



**Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова у делу који се односи на јавне набавке за 2019. и 2020. годину и расходе за запослене у 2020. години**



Број 400-964/2021-05/11  
Београд, 16. децембар 2021. година

## **Мисија**

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

---

<sup>1</sup> Насловна слика преузета са странице: <http://www.dzspazova.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 скраћено радно време супротно акту о процени ризика на радним местима и у радној околини и без стручне анализе медицине рада.

Ревизијом ће се обезбедити довољно валидних података за оцену примене прописа из области јавних набавки и утврђивања дужине трајања радног времена и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа у овим областима.

## Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дато је 24 препоруке које су усмерене на:

- 1) спровођење поступака јавних набавки и доделу уговора у складу са прописима;
- 2) спровођење организационих мера и активности за праћење извршења уговора о јавној набавци;
- 3) примену усвојених процедура за исказивање, проверу и утврђивање стварних потреба за добрима, услугама и радовима ради правилног утврђивања процењене вредности јавне набавке и обезбеђивања конкуренције;
- 4) ажурирање акта о процени ризика и увођење скраћеног радног времена у складу са прописима.

## Резиме

Дом здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова (у даљем тексту: Дом здравља) је:

**Преузео обавезе у износу од 13,12 милиона динара спровођењем набавки супротно одредбама Закона о јавним набавкама.**

- Набавио добра и услуге без примене Закона о јавним набавкама у износу од 4,12 милиона динара;
- Набавио добра и услуге у износу од 6,39 милиона динара супротно одредбама Закона о јавним набавкама;
- Није сачинио план потреба за набавке које самостално спроводи на основу реалних потреба за добрима, радовима и услугама;
- Набавио добра у поступку набавке на који се закон не примењује у износу од 2,61 милиона динара, без обезбеђивања конкуренције и доказа о испитивању тржишта.

**Уводио скраћено радно време запосленима у складу са прописима, осим за пет извршилаца као последицу пропуста у изради акта о процени ризика.**

- Дом здравља је увео скраћено радно време за четири радна места на којима је било распоређено пет извршилаца, која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, што је последица техничке грешке, јер закључак акта о процени ризика није обухватио сва радна места са повећаним ризиком.

## САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ .....	7
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ.....	7
1.1 Дом здравља је интерним актима уредио поступак јавних набавки и донео и објавио планове јавних набавки. ....	7
1.2 Дом здравља није сачинио план потреба за набавке које самостално спроводи на основу реалних потреба за добрима, радовима и услугама. ....	8
1.3 Дом здравља је поштовао прописане процедуре приликом покретања поступка и образовања комисија за спровођење поступака јавних набавки. ....	9
1.4 Дом здравља спровођење поступака јавних набавки није у потпуности спровео у складу са Законом о јавним набавкама. ....	9
1.5 Дом здравља је у два поступка јавне набавке доделио уговоре у вредности од 1,2 милиона динара супротно Закону о јавним набавкама. ....	13
1.6 Дом здравља је повећао обим предмета набавке без поштовања прописаног поступка најмање у износу од 649 хиљада динара.....	14
1.7 Дом здравља је набавио добра и услуге у укупном износу од 4,55 милиона динара супротно Закону о јавним набавкама. ....	15
1.8 Дом здравља је водио евиденције и извештавао о јавним набавкама у складу са законом. 17	
1.9 Дом здравља је по истеку прописаног рока објављивао обавештења о закљученим уговорима и обустави поступка.....	17
1.10 Дом здравља је набавио добра у поступку набавке на које се.....	18
1.11 Дом здравља је набавио услуге укупне вредности од 4,12 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке. ....	19
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ .....	20
2.1 Дом здравља је донео акт о процени ризика који не садржи закључак о радним местима са повећаним ризиком и који није ажурирао у складу са прописима о безбедности и здрављу на раду. 20	
2.2 Дом здравља је увео скраћено радно време у складу са прописима који уређују ову област.....	20
Скретање пажње.....	21
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА.....	22
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	28

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ .....	30
1. Предмет ревизије.....	30
2. Ревидирани период пословања .....	30
3. Информације о субјекту ревизије .....	30
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	33
5. Критеријуми.....	33
6. Методологија рада .....	34
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	34
V ПРИЛОЗИ .....	35
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија.....	36
1.1 Финансијско управљање и контрола.....	36
1.2 Интерна ревизија .....	41
Прилог 2 – Јавне набавке.....	42
2.1 Интерна регулатива и планирање јавних набавки .....	42
2.1.1 Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.....	42
2.1.2 Планирање централизованих јавних набавки .....	45
2.1.3 Процењена вредност јавних набавки и утврђивање потреба за добрима, услугама и радовима.....	46
2.2 Спровођење поступака јавних набавки.....	49
2.2.1 Конкурсна документација .....	50
2.2.2 Модел уговора .....	55
2.2.3 Додатни услови који нису у логичкој вези са предметом набавке.....	55
2.2.4 Централизоване јавне набавке .....	57
2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама.....	59
2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама .....	64
2.4 Извештавање.....	77
2.5 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује .....	77
2.6 Набавке без спроведеног поступка јавне набавке.....	80
Прилог 3 – Расходи за запослене .....	81
3.1 Правни основ за увођење скраћеног радног времена .....	82

3.2 Увођење скраћеног радног времена запосленима на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као места са повећаним ризиком .....	85
Прилог 4 – Друга питања у поступку ревизије .....	87

## I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

### 1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

#### Интерна регулатива и планирање јавних набавки

**1.1 Дом здравља је интерним актима уредио поступак јавних набавки и донео и објавио планове јавних набавки.**

**1.1.1 Дом здравља је донео Правилник о набавкама број 2/12 од 13. марта 2014. године који није објавио на својој интернет страници.**

Одредбом члана 22. Закона о јавним набавкама<sup>2</sup> који је био на снази до 30. јуна 2020. године (у даљем тексту раније важећи Закон о јавним набавкама) било је прописано да је наручилац добара и услуга, дужан да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке. Наручиоци су били дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници.

Дом здравља је 2014. године донео Правилник о набавкама број 2/12 од 13. марта 2014. године који је био у примени до 19. фебруара 2021. године и који није објављен на интернет страници.

Дом здравља је донео Правилник о начину обављања послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, друштвених и других посебних услуга, који је на снази од 19. фебруара 2021. године, у складу са чланом 49. став 2. Закона о јавним набавкама<sup>3</sup> (у даљем тексту важећи Закон о јавним набавкама).

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки“).

**1.1.2 Планови јавних набавки Дома здравља за 2019. и 2020. годину и њихове измене и допуне су благовремено објављене на Порталу јавних набавки и садрже све прописане елементе у складу са одредбом члана 51. раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Планови јавних набавки за 2019. и 2020. годину садрже све прописане елементе и објављени су на Порталу јавних набавки у року од 10 дана од дана доношења, а у складу са одредбом члана 51. раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15 који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 91/19 који се примењује од 1. јула 2020. године.



**1.1.3 Дом здравља је ускладио План јавних набавки за 2020. годину који је донет у складу са одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама са одредбама важећег Закона о јавним набавкама сагласно одредби члана 239. став 2. овог закона.**

Дом здравља је у складу са одредбом члана 239. став 2. важећег Закона о јавним набавкама ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбама овог закона.

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки“).

**1.1.4 Дом здравља је донео План потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину.**

Током 2018. и 2019. године Дом здравља је спровео прописану процедуру за доношење Плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину.

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки“).

**1.2 Дом здравља није сачинио план потреба за набавке које самостално спроводи на основу реалних потреба за добрима, радовима и услугама.**

**1.2.1 Дом здравља није сачинио у писаној форми План потреба добара, услуга и радова за набавке које самостално спроводи, а који треба да садржи потребе исказане у одговарајућим количинским јединицама, карактеристике добара, услуга и радова, квалитет и динамику, као и образложење разлога и сврсисходности набавке, што није у складу са одредбама члана 15. раније важећег Правилника о набавкама.**

У поступку ревизије је утврђено велико одступање између уговорених и реализованих количина нафтних деривата, а узрок томе је да Дом здравља није утврдио стварне потребе ових добара при одређивању процењене вредности набавке.

Предлагачи набавки дијализног и лабораторијског материјала, медицинских помагала, горива и услуга одржавања возног парка са набавком резервних делова нису приликом израде финансијског плана за 2019. годину доставили у писменом облику потребе за наведеним добрима за 2019. годину, већ се предлог потреба за добрима усмено саопштавао и само усклађивао са расположивим финансијским средствима, а није одражавао реалне потребе, што није у складу са чланом 15. раније важећег Правилника о набавкама Дома здравља.

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

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



## Спровођење поступака јавних набавки

**1.3 Дом здравља је поштовао прописане процедуре приликом покретања поступка и образовања комисија за спровођење поступака јавних набавки.**

**1.3.1 Дом здравља је у свих девет ревидираних поступака благовремено објављивао конкурсну документацију која садржи све неопходне елементе у складу са прописима о јавним набавкама.**

У свих девет ревидираних поступака јавних набавки укупне процењене вредности 65,16 милиона динара<sup>4</sup>:

- Донете су одлуке о покретању које садрже све елементе прописане чланом 53. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама;
- Чланови комисије потписали су изјаве о непостојању сукоба интереса у поступцима које спроводе, што је у складу са чланом 54. став 10. раније важећег Закона о јавним набавкама;
- Објављени су јавни позиви и конкурсна документација на Порталу јавних набавки, у складу са одредбама члана 57. и 61. раније важећег Закона о јавним набавкама.
- Дом здравља је конкурсном документацијом предвидео да су понуђачи дужни да имају важећу дозволу надлежног органа за обављање делатности, што је у складу са одредбама члана 75. став 1. тачка 5), а у вези са чланом 77. став 1. тачка 5) раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

**1.4 Дом здравља спровођење поступака јавних набавки није у потпуности спровео у складу са Законом о јавним набавкама.**

**1.4.1 Дом здравља је у три поступка јавне набавке одредио рок за подношење понуда који је краћи од прописаног рока од 30 дана због чега није био примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде што није у складу са чл. 94. и 95. раније важећег Закона о јавним набавкама.**

У три поступка јавне набавке лабораторијских реагенаса (9-8/18) и материјала за дијализу (9-10/18 и 9-9/18) за 2019. годину укупне процењене вредности 26,98 милиона динара (41% ревидираних поступака) је одредио рок за подношење понуда краћи од 30 дана, што није у складу са одредбом члана 95. став 1. тачка 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 налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (Поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки“).

<sup>4</sup> Сходно одредбама прописа о јавним набавкама процењена вредност се утврђује без ПДВ-а.

**1.4.2 Дом здравља није објавио огласе о јавној набавци чија је процењена вредност била већа од пет милиона динара на Порталу службених гласила РС и базе прописа у три поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 57. став 2. раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Дом здравља у три поступка набавке укупне процењене вредности пет милиона динара (9% набавки у којима постоји таква обавеза) није објавио јавни позив на Порталу службених гласила РС и базе прописа, што није у складу са чланом 57. став 2. Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (Поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки“).

**1.4.3 Дом здравља је у осам поступака јавне набавке објавио позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки који не садржи све елементе прописане Прилогом 3Б раније важећег Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 60. став 3., овог закона.**

У осам поступака јавне набавке укупне процењене вредности 64,67 милиона динара, што чини 99% ревидираних поступака, позив за подношење понуда не садржи све елементе у складу са Прилогом 3Б раније важећег Закона о јавним набавкама, као нпр: врста наручиоца, ознака из општег речника набавке, број партије, елементе за доделу уговора и лице за контакт, што није у складу са одредбом члана 60. став 3. Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (Поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки“).

**1.4.4 Дом здравља након измена и допуна конкурсне документације није усагласио њене различите делове у поступку јавне набавке медицинских помагала процењене вредности 16,02 милиона динара, што није у складу са чланом 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду.

Дом здравља је у поступку јавне набавке помагала (9-5/19) извршио две измене изворне конкурсне документације (3. и 5. априла 2019. године) које је објавио на Порталу јавних набавки истог дана.

Другом изменом конкурсне документације од 5. априла 2019. године Дом здравља је изменио тражене доказе у погледу стандарда за доказивање испуњености услова о карактеристикама и својствима добара за партију 25 – пелене, а истовремено није изменио та својства и карактеристике (техничке спецификације).

Дом здравља није на одговарајући начин објединио извршене измене конкурсне документације од 3. и 5. априла 2019. године, тако да она није била припремљена на начин да понуђачи могу да доставе прихватљиву понуду, што није у складу са чланом 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

У поступку јавне набавке медицинских помагала за 2019. годину (9-5/19 и и 9-9/19) постоји неусаглашеност различитих делова конкурсне документације у погледу броја доставних возила која се захтевају као додатни услов, што није у складу са чланом 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

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

***1.4.5 Дом здравља није моделом уговора у поступцима јавних набавки за уговоре који се закључују на период од 12 месеци, а чија реализација обухвата две буџетске године, предвидео одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.***

Одредбом члана 7. став 2. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година<sup>5</sup> је прописано да модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Уговори које је Дом здравља закључио у поступцима јавних набавки не садрже ову одредбу.

---

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр. 21/14 и 18/19.

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

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

**1.4.6 Дом здравља је у конкурсној документацији за два поступка јавне набавке предвидео додатне услове у погледу техничког капацитета којима се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача, односно предвиђени услови нису у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 76. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Конкурсном документацијом у поступку јавне набавке горива за 2019. и 2020. годину Дом здравља је захтевао од понуђача да располаже са минимум 20 бензинских станица на територији Републике Србије и то са минимум два малопродајна објекта на територији општине Стара Пазова, док је у поступку јавне набавке санације кровног покривача предвидео да је понуђач дужан да изврши увид у постојеће стање објекта о чему ће он издати потврду коју је понуђач дужан да приложи уз понуду.

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

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

**1.4.7 Дом здравља није обликовао јавну набавку горива по партијама на основу објективних критеријума према врсти, количини, својствима добара које набавља, што није у складу са одредбом члана 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Дом здравља није формирао јавну набавку горива за 2019. и 2020. годину по партијама већ је у конкурсној документацији структуром понуде одредио количине по врстама нафтних деривата, а одредбом члана 4. став 3. модела уговора да цена обухвата попуст по врстама нафтних деривата, док укупна уговорена вредност обухвата целокупну количину свих нафтних деривата са урачунатим попустом.

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

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

1.5 Дом здравља је у два поступка јавне набавке доделио уговоре у вредности од 1,2 милиона динара супротно Закону о јавним набавкама.

*1.5.1 Дом здравља у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка за партију 1 приликом оцене понуда није разматрао укупну процењену вредност партије, већ једне од подпартија, које је обликовао кроз образац понуде и на тај начин одбио као неприхватљиву понуду једног од понуђача, иако су понуде свих понуђача биле веће од процењене вредности наведене партије, што није у складу са одредбом члана 107. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама. Укупна процењена вредност партије је износила 800 хиљада динара, а укупно преузете обавезе су износиле 1,62 милиона динара.*

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка 10-8/2019 у 2019. години за партију 1 формирао подгрупе за редован и ванредан сервис са сваким типом и годиштем возила посебно који се налазе у саставу возног парка Дома здравља и за ове подгрупе одредио процењену вредност, као и укупну процењену вредност за целу партију.

Дом здравља у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка за партију 1 – редовно и ванредно одржавање комби возила приликом оцене понуда није разматрао укупну процењену вредност партије, већ једне од подпартија које је обликовао кроз образац понуде (партију је поделио на две подпартије), и на тај начин одбио као неприхватљиву понуду једног од понуђача, иако су понуде свих понуђача биле веће од процењене вредности наведене партије, што није у складу са одредбом члана 107. став 1. у вези члана 3. став 1. тачка 33) раније важећег Закона о јавним набавкама.

Укупно преузете обавезе за партију 1 су износиле 1,6 милиона динара, а уговор је закључен на процењену вредност партије од 800 хиљада динара. Понуда понуђача коме је уговор додељен је износила 1,40 милиона динара, односно за 610 хиљада динара је већа од процењене вредности ове партије.

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

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

**1.5.2 Дом здравља је доделио уговор о јавној набавци санације кровног покривача уговорене вредности 404 хиљаде динара понуђачу који је учествовао у припреми дела конкурсне документације и то техничке спецификације за извођење радова, иако је био дужан да његову понуду одбије и да без одлагања обавести надлежне државне органе, што није у складу са одредбом члана 23. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Одредбом члана 23. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама је било прописано да лице које је учествовало у планирању јавне набавке, припреми конкурсне документације или појединих њених делова, и са њим повезано лице не може наступати као понуђач или као подизвођач понуђача, нити може сарађивати са понуђачима или подизвођачима приликом припремања понуде. У том случају наручилац је дужан да одбије понуду и да без одлагања обавести надлежне државне органе.

Дом здравља за извођење радова на санацији кровног покривача објекта Дома здравља у Новој Пазови није обезбедио пројектно-техничку документацију у складу са Законом о планирању и изградњи нити је прибавио грађевинску дозволу од стране надлежног органа локалне самоуправе за извођење тих радова. Врста, техничке карактеристике (спецификација), количина и опис добара и услуга у конкурсној документацији на страни 2 су дати на основу понуде понуђача „Градња-монт“ доо, коме је касније и додељен уговор о јавној набавци.

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

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

---

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

---

**1.6 Дом здравља је повећао обим предмета набавке без поштовања прописаног поступка најмање у износу од 649 хиљада динара.**

**1.6.1 Дом здравља је за пет уговора повећао обим набавке добара најмање у износу од 649 хиљада динара, односно до 5% првобитне вредности уговора закљученог у поступку јавне набавке, а да није донео и објавио одлуку о измени уговора и доставио извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са одредбама члана 115. став 5. раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Одредбом члана 115. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама је, између осталог, било прописано да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци



без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, при чему укупна вредност повећања уговора не може да буде већа од вредности из члана 39. став 1. овог закона.

У случају из ст. 1. и 2. члана 115. раније важећег Закона о јавним набавкама наручилац је био дужан да донесе одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3Л и да у року од три дана од дана доношења исту објави на Порталу јавних набавки и извештај достави Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

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

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

**1.7 Дом здравља је набавио добра и услуге у укупном износу од 4,55 милиона динара супротно Закону о јавним набавкама.**

***1.7.1 Дом здравља је по истеку уговора за набавку услуга одржавања софтвера „Е-картон“ користио ове услуге током 2019. и 2020. године и по том основу преузео обавезе најмање у износу од 594 хиљаде динара, а да није спровео поступак јавне набавке, што није у складу са чланом 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама.***

Дом здравља је у 2019. и 2020. години набављао софтверске услуге након истека рока важења уговора о јавној набавци.

У вези са утврђеним дали смо препоруке за отклањање неправилности (**Препорука број 19**).

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

***1.7.2 Дом здравља је за четири уговора повећао обим предмета набавке најмање у износу од 3,37 милиона динара, односно преко 5% вредности првобитно закључених уговора, а да није спровео поступке јавне набавке, што није у складу са чл. 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама.***

Одредбом члана 115. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама је, између осталог, било прописано да се без спровођења поступка јавне набавке може повећати обим предмета набавке максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора. Могућност повећања обима набавке без спровођења поступка јавне набавке преко 5% вредности уговора није била прописана.

Дом здравља је по уговорима за набавку реагенаса (9-



8/18), набавке медицинских помагала (9-5/19) и у поступку јавне набавке горива (93/20) повећао обим набавке преко 5% вредности првобитно закљученог уговора, а да није спровео поступак јавне набавке, што није у складу са чланом 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

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

***1.7.3 Дом здравља је преузео обавезе најмање у износу од 154 хиљаде динара за набавку услуга лимарско-фарбарских радова за 2019. годину без доказа о броју радних сати утрошених за пружање ових услуга, што није у складу са одредбама закључених уговора за набавку ове врсте услуга и одредбама члана 58. ст. 1. и 2. Закона о буџетском систему.***

Утврђено је да је при фактурисању услуге лимарско фарбарских радова, добављач поред броја и цене норма сати урачунао и коефицијент сложености који није предвиђен понудом као саставним делом закљученог уговора, а који је утицао на коначну цену пружене услуге, као и без доказа о броју утрошених сати а што Дом здравља није рекламирао због недостатка контроле.

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

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

***1.7.4 Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе најмање у износу од 435 хиљада динара за набавку потрошног материјала и резервних делова у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка, а који није имао за предмет набавку потрошног материјала и резервних делова и који ни на који начин нису вредновани приликом оцене и рангирања понуда у складу са критеријумом „економски најповољнија понуда“, односно без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са одредбом чл. 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 57. Закона о буџетском систему.***

Раније важећим Законом о јавним набавкама предвиђено је да је наручилац дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду.

Дом здравља је у поступку јавне набавке услуга

одржавања возила омогућио да се поред услуга одржавања и специфицираних резервних делова у конкурсној документацији набављају и резервни делови или радови који нису били наведени у конкурсној документацији и који нису вредновани приликом оцене и рангирања понуда у складу са критеријумом „економски најповољнија понуда“.

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

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

## Оглашавање и извештавање

**1.8 Дом здравља је водио евиденције и извештавао о јавним набавкама у складу са законом.**

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

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља достављао тромесечне извештаје о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама, у складу са чланом 132. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „*Извештавање*“).

***1.8.2 Дом здравља је објавио на Порталу јавних набавки податке о вредности и врсти јавних набавки изузетих од примене Закона о јавним набавкама у складу са чланом 181. став 4. важећег Закона о јавним набавкама.***

Дом здравља је евидентирао и објавио на Порталу јавних набавки податке о вредности и врсти јавних набавки изузетих од примене Закона о јавним набавкама у складу са чланом 181. ст. 3 и 4. важећег Закона о јавним набавкама за период од 1. јула 2020. године до 31. децембра 2020. године.

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „*Извештавање*“).

**1.9 Дом здравља је по истеку прописаног рока објављивао обавештења о закљученим уговорима и обустави поступка.**

***1.9.1 Дом здравља је након истека прописаног рока од пет дана објавио на Порталу јавних набавки обавештење о закљученом уговору за 11 уговора укупне уговорене вредности 27,61 милиона динара без ПДВ-а, што није у складу са одредбом члана 116. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.***

Одредбом члана 116. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од дана закључења уговора, односно оквирног споразума.

Дом здравља је по истеку прописаног рока од пет дана објавио на Порталу јавних набавки обавештење о закљученом уговору за 11 уговора укупне уговорене вредности 27,61 милиона динара без ПДВ-а.

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

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

**1.9.2 Дом здравља је за две партије у поступку јавне набавке медицинских помагала (9-5/19) процењене вредности 200 хиљада динара донео одлуку о обустави поступка која не садржи упутство о правном средству, није објављена и није објављено обавештење о обустави поступка на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 109. ст. 3. и 4. раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Одредбом члана 109. став 3. раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да своју одлуку о обустави поступка јавне набавке писмено образложи, посебно наводећи разлоге обуставе поступка и упутство о правном средству и да је објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења одлуке. Ставом 4. овог члана је прописано да је наручилац дужан да у року од пет дана од дана коначности одлуке о обустави поступка јавне набавке, објави обавештење о обустави поступка јавне набавке које садржи податке из Прилога 3К.

Дом здравља је у поступку јавне набавке медицинских помагала (9-5/19) за партије 28 и 29 донео одлуку о обустави поступка која не садржи упутство о правном средству, није објављена и није објављено обавештење о обустави поступка на Порталу јавних набавки.

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

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

---

## **Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује**

---

**1.10 Дом здравља је набавио добра у поступку набавке на које се закон не примењује, најмање у износу од 2,61 милиона динара, а да није обезбедио конкуренцију.**

**1.10.1 Дом здравља је током 2020. године набавио од различитих добављача добра и услуге најмање у износу од 2,61 милиона динара, без примене поступка прописаног за набавке на које се закон не примењује, односно није обезбедио конкуренцију и пружио доказе да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са одредбом члана 39. став 3. раније важећег Закона о јавним набавкама и чл. 86. до 92. раније важећег Правилника о набавкама.**

У поступку ревизије Дом здравља је пружио доказе да је испитивао тржиште и закључио уговор са најповољнијим понуђачем само у три случаја набавки на које се закон не примењује укупне вредности 1,15 милиона динара, док за набавку добара и услуга најмање у износу од 2,60 милиона динара није пружио доказе да је испитивао и истраживао

тржиште, нити да је прибавио најмање три понуде од потенцијалних добављача, односно није пружио доказе да је обезбедио конкуренцију и да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене.

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

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 овог извештаја – Јавне набавке (поднаслов „Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује“).

## **Набавке без спроведеног поступка јавне набавке**

**1.11 Дом здравља је набавио услуге укупне вредности од 4,12 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.**

**1.11.1 Дом здравља је у 2019. години набавио угоститељске услуге најмање у износу од 1,37 милиона динара на основу фактуре без закљученог уговора и спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7., 7а, 31. и 39. раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Дом здравља је током 2019. године набавио угоститељске услуге од добављача на основу фактуре, без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

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

**1.11.2 Дом здравља је закључио три уговора о набавци услуга интернета и мобилне телефоније у 2019. години на рок од 24 месеца и на тај начин преузео обавезе најмање у износу од 2,75 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене закона о јавним набавкама, јер није правилно одредио процењену вредност набавке, што није у складу са чл. 7., 7а, 31. и 39. у вези члана 66. став 3. тачка 1) раније важећег Закона о јавним набавкама.**

Дом здравља је процењену вредност набавке ових услуга требало да одреди тако што ће помножити минималну месечну потрошњу или просечну месечну потрошњу из претходног периода са бројем месеци на који се уговор закључује.

Дом здравља је закључио у 2019. години два уговора о набавци услуга интернета на основу којих је преузео обавезе најмање у износу од 1,77 милиона динара, и један уговор о набавци услуге мобилне телефоније на основу којег је преузео обавезе најмање у износу од 976 хиљада динара, а да није правилно применио правила о истоврсности набавке.

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

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

## 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

### Правни основ за увођење скраћеног радног времена

2.1 Дом здравља је донео акт о процени ризика који не садржи закључак о радним местима са повећаним ризиком и који није ажурирао у складу са прописима о безбедности и здрављу на раду.

