавне набавке захтева од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта.

Чланом 119 став 5 Закона о јавним набавкама, прописано је да наручилац може да позове понуђача да допуни или појасни доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, у складу са чланом 142 овог закона.

Чланом 142 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може да захтева додатна објашњења која ће му помоћи при прегледу, вредновању и упоређивању понуда, док је у ставу 2 истог члана прописано ако су подаци или документација, коју је понуђач доставио, непотпуни или нејасни наручилац може да захтева да понуђач достави неопходне информације или додатну документацију, поштујући начела једнакости и транспарентности.

Чланови групе понуђача нису доказали, на начин којим су доказали остале критеријуме за стручни капацитет, да имају минимално десет одговорних пројектаната са лиценцом 300 и два одговорна пројектанта са лиценцом 330. Конкурсном документацијом није прописан начин доказивања овог критеријума, али су чланови групе понуђача доставили доказе да имају у радном односу осам, од захтеваних минимално десет, одговорних пројектаната са лиценцом 300 и једног од захтеваних минимално два одговорна пројектаната са лиценцом 330. При томе наручилац није искористио законску могућност да позове понуђача да допуни понуду, односно, није одбио понуду као неприхватљиву, јер нису испуњени критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта.

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на технички капацитет (4.4. Алати, погонска или техничка опрема), захтевани су алати, погонска и техничка опрема, коју понуђач мора имати на располагању за извршење уговора што понуђач доказује достављањем изјаве о алатима, погонској или техничкој опреми која је пружаоцу услуге или извођачу радова на располагању за извршење уговора. Други начини доказивања нису прописани. Чланови групе нису доставили тражену изјаву, али су доставили пописне листе основних средстава, рачуне за куповину windows оперативних система и изјаву о софтверима који се користе при изради пројектне документације.

Наручилац није одредио резервни критеријум за доделу уговора у оквиру конкурсне документације.

Укупно извршени издаци у 2021. и 2022. години по основу предметног уговора према испостављеним рачунима износе 19.440.000 динара са ПДВ. Извршени издаци се односе на авансну уплату од 6.480.000 динара (15% од уговорене вредности), као и плаћање 30% уговорене вредности по окончању прве фазе из пројектног задатка у износу од 12.960.000 динара.

Услуга израде пројектне документације није завршена у уговореном року од 180 календарских дана од дана потписивања уговора, што је у наведеном случају 18. новембар 2021. године, због застоја у реализацији уговорене услуге пројектовања.

У току поступка ревизије захтевали смо од Града Зајечара информацију о реализацији уговора и разлозима који су довели до застоја у извршењу уговорених обавеза, са стањем на

дан подношења захтева. Достављена су два образложења Начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој (у даљем тексту: образложење) од 25. августа и 21. септембра 2023. године.

У писаном образложењу<sup>89</sup> од 25. августа 2023. године, наводи се да је понуђач био укључен у пројектовање претходне фазе (дечије одељење и одељење геронтологије), као и да је закључио уговор о јавној набавци за израду пројектне документације ради реконструкције и изградње осталих објеката Здравственог центра (садашња фаза). Било је потребно усагласити претходну и садашњу фазу израде пројектне документације, односно усагласити тренутно стање на терену са будућим пројектованим стањем. На основу инструкција и захтева Града Зајечара и Канцеларије упућених понуђачу долази до повећања обима посла.

Према наводима из образложења<sup>90</sup> од 21. септембра 2023. године ове инструкције су најчешће даване усмено током заједничких састанака, а одређене инструкције и смернице Канцеларија је директно дала пројектанту. У образложењу се даље наводи да је до застоја у реализацији уговора дошло због потребе израде технолошке анализе система за грејање и хлађење објекта. Обзиром на фазну градњу објекта, тренутну и будућу величину комплекса било је потребно сагледати неколико опција (геосонде, соларни панели, централно грејање).

На основу документације презентоване у поступку ревизије утврдили смо да понуђач 5. новембра 2021. године доставио израђену техничку документацију прве фазе из пројектног задатка и то: Елаборат геомеханичких испитивања, Студију оправданости реконструкције и изградње Здравственог центра и Детаљни пројектни задатак за другу фазу. Град Зајечар се 30. новембра 2021. године обратио дописом<sup>91</sup> понуђачу, којим је тражио изјашњење у вези са роком за завршетак уговорених услуга, као и изјашњењем у вези са вишковима услуга и непредвиђеним услугама. У одговору<sup>92</sup> од 2. децембра 2021. понуђач наводи да је на основу консултација са Канцеларијом израђено Идејно решење и Генерални пројекат реконструкције и изградње целог комплекса Здравственог центра Зајечар, који је усвојен од стране Канцеларије<sup>93</sup> 13. октобра 2021. године и Министарства здравља<sup>94</sup> 30. септембра 2021. године, по коме је у великој мери одступљено од првобитног пројектног задатка.

У допису се даље наводи да се приликом израде концептуалног решења водило рачуна да се испоштују сви савремени технолошки и функционални захтеви за медицинске објекте имајући у виду и предлог новог правилника о ближим условима за рад у здравственим установама, те је због поштовања савремених захтева за пројектовање медицинских објеката дошло до оправданог повећања укупне корисне површине објеката Здравственог центра, те је неопходно да се време за израду пројектне документације продужи за две године (750 дана) и вредност уговора повећа за 50% (18.000.000 без ПДВ). Понуђач се дописом<sup>95</sup> од 11. фебруара 2022. године обратио Граду Зајечару са ургенцијом за одговор на допис за продужење рока и повећање вредности уговора.

Према наводима из образложења од 25. августа 2023. године, наручилац није имао довољно капацитета да сагледа однос уговореног, извршеног и преосталог дела посла, како би одговорио на захтев за продужење рока и повећање цене, па се приступило се вештачењу уговора.

Према наводима из образложења од 21. септембра 2023. године, вештачење је извршено на основу уговора<sup>96</sup> од 22. марта 2023. године који је закључен са ASIMI ing ПР из Ниша.

Наручилац и понуђач су током априла и маја 2023. године доставили тражене податке вештаку. Закључак вештачења достављен је наручиоцу 29. јуна 2023. године, а понуђачу 21. јула 2023. године. Понуђач се дописом<sup>97</sup> од 14. септембра 2023. године изјаснио да је сагласан са закључком вештака. У налазу и закључку вештака наводи се да уговорена површина објеката

<sup>89</sup>IV број сл;

<sup>90</sup> IV број сл;

<sup>91</sup> Број: 404-343;

<sup>92</sup> Допис број: 416/21;

<sup>93</sup> Извештај број:47-004-2021;

<sup>94</sup> Сагласност број: 361-01-20/2021-02;

<sup>95</sup> Број: 37/22;

<sup>96</sup> Број: 404-97;

<sup>97</sup> Број: 302/23;

на коју је дата понуда и закључен уговор о јавној набавци износи 31.340 m<sup>2</sup>, да јединична цена по m<sup>2</sup> износи 1.148,69 динара (добijена као количник између уговорене цене и површине објеката). Нова површина свих објеката износи 61.433 m<sup>2</sup>, а вредност услуга према новим површинама износи 70.567.472 динара са ПДВ.

Према наводима из образложења од 21. септембра 2023. године, Град Зајечар очекује да ће у најскорије време дефинисати приоритете, нове рокове и закључити Анекс уговора.

Банкарска гаранција за добро извршење посла важила је до 20. децембра 2021. године. Након истека важности, наручилац није тражио од понуђача да достави банкарску гаранцију са роком важења најмање 30 дана дужим од рока за завршетак услуга. У току поступка ревизије у електронској кореспонденцији, добили смо 25. септембра 2023. године, информацију од Начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој, да ће банкарска гаранција за добро извршење посла са новим роком важења, бити достављена од стране понуђача након закључења анекса уговора.

Чланом 15 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки<sup>98</sup> прописано је да наручилац у конкурсној документацији може као средства обезбеђења којим понуђачи обезбеђују испуњење уговорних обавеза, да захтева између осталог банкарску гаранцију. Чланом 16 став 1 истог Правилника прописано је да средство обезбеђења траје најмање колико траје рок за испуњење обавезе понуђача која је предмет обезбеђења.

#### **Откривене неправилности:**

- Наручилац у документацији о набавци није одредио и резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке, што није у складу са чланом 133 став 8 Закона о јавним набавкама и чланом 2 тачка 5) подтачка (4) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки;
- Градска управа је у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на осигурање од професионалне одговорности прописала критеријум за који није одредила одговарајући начин доказивања, зато што није захтевала да полиса осигурања има важење најмање колико траје рок за испуњење обавезе понуђача која је предмет обезбеђења, што није у складу са чланом 16 став 1 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки и чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама;
- Градска управа је у поступку јавне набавке закључила уговор вредности 36.000.000 динара без ПДВ, при чему је у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на стручни капацитет (4.2 Образовне и стручне квалификације), захтевала да сва стручна лица (укупно 65) морају да буду у радном односу код понуђача и није прописала начин доказивања испуњености критеријума за избор привредног субјекта који се односи на стручни капацитет, овако одређени критеријуми, нису у логичкој вези са предметом набавке и нису сразмерни предмету набавке, што није у складу са чланом 114 ст. 4 и 5 Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 7 ст. 1 и 2;
- Градска управа је конкурсном документацијом у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на финансијски и економски капацитет захтевала да се доставе докази за претходне четири године, што није у складу са чланом 116 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама;
- Чланови групе понуђача нису доказали, на начин којим су доказали остале критеријуме за стручни капацитет, да имају минимално десет одговорних пројектаната са лиценцом 300 и два одговорна пројектанта са лиценцом 330. Чланови групе понуђача доставили су доказе да имају у радном односу осам, од захтеваних минимално десет, одговорних пројектаната са лиценцом 300 и једног, од захтеваних минимално два, одговорна пројектаната са лиценцом 330, а да при томе наручилац није позвао понуђача да допуни доказе, што није у складу са чланом 119 став 5 Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 142 став 2 истог

<sup>98</sup> „Службени гласник РС“ број: 21/2021;

закона;

- Након истека важности достављене банкарске гаранције за добро извршење посла, наручилац није захтевао од понуђача да достави другу, са роком важења најмање 30 дана дужим од рока за завршетак услуга, што није у складу са чланом 16 став 1 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки и како је чланом 9 закљученог уговора уговорено, а Упутством понуђачима како да сачине понуду прописано да важење банкарске гаранције мора бити најмање 30 дана дуже од уговореног рока за завршетак радова, поступљено је на начин који није у складу са чланом 154 став 1 Закона о јавним набавкама, којим је прописано да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

5. Јавна набавка радова у отвореном поступку „Набавка радова на санирању земљишта и обнављању у савремено децје игралиште у насељу Оскоруша у Зајечару“, референтни број 404-229

Табела број 10: Основни подаци о јавној набавци

|   |                                |                                   |                                       |  |   |
|---|--------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--|---|
| <b>Врста поступка:</b> Отворени поступак јавне набавке    |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Процењена вредност:</b> 10.194.800 динара              |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Одлука о покретању поступка јавне набавке</b>          |                                |                                   |                                       |  |   |
| Број и датум:<br>404-229/1 од 20. августа 2021. године    |                                |                                   | Доносилац:<br>Начелник градске управе |  |   |
| <b>Подаци о понуђачима</b>                                |                                |                                   |                                       |  |   |
| Број понуда: једна  |                                |                                   |                                       |  |   |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена       |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Понуђач</b>  |                                | <b>Датум подношења понуде</b>     |                                       | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b>      | <b>Оцена понуде</b>                         |
| „Страбаг“ д.о.о., Београд                                 |                                | 3. септембар 2021. године         |                                       | 9.500.850                                    | Прихватљива                                 |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-229-3</b>           |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Датум доношења</b>                                     | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>                  | <b>Изабрани понуђач</b>               | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>               | <b>Вредност понуде са ПДВ</b>               |
| 6. септембар 2021. године                                 | 6. септембар 2021. године      | Начелник градске управе           | „Страбаг“ д.о.о., Београд             | 9.500.850 динара                             | 11.401.020 динара                           |
| <b>Уговор, број: 404-256</b>                              |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Датум закључења</b>                                    | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b> |                                       | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |
| 7. септембар 2021. године                                 | 14. септембар 2021. године     | Начелник градске управе           |                                       | 9.500.850                                    | 11.401.020                                  |
| <b>Извршени издаци у 2021. години у динарима</b>          |                                |                                   |                                       |  |   |
| 9.496.249   |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Градска управа платила је порез као порески дужник</b> |                                |                                   |                                       |  |   |
| 1.899.250   |                                |                                   |                                       |  |   |

Предмет јавне набавке је набавка радова на санирању земљишта и обнављању у савремено децје игралиште у насељу Оскоруша у Зајечару.

Уговором о суфинансирању реализације пројекта очувања и заштите земљишта као природног ресурса у 2021. години на територији Града Зајечара који је дана 12. јула 2021. године закључен између Министарства заштите животне средине и Града Зајечара<sup>99</sup>, обезбеђена су средства за уређење деградираниог земљишта у насељу Оскоруша у Зајечару у укупном износу од 14.786.693 динара, од чега учешће Града износи 3.040.253 динара.

Предметна јавна набавка планирана је другом изменом Плана јавних набавки од 19. августа 2021. године за директног буџетског корисника - Градску управу.

Конкурсна документација и јавни позив су објављени на Порталу јавних набавки 21. августа 2021. године. Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављене понуде, вођен је 6. септембра 2021. године Записник о отварању понуда. Истог дана, сачињен је Извештај о поступку јавне набавке<sup>100</sup>, који су потписали

<sup>99</sup> Број: 404-341;

<sup>100</sup> Број: 404-229/2-1;

чланови комисије за јавну набавку. На основу Извештаја о поступку јавне набавке, дана 6. септембра 2021. године донета је Одлука о додели уговора<sup>101</sup>. Уговор о јавној набавци<sup>102</sup> закључен је дана 7. септембра 2021. године са понуђачем „Страбаг“ д.о.о Београд.

Конкурсном документацијом (Упутство понуђачима како да сачине понуду - Подаци о врсти, садржини, начину подношења, висини и роковима обезбеђења испуњења обавеза понуђача) као средства обезбеђења за испуњење обавеза понуђача предвиђени су: меница за озбиљност понуде, меница за добро извршење посла и меница за отклањање грешака у гарантном року по примопредаји радова.

Понуђач „Страбаг“ д.о.о, Београд доставио је, као средство обезбеђења за озбиљност понуде, банкарску гаранцију у укупном износу од 305.844 динара, што чини 3% од процењене вредности јавне набавке без ПДВ, иако је конкурсном документацијом захтевана меница за озбиљност понуде у износу од 3% од понуђене цене без ПДВ, што је у овом случају 285.026 динара.

Анексом 1 уговора о јавној набавци<sup>103</sup> од 21. септембра 2021. године измењен је члан 17 уговора у делу који се односи на промену врсте средства обезбеђења који се достављају за добро извршење посла и за отклањање грешака у гарантном року. Уместо меница, анексом уговора је предвиђено да извођач радова „Страбаг“ д.о.о, Београд достави банкарске гаранције. Банкарска гаранција за добро извршење посла достављена је у складу са условима из конкурсне документације и закљученог уговора.

Чланом 119 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да пре доношења одлуке у поступку јавне набавке (чија је процењена вредност изнад 5.000.000 динара) захтева од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду да у примереном року не краћем од пет радних дана, достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта. Наручилац није дужан да захтева од понуђача да достави доказе ако на основу података наведених у изјави о испуњености критеријума може да прибави доказе, односно изврши увид у доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта или ако већ поседује важеће релевантне доказе.

Чланом 45 став 2 тачка 7) Закона о јавним набавкама прописано је да се комуникација између наручилаца и понуђача у вези са подношење доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта врши електронским средствима на Порталу јавних набавки. Увидом на Портал јавних набавки утврдили смо да наручилац није послао захтев понуђачу ради доставе доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта.

Према наводима из писаног изјашњења одговорног лица, Начелника градске управе, од 29. августа 2023. године и Начелника одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој од 9. октобра 2023. године Градска управа није тражила доказе о испуњености критеријума за предметну јавну набавку јер је већ поседовала доказе по основу јавних набавки спроведених у 2020. години, у којима су уговори, такође, закључени са „Страбаг“ д.о.о, Београд и то: „Реконструкција Београдске улице у Зајечару“, референтни број 404-501; „Одржавање саобраћајница и путева на територији града Зајечара“, референтни број 404-463; „Изградња северне саобраћајнице за уређење привредне зоне запад“, референтни број 404-442; „Изградња спортског терена на Изворском путу“, референтни број 404-371 и „Реконструкција улица на територији града Зајечара“, референтни број 404-364.

У току реализације уговора закључена су три анекса уговора, од којих се Анекс I<sup>104</sup> од 20. септембра 2021. године односи на промену врсте средстава обезбеђења којим се меница предвиђена конкурсном документацијом замењује банкарском гаранцијом. Друга два анекса се односе на продужетак првобитно уговореног рока извођења радова од 30 календарских

<sup>101</sup> Број: 404-229-3;

<sup>102</sup> Број: 404-256 ;

<sup>103</sup> Број: 404-272;

<sup>104</sup> Број: 404-272;

дана. Анексом II<sup>105</sup> уговора од 18. октобра 2021. године рок је померен на 45 календарских дана, а потом Анексом III<sup>106</sup> уговора од 17. новембра 2021. године на 50 календарских дана.

Према грађевинском дневнику радови на санирању земљишта и обнављању у савремено дечије игралиште у насељу Оскоруша трајали су од 30. септембра до 17. новембра 2021. године. Окончана ситуација<sup>107</sup> испостављена је од стране извођача радова 30. новембра 2021. године, када је извршена и примопредаја радова о чему је састављен записник којим се констатује да су радови завршени и да су предати наручиоцу на коришћење.

Банкарска гаранција за отклањање грешака у гарантном року по примопредаји радова достављена је са закашњењем од 40 дана. Извођач радова доставио је банкарску гаранцију 10. јануара 2022. године када је иста и издата, што није у складу са чланом 17 уговора којим је предвиђено да се достава банкарске гаранције за отклањање грешака у гарантном року изврши приликом примопредаје радова, што у наведеном случају значи 30. новембра 2021. године.

Укупно извршење по основу предметног Уговора износи 11.395.499 динара са ПДВ.

### Откривене неправилности

- Градска управа није одредила резервне критеријуме у конкурсној документацији на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке што није у складу са чланом 2. тачка 5) подтачка 4) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки и чланом 133 став 8 Закона о јавним набавкама;
- Извођач радова није у тренутку примопредаје радова предао наручиоцу банкарску гаранцију за отклањање грешака у гарантном року, примопредаја је извршена 30. новембра 2021. године, док је банкарска гаранција издата 10. јануара 2022. године, односно са 40 дана закашњења, што није у складу са чланом 17 уговора о јавној набавци и чланом 1 Анекса I уговора.

6. Отворени поступак јавне набавке радова „Набавка радова на санацији и адаптацији електроинсталација Народног позоришта Тимочке крајине – Центар за културу Зоран Радмиловић“, референтни број 404-233

Табела број 11: Основни подаци о јавној набавци

|  |                                |  |                                       |  |   |
|--|--------------------------------|--|---------------------------------------|--|---|
| <b>Врста поступка:</b> Отворени поступак јавне набавке |                                |  |                                       |  |   |
| <b>Процењена вредност:</b> 8.981.520 динара            |                                |  |                                       |  |   |
| <b>Одлука о спровођењу поступка јавне набавке</b>      |                                |  |                                       |  |   |
| Број и датум:<br>404-233/1 од 23. августа 2021. године |                                |  | Доносилац:<br>Начелник градске управе |  |   |
| <b>Подаци о понуђачима</b>                             |                                |  |                                       |  |   |
| Број понуда: једна                                     |                                |  |                                       |  |   |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена    |                                |  |                                       |  |   |
| <b>Понуђач</b>   |                                | <b>Број и датум подношења понуде</b>   |                                       | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b>      |   |
| „ETM Inženjering“ д.о.о, Бор                           |                                | 09-008/21 од 3. септембра 2021. године |                                       | 7.795.820                                    |   |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-233-3</b>        |                                |  |                                       |  |   |
| <b>Датум доношења</b>                                  | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>                       | <b>Изабрани понуђач</b>               | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>               | <b>Вредност понуде са ПДВ</b>               |
| 9. септембар 2021. године                              | 9. септембар 2021. године      | Начелник градске управе                | „ETM Inženjering“ д.о.о, Бор          | 7.795.820                                    | 9.354.984                                   |
| <b>Уговор, број: 404-263</b>                           |                                |  |                                       |  |   |
| <b>Датум закључења</b>                                 |                                | <b>Потписао и преузео обавезу</b>      |                                       | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |
| 10. септембар 2021. године                             |                                | Начелник градске управе                |                                       | 7.795.820                                    | 9.354.984                                   |
| <b>Анекс I уговора, број: 404-360</b>                  |                                |  |                                       |  |   |
| <b>Датум закључења</b>                                 | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b>      |                                       | <b>Предмет анекса уговора</b>                |   |
| 3. децембар 2021. године                               | 7. децембар 2021. године       | Начелник градске управе                |                                       | промена рока за извођење радова              |   |
| <b>Извршени издаци у 2021. години</b>                  |                                |  |                                       |  |   |

<sup>105</sup> Број: 404-298;

<sup>106</sup> Број: 404-315;

<sup>107</sup> Број: 109210066;

Предмет радова је набавка радова на санацији и адаптацији електроинсталација Народног позоришта Тимочке крајине – Центар за културу „Зоран Радмиловић“ у Зајечару, према Идејном пројекту<sup>108</sup> из јануара месеца 2020. године. Овим пројектом су обухваћени техничко решење и потребна инвестициона улагања за израду електричних инсталација. Одељење за урбанизам, грађевинске и комунално – стамбене послове донело је 28. јануара 2021. године Решење<sup>109</sup> којим је одобрило позоришту извођење радова на реконструкцији и адаптацији зграде позоришта. Предрачунска вредност свих радова износи 28.000.000 динара без ПДВ.

Начелник градске управе донео је Одлуку о покретању отвореног поступка јавне набавке радова „Набавка радова на санацији и адаптацији електроинсталација Народног позоришта Тимочке крајине – Центар за културу „Зоран Радмиловић“. Наручилац је истовремено са објављивањем Јавног позива за подношење понуда и конкурсну документацију објавио на Порталу јавних набавки.

Критеријум за доделу уговора је најнижа понуђена цена. Наручилац у документацији о набавци није одредио и резервне критеријуме.

