



**Извештај о ревизији правилности пословања
Града Шапца у делу који се односи на јавне набавке за 2019. и
2020. годину и расходе за запослене за 2020. годину, код директних
корисника буџетских средстава**



Број 400-604/2021-04/21

Београд, 27. децембар 2021. године

Мисија

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

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

Зашто смо спровели ову ревизију?

У периоду од 2011. до 2020. године спроведено је укупно 674 ревизија код локалних власти, и то: (1) 197 ревизија консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања и 282 ревизије саставних делова; (2) 50 ревизије консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и 72 ревизија саставних делова и (3) 39 ревизија правилности пословања и 34 ревизија саставних делова. Код највећег дела локалних власти откривене су неправилности које се односе на јавне набавке и обрачун и исплату плата. Ревизија јавних набавки ће се спровести са циљем како би се дале системске препоруке да се трансакције изврше у складу са законом и обезбеди поштовање прописа којима је уређено извршење расхода из буџета. Ревизија правилности пословања на тему расхода за запослене код директних корисника буџетских средстава за 2020. годину, спровешће се са циљем да се изврши провера да ли су расходи за запослене код директних корисника буџетских средстава обрачунати и исплаћени у складу са прописима.

Шта смо препоручили?

Одговорним лицима Града Шапца дали смо 22 препоруке којим смо препоручили да:

- јавне набавке планирају, спроводе поступке и извршавају уговоре у складу са Законом о јавним набавкама,
- обавезе преузимају и расходе и издатке извршавају у складу са Законом о јавним набавкама,
- обрачун и исплату плата и додатака врше и складу са законом и
- да побољшају систем финансијског управљања и контроле.

Резиме

Град Шабац је у 2019. и 2020. години извршио набавку добара и услуга у вредности од 10,5 милиона динара без претходно спроведеног поступка јавних набавки, а да није постојао разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, а приликом спровођења поступака јавних набавки чија укупна уговорена вредност износи 653 милиона динара без ПДВ-а, утврђене су неправилности. Град Шабац је исплатио запосленима износ од 6,3 милиона динара више од прописаног.

Директни корисници буџетских средстава Града Шапца у 2019. и 2020. години су: 1) преузели обавезе и извршили расходе у износу од 10,5 милиона динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке, 2) у спровођењу поступака јавне набавке, чија укупна уговорена вредност износи 653 милион динара без ПДВ-а поступили су супротно Закону о јавним набавкама, 3) у поступку извршења закључених уговора нису наплатили уговорну казну у износу од 393 хиљаде динара, а у шест ревидираних поступака јавне набавке, при извршењу уговора, нису поступили у складу за закљученим уговором и прописом.

Директни корисници буџетских средстава Града Шапца су у 2020. години супротно прописима:

- 1) више исплатили плате у износу од 6,3 милиона динара због примене увећаних коефицијената, исплатили плате лицима која нису испунила услове за заснивање радног односа и исплатили додатак за прекоремени рад,
- 2) извршили су расходе у износу од 1 милион динара применом неправилне организационе класификације и
- 3) нису обрачунали и платили порез у износу од 551 хиљаду динара на трошкове превоза на посао и са посла који нису документовани.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ	7
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	7
1.1. Планирање јавних набавки, спровођење и закључивање уговора	7
Градска управа Града Шапца није објавила правилник о јавним набавкама и није донела план јавних посебно за сваког директног корисника, није евидентирала све радње и акте током процеса планирања набавки и у 15 ревидираних поступака јавних набавки, чија је укупна вредност 653 милиона динара без ПДВ-а, утврђене су неправилности везане за спровођење Закона о јавним набавкама.	7
1.2. Извршење јавне набавке у односу на закључене уговоре о јавним набавкама. 10	
Градска управа Града Шапца у поступку извршења закључених уговора није наплатила уговорну казну у износу од 393 хиљаде динара и у шест ревидираних поступака јавне набавке није поступила у складу за закљученим уговором и прописом	10
1.3. Евидентирање и извештавање о јавним набавкама	11
Код Градске управе Града Шапца утврђене су неправилности везане за извештавање о јавним набавкама	11
1.4. Набавка без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама	11
Директни корисници Града Шапца су у 2019. и 2020. години преузели обавезе и извршили расходе у износу од најмање 10,5 милиона динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама	11
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	13
2.1. Планирање масе средстава за плате	13
Директни корисници буџетских средстава Града Шапца су за 2020. годину планирали масу средстава за плате у складу са прописима	13
2.2. Број запослених у односу на прописе	13
Градска управа Града Шапца је на дан 31.12.2020. године имала 11 запослених лица на одређено време више у односу на пропис	13
2.3. Обрачун и исплата плата, додатака и накнада запосленима и социјалних доприноса на терет послодавца.....	13
Директни корисници буџетских средстава Града Шапца су супротно прописима, више исплатили плате и додатке у износу од 6,3 милиона динара, општа акта којима се уређују плате нису донета од стране надлежног органа и евиденције о раду нису водили у складу са прописима	13
2.4. Обрачун и исплата накнада у природи	15
Градска управа Града Шапца је накнаде у природи исплатила у складу са прописима	15
2.5. Обрачун и исплата социјалних давања запосленима	15
Градска управа Града Шапца је обрачун и исплату отпремнине извршила у складу са прописима и солидарну помоћ у складу са мерилима прописаним општим актом послодавца	15

2.6.	Обрачун и исплата накнада трошкова за запослене	16
	Градска управа Града Шапца је применом неправилне организације класификације планирала и извршила расходе по основу накнаде трошкова превоза за посао и са посла у укупном износу од 1 милион динара и није обрачунала и платила порез на ове расходе који нису документовани у износу од 551 хиљаду динара.	16
2.7.	Обрачун и исплата награда запосленима и осталих посебних расхода.....	16
	Градска управа Града Шапца је награде запосленима на име јубиларне награде исплатила у складу са прописима.....	16
II	РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА	17
1.	Резиме откривених неправилности	17
2.	Резиме датих препорука	21
III	ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	23
IV	КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	25
1.	Предмет ревизије	25
2.	Ревидирани период.....	25
3.	Информације о субјекту ревизије	25
4.	Обим ревизије, ограничења у погледу обима	26
5.	Критеријуми	26
6.	Методологија рада.....	27
7.	Стандарди ревизије примењени у ревизији	27
V	ПРИЛОЗИ.....	28
	Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизије.....	28
	Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије	31
	Прилог 3- Јавне набавке	32
	Прилог 4 – Расходи за запослене	77

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

1.1. Планирање јавних набавки, спровођење и закључивање уговора

Градска управа Града Шапца није објавила правилник о јавним набавкама и није донела план јавних посебно за сваког директног корисника, није евидентирала све радње и акте током процеса планирања набавки и у 15 ревидираних поступака јавних набавки, чија је укупна вредност 653 милиона динара без ПДВ-а, утврђене су неправилности везане за спровођење Закона о јавним набавкама.

1.1.1. Градска управа Града Шапца није објавила акт о ближем уређивању поступка јавне набавке на својој интернет страници што није у складу са чланом 22. раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 49. важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним, дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 2**)

1.1.2. Градска управа Града Шапца донела је јединствени План јавних набавки за 2019. и 2020. годину за све директне буџетске кориснике Града Шапца, као наручиоце, уместо да сваки наручилац донесе план јавних набавки, што није у складу са чланом 51. Закона о јавним набавкама којим је прописана обавеза доношења и садржина плана јавних набавки и чланом 2. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама којим је прописано да је наручилац у смислу Закона о јавним набавкама, између осталог, и орган локалне самоуправе (Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градска управа) и није објавила План јавних набавки за 2020. годину на интернет страници Града, што није у складу са чланом 88. важећег Закона о јавним набавкама.

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

1.1.3. Градска управа Града Шапца нема евидентиране све радње и акте током процеса планирања набавки, укључујући начин испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке што није у складу са чланом 16. став 1. тачка 1. раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 52. Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке.

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

1.1.4. У 15 ревидираних поступака јавне набавке Градске управе Града Шапца, чија је укупна вредност 653 милиона без ПДВ-а (односно 770 милиона са ПДВ-ом), утврђене су неправилности везане за спровођење Закона о јавним набавкама, и то:

- у два ревидирана поступка јавне набавке техничке карактеристике (спецификације) радова нису садржане у оквиру конкурсне документације где је наручилац дужан да

редним бројем означи сваку страну конкурсне документације и укупан број страна, већ представљају додатне табеле које су понуђачи били у обавези да доставе, што није у складу са чланом 61. раније важећег Закона о јавним набавкама,

- у три ревидирана поступка јавне набавке конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локација, што нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са члановима 12. и 76. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама,

- у седам ревидираних поступака јавне набавке конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, захтевано је да понуђач у време подношења понуде располаже са одређеним бројем извршилаца 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. раније важећег Закона о јавним набавкама,

- у шест ревидираних поступака јавне набавке уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавеза, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему,

- у једном ревидираном поступку наручилац у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевао овлашћење за обављање послова испоруке и монтаже система за детекцију и сигнализацију пожара и испитивање својстава електричне инсталације детекције и сигнализације пожара од стране овлашћење организације, што је супротно члану 75. став 1. тачка 5. и члану 77. став 1. тачка 5. раније важећег Закона о јавним набавкама и члану 2. став 1 тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова, а у вези са члановима 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 лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система,

- у једном ревидираном поступку јавне набавке конкурсном документацијом су одређени различити елементи за избор критеријума од елемената које је наручилац навео у Позиву за подношење понуда, што није у складу са чланом 84. став

1. раније важећег Закона о јавним набавкама,
 - у једном ревидираном поступку јавне набавке Градска управа не поседује доказ да је Записник о отварању понуда доставио свим понуђачима, што није у складу са чланом 16. раније важећег Закона о јавним набавкама,
 - у једном ревидираном поступку јавне набавке конкурсом документацијом је као додатни услов кадровског капацитета одређено да понуђач мора да има у сталном радном односу запослена лица што није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер тај услов дискриминише понуђаче који имају радно ангажована лица по другом основу као што је радни однос на одређено време, што није у складу са чланом 76. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама,
 - у једном ревидираном поступку јавне набавке Наручилац је за предмет јавне набавке дефинисао услугу која није прописана Прилогом 1, односно наручилац је дефинисао предмет јавне набавке тако да садржи више разноврсних услуга, што није у складу са чланом 6. став 1. Закона о јавним набавкама. Као предмет јавне набавке дефинисана је услуга поверавање на управљање, организацију рада и одржавање објекта Градског базена у Шапцу, коју чине разноврсне услуге (служба обезбеђења, служба чишћења, служба рада на гардероби, служба за продају карата на инфо пулту, спасилачка служба, инструктор пливања, одржавање техничко-технолошког система базена, обука непливача и друге услуге), а да предмет јавне набавке није подељен по партијама, чиме би се омогућило учешће већег броја понуђача или понуђача који могу да изврше само део предмета набавке, што није у складу са чланом 10. став 1. Закона о јавним набавкама,
 - у једном ревидираном поступку јавне набавке (услуге поверавања на управљање објектом градског базена у Шапцу) добављач са којим је закључен уговор о јавној набавци је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођаче које није навео у понуди, што није у складу са чланом 80. став 12. раније важећег Закона о јавним набавкама,
 - у три ревидирана поступка јавне набавке члан комисије није потписао изјаву о одсуству сукоба интереса, што није у складу са чланом 54. раније важећег Закона о јавним набавкама,
 - у једном ревидираном поступку јавне набавке Градска управа града Шапца закључила је Анекс уговора за извођење вишкова радова без сагласности надзорног органа којег је одредила Решењем о именовану надзора, што није у складу са чланом 17. Уговора,
 - у два ревидирана поступка јавне набавке конкурсна документација не садржи начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета, а у једном од та два

поступка не садржи ни квалитет, количину и опис услуга, што није у складу са чланом 61. раније важећег Закона о јавним набавкама,

- у једном ревидираном поступку јавне набавке наручилац је конкурсном документацијом предвидео и закљученим уговором уговорио авансно плаћање у висини од 30% од вредности уговора, али није захтевао средство обезбеђења за повраћај аванса, што није у складу са чланом 61. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним, дали смо препоруке за отклањање неправилности **(Препоруке број 5,6,7,8,9,13)**

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

1.2. Извршење јавне набавке у односу на закључене уговоре о јавним набавкама

Градска управа Града Шапца у поступку извршења закључених уговора није наплатила уговорну казну у износу од 393 хиљаде динара и у шест ревидираних поступака јавне набавке није поступила у складу за закљученим уговором и прописом

1.2.1. У поступку извршења закључених уговора о јавним набавкама утврђене су следеће неправилности:

- Градска управа Града Шапца није наплатила уговорну казну у износу од 393 хиљаде динара, због кашњења у извођењу радова, што није у складу са чланом 7. Уговора о извођењу радова на изградњи сале Дома културе у Штитару, - у два ревидирана поступка јавне набавке извођач радова није доставио банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном периоду што није у складу са одредбама закљученог уговора, - у поступку извршења закљученог уговора о јавној набавци радова на изградњи сале Дома културе у Штитару, извођач није водио уредно сваку страну грађевинског дневника, што није у складу са чланом 8. Уговора о јавној набавци и није извршена примопредаја изведених радова, што није у складу са чланом 17. Уговора о јавној набавци.

У вези са утврђеним, дали смо препоруке за отклањање неправилности **(Препоруке број 10,11,12)**

1.2.2. Градска управа је извршила издатке у укупном износу од 3,3 милиона динара (који су укључени у износ неправилности у тачки 1.1), при чему су утврђене неправилности:

- у износу од 1,6 милиона динара на име неподвижних радова на фискултурној сали ОШ „Ната Јеличић“ Шабац, а да за исте није закључила Анекс уговора и спровела преговарачки поступак за те радове, након претходно спроведеног поступка јавне набавке, што није у складу са

чланом 36. став 1. тачка 5. раније важећег Закона о јавним набавкама,
- на основу Анекса уговора извршени су издаци у укупном износу од 1,7 милиона динара на име неподвижних радова на реконструкцији зграде Соколског дома, а да за исте није спроведен преговарачки поступак, након претходно спроведеног поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 36. став 1. тачка 5. раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

1.3. Евидентирање и извештавање о јавним набавкама

Код Градске управе Града Шапца утврђене су неправилности везане за извештавање о јавним набавкама

1.3.1. Градска управа Града Шапца није сачињавала и достављала Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима набавке на које се нису односиле одредбе Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 132. став 2. тачка 2. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Град Шабац је у складу са чланом 181. важећег Закона о јавним набавкама, доставио Управи за јавне набавке годишњи извештај за 2020. годину.

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

1.4. Набавка без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама

Директни корисници Града Шапца су у 2019. и 2020. години преузели обавезе и извршили расходе у износу од најмање 10,5 милиона динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама

1.4.1. Скупштина Града Шапца је преузела обавезу и извршила расходе за набавку услуга информисања у 2020. години у износу од 1,6 милиона динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене важећег Закона о јавним набавкама, прописани чланом 11-15 и 27. став 1. истог закона, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

1.4.2. Градска управа Града Шапца је преузела обавезу и извршила расходе и издатке за набавку добара и услуга у 2019. години у укупном износу од 6,8 милиона динара, и то:

- услуге фиксне телефоније у износу од 2,2 милиона динара,
- услуге интернета у износу од 1,5 милиона динара,
- остале опште услуге у износу од 991 хиљаду динара,
- остале специјализоване услуге у износу од 920 хиљада динара,

- набавка рачунарске опреме у износу од 1,2 милион динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене раније важећег Закона о јавним набавкама прописани чланом 7, 7а. и 39. став 2. истог закона, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

у 2020. години у укупном износу од 2,1 милиона динара, за услуге фиксне телефоније без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене раније важећег Закона о јавним набавкама прописани чланом 11-15 и 27. став 1. истог закона, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему.

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

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

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

2.1 Планирање масе средстава за плате

Директни корисници буџетских средстава Града Шапца су за 2020. годину планирали масу средстава за плате у складу са прописима

2.1.1. Директни корисници буџетских средстава Града Шапца су планирали масу средстава за плате у складу са Упутством Министарства финансија за припрему Одлуке о буџету локалних власти за 2020. годину и пројекцијама за 2021. и 2022. годину.

2.2 Број запослених у односу на прописе

Градска управа Града Шапца је на дан 31.12.2020. године имала 11 запослених лица на одређено време више у односу на пропис

2.2.1. Градска управа Града Шапца је на дан 31.12.2020. године имала 11 запослених лица на одређено време више у односу на одређено време и добијену сагласност Комисије за додатно радно ангажовање, што није у складу са чланом 27.е став 36. и 37. Закона о буџетском систему.

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

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

2.3 Обрачун и исплата плата, додатака и накнада запосленима и социјалних доприноса на терет послодавца

Директни корисници буџетских средстава Града Шапца су супротно прописима, више исплатили плате и додатке у износу од 6,3 милиона динара, општа акта којима се уређују плате нису донета од стране надлежног органа и евиденције о раду нису водили у складу са прописима

2.3.1. Општа акта Града Шапца: Правилник о коефицијентима за утврђивање плата изабраних, именованих и постављених лица и запослених у органима Града Шапца и Правилник о платама, накнадама плата, накнадама трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи Града Шапца, донета су од стране ненадлежног органа (Градског већа и Градоначелника) уместо од стране Скупштине Града, што није у складу са чланом 32. став 1. тачка 6. Закона о локалној самоуправи и чланом 39. став 1. тачка 6) Статута града Шапца.

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

2.3.2. Директни корисници буџетских средстава Града Шапца не воде дневну евиденцију присутности на послу за запослене, у прописаној форми односно у форми документа на основу којих се може утврдити којим данима је запослени био присутан на послу, а којим данима је био одсутан због

коришћења права на годишњи одмор, боловање, државни празник и друго, што није у складу са чланом 24. став 1. тачка 1) Закон о евиденцијама у области рада, а у вези са члановима 45. и 46. истог закона.

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

2.3.3. Са раздела Градске управе Града Шапца, више су обрачунати и извршени расходи по основу плата и припадајућих социјалних доприноса за износ од 268 хиљада динара због примене неправилног основног коефицијента и коефицијента по основу сложености за једно запослено лице, што није у складу са чланом 4. став 1 и чланом 5. став 1. тачка 2) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима. На тај начин поступљено је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

У вези са утврђеним, Град Шабац је предузео меру у поступку ревизије (**Предузета мера број 3**)

2.3.4. Са раздела Градоначелника, више су обрачунати и извршени расходи по основу плата и припадајућих социјалних доприноса за износ од 455 хиљада динара због примене неправилног основног коефицијента, коефицијента по основу сложености и неправилне основице за једно запослено лице, што није у складу са чланом 4. став 1, чланом 5. став 1. тачка 2) и став 2. алинеја 6. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима и Закључцима Владе Републике Србије. На тај начин поступљено је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

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

2.3.5. Градска управа је више обрачунала и извршила расходе у износу од 635 хиљада динара, на име плата и припадајућих социјалних доприноса за четири запослена лица на одређено време, која нису испунила услове за заснивање радног односа у погледу радног искуства у струци, што није у складу са члановима 62. и 64. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и чланом 35. Обједињеног Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Градској управи, Градском правобранилаштву, стручним службама посебним организацијама Града Шапца. На тај

начин поступљено је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

У вези са утврђеним, дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 19**)

2.3.6. Градска управа је обрачунала и извршила расход по основу додатка за прековремени рад запосленима у укупном износу од 4,9 милиона динара за који се нисмо могли уверити да је извршен у складу са прописима, јер Градска управа не води евиденцију присуства по данима, не води дневну евиденцију о прековременом раду, нема писменог налога послодавца којим се утврђује обавеза и разлози да запослени изврши прековремени рад и без извештаја запосленог о извршеном прековременом раду што није у складу са чланом 58. Закона о буџетском систему а у вези са чланом 53. ставови 1, 2. и 3. и чланом 55. став 6. Закона раду и чланом 39. став 1. и 2. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе.

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

2.3.7. Директни корисници буџетских средстава Града Шапца издају решења којима је утврђено право на годишњи одмор и период у коме ће се годишњи одмор искористити једнократно или за први део, а да запослени не подносе захтев за коришћење годишњег одмора и послодавац не доноси решење за коришћење годишњег одмора за преостали број дана, што није у складу са чланом 19. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе, а у вези са чланом 73. Закона о раду.

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

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

2.4 Обрачун и исплата накнада у природи

Градска управа Града Шапца је накнаде у природи исплатила у складу са прописима	2.4.1. Градска управа Града Шапца је накнаде у природи на име новогодишњих поклона за децу запослених обрачунала и исплатила у складу са прописима.
---	---

2.5 Обрачун и исплата социјалних давања запосленима

Градска управа Града Шапца је обрачун и	2.5.1. Градска управа Града Шапца је социјална давања запосленима на име отпремнина обрачунала и исплатила у
---	--

исплату отпремнине извршила у складу са прописима и солидарну помоћ у складу са мерилима прописаним општим актом послодавца	складу са прописима. Обрачун и исплата солидарне помоћи извршена је у складу са мерилима прописаним општим актом послодавца.
---	--

2.6 Обрачун и исплата накнада трошкова за запослене

Градска управа Града Шапца је применом неправилне организације класификације планирала и извршила расходе по основу накнаде трошкова превоза за посао и са посла у укупном износу од 1 милион динара и није обрачунала и платила порез на ове расходе који нису документовани у износу од 551 хиљаду динара.

2.6.1. Расходи у укупном износу од 1 милион динара по основу накнада трошкова превоза на посао и са посла неправилно су планирани и извршени са раздела Градске управе уместо са раздела: Скупштине Града у износу од 36 хиљада динара, Градоначелника у износу од 470 хиљада динара, Градског већа у износу од 446 хиљада динара и Градског правобраниоца у износу од 87 хиљада динара, што није у складу са организационом класификацијом прописаном чланом 29. Закона о буџетском систему и чланом 6. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

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

2.6.2. Градска управа Града Шапца није обрачунала и платила порез на исплаћене накнаде за трошкове превоза на посао и са посла који нису документовани у износу од 551 хиљаду динара што није у складу са чланом 16. Закон о порезу на доходак грађана, а у вези са чланом 9. став 1. тачка 28) и чланом 18. став 1. тачка 1) истог Закона.