*2.1.1 Дом здравља је извршио процену ризика и донео акт о процени ризика у складу са одредбом члана 13. став 1. Закона о безбедности и здрављу на раду и одредбом члана 38. став 3. Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.*

Дом здравља је донео акт о процени ризика на радном месту и у радној околини којим је извршена процена ризика у складу са одредбом члана 13. став 1. Закона о безбедности и здрављу на раду и одредбом члана 38. став 3. Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

*2.1.2 Акт о процени ризика не садржи закључак о свим радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, што је имало за последицу погрешну примену прописа о скраћеном радном времену, а што није у складу са одредбом члана 13. став 4. Закона о безбедности и здрављу на раду и члана 14. Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.*

*2.1.3 Дом здравља није извршио ажурирање акта о процени ризика након измена акта којим се уређује систематизација радних места што није у складу са одредбом члана 13. став 2. Закона о безбедности и здрављу на раду.*

Одредбом члана 13. став 1. Закона о безбедности и здрављу на раду је прописано да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање. Ставом 2. истог члана је прописано да је послодавац дужан да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада.

У вези са утврђеним дали смо препоруке за отклањање неправилности (*Препоруке број 23 и 24*).

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 3 – Расходи за запослене (поднаслов „Правни основ за увођење скраћеног радног времена“).

### Увођење скраћеног радног времена

2.2 Дом здравља је увео скраћено радно време у складу са прописима који

*2.2.1 Дом здравља је увео скраћено радно време за 142 запослена на 41 радном месту која су Актом о процени ризика утврђена као места са повећаним ризиком, што је у складу са одредбама члана 52. став 1. Закона о раду и чл. 37. и 38. ст. 1. и 2. Посебног колективног уговора за здравствене установе*



уређују ову област. ***чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.***

У поступку ревизије је утврђено да је Актом о процени ризика од 9. јануара 2020. године 41 радно место утврђено као радно место са повећаним ризиком, на којима је у јануару 2020. године радило 142 запослена.

***2.2.2. Дом здравља је увео скраћено радно време за четири радна места на којима је било распоређено пет извршиоца, која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, што је последица техничке грешке, јер закључак акта о процени ризика није обухватио сва радна места са повећаним ризиком.***

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 3 – Расходи за запослене (поднаслов „Увођење скраћеног радног времена запосленима на радним местима која актом о процени ризика нису утврђена као места са повећаним ризиком“).

## **СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ**

Скрећемо пажњу на напомене у прилогу IV – Карактеристике ревизије, под тачком 3. Информације о субјекту ревизије, Органи управљања у којима је описано да Аутономна Покрајина Војводина, као оснивач Дома здравља Стара Пазова није именовала чланове управног и надзорног одбора до дана вршења ревизије, већ ове функције, на основу Одлуке о преузимању оснивачких права над Домом здравља од 18. децембра 2019. године врше лица именована од стране Скупштине општине Стара Пазова из 2018. године.

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

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

### **1. Резиме откривених неправилности**

#### **ПРИОРИТЕТ 1<sup>6</sup>**

- 1) Дом здравља је донео Правилник о набавкама број 2/12 од 13. марта 2014. године који није објавио на својој интернет страници, што није у складу са чланом 22. став 5. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.1 Интерна регулатива и планирање јавних набавки, Откривена неправилност 5).
- 2) Дом здравља није сачинио у писаној форми План потреба добара, услуга и радова за набавке које самостално спроводи, а који треба да садржи потребе исказане у одговарајућим количинским јединицама, карактеристике добара, услуга и радова, квалитет и динамику, као и образложење разлога и сврсисходности набавке, што није у складу са одредбама члана 15. раније важећег Правилника о набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.1.3 Процењена вредност јавних набавки и утврђивање потреба за добрима, услугама и радовима, Откривена неправилност 6).
- 3) Дом здравља је у три поступка јавне набавке одредио рок за подношење понуда који је краћи од прописаног рока од 30 дана због чега није био примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде што није у складу са чл. 94. и 95. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, подтачка 2.2.1 Конкурсна документација, Откривена неправилност 8).
- 4) Дом здравља је у осам поступака јавне набавке објавио позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки који не садржи све елементе прописане Прилогом 3Б раније важећег Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 60. став 3., овог закона (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.1 Конкурсна документација, Откривена неправилност 7).
- 5) Дом здравља није моделом уговора у поступцима јавних набавки за уговоре који се закључују на период од 12 месеци, а чија реализација обухвата две буџетске године, предвидео одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7. став 2. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.2 Модел уговора, Откривена неправилност 11).
- 6) Дом здравља је након истека прописаног рока од пет дана објавио на Порталу јавних набавки обавештење о закљученом уговору за 11 уговора укупне уговорене вредности 27.614.237 динара без ПДВ-а, што није у складу са одредбом члана 116. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, подтачка 2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама, Откривена неправилност 13).
- 7) Дом здравља је за две партије у поступку јавне набавке медицинских помагала (9-5/19) процењене вредности 200.076 динара донео одлуку о обустави поступка која не садржи упутство о правном средству, није објављена и није објављено обавештење о обустави поступка на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 109. ст. 3. и 4. раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, подтачка 2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама, Откривена неправилност 14).

<sup>6</sup> ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.



- 8) Дом здравља је доделио уговор о јавној набавци санације кровног покривача уговорене вредности 404.000 динара понуђачу који је учествовао у припреми дела конкурсне документације и то техничке спецификације за извођење радова иако је био дужан да његову понуду одбије и да без одлагања обавести надлежне државне органе, што није у складу са одредбом члана 23. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама, Откривена неправилност 15).
- 9) Дом здравља у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка за партију 1 приликом оцене понуда није разматрао укупну процењену вредност партије, већ једне од подпартија, које је обликовао кроз образац понуде и на тај начин одбио као неприхватљиву понуду једног од понуђача, иако су понуде свих понуђача биле веће од процењене вредности наведене партије, што није у складу са одредбом члана 107. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама. Укупна процењена вредност партије је износила 800.000 динара, а укупно преузете обавезе су износиле 1.621.182 динара (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама, Откривена неправилност 16).
- 10) Дом здравља није обликовао јавну набавку горива по партијама на основу објективних критеријума према врсти, количини, својствима добара које набавља, што није у складу са одредбом члана 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 17).
- 11) Акт о процени ризика не садржи закључак о свим радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, што је имало за последицу погрешну примену прописа о скраћеном радном времену, а што није у складу са одредбом члана 13. став 4. Закона о безбедности и здрављу на раду и члана 14. Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини (Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3.1 Правни основ за увођење скраћеног радног времена, Откривена неправилност 26).
- 12) Дом здравља није извршио ажурирање акта о процени ризика након измена акта којим се уређује систематизација радних места, што није у складу са одредбом члана 13. став 2. Закона о безбедности и здрављу на раду (Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3.1 Правни основ за увођење скраћеног радног времена, Откривена неправилност 27).

## **ПРИОРИТЕТ 2<sup>7</sup>**

- 13) Дом здравља није објавио огласе о јавној набавци чија је процењена вредност била већа од пет милиона динара на Порталу службених гласила РС и базе прописа у три поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 57. став 2. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.1 Конкурсна документација, Откривена неправилност 9).
- 14) Дом здравља након измена и допуна конкурсне документације није усагласио њене различите делове у поступку јавне набавке медицинских помагала процењене вредности 16,02 милиона динара, што није у складу са чланом 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.1 Конкурсна документација, Откривена неправилност 10).

<sup>7</sup> ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.

- 15) Дом здравља је у конкурсној документацији за два поступка јавне набавке предвидео додатне услове у погледу техничког капацитета којима се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача, односно предвиђени услови нису у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 76. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.3 Додатни услови који нису у логичкој вези са предметом набавке, Откривена неправилност 12).
- 16) Дом здравља је за пет уговора повећао обим набавке добара најмање у износу од 648.949 динара, односно до 5% првобитне вредности уговора закљученог у поступку јавне набавке, а да није донео и објавио одлуку о измени уговора и доставио извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са одредбама члана 115. став 5. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 18).
- 17) Дом здравља је за четири уговора повећао обим предмета набавке најмање у износу од 3.369.552 динара, односно преко 5% вредности првобитно закључених уговора, а да није спровео поступке јавне набавке, што није у складу са чл. 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 19).
- 18) Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе најмање у износу од 435.264 динара за набавку потрошног материјала и резервних делова у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка, а који није имао за предмет набавку потрошног материјала и резервних делова и који ни на који начин нису вредновани приликом оцене и рангирања понуда у складу са критеријумом „економски најповољнија понуда“, односно без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са одредбом чл. 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 57. Закона о буџетском систему (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 20).
- 19) Дом здравља је преузео обавезе најмање у износу од 154.272 динара за набавку услуга лимарско-фарбарских радова за 2019. годину без доказа о броју радних сати утрошених за пружање ових услуга, што није у складу са одредбама закључених уговора за набавку ове врсте услуга и одредбама члана 58. ст. 1. и 2. Закона о буџетском систему (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 21).
- 20) Дом здравља је по истеку уговора за набавку услуга одржавања софтвера „Е-картон“ користио ове услуге током 2019. и 2020. године и по том основу преузео обавезе најмање у износу од 593.600 динара, а да није спровео поступак јавне набавке, што није у складу са чланом 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 22).
- 21) Дом здравља је током 2020. године набавио од различитих добављача добра и услуге најмање у износу од 2.608.586 динара, без примене поступка прописаног за набавке на које се закон не примењује, односно није обезбедио конкуренцију и пружио доказе да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са одредбом члана 39. став 3. раније важећег Закона о јавним набавкама и чл. 86. до 92. раније важећег Правилника о набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.5 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Откривена неправилност 23).
- 22) Дом здравља је у 2019. години набавио угоститељске услуге најмање у износу од 1.375.590 динара на основу фактуре без закљученог уговора и спроведеног

- поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7., 7а, 31. и 39. раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.6 Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Откривена неправилност 24).
- 23) Дом здравља је закључио три уговора о набавци услуга интернета и мобилне телефоније у 2019. години на рок од 24 месеца и на тај начин преузео обавезе најмање у износу од 2.750.042 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, јер није правилно одредио процењену вредност набавке, што није у складу са чл. 7., 7а, 31. и 39. у вези члана 66. став 3. тачка 1) раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.6 Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Откривена неправилност 25).
- 24) Дом здравља није формирао посебан тим за контролу јавних набавки и није предузео активности на спровођењу контроле јавних набавки, што није у складу са чл. 9., 10. и 11. раније важећег Правилника о набавкама (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Подтачка 1.1.2 Контролне активности, Откривена неправилност 1)
- 25) Дом здравља није одредио лица за праћење извршења конкретних уговора о јавној набавци који су извршавани током 2019. и 2020. године и није применио све поступке и процедуре за праћење извршења уговора о јавној набавци прописане његовим интерним актом, и то: дијализног материјала, медицинских помагала, сервиса моторних возила, лабораторијских реагенаса, горива и услуга одржавања возног парка са резервним деловима који су тестирани у поступку ревизије, што није у складу са чл. 80., 81. и 82. раније важећег Правилника о набавкама (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Подтачка 1.1.2 Контролне активности, Откривена неправилност 2).
- 26) Дом здравља није донео норматив потрошње горива за моторна возила и није успоставио писане процедуре и контролне активности за контролу преузимања и правдања потрошње горива, као и поделу одговорности запослених у том процесу, па се на основу месечних извештаја о потрошњи горива не може поуздано утврдити да ли остварена просечна потрошња горива по возилу одговара нормираној (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка 1.1 Интерна контрола и интерна ревизија, Подтачка 1.1.2 Контролне активности, Откривена неправилност 3).

## **ПРИОРИТЕТ 3<sup>8</sup>**

- 27) Дом здравља није успоставио интерну ревизију, како је то прописано одредбама члана 82. Закона о буџетском систему и одредбама члана 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка 1.2 Интерна ревизија, Откривена неправилност 4).

<sup>8</sup> ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

## **2. Резиме препорука**

### **ПРИОРИТЕТ 1**

- 1) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци и да сачињавају План потреба у складу са интерним актима о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.1.3 Процењена вредност јавних набавки и утврђивање потреба за добрима, услугама и радовима, Препорука број 4).
- 2) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да позив за подношење понуда, позив за учешће у дијалогу, позив за преговарање и позив за подношење пријава објављују у прописаној садржини (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.1 Конкурсна документација, Препорука број 5).
- 3) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да рок за подношење понуда одређују у складу са важећим Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.1 Конкурсна документација, Препорука број 6).
- 4) Препоручујемо одговорним лицима да модел уговора за уговоре који се закључују на период од 12 месеци, а чија реализација обухвата две буџетске године, садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.2 Модел уговора, Препорука број 9).
- 5) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да обавештења о додели уговора у поступцима јавних набавки достављају на објављивање Порталу јавних набавки у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама, Препорука број 11).
- 6) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да обавештења о обустави поступка или поништењу поступка објављују у року од 30 дана од дана коначности одлуке о обустави или поништењу поступка јавне набавке у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама, Препорука број 12).
- 7) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да примењују мере којима се обезбеђује да учешће понуђача или кандидата који је на било који начин био укључен у припрему поступка набавке не нарушава конкуренцију (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама, Препорука број 13).
- 8) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да преглед, стручну оцену и рангирање понуда врше у складу са Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама, Препорука број 14).
- 9) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да предмет јавне набавке обликују по партијама у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Препорука број 15).
- 10) Препоручујемо одговорним лицима да ажурирају акт о процени ризика за Дом здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова у складу са прописима о

безбедности и здрављу на раду и у складу са тим организују скраћено радно време (Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3.1 Правни основ за увођење скраћеног радног времена, Препорука број 24).

- 11) Препоручујемо одговорним лицима да акт о процени ризика садржи закључак о радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком у складу са одредбама Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини (Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3.1 Правни основ за увођење скраћеног радног времена, Препорука број 23).

## **ПРИОРИТЕТ 2**

- 12) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да јавни позив, у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара на годишњем нивоу објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и базе прописа, у форми за објављивање која је доступна на Порталу јавних набавки (Прилог 2 – Јавне набавке, подтачка 2.2.1 Конкурсна документација, Препорука број 7).
- 13) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да усаглашавају различите делове конкурсне документације који се односе на исто питање тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду (Прилог 2 – Јавне набавке, подтачка 2.2.1 Конкурсна документација, Препорука број 8).
- 14) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да конкурсном документацијом одређују критеријуме за избор понуђача којима се не ограничава конкуренција и који су у логичкој вези са предметом јавне набавке (Прилог 2 – Јавне набавке, Подтачка 2.2.3 Додатни услови који нису у логичкој вези са предметом набавке, Препорука број 10).
- 15) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да измене уговора о јавној набавци врше у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Препорука број 16).
- 16) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да за добра, радове и услуге, кроз техничку спецификацију и образац понуде јасно дефинишу врсту и количину предмета набавке и исте набављају у одговарајућем поступку јавне набавке (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Препорука број 17).
- 17) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да организују праћење извршења уговора о набавкама услуга одржавања са набавком резервних делова у складу са одредбама закључених уговора (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Препорука број 18).
- 18) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да преузимају обавезе за набавку услуга на основу важећих уговора о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Препорука број 19).
- 19) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да набавке на које се не примењује закон спроводе у складу са одредбама Правилника о начину обављања послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, друштвених и других посебних услуга у Дому здравља “Др Јован Јовановић Змај“ Стара Пазова из 2021. године (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.5 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Препорука број 20).
- 20) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да набављају угоститељске услуге у складу са Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.6 Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Препорука број 21).



- 21) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да процењену вредност набавки услуга мобилне телефоније и интернета одређују у складу са прописима који уређују јавне набавке (Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.6 Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Препорука број 22).
- 22) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да донесу норматив потрошње горива и да успоставе контролне активности за преузимање и правдање потрошње горива (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Подтачка 1.1.2 Контролне активности, Препорука број 2).
- 23) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да примени поступке и процедуре за праћење извршења уговора о јавној набавци прописане својим интерним актима (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Подтачка 1.1.2 Контролне активности, Препорука број 1).

### **ПРИОРИТЕТ 3**

- 24) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије сходно одредбама Закона о буџетском систему и 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, тачка 1.2 Интерна ревизија, Препорука број 3).

### **III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА**

Дом здравља је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији<sup>9</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 за 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 искаже мере исправљања по основу откривених неправилности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

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

<sup>9</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 –др. закон.

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 које је могуће отклонити у року до три године 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 субјекат ревизије у чијем су пословању откривене неправилности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

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

**Генерални државни ревизор**

---

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



## **IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ**

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији,<sup>10</sup> Програма ревизије за 2020. годину и Закључка о спровођењу ревизије.<sup>11</sup>

### **1. Предмет ревизије**

Предмет ревизије је правилност пословања Дома здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова, улица Владимира Хурбана 2, који се односи на: 1) јавне набавке и 2) расходе за запослене.

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

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду:

- (1) за јавне набавке од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године;
- (2) за расходе за запослене од 1. јануара до 31. децембра 2020. године.

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

Назив: Дом здравља „Др Јован Јовановић Змај“

Седиште и адреса: 22300 Стара Пазова, улица Владимира Хурбана 2

Матични број: 08010714

Порески идентификациони број: 100535469

Судски регистар Привредног суда у Сремској Митровици: регистарски уложак 1-277

Телефон: +381 (0)22 310-520

Телефах: +381 (0)22 310-143

Електронска пошта: dzspazova@gmail.com

#### **Оснивање и историјат**

Дом здравља у Старој Пазови је основан 28. фебруара 1958. године и у свом саставу је имао: Одељење опште праксе, Дечији диспансер, Гинеколошку амбуланту, Зубну амбуланту и Антитуберкулозни диспансер. Године 1976. Дом здравља у Старој Пазови добија свој садашњи назив – „Др Јован Јовановић Змај“, а у јулу 1982. године основана је служба хитне помоћи при Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“.<sup>12</sup>

Дом здравља обезбеђује примарну здравствену заштиту за подручје општине Стара Пазова, где се поред услуга примарне здравствене заштите, пружају и здравствене услуге хемодијализе што је један од сегмената секундарне здравствене заштите.

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Јован Јовановић Змај“ Стара Пазова од 18. децембра 2019. године Аутономна Покрајина Војводина је преузела од Општине Стара Пазова оснивачка права над Домом здравља „Др Јован Јовановић Змај, Стара Пазова.“<sup>13</sup>

Дом здравља је уписан у регистарском улошку Привредног суда у Сремској Митровици број 1-277. Решењем Министарства здравља број 530-53-00711/2019-09 од 23. новембра 2014. године је утврђено да Дом здравља испуњава услове у погледу кадрова, просторија, опреме и лекова за обављање одређених послова здравствене и фармацеутске делатности.

<sup>10</sup> Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон).

<sup>11</sup> Закључак број 400-964/2021-05/1 од 13. маја 2021. године и закључак о измени и допуни закључка о спровођењу ревизије број 400-964/2021-05/6 од 6. септембра 2021. године.

<sup>12</sup> Увидом на сајт: <http://www.dzspazova.rs/istorijat.php> дана 31. августа 2021. године.

<sup>13</sup> Одлука о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Јован Јовановић Змај, Стара Пазова 127 број 022-827/2019-46 од 18. децембра 2019. године.

Уредбом о Плану мреже здравствених установа<sup>14</sup> из 2006. године која је важила и током 2019. године је предвиђен Дом здравља Стара Пазова као установа која обавља примарну здравствену заштиту.

### **Делатност**

У Дому здравља током 2019. и 2020. године био је на снази Статут од 10. новембра 2011. године на који је тадашњи оснивач Скупштина Општине Стара Пазова дао своју сагласност 4. јануара 2012. године.<sup>15</sup> Статут је међан и допуњаван 2012. и 2018. године у погледу услова за избор и именовање директора. На измене и допуне добијена је сагласност тадашњег оснивача.<sup>16</sup> Управни одбор Дома здравља је донео 28. јануара 2021. године нови Статут који је упутио на сагласност Министарству здравља Републике Србије.<sup>17</sup>

Статутом су уређени делатност, унутрашња организација, услови за именовање директора и заменика директора, назив, седиште, правни промет и заступање, управљање, органи, стручни органи, интерна контрола, имовина, јавност рада, заштита животне средине, као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља.

Одредбом члана 75. Закона о здравственој заштити<sup>18</sup> је уређено да је дом здравља здравствена установа која обезбеђује најмање: 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва; 2) здравствену заштиту деце; 3) здравствену заштиту жена; 4) здравствену заштиту из области опште медицине; 5) здравствену заштиту из области поливалентне патронаже, кућног лечења, односно кућног лечења са палијативним збрињавањем и здравствене неге.

Дом здравља мора обезбедити здравствену заштиту из области денталне медицине, лабораторијску и другу дијагностику, самостално или преко друге здравствене установе, односно приватне праксе, у складу са законом и Планом мреже. У дому здравља може се обављати и делатност медицине рада и друга специјалистичко-консултативна делатност, као и апотекарска делатност, у складу са законом.

Одредбама члана 14. Статута Дома здравља је уређено да дом здравља обавља здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите.

У обављању здравствене делатности, Дом здравља пружа превентивне, дијагностичке, терапијске и рехабилитационе здравствене услуге за све категорије становника из: опште медицине, педијатрије, гинекологије и акушерства, хитне медицинске помоћи, медицине рада, поливалентне патронаже, здравствене неге, психијатрије (заштите менталног здравља), радиолошке и лабораторијске дијагностике, стоматологије, фармацеутске делатности, као и специјалистичко-консултативне услуге из интерне медицине, офталмологије, оториноларингологије, пнеумофтизиологије, дерматовенерологије. Дом здравља обавља и делатност хемодијализе.

### **Органи Дома здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова**

Органи Дома здравља су: директор, Управни одбор и Надзорни одбор. Управни и Надзорни одбор током 2019. и 2020. године су радили у саставу који је именovala Скупштина општине Стара Пазова у складу са одредбама Закона о здравственој заштити који је био на снази у време њиховог именовања, односно у периоду 2017 - 2019. година,

<sup>14</sup> Уредбом о Плану мреже здравствених установа из 2020. године је предвиђен Дом здравља Стара Пазова („Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20, 52/20 и 88/20).

<sup>15</sup> Статут број 2/37 од 10. новембра 2011. године, на који је добијена сагласност Скупштине Општине Стара Пазова број 020-3/2012-1 од 4. јануара 2012. године.

<sup>16</sup> Одлука о изменама и допунама Статута број 2/22 од 31. јула 2012. године и Одлука о изменама Статута број 2/24 од 2. јула 2018. године.

<sup>17</sup> Допис број 180 од 1. фебруара 2021. године.

<sup>18</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/19.

тако да је Управни одбор имао пет, а Надзорни одбор три члана.

Лице које је именовано за директора Дома здравља решењем Скупштине општине Стара Пазова од 29. децембра 2018. године на мандатни период од четири године<sup>19</sup> именовано је за вршиоца дужности директора Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља до именовања директора у складу са законом и Статутом Дома здравља.<sup>20</sup>

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља је утврђено да до именовања председника и чланова управног и надзорног одбора у складу са законом, настављају с радом председник и чланови Управног и Надзорног одбора Дома здравља, именовани до дана ступања на снагу ове одлуке.<sup>21</sup>

До дана спровођења ревизије, Аутономна Покрајина Војводина, као оснивач Дома здравља није именovala чланове управног и надзорног одбора.

Дом здравља има именоване стручне органе: 1) стручни савет; 2) стручни колегијум; 3) етички одбор и 4) комисију за унапређење квалитета здравствене заштите.

### **Скретање пажње:**

Скрећемо пажњу да Аутономна Покрајина Војводина, као оснивач Дома здравља Стара Пазова није именovala чланове управног и надзорног одбора до дана вршења ревизије, већ ове функције, на основу Одлуке о преузимању оснивачких права над Домом здравља од 18. децембра 2019. године врше лица именована од стране Скупштине општине Стара Пазова из 2018. године.

### **Унутрашња организација**

У циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности у Дому здравља се образују организационе јединице за: здравствену заштиту одраслих становника са кућним лечењем; здравствену заштиту деце; здравствену заштиту школске деце са саветовалиштем за младе; здравствену заштиту жена; поливалентну патронажу; хитну медицинску помоћ са санитетским превозом; стоматолошку здравствену заштиту; физикалну медицину и рехабилитацију; радиолошку, лабораторијску и другу дијагностику; фармацеутску делатност–апотека; специјалистичко консултативне делатности; хемодијализу; правне, економско-финансијске послове и техничке и друге сличне послове.

Образовање ужих организационих јединица, укључујући и просторно издвојене јединице, уређено је актом о организацији и систематизацији послова, који је донео директор уз сагласност Управног одбора и по прибављеном мишљењу синдиката.<sup>22</sup> Правилником о унутрашњој организацији систематизацији радних места у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова формирана је и организациона јединица Центар за превенцију и медицинску статистику.

### **Основни извори финансирања**

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа,<sup>23</sup> која остварује средства за рад на начин прописан чланом 144. Закона о здравственој заштити.

<sup>19</sup> Решење СО Стара Пазова број 022-27/2018-I од 28. децембра 2018. године.

<sup>20</sup> Види Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова 127 број 022-827/2019-46 од 18. децембра 2019. године.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Члан 16. Статута број 2/37 од 10. новембра 2011. године.

<sup>23</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

Током 2019. и 2020. године Дом здравља је стицао средства за рад из следећих извора:

- од Републичког фонда за здравствено осигурање остварена по основу уговора о пружању и финансирању здравствене заштите, закљученог са матичном филијалом Фонда, сагласно одредбама члана 177. Закона о здравственом осигурању;
- из буџета општине Стара Пазова;
- 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 расхода 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.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

#### **5. Критеријуми**

Прописи коришћени у ревизији ових области пословања као извор критеријума су:

- Закон о буџетском систему;<sup>24</sup>
- Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- Закон о здравственој заштити;
- Закон о здравственом осигурању;
- Закон о раду;
- Закон о безбедности и здрављу на раду;
- Закон о јавним набавкама у примени до 30. јуна 2020. године;<sup>25</sup>
- Закон о јавним набавкама у примени од 1. јула 2020. године;<sup>26</sup>
- Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона;
- интерни акти субјекта ревизије.

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.

<sup>24</sup> „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20.

<sup>25</sup> „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

<sup>26</sup> „Службени гласник РС“, број 91/19.