У Записнику о електронском отварању понуда од 8. септембра 2021. године евидентирано је да је у поступку спровођења јавне набавке благовремено поднета једна понуда понуђача „ЕТМ Inženjering“ д.о.о, Бор. На дан отварања понуда Комисија је сачинила белешку са јавног отварања понуда<sup>110</sup>, у којој је навела да је понуђач „ЕТМ Inženjering“ д.о.о, Бор доставио оригинал меницу за озбиљност понуде, као тражени део понуде, који није могао да се достави електронским средствима путем Портала јавних набавки.

Према Извештају о поступку јавне набавке<sup>111</sup> од 9. септембра 2021. године, Комисија је изабрала понуду понуђача „ЕТМ Inženjering“ д.о.о, Бор за доделу уговора. Одлука о додели уговора објављена је на Порталу јавних набавки.

Градска управа закључила је Уговор о извођењу радова<sup>112</sup> о санацији и адаптацији електроинсталација са понуђачем „ЕТМ Inženjering“ д.о.о, Бор у вредности од 7.795.820 динара без ПДВ, односно 9.354.984 динара са ПДВ. Извођач се обавезује да уговорене радове започне у периоду након 25. октобра 2021. године и изврши у року од 30 дана, од дана увођења у посао. Обавештење о додели уговора објављено је на Порталу јавних набавки.

У критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта и упутству како се доказује испуњеност тих критеријума у тачки 3. Технички и стручни капацитет наручилац је од понуђача захтевао да има пет запослених лица у сталном радном односу или по основу уговора о ангажовању, од којих најмање једног инжењера електротехнике са важећом лиценцом Инжењерске коморе Србије број 450 или 451 или 453. За овај критеријум наручилац није одредио начин доказивања, како је прописано чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама.

Чланом 119 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да пре доношења одлуке у поступку јавне набавке (чија је процењена вредност изнад 5.000.000 динара) захтева од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду да у примереном року не краћем од пет радних дана, достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта. Наручилац није дужан да захтева од понуђача да достави доказе ако на основу података наведених у изјави о испуњености критеријума може да прибави доказе, односно изврши увид у доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта или ако већ поседује важеће релевантне доказе. Чланом 45 став 2 тачка 7) Закона о јавним набавкама прописано је да комуникација између наручилаца и понуђача у вези са подношењем доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта врши се електронским средствима на Порталу јавних набавки.

<sup>108</sup> Број: 0112/20 од јануара 2020. године;

<sup>109</sup> Број: ROP-ZAJ-1781-ISAW-1/2021 од 28. јануара 2021. године;

<sup>110</sup> IV бр: 404-233 од 8. септембра 2021. године;

<sup>111</sup> Број: 404-233/2-1;

<sup>112</sup> Број: 404-263 од 10. септембра 2021. године;

Према образложењу<sup>113</sup> Начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој, од 31. августа 2023. године, Градска управа од понуђача „ЕТМ Inženjering” д.о.о, Бор није захтевала да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта. У образложењу се наводи да је Градска управа упозната са капацитетима понуђача из претходног поступка набавке изузете од примене Закона о јавним набавкама.

„ЕТМ-инжењеринг“ д.о.о, Бор је у Изјави о испуњености услова за квалитативни избор привредног субјекта навео да има два инжењера електротехнике са важећом лиценцом број 450 и 453, док је Наручилац за изабраног понуђача по захтеву ревизора доставио копију лиценце инжењера електротехнике број 850 0193 06 одговорног извођача електроенергетских радова ниског напона у зградама (објектима) од 28. децембра 2006. године, чиме се не испуњава наведени услов дефинисан у конкурсној документацији. Градска управа није доказала да је у периоду пре доношења одлуке у поступку јавне набавке већ поседовала важеће релевантне доказе који се односе технички и стручни капацитет.

На основу молбе извођача радова од 18. новембра 2021. године, закључен је Анекс I<sup>114</sup> уговора, тако да је уговорени рок за завршетак радова од 24. децембра 2021. године, промењен на 15. јануар 2022. године, односно, продужен за 24 дана. Обавештење о измени уговора објављено је на Порталу јавних набавки.

За изведене радове „ЕТМ Inženjering” д.о.о, Бор доставио је три обрачунске ситуације, за изведене радове у укупној вредности од 9.354.984 динара са ПДВ.

Записником о примопредаји изведених радова<sup>115</sup> од 30. децембра 2021. године комисија је констатовала да су радови на санацији и адаптацији електроинсталација у позоришту извршени квалитетно и по позицијама из предмера и предрачуна, који је саставни део уговора и пројектно-техничкој документацији уз сагласност надзорног органа. У Записнику није наведено колико су радови трајали, нити када су радови започети.

#### **Откривене неправилности:**

- Наручилац у документацији о набавци није одредио и резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке, што није у складу са чланом 133 став 8 Закона о јавним набавкама и чланом 2 тачка 5) подтачка (4) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки;
- Градска управа је у току поступка јавне набавке закључила уговор у вредности од 7.795.820 динара без ПДВ, при чему је у критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта и упутству како се доказује испуњеност тих критеријума (тачка 3.1. Техничка лица или тела) није одредила начин доказивања за критеријум који се односи на располагање са најмање пет запослених или ангажованих лица, од којих најмање једног инжењера електротехнике са важећом лиценцом, што није у складу са чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама, којим је прописано да ако наручилац одреди критеријуме за избор привредног субјекта, дужан је да у јавном позиву одреди потребни ниво капацитета и одговарајуће начине њиховог доказивања;
- Градска управа, пре доношења одлуке у поступку јавне набавке, није захтевала од понуђача да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта иако није поседовала важеће релевантне доказе о испуњености критеријума који се односи на стручни капацитет, што није у складу са чланом 119 ст. 1 и 4 Закона о јавним набавкама.

#### *7. Отворени поступак јавне набавке радова „Набавка радова на уређењу дечјег игралишта на простору Спомен парк – шуме Краљевица“, референтни број 404-258*

Табела број 12. Основни подаци о јавној набавци

|  |
|--|
| <b>Врста поступка:</b> Отворени поступак јавне набавке |
| <b>Процењена вредност:</b> 7.993.312 динара            |

<sup>113</sup> IV/02 бр. сл. од 31. августа 2023. године;

<sup>114</sup> Број: 404-360 од 3. децембра 2021. године;

<sup>115</sup> Број: 404-410;



Извештај о ревизији правилности пословања код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара у делу који се односи на јавне набавке у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

| Одлука о спровођењу поступка јавне набавке              |                           |  |                                       |   |                        |
|---|---------------------------|--|---------------------------------------|---|------------------------|
| Број и датум:<br>404-258/1 од 8. септембра 2021. године |                           |  | Доносилац:<br>Начелник градске управе |   |                        |
| Подаци о понуђачима                                     |                           |  |                                       |   |                        |
| Број понуда: једна                                      |                           |  |                                       |   |                        |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена     |                           |  |                                       |   |                        |
| Понуђач<br>„Intergradnja coop” д.о.о, Београд           |                           | Број и датум подношења понуде<br>2930/21 од 23. септембра 2021. године |                                       | Понуђена цена у динарима без ПДВ<br>7.535.543 |                        |
| Одлука о додели уговора, број: 404-258-3                |                           |  |                                       |   |                        |
| Датум доношења  | Датум објаве              | Доносилац  | Изабрани понуђач                      | Вредност понуде без ПДВ                       | Вредност понуде са ПДВ |
| 4. октобар 2021. године                                 | 4. октобар 2021. године   | Начелник градске управе  | „Intergradnja coop” д.о.о, Београд    | 7.535.543                                     | 9.042.652              |
| Уговор, број: 404-288                                   |                           |  |                                       |   |                        |
| Датум закључења   | Датум објаве обавештења   | Потписао и преузео обавезу   | Уговорена вредност без ПДВ у динарима | Уговорена вредност са ПДВ у динарима          |                        |
| 6. октобар 2021. године                                 | 9. октобар 2021. године   | Начелник градске управе  | 7.535.543                             | 9.042.652                                     |                        |
| Анекс I уговора број: 404-322                           |                           |  |                                       |   |                        |
| Датум закључења   | Датум објаве обавештења   | Потписао и преузео обавезу   | Рок извршења анекса уговора           |   |                        |
| 19. новембар 2021. године                               | 26. новембар 2021. године | Начелник градске управе  | 50 дана од дана увођења у посао       |   |                        |
| Извршени издаци у 2021. и 2022. години                  |                           |  |                                       |   |                        |
| 9.039.593 динара  |                           |  |                                       |   |                        |

Начелник градске управе донео је Одлуку о покретању отвореног поступка јавне набавке радова на уређењу дечјег игралишта на простору Спомен парк – шуме Краљевица“. Идејним пројектом предвиђено је уређење простора око дечијег игралишта поред хале спорта на кп.бр. 6280/1 КО Зајечар у површини од око 6.357m<sup>2</sup>, одобрено Решењем<sup>116</sup> Одељења за урбанизам, грађевинске и комунално – стамбене послове градске управе. Наручилац је, 14. септембра 2021. године, истовремено са објављивањем Јавног позива објавио и конкурсну документацију на Порталу јавних набавки.

Пројекат је суфинансиран од стране Министарства трговине, туризма и телекомуникација на основу уговора<sup>117</sup> закљученог 16. августа 2021. године, у вредности од 8.000.000 динара, након спроведеног Конкурса за доделу субвенција и трансфера намењених за пројекте развоја туризма у 2021. години.

Критеријум за доделу уговора је најнижа понуђена цена. Наручилац у документацији о набавци није одредио резервне критеријуме.

У Записнику о електронском отварању понуда од 29. септембра 2021. године евидентирано је да је у поступку спровођења јавне набавке благовремено поднета једна понуда понуђача „Intergradnja coop” д.о.о, Београд. На дан отварања понуда, у просторијама Градске управе, Комисија је сачинила Белешку са јавног отварања понуда<sup>118</sup>, у којој је навела да је понуђач „Intergradnja coop” д.о.о, Београд доставио тражени део понуде који није могао да се достави електронским средствима путем Портала јавних набавки, оригинал меницу за озбиљност понуде. Изјаву о одсуству сукоба интереса<sup>119</sup> потписали су чланови комисије за јавну набавку.

Према Извештају о поступку јавне набавке<sup>120</sup> радова комисија је изабрала понуду понуђача „Intergradnja coop” д.о.о, Београд за доделу уговора. Одлуку о додели уговора наручилац је 4. октобра 2021. године, објавио на Порталу јавних набавки.

Градска управа закључила је 6. октобра 2021. године Уговор о извођењу радова<sup>121</sup> на уређењу дечјег игралишта са понуђачем „Intergradnja coop” д.о.о, Београд у вредности од 7.535.543 динара без ПДВ, односно 9.042.652 динара са ПДВ. Обавештење о додели уговора објављено је 9. октобра 2021. године на Порталу јавних набавки.

<sup>116</sup> Број: ROP-ZAJ-17106-ISAW-1/2021 од 8. јуна 2021. године;

<sup>117</sup> Број: 401-00-1584/1/2021-08 од 16. августа 2021. године код Министарства и број: 30-12 од 25. августа 2021. године код Града Зајечара;

<sup>118</sup> IV бр: 404-258 од 29. септембра 2021. године;

<sup>119</sup> Број: 404-258/2 од 4. октобра 2021. године;

<sup>120</sup> Број: 404-258/3;

<sup>121</sup> Број: 404-288;

На основу молбе извођача радова од 12. новембра 2021. године да се продужи уговорени рок због лоших временских услова, закључен је 19. новембра 2021. године Анекс I<sup>122</sup> уговора. Предмет измене је продужење рока за реализацију уговора за додатних 20 календарских дана, тако да се извођач радова обавезује да уговорене радове изведе у року од 50 календарских дана, рачунајући од дана увођења у посао. Обавештење о измени уговора објављено је на Порталу јавних набавки 26. новембра 2021. године.

За изведене радове „Intergradnja соор” д.о.о, Београд је 27. децембра 2021. године доставио I привремену ситуацију<sup>123</sup>, у износу од 4.459.684 динара, 8. априла 2022. године Окончану ситуацију<sup>124</sup> у износу од 3.073.310 динара. ПДВ је правилно обрачунат и плаћен у укупном износу од 1.506.559 динара.

Записником о примопредаји радова<sup>125</sup> од 8. априла 2022. године комисија је констатовала да су радови на уређењу дечјег игралишта извршени квалитетно и по позицијама из предмера и предрачун радова и пројектно - техничкој документацији уз сагласност надзорног органа. Према подацима из записника радови су трајали од 21. октобра 2021. године до 27. марта 2022. године. У складу са закљученим уговором и захтевима из конкурсне документације извођач радова је по примопредаји радова доставио меницу за отклањање грешака у гарантном року.

#### Откривене неправилности:

- Наручилац у документацији о набавци није одредио резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке, што није у складу са чланом 133 став 8 Закона о јавним набавкама и чланом 2 тачка 5) подтачка (4) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки;
- За меницу за извршење уговорене обавезе, која је имала рок важности до 31. децембра 2021. године, Градска управа није захтевала продужење рока важности, иако су радови трајали до 27. марта 2022. године, што није у складу са чланом 17 закљученог уговора о јавној набавци.

8. Јавна набавка добара у отвореном поступку „Набавка добара електричне енергије“, референтни број 404-277, Партија 1 Електрична енергија за потребе јавне расвете на територији града Зајечара

Табела број 13 . Основни подаци о јавној набавци

|  |                                |                                   |   |   |                               |
|--|--------------------------------|-----------------------------------|---|---|-------------------------------|
| <b>Врста поступка:</b> Отворени поступак јавне набавке |                                |                                   |   |   |                               |
| <b>Процењена вредност:</b> 15.000.000 динара           |                                |                                   |   |   |                               |
| <b>Одлука о покретању поступка јавне набавке</b>       |                                |                                   |   |   |                               |
| Број и датум:  |                                |                                   | Доносилац:  |   |                               |
| 404-277/1 од 22. септембра 2021. године                |                                |                                   | Начелник градске управе                           |   |                               |
| <b>Подаци о понуђачима</b>                             |                                |                                   |   |   |                               |
| Број понуда: једна                                     |                                |                                   |   |   |                               |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена    |                                |                                   |   |   |                               |
| <b>Понуђач</b>   |                                | <b>Датум подношења понуде</b>     |   | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b>     | <b>Оцена понуде</b>           |
| Јавно предузеће „Електропривреда Србије“, Београд      |                                | 20. октобар 2021. године          |   | 57.798.000                                  | Прихватљива                   |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-277-3</b>        |                                |                                   |   |   |                               |
| <b>Датум доношења</b>                                  | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>                  | <b>Изабрани понуђач</b>                           | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>              | <b>Вредност понуде са ПДВ</b> |
| 26. октобар 2021. године                               | 26. октобар 2021. године       | Начелник градске управе           | Јавно предузеће „Електропривреда Србије“, Београд | 57.798.000 динара                           | 69.357.600 динара             |
| <b>Уговор, број: 404-256</b>                           |                                |                                   |   |   |                               |
| <b>Датум закључења</b>                                 | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b> | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b>      | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |                               |

<sup>122</sup> Број: 404-322 од 19. новембра 2021. године;

<sup>123</sup> Број: 4216/21 од 27. децембра 2021. године;

<sup>124</sup> Број: 1500/22 од 8. априла 2022. године;

<sup>125</sup> Број: 404-112;

|   |                           |                         |                           |                           |
|---|---------------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 28. октобар 2021. године                                    | 18. новембар 2021. године | Начелник градске управе | 57.798.000 <sup>126</sup> | 69.357.600 <sup>127</sup> |
| <b>Укупно извршени расходи по уговору у динарима са ПДВ</b> |                           |                         |                           |                           |
| <b>21.376.083</b>   |                           |                         |                           |                           |

Јавна набавка електричне енергије за потребе јавне расвете планирана је четвртом изменом Плана јавних набавки од 21. септембра 2021. године за директног буџетског корисника - Градску управу. Иако је у питању набавка стандардних добара која се набављају континуирано, која су потребна за несметано функционисање и чија се набавка периодично понавља набавка није планирана Планом јавних набавки на почетку године. Процењена вредност одређена је у износу од 15.000.000 динара.

Према члану 29 став 1 Закона о јавним набавкама процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и мора да буде валидна у време покретања поступка.

Чланом 30 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да се процењена вредност предмета јавне набавке исказује у динарима, а обухвата процену укупних плаћања које ће извршити наручилац, укључујући све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је предвиђено у конкурсној документацији.

Такође, истим Законом у члану 32 став 1 тачка 1) прописано је да се код набавке стандардних добара и уобичајених услуга или добара и услуга чија се набавка периодично понавља, израчунавање процењене вредности заснива на претходном искуству у набавци, односно на укупној уговореној вредности свих уговора истог предмета набавке који су додељени у претходних 12 месеци и која је прилагођена, ако је могуће, променама у количини и вредности које би настале у наредних 12 месеци.

Према писаном изјашњењу Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој<sup>128</sup> од 30. августа 2023. године, процењене вредности стандардних добара и уобичајених услуга који су потребни за несметано функционисање и који се набављају сваке године одређују се на основу претходног искуства у набавци.

Уговор за набавку електричне енергије за јавну расвету на територији Града Зајечара за 2020. годину закључен је 23. јула 2020. године за период од 365 календарских дана, односно трајао је до 23. јула 2021. године. Укупно извршени расходи по овом уговору износе 43.388.390 са ПДВ. У члану 4 овог уговора прописано је да се уговор закључује на фиксну цену од 44.000.000 динара без ПДВ која представља процењену вредност набавке у Годишњем плану јавних набавки Градске управе града Зајечара за 2020. годину. Према подацима из обрасца структуре цене, одређена је количина од 4.900.000 kWh, а понуђена цена је 4,93 динара без ПДВ за kWh.

Имајући у виду извршене расходе по основу уговора за претходних 12 месеци и процењену вредност од 15.000.000 динара можемо закључити да наручилац није објективно одредио процењену вредност јавне набавке за електричну енергију за јавну расвету у 2021. години, у смислу члана 29 став 1, а у вези члана 32 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

Како је претходни уговор о јавној набавци електричне енергије за јавну расвету истекао 23. јула 2021. године, а предметна јавна набавка планирана изменом плана од 21. септембра 2021. године било је неопходно закључити уговор о резервном снабдевању. Градска управа је 19. августа 2021. године закључила са Јавним предузећем „Електропривреда Србије” Београд уговор о резервном снабдевању електричном енергијом за потребе јавне расвете на територији града Зајечара.

Чланом 2 уговора прописан је уговорени рок испоруке од 1. августа 2021. године до датума промене снабдевача, а најдуже 60 дана од дана почетка резервног снабдевања. Резервно снабдевање обављено је за месеце август, септембар и октобар 2021. године по цени од 66,72

<sup>126</sup> Износ уговорене вредности без ПДВ са Портала ЈН и из Одлуке о додели уговора;

<sup>127</sup> Износ уговорене вредности са ПДВ са Портала ЈН и из Одлуке о додели уговора;

<sup>128</sup> IV/02 бр. сл.;

ЕУР/МWh без ПДВ. Резервно снабдевање трајало је дуже од 60 дана, а укупно извршени расходи по овом основу износе 4.545.747 динара.

Јавни позив, ради покретања поступка јавне набавке електричне енергије, објављен је на Порталу јавних набавки 23. септембра 2021. године, два месеца након што је истекао претходни уговор о комерцијалном снабдевању електричном енергијом за јавну расвету и више од месец дана након што је закључен уговор о резервном снабдевању.

Дана 7. октобра 2021. године, ЕПС АД Огранак ЕПС Снабдевање указао је да у Обрасцу структуре цене, нису исказане количине у kWh које наручилац жели да набави. 13. октобра 2021. године, објављена је измена конкурсне документације у делу Обрасца структуре понуђене цене, тако што је одређена количина од 3.800.000 kWh електричне енергије за јавну расвету. У моделу уговора извршене су измене у погледу прецизирања јединичне цене, као и прецизирање шта све обухвата понуђену цену. Техничком спецификацијом одређено је 200 мерних места за испоруку, односно примопредају електричне енергије.

Благовремено је достављена једна понуда Јавног предузећа „Електропривреда Србије“, Београд. Понуђач је понудио цену за kWh електричне енергије за јавну расвету у износу од 15,21 динара без ПДВ, односно 18,25 динара са ПДВ. Укупна вредност понуде износи 57.798.000 динара без ПДВ, односно 69.357.600 са ПДВ.

О поступку јавног отварања благовремено достављене понуде, вођен је дана 21. октобра 2021. године Записник о отварању понуда. Извештај о поступку јавне набавке<sup>129</sup> који су потписали чланови комисије за јавну набавку, састављен је 26. октобра 2021. године. Истог дана донета је Одлука о додели уговора<sup>130</sup>, коју је потписао Начелник градске управе. У оба документа наведена је процењена вредност од 15.000.000 динара, као и вредност уговора од 57.798.000 динара без ПДВ, односно 69.357.600 динара са ПДВ.

Уговор о јавној набавци<sup>131</sup> закључен је 28. октобра 2021. године. У члану 4 уговорено је потпуно снабдевање електричном енергијом са балансом одговорношћу. Фиксна цена kWh за јавну расвету износи 15,21 динара без ПДВ. Обрачун, фактурисање и наплата испоручене електричне енергије се врши по уговореној јединичној цени у коју је урачунат трошак балансирања, али нису урачунати трошкови приступа дистрибутивном систему, накнаде за повлашћене произвођаче електричне енергије, накнаде за енергетску ефикасност, акцизе и такса за јавни медијски сервис Србије. Уговор се закључује на фиксну цену од 15.000.000 динара без ПДВ, која представља процењену вредност јавне набавке у Годишњем плану јавних набавки Градске управе Зајечар за 2021. годину и реализоваће се у потпуности. У складу са чланом 3 уговора период испоруке је годину дана од дана закључења уговора (365 календарских дана).

Јавно предузеће „Електропривреда Србије“, Београд доставило је меницу за добро извршење посла најраније 18. децембра 2021. године, (датум издавања меничног овлашћења), односно са најмање 48 дана закашњења, што није у складу са чланом 12 став 2 уговора којим је прописано да се иста достави најкасније три дана од дана закључења уговора, што у овом случају подразумева 31. октобар 2021. године.

Чланом 133 став 8 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац у документацији о набавци одређује и резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке. Наручилац није одредио резервни критеријум за доделу уговора у оквиру Конкурсне документације.

