



Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину



Мисија

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

¹ Насловна слика преузета са странице <https://www.backapalanka.rs>

Зашто смо спровели ову ревизију?

У периоду од 2011. до 2019. године спроведено је укупно 586 ревизија код локалних власти, и то: (1) 197 ревизија консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања и 282 ревизије саставних делова; (2) 24 ревизије консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и 38 ревизија саставних делова и (3) 25 ревизија правилности пословања и 20 ревизија саставних делова. Код највећег дела локалних власти откривене су значајне неправилности које се односе на јавне набавке и обрачун и исплату плата.

Свака локална власт планира и спроводи поступке јавних набавки. Међутим, утврдили смо да постоје набавке за које се издвајају значајна јавна средства а које нису ни планиране нити се спроводио било какав поступак сходно важећим прописима или, ако се спроводио неки од поступака јавних набавки он је често био непотпун, погрешан и неодговарајући у смислу примене прописаних процедура.

Иако су плате у јавном сектору ограничене веома често код локалних власти смо у досадашњим ревизијама утврдили да су примењиване погрешне основице а посебно погрешни коефицијенти и додатне стимулације.

Шта смо препоручили?

Одговорним лицима Општине Бачка Паланка дали смо осам препорука усмерене на то да:

- спроводе поступке јавних набавки у складу са одредбама Закона о јавним набавкама,
- зараде, накнаде зарада и додатке на плату обрачунавају и исплаћују у складу са законским прописима.

Резиме

Општина Бачка Паланка је у 2018. и 2019. години закључила уговоре у износу од најмање 75 милиона динара без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки и преузела обавезе и извршила исплату за набавку услуга у износу од најмање 6,7 милиона динара без претходно спроведених поступака јавних набавки. У 2019. години неправилно обрачунала и исплатила плате, додатке и накнаде запослених у износу од 4,7 милиона динара.

Општина Бачка Паланка је у 2018. и 2019. години набавила услуге у вредности од 6,7 милиона динара, без претходно спроведених поступака јавних набавки, а да нису постојали разлози за изузеће прописани Законом о јавним набавкама. Спровела јавне набавке и закључила уговоре у износу од 75 милиона динара, без поштовања законских процедура у поступцима јавних набавки.

Применом погрешно утврђених коефицијената, погрешно обрачунатих додатака и накнада, индиректни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка су у 2019. години извршили расходе запосленима у износу од најмање 4,7 милиона динара.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	7
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ.....	7
1.1. Планирање и извештавање о јавним набавкама.....	7
Општинска управа општине Бачка Паланка и Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка су поступак планирања јавних набавки уредили општим актима, али се у 2018. и 2019. години нису у потпуности придржавали истих.	7
1.2. Спровођење поступака јавних набавки.....	8
Општинска управа општине Бачка Паланка је у 2018. и 2019. години закључила уговоре и преузела обавезе у вредности од 73,5 милиона динара без ПДВ-а, у висини процењене вредности јавне набавке, а не у вредности понуде изабраног понуђача.	8
Општинска управа општине Бачка Паланка је закључила уговор и преузела обавезу у вредности од 1,5 милиона динара без ПДВ-а по спроведеном неодговарајућем поступку јавне набавке, супротно одредбама Закона о јавним набавкама.....	8
Општинска управа општине Бачка Паланка је формирала комисије за јавне набавке не придржавајући се одредби Закона о јавним набавкама.	8
Општинска управа општине Бачка Паланка извештаје о стручној оцени понуда није сачињавала у складу са Законом о јавним набавкама.....	9
Општинска управа општине Бачка Паланка је конкурсном документацијом одређивала додатне услове за учешће у поступку јавне набавке који ограничавају конкуренцију, који су дискриминаторски и нису у логичкој вези са предметима јавних набавки.	9
Општинска управа општине Бачка Паланка у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевала дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, иако је таква дозвола предвиђена посебним прописима.	11
Општинска управа општине Бачка Паланка је у уговорима о јавним набавкама уговорила измирење обавеза супротно одредбама Закона о буџетском систему. ...	11
Општинска управа општине Бачка Паланка је конкурсну документацију у делу одређивања обима предмета набавке сачињавала супротно одредбама Закона о јавним набавкама.	11
Општинска управа општине Бачка Паланка је критеријуме и елементе критеријума за доделу уговора одређивала супротно одредбама Закона о јавним набавкама.	12
Општинска управа општине Бачка Паланка огласе о јавним набавкама није објављивала у роковима сагласно одредбама Закона о јавним набавкама.	13
Општинска управа општине Бачка Паланка је закључила уговоре са извођачима радова који су за извршење дела предмета набавке ангажвали подизвођаче који нису наведени у понуди.	13
Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години извршила набавку услуге у износу од 78 хиљада динара без примене одредби Закона о јавним набавкама, а да при томе није обезбедила да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.....	14
1.3. Преузете обавезе и извршени расходи без спроведеног поступка јавне набавке .	14
Општина Бачка Паланка је у 2018. и 2019. години извршила набавку и плаћање услуга у износу од 6,7 милиона динара без претходно спроведених поступака јавних набавки, а да нису постојали разлози за изузеће прописани Законом о	

јавним набавкама.	14
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	15
2.1. Планирање масе средстава за плате	15
У Одлуци о буџету Општине Бачка Паланка за 2019. годину маса средстава за плате запослених није планирана у складу са Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину и пројекцијом за 2020. и 2021. годину.....	15
2.2. Број запослених на неодређено и одређено време	15
Број запослених лица на неодређено време у Општини Бачка Паланка на дан 31.12.2019. године био је у складу са прописаним бројем запослених.....	15
Број запослених лица на одређено време код Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка на дан 31.12.2019. године није био у складу са прописаним бројем запослених.....	15
2.3. Плате, додаци и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца	15
Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка није донела акт којим ближе уређује права, обавезе и одговорности из радног односа под условима у складу са законом.	15
Директни корисници буџетских средстава општине Бачка Паланка су обрачун и исплату плата, додатака и накнада плата извршили у складу са прописима.	16
Код индиректних корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка у 2019. години утврђене су неправилности које се односе на обрачун и исплату плата, додатака и накнада запослених и припадајућих доприноса на терет послодавца у укупном износу од 4,7 милиона динара.	16
2.4. Социјална давања запосленима	17
Директни и индиректни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка су у 2019. години исплату социјалних давања запосленима вршили у складу са прописима.....	17
2.5. Накнаде трошкова за запослене	17
Директни и индиректни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка су у 2019. години исправно вршили обрачун и исплату накнада трошкова превоза на посао и са посла.	17
2.6. Награде запосленима и остали посебни расходи.....	17
Директни и индиректни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка су у 2019. години исплату награда запосленима и осталих посебних расхода вршили у складу са прописима.	17
II ПРЕПОРУКЕ	18
III ЗХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	20
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	22
1. Предмет ревизије	22
2. Ревидирани период пословања	22
3. Информације о субјекту ревизије.....	22
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима	23
5. Критеријуми	23
6. Методологија рада	24
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	24
V Прилог 1 – Предузете мере у поступку ревизије	25
VI Прилог 2 – Јавне набавке	26
VII Прилог 3 – Расходи за запослене	85
VIII Прилог 4 – Случајни налаз.....	102

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

1.1. Планирање и извештавање о јавним набавкама

Општинска управа општине Бачка Паланка и Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка су поступак планирања јавних набавки уредили општим актима, али се у 2018. и 2019. години нису у потпуности придржавали истих.

1.1.1. Општинска управа општине Бачка Паланка у поступку планирања јавних набавки:

- Није формирала тим за планирање набавки, што није у складу са чланом 14. Правилника;
- О спроведеном истраживању тржишта није сачињаван Записник, који садржи податке о времену и начину испитивања и истраживања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, донетим закључцима, стеченим сазнањима, начинима како привући понуђаче, о претходним, садашњим и будућим набавкама понуђача и др., што није у складу са чланом 18. став 2. Правилника;
- У поступку планирања набавки и израде финансијског плана, а приликом исказивања потреба за наредну годину, унутрашње организационе јединице своје потребе нису исказивале у писаном облику, што није у складу са чланом 15. став 1. Правилника;
- Не евидентира све радње и акте током планирања јавних набавки, што није у складу са чланом 16. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама.

1.1.2. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка у поступку планирања јавних набавки:

- Није формирала тим за планирање набавки, што није у складу са чланом 10. Правилника;
- Не евидентира све радње и акте током планирања јавних набавки, што није у складу са чланом 16. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама;
- О испитивању и истраживању тржишта не сачињава се белешка која садржи податке о времену и начину испитивања и истраживања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, донетим закључцима, стеченим сазнањима, начинима како привући понуђаче, о претходним, садашњим и будућим набавкама понуђача и др., што није у складу са чланом 16. став 8. Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Предшколској установи „Младост“.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 1).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

1.2. Спровођење поступака јавних набавки

Општинска управа општине Бачка Паланка је у 2018. и 2019. години закључила уговоре и преузела обавезе у вредности од 73,5 милиона динара без ПДВ-а, у висини процењене вредности јавне набавке, а не у вредности понуде изабраног понуђача.

1.2.1. Општинска управа општине Бачка Паланка је закључила седам уговора о јавној набавци и преузела обавезе у вредности од 73.500 хиљада динара без ПДВ-а, у висини процењене вредности јавне набавке, а не у вредности понуде изабраног понуђача, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 61. став 1, и у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама (*Прилог 2 – Табела број 24*).

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 3.6).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Општинска управа општине Бачка Паланка је закључила уговор и преузела обавезу у вредности од 1,5 милиона динара без ПДВ-а по спроведеном неодговарајућем поступку јавне набавке, супротно одредбама Закона о јавним набавкама.

1.2.2. Општинска управа је закључила уговор за набавку услуга обезбеђења објекта „Меркур“ у Бачкој Паланци, уговорене вредности од 1.500 хиљада динара без ПДВ-а, након спроведеног поступка јавне набавке мале вредности, иако је укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу већа од 5.000 хиљада динара, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 39. став 1. Закона о јавним набавкама (*Прилог 2 – Табела број 24*).

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 3.4).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Општинска управа општине Бачка Паланка је формирала комисије за јавне набавке не придржавајући се одредби Закона о јавним набавкама.

1.2.3. Општинска управа општине Бачка Паланка је формирала комисије за јавне набавке не придржавајући се одредби Закона о јавним набавкама у 19 ревидираних поступака (*Прилог 2 – Табела број 24*), где су констатоване неке од следећих неправилности:

- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;

- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање

неправилности (Препорука број 3.2).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Општинска управа општине Бачка Паланка извештаје о стручној оцени понуда није сачињавала у складу са Законом о јавним набавкама.

1.2.4. Општинска управа општине Бачка Паланка је, у пет ревидираних поступака, одлуку о додели уговора донела на основу Извештаја о стручној оцени понуда који није сачињен у складу са одредбама Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 54. став 12, тачка 4. и чланом 105. став 1. Закона о јавним набавкама (*Прилог 2 – Табела број 24*).

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 3.3).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Општинска управа општине Бачка Паланка је конкурсном документацијом одређивала додатне услове за учешће у поступку јавне набавке који ограничавају конкуренцију, који су дискриминаторски и нису у логичкој вези са предметима јавних набавки.

1.2.5. Општинска управа општине Бачка Паланка је конкурсном документацијом одређивала додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, који ограничавају конкуренцију, који су дискриминаторски и нису у логичкој вези са предметима јавне набавке у 16 ревидираних поступака (*Прилог 2 – Табела број 24*), где су констатоване неке од следећих неправилности:

- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да поседује одређене сертификате менаџмента квалитета (ISO и OHSAS), што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама;

- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке предвиђена обавеза обиласка локације и увида у техничку документацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;

- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано да понуђач располаже једним запосленим лицем за безбедност и заштиту на раду са положеним стручним испитом, што није у логичкој вези са предметом набавке, а што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 75. став 2. истог закона;

- Конкурсном документацијом је предвиђена могућност да

се додатни услов кадровског капацитета доказује између осталог и уговорима о делу, што није у логичкој вези са предметом набавке и додатним условом за учешће поступку јавне набавке, јер се исти, по одредбама Закона о раду може закључити ради обављања послова који су ван делатности послодавца, што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 199. став 1. Закона о раду;

- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, поред производних капацитета асфалтне базе, захтевана и одређена количина произведеног асфалта у претходне три године, што је дискриминишући услов за понуђаче јер ограничавају конкуренцију и није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;

- Конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, између осталог је захтевано да понуђач поседује минимум један репетитор и 12 ручних радио станица (ПР, МЛ) иако чланом 3. Модела уговора исти нису наведени као техничка средства која ће се користити у пружању услуга које су предмет јавне набавке, а што није у логичкој вези са предметом набавке а што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;

- Конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, захтевано је да понуђач у време подношења понуде има најмање два радника који раде на пословима који су у вези са предметом јавне набавке, али није наведена њихова квалификациона структура или неко друго прецизније одређење њихове стручне спреме, чиме би се наведени услов кадровског капацитета довео у логичку везу са предметом набавке, што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;

- Конкурсном документацијом је као додатни услов кадровског капацитета одређено да понуђач мора да има у сталном радном односу запослена лица одређених квалификација, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер тај услов дискриминише понуђаче који имају радно ангажована лица ван радног односа у складу са законом, што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;

- Конкурсном документацијом је, као додатни услов пословног капацитета захтевано да понуђач треба да буде из општине Бачка Паланка, што је дискриминишуће према понуђачима који располажу кадровским и техничким капацитетима за извршење предмета јавне набавке, али имају седиште ван територије општине Бачка Паланка, што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чл. 10. и 12. истог закона.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 2.1).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Општинска управа општине Бачка Паланка у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевала дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, иако је таква дозвола предвиђена посебним прописима.

1.2.6. Општинска управа општине Бачка Паланка, у четири ревидирана поступака, у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевала овлашћење за обављање послова пројектовања и извођења посебних система и мера заштите од пожара као и акредитацију за послове контролисања инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара, што није у складу са чланом 75. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама, чланом 77. став 1. тачка 5. истог закона и чланом 2. став 1. тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова, а у вези са чл. 17. и 18. Правилника о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара и чланом 6. Правилника о посебним условима које морају испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система (*Прилог 2 – Табела број 24*).

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 2.2).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Општинска управа општине Бачка Паланка је у уговорима о јавним набавкама уговорила измирење обавеза супротно одредбама Закона о буџетском систему.

1.2.7. Општинска управа општине Бачка Паланка је, у 11 ревидираних поступака, уговором о јавној набавци за наплату уговорне казне уговорила безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему (*Прилог 2 – Табела број 24*).

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 2.5).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Општинска управа општине Бачка Паланка

1.2.8. Општинска управа општине Бачка Паланка је конкурсну документацију у делу одређивања обима

је конкурсну документацију у делу одређивања предмета набавке сачињавала супротно одредбама Закона о јавним набавкама.

предмета јавне набавке сачињавала супротно одредбама Закона о јавним набавкама, у девет ревидираних поступака (Прилог 2 – Табела број 24), где су констатоване неке од следећих неправилности:

– Конкурсна документација није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што нису одређене оквирне количине нити су дати елементи на основу којих би те количине биле одредиве да би на основу тога понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са чланом 61. став 1, а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;

– Конкурсна документација није припремљена тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што је предвиђена накнада у паушалном (фиксном) износу на месечном нивоу, а да при томе за тај износ накнаде нису дефинисани минималан и максималан обим услуге на месечном нивоу, да би на основу тога понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са чланом 61. став 1, а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;

– Конкурсна документација није припремљена тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што се уговара накнада у укупном износу за временски период који није на јасан и недвосмислен начин одређен предметном документацијом, што није у складу са чланом 61. став 1, а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 2.3).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Општинска управа општине Бачка Паланка је критеријуме и елементе критеријума за доделу уговора одређивала супротно одредбама Закона о јавним набавкама.

1.2.9. Општинска управа општине Бачка Паланка је критеријуме и елементе критеријума за доделу уговора одређивала супротно одредбама Закона о јавним набавкама, у девет ревидираних поступака (Прилог 2 – Табела број 24), где су констатоване неке од следећих неправилности:

- Конкурсном документацијом, као елемент критеријума за оцену понуда је одређен „понуђена цена“, а количине предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају понуду у делу цене, нису биле део обрасца понуде и структуре цене, што није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке;

- Конкурсном документацијом је утврђен и описан начин вредновања елемента критеријума „полиса осигурања од

одговорности из делатности“, који не омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда, што га у том делу чини дискриминаторским, а што није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама;

- Конкурсном документацијом, као елемент критеријума за оцену понуда одређен је „рок одзива на позив наручиоца“, али у оквиру овако дефинисаног елемента критеријума није одређен рок извршења радова односно минимално или максимално прихватљив рок, што није у складу са чланом 84. став 2, а у вези са чланом 85. став 2. тачка 3. Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 2.4).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Општинска управа општине Бачка Паланка огласе о јавним набавкама није објављивала у роковима сагласно одредбама Закона о јавним набавкама.

1.2.10. Општинска управа општине Бачка Паланка, у четири ревидирана поступака, обавештење о закљученом уговору о јавној набавци није објавила у року од пет дана од дана закључења уговора, што није у складу са чланом 116. став 1. Закона о јавним набавкама (*Прилог 2 – Табела број 24*).

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 3.5).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Општинска управа општине Бачка Паланка је закључила уговоре са извођачима радова који су за извршење дела предмета набавке ангажовали подизвођаче који нису наведени у понуди.

1.2.11. Општинска управа општине Бачка Паланка је закључила уговоре са извођачима радова који су за извршење дела предмета набавке ангажовали подизвођаче који нису наведени у понуди, у четири ревидирана поступка (*Прилог 2 – Табела број 24*), где су констатоване неке од следећих неправилности:

- Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, што није у складу са чланом 80. став 12. Закона о јавним набавкама;

- Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац из тих разлога није реализовао расположиво средство обезбеђења, што није у складу са чланом 80. став 12. Закона о јавним набавкама;

- Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац о томе није обавестио организацију

надлежну за заштиту конкуренције, што није у складу са чланом 80. став 13. Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 3.1).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у 2019. години извршила набавку услуге у износу од 78 хиљада динара без примене одредби Закона о јавним набавкама, а да при томе није обезбедила да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

1.2.12. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је извршила набавку услуге сече и уклањања стабала у укупном износу од 78 хиљада динара, а да при томе није обезбедила да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 39. став 2. и 3. Закона о јавним набавкама.

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

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

1.3. Преузете обавезе и извршени расходи без спроведеног поступка јавне набавке

Општина Бачка Паланка је у 2018. и 2019. години извршила набавку и плаћање услуга у износу од 6,7 милиона динара без претходно спроведених поступака јавних набавки, а да нису постојали разлози за изузеће прописани Законом о јавним набавкама.

1.3.1. Скупштина општине је преузела обавезе и извршила плаћање за услуге репрезентације у 2018. години у износу од 783 хиљаде динара и у 2019. години у износу од 1.461 хиљаду динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама који су прописани чл. 7, 7а. и 39. став 2. истог Закона, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

1.3.2. Општинска управа је преузела обавезе и извршила плаћање у 2018. години у износу од 2.215 хиљада динара за услуге објављивања тендера и информативних огласа и у 2019. години у износу од 1.062 хиљаде динара за услуге превоза и у износу од 1.178 хиљада динара за остале услуге штампања, без претходно спроведених поступака јавних набавки, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама који су прописани чл. 7, 7а. и 39. став 2. истог Закона, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

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

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

2.1. Планирање масе средстава за плате

У Одлуци о буџету Општине Бачка Паланка за 2019. годину маса средстава за плате запослених није планирана у складу са Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину и пројекцијом за 2020. и 2021. годину.

2.1.1. Маса средстава за плате у Одлуци о буџету Општине Бачка Паланка за 2019. годину није планирана у складу са Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину и пројекцијом за 2020. и 2021. годину.

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

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

2.2. Број запослених на неодређено и одређено време

Број запослених лица на неодређено време у Општини Бачка Паланка на дан 31.12.2019. године био је у складу са прописаним бројем запослених.

2.2.1. Код свих корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка, на дан 31.12.2019. године, било је укупно запослених 540 лица, а по Одлуци Скупштине општине Бачка Паланка максимално дозвољен број је 586 лица.



Број запослених лица на одређено време код Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка на дан 31.12.2019. године није био у складу са прописаним бројем запослених.

2.2.2. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је на дан 31.12.2019. године имала у радном односу на одређено време 14 лица више у односу на прописани број, што није у складу са чланом 10. став 1. и 2. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

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

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

2.3. Плате, додаци и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца

Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка није донела акт којим ближе уређује права, обавезе и одговорности из радног односа под условима у

2.3.1. Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка није донела акт којим би уредила права, обавезе и одговорности из радног односа под условима у складу са законом.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 8.1).

складу са законом.

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

Директни корисници буџетских средстава општине Бачка Паланка су обрачун и исплату плата, додатака и накнада плата извршили у складу са прописима.

2.3.2. Директни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка су обрачун и исплату плата, додатака и накнада плате извршили у складу са прописима који уређују област плата.



Код индиректних корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка у 2019. години утврђене су неправилности које се односе на обрачун и исплату плата, додатака и накнада запослених и припадајућих доприноса на терет послодавца у укупном износу од 4,7 милиона динара.

2.3.3. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је због утврђених већих коефицијената од прописаних за два запослена лица преузела обавезе и извршила расходе више за 71 хиљаду динара (од чега за плате, додатке и накнаде запослених 60 хиљада динара и за социјалне доприносе на терет послодавца 11 хиљада динара), што није у складу са чланом 8. Закона о платама у државним органима и јавним службама, чланом 3. тачка 4а. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плате запослених у јавним службама и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

2.3.4. Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка је исплатила плате у 2019. години применом неправилно утврђених коефицијената и на тај начин је обрачунала и исплатила већи укупан износ за 4.707 хиљада динара (од чега за плате, додатке и накнаде запослених 4.018 хиљада динара, и за социјалне доприносе на терет послодавца 689 хиљада динара), што није у складу са чланом 2. став 1. тачка 10. и 3. став 1. тачка 5. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плате запослених у јавним службама и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

2.3.5. Народна библиотека „Вељко Петровић“ Бачка Паланка, Културни центар Бачка Паланка, Месна заједница „Стари град“ Бачка Паланка и Месна заједница „Дунав“ Бачка Паланка су применили неправилну основицу за обрачун накнада плате, што није у складу са чланом 114. Закона о раду.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 8.2, 8.3, и 8.4).

Детаљни подаци у вези ових налаза садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

2.4. Социјална давања запосленима

Директни и индиректни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка су у 2019. години исплату социјалних давања запосленима вршили у складу са прописима.

2.4.1. Ревизијом расхода за социјална давања запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка у 2019. години нису утврђене материјално значајне неправилности.



2.5. Накнаде трошкова за запослене

Директни и индиректни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка су у 2019. години исправно вршили обрачун и исплату накнада трошкова превоза на посао и са посла.

2.5.1. Ревизијом расхода за накнаде трошкова за запослене (накнада трошкова превоза на посао и са посла) код директних и индиректних корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка у 2019. години нису утврђене материјално значајне неправилности.



2.6. Награде запосленима и остали посебни расходи

Директни и индиректни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка су у 2019. години исплату награда запосленима и осталих посебних расхода вршили у складу са прописима.

2.6.1. Ревизијом расхода за награде запосленима и остале посебне расходе код директних и индиректних корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка у 2019. години нису утврђене материјално значајне неправилности.



Скретање пажње

Скрећемо пажњу на налаз у Прилогу 3 – Расходи за запослене, тачка 4. Социјална давања запосленима, да су чланом 17. Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину и Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину и пројекцији за 2020. и 2021. годину, различито одређени обрачуни и исплате запосленима које се неће вршити, односно које не треба планирати, у буџетској 2019. години код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти.

Ово питање није утицало на наше закључке о правилности пословања Општине у делу који се односи на јавне набавке и расходе за запослене.

II ПРЕПОРУКЕ

ПРИОРИТЕТ 1¹ (висок)

1. Препоручујемо одговорним лицима да планирање јавних набавки врше на начин и у поступку сагласно Правилнику и да евидентирају све радње и акте током планирања јавних набавки (Прилог 2 – Препорука број 1).
2. Препоручујемо одговорним лицима Општине Бачка Паланка да масу средстава за плате у Одлуци о буџету планирају у складу са Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти (Прилог 3 – Препорука број 6).
3. Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да број запослених на одређено време и ангажованих по уговору о привременим и повременим пословима и уговору о делу не буде већи од 10% од укупно запослених на неодређено време. (Прилог 3 – Препорука број 7)
4. Препоручујемо одговорним лицима индиректних корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка: (1) да донесу акт којим ближе уређују права, обавезе и одговорности из радног односа под условима у складу са законом; (2) да обрачун и исплату плата врше на основу коефицијената утврђених у складу са прописима; (3) да обрачун додатка на плату по основу времена проведеног на раду (минулог рада) врше на основу плату и (4) да обрачун и исплату накнада за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадан дан и за коришћење годишњег одмора врше у складу са прописима (Прилог 3 – Препорука број 8.1, 8.2, 8.3 и 8.4).

