



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



Број 400-758/2020-04/20

Београд, 16. новембар 2020. године

**Мисија**

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

Насловна слика преузета са странице [http:// www.soapatin.org/foto-galerija/so-apatin\\_1](http://www.soapatin.org/foto-galerija/so-apatin_1)

## Зашто смо спровели ову ревизију?

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

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

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

## Шта смо препоручили?

Препоручили смо одговорним лицима општине Апатин да:

- јавне набавке планирају, спроводе и закључују уговоре у складу са Законом о јавним набавкама,
- обавезе преузимају и расходе и издатке извршавају у складу са Законом о јавним набавкама,
- општа акта којима уређују област радних односа и расходе за запослене доносе на начин и под условима прописаним законом и
- обрачун и исплату плата, накнада и додатака запосленима врше у складу са законом.

## Резиме

Општина Апатин је у 2018. и 2019. години извршила набавку услуга, добара и радова у вредности од 8,9 милиона динара без претходно спроведеног поступка јавних набавки, а да није постојао разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, а приликом спровођења поступака јавних набавки укупне вредности 130,7 милиона динара утврђене су материјално значајне неправилности. Општина Апатин је исплатила запосленима износ од 0,5 милиона динара више од прописаног.

Директни и индиректни корисници буџетских средстава општине Апатин у 2018. и 2019. години су: 1) преузели обавезе и извршили расходе у износу од 8,9 милиона динара без претходно спроведеног поступка јавне набавке и у спровођењу поступака јавне набавке укупне вредности 130,7 милиона динара поступили супротно закону о јавним набавкама јер су утврђене следеће неправилности: изменили су уговоре о јавним набавкама супротно закону; закључили су уговор о јавној набавци са извођачем радова који је ангажовао подизвођача кога није навео у понуди и уговору; конкурсном документацијом су одређивали додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у делу пословног и кадровског капацитета који нису у логичкој вези са предметом јавне набавке и који су дискриминишући; нису објавили све огласе о јавним набавкама и План или измене плана јавних набавки, нису доставили извештаје о јавним набавкама и обавештења о изменама уговора о јавним набавкама у складу са законом. Директни и индиректни корисници буџетских средстава општине Апатин су у 2019. години исплатили плате више за износ од 0,5 милиона динара због неправилне примене прописане основице, обрачунали и исплатили додатке на плату супротно прописима, а накнаде и додатке нису евидентирали у пословним књигама у складу са прописаном економском класификацијом.



## САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	6
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ.....	6
1.1. Планирање јавних набавки.....	6
Општина Апатин није објавила све измене Плана јавних набавки на Порталу јавних набавки.....	6
Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ није објавила План јавних набавки на Порталу јавних набавки.....	6
1.2. Оглашавање у поступцима јавних набавки и извештавање о јавним набавкама.....	6
Општинска управа општине Апатин за два ревидирана поступка јавне набавке укупне вредности 28,8 милиона динара са ПДВ-ом, није објавила огласе о јавним набавкама, а за три ревидирана поступка јавне набавке укупне вредности 60,6 милиона динара са ПДВ-ом није доставила извештаје о измени уговора о јавним набавкама у роковима и на начин предвиђен Законом о јавним набавкама.....	6
Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ није доставила извештаје о јавним набавкама, како је прописано Законом о јавним набавкама.....	7
1.3. Набавка без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.....	7
Општинска управа општине Апатин је у 2018. и 2019. години преузела обавезе и извршила расходе у износу од најмање 8,9 милиона динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.....	7
1.4. Спровођење поступака јавних набавки.....	8
Општинска управа општине Апатин је у два ревидирана поступка јавне набавке изменила уговоре о јавним набавкама, а да то није предвиђено конкурсном документацијом.....	8
Општинска управа општине Апатин је закључила уговор о јавној набавци вредности 17,8 милиона динара са ПДВ-ом, са извођачем радова који је ангажовао подизвођача кога није навео у понуди.....	8
Директни и индиректни корисници буџета општине Апатин су у 15 ревидираних поступака одредили конкурсном документацијом додатне услове за учешће у поступку јавне набавке који нису у складу са Законом о јавним набавкама.....	8
Општинска управа општине Апатин у једном уговору о јавној набавци вредности 23,5 милиона динара са ПДВ-ом, није закључила измену уговора, иако је у поступку реализације измењен битан елемент уговора.....	10
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	11
2.1. Доношење интерних аката.....	11
Интерни акт којим се уређују плате запослених у општини Апатин није донет од стране надлежног органа, а акт о систематизацији није усклађен са прописима.....	11
2.2. Планирање масе средстава за плате.....	11
Општина Апатин је за 2019. годину планирала масу средстава за плате у складу са прописом.....	11
2.3. Број запослених у односу на прописе.....	11
Број запослених на одређено и неодређено време у општини Апатин на дан 31.12.2019. године је био у складу са прописима.....	11
2.4. Обрачун и исплата плата, додатака и накнада запосленима и социјалних доприноса на терет послодавца.....	11
Директни корисници буџетских средстава општине Апатин су супротно прописима обрачунали и исплатили додатаке за прековремени рад и минули рад.....	11