Крајем 2021. године Влада Републике Србије је усвојила је закључак којим се препоручује Јавном предузећу „Електропривреда Србије“ смањење цене електричне енергије у циљу ублажавања ефеката енергетске кризе и поремећаја на тржишту. Градска управа закључила је четири анекса уговора којима је у два анекса одлаган почетак примене уговора закљученог у поступку јавне набавке, док је у два анекса извршена промена цене. Тако да за период од 1. јануара 2022. године до 30. јуна 2022. године цена износи 75 EUR/MWh без ПДВ, а у периоду

<sup>129</sup> Број: 404-277/2-1;

<sup>130</sup> Број: 404-277-3;

<sup>131</sup> Број: 404-305;

од 1. септембра 2022. године до 31. децембра 2022. године 95 EUR/MWh без ПДВ у динарској противвредности по средњем курсу НБС на дан промета.

Градска управа није извршила евидентирање обавеза према (конто 252111) насталих у текућој години, а која захтевају исплату у наредној години (рачуни који се односе месец децембар текуће године, плаћени у наредној години), што није у складу са чланом 4 став 3 тачка 4а) Правилника о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање и буџетских фондова<sup>132</sup>. Обавеза по рачуну за месец децембар 2021. године за електричну енергију за јавну расвету у износу од 2.610.596 динара није евидентирана на конту 252111 – Добављачи у земљи на начин прописан наведеним правилником. За наведени износ мање су исказане обавезе у Билансу стања са стањем на дан 31. децембар 2021. године.

Укупно извршени расходи по основу уговора о јавној набавци број 404-305 за период од 12 месеци износе 21.376.083 динара са ПДВ.

#### Откривене неправилности:

- Процењена вредност, одређена у поступку јавне набавке електричне енергије за јавну расвету, није била објективна и валидна у време покретања поступка, што није у складу са чланом 29 став 1 Закона о јавним набавкама;
- Процењена вредност јавне набавке електричне енергије за јавну расвету, као добра чија се набавка периодично понавља, није заснована на укупној стварној вредности уговорене набавке у претходној години и није прилагођена променама у количини или вредности које би настале у наредних 12 месеци, што није у складу са чланом 32 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама;
- Наручилац у документацији о набавци није одредио и резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке, што није у складу са чланом 133 став 8 Закона о јавним набавкама и чланом 2 тачка 5) подтачка (4) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

### 3. Спровођење поступака јавних набавки у 2022. години

Укупна вредност уговора закључених у поступцима јавних набавки спроведених од стране Градске управе, на основу података достављених у току поступка ревизије износила је 737.445.390 динара без ПДВ.

Према подацима објављеним на Порталу јавних набавки структура закључених уговора Градске управе према предмету набавке и броју закључених уговора приказана је у наредној табели:

Табела број 14: Структура јавних набавки Градске управе у 2022. години у динарима

| Предмет набавке | Број поступака | Закључени уговори без ПДВ | Закључени уговори са ПДВ |
|-----------------|----------------|---------------------------|--------------------------|
| Набавка добара  | 7              | 105.707.989               | 126.845.986              |
| Набавка услуга  | 15             | 26.865.407                | 31.629.488               |
| Набавка радова  | 9              | 604.874.982               | 725.849.978              |
| Укупно          | 31             | 737.448.378               | 884.325.452              |

Утврђено је неслагање од 2.988 динара између података објављених на Порталу јавних набавки и података достављених у току поступка ревизије, као последица недостатка потпуних и поузданих евиденција о закљученим уговорима.

У наредној табели приказана је укупна вредност закључених уговора Градске управе града Зајечара у поступцима јавних набавки у 2022. години, као и узоркована вредност уговора и утврђене неправилности у узорку.

<sup>132</sup> „Службени гласник РС”, бр. 18/2015, 104/2018, 151/2020, 8/2021, 41/2021, 130/2021 и 17/2022;

Табела број 15: Преглед неправилно спроведених поступака јавних набавки у 2022. години без ПДВ у динарима

| Р. бр. | Корисник буџетских средстава | Вредност закључених уговора након спроведених поступака јавних набавки без ПДВ |                     |                                |                                    |                      |    |              |              |
|--------|------------------------------|--|---------------------|--------------------------------|------------------------------------|----------------------|----|--------------|--------------|
|        |                              | Укупно   | Узоркована вредност | Утврђена неправилност у узорку |                                    |                      |    | % учешће 6/4 | % учешће 4/3 |
|        |                              |  |                     | Укупно                         | Материјално значајне неправилности | Остале неправилности |    |              |              |
| 1      | 2                            | 3  | 4                   | 5                              | 6                                  | 7                    | 8  | 9            |              |
| 2      | Градска управа               | 737.448.378  | 541.428.064         | 513.672.760                    | 513.672.760                        | -                    | 95 | 73           |              |

9. Јавна набавка радова надоградње и реконструкције здравственог објекта - Дечјег одељења Здравственог центра Зајечар, референтни број 404-47

Табела број 16: Основни подаци о јавној набавци

|   |  |  |  |                                   |                                  |
|---|--|--|--|-----------------------------------|----------------------------------|
| <b>Врста поступка:</b> отворени поступак                      |  |  |  |                                   |                                  |
| <b>Процењена вредност:</b> 319.541.634                        |  |  |  |                                   |                                  |
| <b>Одлука о спровођењу поступка јавне набавке</b>             |  |  |  |                                   |                                  |
| Број и датум:   |  |  | Доносилац:   |                                   |                                  |
| 404-47/1 од 22. фебруара 2022. године                         |  |  | Начелник градске управе  |                                   |                                  |
| <b>Подаци о понуђачима</b>                                    |  |  |  |                                   |                                  |
| Број понуда: четири   |  |  |  |                                   |                                  |
| Критеријум за доделу уговора: Економски најповољнија понуда   |  |  |  |                                   |                                  |
| Резервни критеријум за доделу уговора: Краћи рок извршења     |  |  |  |                                   |                                  |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-47-8</b>                |  |  |  |                                   |                                  |
| <b>Датум доношења</b>   | <b>Датум објаве</b>  | <b>Доносилац</b>   | <b>Изабрани понуђач</b>  | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>    | <b>Вредност понуде са ПДВ</b>    |
| 12. август 2022. године                                       | 12. август 2022. године  | Заменица начелника градске управе  | Група понуђача носилац понуде А.Р.Ј Technology д.о.о. Нови Сад | 319.504.849                       | 383.405.819                      |
| <b>Уговор, број: 404-360 од 19. октобра 2022. године</b>      |  |  |  |                                   |                                  |
| <b>Датум закључења</b>  | <b>Датум објаве обавештења</b>                                   | <b>Потписао и преузео обавезу</b>  |  | <b>Уговорена вредност без ПДВ</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ</b> |
| 19. октобар 2022. године                                      | 26. октобар 2022. године   | Начелник градске управе и в.д. директора Канцеларије за управљање јавним улагањима |  | 319.504.849                       | 383.405.819                      |
| <b>Анекс уговора број 404-393 од 7. новембра 2022. године</b> |  |  |  |                                   |                                  |
| Промењен рок за увођење у посао                               |  |  |  |                                   |                                  |
| <b>Чланови групе понуђача</b>                                 |  |  |  |                                   |                                  |
| <b>Назив понуђача</b>   | <b>Област у којој учествује</b>                                  |  |  |                                   | <b>% учешћа</b>                  |
| Intec, д.о.о. Нови Сад  | Део електроенергетских инсталација                               |  |  |                                   | 4,56                             |
| Viessmann, д.о.о. Београд                                     | Радови на соларним системима                                     |  |  |                                   | 0,42                             |
| A.R.J Technology д.о.о. Нови Сад                              | Сви радови осим радова које изводе чланови групе                 |  |  |                                   | 85,11                            |
| BS Projekt 2009 д.о.о. Ваљево                                 | Радови на системима за дојаву пожара                             |  |  |                                   | 0,72                             |
| Globing, д.о.о. Београд                                       | Део радова на електроенергетским инсталацијама                   |  |  |                                   | 2,72                             |
| Jelisavac klimatiz. Comp. д.о.о. Београд                      | Радовима на инсталацији радијаторског грејања                    |  |  |                                   | 3,27                             |
| Vatro AS д.о.о. Ваљево  | Радови на заштити од пожара                                      |  |  |                                   | 0,30                             |
| Радован Перић ПР Седлари                                      | Радови на телекомуникационим системима и сигналним инсталацијама |  |  |                                   | 2,90                             |

Јавна набавка под називом „радови на надоградњи и реконструкцији здравственог објекта - Дечјег одељења Здравственог центра Зајечар“, планирана је планом јавних набавки Градске управе од 18. фебруара 2022. године, под редним бројем 14. Одлука о спровођењу отвореног поступка јавне набавке донета је 22. фебруара 2022. године, након закљученог Споразума<sup>133</sup> о заједничком спровођењу јавне набавке између Канцеларије за управљање јавним улагањима Владе Републике Србије (у даљем тексту: Канцеларија) и Града Зајечара. Споразум је у име Града Зајечара потписао Градоначелник. Финансијска средства за реализацију предметне јавне набавке обезбедила је Канцеларија на основу Програма обнове и унапређења објеката јавне намене у јавној својини у области образовања, здравства и социјалне заштите и спорта (у даљем тексту: Програм).

У закљученом Споразуму потписници споразума су између осталог констатовали да је Програмом предвиђено да инвеститорска права, у име и за рачун Републике Србије, за реализацију пројеката који се односе на објекте који су у својини Републике Србије, до правоснажности употребне дозволе, врши јединица локалне самоуправе на чијој територији се

<sup>133</sup> Број: 404-43 од 18. фебруара 2022. године;

налази објекат јавне намене; да јединица локалне самоуправе по добијању обавештења од Канцеларије да су обезбеђена потребна финансијска средства покреће и спроводи поступак јавне набавке и закључује уговор са извођачем радова; да Канцеларија врши плаћања на рачун извођача радова у складу са закљученим уговором о јавној набавци.

У члану 3 дефинисано је да се јавна набавка у целини спроводи заједнички у име и за рачун свих наручилаца који учествују у заједничкој набавци и сви наручиоци су солидарно одговорни за законско поступање.

У чл. 4 и 5 закљученог Споразума, дефинисани су права и обавезе Канцеларије и Града Зајечара. Тако да Канцеларија између осталог припрема модел конкурсне документације, предлаже два своја представника за члана комисије за јавну набавку; потписује уговор са изабраним понуђачем заједно са Градом Зајечаром; врши плаћања по ситуацијама; даје мишљење на све измене уговора о јавној набавци; одређује своје представнике за члана комисије за примопредају радова.

Град Зајечар доноси Одлуку о спровођењу поступка, објављује огласе за заједничку јавну набавку, именује три своја представника у комисију за јавну набавку, доноси одлуку о додели уговора; потписује уговор за изабраним понуђачем заједно са Канцеларијом; прибавља све потребне дозволе за извођење радова; обезбеђује вршење стручног надзора над извођењем радова и уводи извођача радова у посао.

Позив за подношење понуда и конкурсна документација објављени су на Порталу јавних набавки 26. фебруара 2022. године. Рок за подношење понуда је 23. март 2022. године у 12 часова. Наручилац је извршио шест измена и допуна конкурсне документације. Прва измена објављена је 5. марта 2022. године, а последња 30. јуна 2022. године. Након свих извршених измена коначан рок за подношење понуда је 12. јул 2022. године у 12 часова.

Пре истека рока за подношење понуда, 22. марта 2022. године, на Порталу јавних набавки објављен је Захтев за заштиту права понуђача од стране привредног субјекта „Тончев градња“ д.о.о Сурдулица. У захтеву се наводи повреда чланова Закона о јавним набавкама који се односе на општа начела јавних набавки, а пре свега чл. 7, 8 и 9 којима је нарушена конкуренција и једнакост привредних субјеката јер су, како се наводи у поднетом захтеву, критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта дискриминаторски. У делу 4.1. Списак изведених радова, који се односи на технички и стручни капацитет захтевано је да је наручилац реализовао најмање један уговор у укупној вредности од 40.000.000 динара без ПДВ на извођењу електроенергетских инсталација и најмање један уговор у укупној вредности од 55.000.000 динара на извођењу машинских инсталација на реконструкцији, адаптацији, санацији и изградњи високоградње на болницама и осталим зградама за здравствену заштиту. Прихватљиви су само објекти према класификационом броју 1264 из Правилника о класификацији објеката<sup>134</sup>.

Републичка комисија за заштиту права понуђача донела је 28. априла 2022. године Решење<sup>135</sup> којим је одбила поднети захтев за заштиту права понуђача, као неоснован. У образложењу Решења наводи се да је подносилац захтева навео неодређене и уопштене тврдње, без релевантних чињеница које не указују на неправилно поступање наручиоца. Решење Републичке комисије објављено је на Порталу јавних набавки 8. јуна 2022. године.

Благовремено су достављене четири понуде. Свака од њих је заједничка понуда групе понуђача. О поступку јавног отварања, вођен је 12. јула 2022. године записник о отварању понуда, који је аутоматски генерисан путем Портала јавних набавки. Комисија за јавну набавку је 12. јула 2022. године у просторијама Градске управе саставила белешку о отварању понуда у којој је констатовала пријем тражених средстава обезбеђења. Белешка је објављена на Порталу јавних набавки 23. августа 2022. године.

Примљене понуде по редоследу доспећа приказане су у наредној табели:

<sup>134</sup> „Службени гласник РС“ број: 22/2015;

<sup>135</sup> Број: 4-00-203/2022;

Табела број 17: Приспеле понуде

у динарима

| Редни број | Носилац посла из заједничке понуде              | Вредност понуде без ПДВ | Вредност понуде са ПДВ | Датум подношења |
|------------|---|-------------------------|------------------------|-----------------|
| 1          | A.R. J Technology д.о.о Нови Сад <sup>136</sup> | 319.504.849             | 383.405.819            | 11.7.2022.      |
| 2          | СТР Љуба – инвест ПР Параћин <sup>137</sup>     | 314.999.974             | 377.999.969            | 12.7.2022.      |
| 3          | КЕЈ д.о.о Ваљево <sup>138</sup>                 | 347.999.932             | 417.599.919            | 12.7.2022.      |
| 4          | ГП Тончев Градња д.о.о Сурдулица <sup>139</sup> | 314.872.732             | 377.846.078            | 12.7.2022.      |

Чланом 119 став 1 Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручиоца да пре доношења одлуке о поступку јавне набавке захтева од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду да у примереном року, не краћем од пет радних дана, достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, у неоввереним копијама. Одредбе овог става примењују се на јавне набавке чија је процењена вредност већа од 5.000.000 динара.

Чланом 119 став 3 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може без обзира на процењену вредност јавне набавке, затражи од понуђача да доставе све доказе или део доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта ради провере података наведених у изјави о испуњености критеријума, ако је то потребно за правилно спровођење поступка.

Три дана након отварања понуда, 15. јула 2022. године, наручилац је преко Портала јавних набавки, поднео захтев за доставу доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор привредних субјеката свим понуђачима који су поднели понуде. Остављени рок за доставу доказа је најкасније до 25. јула 2022. године. Сви понуђачи су преко Портала јавних набавки, поднели доказе о испуњености захтеваних услова до рока одређеног у захтеву.

Чланом 145 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да након спроведене стручне оцене понуда комисија за јавну набавку саставља извештај о поступку набавке. Чланом 146 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац доноси одлуку о додели уговора, ако је у стручној оцени понуда утврђено да су се стекли услови за доделу уговора, а ставом 3 истог члана да наручилац доноси одлуку о додели уговора у року од 30 дана од истека рока за подношење понуда, осим ако је наручилац у конкурсној документацији одредио дужи рок.

У поступку јавне набавке „Доградња и реконструкција здравственог објекта - Дечјег одељења Здравственог центра”, Градска управа није саставила извештај о поступку набавке на начин на који су састављени извештаји о поступку јавне набавке, презентовани ревизорском тиму за ревидиране јавне набавке. (Word документ са потписима чланова комисије). Извештај о поступку јавне набавке достављен је ревизорском тиму електронском поштом 12. октобра 2023. године у форми коју генерише Портал јавних набавки, како је наведено у тексту електронске поште. Извештај садржи потписе чланова комисије, али није видљив на Порталу јавних набавки.

Одлуку о додели уговора<sup>140</sup> донела је 12. августа 2022. године Заменица начелника градске управе. Одлука је донета 31. дана од дана истека рока за подношење понуда, (један дан кашњења), а објављена је истог дана када је и донета. Уговор је додељен групи понуђача чији је носилац посла А.Р. Ј „Technology“ д.о.о Нови Сад.

Понуда која је имала трећу најнижу цену на отварању проглашена је прихватљивом. Остале три понуде проглашене су неприхватљивим, а како је наведено у образложењу Одлуке о додели уговора у све три одбијене понуде нису испуњени захтеви и услови у вези са предметом набавке и техничким спецификацијама дефинисаним конкурсном документацијом у делу под називом Образац о произвођачима материјала.

<sup>136</sup> Чланови групе наведени у табели број 17;

<sup>137</sup> Остали чланови групе: „Modulor“ д.о.о, Земун и „Teming electrotechnology“ д.о.о, Ниш;

<sup>138</sup> Остали чланови групе: „Fitis-Ju“ д.о.о, Суботица;

<sup>139</sup> Остали чланови групе: „Irom system“ д.о.о, Београд; „Level projekt“ д.о.о, Ниш; „Multitek elektronik“ д.о.о, Лесковац и „Termomont“ д.о.о, Београд; „Kej“ д.о.о, Ваљево; „Kompresor Ing“ д.о.о, Ваљево; „ПР Привремена градилишта“ Ваљево; „Pctel“ д.о.о, Крчмар, Мионица и „Frenki-Alarm“ д.о.о Ваљево;

<sup>140</sup> Број: 404-47-8;



Понуда групе понуђача чији је носилац ГП „Тончев градња“ д.о.о Сурдулица која је на отварању имала најнижу понуђену цену одбијена је из разлога: 1) за понуђену врсту керамичких плочица (Public salt) понуђач је доставио извештај о испитивању за другу врсту (Public FT); 2) извештаји о испитивању за керамичке плочице важили су од 27. јула 2018. године, односно 31. маја 2019. године; 3) челични панелни радијатори специјалне констукције не испуњавају услове за уградњу у Здравственим установама и 4) за соларне плочасте вертикалне колекторе није достављена копија сертификата о испуњености норме и ауторизација произвођача.

Представници група, понуђачи ГП „Тончев градња“ д.о.о Сурдулица и СТР „Љуба - Инвест“ ПР Параћин, поднели су 12. августа 2022. године захтев за увид у документацију изабраног понуђача којом је доказао да испуњава тражене услове из конкурсне документације, као и увид у Образац о произвођачима материјала.

Након извршеног увида у достављене доказе одабраног понуђача о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, подносилац понуде која је имала најнижу понуђену цену, ГП „Тончев градња“ д.о.о Сурдулица поднео је Захтев за заштиту права понуђача 22. августа 2022. године. У поднетом захтеву истиче повреду чланова 141, 142 и 144 Закона о јавним набавкама од стране комисије за јавну набавку у току прегледа и стручне оцене понуда и то: 1) Комисија за јавну набавку није правилно извршила стручну оцену понуда (члан 141); 2) није захтевала додатна објашњења при вредновању у упоређивању понуда (члан 142) и 3) није одбила понуду одабраног понуђача као неприхватљиву, јер нису испуњени захтеви и услови у вези са предметом набавке и техничким спецификацијама (члан 144 став 1 тачка 3). Обавештење о поднетом захтеву за заштиту права објављено је на Порталу јавних набавки у року прописаном законом.

Подносилац захтева је 7. октобра 2022. године, преко Портала јавних набавки поднео поднесак насловљен као „Обавештење о одустанку захтева за заштиту понуђача“, у којем наводи да одустаје од поднетог захтева. Републичка комисија донела је 10. октобра 2022. године Решење<sup>141</sup> којим је поступак заштите права обустављен. Наведено Решење је објављено на Порталу јавних набавки 1. децембра 2022. године.

Уговор о извођењу радова<sup>142</sup> закључен је 19. октобра 2022. године између Канцеларије за јавна улагања, Градске управе и носиоца посла из заједничке понуде групе понуђача којој је додељен уговор. Уговор су потписали в.д. директора Канцеларије, Начелник градске управе као наручиоци и носилац посла „A.R.J Technology“ д.о.о, Нови Сад.

Чланом 4 уговора предвиђено је авансно плаћање у висини од 30% од укупне уговорене цене, уз достављање предрачуна у износу аванса и банкарске гаранције за повраћај аванса. Плаћање преосталих 70% врши се по основу привремених месечних ситуација и окончаној ситуацији, сачињеним на основу оверене грађевинске књиге изведених радова и јединичних цена из усвојене понуде, с тим што окончана ситуација мора износити минимум 10% од уговорене вредности. Уплату средстава за изведене радове, Канцеларија врши директно на рачун извођача радова.

Чланом 5 уговора предвиђено је да је рок за завршетак радова 365 календарских дана од дана увођења у посао, док је рок за увођење у посао најкасније десет дана од дана ступања на снагу уговора. Уговорне стране су 7. новембра 2022. године закључиле Анекс I<sup>143</sup> уговора, којим је, извршена измена у члану 5, тако да је рок за увођење у посао најкасније десет дана од дана доношења одлуке о именовану стручног надзора. (Именовање стручног надзора је обавеза Града Зајечара).

Према документацији достављеној у поступку ревизије наручилац је доставио авансни предрачун<sup>144</sup> 16. новембра 2022. године на износ од 95.851.455 динара, по основу кога је извршена уплата уговореног аванса од стране Канцеларије.

<sup>141</sup> Број 7-00-590/2022;

<sup>142</sup> Број:404-360;

<sup>143</sup> Број:404-393;

<sup>144</sup> Број: 2-2022;

Сва средства обезбеђења, захтевана документацијом о набавци и уговором, понуђач је доставио наручиоцу на прописан начин и у прописаном року.

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на технички и стручни капацитет (4.2. Техничка лица или тела - извођење радова) захтевано је да понуђач мора да располаже потребним бројем и квалификацијама извршилаца за све време трајања уговора и то: најмање са 150 извршилаца од којих најмање 50 способних за рад на висини, као и најмање седам дипломираних инжењера који поседују важеће лиценце Инжењерске коморе Србије, као и једно лице за безбедност и здравље на раду са положеним стручним испитом. У делу који се односи на начин доказивања испуњености услова наручилац није одредио степен образовања и квалификациону структуру извршилаца који су потребни за извршење уговора за тражених 150 извршилаца, док у делу који се односи на начин доказивања испуњености критеријума није прописао документацију којом ће понуђачи доказати да располажу са најмање 50 извршилаца способних за рад на висини, док је за остала техничка лица јасно и недвосмислено описао критеријум и начин доказивања испуњености критеријума. Као доказ за располагање са најмање 150 извршилаца прописано је достављање извода из појединачне пореске пријаве за порезе и доприносе по одбитку за месец који претходи месецу објаве позива за подношење понуде, оверену потписом овлашћеног лица.