У вези са утврђеним, Град Шабац је предузео меру у поступку ревизије (**Предузета мера број 4**)

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

2.7 Обрачун и исплата награда запосленима и осталих посебних расхода

Градска управа Града Шапца је награде запосленима на име јубиларне награде исплатила у складу са прописима

2.7.1. Градска управа Града Шапца је награде запосленима на име јубиларне награде обрачунала и исплатила у складу са прописима.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1¹

1. Град Шабац није објавио акт о ближем уређивању поступка јавне набавке на својој интернет страници. (Прилог 3 – Јавне набавке)
2. Градска управа Града Шапца донела је јединствен План јавних набавки за 2019. и 2020. годину за све директне буџетске кориснике Града Шапца, као наручиоце, уместо да сваки наручилац донесе план јавних набавки, (Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градска управа) и није објавила План јавних набавки за 2020. годину на интернет страници Града. (Прилог 3 – Јавне набавке)
3. Градска управа Града Шапца нема евидентиране све радње и акте током процеса планирања набавки, укључујући начин испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке. (Прилог 3 – Јавне набавке)
4. Градска управа Града Шапца је извршила издатке:
 - у износу од 1,6 милиона динара на име непредвиђених радова на физкултурној сали ОШ „Ната Јеличић“ Шабац, а да за исте није закључила Анекс уговора и спровела преговарачки поступак за те радове, након претходно спроведеног поступка јавне набавке,
 - на основу Анекса уговора у износу од 1,7 милиона динара на име непредвиђених радова на реконструкцији зграде Соколског дома, а да за исте није спровела преговарачки поступак, након претходно спроведеног поступка јавне набавке. (Прилог 3 – Јавне набавке)
5. Градска управа Града Шапца није сачињавала и достављала Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима набавке на које се нису односиле одредбе Закона о јавним набавкама. (Прилог 3 – Јавне набавке)
6. Градска управа Града Шапца је на дан 31.12.2020. године имала 11 запослених лица на одређено време више у односу на ограничење од 10% запослених на неодређено време и добијену сагласност Комисије за додатно радно ангажовање. (Прилог 4 – Расходи за запослене)
7. Општа акта Града Шапца: Правилник о коефицијентима за утврђивање плата изабраних, именованих и постављених лица и запослених у органима Града Шапца и Правилник о платама, накнадама плата, накнадама трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи Града Шапца, донета су од стране ненадлежног органа (Градског већа и Градоначелника) уместо од стране Скупштине Града. (Прилог 4 – Расходи за запослене)
8. Директни корисници буџетских средстава Града Шапца не воде дневну евиденцију присутности на послу за запослене у прописаној форми односно у форми документа на основу којих се може утврдити којим данима је запослени био присутан на послу, а којим данима је био одсутан због коришћења права на годишњи одмор, боловање, државни празник и друго. (Прилог 4 – Расходи за запослене)
9. Са раздела Градске управе Града Шапца, више су обрачунати и извршени расходи по основу плата и припадајућих социјалних доприноса за износ од 268

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

- хиљада динара због примене неправилног основног коефицијента и коефицијента по основу сложености за једно запослено лице. (Прилог 4 – Расходи за запослене)
10. Са раздела Градоначелника, више су обрачунати и извршени расходи по основу плата и припадајућих социјалних доприноса за износ од 455 хиљада динара због примене неправилног основног коефицијента, коефицијента по основу сложености и неправилне основице за једно запослено лице. (Прилог 4 – Расходи за запослене)
 11. Градска управа је више обрачунала и извршила расходе у износу од 635 хиљада динара, на име плата и припадајућих социјалних доприноса за четири запослена лица на одређено време, која нису испунила услове за заснивање радног односа у погледу радног искуства у струци. (Прилог 4 – Расходи за запослене)
 12. Градска управа је обрачунала и извршила расход по основу додатка за прековремени рад запосленима у укупном износу од 4,9 милиона динара за који се нисмо могли уверити да је извршен у складу са прописима, јер Градска управа не води евиденцију присуства по данима, не води дневну евиденцију о прековременом раду, нема писменог налога послодавца којим се утврђује обавеза и разлози да запослени изврши прековремени рад и без извештаја запосленог о извршеном прековременом раду. (Прилог 4 – Расходи за запослене)
 13. Директни корисници буџетских средстава Града Шапца издају решења којима је утврђено право на годишњи одмор и период у коме ће се годишњи одмор искористити једнократно или за први део, а да запослени не подносе захтев за коришћење годишњег одмора и послодавац не доноси решење за коришћење годишњег одмора за преостали број дана. (Прилог 4 – Расходи за запослене)
 14. Са раздела Градске управе Града Шапца извршени су расходи по основу накнада трошкова за превоз на посао и са посла за запослене код свих директних корисника буџетских средстава у укупном износу од 1 милион динара, уместо да су расходи извршени са раздела: Скупштине Града у износу од 36 хиљада динара, Градоначелника у износу од 470 хиљада динара, Градског већа у износу од 446 хиљада динара и Градског правобраниоца у износу од 87 хиљада динара, што није у складу организационом класификацијом прописаном. (Прилог 4 - расходи за запослене).
 15. Градска управа Града Шапца није обрачунала и платила порез на исплаћене накнаде за трошкове превоза на посао и са посла који нису документовани у износу од 551 хиљаду динара. (Прилог 4 – Расходи за запослене)

ПРИОРИТЕТ 2²

16. У 15 ревидираних поступака јавне набавке Градске управе Града Шапца, чија је укупна вредност 653 милиона без ПДВ-а (односно 770 милиона са ПДВ-ом), утврђене су неправилности везане за спровођење Закона о јавним набавкама, и то:
 - у два ревидирана поступка јавне набавке техничке карактеристике (спецификације) радова нису садржане у оквиру конкурсне документације где је наручилац дужан да редним бројем означи сваку страну конкурсне

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

документације и укупан број страна, већ представљају додатне табеле које су понуђачи били у обавези да доставе,

- у три ревидирана поступка јавне набавке конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локација, што нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште,

- у седам ревидираних поступака јавне набавке конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, захтевано је да понуђач у време подношења понуде одређен број извршилаца 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,

- у шест ревидираних поступака јавне набавке уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавеза,

- у једном ревидираном поступку наручилац је у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевао овлашћење за обављање послова испоруке и монтаже система за детекцију и сигнализацију пожара и испитивање својстава електричне инсталације детекције и сигнализације пожара од стране овлашћење организације,

- у једном ревидираном поступку јавне набавке конкурсном документацијом су одређени различити елементи за избор критеријума од елемената које је наручилац навео у Позиву за подношење понуда,

- у једном ревидираном поступку јавне набавке Градска управа не поседује доказ да је Записник о отварању понуда доставио свим понуђачима,

- у једном ревидираном поступку јавне набавке конкурсном документацијом је као додатни услов кадровског капацитета одређено да понуђач мора да има у сталном радном односу запослена лица што није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер тај услов дискриминише понуђаче који имају радно ангажована лица по другом основу као што је радни однос на одређено време,

- у једном ревидираном поступку јавне набавке Наручилац је за предмет јавне набавке дефинисао услугу која није прописана Прилогом 1, односно наручилац је дефинисао предмет јавне набавке тако да садржи више разноврсних услуга. Као предмет јавне набавке дефинисана је услуга поверавање на управљање, организацију рада и одржавање објекта Градског базена у Шапцу, коју чине разноврсне услуге (служба обезбеђења, служба чишћења, служба рада на гардероби, служба за продају карата на инфо пулту, спасилачка служба, инструктор пливања, одржавање техничко-технолошког система базена, обука непливача и друге услуге), а да предмет јавне набавке није подељен по партијама, чиме би се омогућило учешће већег броја понуђача или понуђача који могу да изврше само део предмета набавке,

- у једном ревидираном поступку јавне набавке (услуге поверавања на управљање објектом градског базена у Шапцу) добављач са којим је закључен уговор о јавној набавци је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођаче које није навео у понуди,

- у три ревидирана поступка јавне набавке члан комисије није потписао изјаву о одсуству сукоба интереса,

- у једном ревидираном поступку јавне набавке Градска управа града Шапца закључила је Анекс уговора за извођење вишкова радова без сагласности надзорног органа којег је одредила Решењем о именовању надзора,
 - у два ревидирана поступка јавне набавке конкурсна документација не садржи квалитет, количину и опис услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета,
 - у једном ревидираном поступку јавне набавке наручилац је конкурсном документацијом предвидео и закљученим уговором уговорио авансно плаћање у висини од 30% од вредности уговора, али није захтевао средство обезбеђења за повраћај аванса. (Прилог 3 – Јавне набавке)
17. Градска управа Града Шапца није наплатила уговорну казну у износу од 393 хиљаде динара, због кашњења у извођењу радова, како је уговорено Уговором о извођењу радова на изградњи сале Дома културе у Штитару. (Прилог 3 – Јавне набавке)
 18. У два ревидирана поступка јавне набавке извођач радова није доставио банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном периоду. (Прилог 3 – Јавне набавке)
 19. У поступку извршења закљученог уговора о јавној набавци, извођач радова на изградњи сале Дома културе у Штитару није водио уредно сваку страну грађевинског дневника и није извршена примопредаја изведених радова како је уговорено Уговором о јавној набавци. (Прилог 3 – Јавне набавке)
 20. Директни корисници буџета Града Шапца су у 2019. и 2020. години преузели обавезе и извршили расходе у износу од најмање 10,5 милиона динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. (Прилог 3 – Јавне набавке)
 21. Град Шабац није у потпуности успоставио систем финансијског управљања и контроле на начин прописан Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, јер Стратегију управљања ризицима која је усвојена 2016. године није ажурирао сваке три године нити је донео Регистар ризика уз усвојену Стратегију управљања ризицима, као документ који пружа кључне информације о скупини ризика у организацији, кључним ризицима и лицима одговорним за управљање ризика и није донео писане политике и процедуре које треба да пруже разумно уверавање да су ризици који утичу на постизање циљева града ограничени на прихватљив ниво. Одлуком о буџету нису обухваћена односно планирана средства са наменског подрачуна, која су Граду пренета од стране Канцеларије за управљање јавним улагањима Владе Републике Србије, на име плаћања ПДВ-а по основу реализацији пројекта обнове и унапређења основне школе. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија)

2. Резиме датих препорука

ПРИОРИТЕТ 1

1. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да објаве акт о ближем уређивању поступка јавне набавке на својој интернет страници. (Прилог 3 - Препорука број 2)
2. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да органи локалне самоуправе као наручиоци доносе своје планове јавних набавки и да их објављују на интернет страници Града. (Прилог 3 - Препорука број 3)
3. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да документују и евидентирају све радње током планирања јавних набавки у складу са законом. (Прилог 3 - Препорука број 4)
4. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да број запослених на одређено време ускладе са прописаним бројем у складу са Законом о буџетском систему. (Прилог 4 - Препорука број 15)
5. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да општа акта којим се уређују плате у органима Града, доноси надлежан орган Града - Скупштина Града Шапца. (Прилог 4 - Препорука број 16)
6. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да воде дневне евиденције присутности запослених на послу на начин да обезбеђују све потребне информације о радном времену и његовом коришћењу, прописане Законом о евиденцијама у области рада. (Прилог 4 - Препорука број 17)
7. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да обрачун и исплату плата за сва запослена лица врше применом коефицијената прописаних Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима и применом основица прописаних Закључком Владе Републике Србије. (Прилог 4 - Препорука број 18)
8. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да радни однос на одређено време заснивају са лицима која испуњавају услове у погледу радног искуства у струци, како је прописано Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Градској управи, Градском правобранилаштву, стручним службама посебним организацијама Града Шапца. (Прилог 4 - Препорука број 19)
9. Препоручујемо одговорним лицима у Граду Шапцу да обрачун и исплату додатка за прековремени рад врше на основу комплетне и валидне рачуноводствене документације складу са законом. (Прилог 4 - Препорука број 20)
10. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да решења о коришћењу годишњег одмора за запослена лица доносе за период када ће се дани годишњег одмора користити, на основу писмених захтева запослених у складу са Законом о раду и Посебним колективним уговором за запослене у јединицама локалне самоуправе. (Прилог 4 - Препорука број 21)
11. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да расходе по основу накнада трошкова за превоз на посао и са посла планирају одлуком о буџету и извршавају и евидентирају у пословним књигама у складу са организационом

класификацијом прописаном Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем. (Прилог 4 - Препорука број 22)

ПРИОРИТЕТ 2

12. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да конкурсну документацију сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на одређивање предмета јавне набавке и критеријума за квалитативан избор привредног субјекта у поступку јавне набавке. (Прилог 3 - Препорука број 5)
13. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да моделе уговора као саставне делове конкурсне документације у делу који се односи на начин наплате уговорене казне сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему. (Прилог 3 - Препорука број 6)
14. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да конкурсну документацију у делу испуњености услова за обављање професионалне делатности одређују у складу са Законом о јавним набавкама. (Прилог 3 - Препорука број 7)
15. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да обезбеде да комисија за јавну набавку као и представник наручиоца у складу са важећим Законом о јавним набавкама, уредно потписују изјаве о постојању или непостојању сукоба интереса и да записнике о отварању понуда доставе свим понуђачима. (Прилог 3 - Препорука број 8)
16. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да извођење вишкова радова и непредвиђених радова спроводе у складу са одредбама закључених уговора о јавним набавкама. (Прилог 3 - Препорука број 9)
17. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да у случају прекорачења уговореног рока за радове предузму све мере и радње дефинисане закљученим уговором. (Прилог 3 - Препорука број 10)
18. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да обезбеде да извођачи радова доставе банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном периоду како је предвиђено закљученим уговорима. (Прилог 3 - Препорука број 11)
19. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да се у поступку извршења јавне набавке придржавају одредби закључених уговора о јавној набавци и важећих прописа којима се уређују све радње и документа у поступку извршења поступка јавне набавке. (Прилог 3 - Препорука број 12)
20. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да успоставе контролне механизме приликом праћења реализације уговора о јавној набавци и испуњавања уговорених обавеза од стране добављача, а посебно у делу који се односи на извршење предмета јавне набавке и ризика да буду ангажовани подизвођачи супротно закону о јавним набавкама. (Прилог 3 - Препорука број 13)
21. Препоручујемо одговорним лицима Градске управе Града Шапца да набавку добара и услуге врше сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, поштујући одредбе које прописују основе за изузеће од примене наведеног прописа. (Прилог 3 - Препорука број 14)

22. Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да успоставе адекватан систем финансијског управљања и контроле у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору тако што ће редовно ажурирати Стратегију управљања ризицима, усвојити регистар ризика и усвојити писане политике и процедуре како би се ризици који утичу на постизање циљева града ограничили на прихватљив ниво и да приликом планирања Одлуке о буџету обухвате и планирају расходе из свих извора финансирања. (Прилог 1 – Препорука број 1)

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Град Шабац је обавезан да у одазивном извештају искаже 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 дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За неправилности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Град Шабац обавезан је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;
2. За неправилности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана Град Шабац обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

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

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3. Закона о Државној ревизорској институцији, ако 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. став 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
27. децембар 2021. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2021. годину и Закључка број 400-604/2021-04/1 од 5. маја 2021. године и Закључка о допуни закључка о спровођењу ревизије број 400-604/2021-04/5 од 23. јула 2021. године.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Града Шапца, Господар Јевремова 6, Шабац 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

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду:

- јавне набавке од 1. јануара 2019. до 31. децембра 2020. године и
- расходи за запослене од 1. јануара до 31. децембра 2020. године.

3. Информације о субјекту ревизије

Град Шабац се налази у северозападном делу Србије, на тремеђи Мачве, Поцерине и Посавине, на десној обали реке Саве. Заузима површину од 795 км², од чега 76% чини пољопривредно земљиште. Шабац лежи на 80 метара надморске висине, те се као равничарски град налази на раскрсници важних путних праваца – друмских, железничких и водених.

По подацима о попису из 2011. године, на територији града Шапца живело је 115.884 становника. Статутом града Шапца утврђено је да територију града чине следећа насељена места: Бела Река, Богосавац, Бојић, Букор, Варна, Вољујац, Горња Врањска, Грушић, Двориште, Десић, Добрић, Дреновац, Дуваниште, Жабар, Заблаће, Змињак, Јевремовац, Јеленча, Корман, Криваја, Липолист, Мала Врањска, Мајур, Мачвански Причиновић, Милошевац, Метлић, Миокус, Мишар, Мрђеновац, Маови, Поцерски Метковић, Накучани, Орашац, Орид, Петковица, Петловача, Поцерски Причиновић, Предворица, Прњавор, Радовашница, Рибари, Румска, Синошевић, Слатина, Слепчевић, Скрађани, Табановић, Церовац, Цуљковић, Шабац, Штитар и Шеварице.

Према степену развијености јединица локалне самоуправе из Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину, град Шабац је сврстан у другу групу развијености јединица локалне самоуправе, чији распон је 80% до 100% републичког просека.

Град Шабац је основао установе културе: Шабачко позориште, Библиотека шабачка, Народни музеј Шабац, Међуопштински историјски архив, Културни центар и Дом културе Прњавор.

Васпитно образовни рад реализује се у Предшколској установи „Наше дете“, основно образовање се реализује у 13 основних школа које имају 49 издвојених одељења, а средње образовање се реализује у осам средњих школа и једној музичкој школи за основно и средње образовање.

Град Шабац је оснивач пет јавних предузећа и то: ЈКП „Топлана Шабац“, ЈКП „Водовод Шабац“, ЈКП „Стари град“, ЈКП „Паркинг сервис“ и ЈП „Инфраструктура“.

Седиште града Шапца је у Шапцу, Господар Јевремова број 6. Статутом града Шапца утврђене су надлежности које Град, преко својих органа, обавља у складу са Уставом и

Законом. Рачун извршења буџета града Шапца је 840-10640-24 и отворен је као подрачун у оквиру Консолидованог рачуна трезора града Шапца у Управи за трезор.

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 са применљивим критеријумима по свим материјално значајним питањима.

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

На основу процене ризика утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу примене закона који регулишу јавне набавке и расходе за запослене код директних корисника буџетских средстава Града Шапца.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

Прописи који су у ревизији коришћени као извор критеријума су:

- Закон о буџетском систему,
- Закон о локалној самоуправи,
- Закон о буџету Републике Србије за 2020. годину,
- Закон о јавним набавкама,
- Закон о раду,
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалних самоуправи,
- Закон о платама у државним органима и јавним службама,
- Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање,
- Закон о порезу на доходак грађана,
- Одлука о буџету локалне самоуправе и
- одговарајућа подзаконска и интерна акта.

1. Да ли је Град Шабац јавне набавке планирао, спроводио и закључио уговоре у складу са Законом о јавним набавкама и одговарајућим подзаконским и интерним актима?
2. Да ли су у Граду Шапцу јавне набавке извршене у складу са закљученим уговорима?
3. Да ли је у Граду Шапцу евидентирање и извештавање о набавкама извршено у складу са прописима?
4. Да ли у Граду Шапцу постоје набавке добара, услуга или радова за које није спроведен поступак у складу са Законом о јавним набавкама, а за који није прописано изузеће?
5. Да ли је Град Шабац масу средстава за плате планирао у складу са прописима?
6. Да ли је, код директних корисника Града Шапца, број запослених на неодређено и одређено време у складу са прописима?

7. Да ли су директни корисници буџетских средстава Града Шапца вршили обрачун и исплату плата, додатака и накнада и социјалних доприноса на терет послодавца у складу са законским прописима?
8. Да ли су директни корисници Града Шапца вршили обрачун и исплату накнаде у натури у складу са прописима?
9. Да ли су директни корисници Града Шапца вршили обрачун и исплату социјалних давања запосленима у складу са прописима?
10. Да ли су директни корисници Града Шапца вршили обрачун и исплату накнада трошкова запосленима у складу са прописима?
11. Да ли су директни корисници Града Шапца 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 обрачун и исплату плата, накнада плата, осталих расхода за запослене и јавне набавке,
- анализу интерних аката Града Шапца, којима су уређене јавне набавке и обрачун и исплата расхода за запослене,
- испитивање активности, одлука Града Шапца у вези са јавним набавкама и обрачуном и исплатом расхода за запослене и
- интервјуисање одговорних лица Града Шапца.

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

V ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизије

1. Финансијско управљање и контрола

Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, утврђена је обавеза корисника јавних средстава да успоставе систем интерне контроле. На основу одредби члана 80. Закона о буџетском систему, интерна финансијска контрола обухвата: (1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава, (2) интерну ревизију код корисника јавних средстава и (3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, коју обавља Министарство финансија - Централна јединица за хармонизацију.

Финансијско управљање и контрола спроводи се одређеним политикама, процедурама и активностима са основним задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће корисници буџетских средстава своје циљеве у потпуности остварити. Руководство корисника јавних средстава одговорно је за успостављање организационе структуре која додељује одговорности и овлашћења, одређује одговарајуће контроле и надзире њихову адекватност и ефективност. Укључивање највишег руководства у питања интерне контроле је од кључне важности за постизање њене ефективности, чиме се даје тон који одређује да ли контролно окружење доприноси ефикасном функционисању интерне контроле. Осим руководства, у осигуравању постојања и функционисања интерне контроле своју значајну улогу имају и сви запослени. Ефикасан систем интерних контрола захтева препознавање и континуирану процену и оцењивање материјалних ризика који могу онемогућити постизање планираних циљева.

Контролно окружење представља основу за све друге компоненте интерне контроле. Испитивањем путем упитника и интервјуа утврдили смо да су органи Града Шапца, радећи на креирању интерног контролног окружења донели Статут Града Шапца³, као највиши прави акт јединице локалне самоуправе, Пословник Скупштине Града Шапца⁴, Одлуку о организацији Градске управе Града Шапца⁵, Одлуку о изменама и допунама Одлуке о организацији Градске управе Града Шапца⁶, Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Градској управи, градском правобранилаштву, стручним службама и посебним организацијама Града Шапца⁷ и више правилника о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Градској управи, градском правобранилаштву, стручним службама и посебним организацијама Града Шапца, Правилник о коефицијентима за утврђивање плата изабраних, именованих и постављених лица и запослених у органима општина Шабац⁸ и изменама овог правилника⁹ и Правилник о

³ „Службени лист Града Шапца“, број 5/2019 од 26.3.2019. године

⁴ „Службени лист Града Шапца“, број 32/2008 од 10.10.2008. године

⁵ број 020-204/2017-14 од 6.11.2017. године

⁶ број 020-00-61/2021-14 од 25.3.2021. године

⁷ број 110-184/2017-15 од 9.11.2017. године

⁸ број 121-66/04-13 од 1.12.2004. године

⁹ број 110-18/05-13 од 8.3.2005. године, број 110-3/06-13 од 31.1.2006. године, број 110-37/08-13 од 16.6.2008. године, број 110-37/08-13 од 16.6.2008. године и 110-50/19-13 од 3. августа 2009. године

кофицијентима за утврђивање плата изабраних, именованих и постављених лица и запослених у органима Града Шапца¹⁰ и измена овог правилника¹¹ и Правилник о ближем уређењу планирања и спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама.¹²

Организациона структура

Према Статуту органи Града Шапца су: Скупштина Града, градоначелник, Градско веће, Градска управа и Градско правобранилаштво. Скупштина је највиши орган општине чије су конституисање, организација и рад, начин остваривања права и дужности одборника уређени њеним пословником и чине је 69 одборника. Градоначелник и Градско веће су извршни органи општине. Градско веће чине градоначелник, заменик градоначелника и 11 чланова Градског већа. Градска управа је образована као јединствени орган који врши управне послове у оквиру права и дужности општине и одређене стручне послове за потребе Скупштине општине, Председника општине и Општинског Већа.

Одлуком о организацији Градске управе Града Шапца уређени су организација, делокруг, начин рада и друга питања од значаја за остваривање функције Градске управе Града Шапца. Пословни Градске управе врше се у следећим организационим јединицама:

- Одељење за општу управу,
- Одељење за друштвене делатности,
- Одељење за финансије,
- Одељење за урбанизам,
- Одељење локалне пореске администрације,
- Одељење за локални економски развој,
- Одељење за пољопривреду,
- Одељење за инспекцијске и комунално-стамбене послове,
- Одељење комуналне полиције и
- Одељење за скупштинске и заједничке послове.