Директни корисници буџетских средстава општине Апатин су неправилно обрачунали накнаде плате због примене основице за обрачун која није у складу са прописима .....	12
Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је обрачун и исплату плата, додатака и накнада плате извршила у складу са прописима.....	12
Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ и Општински културни центар Апатин су извршили исплату плата више за укупан износ од 556 хиљада динара због неправилне примене прописане основице за обрачун плата .....	12
Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ и Општински културни центар Апатин нису евидентирали додатке и накнаде плате у складу са прописаном економском класификацијом .....	13
2.5. Обрачун и исплата социјалних давања запосленима.....	14
Социјална давања запосленим лицима у Општинској управи општине Апатин и Предшколској установи „Пчелица“ Апатин су обрачуната и исплаћена у складу са прописима.....	14
2.6. Обрачун и исплата накнада трошкова за запослене .....	14
Општинска управа општине Апатин и Предшколска установа „Пчелица“ су накнаде трошкова за запослене обрачунале и исплатиле у складу са прописима .....	14
2.7. Обрачун и исплата јубиларних награда .....	14
Општинска управа општине Апатин и Предшколска установа „Пчелица“ су јубиларне награде запосленима обрачунале и исплатиле у складу са прописима .....	14
Скретање пажње.....	15
II ПРЕПОРУКЕ.....	15
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	16
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ .....	18
1. предмет ревизије.....	18
2. Ревидирани период пословања.....	18
3. Информације о субјекту ревизије .....	18
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	19
5. Критеријуми.....	19
6. Методологија рада.....	20
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији .....	20
V Прилог 1 – Предузете мере у поступку ревизије.....	21
VI Прилог 2 – Јавне набавке .....	22
VII Прилог 3 – Расходи за запослене .....	75

## I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

### 1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

#### 1.1. Планирање јавних набавки

Општина Апатин није објавила све измене Плана јавних набавки на Порталу јавних набавки

1.1.1. Општина Апатин је трећу измену Плана јавних набавки за 2018. годину објавила са закашњењем, а прву, осму и девету измену Плана јавних набавки није објавила на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 51. став 3. Закона о јавним набавкама.

План јавних набавки за 2019. годину је објављен са кашњењем, док 13 измена Плана јавних набавки нису објављене на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 51. став 3. Закона о јавним набавкама.

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ није објавила План јавних набавки на Порталу јавних набавки

1.1.2. Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ није План јавних набавки за 2018. и 2019. годину објавила на Порталу јавних набавки у року од 10 дана од дана доношења, што је супротно члану 51. став 3. Закона о јавним набавкама.

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

#### 1.2. Оглашавање у поступцима јавних набавки и извештавање о јавним набавкама

Општинска управа општине Апатин за два ревидирана поступка јавне набавке укупне вредности 28,8 милиона динара са ПДВ-ом, није објавила огласе о јавним набавкама, а за три ревидирана поступка јавне набавке укупне вредности 60,6 милиона динара са ПДВ-ом није доставила извештаје о измени уговора о

1.2.1. Општинска управа општине Апатин за два ревидирана поступка јавне набавке укупне вредности 28.794 хиљаде динара са ПДВ-ом, Оглас о јавној набавци није објавила на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са чланом 57. став 2. Закона о јавним набавкама (*Прилог 2 – Табела број 21*).

Општинска управа општине Апатин за три ревидирана поступка јавне набавке укупне вредности 60.602 хиљаде динара са ПДВ-ом, није Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији доставила извештаје о изменама Уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 115. став 4. Закона о јавним набавкама (*Прилог 2 – Табела број 21*).