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на Технички и стручни капацитет (4.3. Техничка средства и мере за обезбеђивање квалитета) захтевано је да понуђач мора да располаже (по основу власништва, закупа, лизинга) опремом за извођење радова, а да при томе начин доказивања испуњености критеријума није прописан на јасан и недвосмислен начин како би се могла извршити стручна оцена и рангирање понуда.

Наручилац је захтевао да понуђач располаже са два камиона „сандучара“ и три „лака доставна возила“, а да није јасно одредио начин доказивања испуњености критеријума односно, није одредио техничке карактеристике, носивост, масу и остале услове на основу којих ће извршити стручну оцену понуда, а пре свега на основу којих доказа ће оценити да је возило припада групи лаких доставних возила, односно да је камион „сандучар“.

Тако је група понуђача којој је додељен уговор приложила очитане и фотокопирани саобраћајне дозволе, полисе осигурања и пописне листе за најмање десет теретних возила без видљивих и јасних доказа да располаже са два камиона „сандучара“ и три лака доставна возила.

Наручилац је прописао начин доказивања испуњености критеријума за опрему која је прибављена закупом, тако да је поред фотокопије уговора о закупу захтевао и пописну листу закуподавца, али без прописаног датума на који се доставља пописна листу закуподавца, обзиром на чињеницу да се попис имовине која је дата у закуп врши на начин другачији од имовине која се у време пописа налази код вршиоца пописа.

Тако је група понуђача којој је додељен уговор приложила фотокопију уговора о закупу грађевинске скеле, који је закључен 1. августа 2021. године са периодом закупа од две године, односно до 1. августа 2023. године и приложила је збирну пописну листу закуподавца на дан 31. децембра 2021. године, на којој је пописана и опрема (грађевинска скела) дата у закуп. Правилником о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем<sup>145</sup> у члану 10 став 4 прописано је да се имовина која је дата у закуп уноси у посебне пописне листе, ако до дана завршетка пописа нису примљене пописне листе од правног лица, односно предузетника код кога се та имовина налази. Како закупац није доставио пописну листу опреме коју је закупио, којом потврђује да се опрема налази код њега, а закуподавац није пописао опрему на посебним пописним листама, из достављених доказа (пописне листе) није могуће утврдити где се налази опрема која је на основу уговора дата у закуп. Тако да можемо рећи да је понуђач доставио непотпуне и нејасне доказе.

<sup>145</sup> „Службени гласник Републике Србије“, број 89/2020;

Наручилац је захтевао да понуђач мора да располаже цевастом фасадном скелом, а да није на јасан и недвосмислен начин одредио да ли се тражи скела од најмање 2.500 m<sup>2</sup> или тачно 2.500 m<sup>2</sup>. Група понуђача којој је додељен уговор доставила уговор о закупу две грађевинске скеле од којих једна има 6.615 m<sup>2</sup>, а друга 770 m<sup>2</sup>.

Ради испуњености критеријума који се односи на техничка средства и мере обезбеђивања квалитета наручилац је захтевао стручни налаз о извршеном прегледу и провери опреме за рад у складу са Правилником о поступку прегледа и провере опреме за рад и испитивање услова радне околине<sup>146</sup>. Чланом 3 наведеног правилника прописано је која опрема подлеже превентивним и периодичним прегледима и проверама. У тачки 5) овог члана прописано је да прегледу и провери подлеже и самоходно возило, на механизовани погон, које се користи за унутрашњи транспорт - вучу, потискивање, дизање, спуштање и преношење терета.

Група понуђача којој је додељен уговор приложила је фотокопију уговора о закупу две комбиноване грађевинске машине. Уговор је закључен 11. марта 2022. године, приложена је пописна листа закуподавца на дан 31. децембра 2021. године, односно пре него што је опрема дата у закуп, приложене су копије саобраћајних дозвола, очитане саобраћајне дозволе и копије полиса осигурања, али нису приложени стручни налази о извршеном прегледу и провери опреме за рад. Како комбинована радна машина припада групи самоходних возила било је потребно приложити стручни налаз о извршеном прегледу и провери опреме.

Група понуђача није доказала да испуњава тражене критеријуме за избор привредног субјекта у делу који се односи на располагање цевастом фасадном скелом и није доставила стручни налаз о извршеном прегледу и провери за рад две комбиноване машине. Било је потребно позвати понуђача да допуни или појасни доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, као што је прописано чланом 119 став 5, а у вези са чланом 142 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

#### Откривене неправилности:

- Градска управа и Канцеларија за управљање јавним улагањима су у заједничком поступку јавне набавке закључиле уговор са Групом понуђача, чији је носилац понуде A.R.J Technology д.о.о. Нови Сад, у вредности од 319.504.849 динара без ПДВ, при чему је у критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта и упутству како се доказује испуњеност тих критеријума захтевала најмање 150 извршилаца, од којих најмање 50 способних за рад на висини, а да није прописана образовна и стручна квалификација и није прописан начин доказивања испуњености критеријума за рад на висини; за грађевинску скелу није прописано да ли је потребна површина од најмање 2.500 m<sup>2</sup> или тачно 2.500 m<sup>2</sup> и није прописана носивост за два камиона и три доставна возила. Наведено поступање није у складу са чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама;
- Група понуђача достављеним доказима није у потпуности доказала да располаже са цевастом фасадном скелом, јер се из достављених пописних листи не може потврдити да се скела налази код закупца и није доставила стручни налаз о извршеном прегледу и провери за рад две комбиноване машине, а да при томе наручилац није позвао понуђача да у складу са чланом 119 став 5 Закона о јавним набавкама, допуни и појасни доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, која ће му помоћи при прегледу, вредновању и упоређивању понуда како је прописано чланом 142 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

#### 10. Отворени поступак јавне набавке радова „Радови на проширењу система видео надзора“, референтни број 404-65

Табела број 18: Основни подаци о јавној набавци

|   |
|---|
| Врста поступка: Отворени поступак јавне набавке |
| Процењена вредност: 54.000.000 динара           |
| Одлука о спровођењу поступка јавне набавке      |

<sup>146</sup> „Службени гласник Републике Србије“, бр.94/2006, 108/2006 -испр. 114/2014 и 102/2015;

Извештај о ревизији правилности пословања код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара у делу који се односи на јавне набавке у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

|  |                                |   |  |   |                               |
|--|--------------------------------|---|--|---|-------------------------------|
| Број и датум:<br>404-65/1 од 15. марта 2022. године                                  |                                | Доносилац:<br>Начелник градске управе                                   |  |   |                               |
| <b>Подаци о понуђачима</b>   |                                |   |  |   |                               |
| Број понуда: једна   |                                |   |  |   |                               |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена                                  |                                |   |  |   |                               |
| Резервни критеријум: краћи рок извршења, дужи рок плаћања, односно дужи гарантни рок |                                |   |  |   |                               |
| <b>Понуђач</b><br>„Macchina security” д.о.о, Београд                                 |                                | <b>Број и датум подношења понуде</b><br>1204 од 13. априла 2022. године |  | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b><br>53.963.109 |                               |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-65-4</b>                                       |                                |   |  |   |                               |
| <b>Датум доношења</b>  | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>  | <b>Изабрани понуђач</b>                      | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>                        | <b>Вредност понуде са ПДВ</b> |
| 19. април 2022. године   | 21. април 2022. године         | Начелник градске управе   | „Macchina security” д.о.о, Београд           | 53.963.109  | 64.755.730                    |
| <b>Уговор, број: 404-127</b>   |                                |   |  |   |                               |
| <b>Датум закључења</b>   | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b>                                       | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b>           |                               |
| 26. април 2022. године   | 30. април 2022. године         | Начелник градске управе   | 53.963.109                                   | 64.755.730  |                               |
| <b>Извршени издаци у 2022. години</b><br>12.937.058 динара                           |                                |   |  |   |                               |

Начелник градске управе донео је Одлуку о покретању отвореног поступка јавне набавке радова „Радови на проширењу система видео надзора“. „Vip security” д.о.о. Београд је израдио допуну Елабората система техничке заштите на територији града Зајечара у јануару 2022. године. Набавком су обухваћени системи: мерења прекорачења брзине возила, препознавање регистарских ознака возила, видео надзора, рачунарске мреже, ИП телефоније, аутоматске детекције и дојаве пожара и мониторинг центар. Предмер и предрачун радова саставни је део Елабората. У састав Комисије именована су три члана.

Наручилац је истовремено са објављивањем Јавног позива за подношење понуда објавио 16. марта 2022. године конкурсну документацију на Порталу јавних набавки.

Наручилац је 2. априла 2022. године извршио измену конкурсне документације и дозволио да понуђачи цену у понуди искажу у иностраној валути (ЕУР) при чему ће се за прерачун у динаре користити одговарајући средњи девизни курс Народне банке Србије на дан када је започето отварање понуда. Измена је извршена у складу са чланом 43 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама, којим је прописано да наручилац може да дозволи да понуђач цену у понуди искаже у иностраној валути и у том случају ће у конкурсној документацији навести да се за прерачун у динаре користи одговарајући средњи курс Народне банке Србије на дан када је започето отварање понуда. Потенцијални понуђач је затражио да се омогући исказивање цене у иностраној валути због чињенице да се плаћање у 36 једнаких месечних рата протеже кроз више буџетских година и да је потребно смањити ризик услед могућих промена цена.

Рок за подношење понуда продужен је за два дана. Позив за подношење понуда објављен је на Порталу Службених гласила Републике Србије и база прописа.

Критеријум за доделу уговора је најнижа понуђена цена.

У Записнику о електронском отварању понуда од 13. априла 2022. године евидентирано је да је у поступку спровођења јавне набавке благовремено поднета једна понуда понуђача „Macchina security” д.о.о, Београд, са понуђеном ценом у вредности од 458.236 ЕУР без ПДВ, односно 549.883 ЕУР са ПДВ. На дан отварања понуда, Комисија је сачинила Белешку са јавног отварања понуда<sup>147</sup>, у којој је навела да је понуђач „Macchina security” д.о.о, Београд доставио банкарску гаранцију за озбиљност понуде, као део понуде који није могао да се достави електронским средствима путем Портала јавних набавки. Белешку са јавног отварања понуда потписала су два члана комисије.

Оригинално писмо о намерама банке о издавању банкарске гаранције за добро извршење посла у висини од 10% укупне понуде без ПДВ, понуђач није доставио непосредно на писарници наручиоца или путем поште до рока за достављање података, како је предвиђено Упутством понуђачима како да сачине понуду. Копија писма о намерама о издавању банкарске гаранције за добро извршење посла достављена је преко Портала јавних набавки као саставни

<sup>147</sup> Број: 404-65-2 од 13. априла 2022. године;

део понуде. Писмо о намерама издато је 6. априла 2022. године и важи најкасније до 13. маја 2022. године.

Упутством понуђачима како да сачине понуду предвиђено је, да је приликом примопредаје радова извођач дужан да као средство финансијског обезбеђења за отклањање недостатака у гарантном року достави оригинал банкарску гаранцију у висини од 5% од укупне вредности изведених радова са роком важења од минимум две године од дана примопредаје радова.

У моделу уговора, као саставном делу конкурсне документације, није унета одредба којом се извођач радова обавезује да приликом примопредаје радова достави банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном року.

Према Извештају о поступку јавне набавке<sup>148</sup> радова од 19. априла 2022. године, интерни број 404-65 Комисија је изабрала понуду понуђача „Macchina security” д.о.о, Београд у вредности од 53.963.109 динара без ПДВ, односно 64.755.730 динара са ПДВ за доделу уговора. Комисија је констатовала да једина пристигла понуда испуњава све критеријуме, које је наручилац предвидео конкурсном документацијом. Одлука о додели уговора објављена је на Порталу јавних набавки 21. априла 2022. године.

Чланом 7 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију. У ставу 2 истог члана, наводи се да наручилац не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора. Чланом 114 став 4 Закона о јавним набавкама прописано је да критеријуми за избор из става 1 истог члана морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке.

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на стручни капацитет (3.2. Техничка лица или тела - извођење радова) захтевано је да понуђач има запослена минимум два инжењера обучена за рад са интеграцијским софтвером платформа ДСС и запослена минимум два сервисера обучена за рад са понуђеном опремом.

Одређивањем претходно описаног критеријума, поступљено је супротно одредбама Закона о јавним набавкама, јер се онемогућава већа конкуренција и учешће у поступку јавне набавке привредних субјеката који располажу са техничким лицима ангажованим по другим основама у складу са Законом о раду.

Градска управа закључила је 26. априла 2022. године, Уговор о извођењу радова<sup>149</sup> са понуђачем „Macchina security” д.о.о, Београд у вредности од 458.236 ЕУР без ПДВ, односно 549.883 ЕУР са ПДВ. Осим вредности радова, добара и услуга неопходних за извршење уговора, цена обухвата и трошкове организације градилишта, осигурања и све остале зависне трошкове извођача. Плаћање ће се вршити на следећи начин: авансна уплата у висини од 109.977 евра са ПДВ, остатак уговорне вредности у 36 једнаких месечних рата, по испостављеним привременим ситуацијама и окончаној ситуацији, сачињеним на основу оверене грађевинске књиге изведених радова и јединичних цена из усвојене понуде, потписаним од стране стручног надзора. За прерачун у динаре ће се користити одговарајући средњи девизни курс Народне банке Србије на дан када је издат рачун. Обавештење о додели уговора објављено је на Порталу јавних набавки 30. априла 2022. године. Рок за извођење радова је 210 календарских дана, рачунајући од дана увођења у посао.

Извођач радова је доставио наручиоцу: банкарску гаранцију за повраћај аванса у износу од 12.937.058 динара и банкарску гаранцију за извршење уговорне обавезе са роком важења до 31. децембра 2022. године.

<sup>148</sup> Број: 404-65/3-1;

<sup>149</sup> Број: 404-127 од 26. априла 2022. године;

У 2022. години извршени су издаци у износу од 12.937.058 динара на основу предрачуна<sup>150</sup> од 26. априла 2022. године „Macchina security” д.о.о, Београд.

Према образложењу<sup>151</sup> Начелника Одељења за обједињене јавне набавке и локални економски развој набављена опрема је пуштена у рад и коришћење.

#### Откривена неправилност:

- Градска управа је у току поступка јавне набавке, закључила уговор у вредности 53.963.109 динара без ПДВ, при чему је конкурсном документацијом у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на стручни капацитет (3.2 Техничка лица или тела – извођење радова), захтевала од понуђача да има запослене инжењера обучена за рад са интеграцијским софтвером платформа ДСС и запослене сервисере обучене за рад са понуђеном опремом, што није у складу са чланом 114 став 4 Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 7 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама, јер се онемогућава већа конкуренција и учешће у поступку јавне набавке привредних субјеката који располажу захтеваним стручним капацитетом ангажованим по другим основама у складу са Законом о раду;
- Захтеви наручиоца, који се односе на банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном року, објављени у Упутству понуђачима како да сачине понуду и моделу уговора су међусобно супротни, тако да је упутством предвиђено да се оригинал банкарска гаранција за отклањање недостатака у гарантном року достави приликом примопредаје радова, док моделом уговора није прописано да понуђач достави наведену гаранцију, што није у складу са чланом 93 став 3 Закона о јавним набавкама.

#### 11. Јавна набавка радова у отвореном поступку „Набавка радова на летњем одржавању путева и улица на територији града Зајечара“, референтни број 404-212

Табела број 19: Основни подаци о јавној набавци

|   |                                |                                   |                                       |  |   |
|---|--------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--|---|
| <b>Врста поступка:</b> Отворени поступак јавне набавке    |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Процењена вредност:</b> 29.921.800 динара              |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Одлука о покретању поступка јавне набавке</b>          |                                |                                   |                                       |  |   |
| Број и датум:<br>404-212/1 од 1. јула 2022. године        |                                |                                   | Доносилац:<br>Начелник градске управе |  |   |
| <b>Подаци о понуђачима</b>                                |                                |                                   |                                       |  |   |
| Број понуда: две  |                                |                                   |                                       |  |   |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена       |                                |                                   |                                       |  |   |
| Резервни критеријум: Дужи рок важења понуде               |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Понуђач</b>  |                                | <b>Датум подношења понуде</b>     |                                       | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b>      | <b>Оцена понуде</b>                         |
| „Intergradnja COOP“ д.о.о Београд                         |                                | 15. јул 2022. године              |                                       | 50.897.680                                   | Прихватљива                                 |
| „Страбаг“ д.о.о, Београд                                  |                                | 18. јул 2022. године              |                                       | 28.895.300                                   | Прихватљива                                 |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-212-5</b>           |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Датум доношења</b>                                     | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>                  | <b>Изабрани понуђач</b>               | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>               | <b>Вредност понуде са ПДВ</b>               |
| 19. јул 2022. године                                      | 19. јул 2022. године           | Начелник градске управе           | „Страбаг“ д.о.о, Београд              | 28.895.300 динара                            | 34.674.360 динара                           |
| <b>Уговор, број: 404-245</b>                              |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Датум закључења</b>                                    | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b> |                                       | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |
| 2. август 2022. године                                    | 7. септембар 2022. године      | Начелник градске управе           |                                       | 28.895.300                                   | 34.674.360                                  |
| <b>Извршени издаци у 2022. години у динарима</b>          |                                |                                   |                                       |  |   |
| 21.031.543  |                                |                                   |                                       |  |   |
| <b>Градска управа платила је порез као порески дужник</b> |                                |                                   |                                       |  |   |
| 4.206.309   |                                |                                   |                                       |  |   |

Предмет јавне набавке је набавка радова на летњем одржавању путева и улица на територији града Зајечара.

<sup>150</sup> Број: 22-0100-000004 од 26. априла 2022. године;

<sup>151</sup> Број: IV/02 бр. сл. од 21. септембра 2023. године;

Предметна јавна набавка планирана је четвртом изменом Плана јавних набавки од 30. јуна 2022. године за директног буџетског корисника - Градску управу.

Конкурсна документација и јавни позив су објављени на Порталу јавних набавки 2. јула 2022. године. Благовремено су достављене две понуде. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је 18. јула 2022. године Записник о отварању понуда. Комисија за јавну набавку саставила је Извештај о поступку јавне набавке<sup>152</sup> 19. јула 2022. године. Чланови комисије потписали су Изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса<sup>153</sup> (изјава је без датума) која је 19. јула 2022. године објављена на Порталу јавних набавки. На основу Извештаја о поступку јавне набавке, 19. јула 2022. године донета је Одлука о додели уговора<sup>154</sup>. Уговор о јавној набавци<sup>155</sup> закључен је 2. августа 2022. године са понуђачем „Страбаг“ д.о.о, Београд. Извођач се обавезује да уговорене радове изведе у року од 150 календарских дана, рачунајући од дана увођења у посао.

Друга благовремено пристигла понуда, понуђача „Intergradnja COOP“ д.о.о Београд, у вредности од 50.897.680 динара без ПДВ, односно 61.077.216 динара са ПДВ, оцењена је као прихватљива. Понуђена цена без ПДВ већа је од процењене вредности јавне набавке.

Конкурсном документацијом (Упутство понуђачима како да сачине понуду - Подаци о врсти, садржини, начину подношења, висини и роковима обезбеђења испуњења обавеза понуђача) као средства обезбеђења за испуњење обавеза понуђача захтеване су банкарска гаранција за озбиљност понуде и банкарска гаранција за добро извршење посла.

Понуђач „Страбаг“ д.о.о Београд доставио је, као средство обезбеђења за озбиљност понуде, банкарску гаранцију у износу већем од захтеваног, у вредности од 1.200.000 динара, што чини 4% од процењене вредности јавне набавке без ПДВ, иако је конкурсном документацијом захтевана банкарска гаранција у висини од 3% од понуђене цене без ПДВ, што износи 866.859 динара.

Конкурсном документацијом и закљученим уговором предвиђено је да понуђач приликом потписивања уговора достави банкарску гаранцију за добро извршење посла. Банкарска гаранција за добро извршење посла издата је 10. августа 2022. године, што је осам дана касније у односу на рок који је предвиђен чланом 21 уговора о јавној набавци, који је закључен 2. августа 2022. године.

Чланом 109 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да Обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци. Обавештење о додели је послато на објављивање у року од 35 дана од дана закључења уговора о јавној набавци, односно 6. септембра 2022. године.

Наручилац је дана 19. јула 2022. године преко Портала јавних набавки позвао понуђача да достави доказе о испуњености критеријима за квалитативни избор привредног субјекта, што је понуђач „Страбаг“ д.о.о, Београд учинио истог дана. Одлука о додели уговора донета је и објављена на Порталу јавних набавки наредног дана.

У делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на технички и стручни капацитет (3.1 Техничка лица или тела – извођење радова) захтевано је „да понуђач има најмање једног грађевинског инжењера са важећом лиценцом Инжењерске коморе Србије 415 или 412 запосленог по основу радног односа или по основу уговора о ангажовању“.

Понуђач „Страбаг“ д.о.о, Београд је у Изјави о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта навео да има запосленог грађевинског инжењера са лиценцом 412, али у поступку доказивања испуњености критеријума није доставио све тражене доказе и то: копију уговора о раду и копију личне лиценце 412.

У делу 3.3 Алати, погонска или техничка опрема захтевани су алати, погонска или техничка опрема коју понуђач треба да има на располагању за извршење уговора, од чега један камион

<sup>152</sup> Број: 404-212/3-1;

<sup>153</sup> Број: 404-212/3;

<sup>154</sup> Број: 404-212-5;

<sup>155</sup> Број: 404-245;

носивости до 20 тона и један камион носивости до 25 тона, што се доказује фотокопијама пописних листа ако су у власништву понуђача; рачунима или уговорима о набавци за опрему набављену након 31. децембра 2021. године; копијама саобраћајних дозвола важећих на дан отварања понуда или прочитаним саобраћајним дозволама; уговором о закупу, лизингу и сл. ако нису у власништву понуђача. Испод захтеваних услова наручилац је истакао напомену да ће прихватити или пописну листу на дан 31. децембар 2021. године на којој је обележена захтевана опрема или изјаву о алатима, погонској или техничкој опреми.