Управљање ризицима подразумева идентификовање потенцијалних пословних догађаја и ситуација које могу угрозити постављене циљеве корисника јавних средстава. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору¹³, у члану 7. прописује обавезу корисника јавних средстава да усвоје стратегију управљања ризиком која се ажурира сваке три године, као и у случају да се контролно окружење значајније измени. Контроле активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

Скупштина Града Шапца је усвојила Стратегију управљања ризицима Града Шапца¹⁴. Од дана усвајања 2016. године ова стратегија није ажурирана. Уз стратегију није усвојен регистар ризика. Град Шабац у оквиру система финансијског управљања и контроле није усвојио мапе пословних процеса и контролне активности које обавља Градска управа. Формирана је радна група за увођење и развој система финансијског управљања и контроле која је спровела одређене активности усмерене ка успостављању адекватног система финансијског управљања и контроле.

¹⁰ број 121-71/2020-15 од 29.5.2020. године

¹¹ број 110-00-62/2020-15 од 30.10.2020. године

¹² Број акта 410-00-98/2020-16 од 23.07.2020. године

¹³ „Службени гласник Републике Србије“, број 89/19

¹⁴ број 120-193/2016-14 од 12.12.2016. године

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

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

Одељење за финансије, које је образовано у Градској управи, обавља послове припреме и израде одлуке о буџету, израда финансијских планова и периодичних извештаја о извршењу буџета, припреме предлога решења о употреби текуће и сталне буџетске резерве, вођење пословних књига (главне књиге трезора, помоћних књига и евиденција) израда завршног рачуна и осталих финансијских извештаја, извршавање захтева за плаћање, праћење извршења буџета и обављање стручних, административних и техничких послова у вези са поступцима набавки. У поступку ревизије јавних набавки утврдили смо да Одлуком о буџету нису обухваћена односно планирана средства са наменског подрачуна, која су Граду пренета од стране Канцеларије за управљање јавним улагањима Владе Републике Србије, на име плаћања ПДВ-а по основу реализацији пројекта обнове и унапређења основне школе.

За евидентирање рачуноводствених промена и финансијско извештавање користи рачуноводствени програм Завода за унапређење пословања Београд, а за потребе локалне пореске администрације софтвер Института „Михајло Пупин“ из Београда.

Праћење и процена система

Праћење и процена система подразумева континуирани процес надгледања финансијског управљања и контроле његове адекватности, функционалности, као и одговарајуће дизајнирање, са циљем побољшања његове ефикасности. Праћење и процена система изводи се на неколико начина: текућим увидом, самопроцењивањем и интерном ревизијом.

Град Шабац је успоставио службу буџетске инспекције која обавља послове контроле примене закона у области финансијско-материјалног пословања и наменског и законитог коришћења средстава. На пословима буџетског инспектора ангажовано је једно лице.

Државна ревизорска институција је извршила ревизију финансијских извештаја завршног рачуна буџета Града Шапца за 2018. годину о чему је сачинила Извештај број 400-236/2019-04/9 од 3. јуна 2019. године.

Ревизорска кућа „Finexpertiza“ доо Београд је дана 20. октобра 2020. године издала Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета Града Шапца за 2019. годину.

Интерна ревизија

Град Шабац је оснивање службе за интерну ревизију уредио Одлуком о оснивању Службе за интерну ревизију Града Шапца.¹⁵ Чланом 28. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Градској управи, градском правобранилаштву, стручним службама и посебним организацијама Града Шапца уређено је да послове буџетске инспекције и интерне ревизије обављају непристрасно и које су функционално и организационо независне од осталих организационих делова

¹⁵ „Службени лист Града Шапца“ број 13/2017

Градске управе. У 2020. године у Граду Шапцу на пословима интерног ревизора није било запослено ни једно лице. Решењем Градоначелника Града Шапца¹⁶ постављено је лице на месту руководиоца службе интерне ревизије.

Откривена неправилност

Град Шабац није у потпуности успоставио систем финансијског управљања и контроле на начин прописан Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, јер Стратегију управљања ризицима која је усвојена 2016. године није ажурирао сваке три године нити је донео Регистар ризика уз усвојену Стратегију управљања ризицима, као документ који пружа кључне информације о скупини ризика у организацији, кључним ризицима и лицима одговорним за управљање ризика и није донео писане политике и процедуре које треба да пруже разумно уверавање да су ризици који утичу на постизање циљева града ограничени на прихватљив ниво. Одлуком о буџету нису обухваћена односно планирана средства са наменског подрачуна, која су Граду пренета од стране Канцеларије за управљање јавним улагањима Владе Републике Србије, на име плаћања ПДВ-а по основу реализацији пројекта обнове и унапређења основне школе.

Препорука број 1

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да успоставе адекватан систем финансијског управљања и контроле у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору тако што ће редовно ажурирати Стратегију управљања ризицима, усвојити регистар ризика и усвојити писане политике и процедуре како би се ризици који утичу на постизање циљева града ограничили на прихватљив ниво и да приликом планирања Одлуке о буџету обухвате и планирају расходе из свих извора финансирања.

Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије

1. Градска управа Града Шапца је у поступку вршења ревизије (28.09.2021. године) прибавила од извођача радова банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном року за Уговор о извођењу радова на рехабилитацији и поправљању општинских и некатегорисаних путева на територији града Шапца.
2. Градска управа града Шапца је у поступку вршења ревизије (30.09.2021. године) прибавила од извођача радова банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном року за Уговор о изградњи фонтане и уређење платоа у Великом парку у Шапцу.
3. За једно запослено лице распоређено у звање сарадника у Градској управи града Шапца донето је донето је Решење о утврђивању правилног коефицијента и извршена је исплата аконтације плате за септембар месец 2021. у складу са прописима.
4. Град Шабац је почев од августа 2021. године обрачунао и платио порез на исплаћене накнаде за трошкове превоза на посао и са посла који нису документовани у складу са Законом о порезу на доходак грађана.

¹⁶ број 112-144/2021-13 од 26.05.2021. године

Прилог 3 - Јавне набавке

Ревизија која се односи на област јавних набавки обухватила је период пословања субјекта ревизије од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године.

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена Законом о јавним набавкама који је као пропис био на снази до 30. јуна 2020. године¹⁷ (у даљем тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама), као и новим Законом о јавним набавкама¹⁸ (у даљем тексту: важећи Закон о јавним набавкама) који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у претежном свом делу се примењује од 1. јула 2020. године. На основу одредби предметних закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређиване и уређују се поједине области, активности и питања везана за непосредну примену закона. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, сагласно члану 239 став 1. истог, окончани су по прописима према којима су започети. Сагласно ставу 2 наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог.

У поступку ревизије јавних набавки за 2019. и 2020. годину у Граду Шапцу ревидирали смо јавне набавке које је спровела Градска управа Града Шапца. У наредним табелама приказана је укупна вредност уговора закључених у поступцима јавних набавки, узоркована вредност уговора и утврђене неправилности у узорку за 2019. и 2020. годину.

Табела број 1: 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 (са ПДВ-ом)	Узоркована вредност (са ПДВ-ом)	Утврђена неправилност у узорку			% учешће 6/4	% учешће 4/3
				Укупно (са ПДВ-ом)	материјално значајне неправилности	остале неправилности		
1	2	3	4	5	6	7	8=6/4x100	9=4/3x100
1	Градска управа Града Шапца	1.334.500.034	821.515.409	289.263.928	289.263.928	/	35%	61%

Табела број 2: Преглед неправилно спроведених поступака јавних набавки у 2020. 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	материјално значајне неправилности	остале неправилности		
1	2	3	4	5	6	7	8=6/4x100	9=4/3x100
1	Градска управа Града Шапца	1.091.520.880	664.418.159	480.816.802	481.816.802	/	72%	61%

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 91/2019

1) Градска управа Града Шапца

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у градској управи, градском правобранилаштву, стручним службама и посебним организацијама Града Шапца на дан 31.12.2020. године у оквиру Одељења за финансије била су систематизована и попуњена два радна места саветника за јавне набавке.

Органи Града Шапца су, у смислу Закона о јавним набавкама¹⁹, наручиоци и сагласно томе дужни су да у поступцима јавних набавки добара, услуга и радова поступају у складу са Законом о јавним набавкама.

Чланом 22. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама²⁰, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавних набавки унутар наручиоца и да тај акт објави на својој интернет страници.

Према члану 49. важећег Закона о јавним набавкама²¹ који је у примени од 01.07.2020. године, Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Овај акт Наручилац је дужан да објави на својој интернет страници.

Градска управа Града Шапца донела је Правилник о ближем уређењу планирања и спровођења поступка набавки и праћења извршења уговора о набавкама.²²

Акт о ближем уређивању поступку јавне набавке није објављен на интернет страници Града Шапца.

Откривена неправилност

У поступку ревизије смо утврдили да Градска управа Града Шапца није објавила акт о ближем уређивању поступка јавне набавке на својој интернет страници што није у складу са чланом 22. раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 49. важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 2

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да објаве акт о ближем уређивању поступка јавне набавке на својој интернет страници.

Планирање јавних набавки

Градска управа Града Шапца донела је План јавних набавки за 2019. годину и План јавних набавки за 2020. годину. У току 2019. године донето је 24 измена плана, а у току 2020. године 16 измене плана јавних набавки према раније важећем Закону о јавним набавкама. Градска управа Града Шапца је у складу са чланом 88. важећег Закона о јавним набавкама донела План јавних набавки и једну измену плана.

Према члану 51. раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да план јавних набавки, измене и допуне плана објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења. Градска управа Града Шапца је План јавних набавки за 2019. и 2020. годину објавила на Порталу јавних набавки.

Према члану 88. важећег Закона о јавним набавкама, план јавних набавки и све његове касније измене или допуне, наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења.

¹⁹ Члан 2. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

²¹ „Службени гласник РС“, бр. 91/2019

²² Број акта 410-00-98/2020-16 од 23.07.2020. године

Градска управа Града Шапца је објавила План јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки али не и на својој интернет страници.

Откривена неправилност

- Градска управа Града Шапца донела је јединствени План јавних набавки за 2019. и 2020. годину за све директне буџетске кориснике Града Шапца, као наручиоце, уместо да сваки наручилац донесе план јавних набавки, што није у складу са чланом 51. Закона о јавним набавкама којим је прописана обавеза доношења и садржина плана јавних набавки и чланом 2. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама којим је прописано да је наручилац у смислу Закона о јавним набавкама, између осталог, и орган локалне самоуправе (Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градска управа),

- У поступку ревизије смо утврдили да Град Шабац није објавио План јавних набавки за 2020. годину на својој интернет страници што није у складу са чланом 88. важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 3

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да органи локалне самоуправе као наручиоци доносе своје планове јавних набавки и да их објављују на интернет страници Града.

Чланом 16. став 1. тачка 1. раније важећег Закона о јавним набавкама као и чланом 52. Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке прописано је да је Наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке. У поступку ревизије утврдили смо да Градска управа Града Шапца нема евидентиране све радње и акте током процеса планирања набавки, укључујући начин испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да Градска управа Града Шапца нема евидентиране све радње и акте током процеса планирања набавки, укључујући начин испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке као и начин одређивања процењене вредности јавне набавке што није у складу са чланом 16. став 1. тачка 1. раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 52. Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке.

Препорука број 4

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да документују и евидентирају све радње током планирања јавних набавки у складу са законом.

Према члану 132. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама. У члану 132. став 2. од тачке 1. до 10. прописани су тромесечни извештаји које Наручилац доставља у електронској форми Управи за јавне набавке.

У поступку ревизије утврдили смо да Градска управа Града Шапца није достављала Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима набавке на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама а који је прописан чланом 132. став 2. тачка 2. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност

У поступку ревизије смо утврдили да Градска управа Града Шапца као наручилац није сачињавала и достављала Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима набавке на које није примењивао одредбе Закона о јавним набавкама што није у складу са чланом 132. став 2. тачка 2. раније важећег Закона о јавним набавкама. Град Шабац је у складу са чланом 181. важећег Закона о јавним набавкама, доставио Управи за јавне набавке годишњи извештај за 2020. годину.

Спровођење поступака јавних набавки за 2019. годину

Градска управа Града Шапца

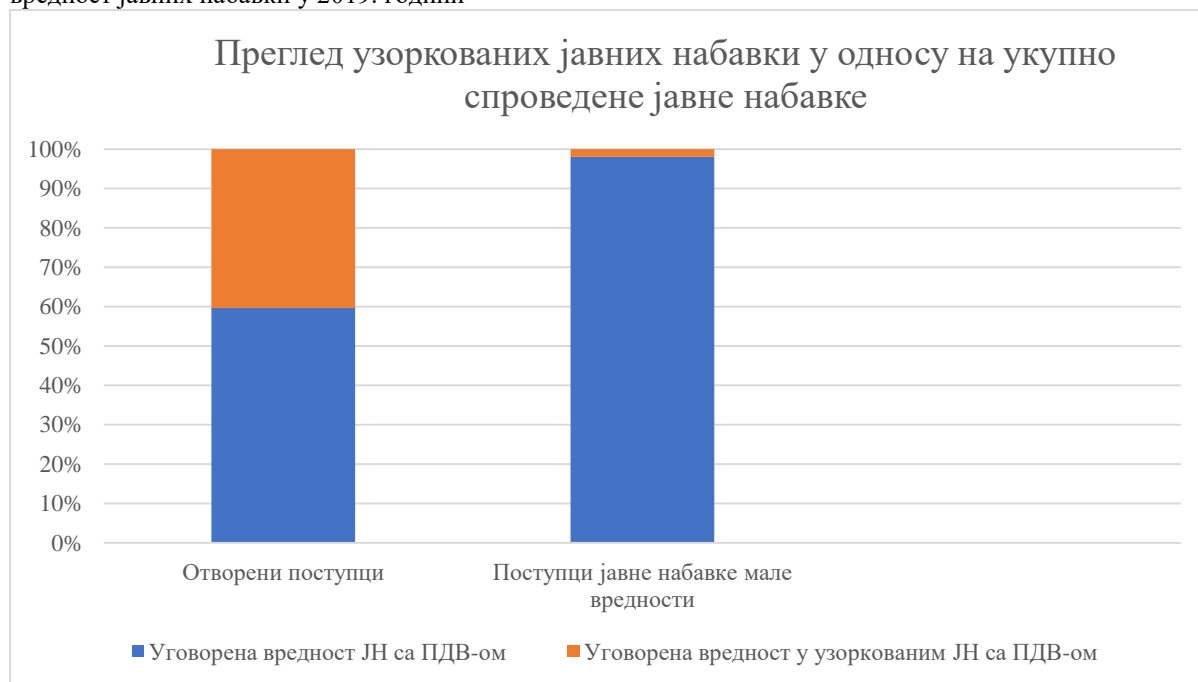
Градска управа Града Шапца је у 2019. години, спровела 103 поступака јавних набавки од чега је 56 поступака спроведено у отвореном поступку, 45 поступака јавне набавке мале вредности и два преговарачка поступка. Укупно уговорена вредност у отвореним поступцима износи 1.009.027.000 динара без ПДВ-а, односно 1.210.832.400 динара са ПДВ-ом. Укупно уговорена вредност у јавним набавкама мале вредности износи 103.929.000 динара без ПДВ-а, односно 121.625.000 динара са ПДВ-ом. Уговорена вредност у преговарачким поступцима износи 1.702.195 динара без ПДВ-а, односно 2.042.634 динара са ПДВ-ом.

Графикон број 1: Структура јавних набавки према врсти поступака у 2019. години



Ревизијом је обухваћено укупно једанаест поступака јавних набавки, од чега је десет спроведено у отвореном поступку и једна у поступку јавне набавке мале вредности. Уговорена вредност у узоркованим поступцима јавних набавки износи 821.515.409 динара са ПДВ-ом, што је 62% укупно уговорене вредности у спроведеним поступцима.

Графикон број 2: Уговорена вредност узоркованих јавних набавки у односу на укупно уговорену вредност јавних набавки у 2019. години



Чланом 54. раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку која се образује решењем наручиоца. Ставом 12. тачка 1. истог члана је прописано да Комисија: припрема конкурсну документацију, огласе о јавним набавкама, измене или допуне конкурсне документације, додатне информације или објашњења у вези са припремањем понуда или пријава.

Садржина конкурсне документације прописана је чланом 61. став 4. раније важећег Закона о јавним набавкама, према којем она садржи: 1) упутство понуђачима како да сачине понуду; 2) образац понуде; 3) услове и упутство како се доказује испуњеност услова; 4) модел уговора; 5) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и слично; 6) техничку документацију и планове; 7) образац структуре понуђене цене, са упутством како да се попуни; 8) образац трошкова припреме понуде; 9) изјаву о независној понуди.

Чланом 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду.

У поступку ревизије смо утврдили да је Град Шабац код више поступака јавних набавки, у конкурсној документацији, навео да сва заинтересована лица која намеравају да поднесу понуду морају да изврше обилазак локације за извођење радова и увид у пројектну документацију, што ће се евидентирати од стране Наручиоца. О извршеном обиласку локације за извођење радова и о извршеном увиду у пројектну документацију, понуђач даје изјаву на Обрасцу изјаве о обиласку локације за извођење радова и извршеном увиду у пројектну документацију. Како је наведено у конкурсној документацији, обилазак локације је услов који морају да испуне понуђачи како би понуда била прихватљива.

Наметање обавезе обиласка локације на којој ће се изводити радови или пружати услуга, као предуслов за подношење исправне и прихватљиве понуде, није у складу са одредбама члана 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама којим је прописано да је наручилац дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду.

У ставу 4. истог члана Закона, је прописано да конкурсна документација, између осталог, садржи врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл. (тачка 5) и техничку документацију и планове (тачка 6).

При томе, обавеза обиласка локације представља трошак за сваког потенцијалног понуђача, посебно имајући у виду појединачну удаљеност седишта потенцијалних понуђача у односу на место на којем ће се услуга пружати. Тиме су из претходно наведених разлога, у фази поступка јавне набавке до достављања понуде, потенцијални понуђачи доведени у неравноправан положај.

Чланом 106. раније важећег Закона о јавним набавкама прописани су битни недостаци због којих понуда понуђача може бити одбијена као неодговарајућа. Сагласно наведеној Законској одредби, необилазак локације на којој ће се пружати услуге или изводити радови, не може се сматрати битним недостатком понуде, због којег би иста могла бити оцењена као неприхватљива.

Према члану 57. раније важећег Закона о јавним набавкама огласи о јавној набавци објављују се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца. У узоркованим јавним набавкама утврдили смо да је Град Шабац огласе о јавној набавци за 2019. и 2020. годину објавио на Порталу јавних набавки као и на интернет страници за 2020. годину. У поступку ревизије нисмо могли утврдити да ли је Град Шабац објавио огласе о јавним набавкама за 2019. годину на својој интернет страници, јер по објашњењу службеника за јавне набавке, Град је вршио промену сајта и том приликом јавне набавке из 2019. године су обрисане.

Град Шабац је одређене јавне набавке које се односе на радове, на основу члана 50. раније важећег Закона о јавним набавкама овластио Јавно предузеће „Инфраструктура“ Шабац да у његово име и за његов рачун спроведе поступак јавне набавке и да предузме одређене радње у том поступку. Чланом 62. раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

У одлукама којима је Град Шабац овластио Јавно предузеће „Инфраструктура“ Шабац да спроведе јавне набавке, садржано је да између осталог да то предузеће објављује огласе и конкурсну документацију, односно упућује позив за подношење понуда. Јавно предузеће „Инфраструктура“ Шабац је објављивао огласе о јавној набави и конкурсну документацију на својој интернет страници а не на интернет страници Наручиоца како је прописано чланом 62. а у вези са чланом 57. Закона о јавним набавкама.

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да обезбеде да се јавне набавке које у њихово име и за њихов рачун спроводи ЈП „Инфраструктура“ Шабац објављују и на интернет страници Града Шапца.

1) Јавна набавка број 11/19, Радови на фискултурној сали ОШ „Ната Јеличић“ Шабац

Табела број 3: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак					
Процењена вредност: 33.750.000 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 46, економска класификација 511					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
19.03.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
25.04.2019. године	25.04.2019. године	Начелник Градске управе	Заједничка понуда „Рефлекс“ доо Мајур, „Френки-аларм“ доо Ваљево	32.894.514 динара	39.473.417 динара
Уговор о извођењу грађевинских радова на фискултурној сали ОШ „Ната Јеличић“ Шабац бр. 404-8-28/19-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
07.05.2019. године	07.05.2019. године	Начелник Градске управе	32.894.514 динара	39.473.417 динара	

Записником о отварању понуда констатовано је да су благовремено пристигле четири понуде. На основу Извештаја о стручној оцени понуда, једна понуда је одбијена због понуђене цене веће од процењене, док је друга понуда одбијена као неприхватљива из разлога што се понуђена количина разликује од тражене.

Примењујући критеријум најнижа понуђена цена, изабран је понуђач који је наступио као заједничка понуда: „Рефлекс“ доо Мајур и „Френки-аларм“ доо Ваљево. Уговор је закључен у износу од 32.894.514 динара без ПДВ, односно 39.473.417 динара са ПДВ-ом.

Испостављена је окончана ситуација према којој укупна вредност изведених радова износи 32.849.412 динара без ПДВ, односно 39.419.294 динара са ПДВ-ом, колико је и плаћено добављачу.

Увидом у окончану ситуацију утврђено је да су поред радова који су уговорени, извршени и додатни радови који представљају непредвиђене радове у укупном износу од 1.613.331 динара. За извођење непредвиђених радова наручилац није спровео одговарајући поступак јавне набавке.

Чланом 36. став 1. тачка 5. раније важећег Закона о јавним набавкама предвиђено је да „наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда: 5) у случају додатних услуга или радова који нису били укључени у првобитан пројекат или у првобитан уговор о јавној набавци, а који су због непредвидљивих околности постали неопходни за извршење уговора о јавној набавци,

под условом да се уговор закључи са првобитним добављачем, да укупна вредност свих додатних услуга и радова (непредвиђени радови) није већа од 15% од укупне вредности првобитно закључено уговора, да од закључења првобитног уговора није протекло више од три године и да:

(1) се такве додатне услуге или радови не могу раздвојити, у техничком или економском погледу, од првобитног уговора о јавној набавци, а да при томе не проузрокују несразмерно велике техничке тешкоће или несразмерно велики трошкови за наручиоца или (2) су такве услуге или радови које би наручилац могао набавити одвојено од извршења првобитног уговора, неопходни за извршење првобитног уговора о јавној набавци.“

Уговорен рок за извођење радова износи 180 календарских дана од дана увођења извођача у посао. Према грађевинском дневнику радови су започети 17.05.2019. године а завршени 16.11.2019. године односно у року од 176 календарских дана не рачунајући дане када је надзорни орган констатовао уписом у грађевински дневник да се нису стекли услови за извођење грађевинских радова. Записник о примопредаји радова потписан је 20.12.2019. године.