ПРИОРИТЕТ 2² (средњи)

5. Препоручујемо Комисијама за јавне набавке Општине да у конкурсним документацијама: (1) критеријуме за избор привредног субјекта у делу финансијских и економских односно техничких и стручних капацитета одређују у складу са Законом о јавним набавкама; (2) критеријуме за избор привредног субјекта у делу испуњености услова за обављање професионалне делатности одређују у складу са Законом о јавним набавкама; (3) обим односно количине предмета набавке одређују у складу са Законом о јавним набавкама; (4) критеријуме за доделу уговора одређују у складу са Законом о јавним набавкама и (5) да моделе уговора као саставне делове конкурсне документације сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему (Прилог 2 – Препорука број 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 и 2.5).
6. Препоручујемо одговорним лицима Општине Бачка Паланка: (1) да прате реализацију уговора о јавној набавци и испуњавање уговорних обавеза од стране добављача, а посебно у делу који се тиче непосредног извршења предмета набавке и ризика да буду ангажовани подизвођачи који нису наведени у понуди; (2) да комисије за јавне набавке формирају под условима и на начин, сагласно

¹ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана,

² ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана

одредбама Закона о јавним набавкама; (3) да одлуке о додели уговора доносе на основу извештаја о поступку јавне набавке који је сачињен у складу са Законом о јавним набавкама; (4) да уговоре о јавним набавкама закључују по претходно спроведеном поступку јавне набавке у складу са прописима који регулишу јавне набавке; (5) да огласе о јавним набавкама објављују под условима и у роковима прописаним одредбама Закона о јавним набавкама и (6) да уговорима о јавним набавкама преузимају обавезе сагласно одредбама Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему (Прилог 2 – Препорука број 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 и 3.6).

7. Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да приликом набавки услуга, добара и радова на које се одредбе Закона о јавним набавкама не примењују, примењују начела тог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке (Прилог 2 – Препорука број 4).
8. Препоручујемо одговорним лицима директних корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка да обавезе преузимају и расходе извршавају у складу са прописима који уређују јавне набавке (Прилог 2 – Препорука број 5).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Општина Бачка Паланка је, на основу члана 40. став 1. Закона о државној ревизорској институцији, дужна 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.

Општина Бачка Паланка је обавезана да у одазивном извештају исказе мере исправљања по основу откривених неправилности односно свих налаза 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 Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужна да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Општина Бачка Паланка обавезана је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана Општина Бачка Паланка обавезана 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 оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат 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
11. децембар 2020. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2020. годину и Закључка број 400-754/2020-04/1 од 01. јуна 2020. године

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Општине Бачка Паланка, улица Краља Петра I број 16, која се односи на: 1) јавне набавке и 2) расходе за запослене (плате, додаци и накнаде запослених, социјални доприноси на терет послодавца, накнаде у натури, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима и остали посебни расходи).

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду:
- Јавне набавке од 1. јануара 2018. до 31. децембра 2019. године и
- Расходи за запослене од 1. јануара до 31. децембра 2019. године.

3. Информације о субјекту ревизије

Општина Бачка Паланка се налази у Јужнобачком округу Аутономне покрајине Војводине у Републици Србији. Површина Општине износи 579 км², што је за око 100 км² више од просечне величине војвођанских општина, тако да општина Бачка Паланка припада групи по површини већих општина у Војводини.

Територију општине Бачка Паланка чини укупно 14 насељених места, и то: 12 насељених места на територији југозападне Бачке (Бачка Паланка, Челарево, Обровац, Товаришево, Карађорђево, Младеново, Нова Гајдобра, Гајдобра, Силбаш, Деспотово, Пивнице и Параге) и два мања насељена места у Срему (Нештин и Визић). Река Дунав која је природна граница између Бачке и Срема пресеца територију бачкопаланачке општине.

Према последњем попису становништва из 2011. године, општина Бачка Паланка имала је 55.528 становника.

Према степену развијености јединице локалне самоуправе из Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину³, општина Бачка Паланка је сврстана у прву групу, поред још 19 јединица локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека.

Седиште општине је у Бачкој Паланци, улица Краља Петра I број 16. Матични број 08070687, ПИБ 102102032; шифра делатности 8411 – Делатност државних органа. Званична интернет презентација Општине Бачка Паланка је www.bacskapalanka.rs.

Општина Бачка Паланка је основна територијална јединица у којој грађани остварују право на локалну самоуправу у складу са Уставом, законом и Статутом.

Органи општине су: Скупштина општине, Председник општине, Општинско веће и Општинска управа. Скупштина општине је највиши орган који врши основне функције локалне власти, утврђене Уставом, законом и Статутом. Скупштина општине има 41 одборника и конституисана је избором председника и заменика председника скупштине и постављењем секретара скупштине.

Извршну функцију у Општини врши Председник општине, који је уједно и наребодавац

³ „Службени гласник РС“, број 104/2014

за извршење буџета. Општинско веће чине Председник општине, заменик Председника општине, као и девет чланова Општинског већа. Општина има и Правобранилаштво општине, које је орган који обавља послове правне заштите имовинских права и интереса јединице локалне самоуправе.

За вршење управних послова у оквиру права и дужности Општине и одређених стручних послова за потребе Скупштине општине, Председника општине и Општинског већа образује се Општинска управа. Општинском управом као јединственим органом руководи начелник који има свог заменика. Општинску управу чини седам одељења.

Општина Бачка Паланка је оснивач два јавна предузећа, седам установа и јавних служби, седамнаест медних заједница. Општина има три средње школе, 11 основних и једну музичку школу.

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 јавним набавкама и расходима за запослене, извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима. 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 код свих директних и индиректних корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

- Закон о буџетском систему,
- Закон о локалној самоуправи,
- Закон о буџету Републике Србије за 2019. годину,
- Закон о раду,
- Закон о јавним набавкама,
- Закон о запосленима у Аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе,
- Закон о радним односима у државним органима,
- Закон о платама у државним органима и јавним службама,
- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање,
- Закон о порезу на доходак грађана,
- Закон о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава,
- Одлука о буџету локалне самоуправе и
- одговарајућа подзаконска и интерна акта.

РЕВИЗОРСКА ПИТАЊА

1. Да ли су директни и индиректни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка (у даљем тексту: ДКБС и ИКБС) извршили набавку добара, услуга и радова без претходно

спроведеног поступка јавне набавке, а да за то нису постојали разлози за изузеће прописани Законом о јавним набавкама?

2. Да ли су ДКБС и ИКБС Општине Бачка Паланка јавне набавке планирали, спровели и закључили уговоре у складу са Законом о јавним набавкама, и да ли су извршили расходе и издатке у 2018. и 2019. години по уговорима, који су закључени у складу са Законом о јавним набавкама?

3. Да ли је Општина Бачка Паланка планирала масу средстава за плате у складу са прописима?

4. Да ли је број запослених на неодређено и одређено време у складу са прописима?

5. Да ли су ДКБС и ИКБС Општине Бачка Паланка вршили обрачун и исплату плата, додатака и накнада запосленима и социјалних доприноса на терет послодавца у складу са законским прописима?

6. Да ли су ДКБС и ИКБС Општине Бачка Паланка вршили обрачун и исплату социјалних давања запосленима у складу са прописима?

7. Да ли су ДКБС и ИКБС Општине Бачка Паланка вршили обрачун и исплату накнада трошкова за долазак и одлазак са посла само за оне дане када су запослени радили?

8. Да ли су ДКБС и ИКБС Општине Бачка Паланка вршили обрачун и исплату награда запосленима и осталих посебних расхода 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 расхода за запослене,
- анализу интерних аката Општине Бачка Паланка којима су уређене јавне набавке и обрачун и исплата расхода за запослене,
- испитивање активности, одлука Општине Бачка Паланка у вези са јавним набавкама и расходима за запослене (плате, додаци и накнаде запослених, социјални доприноси на терет послодавца, накнаде у натури, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима и остали посебни расходи),
- интервјуисање одговорних лица Општине Бачка Паланка.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије састали смо се са представницима Општине Бачка Паланка 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 Прилог 1 – Предузете мере у поступку ревизије

1. Запосленима у Културном центру Бачка Паланка, који су користили годишњи одмор у августу 2020. године, накнаде су обрачунате и исплаћене у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

VI Прилог 2 – Јавне набавке

1. Планирање и извештавање о јавним набавкама

1) Општина Бачка Паланка

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Општини Бачка Паланка (у даљем тексту: Општина) предвиђена су радна места где се обављају послови јавних набавки. Општина има запослено лице са положеним стручним испитом за службеника за јавне набавке. У организационој јединици где се обављају послови јавних набавки има два запослена лице.

Општина има Правилник о набавкама⁴ (у даљем тексту: Правилник). Правилником се између осталог уређује начин планирања набавки, спровођење поступака јавних набавки и извршење уговора и др..

У циљу спровођења активности у вези поступка планирања јавних набавки, у Општини није формиран тим за планирање набавки како је предвиђено чланом 14. Правилника.

Имајући у виду чињеницу да није формиран тим за планирање набавки као носилац и кључно тело у спровођењу послова јавних набавки у том делу, из тог разлога, а посебно због значаја, обавеза и одговорности које су предметном тиму поверене, може се констатовати да планирање јавних набавки није спровођено сагласно одредбама Правилника.

Чланом 18. став 1. Правилника, је прописано да се истраживање тржишта спроводи прикупљањем података на терену, путем интернета, доступних база података и огласа, у зависности од количина и врсте добара, услуга и радова.

Ставом 2. истог члана, прописано је да се о наведеном истраживању тржишта сачињава Записник, који нарочито садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања, каналима дистрибуције и списком потенцијалних добављача за сваки предмет набавке са њиховим карактеристикама и описом стања конкуренције на тржишту предмета набавке.

По писаном изјашњењу одговорног лица Општине, о спроведеном истраживању тржишта није сачињаван Записник, из тог разлога се не може документовати нити потврдити да је истраживање вршено на прописан начин.

У поступку планирања набавки, приликом планирања потреба за наредну годину и израде финансијског плана, унутрашње организационе предметне потребе нису исказивали у писаном облику како је предвиђено чланом 15. став 1. Правилника.

У поступку ревизије, нам није презентована документација која доказује да се у Општини, сагласно члану 16. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама⁵, евидентирају све радње и акти током планирања јавних набавки.

У поступку ревизије утврдили смо да је Општина у складу са чланом 132. Закона о јавним набавкама, Управи за јавне набавке достављала тромесечне извештаје о јавним набавкама.

⁴ IV-016-5/2015-100 од 31.12.2015.године

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

Налаз:

У поступку ревизије, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- У Општини није формиран тим за планирање набавки, што није у складу са чланом 14. Правилника;
- О спроведеном истраживању тржишта није сачињаван Записник, који садржи податке о времену и начину испитивања и истраживања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, донетим закључцима, стеченим сазнањима, начинима како привући понуђаче, о претходним, садашњим и будућим набавкама понуђача и др., што није у складу са чланом 18. став 2. Правилника;
- У поступку планирања набавки и израде финансијског плана, а приликом исказивања потреба за наредну годину, унутрашње организационе јединице своје потребе нису исказивале у писаном облику, што није у складу са чланом 15. став 1. Правилника;
- Општина не евидентира све радње и акте током планирања јавних набавки, што није у складу са чланом 16. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама.

Сагласно утврђеним неправилностима, препоручујемо одговорним лицима Општине да планирање јавних набавки врше на начин и у поступку сагласно Правилнику и да евидентирају све радње и акте током планирања јавних набавки.

2) Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка (у даљем тексту: Предшколска установа) има систематизовано радно место у оквиру којег се обављају послови јавних набавки. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка има службеника за јавне набавке који поседује сертификат.

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка има план набавки за 2018. и 2019. годину. У поступку ревизије утврдили смо да је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка у складу са обавезом из члана 132. Закона о јавним набавкама, Управи за јавне набавке достављала тромесечне Извештаје за 2018. и 2019. годину.

У складу са чланом 22. став 1. Закона о јавним набавкама, Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка донела је Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Предшколској установи „Младост“, као акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке (у даљем тексту: Правилник).

У поступку ревизије, није нам презентована документација која доказује да се у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка, сагласно члану 16. став 1. тачка 1. Закона, евидентирају све радње и акте током планирања јавних набавки.

У Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка није формиран тим за планирање набавки како је предвиђено чланом 10. Правилника, а у циљу спровођења поступка планирања јавних набавки.

Имајући у виду чињеницу да није формиран тим за планирање набавки као носилац и кључно тело у спровођењу послова јавних набавки у том делу, из тог разлога, а посебно због значаја, обавеза и одговорности које су предметном тиму поверене, може се констатовати да планирање јавних набавки није спроведено сагласно одредбама Правилника.

Супротно члану 16. став 8. Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка, о испитивању и истраживању тржишта нису сачињаване белешка која садржи податке о времену и начину испитивања и истраживања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, донетим закључцима, стеченим сазнањима, начинима како привући понуђаче, о претходним, садашњим и будућим набавкама понуђача и др.. Сагласно ставу 9. истог Правилника, белешку о испитивању и истраживању тржишта сачињава и потписује лице које је спроводило испитивање тржишта.

Налаз:

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђене су следеће неправилности:

- У Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка није формиран тим за планирање набавки, што није у складу са чланом 10. Правилника;
- Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка не евидентира све радње и акте током планирања јавних набавки, што није у складу са чланом 16. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама;
- О испитивању и истраживању тржишта не сачињава се белешка која садржи податке о времену и начину испитивања и истраживања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, донетим закључцима, стеченим сазнањима, начинима како привући понуђаче, о претходним, садашњим и будућим набавкама понуђача и др., што није у складу са чланом 16. став 8. Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка.

Сагласно утврђеним неправилностима препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да планирање јавних набавки врше на начин и у поступку сагласно Правилнику, да евидентирају све радње и акте током планирања јавних набавки и да сагласно одредби Закона о јавним набавкама⁶ посебним актом ближе уреде начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.

Препорука број 1:

Препоручујемо одговорним лицима да планирање јавних набавки врше на начин и у поступку сагласно Правилнику и да евидентирају све радње и акте током планирања јавних набавки.

2. Спровођење поступака јавних набавки

Табела број 1: Преглед неправилно спроведених поступака јавних набавки у 2018. години

у динарима

Р. бр	Корисник буџетских средстава	Вредност закључених уговора након спроведених поступака јавних набавки						
		Укупно	Узоркована вредност	Утврђена неправилност у узорку			% учешће 6/4	% учешће 4/3
				укупно	материјалн о значајне неправилн ости	остале неправилнос ти		
1	2	3	4	5	6	7	8=6/4x100	9=4/3x100
1	Општинска управа	329.284.739	144.152.236	144.152.236	55.666.666	88.485.570	39%	44%
Укупно:		329.284.739	144.152.236	144.152.236	55.666.666	88.485.570	39%	44%

⁶ Члан 49. став 2. Закон о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", број 91/2019)

Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину

Табела број 2: Преглед неправилно спроведених поступака јавних набавки у 2019. години

у динарима

Р. бр	Корисник буџетских средстава	Вредност закључених уговора након спроведених поступака јавних набавки						
		Укупно	Узоркована вредност	Утврђена неправилност у узорку			% учешће 6/4	% учешће 4/3
				укупно	материјалн о значајне неправилн ости	остале неправилнос ти		
1	2	3	4	5	6	7	8= 6/4x100	9= 4/3x100
1	Општинска управа	465.068.891	218.892.286	218.892.286	19.333.333	199.558.953	9%	47%
Укупно:		465.068.891	218.892.286	218.892.286	19.333.333	199.558.953	9%	47%

1) Општинска управа Бачка Паланка

На основу презентоване документације, Општинска управа је у 2018. и 2019. години спровела 35 отворених поступка јавне набавке, 72 поступка јавне набавке мале вредности и три преговарачка поступка јавне набавке без претходног објављивања, са укупно уговореном вредношћу од 794.353.630 динара без ПДВ-а.

У поступку ревизије узорковано је укупно 20 поступака јавних набавки добара, услуга и радова, укупно уговорене вредности 363.044.522 динара.

(1) Јавна набавка радова на базенском комплексу у Бачкој Паланци - I фаза

Табела број 3: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак				
Број 13/2018. Позиција у Плану набавки: 1.3.22.				
Процењена вредност: 45.966.317 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању отвореног поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
14. јун 2018. године		По овлашћењу Заменик начелника Општинске управе		
Благовремено је достављена једна понуда.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Заједничка понуда групе понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а
11. септембар 2018. године	11. септембар 2018. године	Заменик начелника Општинске управе	Носилац посла: „Сомборелектро“ доо Сомбор Члан групе: С&Р „Магма“ доо Београд Подизвођач: „Премјус“ доо Батајница-Београд	45.243.886 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-1/2018-120				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ-а
18. септембар 2018. године	20. септембар 2018. године	Заменик начелника Општинске управе		45.243.886 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Извештај нису потписали сви чланови Комисије, односно није потписан од стране једног члана, као ни његовог заменика. Због те чињенице, не може се закључити да ли су исти били сагласни са текстом Извештаја и предлогом за доделу уговора о извођењу радова, која је била његов саставни део. Ове околности чине Извештај непотпуним, односно не може се прихватити да је Извештај сачинила Комисија, већ само одређени број њених чланова.

У прилог наведеном ставу, говори образложење из текста који следи:

Чланом 54. став 13. тачка 4. и члана 105. став 1. Закона о јавним набавкама, је прописано да је комисија за јавну набавку дужна да сачини писани извештај о стручној оцени понуда. Комисију као зборно тело, чине чланови комисије, а у одсуству чланова у њен рад се укључују њихови заменици именовани у складу са чланом 54. став 4. Закона о јавним набавкама. Сагласно ставу 12. истог члана Закона, Комисија је одговорна за законитост спровођења поступка, па потписом на Извештају чланови комисије, а у њиховом одсуству заменици, потврђују да су сагласни са садржајем истог као и законитошћу предложене одлуке о додели уговора која на основу члана 54. става 13. тачке 5. Закона о јавним набавкама, чини саставни део Извештаја. У складу са Законом, сачињен Извештај о стручној оцени понуда, потписан од стране чланова комисије, а у њиховом одсуству од стране заменика, представља правни основ⁷, да одговорно лице наручиоца на основу истог донесе закониту одлуку о додели уговора.

Чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама, је прописано да се за чланове комисије именују лица која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.“ Ставом 8. истог члана, даје се право наручиоцу да, ако нема запослено лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, у комисију може именовати лице које није запослено код наручиоца. Суштински иста одредба је наведена и у члану 50. став 3. Правилника о набавкама.

Супротно наведеном, Решењем о образовању комисије за спровођење поступка јавне набавке, за члана комисије није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.

У комисију за јавне набавке је између осталих именовано и лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће образовање из области које је предмет набавке.

На страни 70/120 Конкурсне документације, се намеће као обавеза обилазак локације и увида у техничку документацију од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 84/120 Конкурсне документације. У противном, наведено је да ће понуда бити одбијена.

Тако одређена обавеза по својој суштини представља додатни услов за учешће у поступку јавне набавке. Чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама је прописано да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. Додатним условима и у прилог томе доказима, наручилац захтева, а понуђачи треба да докажу своју

⁷ Члан 108. став 1. Закона о јавним набавкама „Службени гласник РС“, бр. 124/12 и 14/15

квалификованост да пружи услугу, изврше радове или испоруче добра која су предмет набавке.

Наметање обавезе обиласка локације и увида у техничку документацију као додатног услова, је нецелисходно, јер сви подаци, као и околности које могу да утичу на припремање понуде и касније извршење преузете обавезе, морају бити наведени у конкурсној документацији. При томе, обавеза обиласка терена представља трошак за сваког понуђача, посебно имајући у виду удаљеност седишта потенцијалних понуђача у односу на место на којем ће се радови изводити. На тај начин су у фази поступка јавне набавке који се односи на период припреме понуде, потенцијални понуђачи доведени у неравноправан положај.

Сагласно претходно наведеном, не може се одбити понуда понуђача који није доставио попуњен и потписан Образац, из разлога што то не представља битан недостатак понуде из члана 106. Закона о јавним набавкама, због којег се не би могла утврдити њена стварна садржина или је упоредити са другим понудама.

Конкурсном документацијом (стр. 67/120) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу пословног капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач поседује важеће сертификате менаџмента квалитета, и то: ISO 9001 (систем управљања квалитетом) или одговарајући, ISO 14001 (заштита животне средине) или одговарајући OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду) или одговарајући, ISO 50001 (систем менаџмента енергијом) или одговарајући.

Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

Увидом у Конкурсну документацију у делу спецификације радова (стр. 54-57/120) утврдили смо да је предмет радова између осталих и набавка, испорука и монтажа система за аутоматску дојаву од пожара, функционално испитивање система и израда пројекта изведеног стања система за аутоматску дојаву од пожара.

Чланом 17. и 18. Правилника о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара⁸ прописано је да овлашћење за обављање послова пројектовања посебних система и мера заштите од пожара и извођења посебних система и мера заштите од пожара може добити привредно друштво, односно друго правно лице које испуњава законом прописане услове за добијање тог овлашћења и које испуњава одговарајуће кадровске и техничке услове прописане истим чланом. Предметно овлашћење издаје надлежно Министарство унутрашњих послова Републике Србије.

Правилником о посебним условима које морају испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система⁹, између осталог прописани су посебни услови које морају испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја противпожарних система.

Чланом 30. предметног Правилника прописана су „ограничења у контролисању“ на начин да прво контролисање инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара не могу обављати правна лица која су произвела или реконструисала, увезла, пројектовала, уградила или надзирала изградњу или реконструкцију инсталација и уређаја

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 21/12 и 87/13

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 52/15 и 59/16

за аутоматско откривање и дојаву пожара или њених елемената, као ни правна лица која су власници односно корисници инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара.

С обзиром на чињеницу да је наведеним прописима предвиђена дозвола (овлашћење и акредитација) за обављање делатности која је део предмета јавне набавке (пројектовања посебних система и мера заштите од пожара, извођења посебних система и мера заштите од пожара и прво функционално испитивање), наручилац је сагласно члану 2. став 1. тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова¹⁰, а у вези са чланом 75. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама, био дужан да као обавезне услове за учешће у поступку јавне набавке, то наведе у конкурсној документацији и да сагласно члану 77. став 1. тачка 5. истог Закона, захтева доказ о томе.

Како смо претходно и навели, набавка, испорука и монтажа система за аутоматску дојаву од пожара, функционално испитивање система и израда пројекта изведеног стања система за аутоматску дојаву од пожара је део предмета јавне набавке и специфициран је у делу Конкурсне документације (стр. 54-57/120).

Сагласно члану 80. став 1. Закона о јавним набавкама, делимично извршење јавне набавке који не може бити већи од 50 %, понуђач може поверити подизвођачу. Ако понуђач у понуди наведе да ће делимично извршење набавке поверити подизвођачу, дужан је да наведе назив подизвођача, а уколико уговор између наручиоца и понуђача буде закључен, тај подизвођач ће бити наведен у уговору¹¹.

Понуђач је дужан да за подизвођаче достави доказе о испуњености обавезних услова из члана 75. став 1. тачке 1) до 4) овог закона, а доказ о испуњености услова из члана 75. став 1. тачка 5) овог закона за део набавке који ће извршити преко подизвођача¹².

Чланом 80. став 12. Закона, прописано је да добављач не може ангажовати као подизвођача лице које није навео у понуди, у супротном наручилац ће реализовати средство обезбеђења и раскинути уговор, осим ако би раскидом уговора наручилац претрпео знатну штету.

Увидом у Извештај о извршеном техничком прегледу изведених радова и Записник о раду комисије за технички преглед изведених радова од 06.12.2019. године (тачке 8. и 9. на странама 6. и 7.) констатовали смо да је супротно наведеној одредби Закона, „Сомборелектро“ доо Сомбор као носилац посла, за извршење дела предмета јавне набавке који обухвата испоруку и монтажу система за аутоматску дојаву од пожара, ангажовао као подизвођача „Неолинк“ доо из Ветерника, иако га по том основу није навео у понуди. (Уговор бр. 4894/2018 од 22.03.2019. године и Анекса 1 бр. 4899/2018 од 26.03.2019. године).

Конкурсном документацијом (стр. 67/120) као доказ испуњености додатног услова за учешће у поступку јавне набавке, у погледу захтеваног кадровског капацитета, наручилац је између осталог одредио и могућност достављања фотокопије уговора о делу.

Чланом 199. став 1. Закона о раду, прописано је да „послодавац може са одређеним лицем да закључи уговор о делу, ради обављања послова који су ван делатности послодавца, а који имају за предмет самосталну израду или оправку одређене ствари, самостално извршење одређеног физичког или интелектуалног посла.“

Чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, је прописано да, наручилац одређује услове за учешће у поступку, тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

¹⁰ Службени гласник РС", бр. 86/15 и 41/19

¹¹ Члан 80. став 3. Закона о јавним набавкама

¹² Члан 80. став 6. Закона о јавним набавкама

У предметном случају, одређен је минимум кадровског капацитета који се односи на предметну јавну набавку. По стручној оспособљености и квалификацији, они представљају кадрове који ће бити ангажовани на извршењу радова који су предмет уговора. Тако одређени додатни услови у делу непосредних извршилаца су у логичкој вези са предметом набавке и са делатношћу потенцијалног понуђача, који би тај предмет извршавао.

Имајући у виду наведене одредбе Закона и претходно изнетом тумачењу, уговор о делу не може бити доказ расположивости кадровског капацитета, јер исти не може бити закључен ради обављања послова које су из делатности послодавца.

Чланом 75. став 2. Закона о јавним набавкама као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке прописано је поштовање обавезе од стране понуђача које произлазе из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада, заштити животне средине, као и да немају забрану обављања делатности која је на снази у време подношења понуде. Наручилац је дужан да од понуђача или кандидата захтева, а они су дужни да у понуди изричито наведу да су поштовали обавезе из наведених области.