Као доказ за испуњеност критеријума који се односи на захтеване алате, техничку или погонску опрему, понуђач „Страбаг“ д.о.о, Београд доставио је пописне листе на дан 31. децембар 2021. године на којима је обележио захтеване алате, погонску или техничку опрему из којих се не може утврдити да ли два камиона имају захтевану носивост од 20 односно 25 тона, као и да ли захтевана опрема има важећу саобраћајну дозволу на дан подношења понуда. Понуђач није доставио фотокопије саобраћајних дозвола, као ни прочитане саобраћајне дозволе за тражену опрему која подлеже обавези регистрације.

Чланом 142 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може да захтева додатна објашњења која ће му помоћи при прегледу, вредновању и упоређивању понуда. Ставом 2 истог члана Закона прописано је да ако су подаци или документација, коју је понуђач доставио непотпуни или нејасни, наручилац може да, поштујући начела једнакости и транспарентности, у примереном року који није краћи од пет дана, да захтева од понуђача да достави неопходне информације или додатну документацију. Наручилац није искористио законом предвиђене наведене могућности, које би му помогле при стручној оцени понуда и провери испуњености услова и захтева из документације о набавци.

Према грађевинском дневнику радови на летњем одржавању путева и улица на територији града Зајечара трајали су од 8. августа 2022. године када је извођач радова уведен у посао до 5. јануара 2023. године (од 16. новембра до 23. децембра 2022. године радови нису били извођени).

Према испостављеним привременим ситуацијама (прва, друга и трећа привремена ситуација) од стране извођача радова, на дан 31. децембар 2022. године укупно извршени расходи по основу предметног Уговора износе 25.237.852 динара са ПДВ.

Градска управа спровела је поступак јавне набавке радова на летњем одржавању путева и улица на територији града Зајечара иако то није у њеној надлежности. За делатност управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, који нису део државног пута I и II реда, град Зајечар није одредио управљача јавног пута, што није у складу са чланом 10 став 4 Закона о путевима којим је прописано да наведену делатност управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима може да обавља јавно предузеће, односно друштво капитала чији је једини власник јединица локалне самоуправе, као и друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган јединице локалне самоуправе поверио обављање делатности управљања општинским путевима, улицама и некатегорисаним путевима, у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство.

#### **Откривене неправилности:**

- Обавештење о додели уговора о јавној набавци који је закључен 2. августа 2022. године, послато је на објављивање 6. септембра 2022. године, односно са закашњењем од пет дана, што није у складу са чланом 109 став 1 Закона о јавним набавкама;
- Комисија за јавну набавку, приликом стручне оцене понуда, није могла из достављених доказа да утврди да ли понуђач испуњава тражене услове у погледу стручних лица и техничке опреме, а није захтевала од понуђача додатна објашњења, информације или додатну документацију, како би се уверила да понуђач има запосленог грађевинског инжењера са лиценцом 412, односно, да располаже са камионима тражене носивости, као и да тражена опрема има важеће саобраћајне дозволе, што није у складу са чланом 119 став 5, а у вези са чланом 142 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама;
- Наручилац није преузео банкарску гаранцију за добро извршење посла приликом



потписивања уговора, јер је издата 10. августа 2022. године, што је осам дана касније у односу на рок који је предвиђен чланом 21. уговора о јавној набавци, који је закључен 2. августа 2022. године.

12. Јавна набавка радова у отвореном поступку „Радови на инвестиционом одржавању зграде Школе за основно и средње образовање „Јелена Мајсторовић“, референтни број 404-282

Табела број 20: Основни подаци о јавној набавци

|   |                                |                                   |   |  |   |
|---|--------------------------------|-----------------------------------|---|--|---|
| <b>Врста поступка:</b> Отворени поступак јавне набавке                            |                                |                                   |   |  |   |
| <b>Процењена вредност:</b> 55.863.914 динара                                      |                                |                                   |   |  |   |
| <b>Одлука о покретању поступка јавне набавке</b>                                  |                                |                                   |   |  |   |
| Број и датум:<br>404-282/1 од 7. септембра 2022. године                           |                                |                                   | Доносилац:<br>Начелник градске управе   |  |   |
| <b>Подаци о понуђачима</b>  |                                |                                   |   |  |   |
| Број понуда: једна  |                                |                                   |   |  |   |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена                               |                                |                                   |   |  |   |
| Резервни критеријум: краћи рок извршења   |                                |                                   |   |  |   |
| <b>Понуђач</b>  |                                | <b>Датум подношења понуде</b>     |   | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b>      | <b>Оцена понуде</b>                         |
| Група понуђача: ГП „Тончев Градња“ д.о.о, Сурдулица и „АМК-Орбис“ д.о.о, Лесковац |                                | 3. октобар 2022. године           |   | 55.250.542                                   | Прихватљива                                 |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-282-5</b>                                   |                                |                                   |   |  |   |
| <b>Датум доношења</b>   | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>                  | <b>Изабрани понуђач</b>   | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>               | <b>Вредност понуде са ПДВ</b>               |
| 13. октобар 2022. године  | 13. октобар 2022. године       | Начелник градске управе           | Група понуђача: ГП „Тончев Градња“ д.о.о, Сурдулица и „АМК-Орбис“ д.о.о, Лесковац | 55.250.542 динара                            | 66.300.650 динара                           |
| <b>Уговор број: 404-348</b>   |                                |                                   |   |  |   |
| <b>Датум закључења</b>  | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b> |   | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |
| 13. октобар 2022. године  | 18. октобар 2022. године       | Начелник градске управе           |   | 55.250.542                                   | 66.300.650                                  |
| <b>Извршени издаци у 2022. години у динарима</b>                                  |                                |                                   |   |  |   |
| 23.604.083  |                                |                                   |   |  |   |
| <b>Градска управа платила је порез као порески дужник</b>                         |                                |                                   |   |  |   |
| 4.720.817   |                                |                                   |   |  |   |

Предмет јавне набавке је набавка радова на инвестиционом одржавању зграде Школе за основно и средње образовање „Јелена Мајсторовић“ у Зајечару.

Уговором о финансирању пројекта енергетске санације Школе за основно и средње образовање „Јелена Мајсторовић“ у Зајечару који је закључен између Управе за финансирање и подстицање енергетске ефикасности (орган у саставу Министарства рударства и енергетике, у даљем тексту: Управа) и Града Зајечара<sup>156</sup>, обезбеђена су средства за предметну јавну набавку у износу од највише 30.000.000 динара, што је 45% вредности пројекта која је наведена у пријави на Јавни позив.

Предметна јавна набавка планирана је петом изменом Плана јавних набавки од 20. јула 2022. године за директног буџетског корисника - Градску управу.

Конкурсна документација и јавни позив објављени су на Порталу јавних набавки 8. септембра 2022. године. Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања, вођен је 3. октобра 2022. године Записник о отварању понуда. Чланови комисије су 3. октобра 2022. године потписали Изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса<sup>157</sup>. Након тога, састављен је 13. октобра 2022. године Извештај о поступку јавне набавке<sup>158</sup>, а истог дана

<sup>156</sup> Број: 312-282 од 12. јула 2022. године;

<sup>157</sup> Број: 404-282/3;

<sup>158</sup> Број: 404-282/3-1;

донета је Одлука о додели уговора<sup>159</sup> и закључен је Уговор о јавној набавци<sup>160</sup> са групом понуђача: ГП „Тончев Градња“ д.о.о, Сурдулица и „АМК-Орбис“ д.о.о, Лесковац. Обавештење о додели уговора<sup>161</sup> послато је на објављивање 17. октобра 2022. године.

Чланом 7 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију. У ставу 2 истог члана се наводи да наручилац не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.

Чланом 93 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да конкурсна документација мора да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве.

Чланом 114 став 4 Закона о јавним набавкама прописано је да критеријуми за избор из става 1 истог члана морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке. Док је ставом 5 истог члана прописано да је наручилац дужан да одреди потребан ниво капацитета и одговарајуће начине њиховог доказивања, ако одреди критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта.

Чланом 100 став 1 Закона о јавним набавкама, прописано је да „техничке спецификације не могу да упућују на посебну марку или извор или одређени процес који карактерише производе или услуге које пружа одређени привредни субјект или на жигове, патенте, врсте или одређено порекло или производњу, које би за последицу имало давање предности или елиминисање одређених привредних субјеката или одређених производа, осим ако предмет уговора то оправдава.“ Став 2 истог члана прописује изузетак у односу на претходно цитирану одредбу где се наводи да упућивање на начин из става 1 овога члана је дозвољено ако се предмет набавке не може довољно прецизно и разумљиво да опише, у складу са чланом 99 овог закона, при чему такво упућивање мора да буде праћено речима „или одговарајуће“.

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на технички капацитет (4.1 Списак изведених радова) захтевано је да је понуђач у претходне три године од дана објаве јавног позива на Порталу јавних набавки реализовао минимум два уговора и извео радове који су предмет ове јавне набавке, а који се односе на извођење грађевинских и грађевинско-занатских радова и инсталатерских радова на енергетској санацији или реконструкцији или изградњи; израду термоизолације фасадних зидова; уградњу ПВЦ подова; на израду електроенергетских инсталација и опреме и то само на објектима класификације 126321 - Зграде за основно образовање и 126331 - Зграде средњих школа. Одређивањем претходно описаног услова, да је понуђач реализовао уговоре и извео радове који су предмет јавне набавке у претходне три године и то само на објектима наведених класификација, поступљено је супротно одредбама Закона о јавним набавкама, јер се онемогућава већа конкуренција и учешће у поступку јавне набавке привредних субјеката који су извели тражене радове на објектима других класификација.

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на стручни капацитет (4.2. Техничка лица или тела - извођење радова) захтевано је да понуђач мора да располаже потребним бројем и квалификацијама извршилаца за извођење радова и то: најмање са 80 извршилаца од којих минимално 40 извршилаца грађевинске струке од чега најмање 25 са важећим лекарским уверењем за рад на висини, као и најмање пет дипломираних инжењера који поседују важеће лиценце Инжењерске коморе Србије са одређеним минималним радним искуством у струци (пет, десет или 15 година радног искуства у струци ).

<sup>159</sup> Број: 404-282-5;

<sup>160</sup> Број: 404-348 од 13. октобра 2022. године;

<sup>161</sup> Без броја;

У делу који се односи на начин доказивања испуњености услова наручилац је одредио да понуђач треба да достави: лиценце одговорних извођача, уговор о раду, М образац, ПП пријаву за месец који претходи месецу објаве јавног позива.

Одређивањем начина доказивања испуњености критеријума на претходно описан начин, односно да привредни субјект доказује да има одређени број техничких лица за извођење радова достављањем уговора о раду, поступљено је супротно одредбама Закона о јавним набавкама, јер се онемогућава већа конкуренција и учешће у поступку јавне набавке привредних субјеката који имају ангажована лица захтеване квалификационе структуре, али по другом основу у складу са Законом о раду.

Захтевани услов да „понуђач има најмање 80 извршилаца, од чега минимално 40 извршилаца морају бити грађевинске струке, од чега најмање 25 извршилаца са важећим лекарским уверењем за рад на висини“; члан групе понуђача ГП „Тончев градња“ д.о.о, Сурдулица делимично је доказао доставивши ПП пријаву и важећа лекарска уверења за рад на висини за 25 извршилаца. Понуђач није доставио захтеване уговоре о раду и М обрасце за 80 извршилаца, као и уговор о раду за једног дипломираног инжењера са важећом лиценцом 381. Ако претпоставимо да су свих 25 извршилаца за које су достављена уверења за рад на висини грађевинске струке, понуђач није доказао за најмање 15 извршилаца да су грађевинске струке.

Чланом 119 став 5 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може да позове понуђаче да допуне или појасне доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у складу са чланом 142 овог закона.

Чланом 142 став 1 Закона прописано је да наручилац може да захтева додатна објашњења која ће му помоћи при прегледу, вредновању и упоређивању понуда. Ставом 2 истог члана Закона прописано је да ако су подаци или документација, коју је понуђач доставио непотпуни или нејасни, наручилац може да, поштујући начела једнакости и транспарентности, у примереном року који није краћи од пет дана, да захтева од понуђача да достави неопходне информације или додатну документацију. Наручилац није искористио законом предвиђене наведене могућности, које би му помогле при стручној оцени понуда и провери испуњености услова и захтева из документације о набавци.

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на технички капацитет (4.3 Алати, погонска или техничка опрема) захтевано је да понуђач мора да располаже са два камиона „сандучара“ и три „лака доставна возила“, а да при томе начин доказивања испуњености критеријума није прописан на јасан и недвосмислен начин. Као докази за испуњеност критеријума, предвиђени су: пописна листа за возила, важећа саобраћајна дозвола, полиса осигурања, уговори о закупу или лизингу у случају да нису у власништву, као и стручни налаз о извршеном прегледу и провери опреме за рад у складу са Правилником о поступку прегледа и провере опреме за рад и испитивања услова радне околине.

Група понуђача којој је додељен уговор приложила је очитане и фотокопирани саобраћајне дозволе, полисе осигурања и пописне листе за пет теретних возила без видљивих и јасних доказа о томе да располаже са два камиона „сандучара“ и три лака доставна возила.

Увидом у конкурсну документацију предметног поступка јавне набавке, утврдили смо да су супротно наведеним одредбама Закона, на појединим позицијама техничке спецификације (позиције број 1 „Алуминијумски радијатори од чланака тип у делу „GlobalVox 500“ за топлу воду температуре...“ у делу Б. Инсталација радијаторског грајања – нова грејна тела у предмеру и предрачуна за инсталацију централног грејања и број 6 С3 „Линијска надградна светиљка за опште осветљење из система CoreLine Trunking“ у делу предмера и предрачуна за електроинсталације) коришћени називи који су упућивали на посебну марку произвођача, а да није праћено речима „или одговарајуће“.

Радови на инвестиционом одржавању зграде Школе за основно и средње образовање „Јелена Мајсторовић“, започети су у 2022. години. Реализација уговора је настављена у 2023.

години. Укупно извршени расходи у 2022. години по основу испостављене Прве привремене ситуације<sup>162</sup> од 9. децембра 2022. године, износе 28.324.900 динара са ПДВ.

**Откривене неправилности:**

- Градска управа је конкурсном документацијом у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на технички капацитет (4.1. Списак изведених радова), захтевала од понуђача да је у претходне три године од дана објаве јавног позива реализовао минимум два уговора и извео радове који су предмет ове јавне набавке и то само на објектима класификације 126321 - Зграде за основно образовање и 126331 - Зграде средњих школа (нпр. гимназије, техничке и сродне школе, индустријске и друге стручне школе). Наведени критеријум није у логичкој вези и сразмеран предмету набавке, јер је онемогућио учешће у поступку јавне набавке оних привредних субјеката који су извели тражене радове на објектима из других класификација, што није у складу са чланом 114 став 4 Закона о јавним набавкама а у вези са чланом 7 ст. 1 и 2 истог закона, којима је прописано да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што већу конкуренцију и да не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора;
- Градска управа је закључила уговор у вредности од 55.250.542 динара без ПДВ, при чему је конкурсном документацијом у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на стручни капацитет (4.2. Техничка лица или тела - извођење радова), захтевала од понуђача да има запослена лица. Наведени критеријум није у логичкој вези и сразмеран предмету набавке, јер је онемогућио учешће у поступку јавне набавке оних привредних субјеката који располажу захтеваним стручним капацитетима, али радно ангажованим и по другим основама прописаним Законом о раду, што није у складу са чланом 114 став 4 Закона о јавним набавкама а у вези са чланом 7 ст. 1 и 2 истог закона;
- Градска управа није сачинила конкурсну документацију, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутства како се доказује испуњеност тих критеријума, у делу који се односи на стручни капацитет, а нарочито није одредила одговарајући начин доказивања траженог радног искуства за инжењере са важећим лиценцама. Наведено поступање није у складу са чланом 114 став 5 Закона о јавним набавкама;
- Градска управа је у конкурсној документацији код описа одређеног броја позиција у делу техничких спецификација предмета набавки (инсталација нових грејних тела и електроинсталације), користила називе који су упућивали на посебну марку произвођача, а да није праћено речима „или одговарајуће“, што није у складу са чланом 100 став 2 Закона о јавним набавкама;
- Група понуђача достављеним доказима није у потпуности доказала да испуњава критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта тако што није доставила уговоре о раду и М обрасце за 80 извршилаца, као и уговор о раду за једног дипломираног инжењера са лиценцом 381 и није доказала да располаже са најмање 15 извршилаца грађевинске струке, а да при томе наручилац није позвао понуђача да допуни доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, што није у складу са чланом 119 став 5, а у вези са чланом 142 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

*13. Јавна набавка радова у отвореном поступку „Набавка радова на увођењу система паметних учионица и надogradњи система техничке заштите у основним школама на територији града Зајечара“, референтни број 404-363*

<sup>162</sup> Број: I-064/12-2022 од 9. децембра 2022. године;

Табела број 21: Основни подаци о јавној набавци

|  |                                |                                   |  |  |   |
|--|--------------------------------|-----------------------------------|--|--|---|
| <b>Врста поступка:</b> Отворени поступак јавне набавке                             |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Процењена вредност:</b> 83.883.164 динара                                       |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Одлука о покретању поступка јавне набавке</b>                                   |                                |                                   |  |  |   |
| Број и датум:<br>404-363/1 од 24. октобра 2022. године                             |                                |                                   | Доносилац:<br>Начелник градске управе  |  |   |
| <b>Подаци о понуђачима</b>   |                                |                                   |  |  |   |
| Број понуда: једна   |                                |                                   |  |  |   |
| Критеријум за доделу уговора: Најнижа понуђена цена                                |                                |                                   |  |  |   |
| Резервни критеријум: краћи рок завршетка предметних радова                         |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Понуђач</b>   |                                | <b>Датум подношења понуде</b>     |  | <b>Понуђена цена у динарима без ПДВ</b>      | <b>Оцена понуде</b>                         |
| Група понуђача: „САС мониторинг“ д.о.о, Београд и „Активa варовање“ д.о.о, Београд |                                | 21. новембар 2022. године         |  | 83.814.260                                   | Прихватљива                                 |
| <b>Одлука о додели уговора, број: 404-363-4</b>                                    |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Датум доношења</b>  | <b>Датум објаве</b>            | <b>Доносилац</b>                  | <b>Изабрани понуђач</b>  | <b>Вредност понуде без ПДВ</b>               | <b>Вредност понуде са ПДВ</b>               |
| 22. децембар 2022. године  | 22. децембар 2022. године      | Начелник градске управе           | Група понуђача: „САС мониторинг“ д.о.о, Београд и „Активa варовање“ д.о.о, Београд | 83.814.260 динара                            | 100.577.112 динара                          |
| <b>Уговор, број: 404-421</b>   |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Датум закључења</b>   | <b>Датум објаве обавештења</b> | <b>Потписао и преузео обавезу</b> |  | <b>Уговорена вредност без ПДВ у динарима</b> | <b>Уговорена вредност са ПДВ у динарима</b> |
| 28. новембар 2022. године  | 6. децембар 2022. године       | Начелник градске управе           |  | 83.814.260                                   | 100.577.112                                 |
| <b>Извршени издаци у 2022. години у динарима</b>                                   |                                |                                   |  |  |   |
| 12.572.139   |                                |                                   |  |  |   |
| <b>Градска управа платила је порез као порески дужник</b>                          |                                |                                   |  |  |   |
| 2.514.428  |                                |                                   |  |  |   |

Предмет јавне набавке је набавка радова на увођењу система паметних учионица и надоградњи система техничке заштите у основним школама на територији града Зајечара.

Предметна јавна набавка планирана је деветом изменом Плана јавних набавки од 21. октобра 2022. године за директног буџетског корисника - Градску управу.

У обрасцу структуре цене предвиђено је да извођење радова за предметну јавну набавку обухвати радове на увођењу система паметних учионица за десет основних школа на територији града Зајечара, поред чега у шест основних школа врши се и надоградња система техничке заштите (који обухвата систем видео надзора и систем аутоматске детекције и дојаве пожара), као и надоградњу мониторинг центра, Зајечар (систем видео надзора).

У техничкој спецификацији као делу Конкурсне документације предвиђено је да сва опрема система видео надзора мора да буде интегрисана у интеграцијски софтвер платформа ДСС произвођача DANUA који наручилац већ поседује, а сва опрема система аутоматске детекције и дојаве пожара мора да буде интегрисана у платформу Iperview произвођача Елкрон који наручилац већ поседује.

У наредној табели приказана је понуђена вредност без ПДВ по врстама радова предвиђених за извођење у основним школама и Мониторинг центру на територији града Зајечара:

Табела број 22: Преглед радова за извођење

у динарима

| Р.Б. | Установа                               | Понуђена вредност без ПДВ по врстама радова     |                          |   | Укупно<br>6=(3+4+5) |
|------|--|---|--------------------------|---|---------------------|
|      |  | Систем паметних учионица у основним школама (3) | Систем видео надзора (4) | Систем аутоматске детекције и дојаве пожара (5) |                     |
| 1.   | ОШ „Љубица Радосављевић Нада“, Зајечар | 7.039.800                                       | -                        | -   | 7.039.800           |
| 2.   | ОШ „Ђура Јакшић“, Зајечар              | 5.911.500                                       | -                        | -   | 5.911.500           |
| 3.   | ОШ „Љуба Нешић“, Зајечар               | 7.039.800                                       | -                        | -   | 7.039.800           |
| 4.   | ОШ „Десанка Максимовић“, Зајечар       | 5.911.500                                       | -                        | -   | 5.911.500           |
| 5.   | ОШ „15. мај“, Јасеновац                | 1.203.300                                       | 1.747.800                | 1.885.900                                       | 4.837.000           |
| 6.   | ОШ „Доситеј Обрадовић“, Вражогрнац     | 1.203.300                                       | 1.580.820                | 1.766.200                                       | 4.550.320           |
| 7.   | ОШ „Јеремија Илић Јегор“, Рготина      | 3.589.900                                       | 2.153.700                | 2.755.900                                       | 8.499.500           |

Извештај о ревизији правилности пословања код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара у делу који се односи на јавне набавке у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

|   |                                    |                   |                   |                   |                   |
|---|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 8.                                      | ОШ „Јован Јовановић Змај“, Салаш   | 5.911.500         | 3.363.340         | 4.274.000         | 13.548.840        |
| 9.                                      | ОШ „Владислав Петковић Дис“, Грљан | 5.911.500         | 2.098.720         | 2.829.100         | 10.839.320        |
| 10.                                     | ОШ“ Вук Караџић“, Велики Извор     | 7.019.800         | 2.351.680         | 2.890.100         | 12.261.580        |
| 11.                                     | Мониторинг центар, Зајечар         | -                 | 3.375.100         | -                 | 3.375.100         |
| <b>Укупна понуђена вредност без ПДВ</b> |                                    | <b>50.741.900</b> | <b>16.671.160</b> | <b>16.401.200</b> | <b>83.814.260</b> |

Конкурсна документација и јавни позив су објављени на Порталу јавних набавки 25. октобра 2022. године. Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављене понуде, вођен је 21. новембра 2022. године Записник о отварању понуда. Након тога, 22. новембра 2022. године, састављен је Извештај о поступку јавне набавке<sup>163</sup>, који су потписали чланови комисије за јавну набавку, али који не садржи основне податке о другом члану групе понуђача („Актива варовање“ д.о.о, Београд). Чланови комисије су потписали Изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса<sup>164</sup>. На основу Извештаја о поступку јавне набавке, донета је 22. новембра 2022. године Одлука о додели уговора<sup>165</sup>. Уговор о јавној набавци<sup>166</sup> закључен је 28. новембра 2022. године са групом понуђача: „САС мониторинг“ д.о.о, Београд и „Актива варовање“ д.о.о, Београд. Обавештење о додели уговора<sup>167</sup> од 6. децембра 2022. године је објављено на Порталу јавних набавки.