На страни 6. Конкурсне документације у поглављу Техничка документација и планови, наведено је да су предмер и предрачун радова са описима радова, материјалима и стандардима објављени у посебном фајлу на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца, као и да је понуђач обавезан да у целости попуни предмер и предрачун радова. Према члану 61. раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду. Истим чланом уређено је да је наручилац дужан да редним бројем означи сваку страну конкурсне документације и укупан број страна конкурсне документације.

Конкурсном документацијом (стр. 11/52), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, одређено је да понуђач мора да располаже потребним бројем и квалификацијама извршилаца за све време извршења уговора о јавној набавци и то најмање 10 извршилаца (без навођења квалификационе структуре) и најмање 4 лица са прецизно одређеним траженим лиценцама. У вези са наведеним условом, конкурсном документацијом за део траженог кадровског капацитета 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.

Уговорне стране су чланом 7. ставовима 1. и 2. Уговора, предвиделе да уколико Извођач радова не заврши радове у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу радова уговорну казну у висини од 0,1% од укупно уговорене вредности без ПДВ-а за сваки дан закашњења. Уколико је укупан износ обрачунат по овом основу већи од 5% од укупне уговорене цене без ПДВ-а, Наручилац може једнострано раскинути Уговор. Наплату уговорне казне Наручилац радова ће извршити, без претходног пристанка Извођача радова, умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији.“

Уговорени начин наплате евентуално настале уговорне казне умањењем окончане ситуације за износ уговорне казне, суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дугова и потраживања- компензација²³).

²³ Члан 336. Закона о облигационим односима

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да:

- Градска управа је извршила издатке у износу од 1.613.331 динара на име непредвиђених радова, а да за исте није закључила Анекс уговора и спровела преговарачки поступак за те радове, након претходно спроведеног поступка јавне набавке што није у складу са чланом 36. став 1. тачка 5. раније важећег Закона о јавним набавкама,
- Техничке карактеристике (спецификације) радова нису садржане у оквиру конкурсне документације где је наручилац дужан да редним бројем означи сваку страну конкурсне документације и укупан број страна, већ представљају додатне табеле које су понуђачи били у обавези да доставе, што није у складу са чланом 61. раније важећег Закона о јавним набавкама.
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локација, што нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чланом 12. и чланом 76. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама.
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, захтевано да понуђач у време подношења понуде има најмање 10 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. раније важећег Закона о јавним набавкама.
- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавеза, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

2) Јавна набавка број 14/19, Грађевински радови на реконструкцији зграде Соколског дома

Табела број 4: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак					
Процењена вредност: 41.666.667 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 105 и 106, економска класификација 511000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
05.04.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
14.05.2019. године	14.05.2019. године	Начелник Градске управе	Заједничка понуда: „Савро“ доо Шабац, “М-К Електро” доо Шабац, 33 “Универзал Чачак” Београд, “Градинг пројект” доо Шабац и “Френки аларм” доо Ваљево	34.834.681 динара	41.801.617 динара
Уговор о извођењу грађевинских радова на реконструкцији зграде Соколског дома					

бр. 404-8-35/19-03				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом
27.05.2019. године	27.05.2019. године	Начелник Градске управе	34.834.681 динара	41.801.617 динара

На основу Записника о отварању понуда констатовано је да су благовремено пристигле две понуде.

Извештајем о стручној оцени понуда, оцењена је понуда коју је поднела група понуђача: „Савро“ доо Шабац, „М-К Електро“ доо Шабац, ЗЗ „Универзал Чачак“ Београд, „Градинг пројект“ доо Шабац и „Френки аларм“ доо Ваљево, као најповољнија са којим је и закључен уговор у износу од 34.834.681 динара без ПДВ-а односно 41.801.617 динара са ПДВ-ом.

Закључена су два Анекса уговора. Анексом уговора који је потписан 02.10.2019. године уз претходно мишљење надзорног органа, мења се рок извођења радова са уговорених 100 календарских дана на 160 календарских дана од увођења извођача у посао.

Анексом Уговора који је потписан 03.01.2020. године повећава се цена уговора за износ од 1.741.583 динара због извођења непредвиђених радова. За извођење непредвиђених радова наручилац није спровео одговарајући поступак јавне набавке.

Окончана ситуација испостављена је на износ од 36.576.201 динара без ПДВ-а, колико је и плаћено добављачу.

Записник о примопредаји радова потписан је дана 03.03.2020. године.

Увидом у Конкурсну документацију у делу IV техничка документација и планови (страна 30 -31/139) утврдили смо да је предмет радова између осталог и „инсталације за дојаве 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 пожара²⁴ прописано је да овлашћење за обављање послова пројектовања посебних систем 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 услова 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 система²⁵, 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 и реконструисала, увезла, пројектовала, уградила или надзирала изградњу или реконструкцију инсталација и

²⁴ „Службени гласник РС“, бр.21/12 и 87/13

²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 52/15 и 59/16

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 је наведеним прописима предвиђена дозвола (овлашћење и акредитација) за обављање делатности која је део предмета јавне набавке (инсталације за дојаву пожара), наручилац је сагласно члану 2. став 1. тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова²⁶, 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.

Према члану 61. раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду. Наручилац је дужан да редним бројем означи сваку страну конкурсне документације и укупан број страна конкурсне документације. Град Шабац је на страни 131. Конкурсне документације у поглављу XII Образац структуре цене са упутством како да се попуни, навео да је Образац предмера и предрачуна радова саставни део конкурсне документације и објављен је у посебном фајлу на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца.

Конкурсном документацијом (стр. 96/139), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, одређено је да понуђач мора да располаже потребним бројем и квалификацијама извршилаца за све време извршења уговора о јавној набавци и то најмање 40 извршилаца (без навођења квалификационе структуре) и најмање 4 лица са прецизно одређеним траженим лиценцама. У вези са наведеним условом, конкурсном документацијом за део траженог кадровског капацитета 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.

Уговорне стране су чланом 7. ставовима 1. и 2. Уговора предвиделе да „уколико Извођач радова не заврши радове у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу уговорну казну у висини од 0,1% од укупно уговорене вредности без ПДВ-а за сваки дан закашњења. Уколико је укупан износ обрачунат по овом основу већи од 5% од укупне уговорене цене без ПДВ-а Наручилац може једнострано раскинути Уговор. Наплату уговорне казне Наручилац ће извршити, без претходног пристанка Извођача радова, умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији“.

Уговорени начин наплате евентуално настале уговорне казне умањењем окончане ситуације за износ уговорне казне, суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дуговања и потраживања-компензација²⁷).

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да:

- Градска управа је извршила издатке на основу Анекса уговора у износу од 1.741.583 динара на име непредвиђених радова, а да за исте није спровела преговарачки поступак, након претходно спроведеног поступка јавне набавке што није у складу са чланом 36. став 1. тачка 5. раније важећег Закона о јавним набавкама,
- Техничке карактеристике (спецификације) радова нису садржани у оквиру конкурсне документације где је наручилац дужан да редним бројем означи сваку страну

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 86/15 и 41/19

²⁷ Члан 336. Закона о облигационим односима

конкурсне документације и укупан број страна, већ представљају додатне табеле које су понуђачи били у обавези да доставе што није у складу са чланом 61. раније важећег 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 40 извршилаца 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. раније важећег Закона о јавним набавкама.

- Наручилац у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевао овлашћење за обављање послова испоруке и монтаже система за детекцију и сигнализацију пожара и испитивање својстава електричне инсталације детекције и сигнализације пожара од стране овлашћење организације, што је супротно члану 75. став 1. тачка 5. и члану 77. став 1. тачка 5. раније важећег Закона о јавним набавкама и члану 2. став 1 тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова²⁸, а у вези са члановима 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 лица која добијају овлашћење за обављање послова контролосања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система.

- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локација што нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чланом 12. и чланом 76. став 6. раније важећег 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.

3) Јавна набавка број 10/19, Услуге дезинсенкције и дератизације

Табела број 5: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак					
Процењена вредност: 16.666.666 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 91, економска класификација 421000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
28.02.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом

²⁸ „Службени гласник РС“ бр. 86/15 и 41/19

02.04.2019. године	02.04.2019. године	Начелник Градске управе	Заједничка понуда: „Еко-Сан“ доо Београд, „Еко-Сан плус“ доо Београд	16.659.460	16.659.460
Уговор о набавци услуга дезинсенкције и дератизација бр. 400-8-18/19-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
16.04.2019. године	16.04.2019. године	Начелник Градске управе	16.659.460	16.659.460	

Одлуку о покретању поступка јавне набавке донео је Начелник Градске управе. Према наведеној Одлуци критеријум за оцењивање понуде је најнижа понуђена цена.

У Позиву за подношење понуда који је објављен је на Порталу јавних набавки, наведено је да је критеријум за оцењивање најповољније понуде економски најповољнија понуда, при чему су елементи за избор критеријума: цена- вредност пондера 60, референт листа- вредност пондера 30 и успостављен систем менаџмента квалитетом сагласно захтевима-10.

У конкурсној документацији, на страни 25/41 одређени су елементи за избор најповољније понуде: цена- вредност 90 пондера и успостављен систем менаџмента квалитетом сагласно захтевима стандарда JUS ISO 9001 и JUS ISO 14001 и EN 16636 СЕРА - вредност пондера 10.

Према члану 61. став 3. раније важећег Закона о јавним набавкама, подаци садржани у конкурсној документацији морају бити истоветни са подацима који су наведени у позиву за подношење понуда. Чланом 84. раније важећег Закона о јавним набавкама, Наручилац је дужан да одреди исти критеријум и елементе критеријума за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији.

На основу Записника о отварању понуда констатовано је да су благовремено пристигле две понуде. Извештајем о стручној оцени понуда, једна понуда је одбијена као неприхватљива с обзиром да понуђач није доставио доказе о испуњености додатних услова из члана 76. Закона о јавним набавкама.

Са понуђачем „Еко Сан плус“ доо закључен је уговор о јавној јабавци и на основу испостављених рачуна укупно је плаћено 16.576.300 динара.

Чланом 4. Уговора уговорено је да ће Град Шабац именовати Комисију од три члана коју ће сачињавати два представика града Шапца и један представник Ветеринарског Специјалистичког Института из Шапца, који би извршили контролу извршене дезинсекције након поднетих извештаја пружаоца услуга како у току акције тако и по њеном завршетку. Град Шабац није формирао предметну комисију.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо:

- Наручилац је конкурсном документацијом одредио различите елементе за избор критеријума од елемената који је навео у Позиву за подношење понуда што није у складу са чланом 84. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

- Градска управа Града Шапца не поседује доказ да је Записник о отварању понуда доставио свим понуђачима што није у складу са чланом 16. раније важећег Закона о јавним набавкама.
- Град Шабац није именовано Комисију од три члана коју треба да чини два представника града Шапца и један представник Ветеринарског Специјалистичког Института из Шапца, који би извршили контролу извршене дезинсекције након поднетих извештаја пружаоца услуга како у току акције тако и по њеном завршетку што није у складу са чланом 4. Уговора.

4) Јавна набавка број 11/19, Услуга складиштења и претовара робе

Табела број 6: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 2.009.000 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 43, економска класификација - 424000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
06.03.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
18.03.2019. године	18.03.2019. године	Начелник Градске управе	Робно транспортни центар „Шабац“ ад Шабац	377,06 рсд/м2	452,47 рсд/м2
Уговор о пружању услуга складиштења и претовара робе бр. 404-10-27/19-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
21.03.2019. године	21.03.2019. године	Начелник Градске управе	377,06 рсд/м2 укупна до процењене	452,47 рсд/м2 укупна до процењене	

Наручилац је Решењем формирао Комисију за јавну набавку. Решењем су именовани чланови и заменици чланова комисије. Увидом у Изјаву о одсуству сукоба интереса утврђено је да један заменик члана комисије за јавну набавку није потписао Изјаву о одсуству сукоба интереса.

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда објављени су на Порталу јавних набавки. Благовремено је достављена једна понуда. Према конкурсној документацији предмет јавне набавке, односно роба која је предмет складиштења је хуманитарна помоћ, опрема за ванредне ситуације и друга роба и опрема за чијим складиштењем наручилац има потребу.

Конкурсном документацијом (на страни 7/28), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, захтевано је да понуђач располаже

неопходним кадровским капацитетом, и то најмање 25 запослених извршилаца на неодређено време.

Тако одређени услов кадровског капацитета је дискриминишући, јер онемогућава учешће оних понуђача који имају радно ангажована лица које су ангажоване по другом основу као што је радни однос на одређено време.

Уговор је закључен са Робно транспортним центром „Шабац“ ад Шабац, у износу од 377,06 динара по м2 без пдв-а, односно 452,47 динара са пдв по м2 а до укупно процењене вредности односно у износу до 1.674.166 динара без ПДВ-а за 2019. годину и у износу до 334.833 динара без ПДВ-а за 2020. годину.

Укупно плаћено по овом уговору износи 2.470.270 динара са ПДВ-ом односно 1.756.270 динара у 2019. години и 714.000 динара у 2020. години.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да:

- Конкурсом документацијом је као додатни услов кадровског капацитета одређено да понуђач мора да има у сталном радном односу запослена лица што није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер тај услов дискриминише понуђаче који имају радно ангажована лица по другом основу као што је радни однос на одређено време, што није у складу са чланом 76. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама.

- Заменик члана комисије није потписао изјаву о одсуству сукоба интереса што није у складу са чланом 54. раније важећег Закона о јавним набавкама.

5) Јавна набавка број 17/19, Изградња коловоза у улици Нова 7 у Шапцу

Табела број 7: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 43.433.333 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 50, економска класификација 511000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
06.03.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
10.04.2019. године	године	Начелник Градске управе	Група понуђача „Савремена градња“ доо Мишар и ВД „Југокооп-Подриње“ доо Шабац	27.610.920 динара	33.133.104 динара
Уговор о извођењу грађевинских радова бр. 404-8-21/19-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
23.04.2019. године	25.04.2019. године	Начелник Градске управе	27.610.920 динара	33.133.104 динара	

Начелник Градске управе Града Шапца донео је Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке којом један наручилац овлашћује другог наручиоца да у његово име и за његов рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме одређене радње у поступку²⁹, којом је овластила Јавно предузеће „Инфраструктура“ Шабац да спроведе поступак јавне набавке.

Огласи о јавној набавци објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Јавног предузећа „Инфраструктура“ Шабац, али не и на интернет страници Града Шапца као Наручиоца.

На основу Записника о отварању понуда констатовано је да су благовремено пристигле две понуде. На основу критеријума најнижа понуђена цена изабран је понуђач испред групе понуђача „Савремена градња“ доо Мишар и ВД „Југокооп- Подриње“ доо Шабац.

Са изабраним понуђачем закључен је Уговор о јавној набавци у износу од 27.610.920 динара без ПДВ односно 33.133.104 динара са ПДВ-ом.

Сачињен је Анекс уговора којим се мења уговорена цена на износ од 28.960.442 динара без ПДВ-а односно 34.752.530 динара са ПДВ-ом.

Чланом 17. Уговора уговорено је да уколико се током извођења уговорених радова појави потреба за извођењем вишкова радова Извођач је дужан да застане са том врстом радова и писмено обавести стручни надзор и Наручиоца. По добијању писмене сагласности Наручиоца Извођач ће извести вишак радова. Извођач радова се писмено обратио Наручиоцу, односно Градској управи града Шапца захтевом за извођењем вишкова радова.

На основу документације која нам је достављена, Сагласност за извођење вишкова радова донео је Начелник Градске управе Града Шапца без сагласности надзорног органа којег је именовао за предметну јавну набавку.

Уговорен рок за извођење радова износи 90 радних дана од дана увођења извођача у посао. Према Записнику о примопредаји утврђено је да су радови окончани 09.08.2019. године, односно радови су изведени у року од 78 радних дана.

Конкурсном документацијом (стр. 9/58), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, одређено је да понуђач мора да располаже потребним бројем и квалификацијама извршилаца за све време извршења уговора о јавној набавци и то најмање 15 извршилаца (без навођења квалификационе структуре) и 2 лица са прецизно одређеном лиценцом и положеним стручним испитом. У вези са наведеним условом, конкурсном документацијом за део траженог кадровског капацитета 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.

Уговорне стране су чланом 6. ставовима 1. и 2. Уговора предвиделе да „уколико Извођач радова не заврши радове у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу радова уговорну казну у висини од 0,1% од укупно уговорене вредности без ПДВ-а за сваки дан закашњења. Уколико је укупан износ обрачунат по овом основу већи од 5% од укупне уговорене цене без ПДВ-а Наручилац може једнострано раскинути Уговор. Наплату уговорне казне Наручилац ће извршити, без претходног пристанка Извођача радова, умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији“.

²⁹ Број 404-4-18-2/19-03 од 06.03.2019. године

Уговорени начин наплате евентуално настале уговорне казне умањењем окончане ситуације за износ уговорне казне, суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дуговања и потраживања-компензација³⁰).

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо:

- Градска управа града Шапца закључила је Анекс уговора за извођење вишкова радова без сагласности надзорног органа којег је одредила Решењем о именовану надзора што није у складу с чланом 17. Уговора.

- 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 15 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. раније важећег 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.

б) Јавна набавка број 19/19, Изградња водоводне и фекалне канализационе мреже у улици Нова 25 и Нова 27

Табела број 8: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 28.333.333 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа , позиција 50 , економска класификација 511000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
08.03.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
11.04.2019. године	11.04.2019. године	Начелник Градске управе	„Машинокооп“ доо Шабац	28.174.560 динара	33.809.473 динара
Уговор о извођењу грађевинских радова бр. 404-8-23/19-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
23.04.2019. године	23.04.2019. године	Начелник Градске управе	28.174.560 динара	33.809.473 динара	

³⁰ Члан 336. Закона о облигационим односима

Начелник Градске управе Града Шапца донео је Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке којим један наручилац овлашћује другог наручиоца да за његово име и у његов рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме радње у поступку³¹, којом је овластио Јавно предузеће „Инфраструктура Шабац“ Шабац за спровођење поступка јавне набавке.

Према Записнику о отварању понуда благовремено је пристигла једна понуда од понуђача „Машинокооп“ доо Шабац са којим је и закључен уговор о јавној набавци у износу од 28.174.560 динара без ПДВ-а односно 33.809.473 динара са ПДВ-ом. Уговорен рок за извођење радова износи 90 радних дана од дана увођења извођача у посао. Радови су започети 17.06.2019.године а завршени 02.10.2019.године, односно у року од 45 радних дана. Записник о примопредаји радова потписан је 28.10.2019. године.

Испостављена је и плаћена окончана ситуација према којој вредност извршених радова износи 27.510.070 динара без ПДВ-а.

Конкурсном документацијом (стр.9), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, одређено је да понуђач мора да располаже потребним бројем и квалификацијама извршилаца за све време извршења уговора о јавној набавци и то најмање 15 извршилаца (без навођења квалификационе структуре) и најмање 2 лица са прецизно одређеним траженим лиценцама и положеним стручним испитом. У вези са наведеним условом, конкурсном документацијом за део траженог кадровског капацитета 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.

Уговорне стране су чланом 6. ставовима 1. и 2. Уговора предвиделе да „уколико Извођач радова не заврши радове у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу радова уговорну казну у висини од 0,1% од укупно уговорене вредности без ПДВ-а за сваки дан изјашњења. Уколико је укупан износ обрачунат по овом основу већи од 5% од укупне уговорене цене без ПДВ-а Наручилац може једнострано раскинути Уговор. Наплату уговорне казне Наручилац ће извршити, без претходног пристанка Извођача радова, умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији“. Уговорени начин наплате евентуално настале уговорне казне умањењем окончане ситуације за износ уговорне казне, суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дуговања и потраживања-компензација³²).

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да:

- 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 15 извршилаца 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. раније важећег 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.

³¹ Број 404-4-20-2/19-03 од 08.03.2019. године

³² Члан 336. Закона о облигационим односима

7) Јавна набавка број 42/19, Уређење и изградња пешачких и бициклических стаза, коловоза, паркинг простора и урбаног мобилијара у насељу „Бенска бара“ у Шапцу

Табела број 9: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 75.000.000 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 48,76, економска класификација 511000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
14.08.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
17.09.2019. године	17.09.2019. године	Начелник Градске управе	„Савремена градња“ доо Мишар	74.249.214 динара	89.099.057 динара
Уговор о уређењу и изградњи пешачких и бициклических стаза, коловоза, паркинг простора и урбаног мобилијара у насељу „Бенска бара“ у Шапцу бр. 404-8-70/19-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
30.09.2019. године	08.10.2019. године	Начелник Градске управе	74.249.214 динара	89.099.057 динара	

Начелник Градске управе Града Шапца донео је Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке којим један наручилац овлашћује другог наручиоца да за његово име и у његов рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме радње у поступку³³, којом је овластио Јавно предузеће „Инфраструктура Шабац“ Шабац за спровођење поступка јавне набавке.

Према Записнику о отварању понуда благовремено је пристигла једна понуда од понуђача „Савремена градња“ доо Мишар, са којим је и закључен уговор о јавној набавци у износу од 74.249.214 динара без ПДВ-а, односно 89.099.057 динара са ПДВ-ом. Укупно извршени и плаћени радови по овом уговору износе 74.198.051 динара без ПДВ-а.

Према уговору рок за извођење радова је 120 радних дана од увођења извођача у посао. Радови су изведени у року од 117 радних дана, односно у периоду од од 02.12.2019. године до 17.04.2020. године.

Записник о примопредаји радова потписан је 15.06.2020. године.

Конкурсном документацијом (стр. 9/105), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, одређено је да понуђач мора да располаже потребним бројем и квалификацијама извршилаца за све време извршења уговора о

³³ Број 404-04-43/19-03 од 14.08.2019. године

јавној набавци и то: најмање 30 извршилаца од којих је за два извршиоца одредио квалификациону структуру и најмање три лица са прецизно одређеним траженим лиценцама и положеним стручним испитом. У вези са наведеним условом, конкурсном документацијом за део траженог кадровског капацитета 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.

Уговорне стране су чланом 6. ставовима 1. и 2. Уговора предвиделе да „уколико Извођач радова не заврши радове у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу радова уговорну казну у висини од 0,1% од укупно уговорене вредности без ПДВ-а за сваки дан изјашњења. Уколико је укупан износ обрачунат по овом основу већи од 5% од укупне уговорене цене без ПДВ-а Наручилац може једнострано раскинути Уговор. Наплату уговорне казне Наручилац ће извршити, без претходног пристанка Извођача радова, умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији“.

Уговорени начин наплате евентуално настале уговорне казне умањењем окончане ситуације за износ уговорне казне, суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дуговања и потраживања-компензација³⁴).

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо:

- 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 28 радника који раде на пословима који су у вези са предметом јавне набавке, за које 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. раније важећег 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.