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима



јавним набавкама у роковима и на начин предвиђен Законом о јавним набавкама	садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.
Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ није доставила извештаје о јавним набавкама, како је прописано Законом о јавним набавкама	<p>1.2.2. Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ није Управи за јавне набавке достављала тромесечне Извештаје за 2018. и 2019. годину, што није у складу са чланом 132. став 2. тачка 1. Закона о јавним набавкама.</p> <p>У вези са утврђеним, дали смо препоруку за отклањање неправилности (<i>Препорука број 4</i>).</p> <p>Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.</p>
<b>1.3. Набавка без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама</b>	
Општинска управа општине Апатин је у 2018. и 2019. години преузела обавезе и извршила расходе у износу од најмање 8,9 милиона динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама	<p>1.3.1. Општинска управа општине Апатин је преузела обавезу и извршила расходе за набавку добара, услуга и радова у 2018. години у укупном износу од 4.419 хиљада динара, и то:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- услуге фиксне телефоније у износу од 718 хиљада динара,</li><li>- услуге мобилне телефоније у износу од 1.358 хиљада динара,</li><li>- услуге штампања у износу од 1.428 хиљада динара,</li><li>- услуге репрезентације у износу од 915 хиљада динара,</li></ul> <p>у 2019. години у укупном износу од 4.484 хиљаде динара, и то:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- услуге фиксне телефоније у износу од 695 хиљада динара,</li><li>- услуге мобилне телефоније у износу од 1.664 хиљаде динара,</li><li>- услуге репрезентације у износу од 1.313 хиљада динара</li><li>- текуће поправке и одржавање осталих објеката у износу од 812 хиљада динара,</li></ul> <p>без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама прописани чл. 7, 7а. и 39. став 2. истог закона, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему.</p> <p>У вези са утврђеним, дали смо препоруку за отклањање неправилности (<i>Препорука број 6</i>).</p> <p>Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.</p>



#### 1.4. Спровођење поступака јавних набавки

**Општинска управа општине Апатин је у два ревидирана поступка јавне набавке изменила уговоре о јавним набавкама, а да то није предвиђено конкурсном документацијом**

1.4.1. Општинска управа општине Апатин је закључила Уговор о јавној набавци радова на реконструкцији и енергетској санацији објекта вртића „Лептирић“ у Пригревици – I фаза у износу од 4.914 хиљада динара са ПДВ-ом и уговор о јавној набавци радова на реконструкцији и енергетској санацији објекта вртића „Лептирић“ у Пригревици – II фаза у износу од 5.269 хиљада динара са ПДВ-ом. Општинска управа је извршила измену оба уговора о јавним набавкама, тако што је уговорено авансно плаћање у висини од 100% уговорених радова, а да конкурсном документацијом није предвиђена могућност понуђача да захтева авансно плаћање, што није у складу са чланом 115. став 2. Закона о јавним набавкама (износ ове неправилности наведен је у Закључку 1.2).

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

**Општинска управа општине Апатин је закључила уговор о јавној набавци вредности 17,8 милиона динара са ПДВ-ом, са извођачем радова који је ангажовао подизвођача кога није навео у понуди**

1.4.2. Општинска управа општине Апатин је закључила Уговор о јавној набавци о реконструкцији и енергетској санацији објекта вртића „Дуга“ у Свилојеву, уговорене вредности 17.836 хиљада динара са ПДВ-ом, са извођачем радова који је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац о томе није обавестио организацију надлежну за заштиту конкуренције, што је у супротности са чланом 80. став 12. и 13. Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним, дали смо препоруке за отклањање неправилности (*Препорука број 2.4*).

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 2 овог извештаја

**Директни и индиректни корисници буџета општине Апатин су у 15 ревидираних поступака одредили конкурсном документацијом додатне услове за учешће у поступку јавне набавке који нису у складу са**

1.4.3. Општинска управа општине Апатин је конкурсном документацијом одредила додатне услове за учешће у поступку јавне набавке који нису у складу са Законом о јавним набавкама и то:

- у 9 ревидираних поступака предвиђена је обавеза понуђача да обиђе локацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чланом 12. и чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама (*Прилог 2 – Табела број 20*),
- у 10 ревидираних поступака предвиђена је обавеза да понуђач мора да располаже одређеним ISO

## **Законом о јавним набавкама**

- сертификатима што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везан за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама (*Прилог 2 – Табела број 20*),
- у два ревидирана поступка је захтевана обавеза понуђача да има запослене са територије општине Апатин, што представља дискриминишући услов јер онемогућава учешће оних понуђача који располажу довољним кадровским капацитетом, а који нису обављали послове везане за предмет јавне набавке на територији општине Апатин, што је у супротности са начелом обезбеђивања конкуренције из члана 10. Закона о јавним набавкама, као и чланом 76. став 6. истог Закона (*Прилог 2 – Табела број 20*).

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

1.4.4. Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је у поступку јавне набавке добара – набавка, испорука и монтажа апарата и друге опреме за домаћинство за опремање кухињско блока у јаслицама у Блок 112 у Апатину, предвидела обавезу да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везан за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама.

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

1.4.5. Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ је у поступку јавне набавке, испоруке и уградње два котла на пелет, конкурсном документацијом предвидела обавезу понуђача: 1) да обиђе локацију, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, што није у складу са чланом 12. и чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама и 2) да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везан за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама.

