



**Извештај о ревизији правилности пословања  
Дома здравља „Др Јанош Хаци“, Бачка Топола, у делу  
који се односи на јавне набавке у 2019. и 2020. години и  
на расходе за запослене у 2020. години**



**Број 400-930/2021-05/10  
Београд, 9. децембар 2021. године**

## **Мисија**

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

<sup>1</sup> *насловна слика преузета [www.dzbt.co.rs](http://www.dzbt.co.rs)*

## Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности одређене су на основу резултата до сада спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања здравствених установа, у којима су утврђене значајне неправилности које се односе на:

- планирање, спровођење и праћење реализације јавних набавки, што указује на слабости и одсуство интерних контрола у скоро свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара, услуга и радова;
- утврђивање права на рад са скраћеним радним временом супротно актима којима се скраћује радно време запослених;
- додатке на плату који се обрачунавају и исплаћују у супротности са законским прописима.

Ревизијом ће се обезбедити довољно валидних података за оцену примене прописа из области јавних набавки и утврђивања права на скраћено радно време, као и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа у овим областима.

## Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дато је 14 препорука, усмерених на то да се:

- планирање и спровођење јавних набавки, као и закључивање и праћење реализације уговора о јавним набавкама обавља у складу са прописима;
- да се додаци на плату обрачунавају и исплаћују у складу са законским прописима.

## Резиме

*Дом здравља „Јанош Хаџи“ Бачка Топола  
(у даљем тексту: Дом здравља)*

**Није у потпуности поштовао одредбе  
Закона о јавним набавкама**

- Планирање јавних набавки није вршио на основу претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта.
- Процењене вредности планираних јавних набавки су у претежном делу одређиване на основу резултата претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, а не и на основу података добијених након спроведеног истраживања тржишта које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл.
- Није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом сачињавања конкурсне документације.

**Није поступио у складу са прописима  
којима се уређују расходи за запослене.**

- Актима којима се скраћује радно време запослених утврдио је скраћено радно време за 26 запослених који обављају послове на радним местима која ранијим Актом о процени ризика нису утврђена као радна места – послови са повећаним ризиком. На тај начин је преузео обавезе и извршио расходе за часове рада који нису ефективно извршени (3.744 сати) у износу од најмање 3,3 милиона динара;
- Преузео је обавезе и извршио расходе у износу од 370 хиљада динара за додате на плату директора без сачињене и потврђене изворне рачуноводствене документације у писаној форми.

## **САДРЖАЈ**

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	6
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ .....	6
1.1 Дом здравља је интерним актом уредио поступак јавних набавки, набавке на које се закон не примењује, као и набавке друштвених и других посебних услуга. ....	6
1.2 Дом здравља је систематизовао радно место у оквиру којег се обављају послови јавних набавки.....	6
1.3 Поступак планирања јавних набавки није вршен у складу са Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља. ....	7
1.4. Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом сачињавања конкурсне документације. ....	8
1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом доделе и закључења уговора о јавним набавкама.....	11
1.6. Поступак праћења и извршења уговора о јавним набавкама није вршен у складу са интерним актом. ....	11
1.7. Дом здравља је извештавао о јавним набавкама у складу са законом изузев код објављивања обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама.....	12
1.8. Дом здравља је извршио набавку услуга текућих поправки и одржавања медицинске опреме и добара у 2019. и 2020. години укупне вредности од 4,29 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.....	12
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	13
2.1 Дом здравља је донео Акт о процени ризика за радна места у радној околини. ...	13
2.2 Дом здравља је за 26 запослених, супротно Акту о процени ризика увео рад са скраћеним радним временом и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од најмање 3,3 милиона динара за часове рада који нису ефективно извршени. ....	13
2.3 Дом здравља је вршио увећање плата директора без изворне рачуноводствене документације сачињене у писаној форми. ....	13
Скретање пажње.....	14
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА .....	15
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	22
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	24
1. Предмет ревизије .....	24
2. Ревидирани период пословања.....	24
3. Информације о субјекту ревизије.....	24
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима .....	27
5. Критеријуми .....	28
6. Методологија рада.....	28

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији .....	29
V – ПРИЛОЗИ .....	30
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија .....	31
1.1. Контролно окружење.....	31
1.2. Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама .....	32
1.3. Контролне активности у области расхода за запослене.....	36
1.4. Интерна ревизија.....	38
Прилог 2 – Јавне набавке .....	40
2.1. Интерна регулатива и планирање јавних набавки.....	40
2.2. Спровођење поступака јавних набавки .....	47
2.3. Извештавање о јавним набавкама .....	65
2.4. Праћење извршења уговора о јавним набавкама.....	66
2.5. Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке .....	69
Прилог 3 – Расходи за запослене.....	70
3.1. Акт о процени ризика за радна места у радној околини.....	70
3.2. Утврђивање права на скраћено радно време.....	70
3.3. Правна регулатива увећања плате из сопствених прихода.....	72
3.4. Увећање плате из сопствених прихода у 2020. години.....	74

## **I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ**

### **1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

---

#### **Интерна регулатива, послови јавних набавки и планирање јавних набавки**

---

**1.1 Дом здравља је интерним актом уредио поступак јавних набавки, набавке на које се закон не примењује, као и набавке друштвених и других посебних услуга.**

*1.1.1 Дом здравља је сагласно члану 22 став 1 и 5 раније важећег Закона о јавним набавкама, Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке<sup>1</sup> ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и објавио га на својој интернет страници.*

*1.1.2 Дом здравља је сагласно члану 49 став 2 и 3 важећег Закона о јавним набавкама, Правилником о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља “Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>2</sup> и Правилником о јавним набавкама на које се закон не примењује<sup>3</sup> ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује и објавио га на својој интернет страници.*

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Опита акта о набавкама“)

**1.2 Дом здравља је систематизовао радно место у оквиру којег се обављају послови јавних набавки.**

*1.2.1. Дом здравља је сагласно члану 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, у ревидираном периоду имао службеника за јавне набавке који је био распоређен на радно место помоћника директора за развој пројектних активности и јавних набавки, у оквиру којег су се између осталих обављали и послови јавних набавки.*

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „Службеник за јавне набавке“)

---

<sup>1</sup> Број: октобар 2015. године

<sup>2</sup> Број: 01-544 од 05.03.2021. године

<sup>3</sup> Број: 01-2350 од 21.09.2020. године

**1.3 Поступак планирања јавних набавки није вршен у складу са Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке<sup>4</sup> у Дому здравља.**

***1.3.1. Планови јавних набавки Дома здравља за 2019. и 2020. годину, сагласно одредбама члана 51 раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 88 важећег Закона о јавним набавкама, садрже све прописане податке и објављени су на прописан начин и у законском року.***

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „Планирање јавних набавки“).

***1.3.2. Планирање набавки Дома здравља није вршено на основу претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта од стране Службе за јавне набавке Дома здравља, што је супротно члану 11 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља.***

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

***1.3.3. Процењене вредности набавке су одређиване на основу резултата претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, а не и на основу података добијених након спроведеног истраживања тржишта које укључује испитивање степена развијености тржишта, поређење цене више потенцијалних понуђача, праћење квалитета, периода гаранције, начина и трошкова одржавања, рокова испоруке, сагледавање постојећих прописа и стандарда, могућности тржишта да задовољи потребе наручиоца на другачији начин, што је супротно члану 11 став 2 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља и члану 64 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.***

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

***1.3.4. Дом здравља није евидентирао све радње и акте током планирања, извршења јавне набавке и не води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача, што није у складу са чланом 16 став 1 тачка 1 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 41 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља.***

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „ Планирање јавних набавки“).

---

<sup>4</sup> Број: 02/6-447 усвојен октобра 2015. године

## Спровођење поступака јавних набавки

1.4. Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом сачињавања конкурсне документације.

1.4.1. Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку услуга сервиса возила, предвидео могућност да се додатни услов кадровског капацитета доказује између осталог и уговорима о делу, што није у логичкој вези са предметом набавке и додатним условом за учешће поступку јавне набавке, јер се уговори о делу по одредбама Закона о раду могу закључити ради обављања послова који су ван делатности послодавца, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 199 став 1 Закона о раду.

1.4.2. Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку аутоклава за централну стерилизацију, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета и начину доказивање истог, одредио дужност понуђача да достави доказ о обучености за сервис понуђене опреме за најмање једно лице, што није у логичкој вези са предметом набавке и реализацијом уговора о јавној набавци јер услуге сервиса нису предмет набавке, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

1.4.3. Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку течног нафтног гаса са надземним резервоаром, захтевао додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског и техничког капацитета, али предметни услови нису одређени на прецизан и свеобухватан начин, да би се на основу тога могла успоставити њихова логичка веза са предметом набавке и реализацијом уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

1.4.4. Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку услуга сервиса возила, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета захтевао да понуђач поседује у својини возило за транспорт неисправних возила, што није у логичкој вези са предметом набавке, на тај начин је ограничена конкуренција јер је услов дискриминаторски и онемогућава учешће понуђача који предметним возилом располажу по другом основу а који не утиче на квалификованост понуђача да реализује уговор о јавној набавци, што је супротно члану 76 став 6, а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

1.4.5. Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку услуга сервиса медицинске опреме, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одредио да



**понуђач своје пословање уреди према стандардима менаџмента квалитета (ISO и OHSAS), што је услов који ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 10 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.**

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Конкурсна документација“).

**1.4.6. Дом здравља конкурсну документацију за јавну набавку услуга сервиса медицинске опреме, садржински није припремио на начин да би заинтересовани понуђачи на основу исте могли да припреме прихватљиву понуду, из разлога што није одређен опис и обухват услуге сервиса која је предмет набавке како би понуђачи могли да на основу обима и описа услуге определе укупну вредност својих понуда, што је супротно члану 61 став 1 а у вези са ставом 4 тачка 5 истог члана раније важећег Закона о јавним набавкама.**

**1.4.7. Дом здравља конкурсну документацију за јавну набавку услуга сервиса возила, није припремио тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду из разлога што није одређен обим услуге сервиса возила која је предмет набавке како би понуђачи могли да определе укупну вредност својих понуда, што је супротно члану 61 став 1 а у вези са ставом 4 тачка 5. истог члана раније важећег Закона о јавним набавкама.**

**1.4.8. Дом здравља конкурсну документацију за јавну набавку услуга сервиса возила није припремио тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што услуга шлеповања неисправног возила као део предмета набавке није обухваћена обрасцем понуде и понуђачима није омогућено да понуде цену за ту врсту услуге и на тај начин определе укупну вредност својих понуда, што је супротно члану 61 став 1 а у вези са ставом 4 тачка 5 истог члана раније важећег Закона о јавним набавкама.**

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Конкурсна документација“).

**1.4.9. Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку услуга сервиса возила, као критеријум за оцену понуда одредио „понуђена цена“, а количине односно обим предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају понуду у делу цене нису одређене, што их чине неупоредивим јер се не може утврдити њихова укупна вредност везано за планирани обим услуга за време трајања уговора, што је супротно члану 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке.**

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Конкурсна документација“).

**1.4.10. Дом здравља је у конкурсној документацији за јавну набавку услуга сервиса медицинске опреме, утврдио и описао начин вредновања рока плаћања и рока одзива као елемената критеријума за оцену понуда, али на начин који не омогућава пропорционално и објективно вредновање и оцену понуда, што га у том делу чини дискриминаторским и у супротности је са чланом 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.**

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Конкурсна документација“).

**1.4.11. Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку услуга одвожење медицинског отпада предвидео да се испуњеност обавезног услова за учешће у поступку јавне набавке у виду важеће дозволе надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, а која је предвиђена посебним прописом, доказује писаном изјавом датом под кривичном и материјалном одговорношћу, што није у складу са чланом 77 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Препорука за наведену неправилност је изостављена из разлога што је важећим Законом о јавним набавкама доказивања предметног услова уређена на другачији начин.

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Конкурсна документација“).

### **Услови за доделу и закључење уговора**

---

**1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом доделе и закључења уговора о јавним набавкама.**

*1.5.1. Дом здравља је у поступку јавне набавке услуга сервиса возила оценио као прихватљиву понуду изабраног понуђача и као меродавну прихватио укупну понуђену цену, а не јединичну цену, иако је понуда садржала рачунску грешку у разлици између јединичне и укупне цене, а чија исправка није извршена у поступку разматрања понуде, што није у складу са чланом 93 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.*

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Услови за доделу и закључење уговора“).

*1.5.2. Дом здравља је доделио Уговор о јавној набавци услуга одвожења медицинског отпада понуђачу чија је понуда садржала понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, а да након доношења Одлуке о додели уговора није доставио образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са чланом 107 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.*

Препорука за наведену неправилност је изостављена из разлога што одредбама важећег Закона о јавним набавкама у случају прихватања понуде која садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, наручилац више није у обавези да доставља образложени извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Услови за доделу уговора“).

### **Праћење извршења уговора о јавним набавкама**

---

**1.6. Поступак праћења и извршења уговора о јавним набавкама није вршен у складу са интерним актом.**

*1.6.1. Дом здравља је код најмање дванаест уговора о јавној набавци у 2019. и 2020. години приликом реализације истих, повећао обим предмета набавке преко 5% од првобитно уговорене вредности и то у укупном износу од 591 хиљада динара са ПДВ, што није у складу са чланом 115 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.*

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „Праћење извршења уговора о јавним набавкама“).

---

## Оглашавање и извештавање

---

**1.7. Дом здравља је извештавао о јавним набавкама у складу са законом изузев код објављивања обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама.**

**1.7.1 Дом здравља је прикупљао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао тромесечне извештаје Управи за јавне набавке у складу са чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама.**

**1.7.2. Дом здравља је сагласно члану 181 став 3 важећег Закона о јавним набавкама у прописаном року објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години изузетим од примене важећег Закона, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.**

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Извештавање о јавним набавкама“).

**1.7.3. Дом здравља у најмање шест поступака јавних набавки није у прописаном року објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.**

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 11**).

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Извештавање о јавним набавкама“).

---

## Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

---

**1.8. Дом здравља је извршио набавку услуга текућих поправки и одржавања медицинске опреме и добара у 2019. и 2020. години укупне вредности од 4,29 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.**

**1.8.1. Дом здравља је извршио набавку дела услуга текућих поправки и одржавања медицинске опреме и добара (лабораторијских реагенаса и потрошног материјала) у 2019. години у вредности од најмање 2,91 милиона динара и у 2020. години у вредности од најмање 1,38 милиона динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће прописани члановима 7, 7а и 39 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама и члановима 11-15 и 27 важећег Закона о јавним набавкама, што је супротно члану 56 став 4 Закона о буџетском систему<sup>5</sup>.**

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке“).

---

<sup>5</sup> "Сл. 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

## 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

### Акт о процени ризика за радна места у радној околини

**2.1 Дом здравља је донео Акт о процени ризика за радна места у радној околини.** **2.1.1. Дом здравља је донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и утврдио начин и мере за њихово отклањање у складу са одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду<sup>6</sup>.**

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 - Расходи за запослене (поднаслов „Акт о процени ризика за радна места у радној околини“).

### Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом

**2.2 Дом здравља је за 26 запослених, супротно Акту о процени ризика увео рад са скраћеним радним временом и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од најмање 3,3 милиона динара за часове рада који нису ефективно извршени.** **2.2.1. Дом здравља је у 2020. години увео скраћено радно време за 26 запослених на 16 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена да су радна места са повећаним ризиком, по ком основу је преузео обавезе и извршио расходе за плате за 3.744 часова рада који нису ефективно извршени најмање у износу од 3.307 хиљада динара, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и чланом 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. У октобру 2020. године Дом здравља доноси нови Акт о процени ризика на свим радним местима и у радној околини и идентификује све опасности и штетности на радном месту у радној околини, врши процену ризика од настанка повреда и оштећења здравља запослених у односу на њих, утврђује радна места са повећаним ризиком и здравствене услове за обављање послова на тим радним местима.**

На основу новог Акта Дом здравља је увео скраћено радно време у складу са прописима који регулишу ову област па ће самим тим изостати препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене (поднаслов „Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом“).

### Утврђивање права на увећану плату из сопствених прихода

**2.3 Дом здравља је вршио увећање плате директора без изворне рачуноводствене** **2.3.1 Дом здравља је у 2020. години преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода у износу од 370 хиљада динара, а да претходно правни основ и изворна рачуноводствена документација у виду решења, није сачињавана у писаној форми пре**

<sup>6</sup> „Службени гласник РС“, бр.101/05, 91/15. 113/17 – др. закон

**документације сачињене у писаној форми.** **плаћања обавезе, што је супротно члану 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 193 Закона о раду.**

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Расходи за запослене (поднаслов *„Увећања плате из сопствених прихода у 2020. години“*).

## **Скретање пажње**

1. Покрајинска влада која у име Аутономне покрајине Војводине врши оснивачка права над Домом здравља није у складу са са чл. 113, 117, 120, 122 и 262 Закона о здравственој заштити именовала органе Дома здравља: директора и председника и чланове Управног одбора и Надзорног одбора.

Послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља у ревидираном периоду обављала су лица које је Скупштина општине Бачка Топола, претходног оснивача именовала у 2016. години. Након истека четворогодишњег мандата прописаног чланом 120 став 3 и чланом 122 став 3 Закона о здравственој заштити, ова лица су наставила да обављају послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља и у 2021. години.