8) Јавна набавка број 60/19, Реконструкција тротоара на више локација у Шапцу

Табела број 10: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступа јавне набавке					
Процењена вредност: 29.166.666 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 74, економска класификација 425000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
31.10.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
10.12.2019. године	10.12.2019. године	Начелник Градске управе	„Машинокооп“ доо Шабац	27.397.500 динара	32.877.000 динара

³⁴ Члан 336. Закона о облигационим односима

Уговор о извођењу радова – Реконструкција тротоара на више локација у Шапцу бр. 404-08-97/2019-16				
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом
23.12.2019. године	26.12.2019. године	Начелник Градске управе	27.397.500 динара	32.877.000 динара

Начелник Градске управе Града Шапца донео је Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке којим један наручилац овлашћује другог наручиоца да за његово име и у његов рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме радње у поступку³⁵, којом је овластио Јавно предузеће „Инфраструктура Шабац“ Шабац за спровођење поступка јавне набавке.

Према Записнику о отварању понуда констатовано је да су пристигле три понуде. Применом критеријума најнижа понуђена цена изабрана је понуда од понуђача „Машинокооп“ доо Шабац као најповољнија. Уговор је закључен у износу од 27.397.500 динара без ПДВ-а односно 32.877.00 динара са ПДВ-ом.

Закључен је Анекс уговора којим се мења уговорена вредност радова на износ од 29.004.102 динара без ПДВ-а, односно износ од 34.804.923 динара са ПДВ-ом, због вишкова радова. Према члану 11. Уговора уколико се током извођења уговорених радова појави потреба за извођењем вишкова радова Извођач је дужан да застане са том врстом радова и писмено обавести стручни надзор и Наручиоца. По добијању писмене сагласности Наручиоца Извођач ће извести вишак радова.

Извођач радова се писменим путем обратио Јавном предузећу „Инфраструктура Шабац“ Шабац за одобрење за извођење вишкова радова. Сагласност за извођење вишкова радова одобрио је в.д. директор Јавног предузећа „Инфраструктура Шабац“ Шабац у износу од 1.606.602 динара без ПДВ-а. Надзорни орган није дао писмену сагласност.

По основу овог уговора испостављено је и плаћено 14 окончаних ситуација укупне вредности 29.001.253 динара без ПДВ-а.

Откривена неправилност број

У поступку ревизије утврдили смо:

- Градска управа града Шапца је закључила Анекс уговора за извођење вишкова радова уз сагласност в.д. директора ЈП „Инфраструктура Шабац“ Шабац, а да не постоји претходна писмена сагласност надзорног органа који би потврдио да су ти радови оправдани и да представљају вишкове радова.

9) Јавна набавка број 26/19, Радови на реконструкцији и изградњи саобраћајне инфраструктуре на територији града Шапца

Табела број 11: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке
Процењена вредност: 310.000.000 без ПДВ-а
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 76, економска класификација 511000

³⁵ Број 404-4-61-2/2019-03 од 31.10.2019. године

Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
19.04.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
27.05.2019. године	27.05.2019. године	Начелник Градске управе	„Водопривредно друштво Југокоп - Подриње“ доо Шабац	272.901.500 динара	327.481.800 динара
Уговор Радови на реконструкцији и изградњи саобраћајне инфраструктуре на територији града Шапца бр. 404-8-37/2019-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
10.06.2019. године	13.06.2019. године	Начелник Градске управе	272.901.500 динара	327.481.800 динара	

Начелник Градске управе Града Шапца донео је Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке којим један наручилац овлашћује другог наручиоца да за његово име и у његов рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме радње у поступку³⁶, којом је овластио Јавно предузеће „Инфраструктура Шабац“ Шабац за спровођење поступка јавне набавке.

Према Записнику о отварању понуда констатовано је да су благовремено пристигле две понуде, које су оцењене као прихватљиве. Избором критеријума најнижа понуђена цена, изабрана је понуда од Водопривредног друштва „Југокоп Подриње“ доо Шабац. Закључен је Уговор у износу од 272.901.500 динара без ПДВ-а односно 327.481.800 динара са ПДВ-ом. Испостављена је и плаћена окончана ситуација, према којој вредност изведених радова износи 270.895.135 динара без ПДВ-а.

Према члану 5. Уговора, извођач радова се обавезује да уговорене радове изводи у периоду од годину дана, рачунајући од дана потписивања уговора односно до утрошка средстава предвиђених уговором. Према грађевинском дневнику радови су започети 10.06.2019. године а завршени су 27.12.2019. године.

10) Јавна набавка број 27/19, Радови на поправљању некатегорисаних путева и неизграђених општинских путева и улица на територији града Шапца

Табела број 12: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке
Процењена вредност: 74.262.500 без ПДВ-а
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 69 и 74, економска класификација 425000
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку

³⁶ Број 404-4-27/2019-03 од 19.04.2019. године

Датум:			Доносилац:		
25.04.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
29.05.2019. године	29.05.2019. године	Начелник Градске управе	Привредно друштво за производњу промет и услуге „Трансвер“ доо Мишар	64.821.500 динара	77.785.800 динара
Уговор радови на поправљању некатегорисаних путева и неизграђених општинских путева и улица на територији града Шапца бр. 404-8-39/2019-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
12.06.2019. године	14.06.2019. године	Начелник Градске управе	64.821.500 динара	77.785.800 динара	

Начелник Градске управе Града Шапца донео је Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке којим један наручилац овлашћује другог наручиоца да за његово име и у његов рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме радње у поступку³⁷, којом је овластио Јавно предузеће „Инфраструктура Шабац“ Шабац за спровођење поступка јавне набавке.

Према Записнику о отварању понуда, благовремено су пристигле две понуде. На основу Извештаја о стручној оцени понуда, примењујући критеријум најнижа понуђена цена, понуда од понуђача Привредно друштво за производњу промет и услуге „Трансвер“ доо Мишар је оцењена као најповољнија. Закључен је уговор у износу од 64.821.500 динара без ПДВ-а односно 77.785.800 динара са ПДВ-ом.

Извођач радова се писменим путем обратио Градској управи Града Шапца за сагласност за повећање вредности уговора у вредности од 3.198.400 динара без ПДВ-а што је 4,93% од укупне вредности радова. Надзорни орган је дао сагласност и сачињен је Анекс уговора тако да се мења цена уговора у износу од 68.017.345 динара без ПДВ-а односно 81.620.814 динара са ПДВ-ом. По основу овог уговора испостављено је и плаћено 21 фактура у укупном износу од 68.017.345 динара без ПДВ-а.

11) Јавна набавка број 37/19, Радови на одржавању општинских и некатегорисаних путева, улица и тротоара на територији града Шапца

Табела број 13: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: јавна набавка мале вредности
Процењена вредност: 125.000.000 без ПДВ-а
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 74, економска класификација 425000
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку

³⁷ Број 404-4-28/2019-03 од 25.04.2019. године

Датум:			Доносилац:		
25.07.2019. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
28.08.2019. године	28.08.2019. године	Начелник Градске управе	Група понуђача: „Савремена градња“ доо Мишар и ВД „Југокоп Подриње“ доо Шабац	112.395.150 динара	134.874.150 динара
Уговор радови на одржавању општинских и некатегорисаних путева, улица и тротоара на територији града Шапца бр. 404-08-65/2019-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
27.09.2019. године	02.10.2019. године	Начелник Градске управе	112.395.150 динара	134.874.150 динара	

Начелник Градске управе Града Шапца донео је Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке којим један наручилац овлашћује другог наручиоца да за његово име и у његов рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме радње у поступку³⁸, којом је овластио Јавно предузеће „Инфраструктура Шабац“ Шабац за спровођење поступка јавне набавке.

До истека рока за подношење понуда приспеле су две благовремене понуде. Комисија за јавну набавку у отвореном поступку образована Решењем Градске управе града Шапца је после спроведеног поступка отварања понуда и сачињавања Записника о отварању понуда, спровела стручно оцењивање понуда и саставила Извештај Комисије о стручној оцени понуда. Комисија је након стручне оцене понуда констатовала да је понуда од групе понуђача: „Савремена градња“ доо Мишар и ВД „Југокоп Подриње“ доо Шабац најповољнија и предложила Наручиоцу његов избор.

Уговор о јавној набавци закључен је са групом понуђача: „Савремена градња“ доо Мишар и ВД „Југокоп Подриње“ доо Шабац у износу од 112.395.150 динара без ПДВ-а односно 138.874.150 динара са ПДВ-ом. Испостављена је окончана ситуација 112.300.446 динара без ПДВ-а колико је и плаћено добављачу.

Према члану 5. Уговора извођач радова се обавезује да уговорене радове изводи у периоду од годину дана, рачунајући од дана потписивања уговора, односно до утрошка средстава предвиђених уговором. Увидом у грађевински дневник радови су започети 27.09.2019. године а завршени 27.12.2019. године.

Спровођење поступака јавних набавки за 2020. годину

Градска управа Града Шапца је у 2020. години, спровела 64 поступака јавних набавки од чега је 29 поступака спроведено у отвореном поступку, 33 поступака јавне набавке мале вредности и два преговарачка поступка. Укупно уговорена вредност у отвореним

³⁸ Број 404-4-38/2019-03 од 25.07.2019. године

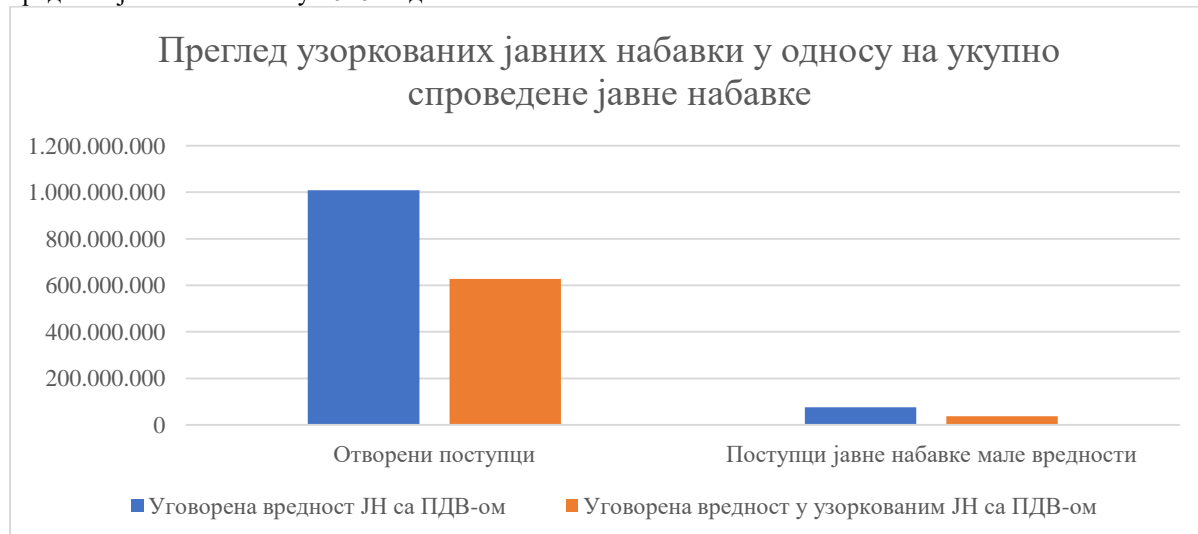
поступцима износи 840.771.830 динара без ПДВ-а, односно 1.008.926.196 динара са ПДВ-ом. Укупно уговорена вредност у јавним набавкама мале вредности износи 73.841.000 динара без ПДВ-а, односно 75.841.000 динара са ПДВ-ом. Уговорена вредност у преговарачким поступцима износи 5.628.070 динара без ПДВ-а, односно 6.753.684 динара са ПДВ-ом.

Графикон број 3: Структура уговорене вредности јавних набавки према врсти поступака у 2020. години



Ревизијом је обухваћено укупно десет поступака јавних набавки, од чега је седам спроведено у отвореном поступку, а три у поступку јавне набавке мале вредности. Уговорена вредност у узоркованим поступцима јавних набавки износи 664.418.159 динара са ПДВ-ом, што је 65% укупно уговорене вредности у спроведеним поступцима.

Графикон број 4: Уговорена вредност узоркованих јавних набавки у односу на укупно уговорену вредност јавних набавки у 2020. години



1) Јавна набавка број 07/20, Услуга поверавања на управљање објектом градског базена у Шапцу

Табела број 14: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 40.000.000 динара					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 38, економска класификација – 423000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
31.01.2020.			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
09.03.2020. године	09.03.2020. године	Начелник Градске управе	Ватерполо клуб „Шабац“	39.999.980 динара	39.999.980 динара
Уговор о поверавању на управљање, организацију рада и одржавање објекта градског базена у Шапцу бр. 400-8-15/20-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
11.03.2020. године	11.03.2020. године	Начелник Градске управе	39.999.980 динара	39.999.980 динара	

Градска управа Града Шапца је донела Одлуку о покретању поступка јавне набавке за јавну набавку услуга поверавања на управљање, организацију рада и одржавање објекта градског базена у Шапцу. За предметну набавку наручилац је објавио позив за подношење понуда и конкурсну документацију на Порталу јавних набавки. До истека рока за подношење понуда на адресу наручиоца пристигла је једна понуда.

Предмет јавне набавке су услуге поверавања на управљање, организација рада и одржавање објекта градског базена у Шапцу – назив из општег речника јавне набавке је Услуга управљања спортским објектима. У конкурсној документацији (страна 5/33) наведено да је Град Шабац власник објекта – базена који се састоји од подрума, приземља и спрата укупне површине 4.607 м². У оквиру наведених непокретности Град Шабац ће поверити организацију рада правном субјекту који прихвати услове наведене у позиву и понуди најнижу цену. На страни 6/33 конкурсне документације је наведено да организација рада подразумева активности у складу са наменом објекта, одржавање, унапређивање, извршавање свих законских обавеза у циљу обезбеђивања квалитетних спортских и рекреативних садржаја за кориснике. На истој страни конкурсне документације наведено је да је Управљач дужан да обезбеди током радног времена 07-24 часа, а у складу са законима и прописима:

- службу за продају карата на инфо пулту
- службу за чишћење

- службу за рад на гардероби
- службу обезбеђења 00-24 сата.

Увидом у конкурсну документацију део VIII (страна 24/33), у моделу уговора у члану 3. став 2. алинеја 3. и став 3. алинеја 8. наведено је да непокретност у оквиру којих ће се организовати рад обухвата хлорну станицу и котларницу за гас, површине 42 м². На индиректан начин се уговором уговарају послови који су високо ризични као што су рад у котларници на гас и хлорној станици.

Чланом 6. став 1. Закона о јавним набавкама предвиђено је да предмет уговора о јавној набавци услуга јесу услуге наведене у Прилогу 1, док су као предмет јавне набавке услуга у наведеном прилогу, под бројем категорије 14. наведене услуге чишћења зграде и услуге управљања имовином, а под бројем категорије 23. наведене истражне услуге и услуге обезбеђења. Наручилац је на овај начин за предмет јавне набавке дефинисао услугу која није прописана Прилогом 1, односно овако дефинисан предмет јавне набавке садржи више разноврсних услуга, које по природи делатности не може да испуни један добављач.

У писаном изјашњењу одговорног лица Градске управе наводи се да је „Градска управа Града Шапца, кроз поступак јавне набавке, закључила Уговор о давању на управљање градског базена са Ватерполо клубом „Шабац“. Уговором је регулисано да је у надлежности управљача функционисање термотехничких и хидротехничких инсталација, као и обезбеђење објекта. На основу писане изјаве надлежних из Ватерполо клуба „Шабац“, за ове послове ангажоване су квалификоване фирме и то као подизвођачи.“

У прилог томе да предмет јавне набавке чине више разноврсних услуга, наводимо и изјаву Ватерполо клуба „Шабац“ о начину функционисања базена, у којој се наводе правна лица која врше услуге за потребе клуба као управљача базеном. За део предмета набавке које чине услуге обезбеђења, услуге везане за „термотехничке и хидротехничке инсталације“ и услуге испитивања квалитета воде ангажована су друга правна лица као подизвођачи који нису наведени у понуди. За услуге обезбеђења ангажован је „Iron Gard Security“ доо Шабац, за услуге одржавања, обуке корисника, подешавање параметара и друго у оквиру техничких инсталација ангажован је „IN Tehnik“ доо Шабац, а за потребе испитивања квалитета воде ангажован је Завод за јавно здравље Шабац. На основу овога се може закључити да изабрани понуђач, Ватерполо клуб „Шабац“ није кадровски и технички оспособљен да пружа услуге које су предмет јавне набавке.

Сагласно члану 80. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама, делимично извршење јавне набавке, који 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 уговору. Понуђач је дужан да за подизвођаче достави доказе о испуњености 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 подизвођача. Чланом 80. став 12. истог 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.

Чланом 131. став 2. важећег Закона о јавним набавкама, привредни субјект који намерава да извршење дела уговора повери подизвођачу, дужан је да у понуди наведе: који део уговора намерава да повери подизвођачу (по предмету или у количини, вредности или проценту), податке о подизвођачима и да ће наручилац непосредно да плаћа подизвођачу за део уговора који је он извршио, уколико подизвођач захтева да му се доспела потраживања плаћају непосредно. У ставу 3. истог члана наведено је да подаци из става 1. морају да буду наведени у уговору о јавној набавци, ако је привредни субјект поверио подизвођачу део уговора о јавној набавци.

Конкурсном документацијом (на страни 9/33), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, захтевано је да понуђач располаже неопходним кадровским капацитетом, и то минимум 15 запослених радника од чега најмање 10 у сталном радном односу, од којих је

а) бар једно запослене лице по 200 м² воденог огледала базена на месту спасилац са уверењем о стручном оспособљавању II степена од 120 сати за звање спасилац на води,

б) инструктор пливања оспособљен за рад са непливачима са ВСС завршен факултет физичке културе,

в) најмање два запослена лица која поседују стручни испит за вршење послова одржавања техничко -технолошког система базена, за све време док базен ради,

г) један лекар или медицински техничар са курсом о завршеној првој помоћи.

На овај начин за пет лица је одређена њихова квалификациона структура, док за осталих 10 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.

У моделу уговора (конкурсна документација страна 25/33) члан 3. став 6. наводи се да Управљач рад базена мора организовати тако да обезбеди довољан број слободних термина за школску наставу и за бесплатну стручну обуку непливача, а да конкурсном документацијом није јасно дефинисано шта значи „довољан број слободних термина“. Конкурсна документација не садржи начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета што није у складу са чланом 61. став 4. тачка 5. Закона о јавним набавкама.

У Извештају о стручној оцени понуда Комисија за јавну набавку предложила је Наручиоцу да закључи уговор са понуђачем Ватерполо клуб „Шабац“ који је понудио цену од 39.999.980 динара без ПДВ-а. Градска управа града Шапца закључила је Уговор са Ватерполо клуб „Шабац“ у износу од 39.999.980 динара без ПДВ-а. Према члану 6. Уговора цена на месечном нивоу за 2020. годину износи 2.000.000 динара без ПДВ-а а за 2021. годину 1.666.665 динара без ПДВ-а. Плаћање се врши по испостављеним месечним фактурама, до 15. и месецу за претходни месец. Чланом 7. Уговора уговорено је да режијске трошкове енергената (струје, воде, гаса) као и средства за хигијену за одржавање пливалишта и средства за дезинфекцију воде плаћа Град Шабац. Чланом 9. уређено је да се уговор закључује са трајањем до 31.12.2021. године.

Укупно извршење по основу овог уговора до 01.10.2021. године износи 33.333.320 динара без ПДВ-а.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо:

- Наручилац је за предмет јавне набавке дефинисао услугу која није прописана Прилогом 1, односно наручилац је дефинисао предмет јавне набавке тако да садржи више разноврсних услуга, што није у складу са чланом 6. став 1. Закона о јавним набавкама,
- Наручилац је за предмет јавне набавке дефинисао поверавање на управљање, организацију рада и одржавање објекта Градског базена у Шапцу, које чине разноврсне услуге (служба обезбеђења, служба чишћења, служба рада на гардероби, служба за продају карата на инфо пулту, спасилачку службу, инструктора пливања, одржавање техничко-технолошког система базена, обука непливача и друге услуге), а да предмет јавне набавке није подељен по партијама, чиме би се омогућило учешће већег броја понуђача или понуђача који могу да изврше само део предмета набавке, што није у складу са чланом 10. став 1. Закона о јавним набавкама,
- Понуђач, односно добављач са којим је закључен уговор о јавној набавци је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођаче које није навео у понуди, што није у складу са чланом 80. став 12. раније важећег Закона о јавним набавкама,
- Конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, захтевано је да понуђач има најмање 15 запослених, од којих је за пет лица одређена њихова квалификациона структура, док за осталих 10 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 захтевано да понуђач мора да има у сталном радном односу 10 запослених лица што није у логичкој вези са предметом набавке јер тај услов дискриминише понуђаче који имају радно ангажована лица по другом основу као што је радни однос на одређено време, што није у складу са чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама.
- Конкурсна документација не садржи начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета што није у складу са чланом 61. став 4. тачка 5. Закона о јавним набавкама.

2) Јавна набавка број 05/20, Услуга чишћења и одржавања пословних просторија

Табела број 15: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 6.666.666 без ПДВ-а					
Позиција у буџету:, позиција 38, економска класификација – 423000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
23.01.2020. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом

02.03.2020. године	02.03.2020. године	Начелник Градске управе	„Привилег“ доо Шабац	205 динара по радном сату	245 динара по радном сату
Уговор о пружању услуга чишћења и одржавања пословних просторија бр. 404-8-16/20-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
13.03.2020. године	13.03.2020. године	Начелник Градске управе	205 динара по радном сату до процењене вредности јавне набавке	245 динара по радном сату до процењене вредности јавне набавке	

Градска управа града Шапца је донела Одлуку о покретању поступка јавне набавке, за јавну набавку чишћења и одржавања пословних просторија. Позив за подношење понуда и конкурсна документација објављени су на Порталу јавних набавки. До истека рока за подношење понуда на адресу наручиоца приспело је три понуде. У извештају о стручној оцени понуда Комисија за јавну набавку је констатовала да је понуда од понуђача „Привилег“ доо Шабац најповољнија и предложила наручиоцу њен избор.

Начелник Градске управе закључио је Уговор о пружању услуга чишћења и одржавања пословних просторија са понуђачем „Привилег“ доо Шабац у износу од 205 динара без ПДВ-а по сату до процењене вредности јавне набавке. Према члану 7. Уговора, уговор се закључује за 2020. и 2021. годину са трајањем до 28.02.2021. године. Сачињен је Анекс уговора о набавци услуга чишћења и одржавања пословних просторија дана 04.03.2021. године према којем се мења члан 7. Уговора, тако да се трајање уговора продужава до 30.04.2021. године а да вредност основног уговора остаје непромењена.

Укупно извршење по овом уговору износи 7.518.345 динара са ПДВ-ом.

Чланом 61. ставом 4. тачка 5. Закона о јавним набавкама уређено је да конкурсна документација садржи: „врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранција квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне услуге и сл.“ Увидом у конкурсну документацију за јавну набавку Услуга чишћења и одржавања пословних просторија утврдили смо да она не садржи количину и опис услуга као ни начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета. У прилог наведеном, рачуни на основу којих је извршено плаћање не садржи спецификацију извршених услуга као ни локацију где су услуге извршене.