**Општинска управа општине Апатин у једном уговору о јавној набавци вредности 23,5 милиона динара са ПДВ-ом, није закључила измену уговора, иако је у поступку реализације измењен битан елемент уговора**

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

1.4.6. Општинска управа општине Апатин је закључила уговор о јавној набавци радова на реконструкцији улице Петефи Шандор у Апатину вредности 23.556 хиљада динара са ПДВ-ом, по основу кога су извршени радови у року дужем од уговореног, чиме је измењен битан елемент уговора, а да о томе није закључена измена уговора на начин и под условима прописаним законом, што није у складу са чланом 115. став 2. Закона о јавним набавкама.

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

Детаљнији подаци о наведеним неправилностима садржани су у Прилогу 2 овог извештаја.

---

## 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

### 2.1. Доношење интерних аката

Интерни акт којим се уређују плате запослених у општини Апатин није донет од стране надлежног органа, а акт о систематизацији није усклађен са прописима

2.1.1. Правилник о платама именованих и постављених и запослених у Општинској управи општине Апатин (општи акт) донет је од стране начелника Општинске управе који није надлежан за доношење овог акта.

2.1.2. У обједињеном Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Општинске управе општине Апатин и Правобранилаштва општине Апатин систематизован је један више помоћник председника општине.

У вези са утврђеним, дали смо препоруке за отклањање неправилности (*Препоруке број 7 и 8*).

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

### 2.2. Планирање масе средстава за плате

Општина Апатин је за 2019. годину планирала масу средстава за плате у складу са прописом



2.2.1. Општина Апатин је за 2019. годину планирала масу средстава за плате у складу са Упутством Министарства финансија за припрему одлука о буџету локалне власти за 2019. годину са пројекцијама за 2020. и 2021. годину.

### 2.3. Број запослених у односу на прописе

Број запослених на одређено и неодређено време у општини Апатин на дан 31.12.2019. године је био у складу са прописима



2.3.1. Код директних и индиректних корисника буџетских средстава општине Апатин, на дан 31. децембра 2019. године, број запослених је био у складу са прописима и Одлуком Скупштине општине Апатин.

### 2.4. Обрачун и исплата плата, додатака и накнада запосленима и социјалних доприноса на терет послодавца

Директни корисници буџетских средстава општине Апатин су супротно прописима обрачунали и исплатили додатаке за прековремени рад и минули рад

2.4.1. Општинска управа је више исплатила додатак на плате за прековремени рад у износу од 18 хиљада динара, за два запослена, иако није било основа за ову исплату, што није у складу са чланом 5. став 1. тачка 2. Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 53. Закона о раду. На тај начин поступљено је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

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

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

2.4.2. Органи општине Апатин су неправилно обрачунали и исплатили додатак на минули рад тако што су као основу обрачуна применили основну плату и накнаду плате, уместо да основу чини основна плата, што није у складу са чланом 5. став 1. тачка 1. Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 36. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе.

У вези са утврђеним, општина Апатин је предузела мере у поступку ревизије (*Предузета мера број 1*).  
Детаљнији подаци о наведеној неправилности садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

**Директни корисници буџетских средстава општине Апатин су неправилно обрачунали накнаде плате због примене основице за обрачун која није у складу са прописима**

2.4.3. Органи општине Апатин су обрачун и исплату накнада плата за време празника који је нерадни дан, за коришћења годишњег одмора и боловања до 30 дана за запослене, извршили у висини основне плате за месец у коме је вршен обрачун и исплата, уместо у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци, што није у складу са чланом 42. и 43. став 1. тачка 1. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе.

У вези са утврђеним, органи општине Апатин су предузели мере у поступку ревизије (*Предузета мера број 2*).  
Детаљнији подаци о наведеној неправилности садржани су у Прилогу 3 овог извештаја.

**Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је обрачун и исплату плата, додатака и накнада плате извршила у складу са прописима**



2.4.4. Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је обрачун и исплату плата, додатака и накнада плате извршила у складу са прописима који уређују област плата.

**Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ и Општински културни центар Апатин су извршили исплату плата више за укупан износ од 556 хиљада динара због неправилне примене прописане основице за обрачун**

2.4.5. Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин је при обрачуну и исплати плата запосленима применила основицу прописану Закључком Владе Републике Србије, која је услед софтверског решења у програму за обрачун плата, прерачуната са нето на бруто основицу на неправилан начин, што је за последицу имало погрешан обрачун. Из наведеног разлога Народна библиотека је исплатила запосленима плате са припадајућим порезом и доприносима више за износ од 335 хиљада динара, што није у складу са Закључцима Владе Републике Србије и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

## плата

У вези са утврђеним, Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин је предузела мере у поступку ревизије (*Предузета мера број 3*).