Потребно је да Покрајинска влада, која у име Аутономне покрајине Војводине врши оснивачка права над Домом здравља, именује органе Дома здравља у складу са Законом о здравственој заштити.

*(Ближе описано у делу „III КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ, 3. Информације о субјекту ревизије“).*

## **II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА**

### **Резиме откривених неправилности**

#### **ПРИОРИТЕТ 1<sup>7</sup> (висок)**

1. Дом здравља је у 2020. години преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода у износу од 370 хиљада динара, а да претходно правни основ и изворна рачуноводствена документација у виду решења, није сачињавана у писаној форми пре плаћања обавезе што је супротно члану 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 193 Закона о раду. (Прилог 3 – Расходи за запослене, Увећање плате из сопствених прихода у 2020. години, Препорука број 14);

#### **ПРИОРИТЕТ 2<sup>8</sup>**

2. Планирање јавних набавки, контрола набавки и праћење извршења уговора није у потпуности спровођено сагласно одредбама Правилника, што није у складу члановима 6,11,43,44,46-49 и 51-56, предметног акта. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола, Препорука број 1)
3. Дом здравља је Правилником о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола и Правилником о јавним набавкама на које се закон не примењује<sup>9</sup> ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује и објавио их на својој интернет страници. Предметна акта су донета са закашњењем у односу на 1. јул 2020. године као прописани дан за почетак примене важећег Закона о јавним набавкама и општих аката донетих у складу са одредбама истог, што није у складу са чланом 247 став 1, а у вези са чланом 49 став 2 и 3 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Општа акта о набавкама)
4. Планирање набавки Дома здравља није вршено на основу претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта од стране Службе за јавне набавке Дома здравља, што је супротно члану 11 Правилника. (Прилог 2 – Јавне набавке, Планирање јавних набавки, Препорука број 3)
5. Процењене вредности набавке су одређиване на основу резултата претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, а не и на основу података добијених након спроведеног истраживања тржишта које укључује испитивање степена развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, праћења квалитета, периода гаранције, начина и трошкова одржавања, рокова испоруке, сагледавањем постојећих прописа и стандарда, могућности тржишта да задовољавање потреба наручиоца на другачији начин, што је супротно члану 11 став 2 Правилника и члану 64 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Планирање јавних набавки, Препорука број 4)
6. Дом здравља није евидентирао све радње и акте током планирања, извршења јавне набавке и не води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача, што није у складу са чланом 16 став 1 тачка 1 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 41 Правилника. (Прилог 2 – Јавне набавке, Планирање јавних набавки, Препорука број 5)

---

<sup>7</sup> ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана

<sup>8</sup> ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана

<sup>9</sup> Правилник о јавним набавкама на које се закон не примењује број: 01-2350 од 21.09.2020. године

7. Дом здравља је План јавних набавки за 2020. годину, усклађен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама усвојио али не до законом прописаног рока сагласно члану 239 став 2 а у вези са чланом 247 став 1 важећег Закона о јавним набавкама, чиме поступио супротно наведеним одредбама Закона. (Прилог 2 – Јавне набавке, Планирање јавних набавки)
8. Конкурсном документацијом за јавну набавку услуга сервиса возила, предвиђена је могућност да се додатни услов кадровског капацитета доказује између осталог и уговорима о делу, што није у логичкој вези са предметом набавке и додатним условом за учешће поступку јавне набавке, јер се уговори о делу по одредбама Закона о раду могу закључити ради обављања послова који су ван делатности послодавца, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 199 став 1 Закона о раду. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 6)
9. Конкурсном документацијом за јавну набавку аутоклава за централну стерилизацију, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета и начину доказивање истог, одређено је да понуђач достави доказ о обучености за сервис понуђене опреме за најмање једно лице, што није у логичкој вези са предметом набавке и реализацијом уговора о јавној набавци јер услуге сервиса нису предмет набавке, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 6)
10. Конкурсном документацијом у јавној набавци течног нафтног гаса са надземним резервоаром су захтевани додатни услови у погледу кадровског и техничког капацитета, који нису одређени на свеобухватан и прецизан начин, на основу које би се могла успоставити логичка веза са предметом набавке и реализацијом уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 6)
11. Конкурсном документацијом за јавну набавку услуга сервиса возила, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета захтевано је да понуђач поседује у својини возило за транспорт неисправних возила, што није у логичкој вези са предметом набавке, на тај начин је ограничена конкуренција јер је услов дискриминаторски и онемогућава учешће понуђача који предметним возилом располажу по другом основу и који не утиче на квалификованост понуђача да реализује уговор о јавној набавци, што је супротно члану 76 став 6, а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 6)
12. Конкурсном документацијом за јавну набавку услуга сервиса медицинске опреме, је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач своје пословање уреди према стандардима менаџмента квалитета (ISO и OHSAS), што је услов који ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 10 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 6)
13. Конкурсна документација у јавној набавци услуга сервиса медицинске опреме, садржински није припремљена на начин да би заинтересовани понуђачи на основу исте могли да припреме прихватљиву понуду, из разлога што није одређен опис и обухват услуге сервиса која је предмет набавке како би понуђачи могли да на основу обима и описа услуге определе укупну вредност својих понуда, што је



- супротно члану 61 став 1 а у вези са ставом 4 тачка 5 истог члана раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 7)
14. Конкурсна документација у јавној набавци услуга сервиса возила, није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду из разлога што није одређен обим услуге сервиса возила која је предмет набавке како би понуђачи могли да одреде укупну вредност својих понуда, што је супротно члану 61 став 1 а у вези са ставом 4 тачка 5 истог члана раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 7)
  15. Конкурсна документација у јавној набавци услуга сервиса возила није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што услуга шлеповања неисправног возила као део предмета набавке није обухваћена обрасцем понуде и понуђачима није омогућено да понуде цену за ту врсту услуге и на тај начин одреде укупну вредност својих понуда, што је супротно члану 61 став 1 а у вези са ставом 4 тачка 5 истог члана раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 7)
  16. Конкурсном документацијом у јавној набавци услуга сервиса возила, као критеријум за оцену понуда је одређен „понуђена цена“, а количине односно обим предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају понуду у делу цене нису одређене, што их чине неупоредивим јер се не може утврдити њихова укупна вредност везано за планирани обим услуга за време трајања уговора, што је супротно члану 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 8)
  17. Конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуга сервиса медицинске опреме утврђен је и описан начин вредновања рока плаћања и рока одзива као елемената критеријума за оцену понуда, али на начин који не омогућава пропорционално и објективно вредновање и оцену понуда, што га у том делу чини дискриминаторским и у супротности је са чланом 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 9)
  18. Конкурсном документацијом је предвиђено да се испуњеност обавезног услова за учешће у поступку јавне набавке да има важећу дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, а која је предвиђена посебним прописом, доказује писаном изјавом датом под кривичном и материјалном одговорношћу, што није у складу са чланом 77 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација)
  19. Дом здравља је доделио Уговор о јавној набавци услуга одвожења медицинског отпада, понуђачу чија понуда је садржала понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, а да након доношења Одлуке о додели уговора није доставио образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са чланом 107 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација)

20. Дом здравља је у поступку јавне набавке услуга сервиса возила оценио као прихватљиву понуду изабраног понуђача и као меродавну прихватио укупну понуђену цену, а не јединичну цену, иако је понуда садржала рачунску грешку у разлици између јединичне и укупне цене, а чија исправка није извршена у поступку разматрања понуде, што није у складу са чланом 93 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Конкурсна документација, Препорука број 10)
21. Обавештења о закљученим Уговорима о јавним набавкама шест ревидираних поступака јавних набавки нису објављивана у року од пет дана од дана закључења Уговора, што није у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Извештавање о јавним набавкама, Препорука број 11)
22. Дом здравља је код најмање дванаест уговора о јавној набавци у 2019. и 2020. години приликом реализације истих, повећао обим предмета набавке преко 5% од првобитно уговорене вредности и то у укупном износу од 591 хиљаду динара са ПДВ, што није у складу са чланом 115 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама. Прилог 2 – Јавне набавке, Извештавање о јавним набавкама, Препорука број 12)
23. Дом здравља је извршио набавку дела услуга текућих поправки и одржавања медицинске опреме и добара (лабораторијских реагенаса и потрошног материјала) у 2019. години у вредности од најмање 2,91 милиона динара и у 2020. години у вредности од најмање 1,38 милиона динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће прописани члановима 7, 7а и 39 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама и члановима 11-15 и 27 важећег Закона о јавним набавкама, што је супротно члану 56 став 4 Закона о буџетском систему. (Прилог 2 – Јавне набавке, Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Препорука број 13)
24. Дом здравља је увео је од јануара до октобра 2020. године скраћено радно време за 26 запосленог на 16 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена да су радна места са повећаним ризиком, по ком основу је преузео обавезе и извршио расходе за плате за 3.744 часова рада који нису ефективно извршена најмање у износу од 3,30 милиона динара, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и чланом 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. (Прилог 3 – Расходи за запослене, Утврђивање права на скраћено радно време)

### **ПРИОРИТЕТ 3<sup>10</sup>**

25. Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина предвиђених чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору, што није у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола, Препорука број 2)

---

<sup>10</sup> ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до 3 године.

## **Резиме препорука**

### **ПРИОРИТЕТ 1 (висок)**

1. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да о остваривању права, обавеза и одговорности из радног односа, запосленима у писаном облику сачињавају и достављају решења са образложењем и поуком о правном леку што представља правни основ и изворну рачуноводствену документацију за извршење расхода по том основу. (Прилог 3 - Расходи за запослене, Увећање плате из сопствених прихода у 2020. години, Препорука број 14)

### **ПРИОРИТЕТ 2**

2. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности које ће омогућити да се планирање, контрола набавки и праћење извршења уговора спроводи у складу и на начин прописан Правилником о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља донетим у складу са важећим Законом о јавним набавкама. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола, Препорука број 1)
3. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеди да се планирање и одређивање процењених вредности набавки врши на начин и у поступку прописаном важећим Правилником о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља “Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола, на основу резултата добијених претходним истраживањем тржишта, а полазећи од објективно исказних потреба Дома здравља. (Прилог 2 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки, Препорука број 3)
4. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности које ће обезбедити да се сва акта и радње током планирања набавки евидентирају и документују у писаној форми у складу са одредбама члана 41 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки, Препорука број 4)
5. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да евидентира и документује у писаној форми све радње и акте током планирања, извршења јавне набавке и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача, и документују у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама<sup>11</sup> и Правилника о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља “Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>12</sup> донетим на основу наведеног закона. (Прилог 2 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки, Препорука број 5)
6. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама<sup>13</sup>, посебно приликом одређивања критеријума за избор привредног субјекта у делу стручних и техничких капацитета, који морају бити у логичкој вези са предметом набавке и да се захтева онај ниво капацитета којим се обезбеђују односно доказује способност привредног субјекта да изврши уговор о јавној набавци. (Прилог 2 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 6)

<sup>11</sup> Члан 41 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>12</sup> број: 01-544 од 05.03.2021. године

<sup>13</sup> Члан 114 и 117 важећег Закона о јавним набавкама.

7. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсну документацију у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама и Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки<sup>14</sup>, посебно у делу одређивања обима и описа услуга тако да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде. (Прилог 2 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 7)
8. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсну документацију у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу критеријума за доделу уговора на начин да исти омогућавају ефективну конкуренцију, објективну проверу и оцену понуда. (Прилог 2 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 8)
9. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсну документацију у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу критеријума за доделу уговора на начин да исти омогућавају ефективну конкуренцију, објективну проверу оцену понуда. (Прилог 2 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 9)
10. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да при прегледу, вредновању и упоређивању понуда врше рачунску контролу истих, а ако садрже рачунску грешку, да сагласно члану 142 важећег Закона о јавним набавкама од понуђача затраже да прихвати исправку рачунске грешке. (Прилог 2 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 10)
11. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора објављује у року и на начин прописан одредбама важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Извештавање о јавним набавкама, Препорука број 11)
12. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности у делу праћења извршења уговора којима ће се обезбедити да се повећање обима предмета набавке врши на начин и у обиму сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Препорука број 12)
13. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да набавке добара, услуга и радова врше сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, поштујући одредбе које прописују основе за изузеће од примене наведеног прописа. (Прилог 2 – Јавне набавке, Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Препорука број 13)

---

<sup>14</sup> "Сл. гласник РС", бр. 21/2021

### **ПРИОРИТЕТ 3<sup>15</sup>**

14. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности на успостављању интерне ревизије сходно одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и одредбама члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Интерна ревизија, Препорука број 2)

---

<sup>15</sup>ПРИОРИТЕТ 3 - Неправилности које је могуће отклонити у року до 3 године

### **III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА**

Дом здравља је на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији<sup>16</sup>, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Дом здравља је обавезан да у одазивном извештају истраже мере исправљања по основу откривених неправилности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужна да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За неправилности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Дом здравља 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 Дом здравља 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;
3. За неправилности трећег приоритета, односно за чије је отклањање потребно време дуже од годину дана Дом здравља је обавезан да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

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

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

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

---

<sup>16</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 –др. закон

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**  
**Државна ревизорска институција**  
**Макензијева 41**  
**11000 Београд, Србија**  
**9. децембар 2021. година**

#### **IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ**

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији<sup>17</sup>, Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину<sup>18</sup>, Закључка о спровођењу ревизије Дома здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>19</sup> и Закључка о измени и допуни закључка о спровођењу ревизије Дома здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>20</sup>.

##### **1. Предмет ревизије**

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на 1) јавне набавке и 2) расходи за запослене.

##### **2. Ревидирани период пословања**

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године за предмет ревизије који се односи на јавне набавке и пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2020. године за предмет ревизије који се односи на расходе за запослене.

##### **3. Информације о субјекту ревизије**

Назив: Дом здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола

Седиште и адреса: 24300 Бачка Топола, Светог Стефана број 1.

Матични број: 08061858

ПИБ: 101443979

Број уписа у регистар: Виши трговински суд у Београду број Фи 2181/2002 од 14. августа 2020. године, регистарски уложак број: 5-52.

##### **Историјат Дома здравља**

Општа државна здравствена служба основана је првог фебруара 1948. године и финансирала се из општинских, односно средњих фондова. Првог новембра 1952. године основан је у Бачкој Тополи Дом здравља а сеоске амбуланте су се претвориле у здравствене станице. Првог новембра 1963. године добија назив Дом народног здравља. Од првог јануара 1974. Дом здравља добија садашњи назив „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола.

##### **Делатност**

Дом здравља обавља здравствену делатност на примарном нивоу која обухвата:

- заштиту и унапређење здравља, спречавање и рано откривање болести, лечење, рехабилитацију болесних и повређених;
- превентивну здравствену заштиту групације становништва изложених повећаном ризику обољевања и осталих становника, у складу са посебним програмом превентивне здравствене заштите;
- здравствено васпитање и саветовање за очување и унапређење здравља;
- спречавање, рано откривање и контролу малигних болести;

---

<sup>17</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон

<sup>18</sup> Број: 06-1635/2020-02/1 од 24. децембра 2020. године, број 06-1635/2020-02/1-13 од 6. јула 2021. године (пречишћен текст)

<sup>19</sup> Број 400-930/2021-05/1 од 10. маја 2021. године

<sup>20</sup> Број: 400-930/2021-05/5 од 27. јула 2021. године



- спречавање, откривање и лечење болести уста и зуба;
- патронажне посете, лечење и рехабилитацију у кући;
- спречавање и рано откривање болести, здравствену негу и рехабилитацију за лица смештена у установе социјалног старања;
- хитну медицинску помоћ и санитетски превоз;
- рехабилитацију деце и омладине са сметњама у телесном и душевном развоју;
- заштиту менталног здравља;
- палијативно збрињавање;
- друге послове утврђене Законом.

У обављању здравствене делатности у Дому здравља обезбеђује се:

1. хитна медицинска помоћ
2. здравствена заштита одраслих становника,
3. кућно лечење и нега,
4. здравствена заштита жена,
5. здравствена заштита деце и школске деце и поливалентна патронажа,
6. стоматолошка здравствена заштита,
7. здравствена заштита запослених – медицина рада,
8. лабораторијска, радиолошка и ултразвучна дијагностика,
9. пнеумофтизиолошка здравствена заштита,
10. заштита менталног здравља – психијатрија,
11. интерна медицина
12. хемодијализом,
13. офталмологија,
14. оториноларингологија,
15. физикална медицина и рехабилитација,
16. стационар.

## **Органи Дома здравља**

Органи Дома здравља су: директор, Управни одбор и Надзорни одбор.

### ***Директор***

Директора и заменика директора именује и разрешава оснивач. Директор здравствене установе именује се на основу јавног конкурса, који расписује управни одбор здравствене установе 90 дана пре истека мандата директора<sup>21</sup>. На основу предлога управног одбора, оснивач је дужан да изабере кандидата са ранг листе кога решењем именује за директора здравствене установе<sup>22</sup>. Ако управни одбор здравствене установе не изврши избор кандидата за директора здравствене установе, односно ако оснивач здравствене установе не именује директора здравствене установе, као и у случају кад дужност директора престане пре истека мандата, док се не спроведе конкурс за директора, оснивач ће именовати вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат<sup>23</sup>.

Вршећи своја оснивачка права, Аутономна покрајина Војводине је у складу са одредбама Закона о здравственој заштити на седници одржаној 16. децембра 2020.