У конкурсној документацији је наведено: „да ће се по закључењу уговора изабраном понуђачу доставити распоред извршилаца по објектима и сатницом рада. Распоред утврђује начелник одељења за скупштинске и заједничке послове.“ У поступку ревизије утврдили смо да изабраном понуђачу није достављен писмени налог за извршење уговора. У прилог наведеном, рачуни на основу којих је извршено плаћање не садржи спецификацију извршених услуга као ни локацију где су услуге извршене, како би се могла извршити контрола квалитета извршене услуге.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да:

- Конкурсна документација не садржи квалитет, количину и опис услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета што није у складу са чланом 61. раније важећег Закона о јавним набавкама.
- Два члана комисије нису потписала Изјаву о одсуству сукоба интереса што није у складу са чланом 54. став 10. раније важећег Закона о јавним набавкама.

3) Јавна набавка број 04/20, Радови на реконструкцији и надградњи постојеће школе са изградњом фискултурне сале на објекту ОШ „Мајур“ Мајур

Табела број 16: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 178.034.357 без ПДВ-а					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
06.01.2020. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
07.02.2020. године	10.02.2020. године	Начелник Градске управе	Заједничка понуда: „Рефлекс“ доо Мајур, „Триолух“ доо Шабац, „Френки аларм“ доо Ваљево	177.981.169 динара	213.577.403 динара
Уговор о набавци: Извођење грађевинских радова на реконструкцији и надградњи постојеће школе са изградњом фискултурне сале на објекту ОШ „Мајур“ Мајур бр. 404-08-5/20-3					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења :	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
11.02.2020. године	18.02.2020. године	Начелник Градске управе	177.981.169 динара	213.577.403 динара	

Град Шабац и Канцеларија за управљање јавним улагањима Владе Републике Србије закључили су Уговор о правима и обавезама Канцеларије за управљање јавним улагањима и Града Шапца у реализацији пројекта обнове и унапређења објекта ОШ „Мајур“ Мајур³⁹.

Уговором је дефинисано да Град Шабац по добијању обавештења од Канцеларије да су обезбеђена потребна финансијска средства за реализацију пројекта, покреће, спроводи поступак јавне набавке и закључује уговор са извођачем радова уз потпис Канцеларије као координатора. Према члану 2. Уговора, Канцеларија врши плаћање по ситуацијама из уговорене вредности радова по Пројекту. Град Шабац је отворио наменски подрачун на који је Канцеларија пренела средства за плаћање ПДВ-а по основу

³⁹ Број 610-00-21/2019-13 од 21.11.2019. године

пројекта обнове и унапређења основне школе. Укупна обрачунута вредност ПДВ-а је плаћена са наменског подрачуна.

У поступку ревизије утврдили смо да Град Шабац није планирао Одлуком о буџету расходе који се односе на обавезе за ПДВ по основу испостављених ситуација, а које је Град био у обавези да плати.

Градска управа Града Шапца је донела Одлуку о покретању отвореног поступка јавне набавке за јавну набавку радова на реконструкцији и надградњи постојеће школе са изградњом физкултурне сале на објекту ОШ „Мајур“. Позив за подношење понуда и конкурсна документација објављени су на Порталу јавних набавки. До истека рока за подношење понуда пристигла је једна понуда. У извештају о стручној оцени понуда, Комисија за јавну набавку је предложила наручиоцу да закључи уговор са понуђачем који су поднели заједничку понуду: „Рефлекс“ доо Мајур, „Триолух“ доо Шабац, „Френки аларм“ доо Ваљево.

Градска управа Града Шапца закључила је Уговор са „Рефлекс“ доо Мајур, „Триолух“ доо Шабац, „Френки аларм“ доо Ваљево у износу од 177.981.169 динара без ПДВ-а, односно 213.577.403 динара са ПДВ-ом.

Испостављена је окончана ситуација у износу од 195.245.206 динара без ПДВ-а коју је платила Канцеларија за управљање јавним улагањима Владе Републике Србије.

Записник о примопредаји потписан је дана 23.02.2021. године.

Конкурсном документацијом (стр. 31/233), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, одређено је да понуђач мора да располаже потребним бројем и квалификацијама извршилаца за све време извршења уговора о јавној набавци и то најмање 90 извршилаца (без навођења квалификационе структуре) и најмање пет лица са прецизно одређеним траженим лиценцама и положеним стручним испитом. У вези са наведеним условом, конкурсном документацијом за део траженог кадровског капацитета 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.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да:

- 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 90 извршилаца 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 за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локација, што нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чланом 12. и чланом 76. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама.

- Изјаву о одсуству сукоба интереса нису потписали сви чланови комисије за јавну набавку што није у складу са чланом 54. став 10. раније важећег Закона о јавним набавкама.

4) Јавна набавка број 10/20, Радови на изградњи сале Дома културе у Штитару

Табела број 17: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 8.333.333 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 59, економска класификација 511000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
19.02.2020. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
27.03.2020. године	27.03.2020. године	Начелник Градске управе	Заједничка понуда: „Градња коп” Живота Митровић предузетник Лајковац и „Девих” доо Лазаревац	7.856.290 динара	9.427.548 динара
Уговор о извођењу радова на изградњи сале Дома културе у Штитару бр. 08.04.2020. године					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
08.04.2020. године	08.04.2020. године	Начелник Градске управе	7.856.290 динара	9.427.548 динара	

Градска управа Града Шапца донела је Одлуку о покретању отвореног поступка јавне набавке за набавку радова на изградњи сале Дома културе у Штитару. Позив за подношење понуда и Конкурсна документација објављени су на Порталу јавних набавки. До истека рока за подношење понуда приспеле су две понуде. У извештају о стручној оцени понуда, комисија је констатовала да је најповољнија понуда групе понуђача: „Градња коп” Живота Митровић предузетник Лајковац и „Девих” доо Лазаревац и предложила наручиоцу њен избор.

Уговор је закључен са „Градња коп” Живота Митровић предузетник Лајковац и „Девих” доо Лазаревац у износу од 7.856.290 динара без ПДВ-а односно 9.427.548 динара са ПДВ-ом.

Закључен је Анекс уговора дана 17.09.2020. године којим се повећава вредност уговора због извођења непредвиђених радова у износу од 246.030 динара без ПДВ-а тако да укупна вредност износи 8.102.320 динара без ПДВ-а.

Испостављена је окончана ситуација према којој укупна вредност изведених радова износи 8.101.920 динара без ПДВ-а.

Према члану 5. Уговора рок за извођење радова износи 45 календарских дана од дана увођења извођача у посао. Увидом у грађевински дневник радови су започети 20.05.2020. године а завршени 30.09.2020. године, односно у року од 133 календарских дана.

Конкурсном документацијом (стр. 12/50), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета, одређено је да понуђач мора да располаже

потребним бројем и квалификацијама извршилаца за све време извршења уговора о јавној набавци и то најмање 20 извршилаца (без навођења квалификационе структуре) и најмање три лица са прецизно одређеним траженим лиценцама и положеним стручним испитом. У вези са наведеним условом, конкурсном документацијом за део траженог кадровског капацитета 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.

Уговорне стране су чланом 7. ставовима 1. и 2. Уговора предвиделе да „уколико Извођач радова не заврши радове у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу радова уговорну казну у висини од 0,1% од укупно уговорене вредности без ПДВ-а за сваки дан изјашњења. Уколико је укупан износ обрачунат по овом основу већи од 5% од укупне уговорене цене без ПДВ-а Наручилац може једнострано раскинути Уговор. Наплату уговорне казне Наручилац ће извршити, без претходног пристанка Извођача радова, умањењем рачуна наведеног у окончаној ситуацији“.

Уговорени начин наплате евентуално настале уговорне казне умањењем окончане ситуације за износ уговорне казне, суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дуговања и потраживања-компензација⁴⁰).

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да:

- извођач радова је каснио у односу на уговорени рок 88 календарских дана, а да Наручилац није наплатио уговорну казну у износу од 392.814 динара, што није у складу са чланом 7. Уговора о извођењу радова на изградњи сале Дома културе у Штитару.
- Извођач радова није водио уредно сваку страну грађевинског дневника што није у складу са чланом 8. Уговора о извођењу радова на изградњи сале Дома културе у Штитару.
- Није извршена примопредаја изведених радова што није у складу са чланом 17. Уговора о извођењу радова на изградњи сале Дома културе у Штитару.
- 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 20 извршилаца 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. раније важећег Закона о јавним набавкама.
- Уговором о јавној набавци је за наплату уговорне казне уговорен безготовински начин измирења обавеза, што није у складу са чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему.

5) Јавна набавка број 3/20, Услуге дневног боравка за особе са интелектуалним и менталним сметњама

Табела број 18: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: јавна набавка мале вредности
Процењена вредност: 9.500.000 без ПДВ-а
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 27, економска класификација 472000
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку

⁴⁰ Члан 336. Закона о облигационим односима

Датум:			Доносилац:		
21.01.2021. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
31.01.2020. године	31.01.2020. године	Начелник Градске управе	Удружење грађана „Caritas“ Шабац	9.499.900 динара	9.499.000 динара
Уговор о пружању услуга дневног боравка за особе са интелектуалним и менталним сметњама бр. 404-10-6/20-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
03.02.2020. године	03.02.2020. године	Начелник Градске управе	9.499.900 динара	9.499.900 динара	

Градска управа Града Шапца је на основу члана 53. и 39. и 39а. Закона о јавним набавкама донела Одлуку о покретању поступка јавне набавке мале вредности за набавку услуга дневног боравка за особе са интелектуалним и менталним сметњама.

Благовремено је пристигла једна понуда и на основу Извештаја о стручној оцени понуда Начелник Градске управе је донео Одлуку о ододели уговора којом се додељује уговор понуђачу Удружење грађана „Caritas“ Шабац.

Према члану 5. Уговора вредност јавне набавке износи 9.499.900 динара без ПДВ-а.

На страни 14. Конкурсне документације тачка 9.1. Захтеви у погледу начина, рока и услова плаћања, одређено је рок плаћања : Плаћање ће се вршити авансно у износу од 30% вредности уговора, а остатак на основу достављене фактуре, и то до 10. у месецу за претходни месец. Плаћање се врши уплатом на рачун понуђача.

Такође је чланом 6. уговора уговорено да ће се плаћање вршити авансно у висини од 30% од вредности уговора, а остатак на основу достављене фактуре, и то до 10. у месецу за претходни месец.

Чланом 61. став 6. Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да захтева средство обезбеђења за повраћај аванса ако је конкурсном документацијом предциђено авансно плаћање, без обзира на проценат или износ аванса.

Градска управа Града Шапца није захтевала средство обезбеђења за повраћај аванса.

Укупно извршење по овом уговору износи 8.895.297 динара без ПДВ-а.

Утврђена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо:

- Наручилац је конкурсном документацијом као и закљученим уговором предвидео авансно плаћање у висини од 30% од вредности уговора, али није захтевао средство обезбеђења за повраћај аванса што није у складу са чланом 61. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама.

б) Јавна набавка број 7/20, Услуга директних телевизијских преноса седнице скупштине града и пратећих догађаја

Табела број 19: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 4.999.999 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Скупштина Града, позиција 4, економска класификација 423000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
18.02.2020. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
02.03.2020. године	02.03.2020. године	Начелник Градске управе	РДП „Радио телевизија Шабац“ доо Шабац	50.000 динара по сату до 4.999.999 динара	60.000 динара по сату до 5.999.999 динара
Уговор о пружању услуга директних телевизијских преноса седнице скупштине града и пратећих догађаја бр. 404-10-16/20-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
03.03.2020. године	03.03.2020. године	Начелник Градске управе	50.000 динара по сату до 4.999.999 динара	60.000 динара по сату до 5.999.999 динара	

Градска управа Града Шапца је донела Одлуку о покретању поступка јавне набавке за набавку услуга директних телевизијских преноса седница Скупштине града и пратећих догађаја. До истека рока за подношење понуда на адресу наручиоца пристигла је једна понуда. У извештају о стручној оцени понуда, комисија за јавну набавку констатовала је да је пристигла понуда од понуђача РТП „Радио телевизија Шабац“ доо Шабац исправна и предложила наручиоцу њен избор.

Закључен је уговор 03.03.2020. године са РТП „Радио телевизија Шабац“ доо Шабац у износу од 50.000 динара по сату без ПДВ-а до процењене вредности од 4.999.999 динара без ПДВ-а.

Према члану 8 . Уговора, уговор се закључује за период до 31.12.2020. године. По основу овог уговора укупно извршење износи 5.999.998 динара са ПДВ-ом.

На основу увида у испостављене рачуне утврђено је да је по основу рачуна број 163/2020 од 29.09.2020. године фактурисан и плаћен директан пренос 39. седнице Скупштине града која је одржана 13.02.2020. године као и реприза те седнице у износу од 1.560.000 динара са ПДВ-ом, односно у периоду када јавна набавка за предметну услугу још није била ни покренута, а да је у фактури наведен уговор о јавној набавци број 404-10-16/20-03 од 03.03.2020. године.

Откривена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да је Скупштина Града Шапца преузела обавезу и извршила плаћање у износу од 1.560.000 динара са ПДВ-ом добављачу РДП „Радио телевизија Шабац“ доо Шабац за пренос 39. седнице Скупштине града а да за исту није закључен уговор нити је спроведен поступак јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће прописани чланом 7, 7а и 39. став 2. раније важећег Закона о јавним набавкама што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

7) Јавна набавка број 24/20, Лични пратилац детета

Табела број 20: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 22.000.000 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 20, економска класификација 472000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
17.06.2020. године			Начелник Градске управе		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
29.06.2020. године	29.06.2020. године	Начелник Градске управе	Хуманитара организација „Дечје срце“	348 динара по радном сату до 21.924.000 динара	348 динара по радном сату до 21.924.000 динара
Уговор о пружању услуга личног пратиоца детета бр. 404-38-10/20-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
01.07.2020. године	01.07.2020. године	Начелник Градске управе	348 динара по радном сату до 21.924.000 динара	348 динара по радном сату до 21.924.000 динара	

Градска управа града Шапца донела је Одлуку о покретању поступка јавне набавке мале вредности за јавну набавку услуга личног пратиоца детета. Позив за подношење понуда и конкурсна документација објављени су на Порталу јавних набавки. До истека рока за подношење понуда на адресу наручиоца пристигла је једна понуда. У извештају о стручној оцени понуда комисија је констатовала да је пристигла понуда прихватљива и предложила наручиоцу њен избор за закључење уговора.

Наручилац је закључио Уговор са хуманитарном организацијом „Дечје срце“ за пружање услуга личног пратиоца детета у износу од 348 динара без ПДВ-а по радном сату до укупно уговореног износа до 21.924.000 динара. Укупно извршење по овом уговору износи 21.333.792 динара.

8) Јавна набавка број 01/20, Радови на рехабилитацији и поправљању општинских и некатегорисаних путева на територији града Шапца

Табела број 21: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: јавна набавка отворени поступак					
Процењена вредност: 157.283.333 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 82, економска класификација 425000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
03.01.2020. године			Начелник Градске управе Града Шапца		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
11.02.2020. године	11.02.2020. године	Начелник Градске управе	Предузеће за путеве „Ваљево“ ад Ваљево	152.761.000	183.313.200
Уговор о извођењу радова на рехабилитацији и поправљању општинских и некатегорисаних путева на територији града Шапца бр. 404-08-10/2020-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
25.02.2020. године	28.02.2020. године	Начелник Градске управе	152.761.000 динара	183.313.200 динара	

Градска управа Града Шапца донела је Одлуку о покретању поступка јавне набавке Радови на рехабилитацији и поправљању општинских и некатегорисаних путева на територији града Шапца. Град Шабац- Градска управа града Шапца. Као наручилац у овом поступку овластила је на основу члана 50. Закона о јавним набавкама Јавно предузеће „Инфраструктура“ Шабац, Одлуком о спровођењу поступка јавне набавке којом један наручилац овлашћује другог наручиоца у његово име и за његов рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме одређене радње у поступку⁴¹.

Позив за подношење понуда и конкурсна документација објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Јавног предузећа „Инфраструктура“ Шабац. До истека рока за подношење понуда на адресу Јавног предузећа „Инфраструктура“ Шабац приспела је једна благовремена понуда.

Комисија за јавну набавку је после спроведеног поступка отварања понуда и сачињавања Записника о отварању понуда спровела стручно оцењивање понуда и саставила Извештај Комисије о стручној оцени понуда. У извештају о стручној оцени понуда, Комисија за јавне набавке констатовала је да пристигла понуда прихватљива и предложила наручиоцу њен избор.

Уговор је закључен са понуђачем Предузеће за путеве „Ваљево“ ад Ваљево у износу од 152.761.000 динара без ПДВ-а, односно 183.313.200 динара са ПДВ-ом.

⁴¹ Број 404-4-1/2020-03 од 03.01.2020. године

Закључен је Анекс уговора о јавној набавци којим се повећава вредност уговора у складу са чланом 4. став 2. Уговора о извођењу радова на рехабилитацији и поправљању општинских и некатегорисаних путева на територији Града Шапца и чланом 115. став 1. Закона о јавним набавкама. Анексом уговора измењена је вредност радова која су предмет уговора тако да сада износе 157.745.100 динара без ПДВ-а односно 189.294.120 динара са ПДВ-ом.

Окончана ситуација коју је оверио надзорни орган, испостављена је и плаћена у износу од 157.745.100 динара без ПДВ-а.

Чланом 5. Уговора је уговорено да ће се радови изводити у периоду од годину дана и то сукцесивно, према динамици Наручиоца, односно до утрошка средстава предвиђених уговором. Увидом у грађевински дневник утврђено је да су радови започети 25.02.2020. године а завршени су 15.07.2020. године. Чланом 12. Уговора о извођењу радова на рехабилитацији и поправљању општинских и некатегорисаних путева на територији Града Шапца, изабрани понуђач у складу са условима Уговора, на дан примопредаје радова, дужан је да преда наручиоцу банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном периоду која ће бити са клаузулама: безусловна и платива на први позив. Банкарска гаранција за отклањање недостатака у гарантном периоду издаје се у висини од 2% од укупне вредности изведених радова без ПДВ-а, са роком важности који је 5 (пет) дана дужи од истека гарантног рока. У поступку ревизије утврдили смо да није потписан Записник о примопредаји радова и да извођач радова није доставио гаранцију отклањање недостатака у гарантном периоду.

Утврђена неправилност

У поступку ревизије утврдили смо да Извођач радова није доставио банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном периоду и није сачињен записник о примопредаји радова што није у складу са чланом 12. Уговора о извођењу радова на рехабилитацији и поправљању општинских и некатегорисаних путева на територији града Шапца.

Предузета мера у поступку ревизије број 1

Градска управа Града Шапца је у поступку вршења ревизије (28.09.2021. године) прибавила од извођача радова банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном року за Уговор о извођењу радова на рехабилитацији и поправљању општинских и некатегорисаних путева на територији града Шапца.

9) Јавна набавка број 1/20, Радови на одржавању општинских путева,улица и тротоара од асфалта на територији града Шапца

Табела број 22: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: јавна набавка отворени поступак	
Процењена вредност: 136.366.666 без ПДВ-а	
Позиција у буџету: Градска управа, позиција , економска класификација	
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку	
Датум:	Доносилац:
27.12.2019. године	Начелник Градске управе
Одлука о додели уговора	

Извештај о ревизији правилности пословања Града Шапца у делу који се односи на јавне набавке за 2019. и 2020. годину и расходе за запослене за 2020. годину, код директних корисника буџетских средстава

Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
05.02.2020. године	06.02.2020. године	Начелник Градске управе	Водопривредно друштво „Југокоп Подриње“ доо Шабац	129.485.100 динара	155.382.120 динара
Уговор о јавној набавци радова на одржавању општинских путева, улица, тротоара од асфалта на територији града Шапца бр. 404-8-7/2020-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
20.02.2020. године	27.02.2020. године	Начелник Градске управе	129.485.100 динара	155.382.120 динара	

Градска управа Града Шапца као наручилац у овом поступку је на основу члана 50. Закона о јавним набавкама овластила Јавно предузеће „Инфраструктура“ Шабац да у њено име и за њен рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме одређене радње у овом поступку у складу са Одлуком о спровођењу поступка јавне набавке којом један наручилац овлашћује другог наручиоца да у његово име и за његов рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме одређене радње у поступку⁴².

Позив за подношење понуда објављен је дана 27.12.2019.године на Порталу јавних набавки и на интернет страници Јавног предузећа Инфраструктура Шабац, а обавештење о продужењу рока 23.01.2020. године. До истека рока за подношење понуда на адресу Јавног предузећа Инфраструктура Шабац, приспеле су две благовремене понуде.

Комисија за јавну набавку у отвореном поступку - Радови на одржавању општинских путева, улица и тротоара од асфалта на територији града Шапца ЈН 1/20, је после спроведеног поступка отварања понуда и сачињавања Записника о отварању понуда спровела стручно оцењивање понуда и саставила Извештај Комисије о стручној оцени понуда.

Примењујући критеријум најнижа понуђена цена изабрана је понуда од понуђача Водопривредно друштво „Југокоп Подриње“ доо Шабац као најповољнијег.

Градска управа Града Шапца закључила је Уговор са понуђачем Водопривредно друштво „Југокоп Подриње“ доо Шабац у износу од 129.485.100 динара без ПДВ-а односно 155.382.120 динара са ПДВ-ом.

Извођач радова се писмено обратио Градској управи града Шапца Захтевом за одобрење прекорачења – вишка радова на одржавању општинских путева, улица и тротоара од асфалта на територији града Шапца. Закључен је Анекс уговора 06.08.2020. године којим се мења вредност уговора на 134.475.100 динара без ПДВ-а, односно 161.370.120 динара са ПДВ-ом.

Испостављена је и плаћена окончана ситуацији коју је оверио надзорни орган, према којој укупна вредност изведених радова износи 134.909.360 динара са ПДВ-ом који је обрачунат на изведене неграђевинске радове.

⁴² Број 404-4-64/2019-03 од 27.12.2019. године

Према члану 5. Уговора, извођач радова се обавезује да уговорене радове изводи у периоду од годину дана, рачунајући од дана потписивања уговора односно до утрошка средстава предвиђених уговором. Према грађевинском дневнику радови су окончани 31.08.2020. године.

10) Јавна набавка број 13/20, Изградња фонтане и уређење платоа у Великом парку у Шапцу

Табела број 23: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: јавна набавка отворени поступак					
Процењена вредност: 14.666.667 без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Градска управа, позиција 58, економска класификација 511000					
Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку					
Датум:			Доносилац:		
21.02.2020. године			Начелник Градске управе Града Шапца		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
23.03.2020. године	23.03.2020. године	Начелник Градске управе	„Машинокооп“ доо Шабац	14.165.644 динара	16.998.772 динара
Уговор о изградњи фонтане и уређење платоа у Великом парку у Шапцу бр. 404-8-22/20-03					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
06.04.2020. године	08.04.2020. године	Начелник Градске управе	14.165.644 динара	16.998.772 динара	

Градска управа Града Шапца као наручилац у овом поступку је на основу члана 50. Закона о јавним набавкама овластила Јавно предузеће „Инфраструктура“ Шабац да у њено име и за њен рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме одређене радње у овом поступку у складу са Одлуком о спровођењу поступка јавне набавке којом један наручилац овлашћује другог наручиоца да у његово име и за његов рачун спроведе поступак јавне набавке и предузме одређене радње у поступку⁴³.