Сагласно наведеном поштовање прописа из наведених области, представља обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке па из тог разлога нема законског основа да наручилац ове обавезе истовремено третира и као део кадровског капацитета понуђача те да их определи као додатни услов за учешће.

Супротно наведеном, наручилац је конкурсном документацијом (стр. 67/120) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевао да понуђач располаже једним лицем задуженим за безбедност и здравље на раду са положеним стручним испитом.

Уговорне стране су чланом 27. ставовима 1. и 2. Уговора, предвиделе да „ако Извођач радова не изведе уговорене радове у уговореном року из члана 22. овог Уговора својом кривицом, Наручилац може наплатити уговорну казну у висини од 0,3% од укупно уговорене вредности за сваки дан закашњења, с тим што износ тако одређене уговорне казне не може бити већи од 10% од вредности укупно уговорених радова. Окончана ситуација се трајно умањује за износ обрачунате уговорне казне.“

Уговорени начин наплате евентуално настале уговорне казне умањењем окончане ситуације за износ уговорне казне, суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дуговања и потраживања-компензација¹³).

Укупно извршени издаци по овом уговору у 2018. и 2019. години износе 44.904.015,65 динара. Примопредаја радова је извршена 17.09.2019. године о чему је сачињен Записник о примопредаји изведених радова.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице која има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Одлука о додели уговора је донета на основу Извештаја о стручној оцени понуда који није сачињен у складу са одредбама Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 54. став 12. тачка 4. и чланом 105. став 1. Закона о јавним набавкама;

¹³ Члан 336. Закона о облигационим односима

- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да поседује одређене сертификате менаџмента квалитета (ISO и OHSAS), што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке предвиђена обавеза обиласка локације и увида у техничку документацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Наручилац у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевао овлашћење за обављање послова пројектовања и извођења посебних система и мера заштите од пожара као и акредитацију за послове контролисања инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара, што није у складу са чланом 75. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама, чланом 77. став 1. тачка 5. истог закона и чланом 2. став 1. тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова¹⁴, а у вези са чл. 17. и 18. Правилника о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара и чланом 6. Правилника о посебним условима које морају испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано да понуђач располаже једним запосленим лицем за безбедност и заштиту на раду са положеним стручним испитом, што није у логичкој вези са предметом набавке, и што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 75. став 2. истог закона;
- Конкурсном документацијом је предвиђена могућност да се додатни услов кадровског капацитета доказује између осталог и уговорима о делу, што није у логичкој вези са предметом набавке и додатним условом за учешће у поступку јавне набавке, јер се исти, по одредбама Закона о раду може закључити ради обављања послова који су ван делатности послодавца, што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 199. став 1. Закона о раду;
- Извођач радова, односно добављач, је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, што није у складу са чланом 80. став 12. Закона о јавним набавкама;
- Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац из тих разлога није реализовао расположиво средство обезбеђења, што није у складу са чланом 80. став 12. Закона о јавним набавкама;
- Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац о томе није обавестио организацију надлежну за заштиту конкуренције, што није у складу са чланом 80. став 13. Закона о јавним набавкама;
- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

¹⁴ „Службени гласник РС”, бр. 86/15 и 41/19

(2) Јавна набавка радова – реконструкција вртића у Силбашу – I фаза

Табела број 4: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак				
Број 14/2018. Позиција у Плану набавки: 1.3.21.				
Процењена вредност: 21.525.000 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању отвореног поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
16. август 2018. године		По овлашћењу Заменик начелника Општинске управе		
Благовремено су достављене две понуде				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а
25. септембар 2018. године	26. септембар 2018. године	Заменик начелника Општинске управе	„Сомборелектро“ доо Сомбор	20.852.284 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-1/2018-129				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ-а
22. октобар 2018. године	23. октобар 2018. године	Заменик начелника Општинске управе		20.852.284 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки. Извештај нису потписали сви чланови Комисије, односно није потписан од стране једног члана, као ни његовог заменика. Због те чињенице, не може се закључити да ли су исти били сагласни са текстом Извештаја и предлогом за доделу уговора о извођењу радова, која је била његов саставни део. Ове околности чине Извештај непотпуним, односно не може се прихватити да је Извештај сачинила Комисија, већ само одређени број њених чланова.

Као и у претходно ревидираној набавци, а сагласно датим образложењима о примени позитивних прописа у том делу, у тексту који следи наводимо делове конкурсне документације у којима су уочене неправилности исте правне природе.

Конкурсном документацијом (стр. 10 и 11/67) се намеће као обавеза обилазак локације и увида у техничку документацију од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 31/67 Конкурсне документације. У противном, наведено је да ће понуда бити одбијена.

Конкурсном документацијом (стр. 7/67) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу пословног капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач поседује важеће сертификате менаџмента квалитета, и то: ISO 9001 (систем управљања квалитетом) или одговарајући, ISO 14001 (заштита животне средине) или одговарајући OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду) или одговарајући, ISO 50001 (систем менаџмента енергијом) или одговарајући, ISO 37001 (систем менаџмента за борбу против корупције) или одговарајући.

Конкурсном документацијом (стр. 8/67) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано је да понуђач располаже једним лицем задуженим за безбедност и здравље на раду са положеним

стручним испитом.

Увидом у Конкурсну документацију (стр. 63-67) у делу спецификације радова и у овој јавној набавци смо утврдили да је предмет радова између осталих и набавка, испорука и монтажа система за аутоматску дојаву од пожара и функционално испитивање система.

Увидом у писано Изјашњење одговорног лица Општине (бр. IV-016-5/2020-142 од 15.09.2020. године) и достављену документацију у прилогу истог, констатовали смо да је супротно наведеној одредби Закона, „Сомборелектро“ доо Сомбор као извођач радова, за извршење дела предмета јавне набавке који обухвата систем за аутоматску дојаву од пожара, ангажовао као подизвођача Привредно друштво за пројектовање „Stroming company“ доо Београд, иако га по том основу није навео у понуди (Уговор о пословно техничкој сарадњи бр. 5721/2019 од 31.07.2019. године).

Као и у претходно ревидираној јавној набавци, уговорне стране су и у овој набавци чланом 8. Уговора, предвиделе наплату уговорне казне умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији без претходног пристанка извођача радова, што суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дуговања и потраживања-компензација¹⁵).

Укупно извршени издаци по овом уговору у 2018. и 2019. години износе 20.852.196 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице која има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да поседује одређене сертификате менаџмента квалитета (ISO и OHSAS), што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама;
- Одлука о додели уговора је донета на основу Извештаја о стручној оцени понуда који није сачињен у складу са одредбама Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 54. став 12. тачка 4. и чланом 105. став 1. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације и увида у техничку документацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, између осталог је захтевано да понуђач располаже једним запосленим лицем за безбедност и заштиту на раду са положеним стручним испитом, што није у логичкој вези са предметом набавке и није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 75. став 2. истог закона;
- Наручилац у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевао овлашћење за обављање послова извођења посебних система и

¹⁵ Члан 336. Закона о облигационим односима

мера заштите од пожара као и акредитацију за послове контролисања инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара, што није у складу са чланом 75. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама, чланом 77. став 1. тачка 5. истог Закона, чланом 2. став 1. тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова¹⁶, а у вези са чланом 18. Правилника о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара и чланом 6. Правилника о посебним условима које морају испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система;

- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему;
- Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, што није у складу са чланом 80. став 12. Закона о јавним набавкама;
- Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац из тих разлога није реализовао расположиво средство обезбеђења, што није у складу са чланом 80. став 12. Закона о јавним набавкама;
- Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац о томе није обавестио организацију надлежну за заштиту конкуренције, што није у складу са чланом 80. став 13. Закона о јавним набавкама.

(3) Јавна набавка радова на редовном одржавању путева и путних објеката на територији општине Бачка Паланка

Табела број 5: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак				
Број 04/2018. Позиција у Плану набавки: 1.3.5.				
Процењена вредност: 20.000.000 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању отвореног поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
6. фебруар 2018. године		Начелник Општинске управе		
Благовремено је достављена једна понуда.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а
13. март 2018. године	14. март 2018. године	Начелник Општинске управе	ДОО „Пут-инвест“ Сремска Каменица Подизвођач: „Србијааутопут“ доо Београд	511.500 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-1/2018-39				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ-а
30. март 2018. године	4. април 2018. године	Начелник Општинске управе		20.000.000 динара

¹⁶ „Службени гласник РС”, бр. 86/15 и 41/19

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Конкурсном документацијом (стр. 9/78) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу техничког капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач располаже са асфалтном базом на име понуђача капацитета минимум 150 тона/час на удаљености максимално 70 километара од раскрснице Светозара Милетића – Краља Петра у Бачкој Паланци, која је у последње три календарске године (2015, 2016. и 2017.) произвела минимално по 15.000 тона асфалта годишње (за сваку годину појединачно).

У погледу додатних услова за учешће у поступку јавне набавке у делу пословног капацитета (стр. 9/78) наручилац је између осталог захтевао да је понуђач изводио истоврсне радове који су предмет јавне набавке у вредности од најмање 40.000.000 динара без ПДВ-а у претходне три обрачунске године (2015, 2016. и 2017.).

Чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама је прописано да наручилац одређује услове за учешће у поступку, тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. Додатним условима и у прилог томе доказима, наручилац захтева, а понуђачи треба да докажу своју квалификованост да пруже услугу, изврше радове или испоруче добра која су предмет набавке.

У предметном случају, додатни услов техничког капацитета у делу захтева да је асфалтна база произвела минимално по 15.000 тона асфалта годишње (за сваку годину појединачно), а разматрајући га кумулативно са друга два поменута услова (њен производни капацитет и пословну референцу понуђача) представља дискриминаторски услов који ограничава конкуренцију и то из следећег разлога:

Тако постављен услов онемогућава учешће понуђача који има задовољавајући пословни капацитет остварен у захтеваном временском периоду и располаже асфалтном базом траженог производног капацитета која може одговорити захтеву понуђача, али са том базом располаже мање од три године. Наведена околност не значи да пре тога није имао другу асфалтну базу тих капацитета са којом је и остварио захтеване пословне капацитете, али описани додатни услов то не подразумева. Поред наведеног, захтевана укупна количина произведеног асфалта у претходне три године (45.000 тона) по вредности вишеструко превазилази процењену вредност набавке.

Конкурсном документацијом (стр. 10/78) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, између осталог је захтевано да понуђач располаже једним лицем задуженим за безбедност и здравље на раду са положеним стручним испитом.

Конкурсном документацијом (стр. 13/78), се намеће као обавеза обилазак локације и увида у техничку документацију од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 69/78 Конкурсне документације.

Избор најповољније понуде се вршио применом критеријума економски најповољније понуде, при чему су елементи критеријума били „понуђена цена“ који је вреднован са максимално 95 пондера и „поседовање ISO стандарда“ (9001 и 14001) који је вреднован са максимално пет пондера. Као што смо већ претходно образлагали, наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из одређених области пословања. Из наведених разлога поседовање ISO стандарда као елемент критеријума није у логичкој вези са

предметом набавке да би се могао применити у поступку вредновања понуда.

Формула за вредновање елемента критеријума „понуђена цена“ дефинисана је на следећи начин:

$$\text{БП} = (\text{ББ мин} / \text{ББ и}) \times 95$$

БП - Укупан број пондера

ББ мин - Минималан број бодова који има понуђач (дељеник)

ББ и - Број бодова понуђача (делилац) чини збир производа јединичних цена и коефицијента за сваку од ставки радова из спецификације.

У предметној јавној набавци нису дефинисане оквирне количине радова, па се појединачне позиције у оквиру спецификације радова, вреднују множењем понуђене јединичне цене са појединачним коефицијентима одређеним од стране наручиоца. Коефицијенти су одређени у распону од 0.1 до 5 јединица.

Увидом у конкурсну документацију, разматрајући сваку позицију радова и опис исте, нисмо могли успоставити логичку везу нити спознати параметре на основу којих су вредновани и одређивани коефицијенти за сваку од тих позиција.

У ситуацији када се предмет јавне набавке састоји од више ставки (позиција у спецификацији), а количина није одређена, у том случају „понуђена цена“ не може бити меродаван критеријум или елемент критеријума на основу којег би се вршила оцена понуда.

У прилог наведеној констатацији говоре чињенице да је у тим ситуацијама у поступку извршења уговора, укупна цена променљива јер је условљена и у директној пропорцији са количинама у овом случају изведених радова, а не претходно поменутих појединачних коефицијената.

Из тих разлога и под тим условима када оквирне количине нису одређене или одредиве, примена „понуђене цене“ као критеријума или елемент критеријума за оцену понуда, није у логичкој вези са предметом набавке, јер понуде нису упоредиве и немогуће је утврдити њену стварну вредност у односу на процењену вредност набавке.

Ако јавну набавку није могуће унапред планирати са становишта обима, количина и времена, а предмет те набавке су повремене услуге или потрошна добра, односно повремене поправке или радови на редовном одржавању, које се пружају, испоручују или изводе према стандардним, уобичајеним спецификацијама, а не према специфичним захтевима наручиоца, наручилац може да се определи да јавну набавку добара, услуга или радова, изврши кроз неку другу врсту поступка у складу са Законом о јавним набавкама.

Чланом 6. став 3. Уговора, уговорне стране су предвиделе да ће наплату уговорене казне Наручилац извршити, без претходног пристанка Извођача, умањењем рачуна.

Укупно извршени расходи по овом уговору у 2018. и 2019. години износе 20.191.429 хиљада динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- Уговор о јавној набавци је закључен и обавезе су преузете у висини процењене вредности јавне набавке, а не у вредности понуде изабраног понуђача, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 61. став 1, и у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице која има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;

- Конкурсном документацијом је као елемент критеријума одређено поседовање ISO стандарда, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације и увида у техничку документацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано да понуђач располаже једним запосленим лицем за безбедност и заштиту на раду са положеним стручним испитом, што није у логичкој вези са предметом набавке, а што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 75. став 2. истог закона;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, поред производних капацитета асфалтне базе, захтевана и одређена количина произведеног асфалта у претходне три године, што је дискриминишући услов за понуђаче јер ограничава конкуренцију и није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом, као елемент критеријума за оцену понуда је одређен „понуђена цена“, а количине предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају понуду у делу цене, нису одређене, што није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке;
- Конкурсна документација није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што нису одређене оквирне количине нити су дати елементи на основу којих би те количине биле одредиве да би на основу тога понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са чланом 61. став 1. а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

(4) Јавна набавка радова на рехабилитацији путева

Табела број 6: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак				
Број 05/2018. Позиција у Плану набавки: 1.3.7.				
Процењена вредност: 30.000.000 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању отвореног поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
7. фебруар 2018. године		Начелник Општинске управе		
Благовремено је достављена једна понуда.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а
14. март 2018. године	15. март 2018. године	Начелник Општинске управе	ДОО „Пут-инвест“ Сремска Каменица Подизвођач : „Србијааутопут“ доо Београд	624.471 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-1/2018-48				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ-а
30. март 2018. године	4. април 2018. године	Начелник Општинске управе		30.000.000 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Као и у претходно ревидираној набавци, а сагласно датим образложењима о примени позитивних прописа у том делу, у тексту који следи наводимо делове конкурсне документације у којима су уочене неправилности исте правне природе.

Конкурсном документацијом (стр. 8/68) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу техничког капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач располаже са асфалтном базом на име понуђача капацитета минимум 150 тона/час на удаљености максимално 70 километара од раскрснице Светозара Милетића – Краља Петра у Бачкој Паланци, која је у последње три календарске године (2015., 2016. и 2017.) произвела минимално по 15.000 тона асфалта годишње (за сваку годину појединачно).

У погледу додатних услова за учешће у поступку јавне набавке у делу пословног капацитета (стр. 7/68), наручилац је између осталог захтевао да је понуђач изводио истоврсне радове који су предмет јавне набавке у вредности од најмање 60.000.000 динара без ПДВ-а у претходне три обрачунске године (2015., 2016. и 2017.).

Конкурсном документацијом (стр. 9/68) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано је да понуђач располаже једним лицем задуженим за безбедност и здравље на раду са положеним стручним испитом.

Конкурсном документацијом (стр. 11/68), се намеће као обавеза обилазак локације и увида у техничку документацију од стране заинтересованох понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се и на страни 67/68 Конкурсне документације.

Избор најповољније понуде се вршио применом критеријума економски најповољније понуде, при чему су елементи критеријума били „понуђена цена“ који је вреднован са максимално 95 пондера и „поседовање ISO стандарда“ (9001 и 14001) који је вреднован са максимално пет пондера.

Формула за вредновање елемента критеријума „понуђена цена“ дефинисана је на идентичан начин као и у претходно ревидираној јавној набавци.

Такође ни у овој јавној набавци нису дефинисане оквирне количине радова, па се појединачне позиције у оквиру спецификације радова, вреднују множењем понуђене јединичне цене са појединачним коефицијентима одређеним од стране наручиоца. Коефицијенти су одређени у распону од 0.05 до 4.5 јединица.

Увидом у конкурсну документацију, разматрајући сваку позицију радова и опис исте, нисмо могли успоставити логичку везу нити спознати параметре на основу којих су вредновани и одређивани коефицијенти за сваку од тих позиција.

Чланом 6. став 3. Уговора, уговорне стране су предвиделе да ће наплату уговорене казне Наручилац извршити, без претходног пристанка Извођача, умањењем рачуна.

Укупно извршени издаци по овом уговору у 2018. години износе 30.116.510 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- Уговор о јавној набавци је закључен и обавезе су преузете у висини процењене вредности јавне набавке, а не у вредности понуде изабраног понуђача, што није у складу

- са чланом 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 61. став 1, и у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице која има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
 - За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
 - Конкурсном документацијом је као елемент критеријума одређено поседовање ISO стандарда, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама;
 - Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације и увида у техничку документацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
 - Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано да понуђач располаже једним запосленим лицем за безбедност и заштиту на раду са положеним стручним испитом, што није у логичкој вези са предметом набавке, а што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 75. став 2. истог закона;
 - Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, поред производних капацитета асфалтне базе, захтевана и одређена количина произведеног асфалта у претходне три године, што је дискриминишући услов за понуђаче јер ограничава конкуренцију и није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
 - Конкурсном документацијом као елемент критеријума за оцену понуда је одређен „понуђена цена“, а количине предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају понуду у делу цене, нису одређене, што није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке;
 - Конкурсна документација није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што нису одређене оквирне количине нити су дати елементи на основу којих би те количине биле одредиве да би на основу тога понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са чланом 61. став 1. а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
 - Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

(5) Набавка услуга пољочуварске службе за подручје катастарских општина Општине Бачка Паланка

Табела број 7: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак	
Процењена вредност: 13.333.333 динара без ПДВ-а	
Број 12/2018. Позиција у Плану набавки: 1.2.3.	
Одлука о покретању отвореног поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку	
Датум:	Доносилац:
12. јун 2018. године	Заменик начелника Општинске управе

Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину

Благовремено су достављене две понуде.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а
17. јул 2018. године	17. јули 2018. године	Заменик начелника Општинске управе	„Систем ФПС обезбеђење“ доо Београд	11.990.000 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-1/2018-111				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ-а
13. август 2018. године	15. август 2018. године	Заменик начелника Општинске управе		11.990.000 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Конкурсном документацијом (стр. 8/40) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, између осталог захтевано је да понуђач поседује радио везу од чега минимум један репетитор и 12 ручних радио станица (ПР, МЛ), минимум 25 мобилних телефона, минимум три путничка возила за потребе пољоочуварске службе, минимум 25 двогледа и 25 фотоапарата.

Чланом 3. модела Уговора о јавној набавци, између осталог као обавеза Извршиоца наведено је „да извршиоце опреми свим средствима која им омогућавају ефикасан рад (униформе за рад на отвореном, идентификационе ознаке, дигитални фотоапарат, мобилни телефон, двоглед и превозно средство са ГПС уређајем за сателитско праћење возила)“.

Цитираним делом члана 3. модела Уговора, репетитор и ручне радио станице (ПР, МЛ) која су претходно наведена као додатни услов техничког капацитета, нису наведене као техничка средства која ће се користити у пружању услуга које су предмет јавне набавке.

Као критеријум за оцењивање понуда примењен је критеријум економски најповољнија понуда. Као елементи критеријума одређени су „понуђена цена“ вреднована са максимално 75 пондера и „полиса осигурања од одговорности из делатности“ вреднована са максимално 25 пондера.

Вредновање понуде кроз елемент критеријума „понуђена цена“ вршен је на начин да се понуда са најнижом ценом вреднује са максималним бројем пондера, а остале се вреднују применом формуле дате у конкурсној документацији тако што се најнижа цена понуђача подели са ценом из понуде која се вреднује и добијени количник се помножи са бројем пондера предвиђених за овај елемент критеријума.

Формула:

(најнижа понуђена цена : понуђена цена) x 75 пондера.

Наведена формула омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда у том делу и за тај елемент критеријума.

Конкурсном документацијом (стр. 18/40) је предвиђен и начин вредновања понуда применом елемента критеријума „полиса осигурања од одговорности из делатности“, тако што се износ полисе од 30.000.000 динара и више вреднује са максималних 25 пондера, а износ полисе од 20.000.000 до 29.999.999 динара вреднују се са десет пондера односно износ полисе до 19.999.999 динара вреднују се са четири пондера.

Тако утврђен начин не омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда у том делу и за тај елемент критеријума.

Имајући у виду примењени начин вредновања елемента критеријума „понуђена цена“, логично и исправно би било да се и овај елемент критеријума као квантитативан елемент вреднује на начин који омогућава пропорционално вредновање понуда у односу на понуђену вредност полисе.

У овом случају то би било остварено на начин да се понуда са највишом понуђеном вредности полисе вреднује са максималним бројем пондера (25 пондера), а остале би се вредновале применом формуле, тако што се 25 пондера подели са количником добијеним када се највиша понуђена вредност полисе подели са понуђеном вредности полисе из понуде која се вреднује.

Формула:

25 пондера x (највиша понуђена вредност полисе : понуђена вредност полисе).

Применом наведене формуле омогућило би се пропорционално вредновање понуда у том делу и за тај елемент критеријума.

Укупно извршени расходи по овом уговору у 2018. и 2019. години износе 14.078.364 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, између осталог је захтевано да понуђач поседује минимум један репетитор и 12 ручних радио станица (ПР, МЛ) иако чланом 3. модела Уговора исти нису наведени као техничка средства која ће се користити у пружању услуга које су предмет јавне набавке, што није у логичкој вези са предметом набавке и није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је утврђен и описан начин вредновања елемента критеријума „полиса осигурања од одговорности из делатности“, који не омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда, што га у том делу чини дискриминаторским и што није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама.

(б) Јавна набавка услуга комуналне делатности прикупљања, збрињавања и третирања анималног отпада на територији општине Бачка Паланка закључно са 31.12.2018. године.

Табела број 8: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак				
Број 1/2018. Позиција у Плану набавки: 1.2.9.				
Процењена вредност: 9.000.000 динара без ПДВ				
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
25. јануар 2018. године		Начелник Општинске управе		
Благовремено је достављена једна понуда.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ
27. фебруар 2018. године	27. фебруар 2018. године	Начелник Општинске управе	„ЕКО-ВЕТ ПЛУС“ доо Нови Сад	8.670.000 динара

Уговор о јавној набавци IV-404-1/2018-12			
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ
6. март 2018. године	16. март 2018. године	Начелник Општинске управе	8.670.000 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки. Извештај нису потписали сви чланови Комисије, односно није потписан од стране једног члана, као ни његовог заменика. Због те чињенице, не може се закључити, да ли су исти, били сагласни са текстом Извештаја, и предлогом за доделу уговора о извођењу радова, која је била његов саставни део. Ове околности чине Извештај непотпуним, односно не може се прихватити да је Извештај сачинила Комисија, већ само одређени број њених чланова.

Конкурсном документацијом (стр. 7/33), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, одређено је да понуђач у време подношења понуде има у радном односу или ангажованих ван радног односа (уговор о делу, уговор о привременим и повременим пословима...), најмање два радника, који раде на пословима који су у вези са предметом јавне набавке.

У вези са наведеним условом, конкурсном документацијом није одређена њихова квалификациона структура или неко друго прецизније одређење њихове стручне спреме, чиме би се наведени услов кадровског капацитета довео у логичку везу са предметом набавке.

Као доказ додатног услова за учешће у поступку јавне набавке у погледу захтеваног кадровског капацитета, наручилац је између осталог одредио и могућност достављања фотокопије уговора о делу.

Конкурсном документацијом (стр. 7/33), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, захтевано је да понуђач располаже са специјализованом пећи за спаљивање лешева и отпада животињског порекла, која је произведена од стране произвођача који испуњава захтеве стандарда ISO 9001.

Чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама је прописано да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. Додатним условима и у прилог томе доказима, наручилац захтева, а понуђачи треба да докажу своју квалификованост да пруже услугу, изврше радове или испоруче добра која су предмет набавке.

Приликом одређивања додатних услова у делу техничких капацитета наручилац исте опредељује полазећи од становишта која је то минимална техничка опремљеност (опрема, алати, машине и сл.) која је потенцијалном понуђачу неопходна како би био способан да изврши предмет набавке. Техничка опремљеност може бити детаљније разрађена кроз одређене техничке карактеристике захтеваних добара и испуњеност одговарајућих техничких стандарда, који су опредељујући у циљу квантитативног или квалитативног обима извршења предмета набавке.