---

<sup>21</sup> члан 116 став 1 и 2 Закона о здравственој заштити

<sup>22</sup> члан 116 став 18 Закона о здравственој заштити

<sup>23</sup> члан 117 став 1 Закона о здравственој заштити

године донела Решење о именовану вршиоца дужности директора Дома здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>24</sup>.

### **Управни и Надзорни одбор**

Председника и чланове управног и надзорног одбора именује и разрешава оснивач. Управни и надзорни одбор, по истеку мандата, односно разрешења, наставља да обавља послове у складу са законом и статутом здравствене установе до дана именовања нових, односно привремених органа, а највише три месеца од дана истека мандата, односно разрешења. Оснивач здравствене установе дужан је да именује управни и надзорни одбор здравствене установе најкасније у року од три месеца од дана истека мандата претходних органа<sup>25</sup>.

Управни одбор у дому здравља, поликлиници, апотекарској установи, заводу и болници има три члана, од којих је један члан из здравствене установе, а два члана су представници оснивача<sup>26</sup>.

Скупштине општине Бачка Топола, претходни вршилац права оснивача је именовано:

- председника и чланове Управног одбора Дома здравља решењима донетим<sup>27</sup> на седницама одржаним 6. октобра 2016. године и 29. децембра 2016. године;
- председника и чланове Надзорног одбора Дома здравља решењима<sup>28</sup> донетим на седницама одржаним 7. октобра 2016. године и 28. децембра 2017. године

Управни одбор Дома здравља има пет чланова, иако је Законом о здравственој заштити који је ступио на снагу априла 2019. године прописано да управни одбор Дома здравља има три члана.

Лица именована у 2016. години су наставила да обављају послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља и по истеку четворогодишњег мандата. До момента издавања нацрта овог извештаја оснивач није именовано председника и чланове Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља у складу са Законом о здравственој заштити.

### **Скретање пажње**

Покрајинска влада која у име Аутономне покрајине Војводине врши оснивачка права над Домом здравља није у складу са чл. 113, 117, 120, 122 и 262 Закона о здравственој заштити именовала органе Дома здравља: директора и председника и чланове Управног одбора и Надзорног одбора.

Послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља у ревидираном периоду обављала су лица које је Скупштина општине Бачка Топола, претходног оснивача именовала у 2016. години. Након истека четворогодишњег мандата прописаног чланом 120 став 3 и чланом 122 став 3 Закона о здравственој заштити, ова лица су наставила да обављају послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља и у 2021. години.

---

<sup>24</sup> Број: 022-827/2019-01 од 18.12.2020.

<sup>25</sup> члан 113 став 4, 8 и 9 Закона о здравственој заштити

<sup>26</sup> члан 120 став 1 Закона о здравственој заштити

<sup>27</sup> Број: 02-118/2016-V од 6.10.2016. године, број 02-210/2016-V од 29.12.2016. године и број 02-208/2016-V од 29.12.2016. године.

<sup>28</sup> Број: 02-120/2016-V од 6.10.2016. године и број 02-214/2017-V од 28.12.2017. године.

Потребно је да Покрајинска влада, која у име Аутономне покрајине Војводине врши оснивачка права над Домом здравља, именује органе Дома здравља у складу са Законом о здравственој заштити.

### **Унутрашња организација Дома здравља**

У Дому здравља као посебне целине, с обзиром на здравствене делатности које се обављају у Дому здравља, организују се следеће организационе јединице:

1. Служба за општу медицину, кућно лечење и негу и поливалентну патронажу;
2. Служба за хитну медицинску помоћ;
3. Служба за здравствену заштиту деце и школске деце;
4. Служба за здравствену заштиту жена са стационаром;
5. Служба за стоматолошку здравствену заштиту;
6. Служба за радиолошку, ултразвучну, лабораторијску и другу дијагностику;
7. Служба за специјалистичко-консултативну делатност у областима
  - интерна медицина
  - хемодијализа,
  - физикална медицина и рехабилитација,
  - офталмологија,
  - психијатрија ( заштита менталног здравља ),
  - дерматовенерологија,
  - оториноларингологија,
  - пнеумофтизиологија;
8. Служба за правне, опште, економско-финансијске, техничке и друге сличне послове.

### **Финансирање Дома здравља**

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа<sup>29</sup>, која остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

Од укупно остварених прихода и примања од продаје нефинансијске имовине у износу од 369.761.000 динара у 2020. години, 89% потиче из средстава организација за обавезно социјално осигурање, а 11% из осталих извора.

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

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

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са спровођењем послова јавних набавки у 2019. и 2020. години и извршавањем расходима

---

<sup>29</sup> Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС”, бр. 42/06, 119/07, 84/08, 71/09, 85/09, 24/10, 6/12, 37/12, 8/14, 92/15, 111/17, 114/17-испр, 13/18, 15/18-испр. и 68/19 ) утврђује се План мреже здравствених установа - број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених установа у државној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација службе хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију здравствене службе у Републици Србији.

за запослене у 2020. години 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:

- у области јавних набавки утврђено је постојање ризика у свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара, услуга и радова,
- у области расхода за запослене утврђен је ризик који се односи на увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком и увећање плата запосленима из сопствених прихода.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

## **5. Критеријуми**

У ревизији правилности пословања Дома здравља извршена је процена усклађености предмета ревизије са следећим прописима који су идентификовани као извори критеријума:

- 1) Закон о буџетском систему,
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама,
- 3) Закон о здравственој заштити,
- 4) Закон о здравственом осигурању,
- 5) Закон о раду;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду,
- 7) Закон о јавним набавкама,
- 8) Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама,
- 9) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- 10) подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона.

## **6. Методологија рада**

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката који уређују спровођење јавних набавки и обрачун и исплату расхода за запослене;
- анализу интерних аката и процедура Дома здравља којим је ближе уређен поступак јавне набавке и обрачун и исплата расхода за запослене;
- испитивање активности, одлука Дома здравља у вези са јавним набавкама и обрачуном и исплатом расхода за запослене;
- интервјуисање одговорних особа Дома здравља.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије представнике Дома здравља смо 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 ISSAI 100 „Фундаментални принципи ревизије јавног сектора“ ISSAI 400 „Фундаментални принципи ревизије правилности пословања“ и ISSAI 4000 „Стандард за ревизију правилности послова.

## **V – ПРИЛОЗИ**

## **Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија**

Интерна финансијска контрола представља скуп политика и процедура које руководство успоставља у циљу економичног, ефикасног и ефективног испуњавања циљева субјекта ревизије, поштовања спољашњих правила и политика управљања, заштите имовине и података, спречавања и препознавања превара и грешака, очувања квалитета рачуноводствених евиденција и правовременог пружања поузданих финансијских и управљачких информација. Интерна контрола у јавном сектору код корисника јавних средстава обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу;
- 2) интерну ревизију;
- 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију.

Финансијско управљање и контрола обухвата пет међусобно повезаних елемената: контролно окружење; управљање ризицима; контролне активности; информисање и комуникација; праћење и процена система. У поступку ревизије посебна пажња ревизора била је усмерена на сагледавање контролног окружења и контролне активности у вези са одређеним предметом и обимом ревизије на основу процењених ризика.

### **1.1. Контролно окружење**

Контролно окружење представља основу за остале елементе интерне контроле и подразумева лични и професионални интегритет и етичке вредности руководства и запослених, начин управљања, одређивања мисије и циљева, организационе структуре, успостављање поделе одговорности и овлашћења, политике и праксе у људским ресурсима као и компетентности запослених.

Органи управљања Дома здравља су у циљу успостављања контролног окружења донели опште акте од којих издвајамо значајније акте везане за предмет ревизије, и то:

- Статут<sup>30</sup>, којим је утврдио делатност, унутрашњу организацију, управљање, пословање, услове за именовање и разрешење директора и друга питања од значаја;
- Правилник о организацији и систематизацији послова<sup>31</sup>, којим је утврдио организационе делове, врсту послова, врсту и степен стручне спреме и друге неопходне услове за рад на тим пословима, као и распоред послова по организационим јединицама;
- Пословни кодекс<sup>32</sup> којим је утврдио општа правила пословног понашања која представљају општеприхваћену обавезу свих запослених и која имају за циљ да укажу запосленима на норме пословног понашања, етичке норме, као и пословни бонтон, којих су дужни да се придржавају приликом обављања послова у здравственој установи.

---

<sup>30</sup> Број: 01-1463 од 26. октобра 2006. године, са две измене и допуне од 30. децембра 2011. године и 18. јуна 2018. године

<sup>31</sup> Број: 01-1471 од 1. јула 2018. године (са изменом о допуном број: 01-1068 од 23. маја 2019. године) и број: 01-2347 од 21. септембра 2020. године (са изменом и допуном број: 01-3255 од 30. децембра 2020. године)

<sup>32</sup> Број: 01-48 од 28. јануара 2008. године

- Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке<sup>33</sup>
- Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља “Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>34</sup>
- Правилник о критеријима и поступку за увећање плате запосленима у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>35</sup>
- Правилник о начину стицања и расподели сопствених прихода Дома здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>36</sup>
- Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини<sup>37</sup>
- Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини<sup>38</sup>
- Информатор о раду<sup>39</sup>
- Правилник о раду Дома здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>40</sup>

У поступку ревизије је извршен увид у контролне активности успостављене у областима које се односе предмет ревизије – јавне набавке и расходи за запослене.

## **1.2. Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама**

### **1.2.1. Планирање јавних набавки**

Сагласно одредбама члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама Дом здравља је донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке<sup>41</sup> (у даљем тексту: Правилник), као општи акт којим је ближе уредио процедуре планирања набавки, спровођење поступака јавних набавки и извршење уговора унутар Дома здравља. Правилником се такође уређују учесници, одговорности, начин обављања послова јавних набавки у складу са законом којим се уређују јавне набавке, а нарочито се уређује начин планирања набавки (правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Правилником се уређују и набавке добара или услуга или уступање извођења радова, на које се не примењују прописи којима се уређују јавне набавке.

Предметни акт је био на снази у ревизионом периоду односно до доношења новог акта сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Сагласно наведеном, чланом 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручиоца да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих

---

<sup>33</sup> Број: 02/6-447 усвојен октобра 2015. године

<sup>34</sup> Број: 01-544 од 05.03.2021. године

<sup>35</sup> Број :01-135 од 26.01.2018. године

<sup>36</sup> Број : 01-1831/16-25-2 од 09.09.2019. године

<sup>37</sup> Број: 01-613-1 од 31.5.2008. године

<sup>38</sup> Број: 01-2592 од 13. 10. 2020. године

<sup>39</sup> Број:01-1313 од 23.07.2018. године

<sup>40</sup> Број:01-740 од 15.04.2020. године

<sup>41</sup> Број: 02/6-447 усвојен октобра 2015. године



јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга и да исти тај акт, сагласно ставу 3 истог члана објави на својој интернет страници.

Дом здравља је у складу са наведеним одредбама донео Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља “Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>42</sup> и Правилник о јавним набавкама на које се закон не примењује<sup>43</sup>, којима је ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује и објавио га на својој интернет страници.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Правилника, а посебно у поступку планирања јавних набавки, праћења и контроле извршења уговора о јавним набавкама.

Чланом 6 Правилника, је прописано да је Служба за јавне набавке као организациона јединица задужена за координацију поступка планирања и назначена као носилац планирања. Наведена Служба је дужна да пре почетка поступка пријављивања потреба за предметима набавки, доставља осталим учесницима инструкције за планирање. Сагласно члану 11. Правилника, Служба за јавне набавке испитује и истражује тржиште сваког појединачног предмета набавке, и то тако што: испитују степен развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућности на тржишту за задовољавање потреба наручиоца на другачији начин и др.

У Дому здравља, Служба за јавне набавке као организациона јединица није формирана, а координација поступка планирања је вршена од стране службеника за јавне набавке који је усмено давао инструкције за планирање осталим учесницима у планирању. Такође је наведено да у поступку планирања набавки није спровођено истраживање тржишта како је прописано наведеном одредбом Правилника. Процењене вредности јавних набавки су у претежном делу одређиване користећи резултате претходних искустава у набавци конкретних предмета, а не на основу спроведеног истраживања тржишта.

Из разлога непостојања Службе за јавне набавке као кључног организационог чиниоца и носиоца планирања набавки у Дому здравља који спроводи кључне активности у том процесу (истраживање тржишта, објективно одређивање процењене вредности и др...) утврдили смо да планови набавки за 2019. и 2020. годину нису сачињавани у поступку и по процедури прописаној Правилником.

Сагласно члану 43 Правилника, контролу јавних набавки је требала да врши Служба јавних набавки, а чланом 44 је прописан обухват аката и радњи које су предмет контроле. Имајући у виду чињеницу да иста није ни била формирана, контрола се није ни вршила на начин и у поступку како одредбе Правилника то налажу.

### **1.2.2. Праћење извршења уговора о јавним набавкама и правила комуникације са другом уговорном страном у вези са извршењем уговора**

Одредбама члана 45-56 Правилника, био је уређен и начин праћења извршења уговора о јавним набавкама. Сагласно одредби члана 46 став 1, комуникација са другом уговорном страном у вези са извршењем уговора о јавној набавци одвија се искључиво писаним путем, односно путем поште, електронске поште или факсом.

---

<sup>42</sup> Број: 01-544 од 05.03.2021. године

<sup>43</sup> Број: 01-2350 од 21.09.2020. године

На основу увида у документацију која се односи на извршење уговора закључених у поступцима узоркованих јавних набавки и писане информације добијене од стране одговорних лица Дома здравља<sup>44</sup> утврђено је да Дом здравља није обављао комуникацију са другом уговорном страном у вези са извршењем уговора о јавној набавци искључиво писаним путем. Наиме, у већини случајева захтеве за слање уговореног предмета набавке (поруџбине) упућивао је добављачу телефонским путем и о томе сачињавао службену белешку, као писани траг из којег се може видети садржај и време слања поруџбине.

Обавеза наручиоца да у писаној форми евидентира и документује све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци прописана је раније важећим и важећим Законом о јавним набавкама<sup>45</sup>.

### **1.2.3. Одређивање лица за праћење извршења уговора о јавним набавкама**

Сагласно одредби члана 47 Правилника директор писаним налогом именује лица, односно комисију која ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно која ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци.

На основу увида у документацију која се односи на извршење уговора закључених у поступцима узоркованих јавних набавки и писане информације добијене од стране одговорних лица Дома здравља, утврђено је да директор није писаним налогом именовано лица, односно комисију која ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно која ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци. Пријем добара, услуга и радова вршио је руководилац организационе јединице у чијем је делокругу располагање и управљање добрима, услугама или радовима који су предмет уговора о јавној набавци.

### **1.2.4. Критеријуми, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова**

Сагласно одредбама члана 48 Правилника, лице односно лица именована да врше квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова проверавају:

- да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореној;
- да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом.

Упоредним прегледом података исказаних у понуди уговора закључених у поступцима узоркованих јавних набавки и података исказаних у фактурама које је добављач испостављао на основу тих уговора утврђено је да у делу провераваних уговора и фактура:

- предмет набавке који је наведен на фактури добављача не одговара уговореном предмету набавке<sup>46</sup>;

---

<sup>44</sup> Допис: Примена Правилника о ближем уређивању јавне набавке из 2015. године број: 01-2364 од 22. септембра 2021. године

<sup>45</sup> члан 16 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 41 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

<sup>46</sup> утврђено приликом провере извршења три уговора о јавним набавкама и то: број: 01-1752 од 22. августа 2019. године, број: 01-998 од 23. маја 2019. године и број: 01-1526 од 6. јула 2020. године

- цена исказана на фактури добављача не одговара цени која је наведена у понуди уговора<sup>47</sup>.

### **1.2.5. Записник о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова**

Сагласно одредбама члана 49 Правилника лице, односно лица која су именована да врше квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, сачињавају записник о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова којим се потврђује:

- пријем одређене количине и тражене врсте добара, услуга или радова, као и пријем неопходне документације (уговор, отпремница, улазни рачун и сл.);
- да испоручена добра, услуге или радови у свему одговарају уговореним.

Записници се потписују од стране запосленог који врши квантитативни и квалитативни пријем и овлашћеног представника друге уговорне стране и сачињавају се у два истоветна примерка, од чега по један примерак задржава свака уговорна страна.

На основу увида у документацију која се односи на извршење уговора закључених у поступцима узоркованих јавних набавки и писане информације добијене од стране одговорних лица Дома здравља, утврђено је да Дом здравља није након извршеног пријема добара, услуга или радова сачињавао записник о квантитативном пријему добара услуга или радова предвиђен чланом 49 Правилника, осим у изузетним случајевима<sup>48</sup>.

### **1.2.6. Састављање извештаја (анализе) о извршењу уговора**

Одредбом члана 56 став 1 Правилника утврђено је да организациона јединица у чијем је делокругу праћење извршења уговора сачињава извештај о извршењу уговора који нарочито садржи:

- опис тока извршења уговора,
- укупну реализовану вредност уговора,
- уочене проблеме током извршења уговора,
- евентуалне предлоге за побољшање.