## **6. Методологија рада**

У обављању ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу законских и позаконских прописа, општих аката и интерних аката субјекта ревизије који уређују спровођење јавних набавки и увођење скраћеног радног времена;
- инспекцијски рад који укључује преглед евиденција и документације Дома здравља у вези са спровођењем јавних набавки и извршавањем расхода по основу закључених уговора о јавним набавкама, као у вези са увођењем скраћеног радног времена у Дому здравља;
- испитивање активности и одлука Дома здравља у вези са спровођењем јавних набавки и извршавањем расхода по основу закључених уговора у поступцима јавних набавки и у вези са увођењем скраћеног радног времена;
- интервјуисање одговорних особа Дома здравља;
- поновно израчунавање које се састоји од провере математичке тачности докумената и евиденција;
- тест кључних контрола укључује тестирање контрола које је поставило руководство како би смањило ризик од неправилности, у областима у којима је планирано спровођење теста контрола и ослањање на контроле.

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

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

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

## **V ПРИЛОЗИ**



## **ПРИЛОГ 1 – ИНТЕРНА КОНТРОЛА И ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА**

### **1.1 Финансијско управљање и контрола**

У складу са одредбом члана 81. Закона о буџетском систему корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз:

- 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- 2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
- 3) економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава;
- 4) заштиту средстава и података (информација).

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 контролних активности у вези са одређеним предметом ревизије.

#### **1.1.1 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. Дом здравља има визију и мисију.<sup>27</sup>

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

- 1) Статут број 2/37 од 10. новембра 2011. године, на који је добијена сагласност Скупштине Општине Стара Пазова број 020-3/2012-I од 4. јануара 2012. године, Одлука о изменама и допунама Статута број 2/22 од 31. јула 2012. године и Одлука о изменама Статута број 2/24 од 2. јула 2018. године;
- 2) Правилник о организацији буџетског рачуноводства број 2/20-1 од 7. марта 2017. године;
- 3) Правилник о набавкама број 2/12 од 13. марта 2014. године;
- 4) Правилник о начину обављања послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, друштвених и других посебних услуга у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“ Стара Пазова број 2/7 од 11. фебруара 2021. године;
- 5) Правилник о организацији и систематизацији послова у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова број 437 од 23. марта 2018. године. Одлуке о изменама и допунама овог правилника број: 2/28 од 3. септембра 2019. године; 2/3 од 17. јануара 2020. године и 2/29 од 30. октобра 2020. године.

<sup>27</sup> Изјава о визији, мисији и стратешким циљевима број 01-2836/2 од 28. новембра 2017. године.

### 1.1.2 Контролне активности

Контролне активности обухватају писане политике и процедуре и њихову примену, успостављене да пруже разумно уверавање да су ризици за постизање циљева ограничени на прихватљив ниво дефинисан у процедурама за управљање ризиком, у складу са одредбама члана 7. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

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

#### **Контролне активности у области праћења извршења уговора о јавним набавкама**

Одредбама чл. 80 – 86. раније важећег Правилника о набавкама Дома здравља<sup>28</sup> је начелно био прописан поступак праћења извршења уговора о јавној набавци. Правила пријема и оверавања рачуна и других докумената за плаћање, као и правила поступка реализације уговорених средстава финансијског обезбеђења прописани су Правилником о организацији буџетског рачуноводства.

Чланом 9. истог Правилника је било предвиђено да је предмет контроле јавних набавки коју спроводи посебан тим за контролу формиран од стране директора Дома здравља, између осталог, начин испитивања тржишта, извршење уговора, а посебно квалитет испоручених добара и пружених услуга, односно изведених радова. Тим за контролу по потреби, односно по налогу директора врши контролу из става 1. овог члана.

**Откривена неправилност 1:** Дом здравља није формирао посебан тим за контролу јавних набавки и није предузео активности на спровођењу контроле јавних набавки, што није у складу са чл. 9., 10. и 11. раније важећег Правилника о набавкама.

Правилником о начину обављања послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, друштвених и других посебних услуга у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова број 2/7 од 11. фебруара 2021. године није предвиђено формирање посебног тима за контролу јавних набавки тако да за ову неправилност није дата препорука.

Члановима 80. и 81. раније важећег Правилника о набавкама је било предвиђено да се уговор о набавци доставља лицу задуженом за праћење извршења уговора, које се одређује одлуком директора у сваком конкретном случају и финансијској служби, а један примерак остаје у предмету о поступку набавке. Служби рачуноводства није достављан примерак уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 80. раније важећег Правилника о набавкама.

Лица одговорна за праћење извршења конкретних уговора достављају извештај о извршењу уговора лицу запосленом на пословима јавних набавки. Лице запослено на пословима јавних набавки сачињава јединствени извештај о извршењу уговора о набавкама који доставља директору, са препорукама за унапређење система набавки.<sup>29</sup>

Утврђено је да директор Дома здравља није донео одлуку којом би одредио из реда запослених лица за праћење извршења конкретних уговора о јавној набавци дијализног

<sup>28</sup> Број 2/12 од 13. марта 2014. године.

<sup>29</sup> Види члан 82. Правилника о набавкама.

материјала, медицинских помагала, сервиса моторних возила, лабораторијских реагенаса, горива и услуга одржавања возног парка са резервним деловима који су тестирани у поступку ревизије, што није у складу са чл. 80. и 81. раније важећег Правилника о набавкама.

**Откривена неправилност 2:** Дом здравља није одредио лица за праћење извршења конкретних уговора о јавној набавци који су извршавани током 2019. и 2020. године и није применио све поступке и процедуре за праћење извршења уговора о јавној набавци прописане његовим интерним актом, и то: дијализног материјала, медицинских помагала, сервиса моторних возила, лабораторијских реагенаса, горива и услуга одржавања возног парка са резервним деловима који су тестирани у поступку ревизије, што није у складу са чл. 80., 81. и 82. раније важећег Правилника о набавкама.

**Препорука број 1:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да примени поступке и процедуре за праћење извршења уговора о јавној набавци прописане својим интерним актима.

Чланом 51. сада важећег Правилника о начину обављања послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, друштвених и других посебних услуга у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова<sup>30</sup> из 2021. године је предвиђено да је надлежни за извршење и праћење извршења уговора финансијска служба наручиоца.

#### ***Контролне активности за набавку дијализног материјала и лабораторијских реагенаса***

У Служби рачуноводства се током 2019. године спроводило књижење фактура за дијализни и лабораторијски материјал у финансијском књиговодству, без предходне контроле књижења у материјалном књиговодству, односно у организационим јединицама у којима се ови материјали набављају, финансијски упоређују са уговорима, материјално евидентирају и троше.

Током поступка ревизије извршили смо упоређивање података из организационих јединица са преузетим обавезама у финансијском књиговодству по основу примљених фактура добављача и утврдили смо да су подаци усаглашени, осим мањих одступања насталих због неусаглашавања података између организационих јединица и финансијског рачуноводства.<sup>31</sup>

Од 2020. године набавка и потрошња дијализног материјала и лабораторијских реагенаса се евидентира у програму „NextBiz“ тако да се истовремено прати материјално и финансијско извршење уговора, као и проверава усаглашеност цена исказаних у фактури добављача и уговорених цена.

#### ***Контролне активности за набавку медицинских помагала***

Материјално књиговодство у апотеци се води у програму „Idea Com“ који нема техничких могућности за поуздано праћење извршења уговора. У програму се прати стање залиха по помагалу и обрачунава калкулација цене. Извршење уговора фактички прате добављачи од којих начелник апотеке периодично тражи извештаје. Служба рачуноводства евидентира примљене фактуре у финансијском књиговодству кроз

---

<sup>30</sup> Број 2/7 од 11. фебруара 2021. године.

<sup>31</sup> На одабраном узорку.

програм „NextBiz“ који није компатабилан и повезан са програмом „Idea Com“, тако да се контрола књижења у материјалном књиговодству Службе за фармацеутску делатност спроводи упоређивањем података садржаних у достављеној калкулацији цене и фактури.

Запослени у Служби рачуноводства Дома здравља су пратили цене, а запослени у апотеци и магацину и уговорене количине, али је цео процес био неповезан и није функционисао систем извештавања између свих лица укључених у процес праћења извршења уговора о јавним набавкама. Утврђени недостаци су имали за последицу набавке у већој вредности од уговорене. По уговорима закљученим са једним добављачем за више партија набављана су добра у већој вредности од уговорене по појединим партијама. Дом здравља је по уговорима за партију 25 - пелене у поступку 9-5/19 набављао пелене и по истеку периода важења уговора.<sup>32</sup> Износ више преузетих обавеза од 31.306 динара није материјално значајан, али потврђује да је потребно успоставити ефикасан систем праћења извршења уговора.

### ***Контролне активности за набавку услуга одржавања возног парка са резервним деловима***

Дом здравља је у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка са резервним деловима 10-8/19 за 2019. годину, који је био обликован у седам партија уговоре за партије 1, 2, 3, 6 и 7 закључио са једним добављачем „Malešić truck servis“ Стара Пазова. Обавезе према добављачу у пословним књигама су евидентирани према укупној вредности фактуре за свих пет партија, односно према добављачу, а не по партијама. Дом здравља није пратио извршење по појединачним партијама (уговорима). У поступку ревизије је извршено разврставање фактура по партијама (уговорима) и утврђено је да Дом здравља није одредио лице задужено за праћење извршења уговора.

У извршењу уговора о набавци услуга одржавања возног парка са резервним деловима 10-8/19 Дом здравља :

- је набављао резервне делове који нису обухваћени у спецификацији ванредног одржавања, што није у складу са чланом 3. Уговора;
- приликом набавке резервних делова који нису обухваћени спецификацијом ванредног одржавања, није поступио у складу са закљученим уговором, односно делови нису набављани уз претходну писмену сагласност наручиоца, односно није достављена понуда о цени резервног дела и цени целокупне услуге, што није у складу са чланом 3. Уговора;
- примао фактуре добављача на којима није наведен број уговора, назив јавне набавке, број партије као ни датум закључења уговора, што није у складу са чланом 4. Уговора;
- примао фактуре уз које су достављени радни налози који не садрже све неопходне податке, односно из којих не може да се види врста и обим пружене услуге са исказаним појединачним ценама, као и спецификацију евентуално уграђених нових резервних делова са припадајућим ценама.
- примао фактуре уз које нису приложене фотокопије стране сервисне књижице на којој су евидентирани подаци о возилу и стране на којој је евидентирана поправка са свим траженим подацима из радног налога, што није у складу са чланом 5. Уговора.

Дом здравља је дозволио промену цена услуге уградње резервних делова на тај начин што је добављач поред броја и цене норма сати урачунао и коефицијент

<sup>32</sup> Уговор број 9-5/19/6-9 од 27. маја 2019. године.

сложености који није предвиђен понудом као саставним делом закљученог уговора, а који је утицао на коначну цену пружене услуге.

Табела 1. Пример обрачуна услуге замене резервног дела увођењем коефицијента сложености

у динарима					
Фактура	Услуга	Количина	Коеф. сложености	Јединична цена	Износ
1	2	3	4	5	6
789/19	Замена предњег амортизера	1,5	2	1.200	3.600
	Замена шоље амортизера	2	2	1.200	4.800
	Замена носача амортизера	1	1	1.200	1.200
Укупно:					9.600

Услед свих гореописаних пропуста у праћењу извршења уговора о јавним набавкама дошло је до преузимања обавеза преко вредности уговора и набавке резервних делова и услуга које нису уговорене и по ценама које нису уговорене. Ово нису једине неправилности у овом поступку јавне набавке, већ постоје претходне неправилности код доделе и закључења уговора о јавној набавци, што је објашњено у делу 2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама и у овом делу извештаја су дате неправилности.

Табела 2. Преглед више преузетих обавеза по уговорима за јавну набавку 10-8/19 одржавање возног парка

у хиљадама динара								
Број уговора	Назив понуђача	Процењена вредност	Вредност закљученог уговора без ПДВ-а	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Преузете обавезе са ПДВ-ом	Више од уговореног до 5%	Прекорачење уговора преко 5%	Реализација уговора у %
1	2	3	4	5	6	7=(5*5%)	8=6-(5+7)	9=(6/5*100)
10-8/19/6-1	„Malečić truck	800	800	960	1.621	48	613	169
10-8/19/6-2	servis“	600	600	720	113	-	-	16
10-8/19/6-3	„Auto centar Maj auto“	200	200	240	434	12	182	181
10-8/19/6-4	“Maj auto plus”	750	750	900	645	-	-	72
10-8/19/6-5	„Malečić truck servis“	200	200	200	32	-	-	16
10-8/19/6-6		200	200	240	467	12	215	195
10-8/19/6-7		400	400	480	424	-	-	88

### Контролне активности за набавку горива

Анализом путних налога за службено возило „Ford Trend Transit Custom Van Trend“ (путничко возило) регистарске ознаке ST 055-XG за период од 24. априла 2019. године до 3. маја 2019. године је утврђено да се на налозима који су обележени растућим бројевима не слаже почетна и крајња километража и да није вођена евиденција набавке и потрошње горива. Дом здравља није донео норматив потрошње горива са образложењем да се користи технички норматив произвођача, али није пружио доказе о упоређивању техничких норматива са реалном потрошњом. Дом здравља није одредио одговорно лице да прати извршење уговора за набавку горива.

**Откривена неправилност 3:** Дом здравља није донео норматив потрошње горива за моторна возила и није успоставио писане процедуре и контролне активности за контролу преузимања и правдања потрошње горива, као и поделу одговорности запослених у том процесу, па се на основу месечних извештаја о потрошњи горива не може поуздано утврдити да ли остварена просечна потрошња горива по возилу одговара нормирању.

**Препорука број 2:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да донесу норматив потрошње горива и да успоставе контролне активности за преузимање и правдање потрошње горива.

### ***Контролне активности у области увођења скраћеног радног времена***

Дом здравља није организовао евидентирање присутности запослених на раду путем електронске евиденције о радном времену, књиге уписа или на други начин већ стање броја запослених на раду прати главна сестра организационе јединице која одговара за стање присутности и евиденције о радном времену.

У обрачунску листу се на дан присуства запосленог на раду уписује дужина дневног радног времена „8“, „7“ или „6“ часова што се приликом обрачуна плата изједначава са пуним радним временом и плата се обрачунава и исплаћује за пуно радно време.

Дом здравља нема закључен колективни уговор код послодавца, нити донет правилник о раду.

Уговорима о раду за запослене којима је уведено скраћено радно време је утврђено да запослени заснивају радни однос са скраћеним радним временом које је изједначено са пуним радним временом, што је у складу са одредбом члана 33. став 1. т. 4) и 9) Закона о раду којима је прописано да уговор о раду као обавезан елемент садржи назив и опис послова које запослени треба да обавља и радно време запосленог (пуно, непуно или скраћено). За сваког запосленог уговором о раду је уговорена седмична дужина скраћеног радног времена у складу са смерницама одређеним одредбом члана 38. став 3. Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.<sup>33</sup>

## **1.2 Интерна ревизија**

Корисници јавних средстава, у складу са одредбом члана 82. Закона о буџетском систему, успостављају интерну ревизију.

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору прописани су заједнички критеријуми за организовање, стандарди, методолошка упутства за поступање и извештавање интерне ревизије и ближе уређени послови интерне ревизије код корисника јавних средстава. За успостављање и обезбеђење услова за адекватно функционисање интерне ревизије одговоран је руководилац корисника јавних средстава. У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није успоставио интерну ревизију.

**Откривена неправилност 4:** Дом здравља није успоставио интерну ревизију, како је то прописано одредбама члана 82. Закона о буџетском систему и одредбама члана 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

**Препорука број 3:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије сходно одредбама Закона о буџетском систему и Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и

<sup>33</sup> „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 - Анекс.



методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

## **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 раније важећим Законом о јавним набавкама, као и важећим Законом о јавним набавкама, који 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**

Одредбом члана 22. раније важећег Закона о јавним набавкама било је прописано да је наручилац добара и услуга, дужан да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке. Наручиоци су били дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници.

Управни одбор Дома здравља је 2014. године донео Правилник о набавкама број 2/12 од 13. марта 2014. године који је био у примени до 19. фебруара 2021. године. Овај правилник је донет у складу са наведеним одредбама Закона о јавним набавкама и уређивао је питања планирања, испитивања тржишта, одређивања процењене вредности и контроле јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама, као и питање набавки на које се не примењује закон о јавним набавкама. Правилник о набавкама из 2014. године није објављен на интернет страници Дома здравља.

Одредбом чл. 6 – 29. наведеног Правилника уређује се поступак, рокови израде и доношења плана набавки и измена плана набавки, извршење плана набавки, надзор над извршењем, извештавање, овлашћења и одговорност организационих јединица, односно лица која учествују у планирању, као и друга питања од значаја за поступак планирања.

План набавки састоји се од плана јавних набавки и плана набавки на које се Закон не примењује.

**Откривена неправилност 5:** Дом здравља је донео Правилник о набавкама број 2/12 од 13. марта 2014. године који није објавио на својој интернет страници, што није у складу са чланом 22. став 5. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука у вези са овом неправилношћу није дата јер је Правилник о набавкама број 2/12 од 13. марта 2014. године престао да важи.

#### **2.1.1 Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки**

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2019. годину и План јавних набавки за 2020. годину који садрже све прописане елементе и објављени су на Порталу јавних набавки, у складу са чланом 51. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је током 2019. и 2020. године покретао поступке јавних набавки који су били обухваћени плановима јавних набавки за 2019. и 2020. годину и један поступак набавке грађевинских радова на санацији крова који није планиран. Дом здравља је у 2019. години покренуо и спровео поступак јавне набавке мале вредности грађевинских радова на санацији крова објекта Дома здравља у Новој Пазови процењене вредности 404.000 динара из разлога хитности у складу са чланом 52. став 2. раније важећег Закона о јавним набавкама.

### План јавних набавки за 2019. годину

Управни одбор Дома здравља је 4. децембра 2018. године донео План јавних набавки за 2019. годину<sup>34</sup> који је објављен на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.<sup>35</sup> Током 2019. године је извршено пет измена Плана јавних набавки које су објављене на Порталу јавних набавки, с тим што четврта измена плана јавних набавки није објављена у року од десет дана од дана доношења већ са закашњењем од 22 дана.<sup>36</sup> План јавних набавки за 2019. годину је садржао 15 поступака набавки добара у вредности од 342.299.999 динара и осам поступака набавки услуга у вредности од 24.499.999 динара, тако да је укупна процењена вредност износила 366.799.998 динара. Првобитан План јавних набавки за 2019. годину садржао је 11 отворених поступака и 12 поступака јавне набавке мале вредности.

Петом изменом Плана јавних набавки дошло је до повећања средстава за 1% за набавку добара на 344.399.999 динара, за 2% за набавку услуга на 24.899.999 динара и планирана је набавка радова у износу од 1.500.000 динара. Укупно планирана средства повећана су за 1% на 370.799.998 динара. Пет набавки је планирано у централизованом поступку јавне набавке преко Тела за централизоване јавне набавке: Републичког фонда за здравствено осигурање.

Планом јавних набавки за 2019. годину јавна набавка електричне енергије је планирана као јавна набавка услуга, а не као јавна набавка добара па је ревизорски тим извршио правилно структурирање Плана јавних набавки за 2019. годину.

Табела 3. Преглед процењене вредности поступака јавне набавке за 2019. годину (по структури ДРИ)

Р.б.	Опис	План јавних набавки за 2019. годину	Пета измена Плана - 28.10.2019.	у хиљадама динара
				Раст/Смањење у %
1	2	3	4	$5=(4/3*100)-100$
1	Добра	350.299.999	352.399.999	0,59%
2	Услуге	16.499.999	16.899.999	2,42%
3	Радови	0	1.500.000	100%
	Укупно	366.799.998	370.799.998	1%

Сходно коригованим подацима Пета измена Плана јавних набавки је садржала 25 набавки (17 поступака набавки добара, седам поступака набавки услуга и један поступак набавке радова) од чега се 12 набавки односило на спровођење отвореног поступка јавне набавке и 13 набавки на поступак јавне набавке мале вредности.

<sup>34</sup> Одлука Управног одбора број 2/37 од 4. децембра 2018. године.

<sup>35</sup> Увид на Портал јавних набавки <http://portal.ujn.gov.rs/Planovi/PlanJavneNabavke.aspx?idd=138678> дана 23. септембра 2021. године у 15.26 часова.

<sup>36</sup> Одлука Управног одбора о измени Плана јавних набавки: прва измени број 2/14 од 14. марта 2019. године (објављена 25. марта 2019. године на Порталу јавних набавки); друга измена број 2/20 од 13. маја 2019. године (објављена 16. маја на Порталу јавних набавки); трећа измена број 2/23 од 8. јула 2019. године (објављена 15. јула на Порталу јавних набавки); четврта измена број 2/24 од 2. септембра 2019. године (објављена 24. септембра на Порталу јавних набавки); пета измена плана број 2/30 од 28. октобра 2019. године (објављена 1. новембра 2019. године).

Дом здравља је План јавних набавки структурирао по врсти предмета јавне набавке, а није извршио спецификацију сваке појединачне набавке коју ће спровести за ту врсту предмета, односно план јавних набавки је сачињен по истоврсним набавкама, а не по поступцима. Услед наведеног разлога разликује се број „планираних поступака“ од броја спроведених поступака за ту врсту предмета јавне набавке (нпр. планирана је набавка дијализног материјала процењене вредности 27.000.000 динара, а спроведена су четири поступка јавне набавке (искључени су евентуални поступци по претходно обустављеним поступцима).

Табела 4. Преглед планираних и спроведених поступака за 2019. годину

у хиљадама динара

Врста поступка	Предмет набавке	Број поступака	Процењена вредност набавки	Број спроведених поступака	Уговорена вредност без ПДВ-а	Број неспроведених поступака	Процењена вредност неспроведених поступака
1	2	3	4	5	6	7	8
Отворени поступак	Добра	7	87.200	13	60.352	1	5.900
Отворени - централизовани	Добра	4	249	4	269.756	0	0
	Услуге	1	8.000	1	7.996	0	0
Поступак јавне набавке мале вредности	Добра	5	8.700	13	5.593	0	0
	Услуге	7	16.900	9	11.961	1	1.000
	Радови	1	1.500	0	0	1	1.500
Укупно:		25	122.549	40	355.658	3	8.400

### План јавних набавки за 2020. годину

Дом здравља је 12. децембра 2019. године донео План јавних набавки за 2020. годину<sup>37</sup> и благовремено га објавио на Порталу јавних набавки 23. децембра 2019. године. У време раније важећег Закона о јавним набавкама је извршена једна измена Плана јавних набавки 27. фебруара 2020. године која је објављена на Порталу јавних набавки 5. марта 2020. године.

Дом здравља је у складу са одредбом члана 239. став 2. важећег Закона о јавним набавкама ускладио 25. септембра 2020. године План јавних набавки за 2020. годину са одредбама овог закона и усклађени план објавио на Порталу јавних набавки 30. септембра 2020. године. Након усклађивања, План јавних набавки за 2020. годину је мењан два пута. Прва измена усклађеног Плана јавних набавки за 2020. годину је објављена на Порталу јавних набавки, док друга измена није објављена.<sup>38</sup>

Табела 5. Преглед процењене вредности поступака јавне набавке за 2020. годину

у хиљадама динара

Р.б.	Опис	План јавних набавки 2020. (Прва измена)	Прва измена по раније важећем Закону о јавним набавкама	Усклађивање са Законом о јавним набавкама од 25. септембра 2020. године	Прва измена усклађеног Плана за 2020. годину	Друга измена усклађеног Плана за 2020. годину
1	2	3	4	5	6	7
1	Добра	322.300	298.416	622	1.142	11.356
2	Услуге	15.900	9.781	0	0	0
3	Радови	0	0	0	0	0
Укупно		338.200	308.197	622	1.142	11.356

<sup>37</sup> Одлука Управног одбора о усвајању Плана јавних набавки за 2020. годину број 2/32 од 12. децембра 2019. године. План јавних набавки за 2019. годину је објављен 23. децембра 2019. године.

<sup>38</sup> Одлука Управног одбора о усвајању Прве измене усклађеног Плана јавних набавки за 2020. годину број 2/30 од 23. новембра 2020. године (Прва измена усклађеног Плана јавних набавки је објављена на новом Порталу јавних набавки 24. новембра 2020. године). Одлука Управног одбора о усвајању Друге измене усклађеног Плана јавних набавки за 2020. годину број 2/37 од 17. децембра 2020. године.

Прва измена Плана јавних набавки за 2020. годину која је донета у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама је садржала 16 поступака набавки добара у вредности од 298.415.633 динара и седам поступака набавки услуга у вредности од 9.780.947 динара, тако да је укупна процењена вредност износила 308.196.580 динара. Прва измена Плана јавних набавки за 2020. годину је садржала 11 отворених поступака, од чега шест отворених поступка је планирано у централизованом поступку јавне набавке и 12 поступака јавне набавке мале вредности.

**Налаз:** Планови јавних набавки Дома здравља за 2019. и 2020. годину и њихове измене и допуне су благовремено објављене на Порталу јавних набавки и садрже све прописане елементе у складу са одредбом члана 51. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Налаз:** Дом здравља је ускладио План јавних набавки за 2020. годину који је донет у складу са одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама са одредбама важећег Закона о јавним набавкама сагласно одредби члана 239. став 2. овог закона.

### Службеник за јавне набавке

Одредбом члана 134. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама је било прописано да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки.

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је уређено да наручилац чија је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од петоструког износа из члана 39. став 1. овог закона, мора 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>39</sup>

Послове јавних набавки обавља економиста који је распоређен на радно место стручног сарадника за јавне набавке које је систематизовано Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова из 2018. године.<sup>40</sup>

У поступку ревизије је утврђено да је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу Дома здравља у 2019. години износила 370.799.998 динара без ПДВ-а, односно да је процењена вредност јавних набавки за 2019. годину била већа од петоструког износа из члана 39. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама, тако да је Дом здравља поступио у складу са одредбом члана 134. ст. 2. и 3. раније важећег Закона о јавним набавкама и има запосленог једног службеника за јавне набавке.