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

2.4.6. Општински културни центар Апатин је при обрачуну и исплати плата запосленима применио основицу прописану Закључком Владе Републике Србије, која је услед софтверског решења у програму за обрачун плата, прерачуната са нето на бруто основицу на неправилан начин, што је за последицу имало погрешан обрачун. Из наведеног разлога Општински културни центар је исплатио запосленима плате са припадајућим порезом и доприносима више за износ од 221 хиљаду динара, што није у складу са Закључцима Владе Републике Србије и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

У вези са утврђеним, Општински културни центар Апатин је предузео мере у поступку ревизије (*Предузета мера број 5*).

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

**Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ и Општински културни центар Апатин нису евидентирали додатке и накнаде плате у складу са прописаном економском класификацијом**

2.4.7. Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин расходе за додатак за рад дужи од пуног радног времена, додатак за време проведено на раду (минули рад), накнаду зараде за време привремене спречености за рад до 30 дана услед болести, накнаду зараде за време одсуствовања запослених на дан празника који је нерадни дан и годишњег одмора није евидентирала на одговарајућим субаналитичким контима што није у складу са економском класификацијом прописаном чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

У вези са утврђеним, Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин је предузела мере у поступку ревизије (*Предузета мера број 4*).

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

2.4.8. Општински културни центар Апатин расходе за додатак за рад дужи од пуног радног времена, додатак за време проведено на раду (минули рад), накнаду зараде за време привремене спречености за рад до 30 дана услед болести, накнаду зараде за време одсуствовања запослених на дан празника који је нерадни дан и годишњег одмора није евидентирао на одговарајућим

субаналитичким контима што није у складу економском класификацијом прописаном чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

У вези са утврђеним, Општински културни центар Апатин је предузео мере у поступку ревизије (*Предузета мера број 6*).

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

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

Социјална давања запосленим лицима у Општинској управи општине Апатин и Предшколској установи „Пчелица“ Апатин су обрачуната и исплаћена у складу са прописима



2.5.1. Општинска управа општине Апатин је социјална давања запосленима на име солидарне помоћи и отпремнина приликом одласка у пензију обрачунала и исплатила у складу са прописима.

2.5.2. Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је социјална давања запосленима на име солидарне помоћи и отпремнина приликом одласка у пензију обрачунала и исплатила у складу са прописима.

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

Општинска управа општине Апатин и Предшколска установа „Пчелица“ су накнаде трошкова за запослене обрачунале и исплатиле у складу са прописима



2.6.1. Општинска управа општине Апатин је накнаду трошкова за запослене на име трошкова за превоз на посао и са посла обрачунала и исплатила у складу са прописима.

2.6.2. Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је накнаду трошкова за запослене на име трошкова за превоз на посао и са посла обрачунала и исплатила у складу са прописима.

## **2.7. Обрачун и исплата јубиларних награда**

Општинска управа општине Апатин и Предшколска установа „Пчелица“ су јубиларне награде запосленима обрачунале и исплатиле у складу са прописима



2.7.1. Општинска управа општине Апатин је јубиларне награде запосленима обрачунала и исплатила у складу са прописима.

2.7.2. Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је јубиларне награде обрачунала и исплатила у складу са прописима.



## Скретање пажње

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

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

## II ПРЕПОРУКЕ

### ПРИОРИТЕТ 1<sup>1</sup>

1. Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да општа акта којим се уређују плате код постављених, именованих и запослених лица у Општинској управи општине Апатин доноси надлежан орган општине односно Скупштина општине Апатин (Прилог 3 – Препорука број 7).
2. Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да актом о систематизацији радних места ускладе број помоћника председника општине са Законом о локалној самоуправи и Статутом општине Апатин (Прилог 3 – Препорука број 8).
3. Препоручујемо одговорним лицима у Општинској управи општине Апатин да обрачун и исплату додатка за прековремени рад врше у складу са прописима који уређују ову област (Прилог 3 – Препорука број 9).