На основу увида у докуменнтацију која се односи на извршење уговора закључених у поступцима узоркованих јавних набавки и писане информације добијене од стране одговорних лица Дома здравља, утврђено је да Дом здравља није сачињавао извештај о извршењу уговора предвиђен чланом 56 став 1 Правилника.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља приликом праћења извршења уговора о јавним набавкама није у потпуности поштовао одредбе интерног акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке, а који се примењивао у ревидираном периоду и то у делу:

- обавезе комуникације са другом уговорном страном искључиво писаним путем у вези са извршењем уговора о јавној набавци (члан 46 став 1 Правилника);
- обавезе одређивања лица или комисије за праћење извршења уговора о јавним набавкама писаним налогом од стране директора (члан 47 Правилника);

---

<sup>47</sup> утврђено приликом провере извршења уговора број: 01-1944/П од 10. септембра 2019. године

<sup>48</sup> код извршења уговора број: 01-1704 од 15. јула 2020. године за набавку медицинске опреме, који је био део пројекта Покрајинског секретаријата за здравство

- доследног извршења обавезе провере да ли количина, врста и квалитет испорученог предмета набавке одговара уговореном (члан 48 Правилника);
- обавезе састављања записника о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова након извршеног пријема и провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова (члан 49 Правилника);
- обавезе сачињавања извештаја о извршењу уговора о јавним набавкама који обавезно садржи прописане елементе (члан 56 став 1 Правилника).

Дом здравља је 5. марта 2021. године донео Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>49</sup>. Одредбама члана 51 - 58 овог Правилника уређено је праћење извршења уговора о јавним набавкама, између осталог и:

- начин комуникације са другом уговорном страном искључиво писаним путем,
- обавеза провере да ли количина, врста и квалитет испорученог и фактурисаног предмета набавке одговара уговореном,
- обавеза сачињавања записника у који се уносе и подаци о томе да ли је привредни субјект уговорену обавезу испунио на уговорени начин у погледу количине, квалитета и рокова испуњења обавезе.

**Откривена неправилност 1 :** Планирање јавних набавки, контрола набавки и праћење извршења уговора није у потпуности спровођено сагласно одредбама Правилника, што није у складу члановима 6,11,43,44,46-49 и 51-56, предметног акта.

**Препорука број 1.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности које ће омогућити да се планирање, контрола набавки и праћење извршења уговора спроводи у складу и на начин прописан Правилником о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља донетим у складу са важећим Законом о јавним набавкама.

Више детаља у вези са наведеним дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке.

### **1.3. Контролне активности у области расхода за запослене**

#### **1.3.1 Увођење скраћеног радног времена**

Одредбама члана 52 Закона о раду и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова дневно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом.

Сагласно одредби члана 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе радно време се скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада. Послодавац актом о процени ризика утврђује радна места са повећаним ризиком.

---

<sup>49</sup> Број: 01-544 од 5. марта 2021. године

Дом здравља је Правилником о раду Дома здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>50</sup>, уговорима о раду запослених и Актом о процени ризика на радном месту и у радној околини<sup>51</sup> утврдио радно време за све запослене у Дому здравља. Скраћено радно време за одређене групе послова утврђено је у складу са смерницама датим у члану 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је на тај начин, непосредном применом аката којима скраћује радно време донетих на основу смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, утврдио право на рад са скраћеним радним временом на одређеним радним местима без обзира да ли су иста на основу претходно извршене процене ризика и стручне анализе службе медицине рада Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Дом здравља у јануару 2020. године доноси нову Одлуку о покретању поступка израде акта о процени ризика на радном месту и у радној околини<sup>52</sup>. За спровођење поступка процене ризика одређено је одговорно лице са лиценцом у области безбедности и здравља на раду „Завод за здравствену заштиту радника“ из Новог Сада.

Новим Актом о процени ризика<sup>53</sup> идентификоване су опасности и штетности на радном месту у радној околини, извршена процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запослених у односу на њих, утврђена радна места са повећаним ризиком и здравствени услови за обављање послова на тим радним местима и дати предлози мера заштите.

**Налаз :** Дом здравља увео је од јануара до октобра 2020. године скраћено радно време за 26 запослених на 16 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена да су радна места са повећаним ризиком, по ком основу је преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од 3.307 хиљада динара, за 3.744 часова рада који нису ефективно извршени, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и чланом 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

На основу новог Акта Дом здравља је увео скраћено радно време у складу са прописима који регулишу ову област па ће самим тим изостати препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене.

### **1.3.2. Утврђивање права на увећану плату из сопствених прихода**

Одредбом члана 193 став 1 Закона о раду прописано да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку.

Чланом 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему прописано је да се расходи и издаци из буџета морају заснивати на рачуноводственој документацији и да износи преузетих обавеза морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

---

<sup>50</sup> Број 01-740 од 15.4.2019. године

<sup>51</sup> Број 01-613-1 од 17.7.2007. године

<sup>52</sup> Број 01-164 од 23.1.2020. године

<sup>53</sup> Број 01-2592 од 13.10.2020. године

Чланом 16 став 1 Уредбе о буџетском рачуноводству прописано је да је рачуноводствена исправа, јавна исправа која представља писани документ или електронски запис о насталој пословној промени, која обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама тако да се из рачуноводствене исправе недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене. Књижења у пословним књигама врше се на основу валидних рачуноводствених докумената о насталој пословној промени и другом догађају.

Чланом 4 Правилника о критеријима и поступку за увећање плате запосленима у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола прописано је да се право на стимулацију може остварити на свим пословима које обављају запослени у Дому здравља. Чланом 5 став 2 истог Правилника је прописано да се о исплати стимулације за одређени месец одлучује решењем.

Увидом у Анекс 3 (уговора о раду број 754 од 18.4.2013.) број 01-1792 од 4.8.2017. године, константовали смо да се на основу Одлуке Управног одбора увећала плата вршиоца дужности директора за 30% по основу прихода који нису јавни приходи у складу са прописима.

По писаном Изјашњењу одговорних лица Дома здравља за исплату стимулације директора нису издавана посебна решења за сваки месец нити су доношене појединачне одлуке Управног одбора на месечном нивоу.

Дом здравља је у 2020. години преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода у износу од 370 хиљада динара, а да претходно правни основ и изворна рачуноводствена документације у виду решења, није сачињавана у писаној форми пре плаћања обавезе, што је супротно члану 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 193. Закона о раду

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене.

#### **1.4. Интерна ревизија**

Корисници јавних средстава, у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему, успостављају интерну ревизију која на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације. Поред тога, интерна ревизија пружа саветодавне услуге у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања датом организацијом, управљања ризицима и контроле.

Успостављање и функционисање интерне ревизије ближе је уређено Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

У поступку ревизије нису пружени докази о успостављању интерне ревизије као елемента интерне финансијске контроле у Дому здравља.

**Откривена неправилност 2:** Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина предвиђених чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору, што није у складу са са чланом 82 Закона о буџетском систему<sup>54</sup>.

**Препорука број 2.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности на успостављању интерне ревизије сходно одредбама члана 82. Закона о буџетском систему и одредбама члана 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

---

<sup>54</sup> "Сл. 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

## **Прилог 2 – Јавне набавке**

Законом о јавним набавкама уређују се правила поступака јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним овим законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума, као и спровођења конкурса за дизајн.

Ревизија се односи на област јавних набавки у периоду 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<sup>55</sup> који је био на снази до 30. јуна 2020. године (у даљем тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама), као и новим Законом о јавним набавкама<sup>56</sup> (у даљем тексту: важећи Закон о јавним набавкама) који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године. На основу одредби предметних закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене 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.

### **2.1. Интерна регулатива и планирање јавних набавки**

#### **2.1.1. Општа акта о набавкама**

Одредбом члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, такође је била прописана дужност наручиоца да донесе акт којим ће ближе у уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци и да исти тај акт сагласно ставу 5, истог члана објави на својој интернет страници.

**Налаз:** Дом здравља је сагласно члану 22 став 1 и 5 раније важећег Закона о јавним набавкама, Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке<sup>57</sup>, ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке. Доношењем општих аката сагласно важећем Закону о јавним набавкама, предметни Правилник је престао да важи, те се не налази на интернет страници наручиоца.

Чланом 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручиоца да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и

---

<sup>55</sup> "Сл. гласник РС", бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015

<sup>56</sup> "Сл. гласник РС", бр. 91/2019

<sup>57</sup> Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке од октобра 2015. године, број није назначен



спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга и да исти тај акт, сагласно ставу 3. истог члана објави на својој интернет страници.

Дом здравља је дана 05.03.2021. године, усвојио Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>58</sup>, којим је ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и Правилник о јавним набавкама на које се закон не примењује и објавио их на својој интернет страници. Предметни акт је требао бити донет и да почне да се примењује са даном примене важећег Закона о јавним набавкама, односно од 1. јула 2020. године.

**Откривена неправилност 3:** Дом здравља је Правилником о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола и Правилником о јавним набавкама на које се закон не примењује<sup>59</sup> ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује и објавио их на својој интернет страници. Предметна акта су донета са закашњењем у односу на 1. јул 2020. године као прописани дан за почетак примене важећег Закона о јавним набавкама и општих аката донетих у складу са одредбама истог, што није у складу са чланом 247 став 1, а у вези са чланом 49 став 2 и 3 важећег Закона о јавним набавкама.

С обзиром да је Дом здравља предметни Правилник донео али са малим закашњењем и да је исти у примени у 2021. години, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

### **2.1.2. Службеник за јавне набавке**

Сагласно члану 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац је био дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Наручилац чија укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25.000.000 динара морао је да има најмање једног службеника за јавне набавке.

Службеник за јавне набавке је лице које је обучено за обављање послова јавних набавки. Наручилац је дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од дана заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке.<sup>60</sup>

У поступку ревизије утврђено да је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу Дома здравља у 2019. и 2020. години већа од петоструког износа из члана 39 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно 25.000.000 динара, тако да је исти био у обавези да има најмање једног службеника за јавне набавке.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у ревидираном периоду имао службеника за јавне набавке који је био распоређен на радно место помоћника директора за развој пројектних активности и јавних набавки, у оквиру којег су се између осталог обављали и послови јавних набавки. Запослено лице је било у радном

---

<sup>58</sup> Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола број: 01-544 од 05.03.2021. године

<sup>59</sup> Правилник о јавним набавкама на које се закон не примењује број: 01-2350 од 21.09.2020. године

<sup>60</sup> Члан 134 став 2, 3 и 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

односу у Дому здравља у периоду од 26.12.2015. до 28.02.2021. године и поседује Сертификат службеника за јавне набавке.<sup>61</sup>

**Налаз:** Дом здравља је сагласно члану 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, Правилником о организацији и систематизацији послова систематизовао послове службеника за јавне набавке и распоредио једно лице које је положило стручни испит за службеника за јавне набавке и које је у ревизионом периоду обављало послове тог радног места.

### 2.1.3. Планирање јавних набавки

Наручилац је дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи прописане елементе, као и да исти са свим његовим каснијим изменама и допунама објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења<sup>62</sup>.

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки<sup>63</sup>.

Одредбом члана 239 став 2 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да су наручиоци дужни да даном почетка примене овог закона план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона.

Чланом 88 наведеног закона, између осталог прописани су обавезни подаци које морају бити наведени у плану набавки.

**Налаз:** Дом здравља је имао годишње планове јавних набавки за 2019. и 2020. годину и покретао је и спроводио јавне набавке које су биле предвиђене у наведеним годишњим плановима. Ступањем на снагу важећег Закона о јавним набавкама, а сагласно члану 239 став 2 истог, Дом здравља је план јавних набавки за 2020. годину ускладио са одредбом наведеног закона.

Сагласно одредбама члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама Дом здравља је донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке<sup>64</sup> (у даљем тексту: Правилник), као општи акт којим је ближе уредио процедуре планирања набавки, спровођење поступка јавних набавки и извршење уговора унутар Дома здравља. Правилником се такође уређују учесници, одговорности, начин обављања послова јавних набавки у складу са законом којим се уређују јавне набавке, а нарочито се уређује начин планирања набавки (правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Правилником се уређују и

---

<sup>61</sup> Сертификат службеника за јавне набавке број 0280 од 02.07.2015. године

<sup>62</sup> члан 51 став 1 и 3 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 88 став 1 и 3 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>63</sup> члан 52 став 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама члан 88 став 6 и 7 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>64</sup> Број: октобар 2015. године

набавке добара или услуга или уступање извођења радова, на које се не примењују прописи којима се уређују јавне набавке.

Предметни акт је био на снази у ревизионом периоду односно до доношења новог акта донетим по основу одредби важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са наведеним, чланом 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручиоца да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга и да исти тај акт, сагласно ставу 3 истог члана објави на својој интернет страници.

Сагласно наведеном, Дом здравља је донео Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља “Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>65</sup> и Правилник о јавним набавкама на које се закон не примењује<sup>66</sup>, којима је ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује и објавио га на својој интернет страници.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Правилника, а посебно у поступку планирања јавних набавки, праћења и контроле извршења уговора о јавним набавкама.

Чланом 6 Правилника, је прописано да је Служба за јавне набавке као организациона јединица задужена за координацију поступка планирања и назначена као носилац планирања. Наведена Служба је дужна да пре почетка поступка пријављивања потреба за предметима набавки, доставља осталим учесницима инструкције за планирање. Сагласно члану 11. Правилника, Служба за јавне набавке испитује и истражује тржиште сваког појединачног предмета набавке, и то тако што: испитују степен развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућности на тржишту за задовољавање потреба наручиоца на другачији начин и др.

По писаном изјашњењу одговорних лица Дома здравља<sup>67</sup>, а у вези примене одредби Правилника, Служба за јавне набавке као организациона јединица није формирана, а координација поступка планирања је вршена од стране службеника за јавне набавке који је усмено давао инструкције за планирање осталим учесницима у планирању. Такође је наведено да у поступку планирања набавки није спровођено истраживање тржишта како је прописано наведеном одредбом Правилника. Процењене вредности јавних набавки су у претежном делу одређиване користећи резултате претходних искустава у набавци конкретних предмета, а не на основу спроведеног истраживања тржишта.

Из разлога непостојања Службе за јавне набавке као кључног организационог чиниоца и носиоца планирања набавки у Дому здравља који спроводи кључне активности у том процесу (истраживање тржишта, објективно одређивање процењене вредности и др...) утврдили смо да планови набавки за 2019. и 2020. годину нису сачињавани у поступку и по процедури прописаној Правилником.

Сагласно члану 43 Правилника, контролу јавних набавки је требала да врши Служба јавних набавки. Наредним чланом прописан је обухват аката и радњи које су предмет контроле. Имајући у виду чињеницу да иста није ни била формирана,

---

<sup>65</sup> Број: 01-544 од 05.03.2021. године

<sup>66</sup> Број: 01-2350 од 21.09.2020. године

<sup>67</sup> Број: 01-2364 од 22.09.2021. године

закључујемо да се контрола није ни вршила на начин и у поступку како одредбе Правилника то налажу.

У поступку извршења закључених уговора о јавним набавкама, комуникација са другом уговорном страном у вези са извршењем уговора не одвија се искључиво писаним путем односно путем поште, електронске поште или факсом како је прописано чланом 46 Правилника. Између осталог, из тих разлога је отежано праћење реализације уговора, посебно у делу поштовања рокова за испоруку.

Одговорно лице Дома здравља, супротно члану 47 Правилника није писаним налогом именовано лица која ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно која ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци.

По писаном Изјашњењу одговорног лица, записници о квантитативном и квалитативном пријему добара, услуга или радова сачињавали су се само у изузетним случајевима, чиме се одредбе члана 49 Правилника нису у потпуности поштују, који не предвиђа изузетке од обавезе сачињавања наведеног писаног акта, као изворне рачуноводствене документације о извршењу уговора од стране добављача.

Организациона јединица у чијем делокругу је праћење извршења уговора је била дужна да сачињава тромесечне извештаје о извршењу уговора, са елементима прописани чланом 56 став 1 Правилника, што супротно ставу 2 истог члана, није чињено.

Сагласно наведеном, у поступку ревизије је утврђено да Дом здравља приликом праћења извршења уговора о јавним набавкама није у потпуности поштовао одредбе Правилника који се примењивао у ревидираном периоду.

**Откривена неправилност 4:** Планирање набавки Дома здравља није вршено на основу претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта од стране Службе за јавне набавке Дома здравља, што је супротно члану 11 Правилника.

**Откривена неправилност 5 :** Процењене вредности набавке су одређиване на основу резултата претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, а не и на основу података добијених након спроведеног истраживања тржишта које укључује испитивање степена развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, праћења квалитета, периода гаранције, начина и трошкова одржавања, рокова испоруке, сагледавањем постојећих прописа и стандарда, могућности тржишта да задовољавање потреба наручиоца на другачији начин, што је супротно члану 11 став 2 Правилника и члану 64 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 3.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеди да се планирање и одређивање процењених вредности набавки врши на начин и у поступку прописаном важећим Правилником о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља “Др Јанош Хаџи” Бачка Топола, на основу резултата добијених претходним истраживањем тржишта, а полазећи од објективно исказних потреба Дома здравља.

**Препорука број 4.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности које ће обезбедити да се сва акта и радње током планирања набавки евидентирају и документују у писаној форми у складу са одредбама члана 41 важећег Закона о јавним набавкама

Чланом 16 став 1 тачка 1 раније важећег Закона о јавним набавкама била је прописана дужност наручиоца да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке. Одредбом члана 41 став 1 важећег Закона о јавним набавкама, наручиоцима је прописана иста таква обавеза с тим да је по

наведеној одредби Дом здравља дужан да у писаној форми евидентира и документује све те радње.