Захтевани услов пословног капацитета (стандард ISO 9001) који се не односи на понуђача већ на произвођача специјализоване пећи за спаљивање лешева и отпада животињског порекла, се из наведених разлога не може довести у логичку везу са предметом набавке, јер предметна пећ није предмет набавке.

Конкурсном документацијом на страни 33/33 (Образац структура цене са упутством како да се попуни) дат је опис услуге која је предмет набавке, а која у суштини обухвата три услуге, и то: услугу уклањања, услугу транспорта и уништавање лешева и отпада животињског порекла. Спецификацију и начин обрачуна цене услуге је било могуће квантификовати у јединици мере (килограм и километар за услуге транспорта), на тај начин би понуђачима било омогућено да сачине прихватљиву понуду, која би представљала кумулативну цену за те три услуге. Цену би чинила укупна накнада по килограму тежине за услугу уклањања, уништења леша и отпада животињског порекла, као и урачунати трошкови транспорта до места на којем је стационирано постројење за уништавање наведеног отпада. У том случају би понуђачу плаћали накнаду за стварно извршене услуге.

Супротно наведеном, конкурсном документацијом од понуђача је захтевано да понуди цену на месечном нивоу (у паушалном износу) без обзира на обим услуга које ће тог месеца извршити, а да при томе за тај износ накнаде није дефинисан минималан и максималан обим услуге на месечном нивоу, да би на основу тих параметара понуђач могао да определи износ понуде.

Укупно извршени расходи по овом уговору у 2018. и 2019. години износе 10.236.194 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Одлука о додели уговора је донета на основу Извештаја о стручној оцени понуда који није сачињен у складу са одредбама Закона о јавним набавкама, што је није у складу са чланом 54. став 12. тачка 4. и чланом 105. став 1. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је предвиђена могућност да се додатни услов кадровског капацитета доказује између осталог и уговорима о делу, што није у логичкој вези са предметом набавке и додатним условом за учешће у поступку јавне набавке, јер се исти, по одредбама Закона о раду може закључити ради обављања послова који су ван делатности послодавца, што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 199. став 1. Закона о раду;
- Конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, захтевано је да понуђач у време подношења понуде има најмање два радника који раде на пословима који су у вези са предметом јавне набавке, али није наведена њихова квалификациона структура или неко друго прецизније одређење њихове стручне спреме, чиме би се наведени услов кадровског капацитета довео у логичку везу са предметом набавке, што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је за произвођача добра које је предмет додатног услова за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, одређен додатни услов пословног капацитета да испуњава захтеве стандарда ISO 9001, што није у логичкој вези са предметом набавке и није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсна документација није припремљена тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што је предвиђена накнада у паушалном (фиксном) износу на месечном нивоу, а да при томе за тај износ накнаде нису

дефинисани минималан и максималан обим услуге на месечном нивоу, да би на основу тога понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са чланом 61. став 1. а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;

- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, што није у складу са чланом 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

(7) Набавка ветеринарских услуга збрињавања паса луталица ухваћених на територији општине Бачка Паланка

Табела број 9: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности				
Број 02/2018. Позиција у Плану набавки: 1.2.9.				
Процењена вредност: 1.666.666 динара без ПДВ				
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:			Доносилац:	
7. фебруар 2018. године			Начелник Општинске управе	
Благовремено је достављена једна понуда.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ
20. фебруар 2018. године	20. фебруар 2018. године	Начелник Општинске управе	Ветеринарска амбуланта "Ва – ва" Вет Бачка Паланка	9.200 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-2/2018-18				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	
27. фебруар 2018. године	28. фебруар 2018. године	Начелник Општинске управе	1.666.666 динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Конкурсном документацијом (стр. 5/30) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, захтевано је да понуђач има најмање једног доктора ветеринарске медицине-специјалисту у сталном радном односу и најмање једног доктора ветеринарске медицине.

Тако одређени услов кадровског капацитета је дискриминишући, јер онемогућава учешће оних понуђача који имају радно ангажована лица захтеване стручности, али ангажоване по другом основу (радни однос на одређено време) или ван радног односа (привремени и повремени послови и сл...), а не искључиво у радном односу.

Чланом 10. став 2. Закона јавним набавкама између осталог прописано је да наручилац не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских услова.

Исто тако чланом 12. став 2. истог закона, између осталог је прописано да наручилац не може да одређује услове који би значили територијалну дискриминацију међу понуђачима.

Супротно наведеним прописима, конкурсном документацијом (стр. 5/30) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу пословног капацитета, захтевано је да понуђач треба да буде из општине Бачка Паланка због близине прихватилишта за

напуштене псе у Новој Гајдобри у смислу брже доступности ветеринарских услуга.

Тако одређени услов пословног капацитета је територијално дискриминишући јер онемогућава учешће оних понуђача који располажу кадровским и техничким капацитетима за извршење предмета јавне набавке, али имају седиште ван територије општине Бачка Паланка.

Критеријуми за оцењивање понуде је „најнижа понуђена цена“. Ветеринарске услуге које су предмет јавне набавке специфициране су конкурсном документацијом (стр. 30/30). У оквиру ветеринарских услуга специфицирано је девет појединачних услуга без исказаних оквирних односно планираних количина.

С обзиром да планиране количине услуга нису исказане, из тих разлога нису ни елементи на основу којих се утврђује укупно понуђена цена односно вредност понуде, већ је вредност понуде утврђивана простим сабирањем јединичних цена за девет појединачних услуга.

У ситуацији када се предмет јавне набавке састоји од више ставки (позиција у спецификацији), а количина није одређена, у том случају „понуђена цена“ не може бити меродаван критеријум или елемент критеријума на основу којег би се вршила оцена понуда.

У прилог наведеној констатацији говоре чињенице да је у тим ситуацијама у поступку извршења уговора, укупна цена променљива јер је условљена и у директној пропорцији са количинама у овом случају пружених услуга.

Из тих разлога и под тим условима када оквирне количине нису одређене или одредиве, примена „понуђене цене“ као критеријума или елемент критеријума за оцену понуда, није у логичкој вези са предметом набавке, јер понуде нису упоредиве и немогуће је утврдити њену стварну вредност у односу на процењену вредност набавке.

Ако јавну набавку није могуће унапред планирати са становишта обима, количина и времена, а предмет те набавке су повремене услуге или потрошна добра, односно повремене поправке или радови на редовном одржавању, које се пружају, испоручују или изводе према стандардним, уобичајеним спецификацијама, а не према специфичним захтевима наручиоца, наручилац може да се определи да јавну набавку добара, услуга или радова, изврши кроз неку другу врсту поступка у складу са Законом о јавним набавкама.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу представљених докумената, утврђено је следеће:

- Уговор о јавној набавци је закључен и обавезе су преузете у висини процењене вредности јавне набавке, а не у вредности понуде изабраног понуђача, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 61. став 1, и у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов кадровског капацитета одређено да понуђач мора да има у сталном радном односу запослена лица одређених квалификација, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер тај услов дискриминише понуђаче који имају радно ангажована лица ван радног односа у складу са законом, што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је, као додатни услов пословног капацитета захтевано да понуђач треба да буде из општине Бачка Паланка, што је дискриминишуће према

понуђачима који располажу кадровским и техничким капацитетима за извршење предмета јавне набавке, али имају седиште ван територије општине Бачка Паланка, што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чл. 10. и 12. истог закона;

- Конкурсна документација није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што нису одређене оквирне количине нити су дати елементи на основу којих би те количине биле одредиве да би на основу тога понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са чланом 61. став 1. а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом као критеријум за оцену понуда је одређен „понуђена цена“, а количине предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају понуду у делу цене, нису одређене, што није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке.

У поступку извршења уговора сагледали смо одређене околности и утврдили чињенице, које описујемо у тексту који следи:

Уговор о јавној набавци ветеринарских услуга збрињавања паса луталица ухваћених на територији општине Бачка Паланка број IV-404-2/2018-1 (даље: Уговор) закључен је 27.02.2018. године са Ветеринарском амбулантом „Ва – ва“ Вет из Бачке Паланке. Уговорено је да ће Општина плаћање за извршене услуге вршити на основу испостављене фактуре и месечног извештаја о ветеринарским услугама, према врсти услуга из спецификације потребних услуга (члан 4. став 2. Уговора). У 2018. години по овом уговору извршени су расходи у износу од 1.999.120 динара. За извршене услуге, закључно са 20.06.2018. године, добављач је испоставио три рачуна без достављања месечних извештаја о извршеним ветеринарским услугама.

У поступку ревизије утврдили смо да је плаћање за расходе за ветеринарске услуге извршено на основу рачуна/отпремница, без достављања месечних извештаја о извршеним ветеринарским услугама за претходни месец, који представљају писани документ о насталој пословној промени, што није у складу са чланом 16. Уредбе о буџетском рачуноводству, а у вези са чланом 4. став 2. Уговора.

Препоручујемо одговорним лицима Општине Бачка Паланка да прате извршење уговора и да сагласно томе расходе извршавају на основу писаних докумената који потврђују настанак пословне промене.

(8) Набавка услуга обезбеђења објекта „Меркур“ у Бачкој Паланци

Табела број 10: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности				
Број 08/2018. Позиција у Плану набавки: 1.2.12.				
Процењена вредност: 1.523.700 динара без ПДВ				
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:			Доносилац:	
4. април 2018. године			Начелник Општинске управе	
Благовремено су достављене две понуде.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ
12. април 2018. године	13. април 2018. године	Начелник Општинске управе	„Dobergard“ доо Београд	1.500.000 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-2/2018-72				

Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину

Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ
24. април 2018. године	25. април 2018. године	Начелник Општинске управе	1.500.000 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Чланом 64. став 4. Закона о јавним набавкама је прописано да „Наручилац не може одређивати процењену вредност јавне набавке, нити може делити истоврсну јавну набавку на више набавки с намером избегавања примене овог закона или правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке. Истоврсна јавна набавка је набавка која има исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне.“

У поступку ревизији, на основу презентованих докумената, а у смислу цитиране одредбе Закона, утврдили смо да је предметна јавна набавка услуга обезбеђења објекта „Меркур“ у Бачкој Паланци спроведена као јавна набавка мале вредности, истоврсна ревидираној јавној набавци услуга пољочуварске службе за подручје катастарских општина Општине Бачка Паланка, спроведене као отворени поступак јавне набавке, јер имају исту намену и исти понуђачи, у односу на природу делатности коју обављају, могу да је испуне.

У прилог наведеном ставу говори и чињеница да су конкурсним документацијама у обе јавне набавке захтевани идентични обавезни услови за учешће у поступку јавне набавке из члана 75. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама као и докази којима се доказују (важећа дозвола надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке). У вези са наведеним, наручилац је као обавезан услов за учешће у јавној набавци захтевао важеће фотокопије лиценце за вршење послова физичко-техничке заштите лица и имовине и одржавање реда на спортским приредбама, јавним скуповима и другим местима окупљања грађана.

Предметне услуге обезбеђења означене су под бројем 79710000 у општем речнику набавке, а и сам наручилац је као такве означио у документацији.

Конкурсном документацијом (стр. 16/36) је предвиђен и начин вредновања понуда применом елемента критеријума „полиса осигурања од одговорности из делатности“, тако што се износ полисе од 20.000.000 динара и више вреднује са максималних 25 пондера, а износ полисе од 10.000.000 до 19.999.999 динара вреднују се са 17 пондера, односно износ полисе до 9.999.999 динара вреднује се са осам пондера.

Тако утврђен начин не омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда у том делу и за тај елемент критеријума, а сагласно образложењу наведеном у једној од претходно ревидираних набавки у којима је уочена неправилност исте правне природе¹⁷.

Конкурсном документацијом (стр. 8/36) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу пословног капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач располаже сертификатом којим се потврђује систем менаџмента квалитетом усаглашен са захтевима стандарда SRPS ISO 9001:2008 област физичко - техничког обезбеђења, - сертификат којим се потврђује систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду усаглашен са захтевима стандарда SRPS OHSAS 18001:2008 област физичко-

¹⁷ Набавка услуга пољочуварске службе за подручје катастарских општина Општине Бачка Паланка. ЈН бр. 12/2018. Позиција у Плану набавки: 1.2.3

техничког обезбеђења.

Моделом Уговора у члану 6. наведено је да се исти закључује на одређено време, закључно са 31.12.2018 године, са ступањем на снагу даном његовог закључења. На начин на који је формулисана предметна одредба, време ступања на снагу није датумски одређено из чега произилази да и укупно време трајања уговора није јасно и недвосмислено одређено (бројем месеци). Период трајања Уговора је у овом случају условљен околностима када ће Уговор бити потписан или у случају евентуалног подношења захтева за заштиту права када би се потписивање тог уговора пролонгирало за одређени период.

Не уважавајући наведене објективне околности, Обрасцем структуре цене са упутством како да се попуни (стр. 36/36) је захтевано да се понуди укупна цена до 31.12.2018. године, не наводећи на колики месечни период се иста односи, тако да није ни могуће утврдити колика је цена предметне услуге на месечном и из тога пропорционално на дневном нивоу, све у циљу прецизног обрачуна у времену реализације Уговора.

Начин на који је конкурсна документација у том делу формулисана, потенцијални понуђачи нису имали на располагању адекватне податке на основу којих би могли да припреме прихватљиву понуду јер им није био доступан податак на који месечни период се услуге уговарају.

Конкурсна документација је морала да садржи и захтев да се понуђена цена исказе и на месечном нивоу, са напоменом да ће се у случају да обрачунски период буде краћи од месец дана, цене услуга за тај период обрачунати сразмерно броју дана за који су услуге извршене.

Укупно извршени расходи по овом уговору у 2018. и 2019. години износе 1.816.531 динар.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Уговор о јавној набавци је закључен и обавезе су преузете након спроведеног поступка јавне набавке мале вредности, иако је укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу већа од 5.000 хиљада динара, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 39. став 1. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је утврђен и описан начин вредновања елемента критеријума „полиса осигурања од одговорности из делатности“, који не омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда, што га у том делу чини дискриминаторским и није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да располаже одређеним сертификатима менаџмента квалитета (ISO и OHSAS), што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсна документација није припремљена тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што се уговара накнада у укупном износу за временски период који није на јасан и недвосмислен начин одређен предметном документацијом, што није у складу са чланом 61. став 1, а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама.

(9) Набавка услуга орезивања стабала на територији општине Бачка Паланка

Табела број 11: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности				
Број 03/2018. Позиција у Плану набавки: 1.2.11.				
Процењена вредност: 2.500.000 динара без ПДВ				
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:			Доносилац:	
22. фебруар 2018. године			Начелник Општинске управе	
Благовремено су достављене три понуде.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ
7. март 2018. године	9. март 2018. године	Начелник Општинске управе	Група понуђач Носилац посла: "Оржавање и услуге" доо Нови Сад, Члан групе: "Чегар електро" доо Бачка Паланка	7.400 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-2/2018-27				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	
19. март 2018. године	21. март 2018. године	Начелник Општинске управе	2.500.000 динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Критеријум за оцењивање понуде је „најнижа понуђена цена“. Услуге орезивања стабала на територији општине Бачка Паланка које су предмет јавне набавке специфициране су конкурсном документацијом (стр. 34/34). У оквиру предметне услуге специфицирано пет појединачних услуга без исказаних оквирних, односно планираних количина.

С обзиром да планиране количине услуга нису исказане, из тих разлога нису ни елемент на основу којих се утврђује укупно понуђена цена односно вредност понуде, већ је вредност понуде утврђивана простим сабирањем јединичних цена за пет појединачних услуга.

У ситуацији када се предмет јавне набавке састоји од више ставки (позиција у спецификацији), а количина није одређена, у том случају „понуђена цена“ не може бити меродаван критеријум или елемент критеријума на основу којег би се вршила оцена понуда.

У прилог наведеној констатацији говоре чињенице да је у тим ситуацијама у поступку извршења уговора, укупна цена променљива јер је условљена и у директној пропорцији са количинама у овом случају пружених услуга.

Из тих разлога и под тим условима када оквирне количине нису одређене или одредиве, примена „понуђене цене“ као критеријума или елемент критеријума за оцену понуда, није у логичкој вези са предметом набавке, јер понуде нису упоредиве и немогуће је утврдити њену стварну вредност у односу на процењену вредност набавке.

Ако јавну набавку није могуће унапред планирати са становишта обима, количина и времена, а предмет те набавке су повремене услуге или потрошна добра, односно повремене поправке или радови на редовном одржавању, које се пружају, испоручују или

изводе према стандардним, уобичајеним спецификацијама, а не према специфичним захтевима наручиоца, наручилац може да се определи да јавну набавку добара, услуга или радова, изврши кроз неку другу врсту поступка у складу са Законом о јавним набавкама.

У прилог наведеном ставу односно закључку говоре и чињенице на основу којих смо дошли увидом у документацију везану за реализацију услуга у 2018. години које су биле предмет набавке.

Предметна набавка обухвата пет појединачних услуга, и то: корективно и радикално орезивање стабала висине од 4-11 метара, стабала висине од 12-25 метара и стабала висине преко 25 метара, затим, санитарно орезивање стабала висине 4-20 метара и стабала висине преко 20 метара. На основу података о квантитативном извршењу услуга достављених од стране наручиоца, у наредној табели ћемо приказати упоредни ценовни приказ понуда изабране групе понуђача и првог наредног понуђача.

Табела број 12: Упоредна анализа

Назив услуге	Јединичне цене из заједничке понуде изабране групе понуђача. Носилац посла "Одржавање и услуге" Нови Сад, члан групе "Чегар електро" доо Бачка Паланка (цена у динарима без ПДВ-а)	Јединична цена из понуде следеће рангираног понуђача "Циклонизација" ад Нови Сад (цена у динарима без ПДВ-а)	Обим извршене услуге у току 2018. године (број стабала)	Укупно плаћен износ (без ПДВ-а) по понуди изабране групе понуђача "Одржавање и услуге" Нови Сад, члан групе "Чегар електро" доо Бачка Паланка (у динарима)	Пројектована укупна вредност извршене услуге у 2018. години (без ПДВ-а) по јединичним ценама следеће рангираног понуђача "Циклонизација" ад Нови Сад (у динарима)
КОРЕКТИВНО И РАДИКАЛНО ОРЕЗИВАЊЕ СТАБАЛА					
Стабло висине 4-11 m	700	3.000	0	0	0
Стабло висине од 12 -25m	5.000	4.000	500	2.500.000	2.000.000
Стабло висине преко 25m	700	6.000	0	0	0
САНИТАРНО ОРЕЗИВАЊЕ СТАБАЛА					
Стабло висине 4-20 m	700	400	0	0	0
Стабло висине преко 20 m	300	500	0	0	0
Укупно без ПДВ-а	7.400	13.900			
ПДВ	1.480	2.780			
Укупно са ПДВ-ом	8.880	16.680			

Напомињемо да у Табелу нисмо уносили јединичне цене из понуде трећег понуђача, јер знатније превазилазе понуђене цене из понуда наведених понуђача, па смо је из тих разлога оценили као неконкурентну у том делу.

Из презентованих података се види директна последица не исказивања планираних количина у конкурсној документацији, на начин да је изабрана понуда која је за понуђача и последично за употребу јавних средстава у те сврхе била неповољнија.

Уговор о јавној набавци је закључен у другој половини марта месеца 2018. године, а предметне услуге су извршаване већ у мају и јуну месецу исте године. Наведених месеци, стручне службе Општине Бачка Паланка су писаним захтевима исказале потребу орезивања стабала, навођењем тачних локација и њиховим бројем. Увидом у расположиву документацију констатовали смо да је у поступку извршења Уговора пружана само једна у

односу на укупно пет уговорених услуга.

Мишљења смо да не постоје објективни разлози који су спречавали да се те количине искажу у конкурсној документацији, што би потенцијалним понуђачима омогућило сачињавање објективних понуда и каснију оцену истих. Нема објективних разлога која оправдавају таква поступања наручиоца јер су количине и обим услуге могле бити исказане и планиране пре покретања поступка јавне набавке. Имајући у виду да се ради о вишегодишњим стаблима, потреба за њиховим орезивањем је могла бити утврђена претходним обиласком и анализом њиховог стања, што је и касније учињено од стране стручних служби Општине, али то је вршено након спроведеног поступка јавне набавке.

Желимо да укажемо на нека запажања без изношења неких посебних анализа у том смислу, која се огледају у чињеници да је предметна услуга специфицирана у пет појединачних и сродних услуга, а да у изабраној понуди постоји знатна разлика у понуђеној цени за једну услугу (која је једина и извршавана) у односу на друге услуге из спецификације, где по нашем мишљењу не постоје објективни разлози за то поређење је са односом тих цена у понудама других понуђача.

Поменута услуга је услуга корективног и радикалног орезивања стабала висине од 12 - 25 метара где је понуђена цена од 5.000 динара, док је за орезивања стабла преко те висине (преко 25 метара) понуђена цена од 700 динара. Разматрајући понуду "Циклонизација" ад Нови Сад у том делу, констатовали смо да је однос јединичних цена пропорционалнији (4.000 динара у односу на 6.000 динара).

Анализирајући извршење услуга од стране изабране групе понуђача, уочава се да је од свих уговорених услуга (пет услуга) извршавана само једна и то она која се по цени издваја као најскупља (орезивање стабала висине од 12 -25 метара), а која је за седам пута скупља од услуге орезивања стабала преко 25 метара, која је по нашем мишљењу са аспекта извршења технички захтевнија.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- Уговор о јавној набавци је закључен и обавезе су преузете у висини процењене вредности јавне набавке, а не у вредности понуде изабраног понуђача, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 61. став 1, и у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсна документација није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што нису одређене оквирне количине нити су дати елементи на основу којих би те количине биле одредиве да би на основу тога понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са чланом 61. став 1, а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом као критеријум за оцену понуда је одређен „понуђена цена“, а количине предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају понуду у делу цене, нису одређене, што није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке.

У поступку извршења уговора сагледали смо одређене околности и утврдили чињенице,

које описујемо у тексту који следи:

У 2018. години по овом уговору су извршени расходи у износу од 3.000.000 динара.

Анализом достављене документације (ЈН број 3/2018) утврдили смо да је у 2018. години на територији Општине, посечено и потпуно уклоњено 169 различитих врста стабала.

Посечена стабла по подацима из достављене документације су била висине од 12 од 25 метара, што представља значајну дрвну масу која је након сече могла бити искоришћена у друге сврхе, а у крајњем случају и као огревно дрво.

Из тих разлога је од стране председника Општине као одговорног лица прибављено писано изјашњење на наведене околности (бр. I-016-3/2020-423 од 16.09.2020. године), где се исти изјаснио да је предметна маса одвожена на општинску депонију.

Разматрајући наводе из предметног изјашњења, а имајући у виду количине посечених стабала, закључујемо да иста представљају добра значајне материјалне вредности којима након сече није управљано на економичан и сврсисходан начин.

Изнети закључак заснивамо на чињеници да добијена дрвна маса након селекције и одстрањивања отпадног грађа, није даље експлоатисана односно искоришћена на одговарајући начин (додела социјално угроженим категоријама становништва у складу са законом или продаја дрвне масе), а чија је вишеструка намена морала бити позната одговорним, односно стручним лицима Општине из те области.

Добављач је за пружене услуге испоставио четири рачуна, закључно са 23.07.2018. године.

У 2018. години Одељење за привреду је на основу Записника Комисије за давање сагласности за уклањање стабала, дрвећа и дрвореда општине Бачка Паланка издавало пружаоцима услуга („Одржавање и услуге“ д.о.о. Нови Сад и д.о.о. „Чегар електро“ Бачка Паланка), Налоге за корективно орезивање стабала са навођењем локације, али без навођења висине стабала. Висина стабала није навођена ни у Записницима поменуте Комисије. У већини случајева (спорадично је висина навођена у грађевинским дневницима и листовима грађевинске књиге), први пут се податак о висини уклоњених односно орезаних стабала наводи у рачунима испостављеним од стране пружаоца услуге, односно у време када је услуга већ извршена и дрвна маса уклоњена са лица места, па висину посечених стабала није било могуће ни накнадно утврдити.

Листови грађевинског дневника и листови грађевинске књиге, који су од стране пружаоца услуга достављани Општини, а у којима је од стране истог евидентиран обим и врста услуга које су пружане, нису потписани односно оверени на назначено место надзорног органа.

На питање постављено од стране ревизора, ко је утврђивао висину стабала, ко је и на који начин пратио и контролисао извршење услуга односно поступање по издатом Налогу, достављено нам је писано изјашњење (бр. IV-03-355-4-130/2020 од 12.8.2020. године) председника претходно наведене Комисије, у којем је између осталог наведено следеће:

- „Процену висине стабала предвиђених за сечење и орезивање врши Комисија за давање сагласности за уклањање стабала, дрвећа и дрвореда општине Бачка Паланка“.
- „Надзор над извршењем налога за сечење и орезивање стабала, дрвећа и дрвореда врши председник Комисије за давање сагласности за уклањање стабала, дрвећа и дрвореда општине Бачка Паланка“.
- „Потврда извршења налога за сечење и орезивање стабала, дрвећа и дрвореда је вршена усмено“.

О наведеним активностима Комисије, у поступку ревизије нам није презентована писана документација која потврђује да је иста и поступала сагласно изнетим наводима, односно нема писаних аката као доказа о утврђеној висини стабала за сечење и орезивање, нема писаних аката као доказа да је председник Комисије вршио надзор над извршењем услуге.