У члану 4 став 1 закљученог уговора прописано је да се плаћање врши на следећи начин: авансна уплата се врши у висини од највише 15% уговорене вредности без ПДВ, а остатак уговорене вредности плаћа се у 36 једнаких месечних рата, по испостављеним привременим ситуацијама и окончаној ситуацији, сачињеним на основу оверене грађевинске књиге изведених радова и јединичних цена из усвојене понуде и потписаним од стране стручног надзора, у року до 45 дана од дана пријема оверене ситуације.

Чланом 117 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може да одреди услове у погледу техничког и стручног капацитета којима се обезбеђује да привредни субјект има потребне кадровске и техничке ресурсе и искуство потребно за извршење уговора о јавној набавци са одговарајућим нивоом квалитета, а нарочито може да захтева да привредни субјект има довољно искуства у погледу раније извршених уговора.

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта који се односи на технички капацитет (4.1. Списак изведених радова) захтевано је да је понуђач у претходне три године од дана објављивања јавног позива испоручио и уградио минимум један систем са интерактивним таблама, што се доказује фотокопијом уговора и рачуна, односно окончане ситуације или потврде крајњих наручилаца. Група понуђача за испуњеност наведеног критеријума приложила је фотокопију уговора о јавној набавци „Набавка интегрисаног система комуникације“, који је члан групе „САС Мониторинг“ д.о.о, Београд закључио са Кабинетом министарства без портфеља задужен за иновације и технолошки развој; рачун и спецификацију изведених радова у Регионалним иновационим центрима (шест центара).

Чланом 7 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију. У ставу 2 се наводи да наручилац не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора. Чланом 114 став 4 Закона о јавним набавкама прописано је да критеријуми за избор из става 1 истог члана морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке.

<sup>163</sup> Број: 404-363/3-1;

<sup>164</sup> Број: 404-363/3;

<sup>165</sup> Број: 404-363-4;

<sup>166</sup> Број: 404-421;

<sup>167</sup> Без броја;

Конкурсном документацијом, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума, а који се односи на стручни капацитет (4.2. Техничка лица или тела - извођење радова) захтевано је да понуђач има запослена минимум два инжењера за рад са интеграцијским софтвером платформа ДСС, запослена минимум два инжењера обучена за рад са постојећим софтвером система аутоматске детекције и дојаве пожара произвођача ЕЛКРОН платформа Iprevview и запослена минимум два сервисера обучена за рад са понуђеном опремом.

Одређивањем претходно описаног критеријума, поступљено је супротно одредбама Закона о јавним набавкама, јер се онемогућава већа конкуренција и учешће у поступку јавне набавке привредних субјеката који располажу са техничким лицима ангажованим по другим основама у складу са Законом о раду.

Чланови групе понуђача су приликом достављања понуде и Изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, доставили и доказе о испуњености критеријума, па самим тим наручилац није имао потребу да захтева достављање доказа о испуњености критеријума у складу са чланом 119 став 1 Закона о јавним набавкама.

Увидом у достављене доказе утврдили смо да чланови групе понуђача нису доказали да имају минимум два инжењера обучена за рад са траженом техничком опремом. У ауторизационим документима произвођача опреме којим потврђују да подржавају дистрибутера опреме у погледу техничке опреме и гаранције са јасном назнаком за ову јавну набавку, коју је члан групе „САС мониторинг“ д.о.о, Београд доставио, наводе се запослена лица понуђача која су обучена за рад са наведеном опремом. Од наведених запослених лица, утврдили смо да је само једно лице инжењер обучен за рад са опремом.

Чланом 119 став 5 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може да позове понуђаче да допуне или појасне доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у складу са чланом 142 овог закона.

Чланом 142 став 1 Закона прописано је да наручилац може да захтева додатна објашњења која ће му помоћи при прегледу, вредновању и упоређивању понуда. Ставом 2 истог члана Закона прописано је да ако су подаци или документација, коју је понуђач доставио непотпуни или нејасни, наручилац може да, поштујући начела једнакости и транспарентности, у примереном року који није краћи од пет дана, да захтева од понуђача да достави неопходне информације или додатну документацију. Наручилац није искористио законом предвиђене наведене могућности, које би му помогле при стручној оцени понуда и провери испуњености услова и захтева из документације о набавци.

Радови на увођењу система паметних учионица и надоградњи система техничке заштите у основним школама на територији града Зајечара започети су и изведени у 2023. години.

Укупно извршени издаци у 2022. години по основу авансне уплате износе 15.086.567 динара са ПДВ, а све у складу са чланом 4 став 1 уговора о јавној набавци.

#### **Откривене неправилности:**

- Градска управа је закључила уговор у вредности од 83.814.260 динара без ПДВ, при чему је конкурсном документацијом у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, а који се односи на стручни капацитет (4.2. Техничка лица или тела - извођење радова), захтевала од понуђача да има запослена минимум два инжењера, односно запослена минимум два сервисера обучена за рад са захтеваном опремом. Наведени критеријум није у логичкој вези и сразмеран предмету набавке што није у складу са чланом 114 став 4 Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 7 ст. 1 и 2 истог закона, јер ограничава конкуренцију и учешће у поступку јавне набавке привредних субјеката који имају ангажована лица захтеване квалификационе структуре, али по другом основу у складу са Законом о раду;
- Понуђач није доказао да има минимум два инжењера обучена за рад са техничком опремом, а да при томе наручилац није захтевао од понуђача да допуне доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, што није у складу са чланом 119

став 5, а у вези са чланом 142 став 2 Закона о јавним набавкама.

**На основу утврђених неправилности везаних за спровођење јавних набавки у 2021. и 2022. години дате су следеће препоруке:**

**Препорука број 6**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да критеријуме за избор привредног субјекта у делу који се односи на стручни капацитет одређују тако да омогуће учешће у поступку јавне набавке оних привредних субјеката који имају ангажована лица по другом основу у складу са Законом о раду, како би обезбедили конкуренцију и једнак положај свих привредних субјеката.

**Препорука број 7**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да критеријуме за избор привредног субјекта у делу који се односи на технички капацитет одређују на начин да буду у логичкој вези и сразмерни предмету набавке, имајући у виду обим, природу, сложеност јавне набавке, као и да омогуће што је могуће већу конкуренцију.

**Препорука број 8**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да у оквиру критеријума за избор привредног субјекта одреде одговарајући начин доказивања за осигурање од професионалне одговорности, односно, да полисе осигурања имају важење најмање колико траје рок за испуњење обавезе понуђача која је предмет обезбеђења.

**Препорука број 9**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да приликом одређивања критеријума за избор привредног субјекта одреде и одговарајуће начине њиховог доказивања.

**Препорука број 10**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да у документацији о набавци одреде финансијски и економски капацитет за период од највише три последње финансијске године.

**Препорука број 11**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да: 1) пре доношења одлуке о додели уговора у случају када је то потребно позову понуђача да допуни или појасни доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, поштујући начела једнакости и транспарентности и 2) позову понуђача да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта ако не поседују важеће релевантне доказе.

**Препорука број 12**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да 1) процењену вредност јавне набавке одређују тако да буде објективна и валидна у време покретања поступка и 2) процењена вредност у случају јавне набавке добара чија се набавка периодично понавља, буде заснована на укупној стварној вредности свих уговора истог предмета набавке који су додељени у претходних 12 месеци или током претходне године, која је прилагођена променама у количини и вредности које би настале у наредних 12 месеци.

**Препорука број 13**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да обезбеде да подаци садржани у конкурсној документацији и подаци наведени у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив буду усаглашени, односно да услови не буду у супротности.

**Препорука број 14**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да конкурсну документацију сачињавају у складу са законским прописима и подзаконским актима и да одреде место испоруке предмета набавке.

**Препорука број 15**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да техничке спецификације као део конкурсних документација сачињавају тако да у случају када се предмет набавке не може описати довољно прецизно и разумљиво, упућивање на посебну марку или произвођача



добара, буде праћено речима „или одговарајуће“.

#### **Препорука број 16**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да у документацији о набавци одреде резервне критеријуме на основу којих ће доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке.

#### **Препорука број 17**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да средства обезбеђења преузимају у складу са закљученим уговором, односно да уговор о јавној набавци извршавају у складу са условима који су одређени у документацији о набавци.

#### **Препорука број 18**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да обавештења о додели уговора пошаљу на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци.

### **4. Евидентирање и извештавање о набавкама**

Закон о јавним набавкама, члановима од 11–21 прописује изузетке од примене Закона, а у члану 27 наводи вредносне прагове до којих се Закон не примењује. Чланом 181 став 3 истог Закона, прописана је дужност наручилаца да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки из чланова 11-21 овог закона и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавне набавке из члана 27 став 1 истог закона. Чланом 181 став 4 прописано је да се подаци објављују збирно на Порталу јавних набавки, најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на својој интернет страници.

Директни корисници буџетских средстава, као јавни наручиоци, нису за 2021. и 2022. годину донели план набавки на које се закон не примењује, истовремено нису уредили поступак спровођења набавки изузетих од примене закона, као и начин њиховог евидентирања. Органи града Зајечара, као јавни наручиоци, нису донели посебан акт којим би уредили ово питање, о чему је написано у Прилогу 3 тачка 1 овог извештаја.

У току поступка ревизије утврдили смо да је Градска управа спроводила набавке на које се закон не примењује, али да нема поуздану и свеобухватну евиденцију о вредности и јавних набавки из чл. 11- 21 и то по сваком основу за изузеће посебно, као и за набавке из члана 27 став 1 Закона о јавним набавкама.

Град Зајечар је у табеларном прегледу (Еxсeл табела) водио евиденцију за набавке из члана 27 став 1 Закона о јавним набавкама, која садржи податке о предмету уговора, називу понуђача и вредности уговора без ПДВ.

Субјект ревизије је, на захтев ревизора, попунио табелу, која се односи на набавке изузете од примене закона. У достављеном табеларном прегледу као основ за изузеће наведен је само члан 27 став 1 Закона о јавним набавкама.

Град Зајечар није, на Порталу јавних набавки, објавио податке о уговорима закљученим у 2021. и 2022. години по основу чл. 11-21. Закона о јавним набавкама, док подаци објављени на Порталу јавних набавки за набавке из члана 27 став 1 Закона о јавним набавкама нису потпуни. Утврдили смо да постоје разлике између података објављених на Порталу јавних набавки и података датих у табеларном прегледу.

Према подацима са Портала јавних набавки о закљученим уговорима за набавке из члана 27 став 1 Закона о јавним набавкама укупна вредност закључених уговора Градске управе у 2021. години је 36.400.779 динара без ПДВ, док у табеларном прегледу вредност закључених уговора износи 30.297.347 динара без ПДВ.

За 2022. годину објављени су подаци о набавкама из члана 27 став 1 за Градску управу и Град Зајечар. Подаци објављени за град Зајечар односе се на набавке из члана 27 став 1 за које је уговоре закључио Градоначелник. Према презентованој документацији у току поступка

ревизије Градоначелник је закључио три уговора и то: 1) 22. маја 2022. године Уговор<sup>168</sup> са „Протектис“ д.о.о Београд ради набавке софтвера за управљање системом заштите и спасавања вредности 780.000 динара без ПДВ; 2) 4. октобра 2022. године Уговор<sup>169</sup> са „Протектис“ д.о.о Београд о одржавању и надоградњи софтвера за управљање системом заштите и спасавања на период од 12 месеца укупне уговорене вредности у износу од 360.000 динара без ПДВ, односно 432.000 динара са ПДВ и 3) 17. маја 2022. године Уговор<sup>170</sup> са „Нова Савремена“ д.о.о, Књажевац о испоруци промо материјала за потребе кабинета Градоначелника уговорене вредности 93.360 динара без ПДВ, односно 115.632 динара са ПДВ. Вредност Уговора који се односи на набавку добара - софтвера за управљање системом заштите и спасавања вредности 780.000 динара без ПДВ није објављен у Извештају о извршеним набавкама, на Порталу јавних набавки у складу са чланом 181 Закона о јавним набавкама.

На захтев ревизора, субјект ревизије допунио је податке и попунио табелу која се односи на јавне набавке из чл. 11-21 Закона о јавним набавкама. Преглед закључених уговора у 2021. и 2022. години приказан је у наредној табели.

Табела број 23: Закључени уговори по основу члана 12 став 1 тачка 11)

у динарима

| РБ             | Добављач                              | Правни основ за изузеће од примене ЗЈН               | Број и датум уговора                    | Предмет јавне набавке   | Уговорена вредност без ПДВ |
|----------------|---------------------------------------|--|---|---|----------------------------|
| 1.             | ЈКП „Паркирање, пројектовање и надзор |  | 22-1<br>18. фебруар<br>2021. године     | Обележавање хоризонталне и вертикалне саобраћајне сигнализације   | 5.000.000                  |
|                |                                       |  | 344-12<br>20. јануар<br>2022. године    | Обележавање хоризонталне саобраћајне сигнализације  | 3.000.000                  |
|                |                                       |  | 404-231<br>14. јул 2022.<br>године      | Одржавање вертикалне саобраћајне сигнализације  | 3.500.000                  |
| 2.             | ЈКП Тимок-одржавање                   | Члан 12, став 1, тачка 11) Закона о јавним набавкама | 401-20<br>2. фебруар<br>2021. године    | Одржавање јавних зелених површина, парк шуме “Краљевица”, путева и путног појаса у граду Зајечару- кошење траве, садња зеленила, хемијско третирање, прихрањивање, резивање, заливање зеленила. | 45.000.000                 |
|                |                                       |  | 401-19<br>2. фебруар<br>2021. године    | Одржавање јавних спортско рекреативних објекта у граду Зајечару- дежурства радника,   | 10.000.000                 |
|                |                                       |  | 401-19<br>2. фебруар<br>2021. године    | Одржавање јавне расвете у граду Зајечару- електро машински радови   | 34.000.000                 |
|                |                                       |  | 404-187<br>28. децембар<br>2021. године | Одржавање јавних зелених површина, парк шуме “Краљевица”, путева и путног појаса у граду Зајечару- кошење траве, садња зеленила, хемијско третирање, прихрањивање, резивање, заливање зеленила  | 50.000.000                 |
|                |                                       |  | 404-186<br>28. децембар<br>2021. године | Одржавање јавних спортско рекреативних објекта у граду Зајечару- дежурства радника  | 10.000.000                 |
|                |                                       |  | 404-185<br>28. децембар<br>2021. године | Одржавање јавне расвете у граду Зајечару- електро машински радови   | 18.500.000                 |
| <b>УКУПНО:</b> |                                       |  |   |   | <b>179.000.000</b>         |

За уговоре приказане у табели број 23 у вредности од најмање 179.000.000 динара Град Зајечар није успоставио евиденцију и није објавио податке на Порталу јавних набавки.

Поред расхода извршених на основу закључених уговора у горе наведеној табели, у 2021. и 2022. години извршавају се расходи из буџета града Зајечара без закљученог уговора. Расходи

<sup>168</sup> Број: 404-150;

<sup>169</sup> Број: 404-335;

<sup>170</sup> Број: 404-144;

се односе на комуналне услуге које обављају Јавно комунално предузеће (у даљем тексту: ЈКП „Хигијена“, ЈКП „Стамбено“ и ЈКП „Водовод“).

#### **Откривене неправилности:**

- У Извештају о закљученим уговорима града Зајечара, (уговори које је закључио Градоначелник) објављеном на Порталу јавних набавки за 2022. годину за набавке из члана 27 став 1 Закона о јавним набавкама, није унет и није објављен податак о вредности закљученог уговора ради набавке добара – софтвера за управљање системом заштите и спасавања, што није у складу са чланом 181 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама;
- Град Зајечар, у 2021. и 2022. години, није успоставио евиденцију о вредности и врсти јавних набавки из чл.11-21 Закона о јавним набавкама по сваком основу за изузеће посебно и није објавио податке на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, што није у складу са чланом 181 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама.

#### **Препорука број 19**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да: 1) успоставе потпуну и свеобухватну евиденцију о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11-21 Закона о јавним набавкама, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и за јавне набавке из члана 27 став 1 овог закона и 2) на основу успостављене евиденције објаве податке на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на својој интернет страници.

### **5. Набавке добара, услуга или радова за које није спроведен поступак у складу са Законом о јавним набавкама, а за које није прописано изузеће**

Чланом 29 став 2 Закона, прописано је да одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. У ставу 3 истог члана се наводи да наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

Према подацима са Портала јавних набавки Градска управа је у току 2021. године спровела набавке и закључила уговоре без спроведеног поступка јавне набавке примењујући одредбе члана 27 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама укупне вредности од 36.400.779 динара без ПДВ. Од тога за набавку добара 3.315.654 динара; за набавку радова 10.393.310 динара и набавку услуга 22.691.815 динара.

Према подацима са Портала јавних набавки Градска управа је у току 2022. године спровела набавке и закључила уговоре без спроведеног поступка јавне набавке примењујући одредбе члана 27 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама укупне вредности од 21.576.882 динара без ПДВ. Од тога за набавку добара 1.672.294 динара; за набавку радова 10.945.792 динара и набавку услуга 8.958.796 динара.

Увидом у Портал јавних набавки, План јавних набавки Градске управе за 2021. годину, евиденцију о набавкама које су изузете од примена закона за 2021. годину и табеларни преглед који је субјект ревизије попунио на захтев ревизора, утврдили смо да је Градска управа извршила повреду начела јавних набавки из члана 5 став 2 Закона о јавним набавкама којим је прописано да јавна набавка не сме да буде обликована са намером избегавања примене овог закона или избегавања примене одговарајуће врсте поступка јавне набавке или са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или у неповољнији положај.

#### *Геодетске услуге*

Градска управа је ради набавке геодетских услуга спровела у 2021. години, три поступка и то: 1) набавку геодетских услуга за потребе Градске управе процењене вредности 950.000 динара без ПДВ за коју је уговор закључен без претходно спроведеног поступка јавне набавке; 2) набавку геодетских услуга за потребе Градске управе процењене вредности 2.000.000 динара без ПДВ за коју је уговор закључен након спроведеног отвореног поступка јавне

набавке и 3) набавку геодетских услуга за потребе израде пројектне документације за изградњу канализационе мреже на територији града Зајечара процењене вредности 6.000.000 динара без ПДВ, након спроведеног отвореног поступка јавне набавке.

За геодетске услуге за потребе Градске управе закључени су: 1) у поступку набавке на које се закон не примењује Уговор број: 404-80-1 од 1. марта 2021. године са „Геоисток“ д.о.о, Зајечар уговорене вредности од 950.000 хиљада динара без ПДВ и 2) у отвореном поступку јавне набавке Уговор број: 404-299 од 20. октобара 2021. године са „Геоисток“ д.о.о, Зајечар, који је носилац посла са члановима групе „Гринич“ д.о.о, Ниш и „Геоопрема“ д.о.о, Јелашница, уговорене вредности 1.999.850 динара. За набавку геодетских услуга за потребе израде пројектне документације за изградњу канализационе мреже на територији града Зајечара закључен је Уговор број: 404-317 од 19. новембра 2021. године са „Објектив гео“ д.о.о Београд, који је носилац посла са чланом групе „Geodigit“ д.о.о, Сремска Митровица, уговорене вредности 5.667.235 динара без ПДВ.

У поступку набавке која је изузета од примене закона позиви за подношење понуда послати су на адресе три привредна субјекта, од којих су два доставила понуде. Избор економски најповољније понуде извршен је на основу збира јединичних цена. По овом основу извршени су расходи у износу од најмање 949.660 динара без ПДВ, на основу 15 рачуна издатих 11. маја 2021. године, који су плаћени 26. јуна 2021. године.

#### *Радови на успостављању функционалности водотока другог реда*

Увидом у евиденцију о набавкама изузетим од примене Закона утврдили смо да је у 2021. години Градска управа закључила два уговора ради набавке радова на успостављању функционалности водотока другог реда на територији града Зајечара без претходно спроведеног поступка јавне набавке и то: 1) Уговор број: 404-81 од 3. марта 2021. године уговорене вредности 2.800.000 динара без ПДВ, односно 3.360.000 динара са ПДВ и 2) Уговор број: 404-344 од 30. новембра 2021. године уговорене вредности 2.000.000 динара без ПДВ, односно 2.400.000 динара. Оба уговора закључена су са извршиоцем услуге „Пластомат“ д.о.о, огранак Хидроградња са седиштем у Књажевцу.

У захтеву за подношење понуда, за набавку радова на водотоцима другог реда, привредним субјектима (потенцијалним понуђачима) достављен је образац понуде са описом радова и образац структуре цене. Образац структуре цене подељен је на две целине од којих се једна односи на ангажовање радне снаге и механизације, а друга на остале радове. Образац структуре цене не садржи количине, опис места или навођење водотокова на којима се планира извођење радова. Понуђач треба да попуни јединичну цену по часу рада за ангажовање радне снаге и механизације, односно, цену по метру дужине, квадратном или кубном метру за радове у зависности од врсте, без било каквих ближих информација о месту на коме се радови изводе, дужини и/или површини и другим ближним информацијама на основу којих би понуђач доставио понуду. У обрасцу структуре цене наведена је процењена вредност набавке.

Позиви за подношење понуда, у оба поступка, послати су на адресе три привредна субјекта, од којих су два доставила понуде за поступак из марта месеца 2021. године, а сва три позвана субјекта за поступак из новембра месеца 2021. године. Избор економски најповољније понуде извршен је на основу збира јединичних цена.