#### 2.1.2 Планирање централизованих јавних набавки

Одредбом члана 4. раније важеће Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>41</sup> која се користила за планирање за 2019. годину је прописано да План потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси управни одбор здравствене установе, на предлог

---

<sup>39</sup> Члан 134. Закона о јавним набавкама.

<sup>40</sup> Уговор о раду – пречишћен текст број 22/9 од 1. јула 2015. године и Анекс истог уговора број 37/10 од 16. априла 2018. године. Сертификат за службеника за јавне набавке број 1885 од 19. априла 2018. године.

<sup>41</sup> „Службени гласник РС“, бр. 29/213, 49/13, 51/13 - испр., 86/13, 119/14, 86/15, 95/16, 111/17, 56/18, 68/18, 6/19, 18/19 и 26/19. Уредба је престала да важи 25.5.2019. године.

директора здравствене установе. Одредбом члана 6. ове уредбе је прописана процедура за израду и усвајање Предлога плана потреба здравствене установе.

Током 2018. године Дом здравља је спровео прописану процедуру за доношење Плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. годину – лекови са листе А, А1, Б, Ц и Д, материјал за дијализу, набавка електричне енергије и гаса.<sup>42</sup> Дом здравља је формирао Тим за планирање набавки за 2019. годину који је имао шест чланова. У поступку планирања су учествовали и директор Дома здравља и сви начелници организационих јединица.<sup>43</sup>

Управни одбор је усвојио План потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. годину<sup>44</sup> својом одлуком од 12. јула 2018. године.

Предлог плана потреба за 2020. годину садржи потребе за лековима са Листе лекова који се издају и прописују на терет средстава обавезног здравственог осигурања А, А1, Б, Ц и Д, материјалом за дијализу и природним гасом. План потреба је сачињен евидентирањем потреба за лековима, материјалом за дијализу и гасом у апликацију Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“.<sup>45</sup>

Завод за јавно здравље Сремска Митровица је дао позитивно мишљење на Предлог плана потреба Дома здравља о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. годину 9. септембра 2019. године.<sup>46</sup>

Управни одбор је усвојио План потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. годину<sup>47</sup> својом одлуком број 2/27 од 18. септембра 2019. године.

У централизованом поступку јавне набавке је планирана јавна набавка електричне енергије за 2020. годину и 2021. годину у количини од 1.490 kWh, док усвојени план потреба као и мишљење Завода за јавно здравље Сремска Митровица не садрже исказане потребе за набавком електричне енергије.

**Налаз:** Дом здравља је донео План потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину у складу са одредбом члана 4. Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

### **2.1.3 Процењена вредност јавних набавки и утврђивање потреба за добрима, услугама и радовима**

Процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка, као и да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор.<sup>48</sup> Наручилац је дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

<sup>42</sup> Позитивно мишљење Завода за јавно здравље Сремска Митровица.

<sup>43</sup> Број 45/69 од 1. августа 2019. године.

<sup>44</sup> Број 2/27 од 12. јула 2018. године.

<sup>45</sup> Планирање централизованих поступка је спроведено на основу Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке ("Службени гласник РС", бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20).

<sup>46</sup> Број 1264 од 9. септембра 2019. године.

<sup>47</sup> Број 2/27 од 18. септембра 2019. године.

<sup>48</sup> Чл. 64. став 3. и 68. став 2. раније важећег Закона о јавним набавкама.



У 2019. и 2020. години Дом здравља је примењивао Правилник о набавкама из 2014. године тако да је планирање за 2019. и 2020. годину обављено у складу са одредбама овог правилника.

Чланом 30. раније важећег Правилника о набавкама је било предвиђено да тим за контролу, у циљу исправности одређивања процењене вредности набавке, врши проверу начина испитивања тржишта, начина утврђивања процењене вредности конкретне набавке и исправности одређивања потребних финансијских средстава. Ова контрола врши се пре достављања плана набавки Управном одбору ради усвајања.

Током поступка ревизије је извршена анализа поступка истраживања тржишта који је спроводио Дом здравља за узорковане поступке јавних набавки.

Директор Дома здравља је донео одлуку о формирању тима за планирање набавки у Дому здравља број 45/69 од 1. августа 2018. године која се примењивала и у 2019. години.

Начелник Службе за хемодијализу ради утврђивања процењене вредности јавне набавке дијализног материјала телефонским путем испитује тржиште и о прибављеним информацијама сачињава службену белешку коју доставља службенику за јавне набавке. Дом здравља је доставио службену белешку о прикупљању информација за процењену вредност јавне набавке дијализног материјала од 20. новембра 2018. године.

Начелник Службе за фармацеутску делатност, ради утврђивања процењене вредности јавне набавке медицинских помагала, сагледава потрошњу медицинских помагала из предходно спроведеног поступка јавне набавке, као и потрошњу у последња три месеца у главној апотеци и осталих седам апотека ван седишта Дома здравља, на основу чега сачињава збирни преглед који садржи потребне количине добара, процењену јединичну цену и укупну процењену вредност без ПДВ-а по партијама који затим доставља службенику за јавне набавке, ради сачињавања службене белешке о спроведеном истраживању тржишта. Дом здравља је доставио службену белешку о прикупљању информација за процењену вредност јавне набавке медицинских помагала од 11. марта 2019. године.

Међутим, утврђено је да службе Дома здравља које су предлагачи набавке дијализног материјала и медицинских помагала нису приликом израде финансијског плана за 2019. годину достављале у писменом облику потребе за наведеним добрима за 2019. годину, већ се предлог потреба за добрима усмено саопштавао на састанцима Стручног савета Дома здравља, а што није у складу са чланом 15. раније важећег Правилника о набавкама Дома здравља, којим је предвиђено да све службе приликом израде Плана и програма рада и финансијског плана, достављају у писменом облику планиране потребе за наредну годину и да потребе морају бити исказане у одговарајућим количинским јединицама, описаних карактеристика, квалитета и динамике потреба, са образложењем разлога и сврсисходности набавке. Дом здравља је доставио записник од 30. новембра 2018. године у коме је наведено да су начелници служби усмено изнели предлоге на састанку Стручног савета, односно потребе за 2019. годину, на нивоу служби, на основу којих ће се сачинити предлог Плана јавних набавки у складу са финансијским средствима. Записник не садржи податке о исказаним потребама, нити одговарајући прилог на основу којег се може утврдити структура исказаних потреба за добрима.<sup>49</sup> Дом здравља је образложио да се приликом утврђивања потреба спроводи контрола предходне потрошње предмета набавке, уз корекцију и увећање до 10%, у зависности од врсте предмета набавке и расположивих финансијских средстава.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Записник број 6/10 од 30. новембра 2018. године.

<sup>50</sup> Образложење број 711 од 25. октобра 2021. године.



Увидом у Службену белешку Дома здравља од 16. јануара 2019. године која се односи на прикупљање информација за одређивање процењене вредности јавне набавке горива за 2019. годину и белешку од 8. фебруара 2020. године утврђено је да је Дом здравља телефонским путем контактирао потенцијалне понуђаче ради добијања информације о јединачним ценама горива. На основу добијених информација од потенцијалних понуђача Дом здравља утврђује процењену вредност за набавку горива за период од 12 месеци. Анализом реализације уговора за 2019. годину као и уговорених количина бензина, утврђено је да је Дом здравља реализовао 46% уговорене количине еуро дизела, 75% безоловног бензина а 106% адитивног еуро дизела. Анализом реализације уговора као и уговорених количина бензина у периоду од закључења уговора до краја 2020. године, утврђено је да је Дом здравља реализовао 150% уговорене количине еуро дизела, 54% безоловног бензина, а 93% адитивног еуро дизела. С обзиром да је евидентно велико одступање између уговорених и реализованих количина бензина утврђено је да Дом здравља није утврдио стварне потребе при одређивању процењене вредности набавке.

Анализом односа уговорене вредности у поступку јавне набавке одржавања возног парка и преузетих обавеза у извршењу је утврђено да постоје значајна одступања између уговореног и извршеног; у неким случајевима извршење је само 16% од уговореног, а код појединих уговора преко 150% уговореног. Дом здравља располаже возним парком од 30 возила који је константан од 2018. године. Значајна одступања између планиране и уговорене вредности са једне стране и извршења уговора са друге стране, као и откривене неправилности у обликовању јавне набавке одржавања возног парка указују да одређивање процењене вредности јавне набавке није засновано ни стварним потребама Дома здравља.

Дом здравља није сачинио План потреба за добрима и услугама у писаној форми (дијагностички и лабораторијски материјал, медицинска помагала, гориво и услуге одржавања возног парка са набавком резервних делова) за 2019. годину који садржи потребе исказане у одговарајућим количинским јединицама, описаних карактеристика, квалитета и динамике потреба, са образложењем разлога и сврсисходности набавке, што није у складу са одредбама члана 16. раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 15. раније важећег Правилника о набавкама Дома здравља. Правилник о набавкама је престао да важи 2021. године, али је Дом здравља донео Правилник о начину обављања послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, друштвених и других посебних услуга у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“ Стара Пазова који је на снази од 19. фебруара 2021. године којим је уредио ова питања (Објашњено у Прилогу 4 – Друга питања у поступку ревизије).

**Откривена неправилност 6:** Дом здравља није сачинио у писаној форми План потреба добара, услуга и радова за набавке које самостално спроводи, а који треба да садржи потребе исказане у одговарајућим количинским јединицама, карактеристике добара, услуга и радова, квалитет и динамику, као и образложење разлога и сврсисходности набавке, што није у складу са одредбама члана 15. раније важећег Правилника о набавкама.

**Препорука број 4:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци и да сачињавају План потреба у складу са интерним актима о јавним набавкама.

## 2.2 Спровођење поступака јавних набавки

У поступку ревизије спроведени поступци јавних набавки у 2019. и 2020. години су испитани на узорку од 11 поступака (девет поступака које је спровео Дом здравља и два поступка централизоване јавне набавке), од којих је шест поступака обликовано по партијама. На одабраном узорку извршена је провера усклађености спроведених поступака са Законом о јавним набавкама, а посебно усклађености планирања поступака, покретања, састављања и елемената конкурсне документације, испуњености услова за доделу и закључивање уговора, као и праћења извршења закључених уговора.

Табела 6. Преглед ревидираних поступака јавних набавки 2019. и 2020. године

у хиљадама динара						
Број јавне набавке	Назив набавке	Назив партије	Врста поступка јавне набавке	Процењена вредност јавне набавке без ПДВ-а	Вредност закљученог уговора без ПДВ-а	Датум закључења уговора
1	2	3	4	5	6	7
9-4/19	Јавна набавка добара-Гориво	-	Отворен поступак	10.000	9.005	16. 4. 2019.
93/20	Јавна набавка добара-Гориво	-	Отворен поступак	4.685	3.700	24. 4 2020.
8/2019	Одржавање возног парка са резервним деловима	Партија 1 – Редовно и ванредно одржавање за комби возила	Јавна набавка мале вредности	800	800	23. 4. 2019.
8/2019		Партија 2 – Поправка на систему горива	Јавна набавка мале вредности	600	600	23. 4. 2019.
8/2019		Партија 3 – Аутоелектричарски радови за комби и путничка возила	Јавна набавка мале вредности	200	200	23. 4. 2019.
8/2019		Партија 4 – Набавка гума и вулканизерске услуге	Јавна набавка мале вредности	750	750	23. 4. 2019.
8/2019		Партија 5 – Спољашње и унутрашње прање возила	Јавна набавка мале вредности	200	200	23. 4. 2019.
8/2019		Партија 6 – Лимарско – фарбарске услуге	Јавна набавка мале вредности	200	200	23. 4. 2019.
8/2019		Партија 7 – Редовно и ванредно одржавање за путничка возила	Јавна набавка мале вредности	400	400	23. 4. 2019.
9-8/18	Набавка лабораторијских реагенаса - материјала	партија 4 – затворени системи за узорковање крви партија 5 – Реагенси за апарат Cobas Integra 400+	Отворен поступак	1.600	1.581	4.2.2019
	Електрична енергија	-	Централизована јавна набавка	8.000	9.595	25.9.2019
	Природни гас	-	Централизована јавна набавка	4.000	4.257	12.8.2019
10-13/19	Санација кровног покривача Дома здравља у Новој Пазови	-	Јавна набавка мале вредности	490	485	31.7.2019
9-9/18	Дијализатори и материјал за дијализу - заједнички материјал за све типове машина	партија 4 - проХДсет	Отворени поступак	936	657	19.2.2019.
		партија 8 - дијализатор, синтетичко влакно High-flux 1,7 m2 стерилисан без етилен оксида		1.536	1.536	19.2.2019.
		партија 9 - дијализатор,		818	818	19.2.2019.

		синтетичко влакно High-flux 1,9 m2 стерилисан без етилен оксида, без бизфенола А у мембрани и кућишту				
		партија 1 - АБ линија комплет (за машине Artis Physyo)		1.232	1.196	19.2.2019.
9-10/18	Материјал за дијализу који зависи од типа машина	партија 4 - BICART SET (Bicart sel. Combi pac+Sel.bag) (за машине Artis Physyo)	Отворени поступак	3.915	3.510	19.2.2019.
		партија 25 - пелене партија 32 - тест траке за одређивање нивоа глукозе у крви Countur Plus		423	423	27.5.2019.
9-5/19	Медицинска помагала/РФЗО	партија 33 - тест траке за одређивање нивоа глукозе у крви Precizion	Отворени поступак	2.423	2.422	27.5.2019.
		партија 3 - тест траке за одређивање нивоа глукозе у крви Countur Plus		1.851	1.851	27.5.2019.
9-9/19	Медицинска помагала/РФЗО	партија 4 - тест траке за одређивање нивоа глукозе у крви Precizion	Отворени поступак	2.523	2.523	5.12.2019.
		Укупно		505	505	5.12.2019.
				52.186	50.716	

## 2.2.1 Конкурсна документација

Раније важећим Законом о јавним набавкама<sup>51</sup> било је прописано да је наручилац дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, да се поступак јавне набавке може покренути ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки, да се поступак јавне набавке покреће доношењем одлуке о покретању поступка у писаном облику, која између осталог, садржи и процењену вредност јавне набавке укупно, а и посебно за сваку партију када је то могуће као и да када је предмет јавне набавке обликован по партијама, наручилац одређује процењену вредност сваке партије.

Одредбом члана 61. став 4. тачка 5) раније важећег Закона о јавним набавкама било је прописано да конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке садржи: врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.

Огласи о јавној набавци објављују се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца,<sup>52</sup> а истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објављује се конкурсна документација на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца,<sup>53</sup> док се огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од

<sup>51</sup> Члан 61. Закона о јавним набавкама.

<sup>52</sup> Члан 57. Закона о јавним набавкама.

<sup>53</sup> Члан 62. Закона о јавним набавкама.

5.000.000 динара објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и базе прописа.

У поступку ревизије јавних набавки у погледу елемената, садржине и објављивања конкурсне документације је утврђено да:

- у свих девет ревидираних поступака јавне набавке<sup>54</sup> укупне процењене вредности 65.162.242 динара без ПДВ-а одлуке о покретању садрже све елементе прописане чланом 53. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама;
- одлуке о покретању поступака јавних набавки обликованих по партијама (шест поступака укупне процењене вредности 49.987.242 динара без ПДВ-а што чини 77% ревидираних поступака) садрже процењену вредност јавне набавке по партији у складу са одредбом члана 53. став 1. тачка 5) у вези члана 68. раније важећег Закона о јавним набавкама;
- су у свим ревидираним поступцима (девет поступака<sup>55</sup>) чланови комисије потписали изјаве о непостојању сукоба интереса у поступцима које спроводе, што је у складу са чланом 54. став 10. раније важећег Закона о јавним набавкама;
- је у свим ревидираним поступцима (девет поступака укупне процењене вредности 65.162.242 динара без ПДВ-а<sup>56</sup>) Дом здравља објавио јавне позиве и конкурсну документацију на Порталу јавних набавки, у складу са одредбама члана 57. и 61. раније важећег Закона о јавним набавкама;
- Дом здравља је у пет поступака јавне набавке: горива (9-4/2019), лабораторијских реагенаса - материјала за 2019. годину (9-8/18), дијализатора и материјала за дијализу који је заједнички материјал за све типове машина (9-9/18), материјала за дијализу који зависи од типа машина (9-10/18), медицинских помагала (9-5/19) укупне процењене вредности 52.997.702 динара без ПДВ-а објавио јавни позив на Порталу службених гласила РС и базе прописа (што је 91% вредности поступака у којима је био дужан да објави оглас на Порталу службених гласила и базе прописа), што је у складу са чланом 57. став 2. раније важећег Закона о јавним набавкама.
- у седам ревидираних поступака јавне набавке укупне процењене вредности 61.522.242 динара без ПДВ-а (94% ревидираних поступака) конкурсна документација садржи све неопходне елементе прописане чланом 61. став 4. Закона о јавним набавкама. Конкурсна документација садржи обавезне услове за учешће у поступку јавне набавке као и додатне услове, што је у складу са одредбама члана 75. и 76. раније важећег Закона о јавним набавкама;
- у три поступка јавне набавке укупне процењене вредности 32.517.626 динара без ПДВ-а (50% узоркованих набавки) Дом здравља је изменио конкурсну документацију чије измене је благовремено објавио на Порталу јавних набавки, односно у једном поступку је продужио рок за подношење понуда, што је у складу са одредбом члана 63. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама;
- се отварању понуда приступа одмах по истеку рока за достављање понуда, о чему се сачињава записник о отварању понуда, а примерци записника достављају понуђачима који су учествовали у поступку, што је у складу са чланом 104. раније важећег Закона о јавним набавкама (у свих девет ревидираних поступака);
- Дом здравља је благовремено, односно у року од три дана од дана пријема захтева, давао одговоре у писменом облику и истовремено те информације објављивао на порталу јавних набавки у поступку јавне набавке дијализатора и

<sup>54</sup> Без централизованих поступака.

<sup>55</sup> Без централизованих поступака.

<sup>56</sup> *Ibid.*

материјала за дијализу који је заједнички материјал за све типове машина (9-9/18)<sup>57</sup> и поступку јавне набавке горива за 2019. годину (9-4/19), а што је у складу са чланом 63. став 3. раније важећег Закона о јавним набавкама;

- да су понуђачи у поступцима јавних набавки у којима се захтева доказивање испуњености услова за обављање професионалне делатности (осам поступка што чини 95% вредности узоркованих набавки): лабораторијског и дијализног материјала, медицинских помагала, санације крвног покривача на објекту Дома здравља у Новој Пазови за 2019. годину и горива за 2020. годину доказали да испуњавају тражене услове (дозволе и лиценце издате од надлежних органа).

Дом здравља је покренуо поступке јавних набавки које је предвидео у годишњем плану јавних набавки за 2019. и 2020. годину.

**Налаз:** Дом здравља је у свих девет ревидираних поступака благовремено објављивао конкурсну документацију која садржи све неопходне елементе у складу са прописима о јавним набавкама.

У поступку ревизије јавних набавки у погледу елемената, садржине и објављивања конкурсне документације откривене су следеће неправилности:

- у осам поступака јавне набавке укупне процењене вредности 64.672.242 динара, што чини 99% ревидираних поступака, позив за подношење понуда не садржи све елементе у складу са Прилогом 3Б раније важећег Закона о јавним набавкама, односно Дом здравља није означио елементе као што су: врста наручиоца, ознака из општег речника набавке, број партије, елементе за доделу уговора и лице за контакт, што није у складу са одредбом члана 60. став 3. раније важећег Закона о јавним набавкама;
- у три поступка јавне набавке укупне процењене вредности 26.981.876 динара (41% ревидираних поступака) Дом здравља је одредио рок за подношење понуда краћи од 30 дана, што није у складу са одредбом члана 95. став 1. т. 2) раније важећег Закона о јавним набавкама којим је прописано да рок за подношење понуда у отвореном поступку, односно пријава у рестриктивном и квалификационом поступку и конкурентном дијалогу не може бити краћи од 30 дана од дана објављивања позива за подношење понуда ако процењена вредност јавне набавке није већа од износа из члана 57. овог закона (250.000.000 динара).
- Дом здравља није у три поступка набавке укупне процењене вредности 5.002.540 динара (9% набавки у којима постоји таква обавеза) објавио јавни позив на Порталу службених гласила РС и базе прописа, што није у складу са чланом 57. став 2. раније важећег Закона о јавним набавкама. Дом здравља је био дужан да у сваком овом појединачном поступку објави јавни позив на Порталу службених гласила РС и базе прописа јер је укупна процењена вредност ових набавки у току 2019. године била већа од 5.000.000 динара.
- Дом здравља није на Порталу јавних набавки објавио разлоге измене конкурсне документације у поступку јавне набавке медицинских помагала процењене вредности 16.015.826 динара (25% узоркованих набавки) и није усагласио

<sup>57</sup> У поступку јавне набавке дијализатора и материјала за дијализу – заједнички материјал за све типове машина (9-9/2018) Дом здравља је као додатни услов предвидео стандард „SRPS 1283/EN1283“ и стандард „ISO 9001:2008“. У постављеном питању потенцијални понуђач је указао да се стандарди „SRPS 1283/EN1283“ више не примењују, те да су замењени са стандардима „SRPS/ISO 8637“ и предложио да се у складу са наведеним изврши измена овог додатног услова. Наручилац је прихватио дату сугестију и изменио додатни услов у погледу стандарда „SRPS/ISO 8637“. Увидом у податке објављене на интернет страници Института за стандардизацију [www.iss.rs](http://www.iss.rs) дана 17. септембра 2021. године потврдили смо да је стандард SRPS 1283 повучен 28. фебруара 2018. године, а да је стандард „SRPS/ISO 8637“ важећи. Што се тиче стандарда „ISO 9001:2008“ потенцијални понуђач је указао да стандард „ISO 9001:2008“ више не важи и да ли може доставити копија сертификата „ISO 9001:2015“, што је прихваћено.



различите делове конкурсне документације, што није у складу са чланом 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Табела 7. Преглед утврђених неправилности у погледу елемената, садржине и објављивања конкурсне документације

у хиљадама динара					
Р.б.	Година	Број јавне набавке	Назив	Процењена вредност	Окривена неправилност
1	2	3	4	5	6
1	2019		Набавка горива	10.000	
2	2020		Набавка горива	4.685	
3	2019	9-8/18	Лабораторијски реагенси - материјал	10.442	
4	2019	9-10/2018	Материјал за дијализу који зависи од типа машина	10.480	Позив за подношење понуда не садржи све елементе у складу са Прилогом 3Б раније важећег Закона о јавним набавкама.
5	2019	9-9/2018	Дијализатори и материјал за дијализу који је заједнички материјал за све типове машина	6.059	
6	2019	9-5/2019	Медицинска помагала	16.015	
7	2019	9-9/2019	Медицинска помагала	3.839	
8	2019	9-8/18	Лабораторијски реагенси - материјал		Рок за подношење понуда краћи од 30 дана, што није у складу са одредбом члана 95. став 1. т. 2) раније важећег Закона о јавним набавкама
9	2019	9-10/2018	Материјал за дијализу који зависи од типа машина	10.480	
10	2019	9-9/2018	Дијализатори и материјал за дијализу који је заједнички материјал за све типове машина	6.059	
11	2019	9-9/2019	Медицинска помагала	3.839	Није објавио јавни позив на Порталу службених гласила РС и базе прописа, што није у складу са чланом 57. став 2. Закона о јавним набавкама.
12	2019	9-3/2019	материјал за дијализу који зависи од типа машине - Супституциона линија (за машине Artis Physyo)	1.043	
13	2019	9-7/2019	материјал за дијализу - натријум хлорид у таблетама	120	
14	2019	9-5/2019	Медицинска помагала	16.015	Није на предвиђеном месту за то, на порталу јавних набавки навео шта садрже извршене измене конкурсне документације и није усагласио различите делове конкурсне документације, што није у складу са чланом 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је у поступку јавне набавке помагала (9-5/19) извршио две измене изворне конкурсне документације (3. и 5. априла 2019. године) које је објавио на Порталу јавних набавки истог дана, али није на предвиђеном месту за то, на порталу јавних набавки навео шта садрже извршене измене конкурсне документације. У поступку ревизије упоредили смо садржај изворне конкурсне документације и измена конкурсне документације и утврдили да је изменом од 3. априла 2019. године повећан број партија са 38 на 39, односно додата је партија 27 – пелене. Потребне количине за партије 25 и 26 – пелене су умањене. Изменом конкурсне документације од 5. априла 2019. године је извршена измена додатног услова који се односио само на партије 25, 26 и 27 (све за пелене) и то тако што је брисан тражени доказ о моћи упијања понуђеног добра по стандарду ISO 11948, а који је био предвиђен изворном конкурсном документацијом.

Другом изменом конкурсне документације од 5. априла 2019. године Дом здравља је изменио тражене доказе у погледу стандарда за доказивање испуњености услова о карактеристикама и својствима добра за партију 25 – пелене, а истовремено није изменио та својства и карактеристике (техничке спецификације). Техничком спецификацијом је



тражена моћ упијања пелена по „Rothwell“методи<sup>58</sup>, а додатним условима из измене конкурсне документације је предвиђено да је понуђач у обавези да достави доказ о испуњености наведеног услова по „MDS 1/93“ методи, што није у складу са одредбом члана 61. став 1. у вези члана 71. став 1. тачка 2) раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља Стара Пазова није на одговарајући начин објединио извршене измене конкурсне документације од 3. и 5. априла 2019. године, због чега заинтересовани понуђачи нису имали јасан увид у разлоге због којих су извршене измене конкурсне документације, што није у складу са чланом 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

У поступку јавне набавке медицинских помагала за 2019. годину (9-5/19 и 9-9/19) постоји неусаглашеност различитих делова конкурсне документације у погледу броја доставних возила која се захтевају као додатни услов; у конкурсној документацији је наведено „довољан број доставних возила“, а у Обрасцу 7 за доказивање испуњености услова „минимум два доставна возила“, што није у складу са чланом 61. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 7:** Дом здравља је у осам поступака јавне набавке објавио позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки који не садржи све елементе прописане Прилогом ЗБ раније важећег Закона о јавним набавкама, што није у складу са чланом 60. став 3. овог закона.

**Препорука број 5:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да позив за подношење понуда, позив за учешће у дијалогу, позив за преговарање и позив за подношење пријава објављују у прописаној садржини .