Из наведених разлога, а на основу презентоване документације у поступку ревизије

нисмо са сигурношћу могли потврдити квантитативан и квалитативан обим извршења предметне услуге.

Потпуном сечом и уклањањем 169 различитих врста стабала висине од 12 до 25 метара добијена је и значајна дрвна маса коју чине дебла (трупци) од стабала, која као таква нису могла представљати комунални или други отпад (изузев отпадног грађа из крошњи стабала) да би из тих разлога била одбачена на Општинску депонију у Бачкој Паланци, а што је учињено односно тако су се одговорна лица Општине у том делу писано изјаснила (бр. I-016-3/2020-423 од 16.09.2020. године).

У поступку ревизије се нисмо уверили односно није нам презентована документација на основу које би се могао извести закључак који је то правни или други основ да се наведена дебла (трупци) од стабала у наведеном обиму одбаце односно одложе на депонију, а не да се искористе у друге сврхе или уступе трећим лицима уз тржишну накнаду, с обзиром да имају значајну материјалну вредност.

(10) Набавка услуге третирања комараца – сузбијање комараца на територији општине Бачка Паланка

Табела број 13: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности				
Број 11/2018. Позиција у Плану набавки: 1.2.4.				
Процењена вредност: 5.000.000 динара без ПДВ				
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:			Доносилац:	
12. април 2018. године			Начелник општинске управе	
Благовремено су достављене две понуде.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ
3. мај 2018. године	3. мај 2018. године	Заменик начелника општинске управе	Група понуђача: Носилац посла: Циклонизација“ ад Нови Сад Чланови групе понуђача: Завод за ДДД „Екосан“ Београд-Земун и Завод за ДДД „Висан“ Земун	1.729.400 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-2/2018-99.				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ	
11. мај 2018. године	15. мај 2018. године	Заменик начелник општинске управе	1.729.400 динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Конкурсном документацијом (стр. 7/37) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу пословног капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач поседује сертификате, и то: ISO 9001, ISO 14001 и OHSAS 18001.

Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и ограничавају конкуренцију. Како смо већ претходно образлагали, наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и

успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

У 2018. години по овом уговору извршени су расходи у износу од 2.075.136 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима, што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама.

(11) Јавна набавка радова - изградња спортске хале у Деспотову

Табела број 14: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак				
Број 09/2019. Позиција у Плану набавки: 1.3.20.				
Процењена вредност: 96.650.181 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању отвореног поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
7. јун 2019. године		Начелник Општинске управе		
Благовремено је достављена једна понуда.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Заједничка понуда групе понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а
22. јул 2019. године	23. јул 2019. године	Начелник Општинске управе	Група понуђача: Носилац посла: „Milinković Company“ доо Београд Члан групе: „Архиком“ доо Нови Сад	96.590.135 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-1/2019-83				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ-а
6. август 2019. године	8. август 2019. године	Начелник Општинске управе		96.590.135 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки. Извештај нису потписали сви чланови Комисије, односно није потписан од стране једног члана, као ни његовог заменика. Због те чињенице,

не може се закључити, да ли су исти, били сагласни са текстом Извештаја, и предлогом за доделу уговора о извођењу радова, која је била његов саставни део. Ове околности чине Извештај непотпуним, односно не може се прихватити да је Извештај сачинила Комисија, већ само одређени број њених чланова.

На страни 4/63 Конкурсне документације, се намеће као обавеза обилазак локације и увида у техничку документацију од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 25/63 Конкурсне документације.

Увидом у Прилог конкурсне документације у делу спецификације радова на сигналној инсталацији утврдили смо да је предмет радова између осталих и набавка, испорука и монтажа система за аутоматску дојаву од пожара и испитивање инсталација и пуштање у рад.

Чланом 18. Правилника о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара¹⁸ прописано је да овлашћење за обављање послова извођења посебних система и мера заштите од пожара може добити привредно друштво, односно друго правно лице које испуњава законом прописане услове за добијање тог овлашћења и које испуњава одговарајуће кадровске и техничке услове прописане истим чланом. Предметно овлашћење издаје надлежно Министарство унутрашњих послова Републике Србије.

Правилником о посебним условима које морају испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система¹⁹, између осталог прописани су посебни услови које морају испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја противпожарних система.

Чланом 30. предметног Правилника прописана су „ограничења у контролисању“ на начин да прво контролисање инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара не могу обављати правна лица која су произвела или реконструисала, увезла, пројектовала, уградила или надзирала изградњу или реконструкцију инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара или њених елемената, као ни правна лица која су власници односно корисници инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара.

С обзиром на чињеницу да наведеним прописима предвиђена дозвола (овлашћење и акредитација) за обављање делатности која је део предмета јавне набавке (пројектовања посебних система и мера заштите од пожара, извођења посебних система и мера заштите од пожара и прво функционално испитивање), наручилац је сагласно члану 2. став 1. тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова²⁰, а у вези са чланом 75. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама, био дужан да као обавезне услове за учешће у поступку јавне набавке, то наведе у конкурсној документацији и да сагласно члану 77. став 1. тачка 5. истог Закона, захтева доказ о томе.

Како смо претходно и навели, набавка, испорука и монтажа система за аутоматску дојаву од пожара и испитивање инсталација и пуштање у рад је део предмета јавне набавке и специфициран је у Прилогу конкурсне документације у делу спецификације радова на сигналној инсталацији.

Сагласно члану 80. став 1. Закона о јавним набавкама, делимично извршење јавне набавке које не може бити веће од 50 %, понуђач може поверити подизвођачу. Ако понуђач

¹⁸ „Службени гласник РС”, бр. 21/12 и 87/13

¹⁹ „Службени гласник РС”, бр. 52/15 и 59/16

²⁰ Службени гласник РС”, бр. 86/15 и 41/19

у понуди наведе да ће делимично извршење набавке поверити подизвођачу, дужан је да наведе назив подизвођача, а уколико уговор између наручиоца и понуђача буде закључен, тај подизвођач ће бити наведен у уговору²¹

Понуђач је дужан да за подизвођаче достави доказе о испуњености обавезних услова из члана 75. став 1. тачка 1) до 4) овог закона, а доказ о испуњености услова из члана 75. став 1. тачка 5) овог закона за део набавке који ће извршити преко подизвођача²².

Чланом 80. став 12. Закона, прописано је да добављач не може ангажовати као подизвођача лице које није навео у понуди, у супротном наручилац ће реализовати средство обезбеђења и раскинути уговор, осим ако би раскидом уговора наручилац претрпео знатну штету.

Увидом у документацију достављену од стране наручиоца (Уговор о ангажовању лица за извођење радова и надзор од 20.11.2019. године) констатовали смо да је члан групе „Архиком“ доо Нови Сад, за послове у вези са системима дојаве пожара који је део предмета набавке, ангажовао као подизвођача ПП „Инжењеринг Стојановић“ доо Београд, иако по том основу није наведен у понуди.

Уговорне стране су чланом 13. Уговора, предвиделе наплату уговорне казне умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији, што суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дуговања и потраживања-компензација²³).

У 2019. години по овом уговору извршени су издаци у износу од 58.111.697 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Одлука о додели уговора је донета на основу Извештаја о стручној оцени понуда који није сачињен у складу са одредбама Закона о јавним набавкама²⁴, што није у складу са чланом 54. став 12. тачка 4. и чланом 105. став 1. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсно документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације и увида у техничку документацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Наручилац у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевао овлашћење за обављање послова извођења посебних система и мера заштите од пожара као и акредитацију за послове контролисања инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара, што није у складу са чланом 2. став 1. тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова²⁵, чланом 77. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 75. став 1. тачка 5. истог Закона и чланом 18. Правилника о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара и чланом 6. Правилника о посебним условима које морају

²¹ Члан 80. став 3. Закона о јавним набавкама

²² Члан 80. став 6. Закона о јавним набавкама

²³ Члан 336. Закона о облигационим односима

²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 124/12 и 14/15

²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 86/15 и 41/19

- испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система;
- Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, што није у складу са чланом 80. став 12. Закона о јавним набавкама;
 - Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац из тих разлога није реализовао расположиво средство обезбеђења, што није у складу са чланом 80. став 12. Закона о јавним набавкама;
 - Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац о томе није обавестио организацију надлежну за заштиту конкуренције, што није у складу са чланом 80. став 13. Закона о јавним набавкама;
 - Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

(12) Јавна набавка радова – изградња фекалне канализације са фекалним црпним станицама у насељу Обровцу

Табела број 15: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак				
Број 10/2019. Позиција у Плану набавки: 1.3.19.				
Процењена вредност: 62.007.908 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању отвореног поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
3. јун 2019. године		Начелник Општинске управе		
Благовремено су достављене две понуде.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Заједничка понуда групе понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а
22. јул 2019. године	23. јул 2019. године	Начелник Општинске управе	Група понуђача: Носилац посла: „Градитељ НС“ доо Нови Сад Члан групе: „Гат“ доо Нови Сад	57.677.338 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-1/2019-92				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ-а
6. август 2019. године	6. август 2019. године	Начелник Општинске управе		57.677.338 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Извештај нису потписали сви чланови Комисије, односно није потписан од стране једног члана, као ни његовог заменика. Због те чињенице, не може се закључити, да ли су исти, били сагласни са текстом Извештаја, и предлогом за доделу уговора о извођењу радова, која је била његов саставни део. Ове околности чине Извештај непотпуним, односно

не може се прихватити да је Извештај сачинила Комисија, већ само одређени број њених чланова.

На страни 5/63 Конкурсне документације се намеће као обавеза обилазак локације и увида у техничку документацију од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 25/63 Конкурсне документације.

Уговорне стране су чланом 13. Уговора, предвиделе наплату уговорне казне умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији, што суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дуговања и потраживања-компензација²⁶).

У 2019. години по овом уговору извршени су издаци у износу од 43.249.949 динара, од тога 57.565 динара плаћено је добављачу на име ПДВ-а. На име аванса уплаћено је 28.838.669 динара и на основу три привремене ситуације 14.411.280 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Одлука о додели уговора је донета на основу Извештаја о стручној оцени понуда који није сачињен у складу са одредбама Закона о јавним набавкама²⁷, што није у складу са чланом 54. став 12. тачка 4. и чланом 105. став 1. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације и увида у техничку документацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

(13) Јавна набавка радова на одржавању тротоара-партерно одржавање

Табела број 16: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак				
Број 07/2019. Позиција у Плану набавки: 1.3.8.				
Процењена вредност: 13.333.333 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању отвореног поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
14. фебруар 2019. године		Начелник Општинске управе		
Благовремено је достављена једна понуда.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а
20. март 2019. године	21. март 2019. године	Начелник Општинске управе	„Пут-Инвест“ доо Нови Сад Подизвођач: „Србијааутопут“ доо Београд	866.277 динара

²⁶ Члан 336. Закона о облигационим односима

²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 124/12 и 14/15

Уговор о јавној набавци IV-404-1/2019-64			
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а
2. април 2019. године	11. април 2019. године	Начелник Општинске управе	13.333.333 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Конкурсном документацијом (стр. 9/78) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу техничког капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач располаже са асфалтном базом на име понуђача капацитета минимум 150 тона/час на удаљености максимално 70 километара од раскрснице Светозара Милетића – Краља Петра у Бачкој Паланци, која је у последње три календарске године (2016., 2017. и 2018.) произвела минимално по 15.000 тона асфалта годишње (за сваку годину појединачно).

У погледу додатних услова за учешће у поступку јавне набавке у делу пословног капацитета (стр. 9/78), наручилац је између осталог захтевао да је понуђач изводио истоврсне радове који су предмет јавне набавке у вредности од најмање 13.000.000 динара без ПДВ-а у претходне три обрачунске године (2016., 2017. и 2018.)

Чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама је прописано да наручилац одређује услове за учешће у поступку, тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. Додатним условима и у прилог томе доказима, наручилац захтева, а понуђачи треба да докажу своју квалификованост да пруже услугу, изврши радове или испоручи добра која су предмет набавке.

У предметном случају, додатни услов техничког капацитета у делу захтева да је асфалтна база произвела минимално по 15.000 тона асфалта годишње (за сваку годину појединачно), а разматрајући га кумулативно са друга два поменута услова (њен производни капацитет и пословну референцу понуђача) представља дискриминаторски услов који ограничава конкуренцију и то из следећег разлога:

Тако постављен услов онемогућава учешће понуђача који има задовољавајући пословни капацитет остварен у захтеваном временском периоду и располаже асфалтном базом траженог производног капацитета која може одговорити захтеву понуђача, али са том базом располаже мање од три године. Наведена околност не значи да пре тога није имао другу асфалтну базу тих капацитета са којом је и остварио захтеване пословне капацитете, али описани додатни услов то не подразумева. Поред наведеног, захтевана укупна количина произведеног асфалта у претходне три године (45.000 тона) по вредности вишеструко превазилази процењену вредност набавке.

Конкурсном документацијом (стр. 10/78) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано је да понуђач располаже једним лицем задуженим за безбедност и здравље на раду са положеним стручним испитом.

Конкурсном документацијом (стр. 13/78), се намеће као обавеза обилазак локације и увида у техничку документацију од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 70/78 Конкурсне документације.

Избор најповољније понуде се вршио применом критеријума економски најповољније понуде, при чему су елементи критеријума били „понуђена цена“ који је вреднован са

максимално 95 пондера и „поседовање ISO стандарда“ (9001 и 14001) који је вреднован са максимално пет пондера. Као што смо већ претходно образлагали, наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из одређених области пословања. Из наведених разлога поседовање ISO стандарда као елемент критеријума није у логичкој вези са предметом набавке да би се могао применити у поступку вредновања понуда.

Формула за вредновање елемента критеријума „понуђена цена“ дефинисана је на следећи начин:

$$\text{БП} = (\text{ББ мин} / \text{ББ и}) \times 95$$

БП - Укупан број пондера

ББ мин - Минималан број бодова који има понуђач (дељеник)

ББ и - Број бодова понуђача (делилац) чини збир производа јединичних цена и коефицијента за сваку од ставки радова из спецификације.

У предметној јавној набавци нису дефинисане оквирне количине радова, па се појединачне позиције у оквиру спецификације радова, вреднују множењем понуђене јединичне цене са појединачним коефицијентима одређеним од стране наручиоца. Коефицијенти су одређени у распону од 0.05 до 3 јединице.

Увидом у конкурсну документацију, разматрајући сваку позицију радова и опис исте, нисмо могли успоставити логичку везу нити спознати параметре на основу којих су вредновани и одређивани коефицијенти за сваку од тих позиција.

У ситуацији када се предмет јавне набавке састоји од више ставки (позиција у спецификацији), а количина није одређена, у том случају „понуђена цена“ не може бити меродаван критеријум или елемент критеријума на основу којег би се вршила оцена понуда.

У прилог наведеној констатацији говоре чињенице да је у тим ситуацијама у поступку извршења уговора, укупна цена променљива јер је условљена и директној пропорцији са количинама у овом случају изведених радова, а не претходно поменутих појединачних коефицијената.

Из тих разлога и под тим условима када оквирне количине нису одређене или одредиве, примена „понуђене цене“ као критеријума или елемент критеријума за оцену понуда, није у логичкој вези са предметом набавке, јер понуде нису упоредиве и немогуће је утврдити њену стварну вредност у односу на процењену вредност набавке.

Ако јавну набавку није могуће унапред планирати са становишта обима, количина и времена, а предмет те набавке су повремене услуге или потрошна добра, односно повремене поправке или радови на редовном одржавању, које се пружају, испоручују или изводе према стандардним, уобичајеним спецификацијама, а не према специфичним захтевима наручиоца, наручилац може да се определи да јавну набавку добара, услуга или радова, изврши кроз неку другу врсту поступка у складу са Законом о јавним набавкама.

Чланом 6. став 3. Уговора, уговорне стране су предвиделе да ће наплату уговорене казне Наручилац извршити, без претходног пристанка Извођача, умањењем рачуна.

У 2019. години по овом уговору извршени су издаци у износу од 13.376.026 динара, од тога 43.991 динар плаћен је добављачу на име ПДВ-а. Примопредаја објекта извршена је 07.11.2019. године о чему је сачињен Записник о примопредаји изведених радова.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу представљених докумената, утврђено је следеће:

- Уговор о јавној набавци је закључен и обавезе су преузете у висини процењене вредности јавне набавке, а не у вредности понуде изабраног понуђача, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 61. став 1, и у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;

- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као елемент критеријума одређено поседовање ISO стандарда, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације и увида у техничку документацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано да понуђач располаже једним запосленим лицем за безбедност и заштиту на раду са положеним стручним испитом, што није у логичкој вези са предметом набавке, а што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 75. став 2. истог закона;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, поред производних капацитета асфалтне базе, захтевана и одређена количина произведеног асфалта у претходне три године, што је дискриминишући услов за понуђаче јер ограничава конкуренцију и није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом, као елемент критеријума за оцену понуда је одређен „понуђена цена“, а количине предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају понуду у делу цене, нису одређене, што није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке;
- Конкурсна документација није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што нису одређене оквирне количине нити су дати елементи на основу којих би те количине биле одредиве да би на основу тога понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са чланом 61. став 1, а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

(14) Јавна набавка радова - партерно уређење улице Краља Петра I у Бачкој Паланци од улице Жарка Зрењанина до улице Шафарикове

Табела број 17: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак				
Број 15/2019. Позиција у Плану набавки: 1.3.26.				
Процењена вредност: 31.666.666 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању отвореног поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
22. јул 2019. године		Начелник Општинске управе		
Благовремено су достављене две понуде.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а

Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину

23. август 2019. године	26. август 2019. године	Начелник Општинске управе	„Пут-Инвест“ доо Нови Сад Подизвођач: „Инвест-Инжењеринг“ доо Нови Сад	31.569.442 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-1/2019-138				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ-а
11. септембар 2019. године	17. септембар 2019. године	Начелник Општинске управе		31.569.442 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Конкурсном документацијом (стр. 10/79) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу техничког капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач располаже са асфалтном базом на име понуђача капацитета минимум 150 тона/час на удаљености максимално 70 километара од раскрснице Светозара Милетића – Краља Петра у Бачкој Паланци, која је у последње три календарске године (2016., 2017. и 2018.) произвела минимално по 15.000 тона асфалта годишње (за сваку годину појединачно).

У погледу додатних услова за учешће у поступку јавне набавке у делу пословног капацитета (стр. 10/79), наручилац је између осталог захтевао да је понуђач извео минимум један објекат партерног уређења који обухвата радове на изради асфалтног коловоза и изради атмосферске канализације у вредности од најмање 60.000.000 динара без ПДВ-а у претходне три обрачунске године (2016., 2017. и 2018.).

Сагласно изнетом образложењу у претходно ревидираним јавним набавкама где су захтевани идентични услови, наведени додатни услов техничког капацитета представља дискриминаторски услов који ограничава конкуренцију.

Конкурсном документацијом (стр. 15/79), се намеће као обавеза обилазак локације и увида у техничку документацију од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 78/79 Конкурсне документације.

Конкурсном документацијом (стр. 11/79) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, између осталог је захтевано да понуђач располаже једним лицем задуженим за безбедност и здравље на раду са положеним стручним испитом.

Чланом 7. став 2. Уговора, уговорне стране су предвиделе да ће наплату уговорне казне Наручилац радова извршити, без претходног пристанка Извођача радова, умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији.

У 2019. години по овом уговору извршени су издаци у износу од 31.672.866 динара, од тога 104.207 динара плаћено је добављачу на име ПДВ-а. Примопредаја објекта извршена је 17.12.2019. године о чему је сачињен Записник о примопредаји изведених радова.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;

- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, поред производних капацитета асфалтне базе, захтевана и одређена количина произведеног асфалта у претходне три године, што је дискриминишући услов за понуђаче јер ограничава конкуренцију и није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације и увида у техничку документацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано да понуђач располаже једним запосленим лицем за безбедност и заштиту на раду са положеним стручним испитом, што није у логичкој вези са предметом набавке, а што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 75. став 2. истог закона;
- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

(15) Јавна набавка радова - партерно уређење у објекту вртића у Силбашу

Табела број 18: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак				
Број 13/2019. Позиција у Плану набавки: 1.3.24.				
Процењена вредност: 7.701.612 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању отвореног поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
26. јун 2019. године		Начелник Општинске управе		
Благовремено је достављена једна понуда.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Заједничка понуда групе понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а
1. август 2019. године	1. август 2019. године	Начелник Општинске управе	Носилац посла: „Сомборелектро“ доо Сомбор Члан групе: „Премијус“ доо Београд-Земун	7.700.538 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-1/2019-120				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ-а
19. август 2019. године	22. август 2019. године	Начелник Општинске управе		7.700.538 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. Позив за подношење понуда је објављен и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Конкурсном документацијом (стр. 7/48) као додатни услов за учешће у поступку јавне

набавке у погледу пословног капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач испуњава захтеве у погледу квалитета управљања и пословања, захтеве за управљање заштитом животне средине и заштитом здравља и безбедности на раду, ISO 9001, ISO 14001 и OHSAS 18001.

Конкурсном документацијом (стр. 10/48), се намеће као обавеза обилазак локације и увида у техничку документацију од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 32/48 Конкурсне документације.

Конкурсном документацијом (стр. 7/48) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано је да понуђач располаже једним лицем задуженим за безбедност и здравље на раду са положеним стручним испитом.

Чланом 7. став 2. Уговора, уговорне стране су предвиделе да ће наплату уговорне казне Наручилац радова извршити, без претходног пристанка Извођача радова, умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији.

У 2019. години по овом уговору извршени су издаци у износу од 6.538.410 динара, од тога 25.663 динара плаћено је добављачу на име ПДВ-а. Примопредаја објекта извршена је 06.12.2019. године о чему је сачињен Записник о примопредаји изведених радова.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да располаже одговарајућим сертификатима менаџмента квалитета (ISO и OHSAS), што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације и увида у техничку документацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевано да понуђач располаже једним запосленим лицем за безбедност и заштиту на раду са положеним стручним испитом, што није у логичкој вези са предметом набавке, а што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 75. став 2. истог закона;
- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

(16) Набавка услуга рефулације дела језера Тиквара у Бачкој Паланци.

Табела број 19: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности				
Број 38/2019 Позиција у Плану набавки: 1.2.15.				
Процењена вредност: 3.333.333 динара без ПДВ				
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:			Доносилац:	
15. новембар 2019. године			Начелник Општинске управе	
Благовремено је достављена једна понуда.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ
28. новембар 2018. године	28. новембар 2018. године	Начелник Општинске управе	„Хидроископи“ доо Панчево	3.240.000 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-2/2019-342				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ
2. децембар 2019. године	11. децембар 2019. године	Начелник Општинске управе		3.240.000 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

У 2019. години по овом уговору извршени су расходи у износу од 3.888.000 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, што није у складу са чланом 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

(17) Набавка услуга изнајмљивања клизалишта

Табела број 20: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности	
Број 30/2019 Позиција у Плану набавки: 1.2.14.	
Процењена вредност: 2.000.000 динара без ПДВ	
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку	
Датум:	Доносилац:
14. октобар 2019. године	Начелник Општинске управе

Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину

Благовремено су достављене две понуде.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ
31. октобар 2019. године	31. октобар 2019. године	Начелник Општинске управе	ЈКП „Градско зеленило“ Нови Сад	1.690.000 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-2/2019-270				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ
7. новембар 2019. године	19. новембар 2019. године	Начелник Општинске управе		1.690.000 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

У 2019. години по овом уговору извршени су расходи у износу од 2.028.000,00 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, што није у складу са чланом 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

(18) Набавка радова одржавање урбаног мобилијара

Табела број 21: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности				
Број 14/2019 Позиција у Плану набавки: 1.3.10.				
Процењена вредност: 3.000.000 динара без ПДВ				
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:		Доносилац:		
10. мај 2019. године		Начелник Општинске управе		
Благовремено су достављене две понуде.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ
28. мај 2019. године	29. мај 2019. године	Начелник Општинске управе	„Хармо“ доо Бачка Паланка	148.463 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-2/2019-126				

Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину

Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ
5. јун 2019. године	10. јун 2019. године	Начелник Општинске управе	3.000.000 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Избор најповољније понуде се вршио применом критеријума економски најповољније понуде, при чему су елементи критеријума били „понуђена цена“ који је вреднован са максимално 95 пондера и „рок одзива на позив наручиоца“ који је вреднован са максимално пет пондера.

Формула за вредновање елемента критеријума „понуђена цена“ дефинисана је на следећи начин:

$$БП = (ББ \text{ мин} / ББ \text{ и}) \times 95$$

БП - Укупан број пондера

ББ мин - Минималан број бодова који има понуђач (дељеник)

ББ и - Број бодова понуђача (делилац) чини збир производа јединичних цена и коефицијента за сваку од ставки радова из спецификације.

У предметној јавној набавци нису дефинисане оквирне количине радова, па се појединачне позиције у оквиру спецификације радова, вреднују множењем понуђене јединичне цене са појединачним коефицијентима одређеним од стране наручиоца. Коефицијенти су одређени у распону од 0.1 до 5 јединица, а за две позиције одређени су коефицијенти 10 односно 16.

Увидом у конкурсну документацију, разматрајући сваку позицију радова и опис исте, нисмо могли успоставити логичку везу нити спознати параметре на основу којих су вредновани и одређивани коефицијенти за сваку од тих позиција.

У ситуацији када се предмет јавне набавке састоји од више ставки (позиција у спецификацији), а количина није одређена, у том случају „понуђена цена“ не може бити меродаван критеријум или елемент критеријума на основу којег би се вршила оцена понуда.