Чланом 41 Правилника, између осталих, прописана је обавеза Дом здравља да евидентира све радње и акте током планирања, извршења јавне набавке, као и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача.

У поступку ревизије нам нису презентоване предметне евиденције, а одговорно лице Дома здравља се писано изјаснило да се исте и не воде.

**Откривена неправилност 6 :** Дом здравља није евидентирао све радње и акте током планирања, извршења јавне набавке и не води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача, што није у складу са чланом 16 став 1 тачка 1 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 41 Правилника.

**Препорука број 5.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да евидентира и документује у писаној форми све радње и акте током планирања, извршења јавне набавке и да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача, и документују у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама<sup>68</sup> и Правилника о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља “Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>69</sup> донетим на основу наведеног закона.

#### **План јавних набавки за 2019. годину**

Одлуком Управног одбора Дома здравља бр. 01-1831/16-22-3 од 18.03.2019. године, усвојен је План јавних набавки за 2019. годину и исти није мењан<sup>70</sup>. Увидом у садржину Плана јавних набавки утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 63.719.891,00 динара, од чега за набавку добара 55.168.939,00 динара, за набавку услуга 7.300.953,00 динара и за набавку радова 1.250.000,00 динара.

*Табела број 1: Преглед планираних јавних набавки у 2019. години*

*у динарима*

Предмет набавке	Врста поступка	Број поступка	Процењена вредност
1	2	3	4
добра	Отворени поступак - централизована набавка	6	36.688.863,00
	Преговарачки поступак	1	3.591.667,00
	Отворени поступак	2	12.731.742,00
	Јавна набавка мале вредности	2	2.156.667,00
услуге	Отворени поступак - централизована набавка	/	
	Јавна набавка мале вредности	6	7.300.953,00
	Преговарачки поступак	/	
радови	Јавна набавка мале вредности	1	1.250.000,00
	Укупно	18	63.719.891,00

<sup>68</sup> Члан 41 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>69</sup> број: 01-544 од 05.03.2021. године

<sup>70</sup> Извод из Записника Управног одбора број 01-1831/16-22-3 од 18.03.2019. године

Одредбом члана 51 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручиоца да донесе годишњи план јавних набавки и прописани су обавезни елементи истог.

Увидом у План јавних набавки за 2019. годину утврђено је да исти садржи све наведене прописане податке.

**Налаз:** План јавних набавки Дома здравља за 2019. годину садржи све податке прописане наведеном одредбом раније важећег Закона о јавним набавкама.

Ставом 3 истог члана Закона, прописано је да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

**Налаз:** Дом здравља је објавио План јавних набавки за 2019. годину на Порталу јавних набавки у прописаном року од десет дана од дана доношења у складу са наведеном одредбом раније важећег Закона о јавним набавкама.

### **План јавних набавки за 2020. годину**

Одлуком Управног одбора Дома здравља усвојен је План јавних набавки за 2020. годину<sup>71</sup> и исти је два пута мењан.<sup>72</sup> Увидом у садржину Плана јавних набавки за 2020. годину и измене Плана јавних набавки за 2020. годину утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 62.873.640,64 динара, од чега за набавку добара 57.577.926,38 динара, за набавку услуга 4.424.880,64 динара и за набавку радова 870.833,33 динара.

*Табела број 2: Преглед планираних јавних набавки у 2020. години*

*у динарима*

Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
1	2	3	4
добра	Отворени поступак - централизована набавка	10	33.468.180,38
	Отворени поступак	2	7.240.000,00
	Јавна набавка мале вредности	4	7.929.166,67
	Преговарачки поступак	2	8.940.579,33
услуге	Отворени поступак - централизована набавка	/	
	Јавна набавка мале вредности	6	4.424.880,94
радови	Јавна набавка мале вредности	1	870.833,33
	Укупно	25	62.873.640,64

Планом јавних набавки за 2020. годину предвиђен је поступак јавне набавке мале вредности за набавку санитетског, медицинског, лабораторијског и стоматолошког потрошног материјала (ЈН број 14/20), а за исту је спроведен отворени поступак.

<sup>71</sup> Извод из Записника Управног одбора број: 01-1831/16-29 од 18.02.2020. године

<sup>72</sup> Извод из Записника Управног одбора број: 01-1831/16-32 од 08.07.2020 и 01-1831/16-33 од 21.09.2020. године

Наведено указује да је Дом здравља имао пропуста приликом планирања јавних набавки на шта је указано у претходном излагању.

Одредбом члана 51 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручиоца да донесе годишњи план јавних набавки и прописани су обавезни елементи истог.

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину утврђено је да исти садржи све наведене прописане елементе.

Ставом 3 истог члана Закона, прописано је да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

**Налаз:** План јавних набавки Дома здравља за 2020. годину садржи све елементе прописане раније важећим Законом о јавним набавкама и исти је објавио на Порталу јавних набавки у прописаном року од десет дана од дана доношења у складу са наведеном одредбом Закона.

### **План јавних набавки за 2020. годину усклађен са важећим Законом о јавним набавкама**

Важећи Закон о јавним набавкама се у највећем делу својих одредби примењује почев од 1.07.2020. године<sup>73</sup>. Чланом 239 став 2 истог, прописана је дужност наручиоца да даном почетка примене овог закона, план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона. Са закашњењем у односу на законом прописани рок, Одлуком Управног одбора Дома здравља од 21.9.2020. године, усвојио План јавних набавки за 2020. годину усклађен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Одредбама члана 88 став 3 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да план јавних набавки и све његове касније измене и допуне наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења.

Увидом у Портал јавних набавки и интернет страницу Дома здравља утврђено је да је Дом здравља објавио усклађени План јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки 29.09.2020. године, односно осмог дана од дана његовог усвајања од стране Управног одбора али нисмо се могли уверити да ли је исти био објављен и на интернет страници.

**Откривена неправилност 7 :** Дом здравља је План јавних набавки за 2020. годину, усклађен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама усвојио али не до законом прописаног рока сагласно члану 239 став 2 а у вези са чланом 247 став 1 важећег Закона о јавним набавкама, чиме поступио супротно наведеним одредбама Закона.

С обзиром да је Дом здравља План јавних набавки за 2021. годину усвојио и објавио у складу са важећим Законом о јавним набавкама, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

## **2.2. Спровођење поступака јавних набавки**

Дом здравља је у 2019. и 2020. години спровео 4 отворена поступка, 19 поступака јавних набавки мале вредности и 3 преговарачка поступка. Укупна процењена вредност спроведених поступака јавних набавки је 56.436.489,26 динара без

---

<sup>73</sup> Чланом 247 став 1

ПДВ, а након спроведених поступака закључени су уговори о јавним набавкама у укупној вредности од 45.635.664,19 динара без ПДВ.

У поступку ревизије узорковано је укупно 15 поступака јавних набавки са вредношћу закључених уговора о јавним набавкама у укупном износу од 39.982.869,94 динара без ПДВ што чини 87,6% од укупне вредности преузетих обавеза по том основу. У поступку ревизије извршена је анализа рачуноводствене документације и расположиве документације о спроведеним поступцима јавних набавки у оквиру одабраног узорка.

*Табела број 3: Преглед узоркованих и тестираних јавних набавки*

*у динарима*

Број ЈН у План у ЈН	Редни бр. ЈН и врта поступка	Предмет ЈН	Датум закључења уговора	Процењена вредност- (без ПДВ-а)	Уговорена вредност (без ПДВ-а)
1.1.2	25/19 ПП	Лабораторијски реагенси и потрошни материјал	12.11.2019.	3.591.666,00	3.590.072,32
1.1.9	14/19 ОП	Набавка евро премиум БМБ 95 и евро дизел	21.08.2019.	5.665.833,00	5.101.233,04
1.1.1	15/19	Набавка санитетско медицинског, лаборатор и стомат мат	10.09.2019;16.09.2019, 17.09.2019;18.09.2019,19.09.2019;04.10.2019 и 23.09.2019.	6.496.523,40	5.088.359,31
1.1.8	18/19 ЈНМВ	Течни нафтни гас (ТНГ) са надземним резервоарима	24.9.2019.	3.786.691,00	3.696.000,00
1.2.3	21/19 ЈНМВ	Одвожење медицинског отпада	30.10.2019.	820.000,00	924.000,00
1.2.6	07/19 ЈНМВ	Сервис возила	23.05.2019.	1.916.666,67	1.871.400,00
1.2.5	09/19 ЈНМВ	Сервис медицинске опреме	28.08.2019. 28.08.2019. 20.08.2019. 04.09.2019.	2.916.045,00	749.216,49
1.1.	14/20 ЈНМВ	Санитетско медицински , лабораторијски и стоматолошки потрошни материјал	21.09.2020. (за све добављаче)	4.826.708,08	4.073.252,60
1.9	17/20 ЈНМВ	Течни нафтни гас са надземним резервоарима	28.09.2020.	1.833.333,33	1.800.000,00
1.10	12/20 ОП	Бензин и дизел	21.08.2020.	5.406.666,67	4.857.060,00
1.13	16/20 ЈНМВ	Аутоклав за централну стерилизацију	23.07.2020.	2.500.000,00	2.489.000,00
0001	22/20 ПП-нови Портал	Лабораторијски реагенси	13.11.2020.	4.647.246,00	4.153.564,93



Број ЈН у План у ЈН	Редни бр. ЈН и врста поступка	Предмет ЈН	Датум закључења уговора	Процењена вредност- (без ПДВ-а)	Уговорена вредност (без ПДВ-а)
2.4.	02/20 ЈНМВ	Одржавање софтвера Хелиант и Монео	01.04.2020.	1.135.000,00	1.020.000,00
2.5.	13/20 ЈНМВ и 15/20 ЈНМВ - поновљен и поступак	Сервис медицинске опreme	01.07.2020. и 08.07.2020.	1.100.833,33	569.711,25
Укупно				46.643.212,48	39.982.869,94

### 2.2.1. Одлука о покретању поступка јавне набавке

Наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка у писаном облику која садржи елементе прописане чланом 53 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама. У ставу 3 истог члана Закона се наводи да у случају примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда одлука садржи и основне податке о лицима којима ће наручилац упутити позив за подношење понуде и разлоге за упућивање позива тим лицима.

Између осталог, садржи и процењену вредност јавне набавке укупно и за сваку партију посебно<sup>74</sup>. Процењена вредност јавне набавке подељене у партије укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор<sup>75</sup>.

**Налаз :** Одлуке о покретању поступка за остале узорковане јавне набавке садрже процењене вредности предмета јавне набавке, као и за сваку партију посебно када је предмет јавне набавке подељен у више партија, што је у складу са чланом 53 став 1 тачка 5) раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 91 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

### 2.2.2. Комисија за јавну набавку

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац<sup>76</sup>.

За чланове комисије се именују лица која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке<sup>77</sup>.

Ако нема запослено лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, Закон даје право наручиоцу да у комисији може именовати лице које није запослено код наручиоца.

<sup>74</sup> члан 53 став 1 тачка 5 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 91 став 1 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>75</sup> члан 68 став 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 35 став 1 и 2 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>76</sup> члан 54 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>77</sup> члан 54 став 7 раније важећег Закона о јавним набавкама

Према раније важећем Закону о јавним набавкама у комисију се не могу именовати лица која могу бити у сукобу интереса за тај предмет јавне набавке, а након доношења решења чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса<sup>78</sup>.

Према важећем Закону о јавним набавкама, након отварања понуда или пријава, члан комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса и исти је дужан да се изузме из поступка јавне набавке уколико у било којој фази тог поступка дође до сазнања о постојању сукоба интереса<sup>79</sup>.

**Налаз:** Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих поступака јавних набавки утврђено је да су сви чланови комисије за све узорковане јавне набавке потписивали изјаву о одсуству сукоба интереса, чиме су поступили у складу са чланом 54 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно у складу са чланом 50 став 8 важећег Закона о јавним набавкама.

### **2.2.3. Огласи о јавној набавци**

Према раније важећем Закону о јавним набавкама садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 3 овог закона. Огласи о јавној набавци објављују се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца. Огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 овог закона<sup>80</sup> објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа<sup>81</sup>.

Према важећем Закону о јавним набавкама садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 4 овог закона. Огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину утврђује Канцеларија за јавне набавке. Јавни позив, претходно информативно обавештење, периодично индикативно обавештење и обавештење о успостављању система квалификације у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки<sup>82</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља обезбедио да:

- позиви за подношење понуда садрже све прописане елементе;
- позиви за подношење понуда буду објављени на Порталу јавних набавки али и на интернет страници Дома здравља;
- позиви за подношење понуда за јавне набавке чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од 5.000.000 динара буду објављени на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

**Налаз:** Дом здравља је сачињавао позиве за подношење понуда прописане садржине утврђене у Прилогу 3 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно у Прилогу 4 важећег Закона о јавним набавкама.

---

<sup>78</sup> члан 54 став 9 и 10 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>79</sup> члан 50 став 7 и 8 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>80</sup> 5.000.000 динара

<sup>81</sup> члан 55 став 2 и члан 57 став 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>82</sup> члан 105 став 5 и 8 важећег Закона о јавним набавкама

Наручилац је дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници<sup>83</sup>. Ако наручилац у року предвиђеном за подношење понуда измени или допуни конкурсну документацију, дужан је да без одлагања измене или допуне објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници<sup>84</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих поступака јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао конкурсне документације и њихове измене и допуне, уколико их је било, на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

Заинтересовано лице може, у писаном облику тражити од наручиоца додатне информације или појашњења у вези са припремањем понуде, при чему може да укаже наручиоцу и на евентуално уочене недостатке и неправилности у конкурсној документацији, најкасније пет дана пре истека рока за подношење понуде. У том случају наручилац је дужан да у року од три дана од дана пријема захтева, одговор објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници<sup>85</sup>. Ако наручилац измени или допуни конкурсну документацију осам или мање дана пре истека рока за подношење понуда, дужан је да продужи рок за подношење понуда и објави обавештење о продужењу рока за подношење понуда<sup>86</sup>.

**Налаз:** Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да се Дом здравља сагласно наведеним одредбама Закона, објављивао одговоре на питања заинтересованих на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

#### **2.2.4. Конкурсна документација**

Конкурсна документација мора да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве. Подаци садржани у конкурсној документацији и подаци наведени у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив не смеју да буду у супротности.

Према раније важећем Закону о јавним набавкама, конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке 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 обезбеђивање гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл,
- 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.

---

<sup>83</sup> члан 62 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>84</sup> члан 63 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>85</sup> члан 63 став 2 и 3 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>86</sup> члан 63 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација<sup>87</sup>. Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова је ближе уредио обавезне елементе конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке и начин доказивања испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке.

Према важећем Закону о јавним набавкама, конкурсна документација у зависности о врсти поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив. Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације<sup>88</sup>. Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки којим се ближе уређује садржина конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке ступио је на снагу 1. јула 2020. године.

Наручилац је дужан да објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници<sup>89</sup> истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, Ако наручилац у року предвиђеном за подношење понуда измени или допуни конкурсну документацију, дужан је да без одлагања измене или допуне објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници<sup>90</sup>.

**Налаз:** Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објавио конкурсну документацију и њене измене и допуне, уколико их је било, на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

Заинтересовано лице може, у писаном облику тражити од наручиоца додатне информације или појашњења у вези са припремањем понуде, при чему може да укаже наручиоцу и на евентуално уочене недостатке и неправилности у конкурсној документацији, најкасније пет дана пре истека рока за подношење понуде. У том случају наручилац је дужан да у року од три дана од дана пријема захтева, одговор објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници<sup>91</sup>. Ако наручилац измени или допуни конкурсну документацију осам или мање дана пре истека рока за подношење понуда, дужан је да продужи рок за подношење понуда и објави обавештење о продужењу рока за подношење понуда<sup>92</sup>.

**Налаз:** Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да се Дом здравља сагласно наведеним одредбама Закона, објављивао одговоре на питања заинтересованих на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

---

<sup>87</sup> члан 61 став 4 и 10 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>88</sup> члан 93 став 2 и 4 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>89</sup> члан 62 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>90</sup> члан 63 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>91</sup> члан 63 став 2 и 3 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>92</sup> члан 63 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама

## **Изводи из конкурсних документација и откривене неправилности**

### **1. Јавна набавка услуга сервиса возила (ЈН број 7/19)**

Конкурсном документацијом у предметном поступку јавне набавке, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, захтевано је да понуђач мора да има најмање 5 запослених лица или радно ангажованих уговором о делу односно уговором о привременим и повременим пословима. Чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, је прописано да, наручилац одређује услове за учешће у поступку, тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Чланом 199 став 1 Закона о раду, прописано је да „послодавац може са одређеним лицем да закључи уговор о делу, ради обављања послова који су ван делатности послодавца, а који имају за предмет самосталну израду или оправку одређене ствари, самостално извршење одређеног физичког или интелектуалног посла.“ Имајући у виду наведене одредбе Закона и претходно изнетом тумачењу, уговор о делу не може бити доказ расположивости кадровског капацитета, јер исти не може бити закључен ради обављања послова које су из делатности послодавца.

### **2. Јавна набавка аутоклава за централну стерилизацију (ЈН 16/20)**

Конкурсном документацијом у предметном поступку јавне набавке, као додатни услов у погледу кадровског капацитета захтевано је да потенцијални понуђачи доставе копије сертификата за обученост за сервис понуђене опреме за најмање једно лице као и М образац или уговор о раду за то лице.