**Откривена неправилност 8:** Дом здравља је у три поступка јавне набавке одредио рок за подношење понуда који је краћи од прописаног рока од 30 дана због чега није био примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде што није у складу са чл. 94. и 95. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 6:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да рок за подношење понуда одређују у складу са важећим Законом о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 9:** Дом здравља није објавио огласе о јавној набавци чија је процењена вредност била већа од пет милиона динара на Порталу службених гласила РС и базе прописа у три поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 57. став 2. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 7:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да јавни позив, у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара на годишњем нивоу објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и базе прописа, у форми за објављивање која је доступна на Порталу јавних набавки.

**Откривена неправилност 10:** Дом здравља након измена и допуна конкурсне документације није усагласио њене различите делове у поступку јавне набавке

---

<sup>58</sup> Чије се референтне вредности резултата теста разликују од референтних вредности резултата теста које се добијају методом MDS 1/93.

медицинских помагала процењене вредности 16.015.826 динара, што није у складу са чланом 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 8:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да усаглашавају различите делове конкурсне документације који се односе на исто питање тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду.

### **2.2.2 Модел уговора**

Дом здравља је у осам поступака укупне процењене вредности 64.672.242 динара без ПДВ-а (99% узоркованих поступака) закључио уговоре о набавци услуга и добара у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године у којима није садржана одредба да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7. став 2. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година и то у поступку јавне набавке: горива (9-4/19 и 93/20), услуга одржавања возног парка са резервним деловима (10-8/19), лабораторијских реагенаса – материјала (9-8/18), материјала за дијализу (9-10/18 и 9-9/18) и медицинских помагала/РФЗО (9-5/19 и 9-5/19).

**Откривена неправилност 11:** Дом здравља није моделом уговора у поступцима јавних набавки за уговоре који се закључују на период од 12 месеци, а чија реализација обухвата две буџетске године, предвидео одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7. став 2. Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година.

**Препорука број 9:** Препоручујемо одговорним лицима да модел уговора за уговоре који се закључују на период од 12 месеци, а чија реализација обухвата две буџетске године, садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

### **2.2.3 Додатни услови који нису у логичкој вези са предметом набавке**

Чланом 76. раније важећег Закона о јавним набавкама је било предвиђено да наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

У вези са додатним условима за учешће у поступку јавне набавке утврдили смо следеће неправилности:

- У поступку јавне набавке горива за 2019. и 2020. годину (9-1/2019 и 93/2020) и јавне набавке санације кровног покривача (10-13/2019) укупне процењене вредности 15.175.000 динара Дом здравља је предвидео додатне услове којима се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача, односно предвиђени

услови нису у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 76. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Конкурсном документацијом у поступку јавне набавке горива за 2019. и 2020. годину (9-1/19 и 93/20) Дом здравља је захтевао од понуђача да располаже са минимум 20 малопродајних објеката (бензинских станица) на територији Републике Србије и то са минимум два малопродајна објекта на територији општине Стара Пазова. Према информацијама добијеним у поступку ревизије од запослених у Дому здравља најчешћа дестинација за превоз су здравствене установе на територији града Београда, града Новог Сада и града Сремске Митровице. Дом здравља је у свом писаном образложењу навео да је овај додатни услов предвидео вођен мотивацијом да се уговор закључи са неким од већих дистрибутера нафтних деривата који имају мрежу на територији целе Републике Србије.

Овај додатни услов Дома здравља у погледу техничког капацитета није у логичкој вези са предметом јавне набавке, тако да дискриминише понуђаче, јер Дом здравља гравитира ка подручју градова Нови Сад, Сремска Митровица и Београд, па није од значаја да добављач горива има најмање 20 бензинских станица на територији целе Србије.

Дом здравља је у поступку јавне набавке санације кровног покривача (10-13/2019) конкурсном документацијом предвидео да је понуђач дужан да изврши увид у постојеће стање објекта о чему ће он издати потврду коју је понуђач дужан да приложи уз понуду. Овако постављен захтев се може сматрати додатним условом који дискриминише понуђаче и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер издавање потврде о обиласку локације не представља додатни услов у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета, што није у складу са одредбом члана 76. став 6. Закона о јавним набавкама.

Основ за планирање код јавне набавке радова чини предмер и предрачун из пројектне документације. Како Дом здравља није имао ваљану пројектну документацију за извођење радова на санацији предвидео је да су понуђачи дужни да прегледају лице места како не би касније, у фази извођења, мењали своју понуду.

**Откривена неправилност 12:** Дом здравља је у конкурсној документацији за два поступка јавне набавке предвидео додатне услове у погледу техничког капацитета којима се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача, односно предвиђени услови нису у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 76. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 10:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да конкурсном документацијом одређују критеријуме за избор понуђача којима се не ограничава конкуренција и који су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

### **Рок важења уговора**

Дом здравља је моделом уговора и закљученим уговорима (члан 9.) за јавну набавку дијализатора и материјала за дијализу – заједнички материјал за све типове машина (број 9-9/18) и јавну набавку материјала за дијализу који зависи од типа машине (број 9-10/18) за 2019. годину предвидео да се уговор закључује на одређено време и то на рок од 9 месеци од дана потписивања уговора или до испоруке уговорених количина.

У поступку јавне набавке медицинских помагала/РФЗО (9-5/19) чланом 10. модела уговора је предвиђено да уговор ступа на снагу даном потписивања од стране овлашћених представника уговорних страна и да важи 12 месеци. У поступку јавне набавке медицинских помагала/РФЗО (9-9/19 ) чланом 10. је уговорено да се уговор

закључује на период од шест месеци. И један и други модел уговора у ставу 2. овог члана садрже одредбу да се уговор закључује до испуњења уговорених обавеза, што може изазвати забуну у погледу рока важења уговора. Циљним правним тумачењем ове две одредбе долазимо до закључка да уговор важи најдуже шест месеци, а да престаје да важи и раније, ако су уговорне обавезе у целости реализоване.

Дом здравља је одредбом члана 13. уговора за коришћење софтвера „Helianth“ закљученог у поступку јавне набавке 10-10/19/8 од 27. маја 2019. године уредио да се уговор закључује на период од годину дана. Одредбом става 2. овог члана је додатно предвиђено да се након истека периода од годину дана, уговор аутоматски продужава до тренутка завршетка новог поступка набавке, уколико једна од уговорних страна није писаним путем обавестила другу страну да не жели да се продужи трајање овог уговора, најкасније месец дана пре истека трајања периода на који се уговор закључује.

Дом здравља је 2009. године закључио Допунски уговор о одржавању фискалних уређаја број 100535469/А3 од 24. јуна 2009. године са „ВВ Softom“ из Старе Пазове на неодређено време, а да није поштовао правила о одређивању процењене вредности уговора који се закључују без утврђеног рока.

Одредбом члана 51. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки, а одредбом члана 52. истог закона да обавезе које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају бити уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима.

Из наведених одредби произилази да се уговори о јавним набавкама закључују на период од годину дана, јер се и финансијски план доноси на период од годину дана. Наручилац је био дужан да прецизно уговором утврди да ће уговор престати да важи у сваком случају по истеку рока на који је закључен. Непрецизно одређивање рока важења уговора вероватно би довело до спора међу странама па је потребно да се прецизно одреди рок важења уговора у конкурсној документацији и уговорима.

## **2.2.4 Централлизоване јавне набавке**

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>59</sup> је било прописано да Републички фонд спроводи централизоване јавне набавке за потребе примарних здравствених установа у 2019. години, између осталог за лекове са Листе А и Листе А1, лекове са Листе Б (осим вакцине против беснила и хуманог имуноглобулина против беснила и продуката од крви које производи Институт за трансфузију крви Србије), лекове са Листе Ц, лекови са Листе Д, лекове који се не налазе на Листи лекова, електричну енергију и гас.

### **Лекови са Листе Б и Листе Д**

Лекови са Листе Б и Листе Д су набављани у 2020. години по оквирним споразумима закљученим у јавној набавци „Лекови са Листе Б и Листе Д Листе лекова за 2019. годину“ број 404-1-110/19-28. У 2020. години оквирни споразуми нису садржали максималне количине до којих се може уговарати количина једног лека.

Податке из уговора закључених по оквирним споразумима, запослени из Службе рачуноводства уносе на портал Републичког фонда за здравствено осигурање (број уговора, артикал, количина, цена), где се учитавају и фактуре са пратећом документацијом ради плаћања, а Одсек економата наручује потребне количине лекова по

<sup>59</sup> Уредба о измени и допуни Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке („Службени гласнику РС”, бр. 68/18).

требовањима са одељења или по сопственој процени на основу претходне потрошње лекова и будућих потреба. Одсек економата ручно прати количине наручених лекова тако што их уписује у свеску или у прилоге закључених уговора, а на портал РФЗО-а уноси само испоручене количине лекова.<sup>60</sup> Одсек економата прати и цене. Поред Одсека економата непосредним увидом на портал Републичког фонда за здравствено осигурање у поступку ревизије смо утврдили да портал аутоматски контролише унете фактуре по различитим критеријумима, између осталог и по цени артикла и шаље рекламацију Дому здравља који је дужан да по њој поступи. У поступку ревизије су тестиране гореописане интерне контроле и непосредним увидом је утврђено да интерне контроле у овом делу функционишу.

На одабраном узорку од 17 фактура у вредности од 5.580.826 динара са ПДВ-ом издатих по уговорима за набавку лекова са Листе Б и Д је извршена провера цена лекова и утврђено да није било неслагања између уговорених и цена по којима су лекови са Листе Б и Д фактурисани у фактурама добављача.

### Централизована јавна набавка електричне енергије и природног гаса

Дом здравља је планирао набавку електричне енергије у количини од 730.000 kWh за 2019. годину у централизованом поступку јавне набавке процењене вредности 8.000.000 динара. Усвојени план потреба добара и услуга које се набављају у централизованом поступку јавне набавке за 2019. годину, као и мишљење Завода за јавно здравље Сремска Митровица, садрже исказане потребе за набавком електричне енергије у количини од 730.000 kWh, али не садрже исказану потребу за набавком природног гаса. Отворене поступке јавних набавки за 2019. годину за електричну енергију и природни гас је у име и за рачун здравствених установа спровео Републички фонд за здравствено осигурање.

Табела 8. Преглед уговорених и преузетих обавеза за електричну енергију и природни гас по уговорима за 2019. годину

Рб	Година	Опис	Количина	Процењена вредност	у хиљадама динара		
					Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	Преузете обавезе
1	2	3	4	5	6	7	8
1	2019	Електрична енергија	745.500 kWh	8.000	7.995	9.595	7.769
2	2019	Природни гас	82.270 Sm <sup>3</sup>	4.000	3.870	4.275	3.792

Уговор број 11-7/19/6-1 од 25. септембра 2019. годину је закључен на вредност од 7.995.930 динара без ПДВ-а, односно 9.595.116 динара са ПДВ-ом за 744.500 kWh електричне енергије за период од 1. октобра 2019. до 30. септембра 2020. године. Уговорена је јединична фиксна цена по kWh електричне енергије.<sup>61</sup> У укупну уговорену вредност закљученог уговора урачунати су сви трошкови преноса и дистрибуције електричне енергије као и државни порези, акцизе, таксе и накнаде. У поступку ревизије је утврђено да су укупно преузете обавезе по уговору за куповину и испоруку електричне енергије са балансном одговорношћу за 12 месеци износиле 7.769.036 динара са ПДВ-ом, од чега 7.537.199 динара на терет средстава обавезног здравственог осигурања, а 231.837 динара на терет сопствених средстава Дома здравља, односно у оквиру укупно уговорених средстава и процењене вредности ове јавне набавке.

<sup>60</sup> Портал нема могућности да прикаже преосталу количину за испоруку већ само потрошену количину и укупно уговорену количину неког лека.

<sup>61</sup> Дом здравља је закључно уговор за куповину и испоруку електричне енергије септембра 2020. године број 17/20 са ЈП „ЕПС Београд“ на укупну вредност уговора у износу од 16.390.000 динара без ПДВ-а, односно 19.668.000 динара са ПДВ-ом. Уговор је закључен на период од 24 месеца на основу оквирног споразума број 88-1/20 који је закључно Републичког фонда за здравствено осигурање са ЈП „ЕПС Београд“ у централизованом поступку јавне набавке.



Дом здравља је у Плану набавки за 2019. годину<sup>62</sup> планирао набавку природног гаса процењене вредности 4.000.000 динара. Уговор број 11-8/19/6 о купопродаји природног гаса<sup>63</sup> је закључен на вредност од 3.870.000 динара без ПДВ-а, односно 4.257.000 динара са ПДВ-ом за 82.270 Sm<sup>3</sup> за период од 1. септембра 2019. године па до утрошка средстава предвиђених уговором, а најдуже годину дана. Током периода важења уговора од добављача је преузет гас у укупној вредности од 3.791.660 динара са ПДВ-ом. Нису преузете обавезе преко вредности закљученог уговора.

### **2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама**

Раније важећим Законом о јавним набавкама је било прописано да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца<sup>64</sup> и да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења.<sup>65</sup> Одредбом члана 112. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама је прописано да наручилац може закључити уговор о јавној набавци, односно оквирни споразум, након доношења одлуке о додели уговора, односно одлуке о закључењу оквирног споразума и ако у року предвиђеном овим законом није поднет захтев за заштиту права или је захтев за заштиту права одбачен или одбијен.

У току ревизије јавних набавки за 2019. и 2020. годину је утврђено да је Дом здравља у поступку доделе и закључења уговора о јавној набавци:

- закључио уговоре о јавној набавци са изабраним понуђачем након истека рока за подношење захтева за заштиту права, чиме је поступљено у складу са чланом 112. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама (у пет поступака укупне уговорене вредности 21.343.097 динара без ПДВ-а);
- у поступцима јавних набавки материјала за дијализу (9-9/18 и 9-10/18) и медицинских помагала (9-5/19 и 9-9/19) закључио уговоре са изабраним понуђачима, пре истека рока за подношење захтева за заштиту права, за партије за које је поднета само понуда, а што је у складу са чланом 112. став 2. тачка 5) раније важећег Закона о јавним набавкама (четири поступка);<sup>66</sup>
- објавио обавештења о закљученом уговору по спроведеном отвореном поступку јавне набавке материјала за дијализу (9-9/18 и 9-10/18) и медицинских помагала (9-9/19) у року од 5 дана од дана закључења уговора, у складу са одредбом члана 116. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама (три поступка укупне уговорене вредности 8.765.000 без ПДВ-а).<sup>67</sup>

Одредбом члана 109. став 3. раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да своју одлуку о обустави поступка јавне набавке писмено образложи, посебно наводећи разлоге обуставе поступка и упутство о правном средству и да је објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења одлуке. Ставом 4. овог члана је прописано да је наручилац дужан да у року од пет дана од дана коначности одлуке о обустави поступка јавне

<sup>62</sup> План јавних набавки број 1231 од 2. септембра 2019. године.

<sup>63</sup> На основу оквирног споразума број 54-2/19 од 24. јула 2019. године.

<sup>64</sup> Види члан 57. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>65</sup> Види члан 108. став 5. раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>66</sup> Уговор број 9-9/18/6-4 од 19. фебруара 2019. године, број 9-9/18/6-8 од 19. фебруара 2019. године, број 9-9/18/6-9 од 19. фебруара 2019. године, број 9-10/18/6-1 од 19. фебруара 2019. године, број 9-10/18/6-4 од 19. фебруара 2019. године, 9-5/19/6-9 од 27. маја 2019. године, број 9-5/19/6-11 од 27. маја 2019. године, број 9-5/19/6-7 од 27. маја 2019. године, број 9-9/19/6-2 од 5. децембра 2019. године и број 9-9/19/6-1 од 5. децембра 2019. године.

<sup>67</sup> За партију 8 - Обавештење број 9-9/18/6-8, партију 1 - Обавештење број 9-10/18/6-1, партију 4 - Обавештење број 9-10/18/6-4, партију 3 - Обавештење број 9-9/19/6-2.



набавке, објави обавештење о обустави поступка јавне набавке које садржи податке из Прилога 3К.

Одредбом члана 116. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од дана закључења уговора, односно оквирног споразума.

У току ревизије јавних набавки за 2019. и 2020. годину су утврђене следеће неправилности у поступку доделе и закључења уговора о јавној набавци:

- Дом здравља је по истеку прописаног рока од пет дана објавио на Порталу јавних набавки обавештење о закљученом уговору за 11 уговора укупне уговорене вредности 27.614.237 динара без ПДВ-а, што није у складу са одредбом члана 116. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама;
- у поступку јавне набавке медицинских помагала (9-5/19) за партије 28 - потрошни материјал за спољну портабилну инсулинску пумпу – шприцеви, серијски производ и 29 - потрошни материјал за спољну портабилну инсулинску пумпу – катетери Дом здравља је донео одлуку о обустави поступка која не садржи упутство о правном средству, није објављена и није објављено обавештење о обустави поступка на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 109. ст. 3. и 4. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Табела 9. Преглед откривених неправилности у поступку доделе уговора о јавним набавкама

у хиљадама динара					
Р.б.	Година	Број јавне набавке	Назив	Уговорена вредност без ПДВ-а	Окривена неправилност
1	2	3	4	5	6
	2019	10-13/19	Санација кровног покривача	404	Доделио уговор о јавној набавци понуђачу који је учествовао у припреми дела конкурсне документације и то техничке спецификације за извођење радова (врсте и обима радова).
	2019	10-8/19/1	Услуга одржавања возног парка Партија 1	800	Доделио уговор понуђачу чију је понуду био дужан да одбије.
	2019	10-8/19/7	Услуга одржавања возног парка Партија 7	400	
	2019	9-4/19	Набавка горива	9.005	По истеку прописаног рока од пет дана објавио на Порталу јавних набавки обавештење о закљученом уговору.
	2020	9-3/20	Набавка горива	3.700	
	2019	9-8/18/4	Набавка лабораторијских реагенаса (за партије 4 и 5)	5.084	По истеку прописаног рока од пет дана објавио на Порталу јавних набавки обавештење о закљученом уговору.
	2019	8/19	Набавка одржавања возног парка са резервним деловима	3.150	
	2019	9-9/18	Јавна набавка дијализатора и материјала за дијализу – заједнички материјал за све типове машина за 2019. (партије 4 и 9)	1.474	
	2019	9-9/19	Јавна набавка медицинских помагала/РФЗО <sup>68</sup>	4.696	Одлука о обустави поступка не садржи упутство о правном средству.
	2019	9-5/19	Јавна набавка медицинских помагала (партија 4)	505	
	2019	9-5/19	Медицинска помагала за партије 28 и 29	200 <sup>69</sup>	Није објавио обавештење о обустави поступка јавне набавке.
	2019	9-5/19	Медицинска помагала за партије 28 и 29	200 <sup>70</sup>	Није објавио одлуку о обустави поступка.
	2019	9-5/19	Медицинска помагала за партије 28 и 29	200 <sup>71</sup>	

<sup>68</sup> За партију 25 - Обавештење број 9-5/19/6-9, за партију 32 - Обавештење број 9-5/19/6-11, за партију 33 – Обавештење број 9-5/19/6-7.

<sup>69</sup> За ове потребе је дата процењена вредност за партије код којих је утврђена неправилност.

<sup>70</sup> Исто.

<sup>71</sup> Исто.

**Откривена неправилност 13:** Дом здравља је након истека прописаног рока од пет дана објавио на Порталу јавних набавки обавештење о закљученом уговору за 11 уговора укупне уговорене вредности 27.614.237 динара без ПДВ-а, што није у складу са одредбом члана 116. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 11:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да обавештења о додели уговора у поступцима јавних набавки достављају на објављивање Порталу јавних набавки у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 14:** Дом здравља је за две партије у поступку јавне набавке медицинских помагала (9-5/19) процењене вредности 200.076 динара донео одлуку о обустави поступка која не садржи упутство о правном средству, није објављена и није објављено обавештење о обустави поступка на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 109. ст. 3. и 4. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 12:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да обавештења о обустави поступка или поништењу поступка објављују у року од 30 дана од дана коначности одлуке о обустави или поништењу поступка јавне набавке у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

### **Јавна набавка санације кровног покривача Дома здравља „Др Јован Јовановић Змај“ у Новој Пазови**

Дом здравља је 2019. године планирао и спровео јавну набавку мале вредности санације кровног покривача процењене вредности 490.000 динара (10-13/19).<sup>72</sup> Ова набавка није била планирана већ је спроведена због хитног решавања проблема кровног покривача након обезбеђивања средстава од стране локалне самоуправе. Критеријум за доделу уговора је био „најнижа понуђена цена.“<sup>73</sup>

Одредбом члана 23. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама је било прописано да лице које је учествовало у планирању јавне набавке, припреми конкурсне документације или појединих њених делова, и са њим повезано лице не може наступати као понуђач или као подизвођач понуђача, нити може сарађивати са понуђачима или подизвођачима приликом припремања понуде. У том случају наручилац је дужан да одбије понуду и да без одлагања обавести надлежне државне органе.

Дом здравља за извођење радова на санацији кровног покривача објекта Дома здравља у Новој Пазови није обезбедио пројектно-техничку документацију у складу са Законом о планирању и изградњи нити је прибавио грађевинску дозволу од стране надлежног органа локалне самоуправе за извођење тих радова. Врста, техничке карактеристике (спецификација), количина и опис добара и услуга у конкурсној документацији на страни 2 су дати на основу понуде понуђача „Градња-монт“ доо из Малог Зворника број 25 од 28. јуна 2019. године, коме је касније и додељен уговор о јавној набавци.

---

<sup>72</sup>Број 10-13/19/1 од 9. јула 2019. године.

<sup>73</sup> У одлуци о покретању поступка је наведен критеријум „економски најповољнија понуда“, а у остатку конкурсне документације „најниже понуђена цена“. Ради се о ненамерном пропусту који није примећен благовремено. Уговор је додељен у складу са критеријумом „најниже понуђена цена“.

У поступку су добијене две понуде, а уговор је сходно критеријуму најниже понуђена цена закључен са понуђачем „Градња-монт“ доо, Мали Зворник<sup>74</sup> на износ од 404.000 динара без ПДВ-а, односно 484.000 динара са ПДВ-ом, колико су износили и извршени расходи по рачуну број 25 од 20. августа 2019. године.

Дом здравља је у поступку јавне набавке санације кровног покривача конкурсном докуменацијом предвидео да је понуђач дужан да изврши увид у постојеће стање објекта о чему ће он издати потврду коју је понуђач дужан да приложи уз понуду. Налаз и препорука су дати у делу 2.2.3 Додатни услови који нису у логичкој вези са предметом набавке.

**Откривена неправилност 15:** Дом здравља је доделио уговор о јавној набавци санације кровног покривача уговорене вредности 404.000 динара понуђачу који је учествовао у припреми дела конкурсне документације и то техничке спецификације за извођење радова, иако је био дужан да његову понуду одбије и да без одлагања обавести надлежне државне органе, што није у складу са одредбом члана 23. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 90. став 1. важећег Закона о јавним набавкама је на другачији начин уређено ово питање, односно прописано је да ако је понуђач, кандидат или са њим повезано лице у смислу закона којим се уређује положај привредних субјеката и закона којим се уређује порез на добит правних лица на било који начин био укључен у припрему поступка набавке, наручилац предузима одговарајуће мере да би обезбедио да учешће тог понуђача или кандидата не нарушава конкуренцију.

**Препорука број 13:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да примењују мере којима се обезбеђује да учешће понуђача или кандидата који је на било који начин био укључен у припрему поступка набавке не нарушава конкуренцију.

### Додела уговора у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка 10-8/19 за партију 1

**Редовно и ванредно одржавање за комби возила Партија 1** - У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка 10-8/2019 у 2019. години за партију 1 формирао подгрупе за редован и ванредан сервис са сваким типом и годиштем возила посебно који се налазе у саставу возног парка Дома здравља и за ове подгрупе одредио процењену вредност, као и укупну процењену вредност за целу партију. Процењена вредност је формирана на основу искуства из претходног периода о преузетим обавезама за ту врсту сервиса.

Табела 10. Преглед процењених вредности за партију 1 за јавну набавку 10-8/2019 - одржавање возног парка

у хиљадама динара			
Назив партије	Процењена вредност редовног одржавања; набавке и замена гума; прање возила	Процењена вредност ванредног одржавања, вулканизерских радова, прања возила;	Процењена вредност партије
1	2	3	4
Партија 1 - Редовно и ванредно одржавање за комби возила	65	735	800

Дом здравља је за партију 1 одбио понуду понуђача Ауто центар „Мај ауто“ са подизвођачем „Мај ауто плус“ Стара Пазова, као неприхватилу са образложењем да

<sup>74</sup> Уговор број 10-13/19/6 од 31. јула 2019. године (заводни број извођача радова).

понуђена цена за редован сервис прелази процењену вредност наручиоца за редован сервис (подпартије).<sup>75</sup> Понуђена цена за редован сервис је износила 75.541 динара, док је процењена вредност подпартије износила 65.000 динара.

Табела 11. Понуде понуђача за партију 1 - редован и ванредан сервис за комби возила

Понуђач	Цена за редован сервис б	Цена за ванредан сервис	Укупна понуђена вредност	у хиљадама динара	
				Процењена вредност партије	Вредност понуде виша од процењене вредности
1	2	3	4	5	6=4-5
Ауто центар „Мај ауто“ и „Мај ауто плус“ Стара Пазова	75	1.721	1.796	800	996
„Malečić truck servis“, Стара Пазова“	41	1.368	1.409	800	609

Одредбом члана 3. став 1. т. 35) раније важећег Закона о јавним набавкама је било прописано да је прихватљива понуда која је благовремена, коју наручилац није одбио због битних недостатака, која је одговарајућа, која не ограничава, нити условљава права наручиоца или обавезе понуђача и која не прелази износ процењене вредности јавне набавке.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља оцењивао приспеле понуде за партију 1 упоређујући само процењену вредност подпартије 1) за редован сервис из одлуке о покретању са понудом, а не укупну процењену вредност партије са понуђеном ценом. Наиме, узео је у обзир само понуђене вредности редовног сервиса при избору понуђача (у односу на процењену вредност), без обзира на понуђене вредности ванредног сервиса и укупну вредност партије.