Увидом у окончану ситуацију број: 404-282 од 28. септембра 2021. године и окончану ситуацију број: 404-162 од 26. маја 2022. године утврдили смо да је обрачун изведених радова извршен само на основу јединичних цена датих за радове, док ангажовање радне снаге и механизације није обухваћено обрачуном. Укупно извршени расходи по основу оба уговора износе 4.758.180 динара без ПДВ.

#### *Услуге израде пројектно - техничке документације*

У 2021. години Градска управа је спровела најмање осам поступка набавки услуга израде пројектно техничке документације и то: идејног решења (ИДР); идејног пројекта (ИДП); пројекта за грађевинску дозволу (ПГД) и пројекта за изградњу (ПЗИ); без спроведеног поступка јавне набавке.

Услуге израде пројектно техничке документације извршене од стране „BGBIT LTD“, приказане су у наредној табели:

Табела број 24: Пројектно техничка документација BGBIT LTD у динарима

| Датум закључења уговора | Број уговора | Врста документације         | Предмет уговора   | Уговорена вредност без ПДВ | Извршени расходи са ПДВ |
|-------------------------|--------------|-----------------------------|---|----------------------------|-------------------------|
| 23.4.2021.              | 404 - 149    | ИДР; ИДП и ПЗИ              | Пројекат непостојеће инфраструктуре археолошког локалитета Ромулијана                     | 721.000                    | 784.800                 |
| 2.2.2021.               | 404-34       | ИДР; ПГД и ПЗИ              | Пројекта постављања преносивих резервоара за гас за потребе спортске сале ОШ Хајдук Вељко | 480.000                    | 576.000                 |
| 12.2.2021               | 404-49       | ИДР; ИДП и ПЗИ              | Пројектна документације за изградњу паркинга за аутобусе унутар круга фабрике АПТИВ       | 160.000                    | 192.000                 |
| 2.2.2021.               | 404-33       | ИДП                         | Пројекат за инвестиционо одржавање три основне школе                                      | 373.860                    | 448.632                 |
| 8.12.2021.              | 404-373      | ИДП и ПЗИ                   | Пројекат за реконструкцију и санацију ПУ „Булићи“ – објекат Свитац                        | 437.000                    | 524.400                 |
| 23.9.2021               | 404-278      | ПЗИ                         | Завршетак радова на Омладинском кампу Краљевица   | 928.325                    | 1.187.190               |
| 8.12.2021.              | 404-372      | Технички опис и опис радова | Текуће одржавање школе Јелена Мајсторовић   | 580.000                    | 696.000                 |
| Укупно:                 |              |                             |   | 3.680.185                  | 4.409.022               |

Услуге израде пројектно техничке документације од стране извршиоца услуге Пројектни биро „Тим пројект“, Зајечар<sup>171</sup> приказане су у наредној табели:

Табела број 25: Пројектно техничка документација ТИМ пројект у динарима

| Датум закључења уговора | Број уговора | Добављач | Предмет уговора  | Уговорена вредност без ПДВ | Извршени расходи са ПДВ |
|-------------------------|--------------|----------|--|----------------------------|-------------------------|
| 23.4.2021.              | 404 - 59     | ИДП      | Пројекат реконструкције пет дечјих дечијих игралишта     | 960.000                    | 960.000                 |
| 19.1.2021.              | 404-11       | ПГД      | Пројекат за комплекс објеката за социјално угрожена лица | 897.535                    | 897.535                 |
| Укупно                  |              |          |  | 1.857.535                  | 1.857.535               |

#### Набавка софтвера за управљање системом заштите и спасавања

Увидом у евиденцију о набавкама изузетим од примене Закона утврдили смо да је Град Зајечар кога представља градоначелник закључио 22. маја 2022. године Уговор<sup>172</sup> са „Протектис“ д.о.о Београд ради набавке софтвера за управљање системом заштите и спасавања вредности 780.000 динара без ПДВ, односно 936.000 динара са ПДВ.

У члану 1 Уговора наведено је да је усвојена понуда саставни део уговора и да вршилац услуге као давалац лиценце гарантује за оригиналност и квалитет лиценце. Број понуде није наведен у члану 1 уговора. У току поступка ревизије ревизорима је презентована понуда без броја, без датума издавања од стране понуђача, као и без заводног броја наручиоца приликом пријема.

У понуди се наводи да цена лиценце за коришћење софтвера заједно са обуком износи 780.000 динара без ПДВ, као и да подршка 24/7, одржавање система, све накнадне надоградње софтвера и иницијални унос, износе 30.000 динара месечно без ПДВ и биће саставни део посебног уговора.

Са „Протектис“ д.о.о Београд градоначелник је, 4. октобра 2022. године, закључио Уговор<sup>173</sup> о одржавању и надоградњи софтвера за управљање системом заштите и спасавања на период од 12 месеци укупне уговорене вредности у износу од 360.000 динара без ПДВ, односно 432.000 динара са ПДВ.

У току поступка ревизије, за два наведена уговора, није нам презентована документација којом би се потврдило да је субјект ревизије пре закључивања уговора поступио у складу са

<sup>171</sup> Није у систему ПДВ;

<sup>172</sup> Број: 404-150;

<sup>173</sup> Број: 404-335;

начелима јавних набавки, односно да је обезбедио конкуренцију и омогућио једнак положај свих привредних субјеката, поступајући на транспарентан и пропорционалан начин. Презентовану документацију чине два закључена уговора и понуда која се односи на оба уговора. Уговор је реализован за активност 0014 – Управљање у ванредним ситуацијама. Средства за набавку софтвера обезбеђена су из текуће буџетске резерве, на основу Решења<sup>174</sup> од 18. маја 2022. године.

Насупрот претходно описаном поступању, код Градске управе смо утврдили и примере добре праксе и поступање по начелима јавних набавки у поступцима набавки изузетих од примене закона по основу члана 27 став 1 Закона, где је на основу исказаних потреба, позив за достављање понуда послат на адресе више привредних субјекта, а након примљених понуда, састављен извештај о примљеним понудама којим је одређен понуђач са којим се закључује уговор.

Како се вредносни лимити из члана 27 не односе на појединачне набавке, већ на све истоврсне набавке на годишњем нивоу подела предмета јавне набавке на више набавки, иако представљају техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину, није у складу са чланом 29 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама.

#### **Откривене неправилности:**

- У поступцима набавке геодетских услуга и набавке радова на успостављању функционалности водотока другог реда на територији града Зајечара наручилац у обрасцима структуре цена, није исказао потребне количине услуга и радова које набавља, а економски најповољнију понуду одредио је на основу збира јединичних цена који је користио као критеријум за доделу уговора, што није у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама којим је прописано да критеријум може бити цена, трошкова ефикасност или однос цене и квалитета;
- Градска управа је у 2021. години закључила три уговора за набавку геодетских услуга за потребе Градске управе, укупне уговорене вредности 8.950.000 динара, од чега један без спроведеног поступка јавне набавке у вредности од 950.000 динара без ПДВ, односно 1.140.000 са ПДВ, а да нису постојали разлози за изузеће прописани члановима 11-21 и чланом 27 став 1 Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 29 став 2 и 3 Закона о јавним набавкама. Расходи у износу од најмање 949.660 динара извршени су на начин који није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему;
- Градска управа је у 2021. години закључила два уговора укупне уговорене вредности од 4.800.000 динара без ПДВ, односно, 5.760.000 динара са ПДВ, ради набавке радова на успостављању функционалности водотока другог реда на територији града Зајечара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће прописани чл. 11-21 и чланом 27 став 1 Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 29 став 2 и 3 Закона о јавним набавкама. На основу овако закључених уговора извршени су расходи у износу од најмање 4.758.180 динара без ПДВ, на начин који није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему;
- Градска управа је у 2021. години закључила најмање седам уговора са „BGBIT LTD“, огранак Зајечар укупне уговорене вредности од 3.680.185 динара без ПДВ, ради набавке услуга израде пројектно техничке документације, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће прописани чл. 11-21 и чланом 27 став 1 Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 29 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама. На основу овако закључених уговора извршени су расходи у износу од 4.409.022 динара са ПДВ, на начин који није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему;
- Градска управа је у 2021. години закључила најмање два уговора ради набавке услуга израде пројектно техничке документације, са Пројектни биро „Тим пројект“, Зајечар“, укупне уговорене вредности од 1.857.535 динара без ПДВ, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће прописани чл. 11-21 и чланом 27 став

<sup>174</sup> II број: 401-50/2022;

1 Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 29 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама. На основу закључених уговора извршени су расходи у износу од 1.857.535 динара без ПДВ, на начин који није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему;

- Градоначелник је закључио два уговора са „Протектис“ д.о.о, Београд, укупне уговорене вредности од 1.140.000 динара без ПДВ, односно, 1.368.000 динара са ПДВ ради набавке софтвера за управљање системом заштите и спасавања и услуге одражавања и надоградње наведеног софтвера, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће прописани чл. 11-21 и чланом 27 став 1 Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 29 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама. На основу овако закључених уговора извршени су расходи у износу од 1.008.000 динара са ПДВ, на начин који није у складу са чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

### **Препорука број 20**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да: 1) у поступцима јавних набавки одреде количине добара, услуга и радова које набављају и 2) користе критеријум за доделу уговора у складу са Законом о јавним набавкама.

### **Препорука број 21**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да предмет јавне набавке одређују тако да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину, односно, да не врше поделу предмета јавне набавке на више набавки са циљем избегавања примене Закона о јавним набавкама.

## Прилог 4 - Расходи за запослене

### 1. Планирање масе средстава за плате за 2022. годину

На основу члана 36а Закона о буџетском систему, Министар финансија донео је Упутство за припрему Одлуке о буџету локалне власти за 2022. годину и пројекција за 2023. и 2024. годину.

У тачки 5 подтачка 3 Упутства наведено је да су средства за плате задржана на нивоу планираних Законом о буџету Републике Србије за 2021. годину, а евентуална корекција износа планираних средстава за плате извршиће се у току буџетске процедуре на основу ревидиране Фискалне стратегије, измена и допуна Закона о буџетском систему и процене потребних средстава за расходе за запослене за 2022. годину и да се средства за плате планирају на бази броја запослених који раде, а не систематизованог броја запослених.

У члану 43 став 1 Закона о буџету Републике Србије за 2022. годину, прописано је да локална власт, у 2022. години, може планирати укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета локалне власти, тако да масу средстава за исплату дванаест месечних плата планирају полазећи од нивоа плата исплаћених за август 2021. године, као и увећања плата прописаних законом којим се уређује буџетски систем.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему<sup>175</sup> изменом у члану 27е став 61 прописано је повећање плата од 7% за остале запослене код корисника буџетских средстава, почев од плате за јануар 2022. године.

Планирање масе средстава за плате код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара за 2022. годину приказано је у следећој табели:

Табела број 26: Планирање масе средстава за плате

у динарима

| Корисник буџетских средстава | Извршење 2021.     | План 2022. (Одлука о буџету) | 2. ребаланс 2022. године | План/извршење     |            | Ребаланс/извршење |            |
|------------------------------|--------------------|------------------------------|--------------------------|-------------------|------------|-------------------|------------|
|                              | укупно 411+412     |                              |                          | укупно 411+412    | рсл (3-2)  | % (3/2)           | рсл (4-2)  |
| 1                            | 2                  | 3                            | 4                        | 5                 | 6          | 7                 | 8          |
| Скупштина града              | 6.408.030          | 8.038.000                    | 8.038.000                | 1.629.970         | 125        | 1.629.970         | 125        |
| Градonaчелник                | 5.301.922          | 7.850.000                    | 6.076.000                | 2.548.078         | 148        | 774.078           | 115        |
| Градско веће                 | 10.208.577         | 13.111.000                   | 13.111.000               | 2.902.423         | 128        | 2.902.423         | 128        |
| Градска управа               | 196.797.726        | 204.181.000                  | 205.181.000              | 7.383.274         | 104        | 8.383.274         | 104        |
| Градско правобранилаштво     | 2.880.765          | 3.151.000                    | 3.251.000                | 270.235           | 109        | 370.235           | 113        |
| <b>Укупно</b>                | <b>221.597.020</b> | <b>236.331.000</b>           | <b>235.657.000</b>       | <b>14.733.980</b> | <b>107</b> | <b>14.059.980</b> | <b>106</b> |

У Одлуци о буџету Града Зајечара за 2022. годину, од 29. новембра 2021. године, наведено је да је припрема и доношење буџета за 2022. годину вршена на основу Упутства Министарства финансија за припрему Одлуке о буџету локалне власти за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину. У истој Одлуци се између осталог наводи да је локална власт у 2022. години планирала укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета локалне власти, на нивоу масе средстава исплаћених плата у 2021. години, увећаној за 8% за установе социјалне заштите и 7% за остале буџетске кориснике, у складу са усвојеном Ревидираном фискалном стратегијом за 2022. годину са пројекцијама за 2023. и 2024. годину и усвојеним Предлогом закона о буџету Републике Србије.

Увећање масе средстава за плате код директних корисника буџетских средстава града Зајечара за 2022. годину дато је у следећој табели:

Табела број 27: Увећање масе средстава за плате

у динарима

| Корисник буџетских средстава | Август 2021. | Август 2021. X 12 месеци | Износ који је у складу са Закључком могао бити планиран | Увећање масе средстава на основу повећања прописаних законом којим | Укупно (могуће планирано) | Планирана маса средстава 2. ребалансом | Планирана маса средстава у Одлуци о завршном рачуну |
|------------------------------|--------------|--------------------------|---|--|---------------------------|--|---|
|------------------------------|--------------|--------------------------|---|--|---------------------------|--|---|

<sup>175</sup> „Службени гласник РС“, број 118/2021;



|                          |                   |                    | (7% повећање)      | се уређује буџетски систем |                    |                    |                    |
|--------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 1                        | 2                 | 3                  | 4                  | 5                          | 6 (4+5)            | 7                  | 8                  |
| Скупштина Града          | 518.212           | 6.218.544          | 6.653.842          | 1.374.000                  | 8.027.842          | 8.038.000          | 7.918.000          |
| Градоначелник            | 345.057           | 4.140.679          | 4.430.527          | 1.643.000                  | 6.073.527          | 6.076.000          | 6.076.000          |
| Градско веће             | 1.019.761         | 12.237.126         | 13.093.725         | -                          | 13.093.725         | 13.111.000         | 13.111.000         |
| Градска управа           | 15.627.540        | 187.530.476        | 200.657.610        | 6.220.200                  | 206.877.810        | 205.181.000        | 206.781.000        |
| Градско правобранилаштво | 241.084           | 2.893.008          | 3.095.519          | 163.117                    | 3.258.636          | 3.251.000          | 3.251.000          |
| <b>Укупно</b>            | <b>17.751.653</b> | <b>213.019.834</b> | <b>227.931.222</b> | <b>9.400.317</b>           | <b>237.331.540</b> | <b>235.657.000</b> | <b>237.137.000</b> |

У Образложењу Начелника Одељења за финансије, од 6. септембра 2023. године, наведено је да је планирање масе средстава за плате за 2022. годину код директних корисника вршено на основу плана за 2021. годину, исплаћене масе за август 2021. године, увећане по основу судских пресуда које се односе на зараде, плате једног функционера (који није био на сталном раду) и плате за једно упражњено радно место извршиоца. У Образложењу се даље наводи да је код планирања масе за плате за 2022. годину извршено увећање у односу на законом прописано и то: (1) код Скупштине града у износу од 1.374.000 динара за плату заменика председника Скупштине (у току 2022. године није запослен, како је планирано, на сталном раду и средства су остала неискоришћена); (2) код Градоначелника у износу од 1.643.000 динара за плату која се односи на попуњавање упражњеног радног места буџетског инспектора (наведено радно место није попуњено и средства су остала неискоришћена); (3) код Градске управе у износу од 6.220.200 динара, због исплате износа по судским пресудама за пет лица.

## 2. Број запослених у 2022. години

Чланом 79 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописано је да се радно место може попуњити када се испуне две услова: да је радно место предвиђено Правилником о организацији и систематизацији радних места и да је његово попуњавање предвиђено кадровским планом за текућу годину.

Законом о буџетском систему, чланом 27к, прописано је да је корисницима јавних средстава дозвољено, у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године, да без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години приме у радни однос на неодређено време и радни однос на одређено време у својству приправника до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години (умањен за број новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника у тој календарској години), док о пријему новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника изнад тог процента одлучује тело Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Чланом 27к став 4 прописано је да почев од 1. јануара 2021. године, укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства. Чланом 27к став 5 прописано је, на која лица при додатном радном ангажовању, се не односи прописано ограничење.

Према подацима које је доставило одговорно лице Градске управе града Зајечара на дан 31. децембар 2022. године, код директних корисника буџетских средстава Града Зајечара било је запослено 149 лица на неодређено време, 11 лица на одређено време и 20 лица ангажованих на основу уговора о привременим и повременим пословима. У органима Града Зајечара запослено је девет изабраних, осам постављених и једно именовано лице. Број запослених и ангажованих лица приказан је у наредној табели.

Табела број 28: Преглед броја запослених и ангажованих по директним корисницима у граду Зајечару

| РБ | Назив корисника буџетских средстава | Укупно запослених и ангажованих | Број запослених на дан 31.12.2022. год. |             |          |                    | Ангажована лица на дан 31.12.2022. год. |
|----|-------------------------------------|---------------------------------|---|-------------|----------|--------------------|---|
|    |                                     |                                 | На неодређено                           | На одређено | Замена   | функција / положај | По уговору о ППП                        |
| 1  | 2                                   | 3                               | 5                                       | 6           | 7        | 8                  | 9                                       |
| 1  | Скупштина града                     | 4                               |   |             |          | 4                  |   |
| 2  | Градоначелник                       | 6                               | 1                                       |             |          | 5                  |   |
| 3  | Градско веће                        | 6                               |   |             |          | 6                  |   |
| 4  | Градска управа                      | 180                             | 147                                     | 8           | 3        | 2                  | 20                                      |
| 5  | Градско правобранилаштво            | 2                               | 1                                       |             |          | 1                  |   |
|    | <b>Укупно:</b>                      | <b>198</b>                      | <b>149</b>                              | <b>8</b>    | <b>3</b> | <b>18</b>          | <b>20</b>                               |

Укупан број запослених на неодређено време у граду Зајечару је 149, а прописано ограничење броја запослених о додатном радном ангажовању код директних корисника града Зајечара је 15 лица (10% од 149 запослених на неодређено време).

На основу Закључка Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, у току 2022. године, у Градској управи примљена су два лица у радни однос на неодређено време. Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, донела је четири закључка којим даје сагласност да град Зајечар, током 2022. године, константно ангажује 15 лица за послове озакоњења по основу уговора о привременим и повременим пословима.

Број запослених и додатно радно ангажованих, код директних корисника буџетских средстава града Зајечара (запослени на одређено време и облици радног ангажовања ван радног односа) је 31 лице, а с обзиром да је за 15 лица по основу уговора о привременим и повременим пословима код Градске управе добијена сагласност закључцима надлежне комисије за целу 2022. годину, да су три запослена на одређено време на замени одсутног радника и да су три лица ангажована на пројекту на које се не односи прописано ограничење, Град Зајечар је извршио запошљавање и додатно радно ангажовање у границама прописаног ограничења.

### 3. Плате, додаци и социјални доприноси на терет послодавца

У 2022. години код директних корисника средстава буџета града Зајечара био је на снази Правилник о организацији и систематизацији радних места у Градској управи, Правобранилаштво Града Зајечара, Буџетској инспекцији и Служби за интерну ревизију града Зајечара<sup>176</sup> са изменама и допунама, који је донело Градско веће града Зајечара, на предлог начелника Градске управе града Зајечара (у даљем тексту: Правилник о систематизацији).

Права и обавезе по основу рада за запослене код директних корисника буџетских средстава уређују се Законом о запосленима у Аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе<sup>177</sup>, Законом о платама у државним органима и јавним службама<sup>178</sup>. Законом о раду<sup>179</sup> који се примењује у оним деловима у којима права и обавезе нису, на посебан начин, уређени наведеним законима. Приликом обрачуна и исплате плата у примени је Уредба о

<sup>176</sup> „Службени лист града Зајечара“ бр. 14/2019, 28/2019, 31/2019, 27/2020, 57/2020, 09/2021, 44/2021, 75/2021, 21/2022, 27/2022 и 34/2022;

<sup>177</sup> „Службени гласник РС“, бр. 21/2016, 13/2017, 95/2018, 113/2017 - др. закон, 95/2018 - др. закон, 86/2019 - др. закон, 157/2020 – др. закон и 123/2021 – др. закон;

<sup>178</sup> „Службени гласник РС“, бр. 34/2001, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 116/2008 - др. закони, 92/2011, 99/2011 - др. закон, 10/2013, 55/2013, 99/2014, 21/2016 - др. закон, 113/2017 - др. закони, 95/2018 - др. закони, 86/2019 - др. закони, 157/2020 - др. закони и 123/2021 - др. закони;

<sup>179</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005 и 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење;

кофицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених и запослених лица у државним органима<sup>180</sup>, као и интерна акта субјекта ревизије.

Плате, додаци и накнаде и друга примања запослених у граду Зајечару уређени су: Правилником о коефицијентима за обрачун и исплату плата изабраних, именованих и постављених лица<sup>181</sup>, који је донео Одбор за административна питања Скупштине града Зајечара и Правилником о звањима, занимањима и платама запослених у Градској управи града Зајечара<sup>182</sup>, који је донео Начелник градске управе града Зајечара.

Расходи за плате, додатке, накнаде и социјалне доприносе на терет послодавца код директних корисника буџетских средстава града Зајечара у 2022. години планирани су у износу од 237.137.000 динара и извршени у износу од 232.432.630 динара, што је 98% плана.

### **3.1. Скупштина града**

У оквиру апропријација овог корисника буџетских средстава планирани су расходи за плате, додатке и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца у износу од 7.918.000 динара и извршени су у износу од 6.821.561 динара и односе се на исплаћене плате председника Скупштине града, секретара Скупштине града и заменика секретара Скупштине града. Заменик председника Скупштине није на сталном раду.

Председник Скупштине града Зајечара је на сталном раду. Изабран је на период од четири године, на основу Решења<sup>183</sup> Скупштине града Зајечара од 28. маја 2021. године. Секретар Скупштине града Зајечара постављен је на мандатни период од четири године, на основу Решења<sup>184</sup> Скупштине града Зајечара од 28. маја 2021. године. Заменик секретара Скупштине града Зајечара постављен је на мандатни период од четири године, на основу Решења<sup>185</sup> Скупштине града Зајечара од 28. маја 2021. године.