Позив за подношење понуда и конкурсна документација објављени су на Порталу Управе за јавне набавке и на интернет страници Јавног предузећа „Инфраструктура“ Шабац. До истека рока за подношење понуда, на адресу наручиоца приспела је једна понуда. Након спроведеног поступка отварања понуда, Комисија за јавне набавке је приступила стручној оцени понуда и сачинила извештај о истом.

⁴³ Број 404-4-14-2/20-09 од 21.02.2020. године

Комисија је после стручне оцене понуда констатовала да је понуда понуђача „Машинокооп“ доо Шабац благовремена одговарајућа и прихватљива и предложила наручиоцу њен избор.

Уговор је закључен са „Машинокооп“ доо Шабац у износу од 14.165.644. динара без ПДВ-а односно 1 6.998.772 динара са ПДВ-ом.

Испостављена је и плаћена окончана ситуацији коју је оверио надзорни орган и према којој укупна вредност изведених радова износи 14.164.790 динара без ПДВ-а.

Према члану 5. Уговора рок за извођење радова је 75 радних дана од дана увођења извођача у посао. Према Записнику о примопредаји радова који су потписали 27.05.2021. године, стручни надзор наручиоца и одговорни извођач радова, радови су трајали 62 радна дана.

Чланом 6. став 2. Уговора о изградњи фонтане и уређење платоа у Великом парку у Шапцу, уговорено је да се извођач радова обавезује да на дан примопредаје радова, да преда наручиоцу банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном року, која ће бити са клаузулама: безусловна и платива на први позив, у висини од 5% од укупне вредности изведених радова без ПДВ-а, са роком трајања који је 30 дана дужи од истека гарантног рока.

У поступку ревизије утврдили смо да Извођач радова није доставио гаранцију отклањање недостатака у гарантном периоду.

Утврђена неправилност

У поступку ревизије смо утврдили да Извођач радова није доставио банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном периоду приликом примопредаје радова што није у складу са чланом 6. Уговора о изградњи фонтане и уређење платоа у Великом парку у Шапцу .

Предузета мера у поступку ревизије број 2

Градска управа града Шапца је у поступку вршења ревизије (30.09.2021.године) прибавила од извођача радова банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном року за Уговор о изградњи фонтане и уређење платоа у Великом парку у Шапцу.

На основу утврђених неправилности везаних за спровођење јавних набавки у 2019. и 2020. години дате су следеће препоруке:

Препорука број 5

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да конкурсну документацију сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на одређивање предмета јавне набавке и критеријума за квалитативан избор привредног субјекта у поступку јавне набавке.

Препорука број 6

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да моделе уговора као саставне делове конкурсне документације у делу који се односи на начин наплате уговорене казне сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама и Закона о буџетском систему.

Препорука број 7

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да конкурсну документацију у делу испуњености услова за обављање професионалне делатности одређују у складу са Законом о јавним набавкама.

Препорука број 8

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да обезбеде да комисија за јавну набавку као и представник наручиоца у складу са важећим Законом о јавним набавкама, уредно потписују изјаве о постојању или непостојању сукоба интереса и да записнике о отварању понуда доставе свим понуђачима.

Препорука број 9

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да извођење вишкова радова и непредвиђених радова спроводе у складу са одредбама закључених уговора о јавним набавкама.

Препорука број 10

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да у случају прекорачења уговореног рока за радове предузму све мере и радње дефинисане закљученим уговором.

Препорука број 11

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да обезбеде да извођачи радова доставе банкарску гаранцију за отклањање недостатака у гарантном периоду како је предвиђено закљученим уговорима.

Препорука број 12

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да се у поступку извршења јавне набавке придржавају одредби закључених уговора о јавној набавци и важећих прописа којима се уређују све радње и документа у поступку извршења поступка јавне набавке.

Препорука број 13

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да успоставе контролне механизме приликом праћења реализације уговора о јавној набавци и испуњавања уговорених обавеза од стране добављача, а посебно у делу који се односи на извршење предмета јавне набавке и ризика да буду ангажовани подизвођачи супротно закону о јавним набавкама.

Извршени расходи и издаци у 2019. и 2020. години без спроведеног поступка јавне набавке

Чланом 39. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама, прописано је да јавна набавка мале вредности, у смислу овог закона, јесте набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара, при чему ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 5.000.000 динара, док је ставом 2. истог члана прописано 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.

Чланом 27. став 1. важећег Закона о јавним набавкама прописано је да се одредбе овог закона не примењује на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара.

У наставку је дат табеларни преглед узоркованих истоврсних набавки у којима је добављач, у односу на природу делатности коју обавља, испунио набавку добара и услуга исте или сличне намене, без спроведеног поступка јавне набавке.

Табела број 24: Преглед расхода и издатака које је извршила Градска управа Града Шапца у 2019. години, без претходно спроведеног поступка јавне набавке

Извештај о ревизији правилности пословања Града Шапца у делу који се односи на јавне набавке за 2019. и 2020. годину и расходе за запослене за 2020. годину, код директних корисника буџетских средстава

Назив конта на коме је расход/издатак евидентиран	Предмет набавке (услуге, добара или радови)	Добављач	Укупан износ извршених расхода по рачунима са ПДВ
421411 Телефон, телекс и телефакс	Фиксна телефонија	„Телеком“ ад Београд	2.208.344,56
421412 Интернет	Услуге интернета	ЈП ПТТ Београд, „Телеком“ ад Београд, „Теленор“ ад Београд, СББ доо Београд, „Громнет“ доо Шабац, “Yunet international“ доо Београд, „Беотелнет“ доо Београд“, Астра телеком“ доо Београд	1.537.725,12
423911 Остале опште услуге	Набавка штампаних мајци	„Дигитал Граф“ пр Шабац	991.000,00
424911 Остале специјализоване услуге	Услуге отвореног складишта	Робно транспортни центар „Шабац“ ад Шабац	920.400,00
512221 Рачунарска опрема	Набавка рачунарске опреме	СЗР „New Avalon“ Шабац, „Електроник партнер“ доо Нови Београд	1.163.900,00
УКУПНО			6.821.369,68

Табела број 25: Преглед расхода које је извршила Скупштина Града Шапца у 2020. години, без претходно спроведеног поступка јавне набавке

Назив конта на коме је расход/издатак евидентиран	Предмет набавке (услуге, добара или радови)	Добављач	Укупан износ извршених расхода по рачунима са ПДВ
423421 Услуге информисања јавности	Услуга телевизијских преноса седнице скупштине града и пратећих догађаја	РДП „Радио телевизија Шабац“ доо Шабац	1.560.000,00
УКУПНО			1.560.000,00

Табела број 26: Преглед расхода које је извршила Градска управа Града Шапца у 2020. години, без претходно спроведеног поступка јавне набавке

Назив конта на коме је расход/издатак евидентиран	Предмет набавке (услуге, добара или радови)	Добављач	Укупан износ извршених расхода по рачунима са ПДВ
421411 Телефон, телекс и телефакс	Фиксна телефонија	„Телеком“ ад Београд	2.109.922,59
УКУПНО			2.109.922,59

Утврђена неправилност

На основу ревизије презентоване документације утврдили смо да је:

- Скупштина Града Шапца преузела обавезу и извршила расходе за набавку услуга информисања у 2020. години у износу од 1.560.000,00 динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постоји разлози за изузеће од примене важећег Закона о јавним набавкама, прописани чланом 11-15 и 27. став 1. истог закона, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему,

- Градска управа Града Шапца преузела обавезу и извршила расходе за набавку добара и услуга у 2019. години у износу од 6.821.369,68 динара и у 2020. години у износу од 2.109.922,59 динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постоји разлози за изузеће од примене у 2019. години раније важећег Закона о јавним набавкама прописани чланом 7, 7а. и 39. став 2. истог закона, а у 2020. години важећег Закона о јавним набавкама прописани чланом 11-15 и 27. став 1. истог закона, што није у складу са чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Препорука број 14

Препоручујемо одговорним лицима Градске управе Града Шапца да набавку добара и услуге врше сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, поштујући одредбе које прописују основе за изузеће од примене наведеног прописа.

Прилог 4 – Расходи за запослене

1. Планирање масе средстава за плате код директних корисника буџета града Шапца за 2020. годину

У 2020. години Град Шабац је планирао укупна средства потребна за исплату плата запослених код директних корисника буџетских средстава који се финансирају из буџета, у износу од 264.948.036 динара, а у Одлуци о завршном рачуну буџета Града Шапца за 2020. годину⁴⁴ укупно извршење исказано је у износу од 258.519.186 динара. Планирање масе средстава за плате за директне кориснике буџетских средстава Града Шапца за 2020. годину дато је у следећој табели:

Табела број 27: Планирање масе средстава за плате код директних корисника буџета Града Шапца у динарима

Редни број	Опис	Извршење расхода у 2019.	План за 2020. годину	Ребаланс за 2020. годину	Разлика плана и извршења	План у односу на извршење у %	Разлика ребаланса и извршења	Ребаланс у односу на извршење %
1	2	3	4	5	6 (4-3)	7 (4/3)	8 (5-3)	9 (5/3)
1	Група конта 411000	194.084.975	213.830.876	226.210.420	19.745.901	110	32.125.445	117
2	Група конта 412000	33.321.277	36.670.423	38.737.616	3.349.146	110	5.416.339	116
	Укупно	227.406.252	250.501.299	264.948.036	23.095.047	110	37.541.784	117

Град Шабац је Одлуком о буџету за 2020. годину⁴⁵ планирао укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета у износу који је већи за 10% од нивоа исплаћених плата у 2019. години, а Одлуком о трећем ребалансу буџета за 2020. годину⁴⁶ увећана су планирана укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета за 17% у односу на ниво исплаћених плата у 2019. години.

Упутством Министарства финансија за припрему Одлуке о буџету локалних власти за 2020. годину и пројекција за 2021. и 2022. годину прописано је да локална власт у 2020. години може планирати укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета локалне власти, тако да масу средстава за исплату плата планирају на нивоу исплаћених плата у 2019. години, а највише до дозвољеног нивоа за исплату плата у складу са чланом 42. Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину.⁴⁷

Укупну масу средстава за плате треба умањити за плате запослених код корисника буџетских средстава које су се финансирале из буџета локалне власти са економских класификација 411 и 412, а више се не финансирају (због престанка рада корисника и слично), односно за плате запослених који су радили код тих корисника, а који нису преузети у органе и службе управе или јавне службе чије се плате финансирају из буџета локалне власти на економским класификацијама 411 и 412. Средства за плате задржана су на нивоу средстава планираних Законом о буџету Републике Србије за 2019. годину, а евентуална корекција износа планираних средстава за плате извршиће се у току буџетске процедуре на основу ревидиране Фискалне стратегије, измена и

⁴⁴ „Службени лист града Шапца и општина:Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 13/2021

⁴⁵ „Службени лист града Шапца и општина:Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 26/2019

⁴⁶ „Службени лист града Шапца и општина:Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 31/2020

⁴⁷ „Службени гласни РС“, бр. 95/2018

допуна Закона о буџетском систему и процене потребних средстава за расходе за запослене за 2020. годину.

Како је наведено у писменом изјашњењу⁴⁸ Град Шабац је Одлуком о буџету Града Шапца планирао масу средстава за плате за 2020. годину у складу са чланом 43. Закона о буџету Републике Србије за 2020. годину⁴⁹, полазећи од нивоа исплаћених зарада за септембар 2019. године, као и увећања плата у складу са чланом 27е Закон о буџетском систему. Даље се наводи да се Град Шабац обратио Министарству финансија-Сектор за плате, захтевом за повећање масе зарада⁵⁰ због пријема у радни однос новог руководства у органима Града Шапца. У захтеву се наводи да на основу члана 14. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, функционери по престанку обављања функције имају право на накнаду три месеца. Такође повећање масе зарада у 2020. години је било због повећања коефицијената комуналним полицајцима, шефовима одсека и запосленима на пословима инспектора у складу са Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима. Министарство финансија је дало Сагласност⁵¹ на наведени захтев.

Град Шабац је масу средстава за плате за директне кориснике буџета планирао у складу са Упутством Министарства финансија за припрему Одлуке о буџету локалних власти за 2020. годину и пројекција за 2021. и 2022. годину.

2. Број запослених у 2020. години

Чланом 27.е став 36. Закона о буџетском систему⁵² прописано је да укупан број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених. Док је ставом 37. истог члана прописано да број запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, може бити већи од 10% укупног броја запослених, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног министарства, односно другог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства. Ставом 38. истог члана се наводи да ће се актом Владе ближе уредити поступак за прибављање сагласности.

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. годину⁵³ у тачки 7. редни број 135. утврђен је укупан максимални број запослених на неодређено време у систему локалне самоуправе Града Шапца и износи 1422 лица. Скупштина Града Шапца донела је Одлуку о максималном

⁴⁸ Број: 400-00-139/21-03 од 24.08.2021. године

⁴⁹ „Службени гласни РС“, бр. 84/2019

⁵⁰ Број: 400-1-315/20-03 од 06.11.2020. године

⁵¹ Број: 401-00-04868/2020-03 од 09.12.2020. године

⁵² „Службени гласник РС“ бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019 и 149/2020

⁵³ „Службени гласник РС“, број 61/17, 82/17, 92/17, 111/17, 14/18, 45/18, 78/18, 89/18 и 102/18

броју запослених на неодређено време у систему јавног сектора Града Шапца⁵⁴ којом је утврђен укупан максимални број од 1422 лица на неодређено време.

Скупштина Града Шапца је усвојила Одлуку о кадровском плану за Градску управу Града Шапца и посебне организације града Шапца за 2020. годину⁵⁵.

У 2020. години укупан број запослених лица код директних корисника буџета Града Шапца износио је 237 лица.

Структура радно ангажованих лица је следећа:

- осам изабраних лица,
- девет постављених лица,
- 49 лица запослених на одређено време и
- 171 лице запослено на неодређено време.

У табеларном прегледу који следи дата је структура запослених лица по директним корисницима буџета Града Шапца.

Табела број 28: Преглед броја запослених по директним корисницима Града Шапца на дан 31.12.2020. године

Назив буџетског корисника	Број изабраних лица	Број постављених лица	Број запослених на одређено	Број запослених на неодређено	Број запослених на неодређено време по Одлуци Скупштине Град Шабац	Укупан број запослених
1 Градска управа Града Шапца		1	49	169	220	219
2 Градоначелник	2	3				5
3 Градско веће	5					5
4 Скупштина	1	2			1	3
5 Градско правобранилаштво		3		2	5	5
УКУПНО	8	9	49	171	226	237

У поступку ревизије смо испитали да ли су актом о унутрашњем уређењу и систематизацији у Граду Шапцу, постигнути очекивани резултати рационализације и да ли је број запослених на неодређено и одређено време у складу са прописима.

Увидом у достављене податке, уговоре на одређено време као и Закључак Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање⁵⁶ утврдили смо да је у тачки 125) Комисија дала сагласност на додатно радно ангажовање преко 10% запослених на одређено време. На овај начин Град Шабац је добио сагласност да Градска управа запосли односно ангажује укупно 21 лице за послове озакоњења по основу уговора о привременим и повременим пословима. Узимајући у обзир све наведене чињенице утврдили смо да је Градска управа града Шапца на дан 31.12.2020. године имала 11 запослених лица на одређено време више у односу на прописано ограничење.

Такође анализирајући документацију везану за запослена лица на одређено време утврдили смо да је у Градској управи запослено седам лица на радном месту начелника одељења и једно лице на радном месту шефа одсека по основу уговора о привременим и повременим пословима. Актом о систематизацији Града Шапца уређено да су начелници одељења и шеф одсека радна места на којима се обављају редовни послови

⁵⁴ „Службени лист града Шапца и општина:Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 21/2017, 23/2017, 28/2017 и 4/2018

⁵⁵ „Службени лист града Шапца и општина:Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 26/2019

⁵⁶ Закључак Комисије број: 112 6735/2020-2 од 27. августа 2020. године

из надлежности градске управе те на тај начин не спадају у привремене и повремене послове.

Број запослених лица на неодређено време код директних буџетских корисника Града Шапца на дан 31.12.2020. године је био усклађен са Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему јавног сектора Града Шапца.

Откривена неправилност

Ревизијом је утврђено да је Градска управа Града Шапца на дан 31.12.2020. године имала 11 запослених лица на одређено време више у односу на ограничење од 10% запослених на неодређено време и добијену сагласност Комисије за додатно радно ангажовање, што није у складу са чланом 27.е став 36. и 37. Закона о буџетском систему.

Препорука број 15

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да број запослених на одређено време ускладе са прописаним бројем у складу са Законом о буџетском систему.

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

Директни корисници буџетских средстава

Укупно планирани расходи за плате, додатке, накнаде и социјалне доприносе на терет послодавца износе 264.948.036 динара, а извршени су у износу од 258.519.186 динара, што је 98% од плана. У поступку ревизије узорковали смо плате код директних кориснике Града Шапца (Скупштина, Градоначелник, Градско веће, Градска управа и Градско правобранилаштво града Шапца).

Анализа обрачуна плата, додатака, накнада и социјалних доприноси на терет послодавца

Обрачун плата за директне кориснике буџетских средстава врши Одељење за финансије Градске управе Града Шапца. У 2020. години директни корисници буџетских средстава су исплатили плате за други део децембарске плате за 2019. године закључно са првим делом децембарске плате из 2020. године.

Интерна акта

Приликом обрачуна и исплате плата директни корисници буџетских средстава Града Шапца су примењивали следећа акта: Статут Града Шапца⁵⁷, Одлуку о организацији Градске управе града Шапца⁵⁸, Правилник о коефицијентима за утврђивање плата изабраних, именованих и постављених лица и запослених у органима Града Шапца⁵⁹, Правилник о платама, накнадама плата, накнадама трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи града Шапца⁶⁰, Одлука о оснивању буџетске инспекције града Шапца⁶¹ и обједињени Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Градској управи, Градском правобранилаштву, стручним службама посебним организацијама града Шапца⁶².

⁵⁷ „Службени лист града Шапца и општина:Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 5/2019

⁵⁸ „Службени лист града Шапца и општина:Богатић, Владимирци и Коцељева“, бр. 23/2017

⁵⁹ Број: 121-71/2020-15 од 29.05.2020. године и измена број:110-00-62/2020-15 од 30.10.2020. године

⁶⁰ Број: 110-00-135/2019-13 од 24.10.2019. године са изменама 110-00-21/2020-13 од 06.03.2020. године и број: 110-00-46/2020-13 од 25.09.2020. године

⁶¹ Број: 110-6/2017-13 од 9.1.2017. године

⁶² Број:110-184/2017-15 од 9.11.2017. са изменама у 2017., 2018., 2019. и 2020. години, последња измена у 2020. години број:110-00-87/2020-15 од 30.11.2020. године

Одредбом члана 32. став 1. тачка б) Закона о локалној самоуправи⁶³ прописано је да скупштина општине, као највиши орган општине (члан 28. став 1. Закона), доноси прописе и друге опште акте. Чланом 44. став 1. тачка 5) наведеног закона прописано је да председник општине доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине док је чланом 46. став 1. тачке 1) и 2) прописано да Општинско веће предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина и непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине. Органи града, у складу са чланом 66. став 1. Закона о локалној самоуправи, обављају послове предвиђене тим законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града. Одредбе овог закона које се односе на скупштину општине односе се и на скупштина града.

Одредбом члана 39. став 1. тачка б) Статута града Шапца прописана је надлежност Скупштине да доноси прописе и друге опште акте из надлежности Града. Одредбама члана 57. став 1. тачка 8) Статута прописано је да Градоначелник доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, овим статутом или одлуком Скупштине града док је чланом 61. став 1. тачке 1) и 2) прописано да Градско веће предлаже Статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси Скупштина града и непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката Скупштине града.

Сагласно наведеним одредбама Закона о локалној самоуправи и Статута Града Шапца у искључивој надлежности скупштине Града је да доноси прописе и опште акте којим се између осталог уређују плате и коефицијенти за плате у Граду Шапцу, а самим тим и Правилник о коефицијентима за утврђивање плата изабраних, именованих и постављених лица и запослених у органима града Шапца и Правилник о платама, накнадама плата, накнадама трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи града Шапца. Супротно утврђеним овлашћењима Градско веће Града Шапца је донело Правилник о коефицијентима за утврђивање плата изабраних, именованих и постављених лица и запослених у органима града Шапца док је Градоначелник Града Шапца донео Правилник о платама, накнадама плата, накнадама трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи Града Шапца.

Откривена неправилност

Ревизијом је утврђено да су општа акта Града Шапца: Правилник о коефицијентима за утврђивање плата изабраних, именованих и постављених лица и запослених у органима Града Шапца и Правилник о платама, накнадама плата, накнадама трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи Града Шапца, донета од стране ненадлежног органа (Градског већа и Градоначелника) уместо од стране Скупштине Града, што није у складу са чланом 32. став 1. тачка б. Закона о локалној самоуправи и чланом 39. став 1. тачка б) Статута града Шапца.

Препорука број 16

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да општа акта којим се уређују плате у органима Града, доноси надлежан орган Града односно Скупштина Града Шапца.

Евиденција присуства на раду

Увидом у документацију, утврђено је да су за запослене у органима града састављане месечне листе присутности (карнети), које су потписане од стране начелника одељења, а на основу којих се врши обрачун и исплата плата запослених. Месечне листе присутности (карнет) садржи податке о укупном броју сати и дана на раду, годишњем

⁶³ „Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018

одмору, боловању до 30 дана, државном празнику, плаћеном одсуству, боловању 100%, боловању преко 30 дана и укупном броју месечних сати прековременог рада, ноћног рада и рада на државни празник.

Град Шабац не води дневну евиденцију листе присутности за запослене у прописаној форми односно у форми документа на основу којих се може утврдити којим данима је запослени био присутан на послу, а којим данима је био одустан због коришћења права на годишњи одмор, боловање, државни празник и друго.

Законом о евиденцијама у области рада⁶⁴ прописана је обавеза, врста, садржај и начин вођења евиденција у области рада, као и начин прикупљања, обраде, коришћења и заштите података из тих евиденција (чланови 1. и 2.). Чланом 24. став 1. тачка 1) Закона о евиденцијама у области рада прописано је да евиденција о зарадама запослених садржи податке о радном времену и његовом коришћењу, док је чланом 25. прописано да евиденција о зарадама запослених лица за поједино запослено лице почиње да се води даном почетка рада, а престаје даном престанка радног односа (став 1.), да се подаци из евиденције о зарадама запослених лица чувају трајно (став 3.). Чланом 45. истог Закона прописано је да се евиденције у области рада утврђене овим законом воде уношењем података у картотеке, књиге, обрасце, средства за аутоматску обраду података и друга средства за вођење евиденција (став 1.), да се уношење података врши на основу јавних и других исправа, изјаве лица чији се подаци уносе у евиденцију и документације субјекта који води евиденцију (став 2.) и да се пријаве и извештаји са подацима из евиденције у области рада, утврђени овим законом, достављају на прописаним обрасцима. Чланом 46. став 1. Закона о евиденцијама у области рада прописано је да је за тачност података у евиденцији одговоран субјект који води евиденцију.