Понуда „Malečić truck servis“, Стара Пазова за партију 1 за редован сервис је била нижа у односу на понуђену вредност понуђача Ауто центар „Мај ауто“ и „Мај ауто плус“, Стара Пазова као и у односу на процењену вредност подпартије за редован сервис, али понуђене вредности оба понуђача за ванредни сервис су биле веће у односу на процењену вредност ванредног сервиса, као и укупне понуђене вредности оба понуђача за партију 1 у односу на понуђену вредност целе партије. Понуђач „Malečić truck servis“ Стара Пазова је дао понуду чија је укупна вредност износила 1.409.609 динара, односно за 609.609 динара је већа од процењене вредности ове партије, а понуда понуђача Ауто центар „Мај ауто“ и „Мај ауто плус“ је износила 1.796.541 динара, односно била је већа од процењене вредности ове партије за 996.541 динара. У поступку ревизије је утврђено да су преузете обавезе по закљученом уговору за партију 1 износиле 1.621.182 динара.

Дом здравља је у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка за партију 1 – редовно и ванредно одржавање за комби возила доделио и закључио уговор у вредности од 800.000 динара, по којем је преузео обавезе у износу од 1.621.182 динара, са понуђачем чију понуду је био дужан да одбије јер је понуда садржала понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, а истовремено је одбио понуду другог понуђача због битних недостатака понуде из истог разлога.

**Откривена неправилност 16:** Дом здравља у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка за партију 1 приликом оцене понуда није разматрао укупну процењену вредност партије, већ једне од подпартија, које је обликовао кроз образац понуде и на тај начин одбио као неприхватљиву понуду једног од понуђача, иако су понуде свих понуђача биле веће од процењене вредности наведене партије, што није у складу са одредбом члана 107. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама. Укупна

<sup>75</sup> Извештај о стручној оцени понуда број 10-8/19/4 од 16. априла 2019. године.

процењена вредност партије је износила 800.000 динара, а укупно преузете обавезе су износиле 1.621.182 динара.

**Препорука број 14:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да преглед, стручну оцену и рангирање понуда врше у складу са Законом о јавним набавкама.

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

Као што је објашњено у делу 1.1.2 Контролне активности Дом здравља није одредио лица за праћење извршења конкретних уговора о јавној набавци који су извршавани током 2019. и 2020. године и није применио све поступке и процедуре за праћење извршења уговора о јавној набавци прописане његовим интерним актом, што је имало за последицу да је дошло до преузимања обавеза изнад вредности закљученог уговора супротно прописима о јавним набавкама.

Одредбом члана 115. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, при чему укупна вредност повећања уговора не може да буде већа од вредности из члана 39. став 1. овог закона, односно члана 124а за наручиоце из области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци. Ставом 2. је прописано да након закључења уговора о јавној набавци наручилац може да дозволи промену цене и других битних елемената уговора из објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима. Променом цене не сматра се усклађивање цене са унапред јасно дефинисаним параметрима у уговору и конкурсној документацији.

Одредбама члана 58. став 1. Закона о буџетском систему је прописано да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији. Одредбом става 2. овог члана је прописано да правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

#### **Праћење извршења уговора о јавној набавци лабораторијских реагенаса у 2019. години**

Дом здравља је спровео поступак јавне набавке лабораторијских реагенаса – материјала број 9-8/18 за 2019. године процењене вредности 10.442.000 динара који је у складу са Планом јавних набавки за 2019. годину обликован у 15 партија.<sup>76</sup>

Анализа спроведеног отвореног поступка јавне набавке лабораторијских реагенаса - материјала за 2019. годину (9-8/18) и праћења извршења закључених уговора је извршена на узорку од две партије, и то: партији 4 – затворени системи за узорковање крви процењене вредности од 1.600.000 динара и партији 5 – реагенси за апарат „Сobas Integra 400+“, процењене вредности од 4.100.000 динара.

Са понуђачем „Visor“ доо Дом здравља је закључио уговор за партију 4 на износ од 1.580.724 динара без ПДВ-а, односно 1.856.276 динара са ПДВ-ом,<sup>77</sup> а са понуђачем „Adoc“ доо Београд Дом здравља је закључио уговор за партију 5 на износ од 3.502.983

<sup>76</sup> Процењена вредност утврђена Планом јавних набавки за 2019. годину је била 12.000.000 динара.

<sup>77</sup> Број 9-8/18/6-4 дана 4. фебруара 2019. године.



динара без ПДВ-а односно 4.203.580 динара са ПДВ-ом.<sup>78</sup> Оба уговора су закључена на период од 12 месеци.

У поступку ревизије анализом узоркованих фактура за партију 4 (затворени системи за узорковање крви) укупне вредности од 1.062.361 динара и за партију 5 (реагенси за апарат „Собас Интегра 400+“) укупне вредности од 3.360.726 динара је утврђено да су се добављачи придржавали уговорених цена и да није било њихове измене током важења уговора.

Услед недостатака у контролним активностима на праћењу извршења уговора за партију 4 је дошло до преузимања обавеза изнад вредности уговора у износу од 60.278 динара преко вредности закљученог уговора. Уговор је закључен на износ од 1.856.276 динара (са ПДВ-ом), а преузете обавезе су износиле 1.916.554 динара (Објашњено у делу 1.1.2 Контролне активности.)

У поступку ревизије је утврђено да износ преузетих обавеза за партију 5 - реагенси за апарат „Собас Интегра 400+“ износи 5.060.241 динара, односно 856.661 динара преко вредности закљученог уговора, јер је уговор закључен на износ од 4.203.580 динара са ПДВ-ом.

Табела 12. Уговорена вредност и више преузете обавезе за партију 4 и 5 у јавној набавци лабораторијских реагенаса за 2019. годину

у хиљадама динара								
Број уговора	Назив понуђача	Процењена вредност	Вредност закљученог уговора без ПДВ-а	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Преузете обавезе ПДВ-ом	Прекорачење уговора до 5%	Прекорачење уговора преко 5%	Реализација закљученог уговора у %
1	2	3	4	5	6	7=(5*5%)	8=6-(5+7)	9=(6/5*100)
9-8/18/6-4	„Vigor d.o.o.“ Београд	1.600	1.581	1.856	1.917	61	-	103
9-8/18/6-5	„Adoc d.o.o.“ Београд	4.100	3.503	4.204	5.104	210	646	120

Дом здравља је по уговору за набавку реагенаса за 2019. годину за партију 4 - затворени системи за узорковање крви (9-8/18) повећао обим набавке најмање у износу од 60.278 динара, односно до 5% првобитне вредности уговора, а да није донео и објавио одлуку о измени уговора и доставио извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Дом здравља је по уговору за набавку реагенаса за 2019. годину за партију 5 - реагенси за апарат „Собас Интегра 400+“ повећао обим набавке најмање у износу од 210.179 динара, односно до 5% првобитне вредности уговора, а да није донео и објавио одлуку о измени уговора и доставио извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Дом здравља је по уговорима за набавку реагенаса у поступку јавне набавке 9-8/18 за 2019. годину за партије 4 и 5 повећао обим набавке најмање у износу од 270.457 динара, односно до 5% првобитних вредности уговора, а да није донео и објавио одлуку о измени уговора и доставио извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са одредбом члана 115. ст. 1. и 5. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је повећао обим набавке по уговору за набавку реагенаса 9-8/18 за 2019. годину за партију 5 - реагенси за апарат „Собас Интегра 400+“ најмање у износу од 646.482 хиљаде динара, преко 5% вредности првобитно закључених уговора, а да није спровео поступак јавне набавке, што није у складу са чланом 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>78</sup> Број 9-8/18/6-5 дана 4. фебруара 2019. године.



### **Праћење извршења уговора о набавци дијализатора и материјала за дијализу (заједнички материјал за све типове машина) број 9-9/18**

Дом здравља је Планом јавних набавки за 2019. годину планирао спровођење отвореног поступка јавне набавке дијализатора и материјала за дијализу процењене вредности 27.000.000. За 2019. годину спроведена су четири поступка јавне набавке: 1) Дијализатори и материјал за дијализу – заједнички материјал за све типове машина обликован у 11 партија процењене вредности 6.059.800 (9-9/18); 2) Материјал за дијализу који зависи од типа машина обликован у 15 партија процењене вредности 10.480.076 (9-10/18); 3) материјал за дијализу који зависи од типа машине - супституциона линија (за машине Artis Physuo) процењена вредност 1.043.000<sup>79</sup> (9-3/19) и 4) материјал за дијализу - натријум хлорид у таблетама процењене вредности 120.000 динара<sup>80</sup> (9-7/19).

На одабраном узорку од два поступка 9-9/18 - дијализатори и материјал за дијализу - заједнички материјал за све типове машина, процењене вредности 6.059.800 динара и 9-10/18 - материјал за дијализу који зависи од типа машине, процењене вредности 10.480.076 динара, укупне процењене вредности 16.539.879 динара (93% укупне процењене вредности за дијализаторе и материјал за дијализу из одлука о покретању поступка) је испитано извршење уговора о јавној набавци дијализног материјала који су закључени у 2019. години.

#### **Набавка дијализатора и материјала за дијализу – заједнички материјал за све типове машина – отворени поступак 9-9/18**

На одабраном узорку од три партије (54% укупне процењене вредности набавке) је испитано извршење уговора о јавној набавци материјала за дијализу – заједнички материјал за све типове машина (9-9/19) који су закључени у 2019. години на период од девет месеци од дана потписивања уговора, или до испоруке уговорених количина:

1) партија 4 – проХДсет, процењене вредности 936.000 динара. За партију 4 је закључен уговор број 9-9/18/6-4 од 19. фебруара 2019. године вредности 657.000 динара без ПДВ-а, односно 788.400 динара са ПДВ-ом. Преузете обавезе и извршени расходи по овом уговору износе 788.400 динара. Нису преузете обавезе преко уговорене вредности.

2) партија 8 - дијализатор, синтетичко влакно High-flux 1,7 m<sup>2</sup> стерилисан без етилен оксида, процењене вредности 1.536.000 динара без ПДВ-а. За ову партију је закључен уговор број 9-9/18/6-8 од 19. фебруара 2019. године укупне вредности 1.536.000 динара без ПДВ-а, односно 1.689.600 динара са ПДВ-ом. Преузете обавезе и извршени расходи по овом уговору износе 1.235.520 динара. Нису преузете обавезе преко уговорене вредности.

3) партија 9 - дијализатор, синтетичко влакно High-flux 1,9 m<sup>2</sup> стерилисан без етилен оксида, без бизфенола А у мембрани и кућишту, процењене вредности 817.500 динара. За партију 9 је закључен уговор број 9-9/18/6-9 од 19. фебруара 2019. године укупне вредности 817.500 динара без ПДВ-а, односно 899.250 динара са ПДВ-ом. Преузете обавезе и извршени расходи по овом уговору износе 575.520 динара. Нису преузете обавезе преко уговорене вредности.

<sup>79</sup> Одлука о покретању поступка број 9-3/19/1 од 6. фебруара 2019. године.

<sup>80</sup> Одлука о покретању поступка број 9-7/19/1 од 18. августа 2019. године.

Табела 13. Преглед извршења уговора за набавку дијализатора и материјала за дијализу – заједнички материјал за све типове машина (9-9/18) за узорковане партије

		у хиљадама динара			
Број и датум уговора	Број и назив партије	Преузете обавезе по уговору/износ из уговора са ПДВ-ом	Укупно извршени расходи по уговору	Укупно преузете обавезе по уговору	Преузете обавезе преко уговорене вредности
1	2	3	4	5	6(5-3)
9-9/18/6-4 од 19. 2.2019.	Партија 4 - проХДсет	788	788	788	0
9-9/18/6-8 од 19 2.2019.	Партија 8 - дијализатор, синтетичко влакно High-flux 1,7 m2 стерилисан без етилен оксида	1.690	1.236	1.236	0
9-9/18/6-9 од 19 2.2019.	Партија 9 - дијализатор, синтетичко влакно High-flux 1,9 m2 стерилисан без етилен оксида, без бизфенола А у мембрани и кућишту	899	576	576	0
Укупно:		3.377	2.599	2.599	0

### Набавка материјала за дијализу који зависи од типа машине – отворени поступак 9-10/18

На одабраном узорку од две партије (49% укупне процењене вредности) је испитано извршење уговора о јавној набавци материјала за дијализу који зависи од типа машине (9-10/18):

- 1) партија 1 - АБ линија комплет (за машине Artis Physyo), процењене вредности 1.232.000 динара. За партију 1 је закључен уговор број 9-10/18/6-1 од 19. фебруара 2019. године укупне вредности 1.196.000 динара без ПДВ-а, односно 1.315.600 динара са ПДВ-ом. Преузете обавезе и извршени расходи по овом уговору износе 1.091.948 динара. Нису преузете обавезе преко уговорене вредности.
- 2) партија 4 - BICART SET (Bicart sel. Combi рас+Sel.bag) (за машине Artis Physyo), процењене вредности 3.915.000 динара. За ову партију је закључен уговор број 9-10/18/6-4 од 19. фебруара 2019. године укупне вредности 3.510.000 динара без ПДВ-а, односно 3.861.000 динара са ПДВ-ом. Преузете обавезе и извршени расходи по овом уговору износе 3.226.080 динара. Нису преузете обавезе преко уговорене вредности.

Табела 14. Преглед извршења уговора за набавку – материјала за дијализу који зависи од типа машине (9-10/18) за узорковане партије

		у хиљадама динара			
Број и датум уговора	Број и назив партије	Преузете обавезе по уговору/износ из уговора са ПДВ-ом	Укупно извршени расходи по уговору	Укупно преузете обавезе по уговору	Преузете обавезе преко уговорене вредности
1	2	3	4	5	6(5-3)
9-10/18/6-1 од 19. 2.2019.	Партија 1 - АБ линија комплет (за машине Artis Physyo)	1.316	1.092	1.092	0
9-10/18/6-4 од 19. 2.2019.	Партија 4 - BICART SET (Bicart sel. Combi рас+Sel.bag) (за машине Artis Physyo)	3.861	3.226	3.226	0
Укупно		5.177	4.318	4.318	0

### Праћење извршења уговора о јавној набавци медицинских помагала

Дом здравља је Планом јавних набавки за 2019. годину планирао јавну набавку медицинских помагала процењене вредности у износу од 20.050.000 динара, за коју је спровео два отворена поступка обликована по партијама 9-5/19 – медицинска помагала/РФЗО и 9-9/19 – медицинска помагала/РФЗО.

### Јавна набавка медицинских помагала/РФЗО 9-5/19, обликована у 39 партија

На одабраном узорку од три партије је испитано извршење уговора о јавној набавци који су закључени у 2019. години (29% укупне процењене вредности):

- партија 25 - пелене процењене вредности 423.060 динара. За партију 25 је закључен уговор број 9-5/19/6-9 од 27. маја 2019. године вредности 423.060 динара без ПДВ-а, односно 465.336 динара са ПДВ-ом. Преузете обавезе и извршени расходи по овом уговору износе 772.874 динара, односно преузете су обавезе за 307.508 динара више у односу на уговорену вредност. Преузете обавезе до 5% уговорене вредности износе 23.268 динара, а преузете обавезе преко 5% уговорене вредности износе 284.240 динара.
- партија 32 - тест траке за одређивање нивоа глукозе у крви Countur Plus, процењене вредности 2.422.800 динара. Вредност уговора број 9-5/19/6-11 за партију 32 износи 2.422.080 динара без ПДВ-а, односно 2.664.288 динара са ПДВ-ом.<sup>81</sup> Преузете обавезе и извршени расходи по овом уговору износе 4.555.192 динара, односно преузете су обавезе за 1.890.904 динара више у односу на уговорену вредност. Преузете обавезе до 5% уговорене вредности износе 133.214 динара, а преузете обавезе преко 5% уговорене вредности износе 1.757.690 динара.
- партија 33 - тест траке за одређивање нивоа глукозе у крви „Precizion“, процењене вредности 1.850.750 динара. Вредност уговора број 9-5/19/6-17 за партију 33 је износила 1.850.750 динара без ПДВ-а, односно 2.664.288 динара са ПДВ-ом.<sup>82</sup> Преузете обавезе и извршени расходи по овом уговору износе 1.943.287 динара. Нису преузете обавезе преко уговорене вредности.

Табела 15. Преглед извршења уговора за набавку медицинских помагала (9-5/19) за узорковане партије

		у хиљадама динара					
Број и датум уговора	Број и назив партије	Преузете обавезе по уговору/износ из уговора са ПДВ-ом	Укупно извршени расходи по уговору	Укупно преузете обавезе по уговору	Преузете обавезе преко уговорене вредности	До 5% уговорене вредности	Преузете обавезе изнад 5% од уговорене вредности
1	2	3	4	5	6(5-3)	7(3*5%)	8(6-7)
9-5/19/6-9 од 27.5.2019.	Партија 25 - пелене	465	773	773	308	23	284
9-5/19/6-11 од 27.5.2019.	Партија 32 - тест траке за одређивање нивоа глукозе у крви Countur Plus	2.664	4.555	4.555	1.891	133	1.758
9-5/19/6-7 од 27.5.2019.	Партија 33 - тест траке за одређивање нивоа глукозе у крви Precizion	2.036	1.943	1.943	0	0	0
Укупно		5.165	7.271	7.271	2.198	156	2.042

Дом здравља је по уговорима за набавку медицинских помагала у поступку јавне набавке 9-5/19 повећао обим набавке најмање у износу од 156.482 динара, односно до 5% првобитне вредности уговора, а да није ту могућност предвидео конкурсном документацијом и у уговору о јавној набавци, нити је донео и објавио одлуку о измени

<sup>81</sup> За партије 32 и 36 је закључен уговор број 9-5/19/6-11 од 27. маја 2019. године укупне вредности 2.453.580 динара без ПДВ-а, односно 2.698.938 динара са ПДВ-ом. Како је саставни део уговора понуда понуђача из понуде се утврђује колико је вредност уговора по свакој партији на коју се уговор односи.

<sup>82</sup> За партије 22, 33 и 37 је закључен уговор 9-5/19/6-7 од 27. маја 2019. године укупне вредности 1.961.260 динара без ПДВ-а, односно 2.157.386 динара са ПДВ-ом. Како је саставни део уговора понуда понуђача из понуде се утврђује колико је вредност уговора по свакој партији на коју се уговор односи.

уговора и доставио извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са одредбама члана 115. став 5. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је повећао обим набавке медицинских помагала у поступку јавне набавке 9-5/19 најмање у износу од 2.041.930 динара, преко 5% вредности првобитно закључених уговора за набавку медицинских помагала из 2019. године, а да није спровео поступак јавне набавке, што није у складу са чланом 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама.

### ***Јавна набавка медицинских помагала/РФЗО 9-9/19, обликована у 7 партија***

Дом здравља је спровео планирани отворени поступак јавне набавке 9-9/19/1 процењене вредности 3.839.540 динара, који је био обликован у седам партија.

На одабраном узорку од две партије (79% укупне процењене вредности) је испитано извршење уговора о јавној набавци који су закључени у 2019. години на период од шест месеци од дана потписивања уговора:

- партија 3 - тест траке за одређивање нивоа глукозе у крви „Countur Plus“, процењене вредности 2.523.000 динара. Вредност уговора број 9-9/19/6-2 за партију 3 је износила 2.523.000 динара без ПДВ-а, односно 2.775.300 динара са ПДВ-ом.<sup>83</sup> Преузете обавезе и извршени расходи по овом уговору износе 2.793.802 динара, односно преузете су обавезе до 5% више у односу на уговорену вредности за износ од 18.502 динара, а који није материјално значајан.
- партија 4 - тест траке за одређивање нивоа глукозе у крви „Precizion“, процењене вредности 504.750 динара. Вредност уговора број 9-9/19/6-1 за партију 4 износи 504.750 динара без ПДВ-а, односно 555.225 динара са ПДВ-ом.<sup>84</sup> Преузете обавезе и извршени расходи по овом уговору износе 296.120 динара. Нису преузете обавезе преко уговорене вредности.

### **Праћење извршења уговора о јавној набавци горива за 2019. и 2020. годину**

У току 2019. године планирана је и спроведена јавна набавка горива за моторна возила (9-4/19) процењене вредности 10.000.000 динара која није била обликована по партијама. У овом поступку јавне набавке је закључен уговор са понуђачем „ЛУКОИЛ СРБИЈА“ доо Београд на период од 12 месеци од дана потписивања на понуђену цену 9.005.280 без ПДВ-а, односно 10.806.336 са ПДВ-ом.

У току 2020. године је планирана и спроведена јавна набавка горива за моторна возила (93/20) процењене вредности 4.685.000 динара која није била обликована по партијама. У овом поступку јавне набавке је закључен уговор са понуђачем „Кнез петрол“ доо Батајница на период од 12 месеци од дана потписивања на понуђену цену 3.700.110 динара без ПДВ-а, односно 4.440.200 динара са ПДВ-ом.

У оба поступка су уговорене јединичне цене горива по врстама нафтних деривата, а уговори су закључени на укупно понуђену вредност. Критеријум за доделу уговора у оба поступка је био најниже понуђена цена.

<sup>83</sup> Уговор број 9-9/19/6-2 од 5. децембра 2019. године укупне вредности 2.554.500 динара без ПДВ-а, односно 2.809.950 динара са ПДВ-ом је закључен за партије 3 и 6. Како је саставни део уговора понуда понуђача из понуде се утврђује колико је вредност уговора по свакој партији на коју се уговор односи.

<sup>84</sup> На основу спроведеног поступка јавне набавке у 2019. години прихваћена је понуда понуђача „Farmalogist“ д.о.о на основу које је закључен уговор број 9-9/19/6-1 од 5. децембра 2019. године укупне вредности 557.600 динара без ПДВ-а, односно 613.360 динара са ПДВ-ом (за партије 4 и 7). Период важења уговора је био од 16. децембра 2019. године до 15. јуна 2020. године.

Дом здравља није формирао јавну набавку горива за 2019. и 2020. годину по партијама већ је конкурсном документацијом - структуром понуде одредио количине по врстама нафтних деривата, а одредбом члана 4. став 3. модела уговора да цена обухвата попуст по врстама нафтних деривата, док укупна уговорена вредност обухвата целокупну количину свих нафтних деривата са урачунатим попустом. Потенцијални понуђачи су током поступка набавке за 2019. годину постављали питања у вези са оваквом формулацијом одредби о попусту на цену и формирању укупне вредности уговора и предлагали њену измену, али је наручилац остао при датом моделу уговора. Исти модел уговора је коришћен и за набавку горива у 2020. години.

Када се код јавне набавке горива која није обликована по партијама као критеријум за избор најповољнијег понуђача узима у обзир укупна понуђена најнижа цена свих деривата који се набављају током године по планираној количини наручилац након закључења уговора може деривате који су заменљиви (евро дизел и адитивни евро дизеле) и чије су цене у понуди биле више, набављати у доста већој количини него деривате чија је цена у понуди била нижа. По уговору за 2019. годину је набављен скупљи дизел за 6% више од уговорене количине, а у 2020. години јевтинији дизел за 50% више од уговорене количине, а што је била последица нереално планираних количина горива како је објашњено у делу 2.1.3 Процењена вредност јавних набавки и утврђивање потреба за добрима, услугама и радовима.

Уговорено је да наручилац плаћа испоручене количине „по ценама на дан преузимања на бензинској станици“, док је одредбом члана 4. став 6. модела уговора дефинисано да се уговорене цене нафтних деривата не могу мењати за време важења уговора, изузев у случају промена цене нафтних деривата на тржишту нафтних деривата.

У току поступка ревизије је утврђено да су цене нафтних деривата биле променљиве, а да при том Дом здравља није обавештаван о промени цена од стране добављача достављањем ценовника са важећом редовном ценом горива, а што је испоручилац био дужан да чини у складу са одредбом члана 4. став 6. уговора. Дом здравља није пратио цене по којима добављач испоручује гориво и да ли примењује уговорени попуст. У поступку ревизије је утврђено да је испоручилац примењивао исказани попуст у понуди на крају месеца, по испостављању фактуре.

Дом здравља је по закљученом уговору за 2020. годину извршио набавку горива у укупном износу од 4.452.742 динара без ПДВ-а односно 5.343.300 динара са ПДВ-ом.

У поступку ревизије је утврђено да укупан износ преузетих обавезе по уговору за јавну набавку горива за 2020. годину износи 4.452.742 динара, односно Дом здравља је преузео обавезе у износу од 903.100 динара преко вредности закљученог уговора.

Табела 16. Преглед преузетих обавеза по уговору за набавку горива из 2020. године

у хиљадама динара						
Добављач/број и датум Уговора	Процењена вредност набавке са ПДВ-ом	Вредност закљученог уговора без ПДВ-ом	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Преузето обавезе са ПДВ-ом	5% преко вредности закљученог уговора	Преузимање уговорних обавеза преко 5%
1	2	3	4	5	6 = 4*5%	7=(4+6)-5
„Кнез Петрол“ д.о.о. Батајница	4.685	3.700	4.440	5.343	222	681

Дом здравља је повећао обим набавке горива најмање у износу од 222.010 динара, односно до 5% првобитне вредности уговора закљученог у поступку јавне набавке горива 93/2020, а да није донео и објавио одлуку о измени уговора и доставио извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са одредбама члана 115. став 5. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је повећао обим набавке горива по уговору закљученом у поступку јавне набавке горива 93/2020 најмање у износу од 681.090 динара, преко 5% вредности првобитно закључених уговора, а да није спровео поступак јавне набавке, што није у складу са чланом 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама.



**Откривена неправилност 17:** Дом здравља није обликовао јавну набавку горива по партијама на основу објективних критеријума према врсти, количини, својствима добара које набавља, што није у складу са одредбом члана 61. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 36. ст. 1. и 2. важећег Закона о јавним набавкама је прописано да наручилац може да одлучи да предмет јавне набавке обликује у више партија на основу објективних критеријума (према врсти, количини, својствима, намени, месту или времену извршења и сл.), при чему одређује предмет и обим поједине партије, узимајући у обзир могућност учешћа малих и средњих предузећа у поступку јавне набавке када је то оправдано. Уколико је процењена вредност јавне набавке једнака или већа од износа европских прагова, приликом одређивања предмета набавке наручилац мора да размотри прикладност обликовања предмета јавне набавке у више партија.