Наведени додатни услов за учешће у поступку јавне набавке није у логичкој вези са предметом набавке јер није непосредно везан за извршење предмета набавке, а из тих разлога и додатно ограничава конкуренцију јер је предмет набавке куповина добара, а не и услуге сервиса тих добара.

Наведеним условљавањем, онемогућено је учешће понуђача који се баве трговином медицинске опреме, а не и сервисирањем исте. Чињеница је да је предмет набавке добро, а да је услуга вангаранцијског сервисирања од стране овлашћеног сервисера засебан предмет набавке услуга који се посебно уговара.

Оправдано је захтевати да понуђач достави доказ да је за потребе гаранцијског и постгаранцијског сервисирања на територији Републике Србије постоји овлашћени сервис за добро које је предмет набавке, али је дискриминаторски захтевати да онај ко нуди предметна добра има и кадровски капацитет за пружање услуге сервисирања која није предмет ове јавне набавке.

### **3. Јавна набавка течног нафтног гаса са надземним резервоаром (ЈНМВ 18/19 и ЈНМВ 17/20)**

Конкурсним документацијама у предметним поступцима јавних набавки, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, захтевано је да понуђач има запосленог бар једног технолога хемијске струке.

Сагласно наведеном констатовали смо да је услов кадровског капацитета непрецизно односно недовољно јасно одређен, из разлога што за наведено лице није наведена ужа специјализација или друга прецизнија стручно-квалификациона одредница како би се предметни услов могао довести у логичку везу са предметом набавке и реализацијом уговора о јавној набавци ТНГ гаса.

У предметним набавкама ТНГ гаса, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу техничког капацитета, наручилац је захтевао да понуђач има

складиште удаљено највише 100 км од адресе Наручиоца, како би била обезбеђена сигурност испоруке.

У поступку ревизије нам није аргументовано доказано нити нам је презентована документација као ни друга врста доказа, која би нас уверила да понуђач који располаже складиштем удаљенијим од 100 км неће бити способан да обезбеди сигурност у испоруци предметног енергента, при томе узимајући у обзир да нам није познато да постоје законска ограничења на транспортовање наведеног енергента на удаљености већој од захтеване.

Исто тако, предметни услов техничког капацитета није прецизно односно довољно јасно одређен, како би се могао довести у логичку везу са предметом набавке и реализацијом уговора о јавној набавци ТНГ гаса, јер за складишни простор није наведен минимални запремински капацитет у којем би се лагеровале резерве гаса у случају дефицита и поремећаја на тржишту.

На такав начин прецизно и потпуно одређен услов би се евентуално, ако је уопште и неопходан, могао довести у везу са обезбеђивањем сигурности у испоруци, јер је управо то и сврха поседовања складишних простора који између осталог служе и за те намене.

#### **4. Јавна набавка услуге сервиса возила (ЈН 7/19)**

Део предмета јавне набавке услуге сервиса возила, чини и „услуга преноса – шлеповања неисправног возила“ како је и наведено у конкурсној документацији на страни 6. а описана је на следећи начин: „У оквиру услуга преноса – шлеповања неисправног возила Наручилац је дужан да возило које је предмет преноса – шлеповања преда на месту квара возила Понуђачу, а услуга преноса неисправног возила наплаћиваће се од места квара возила односно од места преузимања возила до места предаје возила које захтева Наручилац по цени која не може бити већа од званичног ценовника АМСС.“

У прилог ставу да је наведена услуга део предмета набавке, говори и чињеница да је за ту услугу наручилац дефинисао додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета којим се захтева „да понуђач поседује 1 возило за транспорт неисправних возила у својини.“ На тај онемогућено је учешће понуђача који располажу предметним возилом али по другом основу као што је закуп, прибављено путем лизинга и сл.

Имајући у виду законску регулативу, врсту услуге, начин на који се иста пружа, неспорно се закључује да основ располагања возилом се у предметном случају се не може довести у везу са квалификованошћу понуђача да реализује уговор о јавној набавци.

#### **5. Јавна набавка услуга сервиса медицинске опреме (ЈН 9/19 и 13/20 и 15/20)**

Конкурсном документацијом, као додатни услов за учешће у предметном поступку јавне набавке у делу пословног капацитета између осталог је захтевано да понуђач има систем управљања квалитетом према следећим стандардима: ISO 9001:2015, ISO 14001:2015, OHSAS 18001:2007, док код понуђача који су овлашћени сервисери, од њих је захтевано да имају успостављене стандарде ISO 9001:2015, ISO 14001:2015, као и овлашћење произвођача опреме.

Тако одређени додатни услови за учешће у поступку нису у логичкој вези са предметом јавне набавке јер нису непосредно везани за његово извршење, а из тих разлога и додатно ограничавају конкуренцију.

Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из одређених области пословања, као и спровођења одређених законских обавеза у области као што су заштита животне средине, здравља и безбедности на раду и др.

У поступку ревизије се нисмо уверили, односно од стране одговорних лица Дома здравља као наручиоца нам није аргументовано, које су опредељујуће околности или чињенице којима се доказује да понуђачи који нису уредили своје пословање према наведеним стандардима, неће бити способни да изврше предмет јавне набавке без обзира да ли располажу неопходним кадровским капацитетом и техничком опремљеношћу и пословним искуство везано за извршење предмет набавке.

Усклађеношћу пословања са предметним ISO стандардима, потенцијални понуђачи можда доказују виши ниво организованости рада, али не доказују своју квалификованост и искључивост у односу на друге понуђаче да су само они способни да изврше предметни уговор о јавној набавци.

**Откривена неправилност 8 :** Конкурсном документацијом за јавну набавку услуга сервиса возила, предвиђена је могућност да се додатни услов кадровског капацитета доказује између осталог и уговорима о делу, што није у логичкој вези са предметом набавке и додатним условом за учешће поступку јавне набавке, јер се уговори о делу по одредбама Закона о раду могу закључити ради обављања послова који су ван делатности послодавца, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама, а у вези са чланом 199 став 1 Закона о раду.

**Откривена неправилност 9 :** Конкурсном документацијом за јавну набавку аутоклава за централну стерилизацију, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу кадровског капацитета и начину доказивање истог, одређено је да понуђач достави доказ о обучености за сервис понуђене опреме за најмање једно лице, што није у логичкој вези са предметом набавке и реализацијом уговора о јавној набавци јер услуге сервиса нису предмет набавке, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 10:** Конкурсном документацијом у јавној набавци течног нафтног гаса са надземним резервоаром су захтевани додатни услови у погледу кадровског и техничког капацитета, који нису одређени на свеобухватан и прецизан начин, на основу које би се могла успоставити логичка веза са предметом набавке и реализацијом уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 11:** Конкурсном документацијом за јавну набавку услуга сервиса возила, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета захтевано је да понуђач поседује у својини возило за транспорт неисправних возила, што није у логичкој вези са предметом набавке, на тај начин је ограничена конкуренција јер је услов дискриминаторски и онемогућава учешће понуђача који предметним возилом располажу по другом основу и који не утиче на квалификованост понуђача да реализује уговор о јавној набавци, што је супротно члану 76 став 6, а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 12:** Конкурсном документацијом за јавну набавку услуга сервиса медицинске опреме, је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач своје пословање уреди према стандардима менаџмента квалитета (ISO и OHSAS), што је услов који ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 10 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 6.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама<sup>93</sup>, посебно приликом одређивања критеријума за избор привредног субјекта у делу стручних и техничких капацитета, који морају бити у логичкој вези са предметом набавке и да се захтева онај ниво капацитета којим се обезбеђују односно доказује способност привредног субјекта да изврши уговор о јавној набавци.

## **6. Јавна набавка услуга сервиса медицинске опреме (ЈН 9/19, 13/20 и 15/20)**

Раније важећим Законом о јавним набавкама, у делу одредби које се односе на припрему и садржина конкурсне документације, чланом 61 став 1 прописана је дужност наручиоца да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу

---

<sup>93</sup> Члан 114 и 117 важећег Закона о јавним набавкама.



ње могу да припреме прихватљиву понуду. У ставу 4 истог члана је наведено да конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке између осталог садржи и количину и опис добара, радова или услуга.

У оквиру спецификације предмета јавне набавке наведен је број и врсте апарата који су предмет сервиса. У конкурсној документацији није наведен обим услуге односно није дефинисано шта се под сервисом апарата подразумева, шта исти обухвата и шта је понуђач дужан да изврши у оквиру сваке од тих услуга.

Дефинисање и специфицирање обима услуга сервиса које су предмет набавке, опредељујуће је за касније квантитативно и квалитативно праћење извршења услуга након закључења уговора о јавној набавци и представља основу за њихову верификацију у писаној форми као део изворне рачуноводствене документације и основа за плаћање накнаде извршене услуге.

### **7. Јавна набавка услуга сервиса возила (ЈН 7/19)**

У оквиру спецификације предмета јавне набавке наведене су четири врсте услуга (аутомеханичарске услуге, аутоелектричарске услуге, аутолимарске услуге и аутолакирерске услуге).

Од понуђача је захтевано да понуде вредност појединачног радног часа за сваку од њих. Обрасцем понуде није наведен укупно планирани обим радних часова за сваку од наведених услуга, који би у том случају представљао укупну количину односно обим услуге која је предмет набавке.

Објективно је очекивати да се наведене четири врсте услуга неће извршавати у истом обиму јер су аутолимарске и аутолакирерске услуге везане за хаваријске поправке, док су аутомеханичарске и у мањој мери аутоелектричарске услуге условљене обимом експлоатације односно коришћења возног парка, старосном структуром возила и сл.

У случају кад би обим услуга био дефинисан, понуде би биле упоредиве јер би садржале и јединичне цене и укупну вредност понуде у односи на планирани обимом односно количинама услуга. У супротном, збир јединичних вредности радних часова без исказаних количина не представља стварну вредност понуде нити представља укупно плативи износ понуђачу посматрајући је у односу на процењену вредност набавке у смислу члана члана 64 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

С обзиром да обим услуга сервиса возила које су предмет набавке нису исказане, вредност понуде је утврђивана простим сабирањем јединичних цена сваке од појединачно специфицираних услуга у оквиру предмета набавке, што не може представљати стварну вредност понуде и укупно плативи износ према наручиоцу по том основу.

### **8. Јавна набавка услуга сервиса возила (ЈН 7/19)**

Услуга преноса – шлеповања неисправног возила чини део предмета јавне набавке услуга сервиса возила. У конкурсној документацији (страна 6.) предметна услуга је описана на следећи начин: „У оквиру услуга преноса – шлеповања неисправног возила Наручилац је дужан да возило које је предмет преноса – шлеповања преда на месту квара возила Понуђачу, а услуга преноса неисправног возила наплаћиваће се од места квара возила односно од места преузимања возила до места предаје возила које захтева Наручилац по цени која не може бити већа од званичног ценовника АМСС.“

Чланом 64 став 4 тачка 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, прописано је да конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке садржи између осталог и образац понуде. Чланом 10 став 1 тачка 3

Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова<sup>94</sup> је прописано да се образац понуде припрема тако да попуњен од стране понуђача између осталог садржи предмет, цену и остале податке које наручилац сматра релевантним за закључење уговора.

Супротно наведеним одредбама, услугу преноса – шлеповања неисправног возила као део предмета набавке одређена од стране наручиоца, није специфицирана у обрасцу понуде нити у неком другом делу конкурсне документације предметног поступка јавне набавке, на основу чега би заинтересовани понуђачи могли да сачине понуду за тај део предмета набавке.

**Откривена неправилност 13:** Конкурсна документација у јавној набавци услуга сервиса медицинске опреме, садржински није припремљена на начин да би заинтересовани понуђачи на основу исте могли да припреме прихватљиву понуду, из разлога што није одређен опис и обухват услуге сервиса која је предмет набавке како би понуђачи могли да на основу обима и описа услуге одреде укупну вредност својих понуда, што је супротно члану 61. став 1. а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 14:** Конкурсна документација у јавној набавци услуга сервиса возила, није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду из разлога што није одређен обим услуге сервиса возила која је предмет набавке како би понуђачи могли да одреде укупну вредност својих понуда, што је супротно члану 61. став 1. а у вези са ставом 4. тачка 5. истог члана раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 15:** Конкурсна документација у јавној набавци услуга сервиса возила није припремљена тако да заинтересовани понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, из разлога што услуга шлеповања неисправног возила као део предмета набавке није обухваћена обрасцем понуде и понуђачима није омогућено да понуде цену за ту врсту услуге и на тај начин одреде укупну вредност својих понуда, што је супротно члану 61 став 1 а у вези са ставом 4 тачка 5 истог члана раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 7.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсну документацију у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама и Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки<sup>95</sup>, посебно у делу одређивања обима и описа услуга тако да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде.

## **9. Јавна набавка услуга сервиса возила (ЈН 7/19)**

Чланом 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да елементи критеријума на основу којих наручилац додељује уговор морају бити описани и вредновани, не смеју бити дискриминаторски и морају стајати у логичкој вези са предметом јавне набавке.

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

---

<sup>94</sup> "Сл. гласник РС", бр. 86/2015

<sup>95</sup> "Сл. гласник РС", бр. 21/2021

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

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

Сагласно члану 64 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, процењена вредност јавне набавке обухвата укупни плативи износ понуђачу, што између осталог обухвата и укупну количину помножену са јединичним ценама добара, услуга или радова која су предмет сваке појединачне набавке.

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

У вези са претходно наведеним, у поступка јавне набавке услуга сервиса возила (ЈН 7/19) као критеријум за доделу уговора примењивао се критеријум „најнижа понуђена цена“. У оквиру спецификације предмета набавке наведене су четири врсте услуга (аутомеханичарске услуге, аутоелектричарске услуге, аутолимарске услуге и аутолакирерске услуге).

У обрасцу понуде нити у неком другом делу конкурсне документације није наведен укупно планирани обим радних часова за сваку од наведених услуга, који би у том случају представљао укупну количину односно обим услуге која је предмет набавке. Од понуђача је захтевано да понуде вредност појединачног радног часа за сваку од њих. Из тих разлога што количине односно обим услуга није одређен нити одредив, примена „понуђене цене“ као критеријума или елемент критеријума за оцену понуда, није у логичку вези са предметом набавке.

**Откривена неправилност 16:** Конкурсном документацијом у јавној набавци услуга сервиса возила, као критеријум за оцену понуда је одређен „понуђена цена“, а количине односно обим предмета набавке на основу којих понуђачи сачињавају понуду у делу цене нису одређене, што их чине неупоредивим јер се не може утврдити њихова укупна вредност везано за планирани обим услуга за време трајања уговора, што је супротно члану 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, јер тако одређен елемент критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке.

**Препорука број 8.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсну документацију у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу критеријума за доделу уговора на начин да исти омогућавају ефективну конкуренцију, објективну проверу и оцену понуда.

## **10. Јавна набавка услуга сервиса медицинске опреме (ЈН 9/19 и 13/20 и 15/20)**

Конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуга сервиса медицинске опреме (ЈН 9/19 и 13/20 и 15/20) као елементи критеријума за оцењивање понуда за све партије били су цена, рок плаћања и рок одзива. Методологија за доделу

пондера за сваки од елемент критеријума је детаљно наведена у конкурсној документацији, а вредновање је утврђено на следећи начин:

1. Најниже понуђена цена се вреднује са 80 пондера, док остале понуде се вреднује према следећој формули:

Најнижа понуђена цена партије  $\times$  максимални број пондера (80 пондера) / понуђена цена партије

2. Рок плаћања се вреднује према следећој методологији:

Одложено плаћање од 61 и више дана вреднује се са 10 пондера, 46-60 дана се вреднује са 5 пондера и одложено плаћање до 45 дана вреднује се са 0 пондера.

3. Рок одзива се вреднује према следећој методологији:

Рок одзива до 24 часа вреднује се са 10 пондера, од 25 - 48 часова се вреднује са 7 пондера од 49 - 72 часова се вреднује са 5 пондера и рок одзива преко 73 часа вреднује се са 0 пондера.

Утврђена методологија вредновања понуда код рока плаћања и рока одзива, не омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда у том делу и за тај елемент критеријума. Имајући у виду примењену методологију вредновања елемента критеријума „понуђена цена“ кроз утврђену формулу, логично и исправно би било да се рок плаћања и рок одзива као елементи критеријума, који представљају квантитативне елементе, вреднују на начин који омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда.

Код рока плаћања то би било остварено на начин да са најдужи рок плаћања вреднује са максималним бројем пондера (10 пондера), а остали рокови би се вредновали применом формуле:

Понуђени рок плаћања / Најдужи понуђени рок плаћања  $\times$  10.

Код рока одзива то би било остварено на начин да са најкраћи рок одзива вреднује са максималним бројем пондера (10 пондера), а остали рокови би се вредновали применом формуле:

Најкраће понуђени рок одзива / Понуђени рок одзива  $\times$  10.

Применом наведених формула омогућило би се пропорционално и објективно вредновање понуда у том делу и за те елементе критеријума, под условом да је примена тих елемената критеријума и утврђеног обима вредновања, економски оправдана имајући у виду објективне потребе наручиоца.

**Откривена неправилност 17:** Конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуга сервиса медицинске опреме утврђен је и описан начин вредновања рока плаћања и рока одзива као елемената критеријума за оцену понуда, али на начин који не омогућава пропорционално и објективно вредновање и оцену понуда, што га у том делу чини дискриминаторским и у супротности је са чланом 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 9. :** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсну документацију у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег

Закона о јавним набавкама<sup>96</sup>, посебно у делу критеријума за доделу уговора на начин да исти омогућавају ефективну конкуренцију, објективну проверу и оцену понуда.