### ПРИОРИТЕТ 2<sup>2</sup>

4. Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да план јавних набавки и све његове измене и/или допуне објављују на начин и у року прописаном Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Препорука број 1).
5. Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да набавку добара, услуга и радова на које се примењује Закон о јавним набавкама врше спровођењем одговарајућег поступа јавне набавке (Прилог 2 – Препорука број 6).
6. Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да:
  - огласе о јавним набавкама и извештаје о изменама уговора објављују у роковима и на начин предвиђен Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Препорука број 2.1),
  - комисије за јавну набавку конкурсну документацију и моделе уговора као саставне делове истих, сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на одређивање критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке (Прилог 2 – Препорука број 2.2),
  - измене и допуне битних елемената уговора врше под условима и на начин прописан Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Препорука број 2.3),
  - са дужном пажњом прате реализацију уговора о јавној набавки и испуњавање уговорених обавеза од стране добављача, а посебно у делу који се тиче

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

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

- непосредног извршења предмета јавне набавке и ризика да буду ангажовани подизвођачи који нису наведени у понуди (Прилог 2 – Препорука број 2.4),
- да закључују измене уговора о јавним набавкама када су, у складу са Законом о јавним набавкама промењени битни елементи уговора (Прилог 2 – Препорука број 2.5).
7. Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Пчелица“ Апатин да комисије за јавну набавку конкурсну документацију и моделе уговора као саставне делове истих, сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на одређивање критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке (Прилог 2 – Препорука број 3).
  8. Препоручујемо одговорним лицима Народне библиотеке „Миодраг Борисављевић“ Апатин да План јавних набавки и извештаје о јавним набавкама објављују у складу са Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Препорука број 4).
  9. Препоручујемо одговорним лицима Народне библиотеке „Миодраг Борисављевић“ Апатин да комисије за јавну набавку конкурсну документацију и моделе уговора као саставне делови истих, сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на одређивање критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке и да поступак јавних набавки спроводе у складу са Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Препорука број 5).

### III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Општина Апатин је обавезна 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 налазе, односно неправилности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана општина Апатин обавезна је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана општина Апатин обавезна је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете

ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

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

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

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

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**  
**Државна ревизорска институција**  
**Макензијева 41**  
**11000 Београд, Србија**  
**16. новембар 2020. године**

## IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2020. годину и Закључка број 400-758/2020-04/1 од 1. јуна 2020. године.

### 1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања општине Апатин, улица Српских Владара 29, Апатин која се односи на: 1) јавне набавке и 2) расходе за запослене (плате, додаци и накнаде запослених, социјални доприноси на терет послодавца, накнаде у натури, социјална давања запосленима, накнаде трошкова за запослене и награде запосленима и остали посебни расходи).

### 2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду:

- Јавне набавке од 1. јануара 2018. до 31. децембра 2019. године,
- Расходи за запослене од 1. јануара до 31. децембра 2019. године.

### 3. Информације о субјекту ревизије

Општина Апатин се налази у АП Војводини на крајњем западу, на подручју западне Бачке. На основу величине своје територије (333 km<sup>2</sup>) може се сврстати у групу средње великих општина у покрајини. Изузетно повољан географски положај, позиционираност непосредно уз леву обалу велике међународне реке Дунав (тзв. „плава европска магистрала“), представља додатни потенцијал општине. Поред ове природне, западне границе, општина Апатин се на северу и североистоку граничи са територијом општине Сомбор, а на југу и југоистоку са општином Оџаци.

Према попису из 2011. године, на територији општине Апатин живи 28929 становника и то припадници 24 националности: Срби, Мађари, Хрвати, Румуни, Југословени, Роми и остали. Укупан број домаћинстава на територији целе општине је 10772.

Образовно-васпитни рад на територији општине Апатин реализује се у шест основних школа: „Жарко Зрењанин“ из Апатина, „Иван Горан Ковачић“ из Сонте, „Младост“ из Пригревице, „Киш Ференц“ из Свилојева, „Јожеф Атила“ из Купусине, Музичкој школи „Стеван Христић“ из Апатина и три средње школе: Гимназији „Никола Тесла“ из Апатина, Средњој грађевинској и дрвопрерађивачкој школи из Апатина и Средњој техничкој школи са домом ученика из Апатина.

Директни корисници буџета општине Апатин су: Скупштина општине, Председник општине и Општинско веће, Општинска управа и Правобранилаштво општине Апатин. Индиректни корисници општине Апатин су: Општински културни центар, Установа за стручно оспособљавање одраслих, Предшколска установа „Пчелица“, Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“, Туристичка организација, Месна заједница Апатин, Месна заједница Свилојево, Месна заједница Купусина, Месна заједница Сонта и Месна заједница Пригревица.

Остали корисници јавних средстава чији је оснивач општина Апатин и који се у потпуности или делимично финансирају из буџета општине Апатин су: ЈКП „Наш дом“ Апатин, Јавно предузеће за управљање путничким пристаништем и Марином „Апатин“, Јавно предузеће за управљање путевима, планирање и урбанизам Апатин – у ликвидацији и Д.о.о. за управљање слободном зоном.

Према степену развијености јединица локалне самоуправе из Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину<sup>3</sup>, општина Апатин је сврстана у другу групу, чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека.