**Препорука број 15:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да предмет јавне набавке обликују по партијама ускладу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 18:** Дом здравља је за пет уговора повећао обим набавке добара најмање у износу од 648.949 динара, односно до 5% првобитне вредности уговора закљученог у поступку јавне набавке, а да није донео и објавио одлуку о измени уговора и доставио извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са одредбама члана 115. став 5. раније важећег Закона о јавним набавкама (**Препорука број 16**).

**Откривена неправилност 19:** Дом здравља је за четири уговора повећао обим предмета набавке најмање у износу од 3.369.502 динара, односно преко 5% вредности првобитно закључених уговора, а да није спровео поступке јавне набавке, што није у складу са чл. 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама (**Препорука број 16**).

Одредбама чл. 155 – 162. важећег Закона о јавним набавкама су у потпуности измењена правила о измени уговора у односу на раније важећи Закон о јавним набавкама тако да је дата једна препорука за обе откривене неправилности.

**Препорука број 16:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да измене уговора о јавној набавци врше у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

#### **Праћење извршења уговора о набавци одржавања возног парка са резервним деловима 10-8/19**

Дом здравља је током 2019. године спровео планирани поступак јавне набавке мале вредности о набавци услуга одржавања возног парка са резервним деловима 10-8/2019 процењене вредности 3.150.000 динара обликован у седам партија. Критеријум за доделу уговора је био „економски најповољнија понуда“:

- 1) Редовно и ванредно одржавање за комби возила, процењене вредности 800.000 динара. Уговор је закључен на процењену вредност јавне набавке, а уговорено је плаћање услуга у износу од 1.200 динара без ПДВ-а, односно 1.440 динара са ПДВ-ом по норма часу.
- 2) Поправка на систему горива, процењене вредности 600.000 динара; Уговор је закључен на процењену вредност јавне набавке, а уговорено је плаћање услуга у



износу од 1.200 динара без ПДВ-а, односно 1.440 динара са ПДВ-ом по норма часу. Укупно преузете обавезе по уговору за партију 2 износиле су 112.668 динара. Дом здравља није преузео обавезе преко вредности закљученог уговора.

- 3) Аутоелектричарски радови за комби и путничка возила, процењене вредности 200.000 динара; Уговор је закључен на процењену вредност јавне набавке, а уговорено је плаћање услуга у износу од 1.500 динара без ПДВ-а, односно 1.800 динара са ПДВ-ом по норма часу. Укупно преузете обавезе по овом уговору су износиле 458.406 динара. С обзиром да је уговор закључен на износ од 240.000 динара са ПДВ-ом, Дом здравља је преузео обавезе преко вредности закљученог уговора у износу од 218.406 динара.
- 4) Набавка гума за комби и путничка возила и вулканизерски радови, процењене вредности 750.000 динара; У поступку ревизије утврђено је да су преузете обавезе за партију 4 износиле 644.999 динара. С обзиром да је уговор закључен на износ од 900.000 динара са ПДВ-ом, Дом здравља није преузео обавезе преко вредности закљученог уговора.
- 5) Спољно и унутрашње праће комби и путничког возила, процењене вредности 200.000 динара; Уговор је закључен на процењену вредност јавне набавке. Укупно преузете обавезе по овом уговору су износиле 32.450 динара. С обзиром да је уговор закључен на износ од 200.000 динара, Дом здравља није преузео обавезе преко вредности закљученог уговора.
- 6) Лимарско – фарбарски радови за комби и путничка возила, процењене вредности 200.000 динара; Уговор је закључен на износ процењене вредности, уговорено је плаћање по норма часу у износу од 1.000 динара без ПДВ-а, односно 1.200 динара са ПДВ-ом. У поступку ревизије је утврђено да су преузете обавезе по уговору износиле 487.760 динара. С обзиром да је уговор закључен на износ од 240.000 динара са ПДВ-ом, Дом здравља је преузео обавезе преко вредности закљученог уговора у износу од 247.760 динара.
- 7) Редовно и ванредно одржавање за путничка возила, процењене вредности 400.000 динара. Уговор је закључен на процењену вредност јавне набавке, а уговорено је плаћање услуга у износу од 1.200 динара без ПДВ-а, односно 1.440 динара са ПДВ-ом по норма часу. Укупно преузете обавезе по уговору за партију 7 износиле су 207.037 динара. Дом здравља није преузео обавезе преко вредности закљученог уговора.

За свих седам партија уговори о јавној набавци су закључени по истом моделу, односно сви уговори садрже правила у вези са фактурисањем услуга поправки и резервних делова, обавезним елементима фактуре и обавезним прилозима и поступак давања сагласности на евентуално непредвиђене радове и резервне делове.

**Редовно и ванредно одржавање за комби возила Партија 1. и Редовно и ванредно одржавање за путничка возила Партија 7.** - Као што је објашњено у делу 2.2.5 Додела и закључење уговора и објављивање одлука и обавештења у складу са Законом о јавним набавкама, уговори за партије 1 и 2 су додељени супротно Закону о јавним набавкама. Међутим, Дом здравља није извршавао ни тако закључене уговоре у складу са уговореним.

У поступку ревизије је утврђено да су преузете обавезе по закљученом уговору за партију 1 – редовно и ванредно одржавање за комби возила износиле 1.621.182 динара. С обзиром да је уговор закључен на износ од 960.000 динара са ПДВ-ом, Дом здравља је преузео обавезе у износу од 661.182 динара преко вредности закљученог уговора.

Додатном анализом фактура за партију 1 - редовно и ванредно одржавање возила, укупне узорковане вредности од 1.135.713 динара, је утврђено да је Дом здравља:

- набављао резервне делове који нису обухваћени у спецификацији ванредног одржавања најмање у износу од 618.570 динара са ПДВ-ом, као и услуге уградње ових резервних делова у износу од 313.128 динара са ПДВ-ом.
- набавио резервне делове који нису обухваћени спецификацијом ванредног одржавања, а при томе није давао претходну писмену сагласност, а добављач уз фактуру није доставио понуду са ценом резервног дела и ценом целокупне услуге, што није у складу са чланом 3. Уговора закљученим са добављачем „Malečić truck servis“, Стара Пазова.

Добављач је при фактурисању услуге уградње резервних делова за одређену операцију поред броја и цене норма сати урачунао и коефицијент сложености који није предвиђен понудом као саставним делом закљученог уговора, а који је утицао на коначну цену пружене услуге. Дом здравља није рекламирао ове фактуре добављачу.

У поступку ревизије је утврђено да су укупно преузете обавезе за партију 7 износиле 423.620 динара. Анализом узоркованих фактура укупне вредности од 329.362 динара је утврђено да је Дом здравља:

- набављао резервне делове који нису обухваћени у спецификацији резервних делова ванредног одржавања најмање у износу од 113.232 динара са ПДВ-ом,
- преузео обавезе најмање у износу од 81.600 динара за набавку услуга редовног и ванредног сервиса без доказа о броју радних сати утрошених за пружање ових услуга.

**Поправка на систему горива Партија 2.** - Уговор број 10-8/19/6-2 између Дома здравља и „Malečić truck servis“ Стара Пазова имао је за предмет услугу поправке на систему горива. Уговор је закључен на износ процењене вредности партије која је предмет уговора и износи 600.000 динара без ПДВ-а односно 720.000 динара са ПДВ-ом. Цена норма сата износи 1.200 динара без ПДВ-а односно 1.440 динара са ПДВ-ом.

Анализом узоркованих фактура укупне вредности од 93.312 динара је утврђено да је Дом здравља:

- набавио резервне делове најмање у износу од 59.688 динара који нису обухваћени у спецификацији понуде закљученог уговора за партију 2. Уговор је закључен у складу са понудом која обухвата искључиво понуђене цене услуга, број норма сати и цене норма сата услуге. Набавка резервних делова за поправку система горива није била предмет набавке.

Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе најмање у износу од 59.688 динара за набавку резервних делова у поступку јавне набавке услуга поправке система за гориво за 2019. годину (Партија 2 10-8/19), а који није имао за предмет набавку резервних делова и који ни на који начин нису вредновани приликом оцене и рангирања понуда у складу са критеријумом „економски најповољнија понуда“, односно без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама што није у складу одредбом чл. 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Аутоелектричарски радови за комби и путничка возила Партија 3.** - У поступку ревизије је утврђено да су укупно преузете обавезе за ову партију 458.406 динара. Анализом фактура укупне вредности од 434.436 динара је утврђено да је Дом здравља набавио резервне делова који нису обухваћени у понуди (спецификацији) аутоелектричарских радова у смислу цена и делова, у најмањем износу од 179.124 динара. Услуге које су уговорене су фактурисане по ценама и у складу су са уговором.

Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе најмање у износу од 179.124 динара за набавку резервних делова у поступку јавне набавке аутоелектричарских радова за комби и путничка возила за 2019. годину (Партија 3 10-8/19), а који није имао за предмет набавку резервних делова и који ни на који начин нису вредновани приликом оцене и рангирања понуда у складу са критеријумом „економски најповољнија понуда“,

односно без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама што није у складу одредбом чл. 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама

Поред ове неправилности у поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља по уговору број 10-8/20196-3 за партију 3 – аутоелектричарски радови за комби и путничка возила, преузео обавезе преко вредности закљученог уговора у износу од 194.436 динара. Међутим, како је већ утврђена неправилност да су по овом уговору набављени резервни делови који нису били предмет набавке, ова неправилност је описана јер је од значаја за поступак праћења извршења уговора (Објашњено у подтачки 1.1.2 Контролне активности).

**Лимарско – фарбарске услуге Партија 6.** - У поступку ревизије је утврђено да су укупно преузете обавезе по уговору за лимарско – фарбарске услуге износиле 487.760 динара.

Анализом узоркованих фактура у вредности од 353.454 динара је утврђено:

- Предмет уговора за партију 6 су биле лимарско – фарбарске услуге. Понуда је дата по цени норма сати лимарско фарбарских радова и броја норма сати за једну поправку. Наведена понуда није укључивала набавку резервних делова. На узоркованим фактурама евидентирана је набавка резервних делова као и фарбарски потрошни материјал у износу од 196.452 динара, иако нису били предмет уговора.
- Лимарско фарбарске услуге су фактурисане тако да не може да се утврди број радних сати за пружање конкретне услуге као ни цена норма сата, већ само укупна вредност фактурисане услуге сервиса. Дом здравља је преузео обавезе најмање у износу од 154.272 динара за набавку лимарско фарбарских услуга без доказа о броју радних сати утрошених за пружање ових услуга, што није у складу са одредбама Уговора број 10-8/19/6-6 за партију 6 од 23. априла 2019. године.
- Код мањег броја узоркованих фактура је утврђено да при фактурисању услуге лимарско фарбарских радова за одређену операцију, добављач поред броја и цене норма сати урачунао и коефицијент сложености који није предвиђен понудом као саставним делом закљученог уговора, а који је утицао на коначну цену пружене услуге, а што Дом здравља није утврдио због недостатка контроле и рекламирао.

Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе најмање у износу од 196.452 динара за набавку потрошног материјала у поступку јавне набавке услуга лимарско-фарбарских радова за 2019. годину, а који није имао за предмет набавку потрошног материјала и који ни на који начин није вреднован приликом оцене и рангирања понуда у складу са критеријумом „економски најповољнија понуда“, односно без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама што није у складу одредбом чл. 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 20:** Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе најмање у износу од 435.264 динара за набавку потрошног материјала и резервних делова у поступку јавне набавке услуга одржавања возног парка, а који није имао за предмет набавку потрошног материјала и резервних делова и који ни на који начин нису вредновани приликом оцене и рангирања понуда у складу са критеријумом „економски најповољнија понуда“, односно без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама што није у складу одредбом чл. 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 57. Закона о буџетском систему.

**Препорука број 17:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да за добра, радове и услуге, кроз техничку спецификацију и образац понуде јасно дефинишу врсту и количину предмета набавке и исте набављају у одговарајућем поступку јавне набавке.

**Откривена неправилност 21:** Дом здравља је преузео обавезе најмање у износу од 154.272 динара за набавку услуга лимарско-фарбарских радова за 2019. годину без доказа о броју радних сати утрошених за пружање ових услуга, што није у складу са одредбама закључених уговора за набавку ове врсте услуга и одредбама члана 58. ст. 1. и 2. Закона о буџетском систему.

**Препорука број 18:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да организују праћење извршења уговора о набавкама услуга одржавања са набавком резервних делова у складу са одредбама закључених уговора.

Поред ове неправилности у поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља по уговору 10-8/2019 за партију 3 – аутоелектричарски радови за комби и путничка возила, преузео обавезе преко вредности закљученог уговора у износу од 227.132 динара. Међутим, како је већ утврђена неправилност да су по овом уговору набављени резервни делови који нису били предмет набавке, ова неправилност је описана јер је од значаја за поступак праћења извршења уговора (Објашњено у подтачки 1.1.2 Контролне активности).

#### Праћење извршења уговора о набавци услуга одржавања софтвера

Дом здравља је у 2019. години користио софтвере: „Е-картон“, „Heliant Health“, „NextBiz“ и „Програмски пакет Апотека“.

Табела 17. Преглед преузетих обавеза по уговорима за набавку софтвера

Рб	Година	Број јавне набавке и година	Софтвер	Процењена вредност	у хиљадама динара		
					Уговорена вредност са ПДВ-ом	Преузете обавезе	Преузете обавезе преко уговора
1	2	3	4	5	6	7	8
1	2019	10-10/19	„Heliant Health“	2.300	2.300	2.678	0
2	2019	10-22/18	„NextBiz“	-	375	367	0
3	2020		„NextBiz“	-	439	434	0
4	2019	10-22/18	„IDEA COM“	-	346	396	50
5	2020	10-21/19	„IDEA COM“	-	346	346	0
6	2019	-	„Е-картон“	-	-	1.031	238
	2020	-	„Е-картон“	-	-	-	356

За набавку софтвера „Heliant Health“ спроведен је поступак јавне набавке мале вредности 10-10/19/1<sup>85</sup> процењене вредности 2.300.000 динара у коме је добијена понуда само једног понуђача „Heliant“ доо, Београд са којим је и закључен уговор. Уговорена је месечна лиценца за софтвер у износу од 186.000 динара без ПДВ-а, односно 223.200 динара са ПДВ-ом<sup>86</sup> за период од 12 месеци (од 27. маја 2019. године до 27. маја 2020. године). Укупно преузете обавезе по овом уговору износиле су 2.678.400 динара са ПДВ-ом. По овом уговору нису преузете обавезе преко вредности закљученог уговора.

За набавку услуга одржавања софтвера „NextBiz“ за финансијско рачуноводство закључен је уговор за 2019. годину са добављачем „Bit Total Health Solutions“ доо Београд у поступку јавне набавке<sup>87</sup> мале вредности на износ од 312.000 динара без ПДВ-

<sup>85</sup> Одлука о покретању поступка јавне набавке мале вредности од 10. маја 2019. године.

<sup>86</sup> Уговор број 10-10/19/6 од 27. маја 2019. године.

<sup>87</sup> Уговор број 10-22/18/6-1 од 25. децембра 2018. године за период од 1. јануара 2019. до 31. децембра 2019. године.

а, односно 374.000 са ПДВ-ом. Уговорена је месечна цена услуге од 26.000 динара без ПДВ-а, односно 31.200 са ПДВ-ом. Укупно преузете обавезе по овом уговору износиле су 366.840 динара са ПДВ-ом. По овом уговору нису преузете обавезе преко вредности закљученог уговора.

У 2020. години закључен је уговор са истим добављачем у поступку јавне набавке мале вредности 10-21/19/6-1 од 27. децембра 2019. године на вредност од 366.000 динара без ПДВ-а, односно 439.200 динара са ПДВ-ом. Уговорена је месечна цена услуге од 30.500 динара без ПДВ-а, односно 36.600 са ПДВ-ом. Укупно преузете обавезе по овом уговору износиле су 433.800 динара са ПДВ-ом. По овом уговору нису преузете обавезе преко вредности закљученог уговора.

У поступку јавне набавке мале вредности закључен је уговор за набавку услуга одржавања програма „Програмски пакет апотека“ за 2019. годину број 10-22/18/6-2 од 25. децембра 2018. године са добављачем „IDEA COM“ доо Рума у вредности од 345.600 динара са ПДВ-ом. Уговорена је месечна цена услуге од 28.800 динара без ПДВ-а. Укупно преузете обавезе по овом уговору износиле су 395.600 динара без ПДВ-а. По овом уговору су преузете обавезе преко вредности закљученог уговора у износу од 50.000 динара, што није материјално значајна вредност.

У поступку јавне набавке мале вредности закључен је уговор за набавку услуга одржавања програма „Програмски пакет апотека“ за 2020. годину број 10-21/19/6-2 од 27. децембра 2019. године са добављачем „IDEA COM“ доо Рума у вредности од 345.600 динара са ПДВ-ом.<sup>88</sup> Уговорена је месечна цена услуге од 28.800 динара без ПДВ-а. Укупно преузете обавезе по овом уговору су износиле 345.600 динара са ПДВ-ом. По овом уговору нису преузете обавезе преко вредности закљученог уговора.

За набавку услуга одржавања софтвера „Е-картон“ закључен је уговор 29. маја 2018. године у поступку јавне набавке мале вредности са добављачем „ZIP SOFT“ доо Нови Сад у вредности од 1.905.360 динара без ПДВ-а, односно 2.286.432 динара са ПДВ-ом.<sup>89</sup> Уговорена је месечна цена услуге од 158.780 динара без ПДВ-а, односно 190.536 динара са ПДВ-ом. Уговор је закључен на период од 1. јуна 2018. године до 31. маја 2019. године. Укупно преузете обавезе по овом уговору у 2019. години су износиле 1.031.500 динара, од чега се на период важења уговора од 1. јануара 2019. године до 31. маја 2019. године односио износ од 793.900 динара, а износ од 237.600 динара за обавезе преко вредности закљученог уговора за период од 1. јуна до 31. децембра 2020. године. У овом периоду смањена је месечна накнада за коришћења лиценци (одржавање програма) на износ од 39.600 динара са ПДВ-ом. У 2020. години је и даље коришћена услуга одржавања софтвера „Е-картон“ по овом уговору и по том основу су преузете обавезе у износу од 356.400 динара.

Утврђено је да су укупно преузете обавезе у 2019. и 2020. години преко вредности уговора за одржавање софтвера „Е-картон“ који је закључен за период од 1. јуна 2018. године до 31. маја 2019. године износиле 593.600 динара.

**Откривена неправилност 22:** Дом здравља је по истеку уговора за набавку услуга одржавања софтвера „Е-картон“ користио ове услуге током 2019. и 2020. године и по том основу преузео обавезе најмање у износу од 593.600 динара, а да није спровео поступак јавне набавке, што није у складу са чланом 7., 7а и 31. раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>88</sup> Уговор је закључен на период од 1. јануара 2020. до 31. децембра 2020. године.

<sup>89</sup> Уговор број 10-10/18/9 од 29. маја 2018. године.



**Препорука број 19:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да преузимају обавезе за набавку услуга на основу важећих уговора о јавним набавкама.

## 2.4 Извештавање

Наручилац је дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.<sup>90</sup> Наручилац доставља Управи за јавне набавке тромесечне извештаје најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.<sup>91</sup>

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

Чланом 181. ст. 3. и 4. важећег Закона о јавним набавкама је, између осталог, прописано да је наручилац дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки изузетих од примене Закона о јавним набавкама, и то по сваком основу за изузеће посебно и да ове податке збирно објави на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину.

Дом здравља је објавио на Порталу јавних набавки податке о вредности и врсти јавних набавки изузетих од примене Закона о јавним набавкама.

Табела 18. *Набавке изузете од примене закона о јавним набавкама*<sup>92</sup>

Основ изузећа	Добра			Радови			Услуге		
	Број закључених уговора	Укупни износ	Укупни износ (са ПДВ)	Број закључених уговора	Укупни износ	Укупни износ (са ПДВ)	Број закључених уговора	Укупни износ	Укупни износ (са ПДВ)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Члан 12. став 1. тач. 11)	-	-	-	-	-	-	4	3.604	3.989
Члан 12. став 1. тач. 4) подтач. (5)	-	-	-	-	-	-	1	5	6
Члан 12. став 1. тач. 5) -	-	-	-	-	-	-	1	5	6
Члан 27. тачка 1)	48	2.017	2.431	1	492	492	51	1.757	1.960
<i>Укупно:</i>	48	2.017	2.431	1	492	492	57	5.371	5.961

**Налаз:** Дом здравља је објавио на Порталу јавних набавки податке о вредности и врсти јавних набавки изузетих од примене Закона о јавним набавкама у складу са чланом 181. став 4. важећег Закона о јавним набавкама.

## 2.5 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује

Раније важећим Законом о јавним набавкама уређено је да наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона на набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, као ни уколико укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара.<sup>93</sup> Када спроводи ове набавке наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена

<sup>90</sup> Одредба члана 132 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>91</sup> Одредба члана 132 ст. 2 и 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>92</sup> За период од 1. јула 2020. године до 31. децембра 2020. године подаци су објављени 29. јануара 2021. године.

<sup>93</sup> Члан 39. став 2. Закона о јавним набавкама.



цена не буде већа од упоредиве тржишне цене. Одредбама овог закона биле су уређене и набавке изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама.<sup>94</sup>

Одредбама чл. 86. до 92. Правилника о набавкама из 2014. године су уређене набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује. Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама спроводи лице запослено на пословима јавних набавки или други запослени кога директор власти да спроведе конкретну набавку и коме да налог за спровођење набавке. У овом процесу набавке лице које спроводи набавку је дужно да изврши испитивање тржишта, спречи постојање сукоба интереса и обезбеди конкуренцију, а све то на основу прецизне спецификације добара, услуга и радова који се набављају уз поседовање информације о расположивим финансијским средствима. Истраживање тржишта се обавља путем поште, електронске поште, факса или писаним путем уз достављања захтева понуђачима да дају понуду. Када се ради о једноставнијим предметима набавке који су широко доступни на тржишту може се спровести истраживање тржишта и претраживањем интернет продавница и позивањем потенцијалних добављача. О извршеном истраживању тржишта се сачињава извештај на основу кога се издаје наруџбеница.

Дом здравља је имао за 2020. годину у оквиру Плана јавних набавки и Предлог плана набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама. Ове набавке су планиране у износу од 18.592.982 динара, али је касније набавка лабораторијске опреме у вредности од 499.999 динара спроведена као јавна набавка мале вредности због набавке и других истоврсних добара.<sup>95</sup> Према подацима из извештаја који се подносе за набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама у 2020. години је закључено 452 уговора за јавне набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама по којима су набављена добра, услуге и радови у вредности од 14.830.000 динара без ПДВ-а, односно 16.689.000 динара са ПДВ-ом. У поступку ревизије је утврђено да се број од 452 „уговора“ не односи само на уговоре већ и на издате фактуре за набавку добара, услуга и радова на које се не примењује Закон о јавним набавкама јер није у свим набавкама закључиван уговор и спроведен поступак набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама.

У поступку ревизије тестиране су ове набавке на узорку од 10.378.000 динара без ПДВ-а (55% планираних набавки).

Табела 19. Преглед тестираних набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама и утврђених неправилности за 2020. годину

у хиљадама динара					
Р.б.	Опис предмета набавке	Процење на вредност	Извршен и расходи	Преузете обавезе са ПДВ-ом	Утврђено чињенично стање
1	2	3	4	5	6
1	Исхрана пацијената на дијализи	500	366	517	На основу фактура. Није спроведен поступак по Правилнику о набавкама.
2	Рачунарска опрема	-	368	368	На основу фактура. Није спроведен поступак по Правилнику о набавкама.
3	Ласерски штампачи	-	136	136	Фактуре су изабране на основу три понуде. Понуде нису могле бити упоредиве јер је само један добављач дао понуду за шест штампача, а остали су дали цену за један штампач.
4	Технички преглед возила	150	33	0	Закључен уговор по спроведеном поступку - три понуде број 112-1/20/6
5	Одржавање и поправке централног грејања са уградном опремом	500	248	248	Закључен уговор по спроведеном поступку - три понуде 1123/20/6
6	Одражавање клима уређаја	500	213	215	Закључен уговор по спроведеном поступку - три понуде 1126/20/6 за клима уређаје
7	Одржавање електро-инсталација		601	607	На основу фактуре

<sup>94</sup> Чл. 7 и 7а Закона о јавним набавкама.

<sup>95</sup> Према подацима из Предлога плана набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама од 7. фебруара 2021. године.

8	Набавка топлотне енергије	5.090	5.583	6.080	На основу фактуре. Одлуком о испоруци топлотне енергије СО Стара Пазова енергетску делатност обавља ЈКП "Топлана", Стара Пазова.
9	Услуге фиксне телефоније	800	535	535	Прикључи пре доношења Закона о јавним набавкама
10	Физичко-техничко обезбеђење	-	225	225	Без спроведеног поступка набавке на коју се не примењује ЗЈН
11	Интернет услуге	355	1.099	1.099	
12	Услуге мобилне телефоније	480	645	645	Уговор без спроведеног поступка јавне набавке
13	Одржавање и поправка фискалних каса	500	305	332	
14	Трошкови закупа апарата за воду	500	475	475	Закључен уговор без спроведеног поступка набавке на коју се не примењује ЗЈН
15	Одржавање и поправка водовода и канализације	500	74	74	На основу фактуре
16	Радне униформе и одећа	500	337	337	
	Укупно	10.378	11.247	11.898	

У поступку ревизије Дом здравља је пружио доказе да је испитивао тржиште и закључио уговор са најповољнијим понуђачем само у три случаја набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама процењене вредности 1.150.000 динара за набавку услуга техничког прегледа, одржавања и поправки централног грејања и одржавања клима уређаја у којима су преузете обавезе у укупном износу од 493.518 динара.

За услуге набавке топлотне енергије у износу од 6.080.570 набављене од ЈКП „Топлана“, Стара Пазова Дом здравља није био дужан да спроведе јавну набавку, као ни процедуру прописану Правилником о набавкама јер сходно одредби члана 3. Одлуке о испоруци топлотне енергије СО Стара Пазова енергетску делатност на подручју ове општине обавља искључиво ЈКП „Топлана“, Стара Пазова. Топлотна енергија је набављена од ЈКП „Топлана“ у складу са одредбом члана 7. став 1. тачка 1) раније важећег Закона о јавним набавкама којим је утврђено да се закон не примењује на набавке од лица или организација које се у смислу овог закона сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке.