### **3.2. Градоначелник**

У оквиру апропријација овог корисника буџетских средстава планирани су расходи за плате, додатке и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца у износу од 6.076.000 динара, а извршени су у износу од 4.381.664 динара и односе се на исплаћене плате градоначелника, заменика градоначелника и интерног ревизора.

Градоначелник града Зајечара изабран је на период од четири године, на основу Решења<sup>186</sup> Скупштине града Зајечара од 28. маја 2021. године. Заменик градоначелника града Зајечара изабран је на период од четири године, на основу Решења<sup>187</sup> Скупштина града Зајечара од 28. маја 2021. године.

Статутом града Зајечара, у члану 62 став 1 тачка 4) прописано је да градоначелник оснива Градску службу за инспекцију коришћења буџетских средстава и службу за интерну ревизију Града. Одлуком о образовању Службе за интерну ревизију града Зајечара<sup>188</sup>, између осталог, прописано је да се Служба оснива као посебна служба града Зајечара и да је оснива градоначелник, као извршни орган локалне самоуправе. У Служби интерне ревизије, града Зајечара, систематизована су два извршилачка радна места, од којих је на радном месту интерног ревизора запослен један службеник.

### **3.3. Градско веће**

<sup>180</sup> „Службени гласник РС“, бр: 44/2008, 2/2012, 113/2017 - др. закон, 23/2018, 95/2018 - др. закон и 86/2019 - др. закон, 157/2020 - др. закон и 123/2021 - др. закон;

<sup>181</sup> „Сл. листа града Зајечара“ бр. 32/2013, 6/2014, 22/2014, 2/2015, 5/2015, 7/2015-испр, 8/2015, 48/2015, 35/2016 и 1/2019;

<sup>182</sup> „Сл. лист града Зајечара“ број 15/2016;

<sup>183</sup> I број 02-43/2021 од 28. маја 2021. године;

<sup>184</sup> I број 02-44/2021 од 28. маја 2021. године;

<sup>185</sup> I број 02-62/2021 од 28. маја 2021. године;

<sup>186</sup> I број 02-63/2021 од 28. маја 2021. године;

<sup>187</sup> I број 02-64/2021 од 28. маја 2021. године;

<sup>188</sup> „Службени лист града Зајечара“ бр. 17/2016 и 18/2016-испр;

У оквиру апропријација овог корисника буџетских средстава планирани су расходи за плате, додатке и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца у износу од 13.111.000 динара, а извршени су у износу од 11.424.091 динара и односе се на исплаћене плате за седам чланова Градског већа (један члан Градског већа од 23. децембра 2022. године није више на сталном раду). Град Зајечар на дан 31. децембра 2022. године имао је шест чланова Градског већа на сталном раду и три члана Градског већа који нису на сталном раду.

### **3.4. Градска управа**

Градска управа планирала је расходе за плате, додатке и накнаде запослених и социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 206.781.000 динара и извршила их у износу од 206.608.999 динара.

Укупан број систематизованих радних места у Правилнику о систематизацији је 157. Укупан број извршилаца за систематизована радна места у Градској управи, Кабинету градоначелника, Правобранилаштву града Зајечара, Буџетској инспекцији града Зајечара и Служби интерне ревизије је 201 и то: два службеника на положају, пет функционера (постављених лица) и 194 службеника и намештеника.

Начелник градске управе постављен је на пет година, на основу Решења Градског већа<sup>189</sup> од 8. јула 2022. године, којим је поново постављен на исти положај (претходно постављење је од 28. јула 2017. године).

Заменик начелника Градске управе постављен је на пет година, на основу Решења Градског већа<sup>190</sup> од 8. јула 2022. године, којим је поново постављен на исти положај (претходно постављење је од 28. јула 2017. године).

Распоређивање (заснивање радног односа) запослених на неодређено и одређено време у току 2022. године, вршено је решењима и уговорима о раду (за намештенике) у складу са стеченим степеном и врстом стручне спреме и потребним радним искуством у струци, на радна места за која испуњавају услове прописане Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Уредбом о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе<sup>191</sup>, Правилником о организацији и систематизацији радних места у Градској управи, Правобранилаштву, Буџетској инспекцији и Служби за интерну ревизију града Зајечара и посебним прописима за одређена звања.

Увидом у узорковану документацију, утврђено је да су примењени коефицијенти за обрачун и исплату плате, у складу са прописима и интерним актом.

Основица за обрачун и исплату плата запосленима у 2022. години правилно је примењена у износима утврђеним Закључком Владе Републике Србије<sup>192</sup>.

Начелник градске управе, на основу тачке 4 Закључка Владе Републике Србије, донео је Решење<sup>193</sup> о увећању основице за обрачун и исплату плате свих запослених са средњом и нижом стручном спремом, којим је увећао основицу за обрачун и исплату плате за нето износ од 310,63 динара са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање.

#### *Главни урбаниста*

Главни урбаниста града Зајечара именован је на период од четири године, на основу Решења Скупштине града Зајечара<sup>194</sup> од 4. фебруара 2019. године.

Скупштина града Зајечара донела је Одлуку о уређивању положаја, овлашћења, права и

<sup>189</sup> III број: 112-57/2022 од 8. јула 2022. године;

<sup>190</sup> III број: 112-58/2022 од 8. јула 2022. године;

<sup>191</sup> „Службени гласник РС“, број 88/2016 и 12/2022;

<sup>192</sup> 05 Број: 121-12412/2021 од 29. децембра 2021. године;

<sup>193</sup> IV бр. 401-203/2021 од 31. децембра 2021. године;

<sup>194</sup> I број: 02-22/2019 од 4. фебруара 2019. године;

дужности главног урбанисте града Зајечара<sup>195</sup>, у којој је у члану 3 између осталог прописано да Скупштина града Зајечара именује главног урбанисту града Зајечара на период од четири године.

Главног урбанисту именовала је Скупштина града Зајечара у складу са чланом 51а став 3 Закона о планирању и изградњи и чланом 3 Одлуке о уређивању положаја, овлашћења, права и дужности главног урбанисте града Зајечара.

Расходи за плате, додатке и накнаде, као и социјални доприноси на терет послодавца у износу од најмање 2.368.157 динара, за главног урбанисту планирани су и извршени са организационе класификације - раздела Градске управе, уместо са организационе класификацији - раздела Скупштине града.

#### *Помоћници градоначелника града Зајечара*

У Правилнику о систематизацији, систематизована су три радна места помоћника градоначелника у оквиру Кабинета градоначелника, као посебне организационе јединице у оквиру Градске управе. Градоначелник града Зајечара поставио је три помоћника који обављају послове у области буџета и финансија, у области омладине, спорта и сарадње са верским заједницама и у области управљања пројектима и контроле јавних набавки.

Чланом 58 Закона о локалној самоуправи<sup>196</sup> прописано је да помоћнике председника општине поставља и разрешава председник општине, да се они постављају у кабинету председника општине најдуже на период док траје дужност председника општине, док је чланом 66 прописано да се одредбе овог закона о општинској управи примењују на градску управу.

Расходи за плате, додатке и накнаде, као и социјални доприносе на терет послодавца у износу од најмање 6.322.041 динар, за три помоћника градоначелника планирани су и извршени са организационе класификације - раздела Градске управе, уместо са организационе класификацији - раздела Градоначелника.

#### *Заменици начелника одељења Градске управе*

Одлуком о Градској управи<sup>197</sup> (пречишћен текст), од 26. новембра 2020. године, коју је донела Скупштина града Зајечара, у члану 25 прописано је да Одељењем као основном организационом јединицом руководи начелник одељења, а да радом унутрашњих организационих јединица руководи: одсеком-шеф одсека, групом-руководилац групе и канцеларијом-шеф канцеларије.

Чланом 26 исте одлуке прописано је да начелник одељења може имати заменике, који га замењују у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност.

Начелник градске управе распоредио је седам извршилаца на радна места начелник одељења и пет извршилаца на радна места заменика начелника одељења, у звању самосталног саветника. Заменици начелника одељења су: (1) Заменик начелника Одељења за привреду и друштвене делатности (Решење<sup>198</sup>); (2) Заменик начелника Одељења за урбанизам, грађевинске и комунално-стамбене послове (Решење<sup>199</sup>); (3) Заменик начелника Одељења за комуналну милицију и инспекцијске послове и послове инспектора за саобраћај и путеве и послове одбране и ванредних ситуација (Решење<sup>200</sup>); (4) Заменик начелника Одељења за финансије (Решење<sup>201</sup>) и (5) Заменик начелника Одељења за локалну пореску администрацију (Решење<sup>202</sup>).

<sup>195</sup> „Службени лист Града Зајечара“ број 3/2015;

<sup>196</sup> „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014-др. закон, 101/2016-др.закон, 47/2018 и 111/2021-др.закон;

<sup>197</sup> „Сл. лист града Зајечара“, бр. 51/2014, 9/2016, 34/2016, 36/2017, 24/2018, 46/2018, 4/2019, 8/2019 и 66/2020;

<sup>198</sup> IV број: 112-269 од 02. децембра 2019 и 112-151/2022 од 22. октобра 2022. године;

<sup>199</sup> IV број: 112-128/2019 од 28. маја 2019. године и 112-169/2022 од 22. октобра 2022. године;

<sup>200</sup> IV број: 121-89/2020 од 22. октобра 2020. године и 121-189/2022 од 22. октобра 2022. године;

<sup>201</sup> IV број: 112-171/2019 од 28. маја 2019. године и 112-208/2022 од 22. октобра 2022. године;

<sup>202</sup> IV број: 112-185/2019 од 28. маја 2019. године и 112-222/2022 од 22. октобра 2022. године;

Чланом 20 Правилника о систематизацији, уређено је да радом основних и унутрашњих организационих јединица у Градској управи, руководе: начелник одељења, шеф одсека и шеф канцеларије.

Чланом 55 истог правилника уређено је да радом организационих јединица руководе руководиоци организационих јединица, а чланом 56 да радом одељења у Градској управи руководе начелници одељења, радом одсека руководе шефови одсека и радом канцеларија руководе руководиоци канцеларија.

У опису посла начелника одељења и заменика начелника одељења, наведено је између осталог да: 1) Начелник Одељења за привреду и друштвене делатности планира, организује и руководи радом одељења, а његовом заменику додељени су потпуно исти послови да планира, организује и руководи радом одељења; 2) Начелник Одељења за локалну пореску администрацију планира, организује, координира и руководи радом одељења, а његовом заменику додељени су потпуно исти послови да планира, организује и руководи радом одељења; 3) Начелник Одељења за урбанизам, грађевинске и комунално-стамбене послове планира, организује и руководи радом одељења, а његовом заменику додељено је да руководи радом одељења, непосредно организује и усмерава рад радника одељења и одлучује у управним стварима из надлежности одељења у одсуству начелника; 4) Начелник Одељења за комуналну милицију и инспекцијске послове и послове инспектора за саобраћај и путеве и послове одбране и ванредних ситуација руководи, организује и координира радом одељења, а његовом заменику додељено је да руководи, организује и координира радом одељења у одсуству начелника и 5) Начелник Одељења за финансије планира, организује и руководи радом одељења, а његовом заменику додељено је да планира, организује и руководи радом одељења у одсуству начелника.

Правилником о систематизацији од пет радних места заменика начелника одељења, код два радна места у опису посла одређено је да планирају, организују и руководе одељењем, а да није одређено да послове замене обављају у случају одсутности и спречености начелника одељења, док је код три заменика начелника одељења у опису посла одређено да руководе одељењем у одсуству начелника одељења.

Решењима Начелника градске управе начелницима одељења, утврђено је увећање укупног коефицијента за 10% по основу руковођења. Заменицима начелника одељења, који према члану 56 Правилника о систематизацији нису одређени као руководиоци, решењима Начелника градске управе, такође је утврђено увећање укупног коефицијента за 10% по основу руковођења.

Начелник градске управе решењима је одредио заменицима начелника одељења основни коефицијент за обрачун плате од 12,05 и додатни коефицијент по основу сложености и одговорности послова од 11,95 и увећање укупног коефицијента за 10% по основу руковођења основном организационом јединицом.

Из одредби Правилника о систематизацији заменици начелника одељења нису препознати као руководиоци организационих јединица, тако да им не припада право на увећање коефицијента по основу руковођења.

Законом о локалној самоуправи у члану 54 став 3 прописано је да се у општинској управи образованој као јединствен орган, за вршење сродних послова, могу образовати унутрашње организационе јединице, а чланом 56 прописано је да руководиоце организационих јединица у управи распоређује начелник општинске управе. Чланом 66 став 7 Закона о локалној самоуправи прописано је да се одредбе овог закона о општинској управи примењују на градску управу. Из наведеног се закључује да Закон о локалној самоуправи не препознаје основне организационе јединице као облик организовања у општинској управи као јединственом органу.

Чланом 57 став 1 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописано је да су извршилачка радна места сва радна места која нису положаји,

укључујући и радна места руководиоца унутрашњих организационих јединица. Чланом 57 став 2 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, прописано је да је непосредни руководиоц службеник који руководи унутрашњом организационом јединицом у којој је систематизовано радно место. Из наведеног се закључује да и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе не препознаје руководиоца основне организационе јединице.

Чланом 5 став 2 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима утврђено је да коефицијент запослених у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе може да се увећа запосленом који руководи унутрашњом организационом јединицом 10%.

Чланом 25 Правилника о звањима и занимањима и платама запослених у Градској управи града Зајечара утврђено је да коефицијент може да се увећа запосленом који руководи основном и унутрашњом организационом јединицом 10%.

Одлуком о Градској управи града Зајечара прописано је да начелника одељења у случају његове одсутности и спречености да обавља дужност, замењује заменик начелника одељења, иако је начелник одељења, као руководиоц унутрашње организационе јединице, службеник на извршилачком радном месту, док Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе није предвиђено да службеник на извршилачком радном месту има заменика. Наведеним законом, једина могућност замене предвиђена је чланом 115, којим је прописано да службеник може да буде привремено премештен на друго одговарајуће радно место због замене одсутног службеника или повећаног обима посла, при чему задржава сва права на свом радном месту, ако су за њега повољнија и да привремени премештај траје најдуже једну годину, после чега службеник има право да се врати на радно место на коме је радио пре премештаја.

На основу решења Начелника градске управе о увећању коефицијента од 10% по основу руковођења, за начелнике пет одељења као и њихове заменике, утврђено је да одељењима, као унутрашњим организационим јединицама, руководе два службеника запослена на извршилачким радним местима, којима је одређен додатак по основу руковођења, који истовремено примају током целе године. Увећање коефицијента од 10% по основу руковођења дато је заменицима начелника следећих одељења: Одељења за привреду и друштвене делатности; Одељења за урбанизам, грађевинске и комунално-стамбене послове; Одељења за комуналну милицију и инспекцијске послове и послове инспектора за саобраћај и путеве и послове одбране и ванредних ситуација; Одељења за финансије и Одељења за локалну и пореску администрацију.

#### **Откривена неправилност:**

Градска управа је у 2022. години извршила обрачун и исплату плата заменицима начелника одељења увећањем укупног коефицијента од 10% по основу руковођења у износу од најмање 797.063 динара, што није у складу са чланом 25 став 1 Правилника о звањима и занимањима и платама запослених у Градској управи града Зајечара, чланом 56 Правилника о систематизацији радних места у Градској управи, чланом 5 став 2 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему, којим је прописано да се преузете обавезе које су настале у супротности са овим законом или другим прописом не могу извршавати на терет консолидованог рачуна трезора Републике Србије, односно локалне власти.

#### **Препорука број 22**

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да увећање коефицијента по основу руковођења утврђују руководиоцима унутрашњих организационих јединица у складу са прописима.

### 3.5. Градско правобранилаштво

У оквиру апропријација овог корисника буџетских средстава планирани су расходи за плате, додатке и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца у износу од 3.251.000 динара и извршени су у износу од 3.196.316 динара и односе се на исплаћене плате Правобраниоца града и једног запосленог на извршилачком радном месту.

Скупштина града Зајечара је донела Решење о постављењу правобраниоца града Зајечара<sup>203</sup> од 4. фебруара 2019. године.

### 4. Накнаде у натури

У 2022. години, на име накнада у натури директним корисницима буџетских средстава града Зајечара опредељена су средства у укупном износу од 300.000 динара. По том основу извршени су расходи у истом износу на име поклона за Нову годину деци запослених у Градској управи и органима града Зајечара.

Начелник градске управе закључио је уговор са „Текијанка“ д.о.о Текија, укупне уговорене вредности од 300.000 динара, ради набавке 100 новогодишњих пакетића (у вредности од по 1.000 динара) и 100 новогодишњих ваучера (у вредности од по 2.000 динара), за децу запослених у Градској управи и органима града Зајечара.

Чланом 49 став 1 Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе<sup>204</sup> уређено је да је послодавац дужан да обезбеди деци запослених до 15 година живота поклон за Нову годину - новчану честитку у вредности до неопорезивог износа који је предвиђен законом којим се уређује порез на доходак грађана, у висини утврђеној општим актом. Међутим, Град Зајечар није донео општи акт којим би утврдио висину вредности поклона за Нову годину деци запослених, односно новчане честитке.

#### Откривена неправилност:

Град Зајечар је обезбедио деци запослених у Градској управи и органима града Зајечара, поклоне за Нову годину, а да није донео општи акт којим би утврдио висину вредности поклона, односно новчане честитке, што није у складу са чланом 49 став 1 Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе и чланом 119 Закона о раду.

#### Препорука број 23

Препоручујемо одговорним лицима града Зајечара да општим актом утврде висину вредности поклона, односно новчане честитке за Нову годину, деци запослених.

### 5. Социјална давања запосленима

Директни корисник буџета града Зајечара, Градска управа, у буџетској 2022. години планирала је расходе за социјална давања запосленима у укупном износу од 2.581.000 динара и по том основу извршила расходе у износу од 1.918.517 динара, што је приказано у наредној табели.

Табела број 29: Преглед социјалних давања запосленима

у динарима

| РБ     | Економска класификација | Назив  | Укупно    |
|--------|-------------------------|--|-----------|
| 1      | 414121                  | Боловање преко 30 дана                                       | 802.081   |
| 2      | 414311                  | Отпремнина приликом одласка у пензију                        | 1.016.436 |
| 3      | 414411                  | Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице | 100.000   |
| УКУПНО |                         |  | 1.918.517 |

Према изјашњењу<sup>205</sup> одговорног лица града Зајечара, у 2022. години, није вршио обрачун и исплату поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и бонуса и примања

<sup>203</sup> I број 02-21/2019 од 4. фебруара 2019. године;

<sup>204</sup> „Службени гласник РС“ бр. 38/2019, 55/2020 и 51/2022;

<sup>205</sup> Број: IV/06 бр.сл. од 25. септембра 2023. године;



запослених ради побољшања материјалног положаја и услова рада, као и других примања из члана 120 став 1 тачка 4) Закона о раду, предвиђених Посебним колективним уговором, осим јубиларних награда за запослене и поклона за Нову годину за децу запослених.

## 6. Накнаде трошкова за запослене

Директни корисници буџетских средстава града Зајечара, у буџетској 2022. години, на име накнаде трошкова за запослене за превоз на посао и са посла планирали су средства у укупном износу од 5.880.000 динара, док укупно извршени расходи износе 4.899.248 динара.

Табела број 30: Преглед накнада трошкова за превоз на посао и са посла

у динарима

| РБ            | Назив ДБК                | Износ            |
|---------------|--------------------------|------------------|
| 1             | Скупштина града          | 9.433            |
| 2             | Градоначелник            | 1.666            |
| 3             | Градско веће             | 25.323           |
| 4             | Градска управа           | 4.855.626        |
| 5             | Градско правобранилаштво | 7.200            |
| <b>УКУПНО</b> |                          | <b>4.899.248</b> |

Директни корисници буџетских средстава града Зајечара, у буџетској 2022. години, на име накнаде трошкова за запослене планирали су средства у износу од 5.880.000 динара и по том основу извршени су расходи у износу од 4.899.248 динара, од чега је Градска управа за планиране расходе на име накнаде трошкова за превоз на посао и са посла у износу од 5.500.000 динара, имала је извршење истих у износу од 4.855.626 динара.

Према писаном образложењу Начелника одељења за финансије<sup>206</sup> Градска управа није вршила обрачун и исплату накнаде трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада запосленима у периоду од 2014. године до јула 2022. године. Запослени су своја потраживања по основу накнаде превоза наплаћивали утужењем. Према наводима из образложења, у 2022. години 84 запослена су поднела тужбе за наплату потраживања по основу накнаде трошкова превоза запослених за долазак на рад и одлазак са рада. У 2022. години Градска управа је извршила расходе за накнаду трошкова за превоз на посао и са посла у износу од 4.382.702 динара, по основу наплате потраживања запослених утужењем.

Одлуком о измени и допуни Одлуке о субвенционисању градског и приградског линијског превоза путника на територији града Зајечара, од 22. јуна 2022. године, чланом 2 утврђена је цена превозне карте на релацији од 0 до 5 km и од 6 до 50 km, која представља основ приликом обрачунавања накнаде трошкова за превоз ради доласка и одласка са посла запослених лица, а која се исплаћује на терет буџета града Зајечара почев од јула 2022. године. Начелник градске управе донео је Правилник о условима за остваривање права на накнаду трошкова превоза запослених за долазак на рад и одлазак са рада.<sup>207</sup>

Обрачун и исплата накнаде трошкова превоза запослених за долазак на рад и одлазак са рада у новцу, извршена је без документације о правдању насталих трошкова, уз обрачун пореза по стопи од 10% на целокупан износ (без примене неопорезивог износа) у складу са законским прописима.

## 7. Награде запосленима и остали посебни расходи

У оквиру апропријација Градске управе планирани су расходи за награде запосленима и остали посебни расходи у износу од 1.707.000 динара и по том основу извршени су расходи у износу од 1.323.967 динара, на име исплаћених јубиларних награда за десет запослених, као и на име исплате јубиларне награде са законском затезном каматом по основу пресуде, Основног суда у Зајечару. Према члану 50 Посебног колективног уговора за запослене у јединицама

<sup>206</sup> Бр. Сл од 10. октобра 2023. године;

<sup>207</sup> IV Број: 110-3/2020 од 23. јуна 2020. године.

локалне самоуправе запослени има право на јубиларну новчану награду за навршених у 10, 20, 30, 35 и 40 година проведених у радном односу код послодавца. Обрачун висине јубиларне награде врши се на бази просечне нето зараде по запосленом у Републици Србији према објављеном податку органа надлежног за послове статистике, за последњи месец у претходној календарској години у односу на календарску годину у којој се јубиларна награда остварује.