## **11. Одвожење медицинског отпада 21/19 ЈНМВ**

За обављање услуга везаних за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање опасног отпада, сагласно одредбама Закона о управљању отпадом<sup>97</sup> предвиђена је дозвола коју издаје надлежно министарство под условима, на начин у поступку предвиђеном наведеним Законом и подзаконским актима.

Одредбом члана 75 став 1 тачка 5 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да понуђач у поступку јавне набавке мора доказати да има важећу дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, ако је таква дозвола предвиђена посебним прописом. Сагласно члану 77 став 4 истог Закона, испуњеност тог услова се не може доказивати достављањем изјаве којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да испуњава услове, а како је то дозвољено за остале услове за учешће у поступку јавне набавке.

Конкурсном документацијом (страна 5), сагласно наведеној одредби Закона<sup>98</sup> као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке, Дом здравља је навео да понуђач мора да има важећу дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке и да о томе доставља одговарајући доказ у виду неоверене копије (Решења надлежног Министарства):

- Решење о издавању интегралне дозволе за сакупљање и транспорт опасног и неопасног медицинског отпада на територији Републике Србије са следећим индексним бројевима : 180101, 180102, 180103\*, 180104.
- Решење о издавању дозволе за третман инфективног медицинског отпада са следећим индексним бројевима : 180101 (оштри инструменти , изузев 180103) 180102 (делови тела и органи укључујући и кесе са крвљу и крвне продукте) 180103\* ( отпади чије сакупљање и одлагање подлеже посебним захтевима због спречавања инфекције) 180104 (отпади чије сакупљање и одлагање не подлеже посебним захтевима због спречавања инфекције ( нпр. завоји, гипсеви, постелина, одећа за једнократну употребу и пелене))
- Решење о издавању дозволе за складиштење опасног и неопасног медицинског и фармацеутског отпада на локацији оператера.
- Да понуђачу или групи понуђача није изречена мера забране делатности сакупљања, транспорта, третмана опасног и неопасног отпада у моменту подношења понуде

У даљем тексту се наводи да се испуњеност наведених услова доказује изјавом (Понуђач је дужан да потпише и овери изјаву дату под кривичном и материјалном одговорношћу) - која је као таква саставни део конкурсне документације.

---

<sup>96</sup> члан 133 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>97</sup> "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 14/2016 и 95/2018 - др. закон

<sup>98</sup> члан 75 став 1 тачка 5 раније важећег Закона о јавним набавкама

**Откривена неправилност 18:** Конкурсном документацијом је предвиђено да се испуњеност обавезног услова за учешће у поступку јавне набавке да има важећу дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, а која је предвиђена посебним прописом, доказује писаном изјавом датом под кривичном и материјалном одговорношћу, што није у складу са чланом 77 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука за наведену неправилност је изостављена из разлога што сагласно 115 став 2 важећег Закона о јавним набавкама, наручилац више није у обавези већ само има могућност да „ако привредни субјект мора да поседује одређено овлашћење, односно дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке или да буде члан одређене организације да би могао да обавља предметну делатност, наручилац може од њега да захтева да докаже поседовање такве дозволе, овлашћења или чланства“.

#### **2.2.5. Записник о отварању понуда**

Отварање понуда спроводи се одмах након истека рока за подношење понуда, односно истог дана. О поступку отварања понуда води се посебан записник.

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да се у записник, поред осталих података, уноси и податак о процењеној вредности јавне набавке укупно и посебно за сваку партију, уколико је јавна набавка подељена у партије<sup>99</sup>.

Правилником о поступку отварања понуда<sup>100</sup>, који је ступио на снагу 1. јула 2020. године и примењује се у поступцима јавних набавки покренутим после овог датума утврђено је да записник о отварању понуда, поред осталих података, садржи и податак о процењеној вредности јавне набавке укупно и посебно за сваку партију<sup>101</sup>. Овим Правилником је такође утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву<sup>102</sup>. Портал јавних набавки формира записник о отварању понуда из података које су понуђачи путем Портала јавних набавки унели у образац понуде и аутоматски га ставља на располагање наручиоцу и свим понуђачима, чиме се поступак отварања понуда путем Портала јавних набавки завршава<sup>103</sup>.

**Налаз:** Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да записници о отварању понуда садрже све законом прописане елементе и да су потписани у делу предвиђеном за потписивање чланова комисије или њихових заменика и достављени су свим понуђачима који нису присуствовали отварању понуда.

#### **2.2.6. Извештај о стручној оцени понуда и одлука о додели уговора**

Комисија за јавну набавку дужна да састави писани извештај о стручној оцени понуда<sup>104</sup> односно по важећем Закону о јавним набавкама извештај о поступку јавне набавке. Садржина наведених аката је законом прописана<sup>105</sup>.

---

<sup>99</sup> члан 104 став 1 тачка 2 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>100</sup> „Службени гласник“, број 93/2020

<sup>101</sup> члан 9 став 1 тачка 5

<sup>102</sup> члан 4 став 2 Правилника о поступку отварању понуда

<sup>103</sup> члан 6 став 1 и 2 Правилника о поступку отварања понуда

<sup>104</sup> члан 105 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама

Сагласно одредбама члана 108 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац доноси одлуку о додели уговора на основу извештаја о стручној оцени понуда у року одређеном у позиву за подношење понуда.

Сагласно одредбама члана 108 став 4 раније важећег одлука о додели уговора мора бити образложена и мора да садржи нарочито податке из извештаја о стручној оцени понуда и упутство о правном средству.

У складу са одредбама члана 108 став 5 раније важећег наручилац је дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу ЈН и на својој интернет страници у року од три дана од доношења.

**Налаз:** Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да предметни извештаји и одлуке о додели уговора садрже све податке сагласно одредбама раније важећег и важећег Закона о јавним набавкама.

### **2.2.7. Услови за доделу и закључење уговора**

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац може доделити уговор понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке ако није већа од упоредиве тржишне цене и ако су понуђене цене у свим одговарајућим понудама веће од процењене вредности јавне набавке. У том случају наручилац је дужан да након доношења одлуке достави образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији<sup>106</sup>.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац може доделити уговор понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, а поредећи са одредбама раније важећег Законом о јавним набавкама, без децидирано прописаних предуслова, као и без обавезе обавештавања Канцеларије за јавне набавке као правног следбеника Управе за јавне набавке и Државне ревизорске институције<sup>107</sup>.

У конкурсној документацији (страна 4/26) јавне набавке услуга одвожење медицинског отпада (ЈН број 21/19) наведена је оријентациона количина медицинског отпада за одвожење у обиму од 5.500 кг на годишњем нивоу. Одлуком о додели уговора<sup>108</sup>, уговор о јавној набавци је додељен понуђачу "Ремондис медисон" д.о.о. Зрењанин, укупна вредност уговора износи 924.000,00 динара без ПДВ-а, по јединичној цени од 168 динара без ПДВ-а за уговорену количину од 5.500 кг.

Увидом у образложење предметне Одлуке, констатовали смо да је наведен податак да процењена вредност јавне набавке износи 820.000 динара без ПДВ-а, а да су планиране количине у обиму од 4.500 кг, што по писаном изјашњењу одговорних лица Дома здравља представља техничку грешку јер је требао да се наведе обим услуге од 5.500 кг.

---

<sup>105</sup> члан 105 став 1 тачка 2 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 145 став 2 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>106</sup> члан 107 став 4 и 5 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>107</sup> члан 146 став 2 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>108</sup> Број 01-2338 од 3.10.2019. године

**Откривена неправилност 19:** Дом здравља је доделио Уговор о јавној набавци услуга одвожења медицинског отпада, понуђачу чија понуда је садржала понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, а да након доношења Одлуке о додели уговора није доставио образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са чланом 107 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука за наведену неправилност је изостављена из разлога што одредбама важећег Закона о јавним набавкама у случају прихватања понуде која садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, наручилац више није у обавези да доставља образложени извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Чланом 93 раније важећим Законом о јавним набавкама између осталог је прописано да „наручилац може, уз сагласност понуђача, да изврши исправке рачунских грешака уочених приликом разматрања понуде по окончаном поступку отварања понуда. У случају разлике између јединичне и укупне цене, меродавна је јединична цена. Ако се понуђач не сагласи са исправком рачунских грешака, наручилац ће његову понуду одбити као неприхватљиву.“

Водећи се цитираним одредбама Закона, кроз поступак ревизије јавне набавке услуга сервиса возила (ЈН 7/19) извршили смо рачунску контролу понуде изабраног понуђача и констатовали неслагање између укупно понуђене цене наведене у обрасцу понуде и збира цена резервних делова за шест произвођачких марки возила, достављених на посебним „обрасцима цена резервних делова на дан отварања понуда“ који су били саставни део конкурсне документације (страна 11).

Укупно понуђена цена из понуде је 1.871.400 динара без ПДВ-а (вредност ПДВ-а износи 374.280 динара) док смо рачунском контролом констатовали да збир цена из шест достављених образаца са ценама резервних делова на дан отварања понуда укупно износи 2.245.680 динара без ПДВ-а (наведена вредност појединачног обрасца износи 374.280 динара без ПДВ-а).

Додатном упоредном анализом и на основу добијених информација од одговорних лица Дома здравља, констатовали смо да је изабрани понуђач приликом попуњавања појединачних образаца грешком уписао цене са ПДВ-а уместо без, јер сабирањем понуђена цена из понуде је 1.871.400 динара без ПДВ-а и исказане вредности ПДВ-а од 374.280 динара, добија се износ од 2.245.680 динара који представља збир цена из шест достављених образаца са ценама резервних делова.

Сагласно члану 93 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац је могао уз сагласност понуђача, да изврши исправке рачунских грешака уочених приликом разматрања понуде по окончаном поступку отварања понуда, а што Дом здравља није учинио. Став 5 истог члана прописује да у случају разлике између јединичне и укупне цене, меродавна је јединична цена, супротно наведеном Дом здравља је прихватио укупну, а не јединичну цену.

**Откривена неправилност 20:** Дом здравља је у поступку јавне набавке услуга сервиса возила оценио као прихватљиву понуду изабраног понуђача и као меродавну прихватио укупну понуђену цену, а не јединичну цену, иако је понуда садржала рачунску грешку у разлици између јединичне и укупне цене, а чија исправка није извршена у поступку разматрања понуде, што није у складу са чланом 93 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 10.:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да при прегледу, вредновању и упоређивању понуда врше рачунску контролу истих, а ако



садрже рачунску грешку, да сагласно члану 142 важећег Закона о јавним набавкама од понуђача затраже да прихвати исправку рачунске грешке.

### 2.3. Извештавање о јавним набавкама

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума<sup>109</sup>.

Обавештења о закљученом уговору објављују се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца сагласно члану 57 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци.<sup>110</sup>

Обавештења о закљученом уговору објављују се на Порталу јавних набавки сагласно члану 105 став 6 тачка важећег Закона о јавним набавкама, односно на Порталу и интернет страници наручиоца сагласно члану 57 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Увидом у документацију узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у претежном броју поступака обавештења о закључењу уговора објављивао са закашњењем у распону од 1 до 16 дан, а што смо приказали у наредном табеларном прегледу.

*Табела број 4: Преглед броја дана кашњења објављивања обавештења о закљученом уговору на Порталу јавних набавки*

Р. бр. ЈН	Назив јавне набавке	Датум закључења уговора о ЈН	Датум објављивања на Порталу ЈН	Датум објављивања на интернет страници наручиоца	Број дана кашњења
25/19	Лабораторијски реагенси и потрошни материјал	12.11.2019.	28.11.2019.	28.11.2019.	11
15/19	Санитетски, медицински, лабораторијски и стоматолошки материјал	<b>16.09.2019.</b> ("Neodent" и "Panonija pharm"; <b>18.09.2019.</b> ("Phoenix pharma" и "Medicom"); <b>19.09.2019</b> ("Neomedica", "Superlab" i Yunicom")	04.10.2019.	04.10.2019.	13 16 15
9/19	Сервис медицинске опреме	20.08.2019. ("Albatros"); 28.08.2019. ("Taurunum"); 28.08.2019. (" Yunicom ")	10.09.2019.	10.09.2019.	16 8 8
17/20	Течни нафтни гас са надземним резервоарима	28.09.2020.	08.10.2020.	08.10.2020.	5
13/20	Сервис медицинске опреме	01.07.2020. („Taurunum med active“)	07.07.2020.	07.07.2020.	1
15/20	Сервис медицинске опреме	23.07.2020.	29.07.2020.	29.07.2020.	1

<sup>109</sup> члан 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>110</sup> члан 109 став 1 важећег Закона о јавним набавкама

**Откривена неправилност 21:** Обавештења о закљученим Уговорима о јавним набавкама шест ревидираних поступака јавних набавки нису објављивана у року од пет дана од дана закључења Уговора, што није у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 11.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора објављује у року и на начин прописан одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Наручилац је дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.<sup>111</sup> Наручилац доставља Управи за јавне набавке тромесечне извештаје Управи за јавне набавке најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.<sup>112</sup>

**Налаз:** Дом здравља је прикуписао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао тромесечне извештаје Управи за јавне набавке у складу са чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Сагласно члану 181 став 3 важећег Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки из чланова 11-21. овог закона, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавне набавке из члана 27 став 1 овог закона. Наручиоци су дужни да ове податке збирно објављују на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на интернет страници.

Дом здравља је 11.01.2021. године објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години<sup>113</sup> изузетим од примене важећег Закона о јавним набавкама, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

**Налаз :** Дом здравља је сагласно члану 181 став 3 важећег Закона о јавним набавкама у прописаном року објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години изузетим од примене важећег Закона, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

#### **2.4. Праћење извршења уговора о јавним набавкама**

Сагласно раније важећем Закону о јавним набавкама, наручилац је могао да након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећа обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора могла повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, при чему укупна вредност повећања уговора није могла да буде већа од вредности из члана 39 став 1. овог закона, под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци<sup>114</sup>.

Важећим Законом о јавним набавкама у односу на ранији пропис прописани су већи прагови по том основу па се уговор о јавној набавци може изменити на начин да се повећа обим набавке под условом да вредност измене мора бити мања од 10% првобитне вредности уговора за набавку добара и услуга и од 15.000.000 динара,

---

<sup>111</sup> члан 132 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>112</sup> члан 132 став 2 и 4 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>113</sup> од 1. јула 2020. године, тј. од почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама

<sup>114</sup> члан 115 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

односно мања од 15% првобитне вредности уговора за набавку радова и од 50.000.000 динара<sup>115</sup>.

У поступку ревизије извршена је контрола извршења закључених уговора за набавку добара, услуга и радова у 2019. и 2020. години. Анализом рачуноводствене документације утврђено је да је Дом здравља приликом извршења дванаест уговора о јавној набавци у 2019. и 2020. години повећао обим предмета набавке преко 5% од првобитно уговорене вредности то у укупном износу од 591 хиљаде динара са ПДВ. Преглед увећање обима набавки код сваког појединачног закљученог уговора, који прелази 5% уговорене вредности дат је у табели број 5 - Преглед увећања обима набавке преко 5% вредности закључених уговора.

*Табела број 5: Преглед увећања обима набавке преко 5% вредности закључених уговора*

*у динарима*

Редни број	Број уговора и јавне набавке	Предмет набавке и добављач	Вредност закљученог уговора (са ПДВ-ом)	Законска могућност увећања уговорене вредности за 5%	Укупна вредност испоручених добара и услуга у 2019. и 2020. години	Вредност испоручених добара преко 5%	Увећање преко 5% уговорене вредности
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7(6-5)</i>	<i>8(7/4)</i>
1	01-1944/П ЈНОП 15/19	Санитетско медицински, лабораторијски и стоматолошки потрошни материјал "Медицински депо плус" доо	353.972	371.671	480.699	109.028	31%
2	01-1101 ЈНМВ 6/19	Материјал за одржавање хигијене "Хелена граф" доо	521.897	547.992	762.696	214.704	41%
3	01-728 ЈНМВ 2/19	Осугурање возила „Дунав осигурање“	356.242	374.054	461.414	87.360	25%
4	01-1977/П ЈНОП 15/19	Санитетско медицински, лабораторијски и стоматолошки потрошни материјал "Ecotrade" доо	89.994	94.494	104.572	10.078	11%
5	01-1978/П ЈНОП 15/19	Санитетско медицински, лабораторијски и стоматолошки потрошни материјал "Ecotrade" доо	13.500	14.175	19.038	4.863	36%

<sup>115</sup> члан 160 став 1 Закона о јавним набавкама

*Извештај о ревизији правилности пословања  
Дома здравља „Др Јаноси Хаџи“ Бачка Топола, Бачка Топола, у делу који се односи на јавне набавке у  
2019. и 2020. години и на расходе за запослене у 2020. години*

Редни број	Број уговора и јавне набавке	Предмет набавке и добављач	Вредност закљученог уговора (са ПДВ-ом)	Законска могућност увећања уговорене вредности за 5%	Укупна вредност испоручених добара и услуга у 2019. и 2020. години	Вредност испоручених добара преко 5%	Увећање преко 5% уговорене вредности
1	2	3	4	5	6	7(6-5)	8(7/4)
6	01-1979/П ЈНОП 15/19	Санитетско медицински, лабораторијски и стоматолошки потрошни материјал "Есоtrade" доо	14.040	14.742	16.380	1.638	12%
7	01-1946/3 ЈНОП 15/19	Санитетско медицински, лабораторијски и стоматолошки потрошни материјал "Медицински депо плус" доо	14.670	15.404	30.425	15.022	102%
8	01-877, 01-877/2 ЈНМВ 4/19	Одржавање информационог система "Хелиант" доо	702.000	737.100	777.097	39.997	6%
9	01-1216 ЈНМВ 13/19	Радови на текућем одржавању "Гипс и гипс"	300.298	315.313	338.340	23.027	8%
10	01-901 ЈНМВ 5/20	Осугурање возила Дунав осигурање	345.779	363.068	404.441	41.373	12%
11	01-2120/ПЗ ЈНОП 14/20	Санитетско медицински, лабораторијски и стоматолошки потрошни материјал "Медилабор" доо	4.608	4.838	9.216	4.378	95%
12	01-2780 ЈНПП 25/19	Лабораторијски реагенаси и потрошни материјал „Yunusom“ доо	4.308.087	4.523.491	4.562.536	39.045	1%
<b>Укупно</b>						<b>590.513</b>	

**Откривена неправилност 22:** Дом здравља је код најмање дванаест уговора о јавној набавци у 2019. и 2020. години приликом реализације истих, повећао обим предмета набавке преко 5% од првобитно уговорене вредности и то у укупном износу од 591 хиљаде динара са ПДВ, што није у складу са чланом 115 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 12.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности у делу праћења извршења уговора којима ће се обезбедити да се

повећање обима предмета набавке врши на начин и у обиму сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама<sup>116</sup>.