Откривена неправилност:

Град Шабац не води дневну евиденцију присутности на послу за запослене у прописаној форми односно у форми документа на основу којих се може утврдити којим данима је запослени био присутан на послу, а којим данима је био одустан због коришћења права на годишњи одмор, боловање, државни празник и друго, што није у складу са чланом 24. став 1. тачка 1) Закон о евиденцијама у области рада, а у вези са члановима 45. и 46. истог закона.

Препорука број 17

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да воде дневне евиденције присутности запослених на послу на начин да обезбеђују све потребне информације о радном времену и његовом коришћењу, прописане Законом о евиденцијама у области рада.

Обрачун и исплата плате

У поступку ревизије извршили смо увид у рачуноводствену документацију за обрачун плата изабраних, постављених и запослених лица, у органима Града Шапца, и утврдили да је у 2020. години за два лица извршен неправилан обрачун и исплата плата. У Градској управи за једно лице које је по решењу распоређено у звање сарадника, примењен је неправилан основни коефицијент као и коефицијент по основу сложености који није у складу са прописаним коефицијентима предвиђени Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату именованих и постављених лица и запослених у

⁶⁴ „Службени лист СРЈ“, бр. 46/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/2005 - др. закон и 36/2009 - др. закон

државним органима. Код директног буџетског корисника - Градоначелник, за једно лице које је по решењу распоређено у звање самосталног саветника, примењен је неправилан основни коефицијент као и коефицијент по основу сложености који није у складу са прописаним коефицијентима предвиђени Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату именованих и постављених лица и запослених у државним органима и основица која није у складу са Закључком Владе Републике Србије 05 број 121-10654/2019 од 24.10.2019. године и број: 121-10894/2020 од 24.12.2020. године.

На захтев ревизије, Одељење за финансије Градске управе Града Шапца је урадило прерачун на основу кога је утврђено, да су због примене неправилних основних коефицијената, коефицијената по основу сложености и основице за самосталног саветника, са раздела Градске управа за 2020. годину, више обрачунати и извршени расходи у износу од 267.853 динара и са раздела Градоначелника за 2020. годину, више обрачунати и извршени расхода у износу од 455.266 динара, на име плата и припадајућих доприноса.

Откривена неправилност

У поступку ревизије смо утврдили да су са раздела Градске управе Града Шапца за 2020. годину, више обрачунати и извршени расходи по основу плата и припадајућих социјалних доприноса за износ од 267.853 динара због примене неправилног основног коефицијента и коефицијента по основу сложености за једно запослено лице, што није у складу са чланом 4. став 1 и чланом 5. став 1. тачка 2) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима. На тај начин поступљено је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

У поступку ревизије смо утврдили да су са раздела раздела Градоначелника за 2020. годину, више обрачунати и извршени расходи по основу плата и припадајућих социјалних доприноса за износ од 455.266 динара због примене неправилног основног коефицијента, коефицијента по основу сложености и неправилне основице за једно запослено лице, што није у складу са чланом 4. став 1, чланом 5. став 1. тачка 2) и став 2. алинеја 6. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима и Закључцима Владе Републике Србије. На тај начин поступљено је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Препорука број 18

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да обрачун и исплату плата за сва запослена лица врше применом коефицијената прописаних Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима и применом основица прописаних Закључком Владе Републике Србије.

Предузета мера у поступку ревизије број 3

За једно запослено лице распоређено у звање сарадника у Градској управи града Шапца донето је донето је Решење о утврђивању правилног коефицијента⁶⁵ и извршена је исплата аконтације плате за септембар месец 2021. у складу са прописима.

Заснивање радног односа

Чланом 62. и 64. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, прописани су услови за заснивање радног односа у звању саветника и сарадника, којима су између осталог прописани и услови у погледу радног

⁶⁵ Број:121-00-84/2021-16 од 20.08.2021. године

искуства у струци. Чланом 35. Обједињеног Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Градској управи, Градском правобранилаштву, стручним службама посебним организацијама града Шапца на исти начин прописани су услови за заснивање радног односа у органима Града Шапца.

Увидом у рачуноводствену документацију за обрачун и исплату плата у погледу испуњености услова за заснивање радног односа на одређено време утврдили смо да четири запослена лица на одређено време, по решењима број:112-00-216/2020-16 од 30.11.2020. године, број: 112-00-178/2020-16 од 30.10.2020. године, број: 112-00-177/2020-16 од 30.10.2020. године и број: 112-00-179/2020-16 од 30.10.2020. године, не испуњавају услове у погледу прописаног радног искуства за стручно звање на радном месту на којем су засновали радни однос. На захтев ревизије, одељење за финансије, је урадило обрачун на основу кога је утврђено, да су са раздела Градске управе за 2020. годину више обрачунати и извршени расходи у износу од 634.901 динара, на име плата и припадајућих социјалних доприноса за четири запослена лица на одређено време, која нису испунила услове за заснивање радног односа у погледу радног искуства у струци.

Откривена неправилност

У поступку ревизије смо утврдили да су са раздела Градске управе за 2020. годину више обрачунати и извршени расходи у износу од 634.901 динара, на име плата и припадајућих социјалних доприноса за четири запослена лица на одређено време, која нису испунила услове за заснивање радног односа у погледу радног искуства у струци, што није у складу са члановима 62. и 64. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и чланом 35. Обједињеног Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Градској управи, Градском правобранилаштву, стручним службама посебним организацијама града Шапца. На тај начин поступљено је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Препорука број 19

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да радни однос на одређено време заснивају са лицима која испуњавају услове у погледу радног искуства у струци, како је прописано Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Градској управи, Градском правобранилаштву, стручним службама посебним организацијама града Шапца.

Основице за обрачун и исплату плате

Примењене основица за обрачун и исплату плате за изабрана, постављена лица и запослене у органима града Шапца су у складу са основицама утврђеним Закључком Владе Републике Србије (осим у претходно описаној неправилности у делу *Обрачун и исплате плате* код једног запосленог лица за раздео Градоначелник).

Додаци на плату

Минули рад

Директни корисници Града Шапца су у току 2020. године извршили обрачун и исплату додатка по основу временаведеног у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% од основне плате за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца у складу са чланом 5. став 1. тачка 1) Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 36. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у

јединицама локалне самоуправе⁶⁶.

Прековремени рад

У Градској управи је за 2020. годину остварено укупно 10.770 сати прековременог рада, који је евидентиран на субаналитичком конту 411112 у укупном износу од 4.921.976 динара.

У градској управи града Шапца прековремени рад се обрачунава и исплаћује на основу месечних евиденција (карнета). Месечне карнете су потписали начелници одељења и у њих се уносе између осталог и укупан број месечних сати прековременог рада за сваког запосленог. На основу месечне евиденције (карнета) начелник Градске управе доноси решење о којим се утврђује право на додатак за прековремени рад. Решење садржи само податак о укупном броју остварених сати у месецу за који се обрачун врши.

Чланом 53. Закона о раду прописано је да је на захтев послодавца, запослени дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран (став 1.), да прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно (став 2.) и да запослени не може да ради дуже од 12 часова дневно укључујући и прековремени рад (став 3.), а чланом 55. став 6. истог Закона прописано је да је послодавац дужан да води дневну евиденцију о прековременом раду запослених.

Чланом 39. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе прописано је да запослени који по писменом налогу послодавца ради дуже од пуног радног времена има право на додатак за прековремени рад у висини од вредности сата основне плате увећане за 26%, а ставом 2. истог члана је прописано да је претпостављени дужан да изда писмени налог којим обавештава запосленог о обавези да ради прековремено.

У поступку ревизије извршили смо анализу узорковане документације за лица која су остварила право на додатак за прековремени рад и утврдили да се по одељењима у оквиру Градске управе не воде дневне евиденције присутности запослених на послу (детаљније објашњено у делу *Евиденција присуства на раду*), као ни дневне евиденције о прековременом раду запослених. Прековремени рад се обављао без писменог налога непосредног руководиоца којим обавештава запосленог о обавези да ради прековремено. У решењу начелника Градске управе о признавању права на додатак за прековремени рад се не наводе разлози за обављање прековременог рада и не наводи се за које дане и колико сати је запослено лице остварило право на додатак за прековремени рад већ се само наводи укупан месечни број сати прековременог рада. У поступку ревизије смо утврдили да је за неколико запослених лица у Градској управи решењем начелника Градске управе признато право на 32 сата прековременог рада (колико је максимално могућ број прековремених сати у месецу према Закону о раду) иако су запослени у том месецу користили годишњи одмор који је евидентиран у месечној евиденцији (карнету). Запослена лица не пишу извештај о обављеном прековременом раду, о броју сати прековременог рада и пословима који су обављали за време прековременог рада.

У поступку ревизије смо утврдили да је у Градској управи Града Шапца за 2020. годину остварено укупно 10.770 сати прековременог рад, на основу чега је запосленима исплаћен додатак за прековремени рад у укупном износу од 4.921.976

⁶⁶ „Службени гласник РС“, бр. 38/2019 и 55/2020

динара. Додатак за прековремени рад је исплаћиван без документације која потврђује да је прековремени рад заиста и остварен односно нисмо се могли уверити у разлоге обављања прековременог рада, у број остварених дневних и недељних сати прековременог рада.

Откривена неправилност

У поступку ревизије смо утврдили да је Градска управа Града Шапца за 2020. годину обрачунала и извршила расход по основу додатка за прековремени рад запосленима у укупном износу од 4.921.976 динара за који се нисмо могли уверити да је извршен у складу са прописима, јер Градска управа не води евиденцију присуства по данима, не води дневну евиденцију о прековременом раду, нема писменог налога послодавца којим се утврђује обавеза и разлози да запослени изврши прековремени рад и без извештаја запосленог о извршеном прековременом раду што није у складу са чланом 58. Закона о буџетском систему а у вези са чланом 53. ставови 1, 2. и 3. и чланом 55. став 6. Закона раду и чланом 39. став 1. и 2. Посебног колективног уговора за запослене у јединици локалне самоуправе.

Препорука број 20

Препоручујемо одговорним лицима у Граду Шапцу да обрачун и исплату додатка за прековремени рад врше на основу комплетне и валидне рачуноводствене документације складу са законом.

Накнада плате

У поступку ревизије утврдили смо да су директни корисници Града Шапца током 2020. године вршили обрачун и исплату накнада плате за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадни дан и за коришћење годишњег одмора у висини просечне плате у претходних 12 месеци запосленог лица. Обрачун и исплата боловања до 30 дана вршена је у висини од 65% просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад у складу са чланом 42. и 43. став 1. тачка 1) Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе.

У поступку ревизије, на основу узорковане документације је утврђено да се запосленима доставља само једно решење којим је утврђено право на годишњи одмор и којим се утврђује период у коме ће се искористити цео годишњи одмор или први део годишњег одмора. У узоркованој документацији је утврђено да запослена лица користе годишњи одмор супротно утврђеном решењу и у више делова за које запослени не подносе накнадни захтев за коришћење годишњег одмора и послодавац не доноси решење за коришћење годишњег одмора за преостали број дана годишњег одмора.

Чланом 73. Закона о раду прописано је да се годишњи одмор користи једнократно или у два или више делова (став 1.), ако запослени користи годишњи одмор у деловима, први део користи у трајању од најмање две радне недеље непрекидно у току календарске године, а остатак најкасније до 30. јуна наредне године (став 2.), да запослени има право да годишњи одмор користи у два дела, осим ако се са послодавцем споразуме да годишњи одмор користи у више делова (став 3.) и да запослени који није у целини или делимично искористио годишњи одмор у календарској години због одсутности са рада ради коришћења породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета - има право да тај одмор искористи до 30. јуна наредне године (став 4).

Чланом 19. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе прописано је да се на основу плана коришћења годишњег одмора, доноси за сваког запосленог решење којим се утврђује укупно трајање годишњег одмора према

мерилима из члана 17. овог уговора и време коришћења годишњег одмора (став 1.), послодавац може да измени време одређено за коришћење годишњег одмора ако то захтевају потребе посла, најкасније пет радних дана пре дана одређеног за коришћење годишњег одмора (став 2.) и да решење о коришћењу годишњег одмора може да се достави запосленом и у електронском облику (став 3.).

Откривена неправилност

У поступку ревизије је утврђено да се запосленима код директних корисника буџетских средстава Града Шапца издају решења којима је утврђено право на годишњи одмор и период у коме ће се годишњи одмор искористити једнократно или за први део, а да запослени не подносе захтев за коришћење годишњег одмора и послодавац не доноси решење за коришћење годишњег одмора за преостали број дана, што није у складу са чланом 19. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе, а у вези са чланом 73. Закона о раду.

Препорука број 21

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да решења о коришћењу годишњег одмора за запослена лица доносе за период када ће се дани годишњег одмора и користити, на основу писмених захтева запослених у складу са Законом о раду и Посебним колективним уговором за запослене у јединицама локалне самоуправе.

4. Накнаде у натури

1) Градска управа

На разделу Градске управе, расходи за социјална давања запосленима планирани су у износу од 1.700.000 динара, а исказани су у износу од 1.064.361 динар и у целости се односе на расходе евидентиране на конту *Поклони за децу запослених (413142)*. Узоркован је износ од 402.000 динара и односи се на новогодишње поклоне деци запослених.

Чланом 49. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе прописано је да је послодавац дужан да обезбеди деци запосленог до 15 година живота поклон за Нову годину - новчану честитку у вредности до неопорезивог износа који је предвиђен законом којим се уређује порез на доходак грађана, у висини утврђеној општим актом. Ставом 2. истог члана прописано је да се право из става 1. овог члана обезбеђује и деци лица које је радно ангажовано по основу уговора ван радног односа код послодавца најмање три месеца са прекидима или непрекидно у календарској години у којој се обезбеђује ово право и ако је у уговорном односу на дан остваривања овог права.

Градско веће Града Шапца је донело Одлуку о давању новогодишњих поклона деци запослених⁶⁷ којом се уређује начин, облик и висина давања новогодишњих поклона деци запослених у Градској управи Града Шапца за 2021. годину. Тачком 1. Одлуке прописано је да се обезбеђује и додељује новогодишњи поклон детету запосленог у појединачном износу од 3.000 динара.

На овај начин је Градска управа, на име новогодишњег поклона деци запослених лица исплатила укупно 402.000 хиљаде динара за 134 деце. Градска управа Града Шапца је накнаде у натури на име новогодишњих поклона за децу запослених обрачунала и исплатила у складу са прописима.

⁶⁷ Одлука број 020-00-144/2020-13 од 29.12.2020. године

5. Социјална давања запосленима

1) Градска управа

Код Градске управе Града Шапца, расходи за социјална давања запосленима планирани су у износу од 6.800.000 динара, а извршени су у износу од 6.594.939 динара.

Отпремнина приликом одласка у пензију (414311) је исказана у укупном износу од 1.644.885 динара. Увидом у узорковану рачуноводствену документацију за три запослена лица утврђено је да је Градска управа извршила исплату отпремнина у висини две просечне зараде у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за статистику и на тај начин је поступила у складу са чланом 14. Правилник о платама, накнадама плата, накнадама трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи Града Шапца. *Остале помоћи запосленим радницима (414419)* који су извршени у укупном износу од 3.286.680 динара и односе се на исплате солидарне помоћи запосленим лицима у Градској управи Града Шапца на име побољшања материјалног и социјалног положаја запосленог.

Чланом 51. тачка 11. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе прописано да запослени има право на другу солидарну помоћ за побољшање материјалног и социјалног положаја запосленог у складу са мерилима прописаним општим актом послодавца и расположивим финансијским средствима.

Чланом 18. став 1. тачка 11. Правилника о платама, накнадама плата, накнадама трошкова и других примања изабраних и постављених лица и запослених у Градској управи Града Шапца прописано је да запослени има право на другу солидарну помоћ за побољшање материјалног и социјалног положаја запосленог у складу са критеријумима прописаним Правилником и расположивим финансијским средствима. Чланом 18. став 14. истог Правилника прописано је да се солидарна помоћ за побољшање материјалног и социјалног положаја запосленог признаје свим запосленима којима је решењем начелника Градске управе Града Шапца утврђен коефицијент за обрачун зараде у висини од 7,40, 9,00, 10,54 и 10,85 и да се висина солидарне помоћи за побољшање материјалног положаја запосленог утврђује у висини до неопрезивог износа, у складу са Законом о порезу на доходак грађана и у складу са средствима обезбеђеним у буџету града Шапца. У складу са чланом 18. став 14. Правилника, начелник Градске управе је донео појединачна решења о признавању права и испуњености критеријума запослених лица који су остварили право на ову врсту солидарне помоћи.

Градска управа је, на овај начин, обрачунала и исплатила солидарне помоћи за побољшање материјалног положаја запосленим лицима од првог до четвртог степена стручне спреме имајући у виду Уредбу о коефицијентима за обрачун и исплату именованих и постављених лица и запослених у државним органима, односно лица са звањима намештеника и службеника до четвртог степена стручне спреме, по Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. На име једнократне солидарне помоћи за побољшање материјалног и социјалног положаја исплаћено је укупно 2.632.146 хиљада динара за 66 запослених лица у појединачном износу од 39.881 динар. У складу са Законом о порезу на доходак грађана за наведене појединачне износе извршен је обрачун и исплата припадајућег пореза.

6. Накнаде трошкова за запослене

1) Градска управа

Градска управа Града Шапца је планирала расходе за накнаде трошкова за запослене у износу од 11.000.000 динара, а исти су извршени у износу од 8.840.916 динара. Наведени расходи односе се на накнаде трошкова за превоз на посао и са посла.

Чланом 3. Уредбе о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника (која се на основу члана 53. сходно примењује на јединице локалне самоуправе), регулисано је да се запосленом надокнађују трошкови превоза за долазак на рад и за одлазак са рада у висини цене месечне претплатне карте у градском, приградском односно међуградском саобраћају, што претпоставља стварно настале трошкове.

Право на накнаду трошкова за превоз на посао и са посла за запослене у органима јединице локалне самоуправе уређено је Посебним колективним уговором за запослене у јединицама локалне самоуправе. Одредбама члана 44. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе прописано је да запослени има право на месечну претплатну карту за долазак и одлазак са рада за релације где јавни превозник омогућава куповину истих. Ставом 2. истог члана прописано је да изузетно од става 1. овог члана, на захтев запосленог, послодавац може донети одлуку да исплату врши у новцу у висини цене месечне претплатне карте. На основу става 3. истог члана прописано је да за релације на којима јавни превозник не омогућава куповину месечне претплатне карте запослени има право на накнаду трошкова превоза у новцу и то у висини стварних трошкова. На основу става 4. истог члана, стварни трошак се утврђује на основу броја дана доласка и одласка са рада и износа цене појединачне карте на линијама и растојању које запослени користи, а за које не постоји месечна претплатна карта.

Чланом 9. став 1. тачка 28) Закона о порезу на доходак грађана⁶⁸ прописан је начин изузимања из дохотка за опрезивање односно не плаћа се порез на доходак грађана на примања остварена по основу између осталог и **документованих трошкова превоза**. Према одредби члана 18. став 1. тачка 1) Закона о порезу на доходак грађана не плаћа се порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу накнаде документованих трошкова превоза за долазак и одлазак са рада - до висине цене месечне превозне карте у јавном саобраћају, односно до висине стварних трошкова превоза, а највише до 3.988 динара месечно (усклађивање неопорезивог износа врши се на годишњем нивоу, а наведени износ је у примени од 1. фебруара 2020. године закључно са 31. јануаром 2021. године).

У поступку ревизије ревидирали смо расходе који се односе на накнаду трошкова за превоз на посао и са посла у Градској управи Града Шапца. На основу прегледане рачуноводствене документације за 2020. годину утврђено је са раздела Градске управе вршена исплата накнаде за трошкове превоза на посао и са посла за све запослене у органима Града Шапца. Градска управа је до јануара 2020. године обрачун и исплату трошкова превоза на посао и са посла документовала односно правдала са рачунима за гориво као и на основу списка запослених по одељењима односно месечним карнетима

⁶⁸ „Службени гласник РС“, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - одлука УС, 7/2012 - усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012 - одлука УС, 8/2013 - усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013 - испр., 108/2013, 6/2014 - усклађени дин. изн., 57/2014, 68/2014 - др. закон, 5/2015 - усклађени дин. изн., 112/2015, 5/2016 - усклађени дин. изн., 7/2017 - усклађени дин. изн., 113/2017, 7/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018, 4/2019 - усклађени дин. изн., 86/2019, 5/2020 - усклађени дин. изн. и 153/2020

са припадајућим трошковима на основу релације и месечних броја дана доласка на посао. Од фебруара месеца 2020. године Градска управа не врши документовање ове врсте трошкова на начин да запослени достављају рачуне за гориво већ се обрачун и исплата трошкова превоза врши на основу списка запослених по одељењима односно месечним карнетима са припадајућим трошковима на основу релације и месечних броја дана доласка на посао.

Откривена неправилност

- У поступку ревизије на основу достављене документације утврђено је да је су са раздела Градске управе Града Шапца извршени расходи по основу накнада трошкова за превоз на посао и са посла за запослене код свих директних корисника буџетских средстава у укупном износу од 1.038.690 динара, уместо да су расходи извршени са раздела: Скупштине Града у износу од 35.714 динара, Градоначелника у износу од 470.310 динара, Градског већа у износу од 445.600 хиљаде динара и Градског правобраниоца у износу од 87.066 динара, што није у складу организационом класификацијом прописаном чланом 29. Закона о буџетском систему и чланом 6. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

- Градска управа Града Шапца није обрачунала и платила порез на исплаћене накнаде за трошкове превоза на посао и са посла који нису документовани у износу од 550.527 динара што није у складу са чланом 16. Закон о порезу на доходак грађана, а у вези са чланом 9. став 1. тачка 28) и чланом 18. став 1. тачка 1) истог Закона.

Препорука број 22

Препоручујемо одговорним лицима Града Шапца да расходе по основу накнада трошкова за превоз на посао и са посла планирају одлуком о буџету и извршавају и евидентирају у пословним књигама у складу са организационом класификацијом прописаном Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

Предузета мера у поступку ревизије број 4

Град Шабац је почев од августа 2021. године обрачунао и платио порез на исплаћене накнаде за трошкове превоза на посао и са посла који нису документовани у складу са Законом о порезу на доходак грађана.

7. Награде запосленима и остали посебни расходи

1) Градска управа

На овом разделу, расходи за награде запосленима и остали посебни расходи планирани су у износу од 6.500.000 динара, а исказани су у износу од 5.553.405 динара. На овој групи конта узоркован је расход са субаналитичког конта *Јубиларне награде (416111)* које су исказане у укупном износу од 1.764.926 динара. Право на јубиларну награду прописано је чланом 50. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе. Увидом у узорковану рачуноводствену документацију за три запослена лица утврђено је да је Градска управа града Шапца у 2020. години извршила обрачун и исплату јубиларне награде са припадајућим порезом за навршених 10 година (два лица) и 40 година (једно лице) рада у радном односу на основу Решења начелника односно заменика начелника Градске управе. Градска управа града Шапца је награде запосленима и остале посебне расходе на име јубиларне награде обрачунала и исплатила у складу са прописима.