Услуге фиксне телефоније Дом здравља је набавио у износу од 535.085 динара од добављача „Телеком Србија“ а.д. на основу прикључака фиксне телефоније из времена пре доношења прописа о јавним набавкама. Дом здравља не располаже уговорима или другом документацијом из тог периода.

Услуге интернета и мобилне телефоније Дом здравља је набавио на основу уговора које је раније закључио без спроведеног поступка јавне набавке (Објашњено у делу 2.6 Набавке без спроведеног поступка јавне набавке).

Набавку рачунарске опреме, ласерских штампача, заштитне обуће, исхране болесника, закупа апарата за воду, одржавања и поправки водовода и канализације, услуга физичко-техничког обезбеђења, одржавања електро-инсталација и ситног потрошног материјала Дом здравља је набављао на основу фактура без спровођења процедуре прописане Правилником о набавкама и прибављања писаних упоредних понуда. Дом здравља је, међутим, у складу са Правилником о набавкама, примењивао део процедуре из Правилника о набавкама који се односи на одобравање набавке од стране директора Дома здравља и утврђивања да ли постоје расположива средства за извршење набавке.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља за набавку добара и услуга, најмање у износу од 2.608.586 динара, није пружио доказе да је испитивао и истраживао тржиште пре набавки добара и услуга на које се не примењује Закон о јавним набавкама, нити да је набавио најмање три понуде од потенцијалних добављача, односно да је обезбедио конкуренцију и да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене.

**Откривена неправилност 23:** Дом здравља је током 2020. године набавио од различитих добављача добра и услуге најмање у износу од 2.608.586 динара, без примене поступка прописаног за набавке на које се закон не примењује, односно није обезбедио

конкуренцију и пружио доказе да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са одредбом члана 39. став 3. раније важећег Закона о јавним набавкама и чл. 86. до 92. раније важећег Правилника о набавкама.

**Препорука број 20:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да набавке на које се закон не примењује спроводе у складу са одредбама Правилника о начину обављању послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, друштвених и других посебних услуга у Дому здравља “Др Јован Јовановић Змај“ Стара Пазова из 2021. године.

## **2.6 Набавке без спроведеног поступка јавне набавке**

Дом здравља је током 2019. године набавио угоститељске услуге од добављача „Ugostiteljstvo-Simić Vojvodina“ на основу фактуре, без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 24:** Дом здравља је у 2019. години набавио угоститељске услуге најмање у износу од 1.375.590 динара на основу фактуре без закљученог уговора и спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7., 7а, 31. и 39. раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 21:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да набављају угоститељске услуге у складу са Законом о јавним набавкама.

Одредбом члана 66. став 3. тачка 1) раније важећег Закона о јавним набавкама је било прописано да ако наручилац не може да одреди процењену вредност услуге због дужине трајања уговора, вредност услуге одређује се на следећи начин: 1) у случају када је рок на који се уговор закључује одређен и ако је тај рок 36 месеци или краћи, укупна вредност уговора одређује се за цео рок. Одредбом члана 64. став 4. овог закона, између осталог, је било прописано да истоврсна јавна набавка је набавка која има исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне.

### **Набавка услуга мобилне телефоније**

Дом здравља је 23. маја 2019. године закључио уговор о коришћењу услуга мобилне телефоније са „Telenor“-ом доо Београд на период од 24 месеца.<sup>96</sup> Дом здравља је преузео обавезу на минималну месечну потрошњу у јавној мобилној мрежи од 30.000 динара без ПДВ-а, односно 36.000 динара са ПДВ-ом. У 2020. години по овом уговору преузете су обавезе у износу од 645.599 динара, колико су износили и извршени расходи. У периоду од закључења уговора до 31. децембра 2019. године преузете су обавезе у износу од 330.073 динара, колико су и износили и извршени расходи. Укупно преузете обавезе од закључења уговора до 31. децембра 2020 године су износиле 975.672 динара.<sup>97</sup>

Дом здравља је био дужан да утврди процењену вредност набавке услуга мобилне телефоније тако што ће помножити минималну месечну потрошњу или просечну

<sup>96</sup> Број 42/26 од 23. маја 2019. године, број уговора код „Telenora“ доо Београд В/20190419/22008.

<sup>97</sup> Дом здравља је 10. јуна 2021. године закључио уговор о коришћењу услуга мобилне телефоније са Телеком Србија а.д. број 37/22 на период од 24 месеца.

месечну потрошњу из претходног периода са бројем месеци на који се уговор закључује, што је у конкретном случају износило најмање 720.000 динара без ПДВ-а.

Дом здравља је закључио уговор за набавку услуга мобилне телефоније 2019. године на рок од 24 месеца и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе најмање у износу од 975.672 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7., 7а, 31. и 39. у вези члана 66. став 3. т. 1) раније важећег Закона о јавним набавкама.

### **Набавка услуга интернета**

У 2019. години Дом здравља је закључио два уговора о коришћењу интернет услуга са два различита добављача. Уговор са Телеком Србија а. д. је закључен 1. априла 2019. године на период од 24 месеца. Уговор са добављачем Астра Телеком доо је закључен 1. маја 2019. године на период од 24 месеца са могућношћу аутоматског продужавања на неодређени временски период, уколико га било која уговорна страна, писаним путем не откаже, најкасније 30 дана пре истека.

Укупно преузете обавезе за интернет услуге од добављача Астра Телеком доо за период од 1. маја 2019. до 31. децембра 2020. године износиле су најмање 501.186 динара, колико су износили и извршени расходи. Укупно преузете обавезе за интернет услуге од добављача Телеком Србија а.д. за период од 1. априла 2019. до 31. децембра 2020. године износиле су најмање 1.273.184 динара, колико су износили и извршени расходи.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља закључио у 2019. години два уговора о набавци услуга интернета на основу којих је преузео обавезе најмање у износу од 1.774.370 динара, а да није правилно применио одредбе раније важећег Закона о јавним набавкама о одређивању процењене вредности набавке услуга за уговоре који се закључују на дужи период од 12 месеци и правила о истоврсности набавке.

Дом здравља је закључио уговоре о набавци услуга интернета у 2019. години на рок од 24 месеца и на тај начин преузео обавезе најмање у износу од 1.774.370 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7., 7а, 31. и 39. у вези члана 66. став 3. т. 1) раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 25:** Дом здравља је закључио три уговора о набавци услуга интернета и мобилне телефоније у 2019. години на рок од 24 месеца и на тај начин преузео обавезе најмање у износу од 2.750.042 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене закона о јавним набавкама, јер није правилно одредио процењену вредност набавке, што није у складу са чл. 7., 7а, 31. и 39. у вези члана 66. став 3. тачка 1) раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 22:** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да процењену вредност набавки услуга мобилне телефоније и интернета одређују у складу са прописима који уређују јавне набавке.

### **ПРИЛОГ 3 – РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ**

Као што је наведено у поглављу III – Карактеристике ревизије, под тачком 4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима, спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са извршавањем расхода за запослене у 2020. години у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе.

Ови поступци су укључили и процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима, на основу којих смо утврдили да у овој области постоји ризик који се односи на неправилно увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком, а који може довести до неправилног извршавања расхода за плате, додатке и накнаде запослених.

### **Увођење скраћеног радног времена у здравственим установама**

Одредбом члана 56. став 2. Закона о здравственој заштити је прописано да недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена у здравственој установи у приватној својини утврђује директор, а у здравственој установи у јавној својини и приватној пракси оснивач. Одредбом члана 56. став 7. Закона о здравственој заштити је прописано да је здравствена установа дужна да у оквиру утврђеног недељног распореда рада, почетка и завршетка радног времена, пружа здравствену заштиту радом у једној, две или више смена, у складу са делатношћу здравствене установе, о чему одлуку доноси директор здравствене установе.

Раније оснивач Дома здравља СО Стара Пазова, као ни садашњи оснивач нису донели распоред рада, почетак и завршетак радног времена у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова.

Директор Дома здравља је током 2019. године донео одлуке о распореду радног времена којима је уредио распоред радног времена за сваку организациону јединицу посебно<sup>98</sup>, као и одлуку о распореду радног времена за запослене који раде са скраћеним радним временом,<sup>99</sup> што је у складу са одредбом члана 56. став 7. важећег Закона о здравственој заштити и одредбом члана 76. став 1. раније важећег Закона о здравственој заштити у време чије примене су и донете ове одлуке.

Дописом Министарства здравља од 18. марта 2020. године<sup>100</sup> Дом здравља је обавештен да је дужан у складу са мерама Владе Србије у борби против вируса „COVID 19“ организује радно време у периоду од 7:00 до 18:00 часова у две смене. Дом здравља је у складу са овим дописом и одредбом члана 56. став 4. Закона о здравственој заштити<sup>101</sup> донео одлуку и организовао рад медицинских служби у две смене.

### **3.1 Правни основ за увођење скраћеног радног времена**

Одредбом члана 13. став 1. Закона о безбедности и здрављу на раду<sup>102</sup> прописано да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање.

Запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, постоји повећано штетно дејство на здравље скраћује се радно време.<sup>103</sup> Посебним колективним уговором за здравствене установе уређено је да

<sup>98</sup> Одлука о распореду радног времена број 42/22 од 1. фебруара 2019. године; Одлука о распореду радног времена број 42/24 од 1. фебруара 2019. године; Одлука о распореду радног времена број 42/24 од 1. фебруара 2019. године; Одлука о распореду радног времена број 42/27 од 1. фебруара 2019. године;

<sup>99</sup> Одлука о распореду радног времена за запослене који раде скраћено радно време број 42/21 од 1. фебруара 2019. године; Одлука број 42/52 од 1. фебруара 2019. године којом се посебно уређује радно време техничара за одржавање одеће; Одлука о распореду радног времена број 42/23 од 1. фебруара 2019. године и Одлука о распореду радног времена број 42/26 од 1. фебруара 2019. године.

<sup>100</sup> Допис број сл. од 18. марта 2020. године (државни секретар у потпису).

<sup>101</sup> Види члан 56. став 4. Закона о здравственој заштити.

<sup>102</sup> „Службени гласник РС“, број 101/05 и 91/15.

<sup>103</sup> Закон о раду, члан 52. став 1. и 2. – „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18.



се радно време скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог.<sup>104</sup>

Дом здравља је донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“ од 23. марта 2018. године којим је систематизовано 100 радних места са 358 извршилаца. Овај правилник је мењан и допуњаван три пута током 2019. и 2020. године.<sup>105</sup> На крају 2020. године Дом здравља је имао 100 систематизованих радних места са 359 извршилаца.<sup>106</sup>

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља донео Измену и допуну Акта о процени ризика број 71 од 9. јануара 2020. године (у даљем тексту: Акт о процени ризика) на основу акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Дома здравља из 2018. године. Акт о процени ризика је ажуриран 7. фебруара 2020. године за четири радна места од којих су два радна места систематизована у јануару 2020. године (дипломирани правник за правне, кадровске и административне послове и доктор медицине на хемодијализи) и за три постојећа радна места је извршено ажурирање процене ризика (виша медицинска сестра/техничар у саветовалишту и превентивном центру<sup>107</sup> и виша медицинска сестра/техничар у амбуланти/медицинска сестра/техничар у амбуланти) без измене коначног закључка о процени ризика. За радно место виша медицинска сестра/техничар у амбуланти/медицинска сестра/техничар у амбуланти је у измени акта о процени ризика од 7. фебруара 2020. године погрешно наведено да се ради о радном месту у Служби за здравствену заштиту одраслих становника, уместо о радном месту са истим називом у Одсеку офталмологије које није у акту о систематизацији радних места садржало опис послова, већ је опис дат каснијом изменом систематизације и по том опису је извршена поновна процена ризика.

Дом здравља није ажурирао Акт о процени ризика након измене назива и описа послова за радно место „инжењер за рачунарске мреже“ која је извршена 2019. године, а које радно место је преименовано у „администратор информационих система и технологија“.

Процена ризика из јануара 2020. године је извршена за 85 група послова у које је разврстано 101 радно место у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова од 23. марта 2018. године на која је у тренутку процене ризика било распоређено 379 запослених. Ажурираним актом из фебруара 2020. године проценом ризика обухваћена су још два нова радна места, али је једно у међувремену укинута, тако да је процена ризика извршена укупно за 102 радна места.

Дом здравља није извршио ажурирање акта о процени ризика за радно место администратор информационих система и технологија, након измена акта којим се уређује систематизација радних места што није у складу са одредбом члана 13. став 2. Закона о безбедности и здрављу на раду којим је прописано да је послодавац дужан да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада.

Списком радних места са повећаним ризиком датим у Акту о процени ризика број 71 од 9. јануара 2020. године, 21 група радних места је утврђена као радно место са повећаним ризиком, што не одговара чињеничном стању утврђеном провером

<sup>104</sup> Види члан 37. Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 1/15).

<sup>105</sup> Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова број 437 од 23. марта 2018. године; Одлука о изменама и допунама број 2/28 од 3. септембра 2019. године; Одлука о изменама и допунама број 2/3 од 17. јануара 2020. године и Одлука о изменама и допунама 2/29 од 30. октобра 2020. године.

<sup>106</sup> Послови директора су уређени Статутом Дома здравља и нису посебно уређивани актом у унутрашњој организацији и систематизацији послова.

<sup>107</sup> У основном акту је био наведен погрешан назив радног места у закључку о процени ризика за ово радно место, тј. да се ради о самосталном рачуноводственом сараднику иако се опис који је претходно описан односи на радно место виша медицинска сестра/техничар у саветовалишту и превентивном центру.



текстуалног дела овог акта. Наиме, у закључку – списку радних места са повећаним ризиком нису дата радна места која су као таква утврђена у Служби стоматолошке здравствене заштите, а што је обавезан део акта о процени ризика, те такав недостатак може изазвати недоследности у његовој примени. Поред тога у текстуалном делу је дат закључак за радно место „перач лабораторијског посуђа“<sup>108</sup> у Служби за хемодијализу да није радно место са повећаним ризиком, а у закључку акта је дат супротан закључак. Поред тога за исте ове послове и за исто радно место у Служби за техничке послове је дат закључак да се ради о радном месту са повећаним ризиком. Лице за безбедност и здравље на раду је разјаснило да се ради о техничкој грешци насталој приликом израде акта и да је перач лабораторијског посуђа, као што се види из оцене ризика радно место са повећаним ризиком. За радно место техничар-електроничар у Служби за хемодијализу је пропуштено да се наведе закључак у текстуалном делу Акта о процени ризика, али је зато ово радно место одређено као радно место са повећаним ризиком у списку радних места.

Додатне грешке у називу организационе јединице које су горе описане и које се односе на измене акта о процени ризика од 7. фебруара 2020. године ово додатно потврђују, јер се не може поуздано утврдити о ком се радном месту ради будући да више радних места у различитим организационим јединицама имају исти назив.

Одредбом члана 14. Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини<sup>109</sup> је прописано да по спроведеном поступку снимања организације рада, препознавања и утврђивања опасности и штетности, процењивања ризика у односу на опасности и штетности и утврђивања начина и мера за отклањање, смањење или спречавање ризика, у складу са овим правилником, послодавац доноси закључак. Закључак садржи, између осталог, сва радна места на којима је извршена процена ризика и радна места која су утврђена као радна места са повећаним ризиком.

**Налаз:** Дом здравља је извршио процену ризика и донео акт о процени ризика у складу са одредбом члана 13. став 1. Закона о безбедности и здрављу на раду и одредбом члана 38. став 3. Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**Откривена неправилност 26:** Акт о процени ризика не садржи закључак о свим радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, што је имало за последицу погрешну примену прописа о скраћеном радном времену, а што није у складу са одредбом члана 13. став 4. Закона о безбедности и здрављу на раду и члана 14. Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.

**Препорука број 23:** Препоручујемо одговорним лицима да акт о процени ризика садржи закључак о радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком у складу са одредбама Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.

**Откривена неправилност 27:** Дом здравља није извршио ажурирање акта о процени ризика након измена акта којим се уређује систематизација радних места што није у складу са одредбом члана 13. став 2. Закона о безбедности и здрављу на раду.

---

<sup>108</sup> Радно место под бројем 67 у Акту о процени ризика.

<sup>109</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/06, 84/06, 30/10 и 102/15.

**Препорука број 24:** Препоручујемо одговорним лицима да ажурирају акт о процени ризика за Дом здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова у складу са прописима о безбедности и здрављу на раду и у складу са тим организују скраћено радно време.

### 3.2 Увођење скраћеног радног времена запосленима на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као места са повећаним ризиком

Директор Дома здравља је током 2019. године донео одлуке о распореду радног времена којима је уредио распоред радног времена за сваку орагнизациону јединицу посебно<sup>110</sup>, као и одлуку о распореду радног времена за запослене који раде са скраћеним радним временом.<sup>111</sup>

Табела 20. Преглед организационих јединица са скраћеним радним временом по одлуци о распореду радног времена која је била на снази у 2020. години

Рб	Организациона јединица	Радно време у часовима рада	Сменски рад
1	2	3	4
1	Служба за здравствену заштиту одраслих становника са кућним лечењем - Одељење кућног лечења и неге	37	I/II смена
2	Служба поливалентне патронаже	37	I смена
3	Служба хитне медицинске помоћи са санитетским превозом	37	Турнус
4	Служба стоматолошке здравствене заштите	37	I/II смена
5.1	Служба за радиолошку, лабораторијску и другу дијагностику- РТГ дијагностика	30	I/II смена
5.2	Служба за радиолошку, лабораторијску и другу дијагностику- лабораторијска и микробиолошка дијагностика	36	I/II смена
6	Служба за хемодијализу	36	I/II смена
7.1	Служба за специјалистичко консултативну делатност -одсек психијатрије	36	I/II смена
7.2	Служба за специјалистичко консултативну делатност -одсек епидемиологије	36	I/II смена
8	Служба за техничке и друге сличне послове -техничар одржавања одеће	37	I/II смена

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља на 45 радних места на којима је у јануару 2020. године радило 147 лица увео скраћено радно време.

Актом о процени ризика од 9. јануара 2020. године 41 радно место утврђено је као радно место са повећаним ризиком, на којима је у јануару 2020. године радило 142 запослена са скраћеним радним временом.

Табела 21. Преглед организационих јединица и радних места са скраћеним радним временом по акту о процени ризика

Рб	Радна места са повећаним ризиком по Акту о процени ризика на снази у 2020. години (називи по систематизацији из 2018. и изменама из 2019. и 2020. године)	Седмично радно време у часовима рада	Број запослених
1	2	3	4
<b>1</b>	<b>Служба за здравствену заштиту одраслих становника са кућним лечењем - Одељење кућног лечења и неге</b>		
1.1	доктор медицине специјалиста у кућном лечењу и нези	37	1
1.2	доктор медицине у кућном лечењу и нези	37	1
1.3	виша медицинска сестра/техничар у кућном лечењу и нези	37	1
1.4	медицинска сестра/техничар у кућном лечењу и нези	37	6
<b>2</b>	<b>Служба поливалентне патронаже</b>		
2.1	виша медицинска сестра/техничар у поливалентној патронажи	37	10
<b>3</b>	<b>Служба хитне медицинске помоћи са</b>		

<sup>110</sup> Одлука о распореду радног времена број 42/22 од 1. фебруара 2019. године; Одлука о распореду радног времена број 42/24 од 1. фебруара 2019. године; Одлука о распореду радног времена број 42/24 од 1. фебруара 2019. године; Одлука о распореду радног времена број 42/27 од 1. фебруара 2019. године;

<sup>111</sup> Одлука о распореду радног времена за запослене који раде скраћено радно време број 42/21 од 1. фебруара 2019. године; Одлука број 42/52 од 1. фебруара 2019. године којом се посебно уређује радно време техничара за одржавање одеће; Одлука о распореду радног времена број 42/23 од 1. фебруара 2019. године и Одлука о распореду радног времена број 42/26 од 1. фебруара 2019. године.

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова у делу који се односи на јавне набавке за 2019. и 2020. годину и расходе за запослене у 2020. години

<b>санитетским превозом</b>		
3.1	доктор медицине специјалиста	6
3.2	доктор медицине	6
3.3	виша медицинска сестра/техничар	3
3.4	медицинска сестра/техничар	14
3.5	возач санитетског возила у санитетском превозу/шеф возног парка/	1
3.6	возач санитетског возила у хитној медицинској помоћи	12
3.7	возач санитетског возила у санитетском превозу	5
4	<b>Служба за радиолошку, лабораторијску и другу дијагностику- РТГ дијагностика</b>	
4.1	доктор медицине специјалиста	2
4.2	виши радиолошки техничар	4
5	<b>Служба за радиолошку, лабораторијску и другу дијагностику- лабораторијска и микробиолошка дијагностика</b>	
5.1	доктор специјалиста	1
5.2	магистар фармације медицински биохемичар	1
5.3	виши лабораторијски техничар	1
5.4	лабораторијски техничар	11
5.5	доктор медицине специјалиста у лабораторијској дијагностици	1
5.6	лабораторијски техничар	2
6	<b>Служба за специјалистичко консултативну делатност -одсек психијатрије</b>	
6.1	доктор медицине специјалиста	2
6.2	медицинска сестра/техничар у амбуланти	2
6.3	психолог	1
7	<b>Служба за хемодијализу</b>	
7.1	доктор медицине специјалиста	1
7.2	доктор медицине у хемодијализи	2
7.3	виша медицинска сестра/техничар	2
7.4	медицинска сестра/техничар	10
7.5	техничар-електроничар на хемодијализи	3
7.6	перач лабораторијског посуђа	1
8	<b>Служба стоматолошке здравствене заштите</b>	
8.1	доктор стоматологије	4
8.2	стоматолошка сестра/	3
8.3	зубни техничар	1
8.4	доктор стоматологије специјалиста протетике	1
8.5	зубни техничар протетике	1
8.6	доктор стоматологије специјалиста изабрани лекар – дечја стоматологија	2
8.7	доктор стоматологије – дечја стоматологија	4
8.8	стоматолошка сестра у абуланти)	8
8.9	зубни техничар	1
8.10	доктор стоматологије специјалиста ортодонт	1
8.11	зубни техничар	1
9	<b>Служба за техничке и друге сличне послове</b>	
9.1	перач лабораторијског посуђа	2
	Укупно	142

У поступку ревизије је утврђено да је у Дому здравља за четири радна места уведено скраћено радно време од 37, односно 36 часова седмично, за укупно пет запослених, који раде на радним местима која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52. став 1. Закона о раду и чл. 37. и 38. ст. 1. и 2. Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Лице за безбедност и здравље на раду које је израдило акт о процени ризика је дало образложење да је приликом израде акта дошло до пропуста и да су радна места медицинског техничара у јавном здрављу у патронажи и лекара специјалисте и медицинског техничара у епидемиологији грешком означена као радна места на којима

није увећан ризик јер запослени на овим местима раде у истим условима рада као и други запослени у овим организационим јединицама за чија радна места је утврђено да су радна места са повећаним ризиком. Даље су појаснили да су сви пропусти који су нађени у акту о процени ризика током ревизије последица брзине и услова у којима је акт израђиван, па неки закључци нису наведени у акту о процени ризика, односно нека радна места нису уопште или целовито обрађена у акту о процени ризика.

Табела 22. Преглед организационих јединица у којима је уведено скраћено радно време на радним местима која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком

Рб	Организациона јединица	Радно време у часовима рада	Број запослених
1	2	3	4
1	Служба поливалентне патронаже	37	1
1.1	Медицински техничар у јавном здрављу		
2	Служба за специјалистичко консултативну делатност - одсек епидемиологије	36	2
2.1	Лекар специјалиста епидемиологије		
2.2	Медицински/лабораторијски техничар		
3	Служба за техничке и друге сличне послове	37	2
3.1	Техничар одржавања одеће		
	Укупно		5

Увидом у уговоре о раду запослених који раде на радним местима која нису актом о процени ризика дефинисана као радна места са повећаним ризиком и радне листе утврђено је да је овим запосленима уговором о раду и организацијом рада уведено скраћено радно време.<sup>112</sup>

**Налаз:** Дом здравља је увео скраћено радно време за 142 запослена на 41 радном месту која су Актом о процени ризика утврђена као места са повећаним ризиком, што је у складу са одредбама члана 52. став 1. Закона о раду и чл. 37. и 38. ст. 1. и 2. Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**Налаз:** Дом здравља је увео скраћено радно време за четири радна места на којима је било распоређено пет извршилаца, која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, што је последица техничке грешке, јер закључак акта о процени ризика није обухватио сва радна места са повећаним ризиком.

#### ПРИЛОГ 4 – ДРУГА ПИТАЊА У ПОСТУПКУ РЕВИЗИЈЕ

Иако је ревидирани период пословања ове ревизије за област јавних набавки 2019. и 2020. година у току поступка ревизије утврдили смо да постоје догађаји након ревидираног периода који су од утицаја на правилно планирање и спровођење поступака јавних набавки убудуће, као и на праћење извршења уговора о јавним набавкама.

Одредбом члана 49. важећег Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан 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. Наручилац је дужан да објави акт на својој интернет страници.

<sup>112</sup> Уговор 14-7/14 од од 1. јула 2015. године.

Управни одбор Дома здравља је 11. фебруара 2021. године донео Правилник о начину обављања послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, друштвених и других посебних услуга у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“ Стара Пазова“ који је на снази од 19. фебруара 2021. године у складу са чланом 49. став 3. важећег Закона о јавним набавкама.<sup>113</sup> Овај правилник није објављен на интернет страници Дома здравља. Чланом 20. Правилника је прописан начин исказивања потреба, провера исказаних потреба и утврђивање стварних потреба за сваку појединачну јавну набавку.

Дом здравља није донео писане процедуре у области јавних набавки ради конкретизације и спровођења одредби Правилника о начину обављања послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, друштвених и других посебних услуга у Дому здравља „Др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова број 217 од 11. фебруара 2021. године, што није у складу са одредбама члана 7. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

---

<sup>113</sup> Број 217 од 11. фебруара 2021. године.