У прилог наведеној констатацији говоре чињенице да је у тим ситуацијама у поступку извршења уговора, укупна цена променљива јер је условљена и у директној пропорцији са количинама у овом случају изведених радова, а не претходно поменутих појединачних коефицијената.

Из тих разлога и под тим условима када оквирне количине нису одређене или одредиве, примена „понуђене цене“ као критеријума или елемент критеријума за оцену понуда, није у логичкој вези са предметом набавке, јер понуде нису упоредиве и немогуће је утврдити њену стварну вредност у односу на процењену вредност набавке.

Ако јавну набавку није могуће унапред планирати са становишта обима, количина и времена, а предмет те набавке су повремене услуге или потрошна добра, односно повремене поправке или радови на редовном одржавању, које се пружају, испоручују или изводе према стандардним, уобичајеним спецификацијама, а не према специфичним захтевима наручиоца, наручилац може да се определи да јавну набавку добара, услуга или радова, изврши кроз неку другу врсту поступка у складу са Законом о јавним набавкама.

Други елемент критеријума је био „рок одзива на позив наручиоца“ где је време одзива на сервисну интервенцију до једног дана вредновано са пет пондера, до два дана вредновано са три пондера и време одзива на сервисну интервенцију до три дана вредновано је са нула пондера.

У смислу претходно наведеног, конкурсном документацијом (стр. 13/48) под тачком б.9. (рок извршења) дефинисано је да ће се радови вршити „у року који се дефинише Налогом Наручиоца, а време изласка на терен односно одазива на позив Наручиоца је максимално три календарска дана од дана телефонског позива Наручиоца.“

Чланом 85. став 2. Закона о јавним набавкама, прописано је да се критеријум економски најповољније понуде заснива на различитим елементима критеријума у зависности од предмета јавне набавке, па између осталих под тачком 3. наведен је и „рок испоруке или извршења услуге или радова у оквиру минимално прихватљивог рока који не угрожава квалитет као и максимално прихватљивог рока.“

Анализирајући предметни елемент критеријума „рок одзива на позив наручиоца“ одређен као елемент критеријума за оцењивање понуда у предметној набавци, а имајући у виду наведену одредбу Закона, закључујемо да се исти не може довести у логичку везу са предметом јавне набавке јер у оквиру овако дефинисаног елемента критеријума, рок извршења радова односно минимално или максимално прихватљив рок није одређен.

Вредносно анализирајући методологију доделе и вредновања пондера, као и међусобни однос утврђених елемената критеријума закључује се да је елемент критеријума „рок одзива на позив наручиоца“ у односу на цену радова, вреднован укупно до 5% цене, односно до 1,66% по дану. Тим начином, понуђачу са минималним роком одазива (један дан), се омогућава да понуди цену већу до 5% у односу на понуђача са понуђеним максималним роком одазива од три дана, а да при томе рок извршења није претходно одређен односно уговорен.

Конкурсном документацијом (стр. 9/48), се намеће као обавеза обилазак локације од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац иста се налази на страни 48/48 Конкурсне документације.

Чланом 7. став 2. Уговора, уговорне стране су предвиделе да ће наплату уговорене казне Наручилац извршити, без претходног пристанка Извођача, умањењем рачуна.

У 2019. години по овом уговору извршени су расходи у износу од 1.901.386 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- Уговор о јавној набавци је закључен и обавезе су преузете у висини процењене вредности јавне набавке, а не у вредности понуде изабраног понуђача, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 61. став 1, и у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом, као елемент критеријума за оцену понуда одређен је „рок одзива на позив наручиоца“, али у оквиру овако дефинисаног елемента критеријума није одређен рок извршења радова односно минимално или максимално прихватљив рок, што није у складу са чланом 84. став 2, а у вези са чланом 85. став 2. тачка 3. Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке;
- Конкурсном документацијом као елемент критеријума за оцену понуда је одређен „понуђена цена“, а количине предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају

- понуду у делу цене нису одређене, што није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке;
- Конкурсна документација није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што нису одређене оквирне количине нити су дати елементи на основу којих би те количине биле одредиве да би на основу тога понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са чланом 61. став 1, а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
 - Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обилазка локације, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
 - Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему

(19) Набавка радова на одржавању дечијих игралишта

Табела број 22: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности				
Број 10/2019 Позиција у Плану набавки: 1.3.11.				
Процењена вредност: 3.000.000 динара без ПДВ				
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:			Доносилац:	
4. април 2019. године			Начелник Општинске управе	
Благовремено је достављена једна понуда.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Заједничка понуда групе понуђача:	Вредност понуде без ПДВ
17. април 2019. године	17. април 2019. године	Начелник Општинске управе	Носилац посла: ЗР "WOOD MAGIC" ПР Бачка Паланка Члан групе: Трговина, производња и обрада пластике и метала „Н-ПРОМ“ Бачка Паланка	1.039.150 динара
Уговор о јавној набавци IV-404-2/2019-90				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ
23. април 2019. године	23. април 2019. године	Начелник Општинске управе		3.000.000 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Конкурсном документацијом (стр. 10/51), се намеће као обавеза обилазак локације од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 42/51 Конкурсне документације.

У конкурсној документацији (стр. 4/51) су наведене количине и опис добара (мобиљар са дечијих игралишта) чије одржавање је предмет ове набавке и на којима и у вези којих ће се изводити предметни радови.

Конкурсном документацијом (стр. 33 до 40/51) у делу спецификација радова и обрасца структуре цене са упутством како да се попуни, понуђачи су упућени и од њих је захтевано да доставе односно дају понуду само јединичних цена за сваку од позиција наведених у спецификацији без исказаних количина. На тај начин је избор најповољније понуде вршен простим сабирањем јединичних цена.

Уз образложење које је наведено у претходно ревидираним набавкама где је констатована неправилност исте правне природе и у овом случају истичемо када се предмет јавне набавке састоји од више ставки (позиција у спецификацији), а количина није одређена, а у овом случају количине нису биле део обрасца понуде и структуре цене, у том случају „понуђена цена“ не може бити меродаван критеријум или елемент критеријума на основу којег би се вршила оцена понуда.

Чланом 7. став 2. Уговора, уговорне стране су предвиделе да ће наплату уговорене казне Наручилац извршити, без претходног пристанка Извођача, умањењем рачуна.

У 2019. години по овом уговору извршени су расходи у износу од 2.942.200 динара.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- Уговор о јавној набавци је закључен и обавезе су преузете у висини процењене вредности јавне набавке, а не у вредности понуде изабраног понуђача, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 61. став 1, и у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чл. 12. и 76. став 6. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 7. Закона о јавним набавкама;
- За члана комисије за јавну набавку је именовано лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54. став 8. Закона о јавним набавкама;
- Конкурсном документацијом, као елемент критеријума за оцену понуда је одређен „понуђена цена“, а количине предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају понуду у делу цене, нису биле део обрасца понуде и структуре цене, што није у складу са чланом 84. став 2. Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке;
- Конкурсна документација није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што нису одређене оквирне количине нити су дати елементи на основу којих би те количине биле одредиве да би на основу тога понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са чланом 61. став 1, а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана Закона о јавним набавкама;
- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавезе, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

(20) Набавка услуге израде пројектно-техничке документације за реконструкцију и адаптацију Основне школе „Алекса Шантић“ у Гајдобри

Табела број 23: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности				
Број 05/2019 Позиција у Плану набавки: 1.2.12.				
Предмет јавне набавке подељен у две партије Процењена вредност: Партија 1 - 850.000 динара без ПДВ Партија 2 - 400.000 динара без ПДВ				
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку				
Датум:			Доносилац:	
18. фебруар 2019. године			Начелник Општинске управе	
Благовремено су достављене три понуде.				
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ
26. фебруар 2019. године	27. фебруар 2019. године	Начелник Општинске управе	„Мастер монт 021“ доо Нови Сад	Партија 1 721.500 динара Партија 2 370.000 динара
Уговори о јавној набавци IV -404-2/2019-45-1 IV-404-2/2019-45-2				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:		Уговорена вредност без ПДВ
12. март 2019. године	20. март 2019. године	Начелник Општинске управе		Партија 1 721.500 динара Партија 2 370.000 динара

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Увидом у Конкурсну документацију у делу спецификације услуге (стр. 7,8,9/61) утврдили смо да је предмет набавке између осталих и услуге у вези пројектовања стабилне инсталације за дојаву пожара и пројектовања противпожарне заштите.

Чланом 16. и 17. Правилника о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара²⁸ прописано је да овлашћење за обављање послова израде главног пројекта заштите од пожара односно пројектовања посебних система и мера заштите од пожара може добити привредно друштво, односно друго правно лице које испуњава законом прописане услове за добијање тог овлашћења и које испуњава одговарајуће кадровске и техничке услове прописане истим чланом. Предметно овлашћење издаје Министарство унутрашњих послова Републике Србије.

С обзиром на чињеницу да је наведеним прописима предвиђена дозвола (овлашћење и акредитација) за обављање делатности која је део предмета јавне набавке (израда главног пројекта заштите од пожара односно пројектовања посебних система и мера заштите од пожара), наручилац је сагласно члану 2. став 1. тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 21/12 и 87/13

испуњености услова²⁹, а у вези са чланом 75. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама, био дужан да као обавезне услове за учешће у поступку јавне набавке, то наведе у конкурсној документацији и да сагласно члану 77. став 1. тачка 5. истог Закона, захтева доказ о томе.

Сагласно члану 80. став 1. Закона о јавним набавкама, делимично извршење јавне набавке које не може бити веће од 50 %, понуђач може поверити подизвођачу. Ако понуђач у понуди наведе да ће делимично извршење набавке поверити подизвођачу, дужан је да наведе назив подизвођача, а уколико уговор између наручиоца и понуђача буде закључен, тај подизвођач ће бити наведен у уговору³⁰.

Понуђач је дужан да за подизвођаче достави доказе о испуњености обавезних услова из члана 75. став 1. тачка 1) до 4) овог закона, а доказ о испуњености услова из члана 75. став 1. тачка 5) овог закона за део набавке који ће извршити преко подизвођача³¹.

Чланом 80. став 12. Закона, прописано је да добављач не може ангажовати као подизвођача лице које није навео у понуди, у супротном наручилац ће реализовати средство обезбеђења и раскинути уговор, осим ако би раскидом уговора наручилац претрпео знатну штету.

Увидом у рачуноводствену документацију и достављене прилоге уз исту констатовали смо да је супротно наведеној одредби Закона, „Мастер монт 021“ доо Нови Сад као изабрани понуђач који је самостално поднео понуду, за извршење дела предмета јавне набавке који обухвата „главни пројекат за заштиту од пожара“ и „пројекат телекомуникационих и сигналних система, пројекат стабилног система за дојаву од пожара и скс“, ангажовао као подизвођача „Ватроотпорност“ доо из Шида и „Art group energy“ доо из Ветерника, иако их по том основу није навео у понуди.

Укупно извршени издаци у 2019. години износе 865.800 динара по уговору за Партију 1 и 444.000 динара по уговору за Партију 2.

Налаз:

У ревизији претходно описаног поступка јавне набавке, на основу презентованих докумената, утврђено је следеће:

- Наручилац у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевао овлашћење за обављање послова израда пројеката заштите од пожара односно пројектовања посебних система и мера заштите од пожара, што није у складу са чланом 75. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама, чланом 77. став 1. тачка 5. истог Закона, чланом 2. став 1. тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова³², а у вези са чл. 16. и 17. Правилника о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара и члана 6. Правилника о посебним условима које морају испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система;
- Изабрани понуђач односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, што није у складу са чланом 80. став 12. Закона о јавним набавкама;
- Изабрани понуђач односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац о томе није обавестио организацију

²⁹ „Службени гласник РС”, бр. 86/15 и 41/19

³⁰ Члан 80. став 3. Закона о јавним набавкама

³¹ Члан 80. став 6. Закона о јавним набавкама

³² „Службени гласник РС”, бр. 86/15 и 41/19

надлежну за заштиту конкуренције, што није у складу са чланом 80. став 13. Закона о јавним набавкама;

- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, што није у складу са чланом 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

У наредној табели дат је преглед утврђених неправилности у ревидираним поступцима јавних набавки код Општинске управе општине Бачка Паланка:

*Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на
јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину*

Табела број 24: Преглед утврђених неправилности у поступцима јавних набавки код Општинске управе општине Бачка Паланка у 2018. и 2019. години

Р.б.	Јавна набавка	Неправилност	Закључени уговори и преузете обавезе у висини процене вредности јавне набавке а не у вредности понуде изабраног понуђача	Закључен уговор и преузете обавезе по спроведеном неогдговарајућем поступку јавне набавке, супротно одредбама Закона о јавним набавкама	Комисије за јавну набавку нису формиране у складу са Законом о јавним набавкама	Извештаји о стручној оцени понуда нису сачињавани у складу са одредбама Закона о јавним набавкама	Конкурним документацијама су одређивани додатни услови за учешће у поступку јавне набавке који ограничавају конкуренцију, који су дискриминагорски и нису у логичкој вези са предметима јавне набавке	Наручилац у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевао дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, иако је таква дозвола предвиђена посебним прописом	Уговорима о јавним набавкама је уговорено измирење обавезе супротно одредбама Закона о буџетском систему	Конкурсне документације у делу одређивања обима односно количина предмета набавке сачињаване су супротно одредбама Закона о јавним набавкама	Критеријуми и елементи критеријума за доделу уговора су одређивани супротно одредбама Закона о јавним набавкама	Огласи о јавним набавкама нису објављивани у роковима сагласно одредбама Закона о јавним набавкама	Закључила уговоре са извођачима радова који су за извршење дела предмета набавке ангажовали подизвођача који није наведен у понуди
1	ЈН радова на базенском комплексу у Бачкој Паланци - I фаза				Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност				Утврђена неправилност
2	ЈН радова - реконструкција вртића у Силбашу - I фаза				Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност				Утврђена неправилност
3	ЈН радова на редовном одржавању путева и путних објеката на територији општине Бачка Паланка	Утврђена неправилност			Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност		
4	ЈН радова на рехабилитацији путева	Утврђена неправилност			Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност		
5	Набавка услуга пољочуварске службе за подручје катастарских општина Општине Бачка				Утврђена неправилност		Утврђена неправилност				Утврђена неправилност		

Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину

	Паланка											
6	ЈН услуга комуналне делатности прикупљ. збрињ. и третирања анималног отпада			Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност			Утврђена неправилност		Утврђена неправилност	
7	Набавка ветеринарских услуга збрињавања паса луталица ухваћених на територији општине Бачка Паланка	Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност			Утврђена неправилност	Утврђена неправилност		
8	Набавка услуга обезбеђења објекта "Меркур" у Бачкој Паланци		Утврђена неправилност	Утврђена неправилност		Утврђена неправилност			Утврђена неправилност	Утврђена неправилност		
9	Набавка услуга резивања стабала на територији општине Бачка Паланка	Утврђена неправилност		Утврђена неправилност					Утврђена неправилност	Утврђена неправилност		
10	Набавка услуге третирања комараца-сузбијање комараца на територији општине Бачка Паланка			Утврђена неправилност		Утврђена неправилност						
11	ЈН радова - изградња спортске хале у Деспотову			Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност				Утврђена неправилност
12	ЈН радова- изградња фекалне канализације са фекалним црпним станицама у насељу Обровац			Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност		Утврђена неправилност				
13	ЈН радова на одржавању тротоара-партерно одржавање	Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност		
14	ЈН радова-партерно уређење улице Краља Петра I у Бачкој Паланци од улице Жарка Зрењанина до улице Шафарикове			Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност				

*Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на
јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину*

15	ЈН радова партерно уређење у објекту вртића у Силбашу			Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност				
16	Набавка услуга рефулације дела језера Тиквара у Бачкој Паланци			Утврђена неправилност							Утврђена неправилност	
17	Набавка услуга изнајмљивања клизалишта			Утврђена неправилност							Утврђена неправилност	
18	Набавка радова одржавање урбаног мобилијара	Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност		
19	Набавка радова на одржавању дечијих игралишта	Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност		Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност		
20	Набавка услуге израде пројектно-техничке документације за реконструкцију и адаптацију ОШ "Алекса Шантић" у Гајдобри						Утврђена неправилност				Утврђена неправилност	Утврђена неправилност

Препорука број 2:

Сагласно утврђеним неправилностима препоручујемо комисијама за јавне набавке да у конкурсним документацијама: (1) критеријуме за избор привредног субјекта у делу финансијских и економских односно техничких и стручних капацитета одређују у складу са Законом о јавним набавкама; (2) критеријуме за избор привредног субјекта у делу испуњености услова за обављање професионалне делатности одређују у складу са Законом о јавним набавкама; (3) обим односно количине предмета набавке одређују у складу са Законом о јавним набавкама; (4) критеријуме за доделу уговора одређују у складу са Законом о јавним набавкама и (5) да моделе уговора као саставне делове конкурсне документације сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему.

Препорука број 3:

Сагласно утврђеним неправилностима препоручујемо Одговорним лицима Општине Бачка Паланка: (1) да прате реализацију уговора о јавној набавци и испуњавања уговорних обавеза од стране добављача, а посебно у делу који се тиче непосредног извршења предмета набавке и ризика да буду ангажовани подизвођачи који нису наведени у понуди; (2) да комисије за јавне набавке формирају под условима и на начин, сагласно одредбама Закона о јавним набавкама; (3) да одлуке о додели уговора доносе на основу извештаја о поступку јавне набавке који је сачињен у складу са Законом о јавним набавкама; (4) да уговоре о јавним набавкама закључују по претходно спроведеном поступку јавне набавке у складу са прописима који регулишу јавне набавке; (5) да огласе о јавним набавкама објављују под условима и у роковима прописаним одредбама Закона о јавним набавкама и (6) да уговорима о јавним набавкама преузимају обавезе сагласно одредбама Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему.

2) Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка

На основу презентоване документације, Предшколска установа је у 2018. и 2019. години, спровела два отворена поступка јавне набавке и осам поступака јавне набавке мале вредности, са укупно уговореном вредношћу од 38.180.235 динара без ПДВ-а.

Као ставка велике вредности ревизијом је обухваћен један отворени поступак јавне набавке укупно процењене вредности 15.700.000 динара, подељен у шест партија, спроведен ради закључења оквирног споразума, на основу којег је закључено шест појединачних уговора.

(1) Набавка добара – намирница за припремање хране за исхрану деце

Табела број 25: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Отворени поступак јавне набавке	
Позиција у Плану набавки: 1.1.1.	
Процењена вредност: 15.700.000 динара Предмет јавне набавке подељен у шест партија Одлуком о покретању поступка јавне набавке нису утврђене процењене вредности за сваку од партија, али су процењене вредности за сваку од партија наведене у конкурсној документацији	
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку	
Датум:	Донсилац:
13. децембар 2018. године	в.д. директор установе
Благовремено је достављено укупно десет понуда за свих шест партија.	
Одлука о закључењу оквирног споразума	

Извештај о ревизији правилности пословања Општине Бачка Паланка који се односи на јавне набавке за 2018. и 2019. годину и расходе за запослене за 2019. годину

Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђачи:	Вредност понуде без ПДВ
23. јануар 2019. године	25. јануар 2019. године	в.д. директор установе	Партија 1, 2, 4 и 6: ДОО „Комерцсервис Продукт-ЦО“ Каћ Партија 3: „АС Браћа Станковић“ Бегалица Партија 5: „Селекта“ доо Нови Сад	Партија 1: 3.961.500 динара Партија 2: 2.847.300 динара Партија 3: 525.938 динара Партија 4: 304.000 динара Партија 5: 2.719.400 динара Партија 6: 2.244.651 динара
Оквирни споразуми су закључени у фебруару месецу 2019. године изузев за партију 2. где је оквирни споразум закључен у априлу месецу из разлога што је против Одлуке о закључењу оквирног споразума за предметну партију поднет Захтев за заштиту права који је Закључком Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, одбачен.				
Потписао и преузео обавезу:	Вредност оквирног споразума без ПДВ Оквирни споразуми су закључени до процењене вредности набавке за сваку од партија, а сагласно ценама датим у понудама.			
в.д. директор установе	Партија 1: 5.200.000 динара; Партија 2: 3.000.000 динара; Партија 3: 1.300.000 динара; Партија 4: 400.000 динара; Партија 5: 3.100.000 динара; Партија 6: 2.700.000 динара			

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки, Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о закључењу оквирних споразума. Обавештење о закљученим оквирним споразумима је објављено на Порталу јавних набавки, као и Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа. Са најповољнијим понуђачима, закључени су оквирни споразуми. Након закључења оквирног споразума са изабраним добављачима по основу истог су закључивани појединачни уговори о јавним набавкама.

Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

У 2019. години су по наведеним уговорима укупно извршени расходи у износу од 10.178.484 динара, и то: (1) 3.683.026 динара по уговору за Партију 1; (2) 1.289.918 динара по уговору за Партију 2; (3) 521.837 динара по уговору за Партију 3; (4) 207.672 динара по уговору за Партију 4; (5) 2.317.137 динара по уговору за Партију 5 и (6) 2.158.894 динара по уговору за Партију 6.

(2) Набавка услуге сече стабала

Чланом 39. став 2. Закона о јавним набавкама³³ прописано је да на набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, а уколико ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара, наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона.

Када се спроводе те набавке, ставом 3. истог члана Закона, прописана је дужност наручиоца да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

Везано за спровођење тих врста набавки у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка, анализирајући презентовану документацију и у вези тога дато писано изјашњење од стране директора Установе као одговорног лица, констатовали смо следеће:

Правилником о организацији и систематизацији послова у Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка нису систематизовани послови у вези набавки на које се не примењују одредбе Закона, нити је поступак и процедура спровођења тих врста у Предшколској установи нормативно уређена.

По писаном Изјашњењу на те околности, сачињено од стране директора Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка (број 649 од 11. септембра 2020. године), набавке те

³³ „Службени гласник РС, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

врсте су се спроводиле према исказаним потребама „тима за планирање“ којег су по његовим наводима чинили „помоћник директора, економ-магационер, шеф техничке службе, сарадник за послове неге и превентивне заштите и он као директор.“

У поступку ревизије нисмо могли да потврдимо наводе из изјашњења у том делу, јер анализом презентоване документације нисмо дошли до доказа да је тај тим као такав био и формиран, а посебно не са наведеним члановима, нити нам је презентована документација о раду тог тима.

По наводима директора, набавке су спроводили „сарадници из тима“ о чему су тражили његову усмену сагласност, а део набавки је како наводи и лично спроводио.

У Изјашњењу се даље наводи да се након прикупљања понуда није посебно истраживало тржиште јер је био утисак да су у понудама биле цене у оквиру тржишних.

Вођени наводима, а у циљу провере релевантности истих, као и због постојања евидентних ризика по интегритет тих поступака набавки због чињенице да су исте спроводили запослени којима то није у опису послова и за исте нису едуковани и обучени, узорковали смо једну од тих набавки, где смо имали тржишни податак о цени те услуге на територији општине Бачка Паланка, која је била предмет набавки.

Предметна услуга је била сеча и уклањање два стабла висине „преко 20 метара“ у дворишту једног од објеката Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка (објекат Свети Сава). Предметна услуга је извршавана по налогу Одељења за привреду Општинске управе Бачке Паланке и сагласности Комисије за давање сагласности за уклањање стабала, формиране од стране председника Општине.

За извршење предметне услуге, од стране Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка ангажована је фирма ГР „Браћа Вранац“ из Обровца. По подацима из рачуна бр. 20 од 26.10.2019. године, услуга је извршена истог тог дана, по укупној цени од 78.000 динара.

За исту услугу Општинска управа Бачке Паланке је у 2018. и 2019. години, спровела поступке јавне набавке мале вредности. Предметна услуга је такође извршавана по налогу Одељења за привреду Општинске управе Бачке Паланке и сагласности Комисије за давање сагласности за уклањање стабала.

По основу спроведених јавних набавки, Општинска управа Бачке Паланке је закључила уговоре са групом понуђача коју чине “Одржавање и услуге“ доо Нови Сад, и „Чегар електро“ доо Бачка Паланка. По основу предметних Уговора, поменути добављачи су на територији Општине Бачка Паланка, сечу и уклањање стабала висине од 12-25 метара у 2018. години извршавали по цени од 5.000 динара по стаблу, а у 2019. години по цени од 3.500 динара за сечу и 250 динара за уклањање стабла.

На основу презентованих података који се могу сматрати тржишним подацима за ту врсту услуге на територији општине Бачка Паланка, закључује се да је одговорно лице Предшколске установе приликом спровођења претходно описане истоветне набавке, поступило супротно члану 39. став 3. Закона о јавним набавкама. Поступање супротно наведеном пропису се огледа у чињеници да приликом спровођења набавке од стране одговорног лица није обезбеђено да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, из разлога што је услуга сечења и уклањања стабла преко 20 м висине (по опису), плаћена 39.000 динара по стаблу, а која је вишеструко већа у односу на цену коју је за истоветну услугу и из истих разлога у то време плаћала општина Бачка Паланка.

Налаз:

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је да је Предшколска установа Младост“ Бачка Паланка извршила набавку услуга сече и уклањања стабала у укупном износу од 78.000 динара, а да при томе није обезбедила да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 39. став 2. и 3. Закона о јавним набавкама.