Седиште општине је у Апатину, улица Српских владара број 29. Матични број је 08350957, јединствени број корисника буџетских средстава 08279, порески идентификациони број 101269416, а рачун за извршење буџета 840-56440-41.

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

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

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

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

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

#### 5. Критеријуми

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

#### РЕВИЗОРСКА ПИТАЊА

1. Да ли су директни и индиректни корисници буџетских средстава општине Апатин набавку добара, услуга и радова вршили без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће, прописани законом?

2. Да ли су директни и индиректни корисници буџетских средстава општине Апатин јавне набавке планирали, спровели и закључили уговоре у складу са Законом о јавним набавкама и да ли су извршили расходе и издатке у 2018. и 2019. години по уговорима, који су закључени у складу са Законом о јавним набавкама?

3. Да ли је општина Апатин планирала масу средстава за плате у складу са прописима?

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“ број 104/14

4. Да ли је број запослених на неодређено и одређено време у складу са прописима?
5. Да ли су директни и индиректни корисници буџетских средстава општине Апатин вршили обрачун и исплату плата, додатака и накнада и социјалних доприноса на терет послодавца запосленима у складу са законским прописима?
6. Да ли су директни и индиректни корисници општине Апатин вршили обрачун и исплату социјалних давања запосленима (помоћи и отпремнине) у складу са прописима?
7. Да ли су директни и индиректни корисници општине Апатин вршили обрачун и исплату накнада трошкова за долазак и одлазак са посла у складу са прописима?
9. Да ли су директни и индиректни корисници општине Апатин вршили обрачун и исплату јубиларних награда у складу са прописима?

## **6. Методологија рада**

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа који уређују обрачун и исплату плата, накнада плата, осталих расхода за запослене и јавне набавке,
- анализу интерних аката општине Апатин, којима су уређене јавне набавке и обрачун и исплата расхода за запослене,
- испитивање активности, одлука општине Апатин у вези са јавним набавкама и обрачуном и исплатом расхода за запослене и
- интервјуисање одговорних лица општине Апатин.

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

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

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

## **V Прилог 1 – Предузете мере у поступку ревизије**

1. Директни корисници општине Апатин су од јула месеца 2020. године започели обрачун и исплату додатка за минули рад у складу са прописом.

2. Директни корисници општине Апатин су од јула месеца 2020. године започели обрачун и исплату накнаде плате у складу са прописом.

3. Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин је од јула месеца 2020. године започела обрачун и исплату плате и припадајућих пореза и доприноса запосленима, правилном применом прописане основице, а од августа месеца 2020. године започела је обрачун и исплату накнаде плате у складу са прописима.

4. Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин је од коначне исплате плате за јул месец 2020. године започела евидентирање плата, додатака и накнада запослених на одговарајућим субаналитичким контима прописаним Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

5. Општински културни центар Апатин је од јула месеца 2020. године започео обрачун и исплату плате и припадајућих пореза и доприноса запосленима, правилном применом прописане основице, а од августа месеца 2020. године започео је обрачун и исплату накнаде плате у складу са прописима.

6. Општински културни центар Апатин је од коначне исплате плате за јул месец 2020. године започео евидентирање плата, додатака и накнада запослених на одговарајућим субаналитичким контима прописаним Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.



## VI Прилог 2 – Јавне набавке

Законом о јавним набавкама уређује се планирање јавних набавки, услови, начин и поступак јавне набавке.

У поступку ревизије јавних набавки за 2018. годину у општини Апатин ревидирали смо јавне набавке у Општинској управи општине Апатин и Предшколској установи „Пчелица“ Апатин. У наредној табели приказани је укупна вредност уговора закључених у поступцима јавних набавки, узоркована вредност уговора и утврђене неправилности у узорку.

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

у динарима

Р. бр	Корисник буџетских средстава	Вредност закључених уговора након спроведених поступака јавних набавки						
		Укупно	Узоркована вредност	Утврђена неправилност у узорку			% учешће 6/4	% учешће 4/3
				укупно	материјално значајне неправилности	остале неправилности		
1	2	3	4	5	6	7	8=6/4x100	9=4/3x100
1	Општинска управа општине Апатин	446.453.209	315.761.002	315.761.002	48.134.250	267.626.752	15,24	70,73
2	Предшколска установа „Пчелица“ Апатин	17.441.679	10.407.662	10.407.662	0	10.407.662	0,00	59,67
<b>Укупно:</b>		<b>463.894.888</b>	<b>326.168.664</b>	<b>326.168.664</b>	<b>48.134.250</b>	<b>278.034.414</b>	<b>14,76</b>	<b>70,31</b>

У поступку ревизије јавних набавки за 2019. годину у општини Апатин ревидирали смо јавне набавке у Општинској управи општине Апатин, Предшколској установи „Пчелица“ Апатин и Народној библиотеци „Миодраг Борисављевић“ Апатин. У наредној табели приказани је укупна вредност уговора закључених у поступцима јавних набавки, узоркована вредност уговора и утврђене неправилности у узорку.