## 2.5. Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке

Одредбама члановима 7, 7а, и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и члановима 11-15 и 27 важећег Закона о јавним набавкама, прописани су основи за изузеће од примене Закона у случају набавке добара, услуга и радова.

Увидом у помоћну књигу добављача и податке о закљученим уговорима у 2019. и 2020. години и њиховом извршењу по годинама<sup>117</sup>, утврђено је да је Дом здравља набављао услуге поправки и одржавања медицинске опреме и добра (лабораторијске реагенасе и потрошни материјал) у вредности од најмање 4.287.015 динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене раније важећег Закона о јавним набавкама.

*Табела број 6: Преглед извршених набавки без спроведеног поступка јавне набавке*

Редни број	Година	Предмет набавке	Добављач	Вредност испоручених услуга на годишњем нивоу
1	2	3	4	5
1.	2019		Taurunum Med Active сзр Београд	1.470.881
2.	2019	Текуће поправки и одржавање медицинске опреме	Албатрос доо Нови Сад	818.904
3.	2020		Taurunum Med Active сзр Београд	1.377.105
4.	2019	Лабораторијски реагенаси и потрошни материја	Yunusom доо	620.125
<b>Укупно</b>				<b>4.287.015</b>

**Откривена неправилност 23:** Дом здравља је извршио набавку дела услуга текућих поправки и одржавања медицинске опреме и добара (лабораторијских реагенаса и потрошног материјала) у 2019. години у вредности од најмање 2.909.910 динара и у 2020. години у вредности од најмање 1.377.105 динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће прописани члановима 7, 7а и 39. став 2. раније важећег Закона о јавним набавкама и члановима 11-15 и 27 важећег Закона о јавним набавкама, што је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему<sup>118</sup>.

**Препорука број 13.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да набавке добара, услуга и радова врше сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, поштујући одредбе које прописују основе за изузеће од примене наведеног прописа.

<sup>116</sup> Члан 160 важећег Закона о јавним набавкама

<sup>117</sup> Извештаји у виду табеларних прегледа који садрже ове податке су сачињени од стране субјекта ревизије.

<sup>118</sup> "Сл. 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

### **Прилог 3 – Расходи за запослене**

#### **3.1. Акт о процени ризика за радна места у радној околини**

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање, као и да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада. Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.

Дом здравља је у 2007. години донео Одлуку о покретању поступка процене ризика<sup>119</sup>. Сагласно члану 13 став 1, 2 и 3 Закона о безбедности и здравља на раду, Дом здравља је донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини<sup>120</sup>. У периоду од 2013 до октобра 2020 године Дом здравља је уводио скраћено радно време на основу овог Акта о процени ризика.

Дом здравља у јануару 2020. године доноси нову Одлуку о покретању поступка изразе акта о процени ризика на радном месту и у радној околини<sup>121</sup>. За спровођење поступка процене ризика одређено је одговорно лице са лиценцом у области безбедности и здравља на раду „Завод за здравствену заштиту радника“ из Новог Сада.

Новим Актом о процени ризика<sup>122</sup> идентификоване су опасности и штетности на радном месту у радној околини, извршена процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запослених у односу на њих, утврђена радна места са повећаним ризиком и здравствени услови за обављање послова на тим радним местима и дати предлози мера заштите.

**Налаз:** Дом здравља је донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и утврдио начин и мере за њихово отклањање у складу са одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду.

#### **3.2 Утврђивање права на скраћено радно време**

Одредбама члана 52 Закона о раду и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова дневно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом. Запослени који ради скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом.

---

<sup>119</sup> Број:01-854/07 од 17.7.2007. године

<sup>120</sup> Број 01-613-1 од 31.5.2008. године

<sup>121</sup> Број 01-164 од 23.1.2020. године

<sup>122</sup> Број 01-2592 од 13.10.2020. године

Одредбом члана 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе радно време се скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада. Послодавац актом о процени ризика утврђује радна места са повећаним ризиком.

Сагласно одредбама члана 68 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе актом о процени ризика за послове са повећаним ризиком, може се као превентивна мера за безбедан и здрав рад утврдити скраћено радно време, додатне и једнократне паузе, као и друге мере, док су одредбама члана 38 став 3 дате смернице на основу којих се утврђује дужина радног времена за групе послова, уколико се те групе послова обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком.

С обзиром да је Дом здравља до октобра 2020. године примењивао стари Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, а од новембра 2020. године примењивао нови Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини, у поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља старим Актом о процени ризика на раду од јануара до октобра 2020. године утврдио право на скраћено радно време за укупно 89 извршилаца која обављају послове на 39 радних места, од којих:

- њих 63 обавља послове на 23 радна места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком;
- њих 26 обавља послове на 16 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

*Табела број 7: Преглед броја извршилаца по организационим јединицама којима је утврђено право на скраћено радно време иако не обављају послове са повећаним ризиком по старом Акту о процени ризика на радном месту и у радној околини*

Редни број	Организациона јединица	Радно место	Број извршилаца
1	2	3	4
1	Одељење лабораторијске дијагностике	Лабораторијски техничар – главни одељења	1
2	Одељење за кућно лечење и негу	Медицинска сестра техничар у кућном лечењу и нези – главна сестра одељења	1
3	Хемодијализа	Медицинска сестра техничар у хемодијализи – главна одељења	1
4	Одељење за хитну медицинску помоћ	Медицинска сестра техничар у хитној медицинској помоћи – главна одељења	1
5	Одељење поливалентне патронаже	Медицинска сестра техничар у поливалентној патронажи	3
6	Одељење за здравствену заштиту жена	Доктор медицине специјалиста гинекологије и акушерства изабрани лекар начелник и шеф одељења	1

Редни број	Организациона јединица	Радно место	Број извршилаца
1	2	3	4
7	Одељење за хитну медицинску помоћ	Доктор медицине специјалиста ургентне медицине у хитној медицинској помоћи – начелник	1
8	Одељење радиолошке дијагностике	Доктор медицине специјалиста у радиолошкој дијагностици – начелник	1
9	Одељење за здравствену заштиту жена	Доктор медицине специјалиста гинекологије и акушерства изабрани лекар	1
10	Одељење породилишта	Доктор медицине специјалиста гинекологије и акушерства – шеф одељења	1
11	Одељење за хитну медицинску помоћ	Доктор медицине специјалиста ургентне медицине у хитној медицинској помоћи	2
12	Одељење породилишта	Гинеколошко акушерска сестра/бабица у ванболничком породилишту	1
13	Одељење породилишта	Гинеколошко акушерска сестра/бабица у ванболничком лечењу	6
14	Одељење за здравствену заштиту жена	Медицинска сестра техничар у амбуланти	2
15	Одељење радиолошке дијагностике	Санитарно – еколошки техничар	2
16	Одељење поливалентне патронаже	Виша медицинска сестра техничар у поливалентној патронажи – главна сестра	1
<b>УКУПНО:</b>			<b>26</b>

**Откривена неправилност 24:** Дом здравља је од јануара до октобра 2020. године увео скраћено радно време за 26 запослених на 16 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена да су радна места са повећаним ризиком, по ком основу је преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од 3.307 хиљада динара, за 3.744 часова рада који нису ефективно извршени што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и чланом 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је у октобру 2020. године донео нови Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини и идентификовао све опасности и штетности на радном месту у радној околини, извршена процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запослених у односу на њих, утврђена радна места са повећаним ризиком и здравствени услови за обављање послова на тим радним местима и дати предлози мера заштите. На основу новог Акта Дом здравља је увео скраћено радно време у складу са прописима који регулишу ову област па ће самим тим изостати препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

### 3.3. Правна регулатива увећања плате из сопствених прихода

Обрачун и исплата увећања плате из сопствених прихода у здравственим установама уређени су Законом о буџетском систему, Законом о здравственој заштити,



Законом о платама у државним органима и јавним службама, Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и колективним уговором код послодавца односно другим општим актом послодавца.

Сагласно члану 144 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити<sup>123</sup>, здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом. Ставом 10 истог члана прописано је да здравствена установа у јавној својини која, поред средстава за рад из јавних прихода, остварује и сопствене приходе, може увећати основну плату запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама.

У складу са одредбом члана 12 став 1 Законом о платама у државним органима и јавним службама, јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе из члана 8 овог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Ставом 2 истог члана закона утврђено је да изузетно, за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање који остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу.

Одредбама члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, који је био у примени у 2020. години, уређено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода. У ставу 2 истог члана уређено је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права из става 1 овог члана и о томе обавести репрезентативни синдикат, док је ставом 3 уређено да се елементи за обрачун и исплату плата у складу са ставом 1 тог члана, утврђују општим актом послодавца.

Дом здравља је у потпуности уредио елементе за увећање плате запосленима из прихода који нису јавни приходи, тако што је Управни одбор Дома здравља на седници одржаној дана 09. 09. 2019. године донео Правилник о начину стицања и расподеле сопствених прихода Дома здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола.<sup>124</sup>

Правилником о критеријумима и поступку увећања плате запосленима у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола<sup>125</sup> донетог на седници Управног одбора дана 26.1.2018. године Дом здравља детаљно регулише критеријуме и поступак остваривања увећања плате – стимулација до висине оствареног прихода а највише до 30% по запосленом.

Дом здравља је сваки месец утврђивао приходе и расходе за остваривање права за увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Дом здравља у 2020. години није обавештавао репрезентативни синдикат о месечним

---

<sup>123</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/2019

<sup>124</sup> Број:01-1831/16-25-2 од 09.09.2019. године

<sup>125</sup> Број:01 – 135 од 26. 01. 2018. године

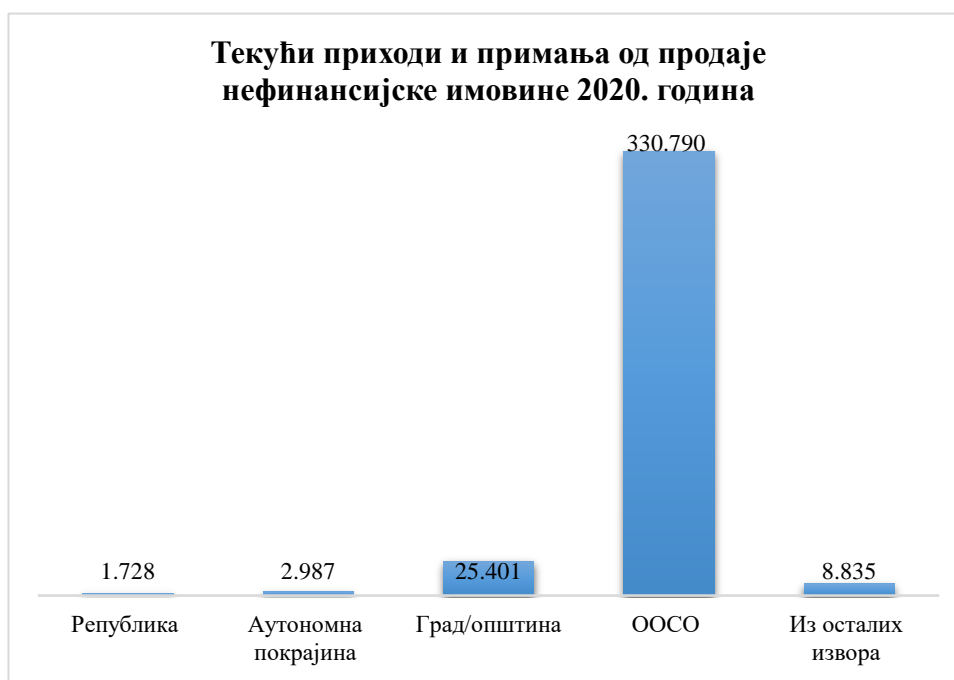
приходима и расходима. У 2021. години Дом здравља на месечном нивоу обавештава репрезентативни синдикат електронским путем о месечним приходима и расходима. Такође, у сваком појединачном решењу о увећању плате запослених се наводи да се решење мора доставити запосленом, обрачунској служби, архиви и синдикалној организацији.

С обзиром на напред наведено, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

### **3.4. Увећање плате из сопствених прихода у 2020. години**

Увидом у Завршни рачун Дома здравља за 2020. годину објављеном на сајту субјекта ревизије, утврђено је да је у 2020. години Дом здравља остварио укупне приходе и примања од продаје нефинансијске имовине у износу од 369.761 хиљада динара, од чега је из средстава организација за обавезно социјално осигурање остварено 330.790 хиљада динара, из средстава Републике 1.728 хиљада динара, из средстава аутономне покрајине 2.987 хиљада динара, из средстава општине/града 25.401 хиљаду динара, и из осталих извора 8.835 хиљада динара.

*Графикон број 1: Текући приходи и примања од продаје нефинансијске имовине у 2020. години*



У поступку ревизије, извршен је увид у исплату увећања плата из сопствених прихода у 2020. године. У достављеној документацији уочене су 2 врсте исплате увећања плата запослених:

1. Стимулације исплаћене по Правилнику о критеријима и поступку за увећање плате запосленима у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола исплаћене у износу од 207 хиљада динара;

2. Стимулације директора по Одлуци Управног одбора исплаћене у износу од 381 хиљаду динара.

У поступку ревизије, извршен је увид у начин како је вршена исплата увећања плате из сопствених прихода у 2020. години. На основу презентоване документације и прикупљених информација од одговорних лица Дома здравља, утврђено је да су Правилником о критеријумима и поступку за увећање плате запосленима у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ утврђени елементи за увећање плате запосленима из прихода који нису јавни приходи у складу са законом.

Чланом 53 став 1 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, док је одредбом члана 193 став 1 истог Закона прописано да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку.

Чланом 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему прописано је да се расходи и издаци из буџета морају заснивати на рачуноводственој документацији и да износи преузетих обавеза морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

Чланом 16 став 1 Уредбе о буџетском рачуноводству прописано је да је рачуноводствена исправа јавна исправа која представља писани документ или електронски запис о насталој пословној промени, која обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама тако да се из рачуноводствене исправе недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене. Књижења у пословним књигама врше се на основу валидних рачуноводствених докумената о насталој пословној промени и другом догађају.

Чланом 4 Правилника о критеријима и поступку за увећање плате запосленима у Дому здравља „Др Јанош Хаџи“ Бачка Топола је прописано да право на стимулацију се може остварити на свим пословима које обављају запослени у Дому здравља. Чланом 5 став 2 истог Правилника је прописано да се о исплати стимулације за одређени месец одлучује решењем.

Увидом у Анекс 3 (уговора о раду број 754 од 18.4.2013.) број 01-1792 од 4.8.2017. године, константовали смо да се на основу Одлуке<sup>126</sup> Управног одбора увећала плата вршиоца дужности директора за 30% по основу прихода који нису јавни приходи у складу са прописима.

По писаном Изјашњењу<sup>127</sup> одговорних лица Дома здравља за исплату стимулације директора нису издавана посебна решења за сваки месец нити су доношене појединачне одлуке Управног одбора на месечном нивоу.

---

<sup>126</sup> Број 01-1831/16-18 од 8.11.2017. године

<sup>127</sup> Број:01-2818 од 4.10.2021. године

**Откривена неправилност 25:** Дом здравља је у 2020. години преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода у износу од 370 хиљада динара, а да претходно правни основ и изворна рачуноводствена документације у виду решења, није сачињавана у писаној форми пре плаћања обавезе, што је супротно члану 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему, а у вези са чланом 193. Закона о раду<sup>128</sup>

**Препорука број 14.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да о остваривању права, обавеза и одговорности из радног односа, запосленима у писаном облику сачињавају и достављају решења са образложењем и поуком о правном леку што представља правни основ и изворну рачуноводствену документацију за извршење расхода по том основу.

---

<sup>128</sup> "Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.