Препорука број 4:

Сагласно утврђеним неправилностима препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да приликом набавки услуга, добара и радова на које се одредбе Закона о јавним набавкама не примењују, примењују начела тог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

3. Преузете обавезе и извршени расходи без спроведеног поступка јавне набавке

Директни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка су у 2018. и 2019. години, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, преузели обавезе и извршили расходе у укупном износу од 6.699.473 динара.

1) Скупштина општине

Скупштина општине Бачка Паланка је у 2018. години и 2019. години, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, преузела обавезе и извршила расходе за услуге репрезентације у укупном износу од 2.243.548 динара, и то: 782.961 динар у 2018. години и 1.460.587 динара у 2019. години.

Табела број 26: Преглед извршених расхода без спроведеног поступка јавне набавке у Скупштини општине у 2018. и 2019. години
(у динарима)

Ред. број	Опис	Добављач	Износ у 2018. години	Добављач	Износ у 2019. години
1	423711– Репрезентација	Угоститељска радња ресторан „Идила“ Бачка Паланка	110.576	Угоститељска радња ресторан „Идила“ Бачка Паланка	331.899
		Гостионица „Срем“ Бачка Паланка	30.020	„Турист“ доо Бачка Паланка	108.470
		„Villa Grande“ доо Бачка Паланка	528.000	„Villa Grande“ доо Бачка Паланка	820.000
		Агроплод“ доо Бачка Паланка	2.760	„Агроплод“ доо Бачка Паланка	5.725
		Олимп“ доо Бачка Паланка	42.170	„Олимп“ доо Бачка Паланка	4.355
		Угоститељска радња „Дунав чарда“ Бачка Паланка	69.435	Угоститељска радња „Дунав чарда“ Бачка Паланка	190.138
Укупно:			782.961		1.460.587

Налаз:

На основу ревизије узорковане документације утврдили смо да је Скупштина општине Бачка Паланка у 2018. години и 2019. години, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, преузела обавезе и извршила расходе за услуге репрезентације у укупном износу од 2.243.548 динара, и то: 782.961 динар у 2018. години и 1.460.587 динара у 2019. години, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама прописаним чл. 7, 7а. и 39. став 2. истог Закона, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Препоручујемо одговорним лицима Скупштине општине Бачка Паланка, да обавезе преузимају и расходе извршавају у складу са прописима који уређују јавне набавке.

2) Општинска управа

Општинска управа општине Бачка Паланка је без претходно спроведеног поступка јавне набавке, преузела обавезе и извршила расходе у 2018. години у износу од најмање 2.215.280 динара за набавку услуга објављивања тендера и информативних огласа (конто 423432), и у 2019. години у укупном износу од 2.240.645 динара, и то:

1. За набавку услуга превоза (конто 422911) у износу од најмање 1.062.474 динара.

2. За набавку осталих услуга штампања (конто 423419) у износу од најмање 1.178.171 динар.

Табела број 27: Преглед извршених расхода без спроведеног поступка јавне набавке у Општинској управи у 2018. и 2019. години

(у динарима)

Ред. број	Опис	Добављач	Износ у 2018. години	Добављач	Износ у 2019. години
1	423432 – Објављивање тендера и информативних огласа	„Nedeljne novine“ ад Бачка Паланка	1.433.980		
		„Dnevnik Vojvodina Press“ доо Нови Сад	781.300		
2	422911 – Трошкови селидбе и превоза			„Mini travel“ ПР Бачка Паланка	25.300
				„Dunavprevoz“ доо Бачка Паланка	584.574
				АПР „Alfa Travel“ Бачка Паланка	452.600
3	423419 – Остале услуге штампања			Штампарија „Станишић“ ПР Бачка Паланка	1.038.496
				Весна Милић ПР Владичин Хан	56.000
				„Атом“ доо Бачка Паланка	3.888
				СПД „Vizija“ Бачка Паланка	79.787
Укупно:			2.215.280		2.240.645

Налаз:

На основу ревизије узорковане документације утврдили смо да је Општинска управа општине Бачка Паланка:

- У 2018. години преузела обавезе и извршила расходе у укупном износу од 2.215.280 динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама прописаним чл. 7, 7а. и 39. став 2. истог Закона, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- У 2019. години преузела обавезе и извршила расходе у укупном износу од 2.240.645 динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама прописаним чл. 7, 7а. и 39. став 2. истог Закона, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Препоручујемо одговорним лицима Општинске управе општине Бачка Паланка, да обавезе преузимају и расходе извршавају у складу са прописима који уређују јавне набавке.

Препорука број 5:

Препоручујемо одговорним лицима директних корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка да обавезе преузимају и расходе извршавају у складу прописима који уређују јавне набавке.

VII Прилог 3 – Расходи за запослене

1. Планирање масе средстава за плате

У 2019. години за плате и додатке запосленима планирани су расходи у износу од 328.294.372 динара, а извршени су у износу од 309.778.340 динара, што је 94% у односу на план.

Планирање масе средстава за плате у Општини Бачка Паланка за 2019. годину дато је у следећој табели:

Табела број 28. Планирање масе средстава за плате код директних и индиректних корисника буџета Општине Бачка Паланка

Ред број	Опис	Извршење расхода у 2018. ³⁴	План за 2019. годину ³⁵	Ребаланс I за 2019. годину ³⁶	План/Извршење		План/Извршење	
					динара	%	динара	%
1	2	3	4	5	6(4-3)	7 (4/3*100)	8 (5-3)	9 (5/3*100)
1	Група конта 411000	242.875.000	277.334.000	278.451.000	34.459.000	114	35.576.000	115
2	Група конта 412000	43.400.000	49.643.000	49.843.000	6.243.000	114	6.443.000	115
	Укупно	286.275.000	326.976.000	328.294.000	40.702.000	115	42.019.000	115

Општина Бачка Паланка је Одлуком о првом ребалансу буџета Општине Бачка Паланка за 2019. годину планирала укупна средства потребна за исплату плата запослених који се финансирају из буџета Општине Бачка Паланка у износу који је за 15% већи од нивоа исплаћених плата у 2018. години, што прелази максимално могући износ који је прописан чланом 42. Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину³⁷ и Упутством Министарства финансија за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину и пројекцијом за 2020. и 2021. годину.

Одговорна лица Општине Бачка Паланка су током 2020. године два пута доставили образложења Министарству финансија Републике Србије због прекорачења дозвољеног лимита, која су нам презентована у току вршења ревизије. У образложењима је наведено да су масу средстава планирали на основу планираних средстава, а не на основу извршења из претходне године. Један од разлога таквог планирања је да су у току 2019. године очекивали завршетак радова на реконструкцији зграде Музеја, чиме би се створили услови за запошљавање нових лица.

Упутством Министарства финансија за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину и пројекцијом за 2020. и 2021. годину је утврђено да локална власт у 2019. години може планирати укупна средства потребна за исплату плата запослених који се финансирају из буџета локалне власти, тако да масу средстава за исплату плата планирају на нивоу исплаћених плата у 2018. години, а највише до дозвољеног нивоа за исплату плата у складу са чланом 40. Закона о буџету Републике Србије за 2018. годину³⁸. Наведеним упутством је утврђено и да се средства за плате планирају на бази постојећег, а не систематизованог броја запослених.

Налаз:

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је да маса средстава за плате у Одлуци о буџету Општине Бачка Паланка за 2019. годину није планирана у складу са Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину и пројекцијом за

³⁴ „Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 17/2019

³⁵ „Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 34/2018

³⁶ „Службени лист Општине Бачка Паланка“ број 18/2019

³⁷ „Службени гласник РС“ бр. 95/18 и 72/19

³⁸ „Службени гласник РС“, број 113/2017

2020. и 2021. годину.

Препорука број 6:

Препоручујемо одговорним лицима Општине Бачка Паланка да масу средстава за плате у Одлуци о буџету планирају у складу са Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти.

2. Број запослених на неодређено и одређено време

На основу Одлуке о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне Покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину³⁹, Скупштина општине Бачка Паланка донела је Одлуку о максималном броју запослених на неодређено време у организационим облицима система локалне самоуправе Општине Бачка Паланка за 2017. годину⁴⁰. Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне Покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину утврђено је да је максималан број запослених за Општину Бачка Паланка 586 лица на неодређено време, колико је актом Скупштине општине Бачка Паланка и одређено.

У поступку ревизије смо утврдили да је у Општини Бачка Паланка, на дан 31. децембар 2019. године, било запослено на неодређено време 540 лица, што је за 46 лица мање од максимално могућег броја. Истовремено, на одређено време код директних и индиректних корисника средстава буџета, у складу са прописаним ограничењима ангажовано је укупно 77 лица.

Анализирајући, по организационим облицима, број запослених на одређено време или ангажованих по уговору утврдили смо да је код Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка на дан 31. децембар 2019. године било 33 лица запослена на одређено време (од којих девет лица на замени привремено одсутних запослених лица) и једно радно ангажовано лице по уговору о делу за персоналну асистенцију за лица са посебним потребама на које се ограничење не односи. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је на дан 31.12.2019. године имала 103 лица запослена на неодређено време, тако да је могла да запосли на одређено време или ангажује укупно десет лица. На захтев ревизије одговорно лице Предшколске установе је доставило Изјашњење⁴¹ у коме је наведено да је Предшколска установа од почетка увођења забране запошљавања од оснивача добила на коришћење још четири објекта у којима је организован рад и у којима је радни однос засновало 18 запослених на одређено време. Током 2020. године добијена је сагласност од надлежне Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање⁴² за пријем у радни однос десет лица на неодређено време, што је и спроведено.

Налаз:

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је да је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка на дан 31.12.2019. године имала више 14 лица у радном односу на одређено време у односу на прописани број, што није у складу са чланом 10. став 1. и 2. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

³⁹ „Службени гласник РС“, бр. 61/17, 82/17, 92/17, 111/17,14/18,45/18,78/18...88/19

⁴⁰ „Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 24/2017

⁴¹ Деловодни број 667 од 15.09. 2020. године

⁴² 05 Број: 112-637/2020 од 29. јануара 2020. године

Препорука број 7:

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да број запослених на одређено време и ангажованих по уговору о привременим и повременим пословима и уговору о делу не буде већи од 10% од укупно запослених на неодређено време.

У Општинској управи на дан 31. децембар 2019. године било је 14 лица запослених на одређено време од којих осам лица на замени привремено одсутних запослених лица, 12 ангажованих лица по уговору о привременим и повременим пословима од којих је седам лица ангажовано на пословима озакоњења објеката на основу Закључка Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава⁴³ и једно лице ангажовано по уговору о делу.

У поступку ревизије смо испитали да ли су актима о унутрашњем уређењу и систематизацији донетим од стране директних и индиректних корисника средстава буџета Општине Бачка Паланка, постигнути ефекти рационализације прописани Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Сви организациони облици у систему општине Бачка Паланка ускладили су акта о унутрашњем уређењу и систематизацији са Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у организационим облицима у систему локалне самоуправе општине Бачка Паланка за 2017. годину осим Народне библиотеке „Вељко Петровић“ Бачка Паланка и Културног центара Бачка Паланка.

Налаз:

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је:

- Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Народне библиотеке „Вељко Петровић“ Бачка Паланка, предвиђена су два извршиоца више у односу на број утврђен Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему локалне самоуправе општине Бачка Паланка за 2017. годину, што није у складу са чланом 13. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору и тачки 2. Одлуке о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне Покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину;
- Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Културног центра Бачка Паланка предвиђен је један извршилац више у односу на Одлуку о максималном броју запослених на неодређено време у систему локалне самоуправе општине Бачка Паланка за 2017. годину, што није у складу са чланом 13. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору и тачки 2. Одлуке о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне Покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину.

Препоручујемо одговорним лицима Општине Бачка Паланка да преиспитају потребан број запослених на неодређено време по организационим облицима у Општини Бачка Паланка, а одговорним лицима Народне библиотеке „Вељко Петровић“ Бачка Паланка и Установе Културни центар Бачка Паланка да својим актима о унутрашњем уређењу и систематизацији број запослених ускладе са прописаним ограничењима.

3. Плате, додаци и накнаде запослених и социјални доприноси на терет послодавца

Директни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка:

Обрачун плата за директне кориснике буџетских средстава Општине Бачка Паланка врши

⁴³ 05 Број :112-13039/2019-2 од 26. децембра 2019. године

Одељење за финансије и буџет Општинске управе. У 2019. години директни корисници буџетских средстава су исплатили плату за 12 месеци, почевши са коначном исплатом за децембар 2018. године закључно са исплатом аконтације плате за децембар 2019. године.

1) Скупштина општине

Планирани расходи за плате, додатке и накнаде запослених и припадајуће доприносе за обавезно социјално осигурање у 2019. години износили су 3.378.142 динара, а извршени су у износу од 3.200.007 динара. Са овог раздела извршена је исплата плате за председника и секретара Скупштине општине Бачка Паланка.

Коефицијенти за обрачун плате

Комисија за кадровска, административна питања и радне односе донела је решења којим је утврдила коефицијенте за обрачун и исплату плата у складу са прописаним.

Основица за обрачун плате

Примењена основица за обрачун и исплату плате председнику и секретару Скупштине општине у складу је са основицом утврђеном Закључком Владе Републике Србије.

Накнада плате

Обрачун и исплата накнаде плате за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадни дан и за коришћење годишњег одмора, вршена је у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

Доприноси за обавезно социјално осигурање

Доприноси за обавезно социјално осигурање су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

2) Председник општине

Планирани расходи за плате, додатке и накнаде запослених и припадајуће доприносе за обавезно социјално осигурање у 2019. години износили су 6.850.524 динара, а извршени су у износу од 6.753.969 динара и односе се на плате председника општине, заменика председника општине и два помоћника председника општине.

Коефицијент за обрачун плате

Комисија за кадровска, административна питања и радне односе донела је решење којим је утврдила коефицијенте за обрачун и исплату плата у складу са прописаним.

Основица за обрачун плате

Примењена основица за обрачун и исплату плате у складу је са основицом утврђеном Закључком Владе Републике Србије.

Накнада плате

Обрачун и исплата накнаде плате за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадни дан и за коришћење годишњег одмора вршена је у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

Доприноси за обавезно социјално осигурање

Доприноси за обавезно социјално осигурање су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

3) Општинско веће

Планирани расходи за плате, додатке и накнаде запослених и припадајуће доприносе за обавезно социјално осигурање у 2019. години износили су 2.884.440 динара, а извршени су у износу од 2.792.525 динара и односе се на плате чланова општинског већа на сталном раду којих је током 2019. године било троје.

Коефицијент и основица за обрачун плате

Утврђени коефицијент и примењена основица за обрачун и исплату плата је у складу са прописима.

Накнада плате

Обрачун и исплата накнаде плата за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадни дан и за коришћење годишњег одмора вршена је у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

Доприноси за обавезно социјално осигурање

Доприноси за обавезно социјално осигурање су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

4) Општинска управа

На овом разделу планирани су расходи за плате, додатке и накнаде и припадајуће доприносе за обавезно социјално осигурање у износу од 133.651.158 динара, а извршени су у износу од 124.237.471 динар. Општинска управа је на дан 31. децембар 2019. године имала 138 лица у радном односу и 13 ангажованих лица, и то: (1) 124 лица на неодређено време, (2) 14 лица на одређено време од којих осам лица на замени привремено одсутних запослених, (3) 12 лица по основу уговора о привременим и повременим пословима и (4) једно лице по основу уговора о делу.

Приликом обрачуна и исплате плата Општинска управа примењивала је следећа акта: Одлуку о организацији Општинске управе⁴⁴, Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Општинске управе Општине Бачка Паланка и Правобранилаштву општине Бачка Паланка и посебним стручним службама⁴⁵, Колективни уговор о правима, обавезама и одговорностима запослених у Општинској управи Општине Бачка Паланка и функционера Општине Бачка Паланка⁴⁶, Анекс I Колективног уговора о правима, обавезама и одговорностима запослених у Општинској управи Општине Бачка Паланка и функционера Општине Бачка Паланка⁴⁷. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Општинске управе Општине Бачка Паланка и Правобранилаштва општине Бачка Паланка и посебним стручним службама систематизовано је укупно 103 радна места са укупно 145 извршилаца (два службеника на положају, 125 на извршилачким радним местима и 18 запослених на радним местима намештеника).

Персонални досијеи

У поступку ревизије смо извршили увид у узоркована персонална досијеа изабраних, постављених и запослених лица у Општини Бачка Паланка и утврдили смо да узорковани персонални досијеи садрже сва документа која су прописана чланом 191. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

Кадровски план

Скупштина општине Бачка Паланка је сагласно чл. 76. и 77. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе донела Кадровски план Општинске управе Општине Бачка Паланка⁴⁸ и Измену кадровског плана Општинске управе Општине Бачка Паланка⁴⁹.

Евиденција о присуству на послу

Обрачун и исплата плата вршена је на основу достављене евиденције о присуству запослених на послу.

Коефицијенти за обрачун и исплату плате

Увидом у решења о утврђивању коефицијената и уговоре о раду утврдили смо да су сви

⁴⁴ „Службени лист општине Бачка Паланка“ број 35/2016;

⁴⁵ Деловодни број III-10-1/2019 од 11.03.2019. године и III-110-3/2019 од 19.06.2019.године

⁴⁶ Деловодни број IV-110-15/2018 од 19.12.2018. године

⁴⁷ Деловодни број I-110-8/2019 од 6.11.2019. године

⁴⁸ „Службени лист општине Бачка Паланка“ број 34/2018

⁴⁹ „Службени лист општине Бачка Паланка“ број 18/2019

коэффицијенти утврђени у складу са прописаним.

Основице за обрачун и исплату плате

Примењене основица за обрачун и исплату плате за постављена лица и за запослене су у складу са основицама утврђеним закључцима Владе Републике Србије, 05 Број:121-163/2019 од 19. јануара 2019. године и 05 Број 121-10654/2019 од 24. октобра 2019. године.

Додаци на плату.

Општинска управа је у току 2019. године извршила обрачун и исплату додатка по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% од основице за сваку пуну годину рада остварену у радном односу у државном органу, органу аутономне покрајине, односно органу локалне самоуправе, независно од тога у ком органу је запослени радио.

Додатак за прековремени рад

Током 2019. године Општинска управа Бачка Паланка извршила је расходе у укупном износу од 5.495.903 динара по основу исплата додатака за рад дужи од пуног радног времена за 136 лица. Прековремени рад у 2019. години трајао је 13.057 сати. Додатак за рад дужи од пуног радног времена исплаћен је у вредности сата основне плате увећане за утврђену стопу од 26%.

Табела број 29: Остварени прековремени сати у 2019. години

Опис	Месец у години												Укупно
	јануар	фебруар	март	април	мај	Јун	јул	август	септембар	октобар	новембар	децембар	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Остварени сати	588	639	418	581	661	662	958	882	2.754	2.662	1.217	1.035	13.057

Додатак за рад дужи од пуног радног времена је обрачунат на основу решења начелнице Општинске управе, којим се одобрава исплата обављеног прековременог рада, а који је извршен на основу писменог налога руководиоца унутрашње организационе јединице о потреби да запослени ради прековремено.

Накнада плате

У току вршења ревизије утврдили смо да је обрачун и исплата накнаде плате за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадни дан и за коришћење годишњег одмора вршена у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци. Општинска управа је у току 2019. године извршила обрачун и исплату боловања до 30 дана у висини од 65% просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад.

Доприноси за обавезно социјално осигурање

Доприноси за обавезно социјално осигурање су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

5) Правобранилаштво Општине Бачка Паланка

Планирани расходи за плате, додатке и накнаде запослених и припадајуће доприносе за обавезно социјално осигурање у 2019. години износили су 1.658.743 динара, а извршени су у износу од 1.387.756 динара, и то за исплату плате правобраниоцу. Ревизијом узорковане документације нису утврђене неправилности.

Индиректни корисници буџетских средстава Општине Бачка Паланка:

1) Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка

За плате, додатке и накнаде запослених планирани су расходи у износу од 114.361.434 динара, а извршени су у износу од 111.486.110 динара. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је у току 2019. године извршила обрачун и исплату плате за 12 месеци

почевши од коначног обрачуна за децембар 2018. године закључно са коначним обрачуном за новембар 2019. године.

У Предшколској установи „Младост“ Бачка Паланка на дан 31. децембар 2019. године било је укупно 137 запослених и ангажованих лица, и то: (1) 103 лица на неодређено време; (2) 33 лица на одређено време од којих девет лица на замени привремено одсутних запослених и (3) једно ангажовано лице по основу уговора о делу.

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је донела Правилник о организацији и систематизацији послова у Предшколској установи „Младост“⁵⁰ и Правилник о изменама и допунама правилника о организацији и систематизацији послова у Предшколској установи „Младост“⁵¹.

Евиденција о присуству на раду

У току вршења ревизије утврдили смо да се обрачун плата врши на основу евиденције о доласку и одласку запослених на посао.

Коефицијенти за обрачун и исплату плате

Увидом у Уговоре о раду утврдили смо да се за обрачун и исплату плата примењују коефицијенти утврђени чланом 2. тачка бб и чланом 3. тачка 4а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плате запослених у јавним службама осим за два запослена, и то за шефа кухиње коме је коефицијент за обрачун и исплату плате увећан за 10% док је Уредбом прописано увећање од 5% и за шефа техничке службе коме је коефицијент за обрачун и исплату плате увећан за 10%, док максимално увећање по прописима износи 3%. На захтев Државне ревизорске институције Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је извршила прерачун исплаћених плата применом прописаних коефицијената. Прерачуном је утврђена разлика у износу од 71.024 динара за више обрачунате и исплаћене плате и социјалне доприносе на терет послодавца.

Основице за обрачун и исплату плате

За обрачун и исплату плата примењена је основица прописана закључцима Владе Републике Србије.

Додаци на плату

Минули рад

Предшколска установа "Младост" Бачка Паланка је у току 2019. године извршила обрачун и исплату додатка по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% од основице, за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца.

Додатак за прековремени рад

Током 2019. године Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка извршила је расходе у укупном износу од 124.499 динара по основу исплата додатака за рад дужи од пуног радног времена за три лица. Прековремени рад у 2019. години трајао је 247 сати. Додатак за рад дужи од пуног радног времена исплаћен је у вредности сата основне плате увећане за утврђену стопу од 26%.

Накнада плате

Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка је током 2019. године обрачун и исплату накнаде плате за време одсуствовања запослених са рада за коришћење годишњег одмора и одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, извршила у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци како је и прописано чланом 38. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у установама предшколског васпитања и образовања чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁵². Обрачун и исплата боловања до 30 дана током 2019. године извршена је у висини 65%

⁵⁰ Деловодни број 289 од 20.03.2018. године

⁵¹ Деловодни број 934/1 од 10.09.2018. године и 677/1 од 27.08.2019. године

⁵² „Службени гласник РС“, број 43/2017

просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, што је у складу са прописима.

Доприноси за обавезно социјално осигурање

Доприноси за обавезно социјално осигурање су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Налаз:

На основу извршене ревизије обрачуна и исплате плата, додатака и накнада утврђено је да је Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка због већег увећања коефицијената за обрачун и исплату плата од прописаног, за два запослена лица, преузела обавезе и извршила расходе више за 71.024 динара (од чега за плате, додатке и накнаде запослених у износу од 60.437 динара и за социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 10.587 динара), што није у складу са чланом 8. Закона о платама у државним органима и јавним службама, чланом 3. тачка 4а Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка да обрачун и исплату плата врше на основу коефицијената који су прописани Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

2) Народна библиотека „Вељко Петровић“ Бачка Паланка

Планирани расходи за плате, додатке и накнаде запослених и припадајуће доприносе за обавезно социјално осигурање у 2019. години износили су 18.060.582 динара, а извршени су у износу од 17.436.441 динар.

Народна библиотека „Вељко Петровић“ Бачка Паланка је у току 2019. године извршила обрачун и исплату 12 месечних плата почевши од коначног обрачуна за децембар 2018. године закључно са исплатом аконтације плате за децембар 2019. године. Народна библиотека „Вељко Петровић“ Бачка Паланка је на дан 31. децембар 2019. године имала 22 запослена лица, и то: (1) 19 лица на неодређено време и (2) три запослена лица на одређено време од којих два лица на замени привремено одсутних запослених.

Правни основ за обрачун и исплату плата запослених садржан је у Уредби о коефицијентима за обрачун и исплату плате запослених у јавним службама и Правилнику о организацији и систематизацији радних места у Народној библиотеци „Вељко Петровић“ Бачка Паланка⁵³.

Евиденција о присуству на раду

Народна библиотека „Вељко Петровић“ Бачка Паланка је обрачун и исплату плата извршила на основу евиденције о присуству запослених на раду која је потписана од стране одговорног лица.

Основице за обрачун и исплату плате

За обрачун и исплату плата примењена је основица утврђена закључцима Владе Републике Србије.

Коефицијенти за обрачун и исплату плате

За обрачун и исплату плата, додатака и накнада запослених у Народној библиотеци „Вељко Петровић“ Бачка Паланка примењују се коефицијенти прописани чланом 2. тачка 7) и 3. тачка б) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плате запослених у јавним службама. Увидом у уговоре о раду и обрачуна плата утврдили смо да су сви коефицијенти утврђени у складу са прописаним коефицијентима.

Додаци на плату

Народна библиотека „Вељко Петровић“ Бачка Паланка је у току 2019. године извршила

⁵³ Деловодни број 111/031 од 17.02.2016. године и Деловодни број 871/031 од 22.11.2019. године

обрачун и исплату додатка по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% од основице, за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца. Народна библиотека у 2019. години није вршила обрачун и исплату додатака по основу прековременог рада.

Накнада плате

У поступку ревизије утврдили смо да је током 2019. године Народна библиотека „Вељко Петровић“ Бачка Паланка обрачун и исплату накнаде плате за време одсуствовања запослених са рада за дане празника који је нерадан дан извршила као да је запослени радио уместо у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

Доприноси за обавезно социјално осигурање

Доприноси за обавезно социјално осигурање су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Налаз:

На основу извршене ревизије обрачуна и исплате плата, накнада и додатака, утврђено је:

- Народна библиотека „Вељко Петровић“ Бачка Паланка је обрачун и исплату накнада плата за одсуствовање са рада на дан празника који је нерадни дан извршила као да је запослени радио, а не у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци, што није у складу са чланом 26. став 1. тачке 1) и 2) Посебног колективног уговора за установе културе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁵⁴;
- Обрачун који послодавац доставља запосленом приликом сваке исплате плате и накнада не садржи исправне податке о основици и коефицијенту који су коришћени за обрачун, што није у складу са чланом 2. став 1. тачка 4) Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде⁵⁵.

Препоручујемо одговорним лицима Народне библиотеке „Вељко Петровић“ Бачка Паланка да накнаде плата запосленима за време одсуствовања са рада обрачунавају и исплаћују у висине просечне плате у претходних 12 месеци и да запосленима достављају обрачунски листић који је у складу са Правилником о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде.

3) Културни центар Бачка Паланка

Планирани расходи за плате, додатке и накнаде запослених и припадајуће доприносе за обавезно социјално осигурање у 2019. години износили су 11.203.282 динара, а извршени су у износу од 7.770.935 динара.

Установа Културни центар Бачка Паланка је током 2019. године извршила обрачун и исплату 12 месечних плата почевши од коначног обрачуна за децембра 2018. године закључно са исплатом аконтације за децембар 2019. године. У Културном центру Бачка Паланка је на дан 31. децембар 2019 године било десет запослених и ангажованих лица, и то: (1) осам запослених на неодређено време; (2) једно запослено лице на одређено време и (3) једно ангажовано лице по основу уговора о привременим и повременим пословима. Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Установе Културни центар Бачка Паланка⁵⁶ систематизовано је укупно девет радних места са девет извршиоца.

Евиденција о присуству на послу

Обрачун и исплата плата је вршена на основу евиденције о присуству запослених на послу.

⁵⁴ „Службени гласник РС“ број 106/2018

⁵⁵ „Службени гласник РС“ бр. 90/14 и 44/18 – др. закон

⁵⁶ Деловодни број 49/2016 и деловодни број 196/2019 од септембра 2019. године

Коефицијенти за обрачун и исплату плате

У току вршења ревизије утврдили смо да су се за обрачун и исплату плата примењивали коефицијенти прописани чланом 2. тачка 7. и чланом 3. тачка 6. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Основице за обрачун и исплату плате

За обрачун и исплату плата примењена је основица прописана закључцима Владе Републике Србије.

Додаци на плату

Културни центар Бачка Паланка је у току 2019. године извршио обрачун и исплату додатка по основу временаведеног у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% на укупну плату која у себи садржи и додаток по основу прековременог рада, док је чланом 108. став 1. тачка 4) Закона о раду и чланом 5. став 1. тачка 1) Закона о платама у државним оранима и јавним службама прописано да основицу за обрачун увећане зараде чини основна зарада запосленог утврђена у складу са законом, општим актом и уговором о раду која се добија множењем коефицијента и прописане основице за обрачун.

Прековремени рад

Током 2019. године Културни центар Бачка Паланка извршио је расходе у укупном износу од 101.525 динара по основу исплата додатака за рад дужи од пуног радног времена за девет лица. Прековремени рад у 2019. години трајао је 347 сати. Додатак за рад дужи од пуног радног времена исплаћен је у вредности сата основне плате увећане за утврђену стопу од 26%.

Накнада плате

Културни центар Бачка Паланка је обрачун и исплату накнада плате за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадни дан и за дане коришћења годишњег одмора обрачунавао и исплаћивао као да је запослени радио уместо у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

Доприноси за обавезно социјално осигурање

Доприноси за обавезно социјално осигурање су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Налаз:

На основу извршене ревизије обрачуна и исплате плата, додатака и накнада, утврђено је:

- Културни центар Бачка Паланка обрачун и исплату додатка на плату по основу временаведеног на раду (минули рад) није обрачунао и исплатио у износу од 0,4% основне плате која је одређена множењем коефицијента са прописаном основицом, што није у складу са чланом 108. став 1. тачка 4) Закона о раду и чланом 5. став 1. тачка 1) Закона о платама у државним оранима и јавним службама;
- Културни центар Бачка Паланка је обрачун и исплату накнада плата за одсуствовање са рада на дан празника који је нерадни дан и за време коришћења годишњег одмора извршио као да је запослени радио, а не у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци, што није у складу са чланом 26. став 1. тачке 1) и 2) Посебног колективног уговора за установе културе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁵⁷;
- Обрачун који послодавац доставља запосленом приликом сваке исплате плате и накнада не садржи исправне податке о основици и коефицијенту који су коришћени за обрачун,

⁵⁷ „Службени гласник РС“ број 106/2018

што није у складу са чланом 2. став 1 тачка 4) Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде⁵⁸.

Одговорним лицима Културног центра Бачка Паланка препоручујемо да додатак на плату по основу временаведеног на раду обрачунавају и исплаћују на основну плату, да накнаде плата запосленима за време одсуствовања са рада на дан државног празника који је нерадни дан обрачунавају и исплаћују у висини просечне плате у претходних 12 месеци и да запосленима достављају обрачунски листић у складу са Правилником о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде.

Предузете мере у поступку ревизије

Запосленима у Културном центру Бачка Паланка, који су користили годишњи одмор у августу 2020. године, накнаде су обрачунате и исплаћене у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

4) Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка

Планирани расходи за плате, додатке и накнаде запослених износе 19.765.347 динара, а извршени расходи износе 19.456.826 динара. Током 2019. године обрачунате су и исплаћене плате за 12 месеци почевши од јануара 2019. године до децембра 2019. године. На дан 31. децембар 2019. године број запослених и ангажованих лица износио је 26, и то: 19 запослених лица на неодређено време, три лица на одређено време и четири ангажована лица по уговору о привременим и повременим пословима.

Скупштина општине Бачка Паланка је на седници одржаној дана 1. августа 2016. године донела Одлуку о оснивању Установе за спорт и рекреацију „Тиквара“⁵⁹ за обављање спортске и рекреативне делатности на територији Општине Бачка Паланка, а на седници одржаној 5. септембра 2016. године донела је Одлуку о покретању ликвидације Јавног предузећа Спортско рекреациони центар „Тиквара“ Бачка Паланка којом је прописано да од дана регистрације Установе за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка, запосленима престаје радни однос у Јавном предузећу и да се исти преузимају у радни однос у новоосновану Установу за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка.

За обрачун и исплату плата запосленима у 2019. години Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка је примењивала коефицијенте који су утврђени Колективним уговором Јавног предузећа Спортско-рекреациони центар „Тиквара“ Бачка Паланка од 31. јануара 2015. године.

Евиденција о присуству на послу

Обрачун и исплата плата је вршена на основу евиденције о присуству запослених на послу.

Обрачун и исплата плате

Увидом у Уговоре о раду утврдили смо да за обрачун и исплату плата нису примењени коефицијенти прописани чл. 2. тачка 10. и 3. тачка 5. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама. За обрачун и исплату плата примењена је основица која је прописана закључцима Владе Републике Србије за остале јавне службе (републичког и локалног нивоа).

Додаци на плату

Минули рад

Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка је у току 2019. године извршила обрачун и исплату додатка по основу временаведеног у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% на укупну плату која у себи садржи и додатак по основу прековременог рада

⁵⁸ „Службени гласник РС“ бр. 90/14 и 44/18 – др. закон

⁵⁹ „Службени лист Општине Бачка Паланка“, број 21/2016

док је чланом 108. став 1. тачка 4) Закона о раду и чланом 5. став 1. тачка 1) Закона о платама у државним оранима и јавним службама прописано да основицу за обрачун увећане зараде чини основна зарада запосленог утврђена у складу са законом, општим актом и уговором о раду која се добија множењем коефицијента и прописане основице за обрачун плате.

Додатак за прековремени рад

Током 2019. године Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка извршила је расходе у укупном износу од 397.343 динара по основу исплате додатака запосленима за рад дужи од пуног радног времена. Прековремени рад у 2019. години трајао је 1.312 сати. Додатак за рад дужи од пуног радног времена исплаћен је у вредности сата основне плате увећане за утврђену стопу од 26%.

Накнаде плата

У току вршења ревизије утврдили смо да су се обрачун и исплата накнаде плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан као и за дане коришћења годишњег одмора извршили као да је запослени радио, уместо у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

Доприноси за обавезно социјално осигурање

Доприноси за обавезно социјално осигурање су обрачунати применом стопа прописаних чланом 44. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

Налаз:

На основу извршене ревизије обрачуна и исплате плата, додатака и накнада, утврђено је:

- Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка није донела акт којим би уредила права, обавезе и одговорности из радног односа под условима у складу са законом;
- Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка је исплатила плате у 2019. години применом неправилно утврђених коефицијената и на тај начин је обрачунала и исплатила већи укупан износ од 4.707.352 динара (4.018.226 динара за плате, додатке и накнаде запослених, а 689.126 динара за социјалне доприносе на терет послодавца), што није у складу са чл. 2. став 1. тачка 10. и 3. став 1. тачка 5. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плате запослених у јавним службама и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему;
- Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка додатак на плату по основу временаведеног на раду (минули рад) није обрачунала и исплатила у износу од 0,4% основне плате која је одређена множењем коефицијента са прописаном основицом, што није у складу са чланом 108. став 1. тачка 4) Закона о раду и чланом 5. став 1. тачка 1) Закона о платама у државним оранима и јавним службама;
- Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка је обрачун и исплату накнада плата за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан, као и за дане коришћења годишњег одмора извршила као да је запослени радио, а не у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци, што није у складу са чланом 114. Закона о раду.

Препоручујемо одговорним лицима Установе за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка да донесу акт којим ће ближе уредити права, обавезе и одговорности из радног односа, да плате обрачунавају и исплаћују на основу коефицијената прописаних Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плате запослених у јавним службама, да додатак на плату по основу временаведеног на раду (минули рад) обрачунавају и исплаћују у износу од 0,4% од основице; да исплату накнада плата обрачунавају и исплаћују у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

5) Месне заједнице општине Бачка Паланка

Чланом 11. Закона о локалној самоуправи прописано је да се оснивање, начин избора органа и рад месних заједница и других облика месне самоуправе утврђује статутом јединице локалне самоуправе. Општина Бачка Паланка је Статутом општине⁶⁰ предвидела образовање месних заједница. Ради задовољавања потреба и интереса грађана у насељеним местима општине Одлуком о месним заједницама на територији Општине Бачка Паланка⁶¹ образовано је 17 месних заједнице, и то: 1) Месна заједница „Стари град“ Бачка Паланка, 2) Месна заједница „Центар“ Бачка Паланка, 3) Месна заједница „Братство“ Бачка Паланка, 4) Месна заједница „Дунав“ Бачка Паланка, 5) Месна заједница Челарево, 6) Месна заједница Деспотово, 7) Месна заједница Гајдобра, 8) Месна заједница Карађорђево, 9) Месна заједница Младеново, 10) Месна заједница Нештин, 11) Месна заједница Нова Гајдобра, 12) Месна заједница Обровац, 13) Месна заједница Параге, 14) Месна заједница Пивнице, 15) Месна заједница Силбаш, 16) Месна заједница Визић и 17) Месна заједница Товаришево. За обављање послова из надлежности месних заједница чланом 67. Одлуке о образовању месних заједница на територији Општине Бачка Паланка прописано је да месна заједница може да запосли једно лице. За обрачун и исплату плата запосленима у месним заједницама примењивали су се коефицијенти који су прописани Обавештењем⁶² које је донео Начелник Општинске управе.

У току вршења ревизије узорковали смо обрачунате и исплаћене плата за месец јул и месец новембар код Месне заједнице „Стари град“ Бачка Паланка и Месне заједнице „Дунав“ Бачка Паланка.

Обрачун плате

За обрачун и исплату плата секретара месних заједница примењени су коефицијенти који су прописани Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима у зависности од стручне спреме секретара увећане за 30% за постављена лица. За обрачун и исплату плата примењена је основица прописана Закључком Владе Републике Србије.

Додаци на плату

Месне заједнице су током 2019. године обрачун и исплату додатка по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) вршиле у висини од 0,4% од основице, за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца. Исплата по основу прековременог рада током 2019. године није било.

Накнада плате

У току вршења ревизије утврдили смо да су месне заједнице током 2019. године вршиле обрачун и исплату накнаде плате за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадан дан и за дане коришћења годишњег одмора као да је запослени радио, а не у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

Налаз:

На основу извршене ревизије обрачуна и исплате плата, додатака и накнада, утврђено је да су Месна заједница „Стари град“ Бачка Паланка и Месна заједница „Дунав“ Бачка Паланка обрачун и исплату накнада плате за време одсуствовања са рада на дан празника који је нерадни дан као и за коришћења годишњег одмора извршиле као да је запослени радио, а не у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци, што није у складу са чланом 114. Закона о раду.

⁶⁰ „Службени лист општине Бачка Паланка“, број 9/2019

⁶¹ „Службени лист општине Бачка Паланка“, број 1/2019

⁶² Деловодни број IV-016-1/2010-19 од 11. марта 2010. године

Препоручујемо одговорним лицима Месне заједнице „Стари град“ Бачка Паланка и Месне заједнице „Дунав“ Бачка Паланка да исплату накнада плата обрачунавају и исплаћују у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

Препорука број 8:

Препоручујемо одговорним лицима индиректних корисника буџетских средстава Општине Бачка Паланка: (1) да донесу акт којим ближе уређују права, обавезе и одговорности из радног односа под условима у складу са законом; (2) да обрачун и исплату плата врше на основу коефицијената утврђених у складу са прописима; (3) да обрачун додатка на плату по основу времена проведеног на раду (минули рад) врше на основну плату и (4) да обрачун и исплату накнада за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадан дан и за коришћење годишњег одмора врше у складу са прописима.

4. Социјална давања запосленима

1) Општинска управа

Расходи за социјална давања запосленима планирани су у износу од 9.000.000 динара, а исказани су у износу од 8.837.925 динара, и то: 1) породилско боловање 388.690 динара, 2) отпремнина у случају отпуштања с посла 3.397.448 динара, 3) помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице 109.157 динара и 4) помоћ у медицинском лечењу запослених 4.942.628 динара.

Отпремнина у случају отпуштања са посла

Општинска управа Бачка Паланка је извршила расходе за исплату отпремнина у случају отпуштања са посла у укупном износу од 3.397.448 динара за пет запослених лица којима је престао радни однос по сили закона након утврђивања статуса нераспоређеног лица услед смањења броја извршилаца. Отпремнина је исплаћена у висини од трећине просечне плате запосленог која му је исплаћена за последња три месеца за сваку навршену годину рада у радном односу сагласно члану 50. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника, која се сходно одредбама члана 53. наведене уредбе примењује и на запослене у органима локалне самоуправе. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

Помоћ у медицинском лечењу запослених

Општинска управа Бачка Паланка извршила је расходе у укупном износу од 1.364.094 динара за исплату солидарне помоћи запосленима за обезбеђење трошкова грејања у појединачном износу од 10.000 динара. Право запослених на солидарну помоћ за обезбеђивање трошкова грејања у износу до 10.000 динара по запосленом у зависности од расположивих средстава у буџету, утврђено је чланом 30. став 1. тачка 13) Посебног колективног уговора о правима, обавезама и одговорностима запослених у Општинској управи Општине Бачка Паланка и функционера Општине Бачка Паланка⁶³ и Анексом I Колективног уговора о правима, обавезама и одговорностима запослених у Општинској управи Општине Бачка Паланка и функционера Општине Бачка Паланка⁶⁴. Исплата солидарне помоћи за 136 запослених лица је извршена на основу Решења начелнице Општинске управе број IV-016-5/2019-237 од 24. децембра 2019. године о додели солидарне помоћи запосленима.

Чланом 17. ст. 1 и 2 Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину⁶⁵ прописано је следеће:

⁶³ Деловодни број I-110-7/2019 од 3. октобра 2019. године

⁶⁴ Деловодни број I-110-8/2019 од 6. новембра 2019. године

⁶⁵ „Службени гласник РС“, бр. 95/18 и 72/19

„У складу са чланом 2. тачка 31), чланом 54. и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17) у буџетској 2019. години, неће се вршити обрачун и исплата поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда и бонуса, као и других примања из члана 120. став 1. тачка 4) Закона о раду ("Службени гласник РС", бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС и 113/17), предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, и другим актима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава буџета Републике Србије, локалне власти и кориснике средстава организација за обавезно социјално осигурање, осим јубиларних награда за запослене и новчаних честитки за децу запослених.

У 2019. години не могу се исплаћивати запосленима код корисника буџетских средстава награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса.“

Међутим, Упутством за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину и пројекцији за 2020. и 2021. годину, донетом на основу члана 36а Закона о буџетском систему, прописано је: „Као и у претходним годинама, и у буџетској 2019. години, не треба планирати обрачун и исплату поклона у новцу, божићних, годишњих и других врста награда, бонуса и примања запослених ради побољшања материјалног положаја и побољшања услова рада предвиђених посебним и појединачним колективним уговорима, за директне и индиректне кориснике буџетских средстава локалне власти, као и друга примања из члана 120. став 1. тачка 4. Закона о раду ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС и 113/2017) осим јубиларних награда за запослене који су то право стекли у 2019. години.

Такође, у 2019. години не могу се исплаћивати запосленима код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти, награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне односно нетранспарентне облике награда и бонуса.“

На основу наведеног можемо закључити да постоји разлика између Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину и Упутства за припрему одлуке о буџету локалне власти за 2019. годину и пројекцији за 2020. и 2021. годину, у погледу одређивања обрачуна и исплата запосленима које се неће вршити, односно које не треба планирати у буџетској 2019. години код директних и индиректних корисника буџетских средстава локалне власти.

2) Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка

Расходи за социјална давања запосленима планирани су у износу од 4.200.000 динара, а исказани су у износу од 3.716.651 динара, и то: 1) породилско боловање 579.372 динара; 2) боловање преко 30 дана 2.115.165 динара; 3) отпремнина у случају отпуштања са посла 272.144 динара и 4) помоћ у медицинском лечењу запослених или члана уже породице 749.970 динара.

Помоћ у медицинском лечењу запослених или члана уже породице

Правилником о расподели средстава за помоћ у медицинском лечењу запослених и чланова уже породице запослених Предшколске установе „Младост“ Бачка Паланка⁶⁶ уређени су критеријуми за расподелу средстава. Додела средстава је извршена на основу поднетог захтева запосленог Комисији за доделу средстава и решења о додели средстава. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

⁶⁶ Доносилац Управни број 1166/1 од 9. новембра 2018. године

5. Накнаде трошкова за запослене

1) Општинска управа

На разделу 4 - планирани су расходи за исплату накнада трошкова за запослене у износу од 6.500.000 динара, а извршени су у износу од 5.846.000 динара. Расходи су у целости извршени за накнаде трошкова за превоз на посао и са посла.

Исплату накнаде трошкова запосленима за долазак и одлазак са посла Општинска управа је уредила Правилником о условима за остваривање права на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у Општинској управи Општине Бачка Паланка⁶⁷. Исплата накнада трошкова за долазак и одлазак са посла је вршена у новцу у висини цене месечне претплатне карте у приградском и међумесном саобраћају, и то само за дане када су запослени присуствовали на послу. На износ исплаћене накнаде изнад неопорезивог износа је обрачунат и плаћен порез на доходак грађана сагласно члану 18. став 1. тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

2) Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка

На буџетским позицијама овог корисника расходи су планирани у износу од 3.342.000 динара, а извршени су у износу од 3.309.842 динара. Исплата накнаде трошкова запосленима за долазак на посао и одлазак са посла је извршена за дане када је запослени долазио на посао у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, сходно члану 118. став 1. тачка 1) Закона о раду и члану 40. став 1. тачка 1) Посебног колективног уговора за запослене у установама предшколског васпитања и образовања чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На износ исплаћене накнаде изнад неопорезивог износа је обрачунат и плаћен порез на доходак грађана сагласно члану 18. став 1. тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

3) Народна библиотека „Вељко Петровић“ Бачка Паланка

Планирани расходи за накнаде трошкова у 2019. години износили су 645.000 динара, а извршени су у износу од 640.044 динара, и то у целости за исплату накнада трошкова за превоз на посао и са посла.

Народна библиотека „Вељко Петровић“ Бачка Паланка исплату накнаде трошкова превоза запослених на посао и са посла уредила је Правилником о условима за остваривање права на накнаду трошкова превоза запослених за долазак на рад и одлазак са рада⁶⁸. Накнада трошкова је обрачуната и исплаћена за дане када су запослени долазили на посао. На износ исплаћене накнаде изнад неопорезивог износа је обрачунат и плаћен порез на доходак грађана сагласно члану 18. став 1. тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

4) Установа Културни центар Бачка Паланка

Планирани расходи за накнаде трошкова у 2019. години износили су 380.000 динара, а извршени су у износу од 134.242 динара, и то у целости за исплату накнада за долазак и одлазак са рада.

Установа Културни центар Бачка Паланка исплату накнада трошкова превоза запослених на посао и са посла уредила је Правилником о накнади трошкова за долазак и одлазак са рада. Исплата накнада трошкова за долазак на посао и одлазак са посла је извршена за дане када је запослени долазио на посао у висини цене превозне карте у јавном саобраћају. На

⁶⁷ Деловодни број IV-114-3/2019 од 31.01.2019. године

⁶⁸ Донето дана 4.12.2018. године

износ исплаћене накнаде изнад неопорезивог износа је обрачунат и плаћен порез на доходак грађана сагласно члану 18. став 1. тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

5) Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка

На буџетским позицијама овог корисника планирани су расходи у износу од 660.000 динара, а извршени су у износу од 601.920 динара. Расходи су извршени за исплату накнаде трошкова запосленима за долазак на посао и одлазак са посла. Исплата је извршена у новцу у висини цене појединачне претплатне карте у јавном саобраћају за дане доласка на посао. На износ исплаћене накнаде изнад неопорезивог износа је обрачунат и исплаћен порез на доходак грађана сагласно члану 18. став 1. тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

6. Награде запосленима и остали посебни расходи

1) Општинска управа

За награде запосленима и остале посебне расходе планирани су расходи у износу од 1.000.000 динара, а извршени су у износу од 718.415 динара у целости за исплату јубиларних награда.

Јубиларне награде

У току вршења ревизије узорковали смо расходе за јубиларне награде у укупном износу од 350.650 динара који су извршени за пет запослених лица за десет година рада и за једно запослено лице за 20 година рада проведених у радном односу у Општинској управи. Расходи су извршени на основу решења начелнице Општинске управе којима су утврђени износи за исплату сагласно члану 29. Колективног уговора о правима, обавезама и одговорностима запослених у Општинској управи Општине Бачка Паланка и функционера Општине Бачка Паланка, и то у висини просечне месечне зараде без пореза и доприноса за десет година рада у радном односу и у висини просечне месечне зараде без пореза и доприноса увећане за 25% за 20 година рада у радном односу. Изнад прописаног неопорезивог износа обрачунат је и плаћен порез на доходак грађана по стопи од 10%. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

2) Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка

Планирани су расходи у износу од 1.170.000 динара, а извршени су у износу од 1.006.329 динар за исплату накнада члановима управног и надзорног одбора који су именовани Решењем оснивача⁶⁹. У Управни одбор именовано је пет лица од којих једно из редова запослених, а у Надзорни одбор именована су три члана од којих један из редова запослених. Одлуку о накнадама чланова управног и надзорног одбора донео је Управни одбор Установе за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка, на седници одржаној дана 21.12.2018. године. *На основу ревизије узорковане документације нису утврђене неправилности.*

⁶⁹ Решење Скупштине општине Бачка Паланка број II-119-149/2016 од 30.11.2016. године

VIII Прилог 4 – Случајни налаз

1. Општинска управа је расходе за солидарну помоћ запосленима евидентирала на конту 414411 – Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице уместо на конту 414419 – Остале помоћи запосленим радницима, што није у складу са чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.
2. Предшколска установа „Младост“ Бачка Паланка у 2019. години није правилно евидентирала расходе за боловање преко 30 дана који су рефундирани од Републичког фонда за здравствено осигурање, јер није вршила сторнирање расхода за износ рефундираних средстава, и на тај начин је у финансијским извештајима за 2019. годину више за 2.695.000 динара исказала расходе за Социјална давања (конто 414100) и за исти износ више исказала приходе од Меморандумских ставки за рефундацију расхода (конто 771100), што није у складу са чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.
3. Установа за спорт и рекреацију „Тиквара“ Бачка Паланка је расходе за додатке и накнаде запосленима евидентирала на конту 411111 – Плате по основу цене рада, а не на одговарајућим прописаним субаналитичким контима и расходе за накнаде члановима управног и надзорног одбора који нису запослени у Установи евидентирала на групи конта 416000 - Награде запосленима и остали посебни расходи уместо на конту 423500 – Стручне услуге, што није у складу са чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.
4. Установа Културни центар Бачка Паланка је расходе за додатке и накнаде запосленима евидентирала на конту 411111 – Плате по основу цене рада, а не на прописаним субаналитичким контима, што није у складу са чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.