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

у динарима

Р. бр	Корисник буџетских средстава	Вредност закључених уговора након спроведених поступака јавних набавки						
		Укупно	Узоркована вредност	Утврђена неправилност у узорку			% учешће 6/4	% учешће 4/3
				укупно	материјално значајне неправилности	остале неправилности		
1	2	3	4	5	6	7	8=6/4x100	9=4/3x100
1	Општинска управа општине Апатин	326.450.977	157.890.000	157.890.000	82.655.000	75.235.000	52,34	48,36
2	Предшколска установа „Пчелица“ Апатин	13.953.078	9.734.528	5.627.028	0	5.627.028	0,00	69,77
3	Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин	5.506.100	3.420.000	3.420.000	0	3.420.000	0,00	62,11
<b>Укупно:</b>		<b>345.910.155</b>	<b>171.044.528</b>	<b>166.937.028</b>	<b>82.655.000</b>	<b>84.282.028</b>	<b>48,32</b>	<b>49,45</b>

### 1) Општинска управа Апатин

Општинска управа општине Апатин је организовала послове јавних набавки у оквиру Одељења за привреду и финансије у коме су систематизована два радна места. На радном месту послови службеника за јавне набавке и послови из области привреде у 2018. години су била распоређена два лица која поседују сертификат за обављање послова јавних набавки. У

2019. години на пословима јавних набавки било је ангажовано једно лице које поседује сертификат за обављање послова јавних набавки.

Органи општине Апатин су, у смислу Закона о јавним набавкама<sup>4</sup>, наручиоци и сагласно томе дужни су да у поступцима јавних набавки добара, услуга и радова поступају у складу са Законом о јавним набавкама.

Чланом 22. став 1. Закона о јавним набавкама<sup>5</sup> прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавних набавки унутар наручиоца. Општина Апатин је спровођење јавних набавки уредила Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке у органима и службама општине Апатин<sup>6</sup>, којим су уређени послови јавних набавки јединствено за све органе општине и то за: Председника општине, председника Скупштине, начелника Општинске управе и Општинског правобраниоца.

### **Планирање јавних набавки**

Чланом 5. став 2. Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у органима и службама општине Апатин ( у даљем тексту: Правилник) уређено је да поступак за планирање набавки спроводи Тим за планирање набавки у координацији са Одељењем за привреду и финансије. У Општини Апатин није формиран тим за планирање набавки како је предвиђено Правилником, а у циљу спровођења поступака планирања јавних набавки. Имајући у виду чињеницу да није формиран тим за планирање набавки, а нарочито због значаја, обавеза и одговорности које су тиму поверене, може се констатовати да планирање јавних набавки није спроведено сагласно одредбама Правилника.

Чланом 15. Правилника је прописано да Тим за планирање спроводи испитивање и истраживање сваког појединачног предмета набавке и о томе сачињава записник. На основу писаног изјашњење одговорног лица Општине, о спроведеном истраживању тржишта није сачињаван Записник, тако да ова радња у поступку ревизије није документована и не може се утврдити да ли је истраживање вршено на прописан начин.

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

Општинска управа је Управи за јавне набавке достављала тромесечне Извештаје за 2018. годину и 2019. годину, у складу са чланом 132. Закона о јавним набавкама.

#### **Налаз:**

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђене су следеће неправилности:

- у општини Апатин није формиран тим за планирање набавки, што је супротно члану 5. Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у органима и службама општине Апатин,
- о спроведеном истраживању тржишта није сачињаван Записник, што није у складу са чланом 15. Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у органима и службама општине Апатин,
- општина Апатин не евидентира све радње и акта током планирања јавних набавки, што није у складу са чланом 16. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама.

*Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да планирање јавних набавки врше на начин и у поступку сагласно Правилнику о ближем уређивању поступака јавне набавке у*

<sup>4</sup> Члан 2. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15)

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

<sup>6</sup> Број 110-12/2016-II од 02. фебруара 2016. године

органима и службама општине Апатин и да евидентирају све радње и акте током планирања јавних набавки.

Председник општине Апатин је, 05. марта 2018. године, донео План јавних набавки за 2018. годину<sup>7</sup>, а 28. јануара 2019. године, донео План јавних набавки за 2019. годину<sup>8</sup> јединствено за све директне кориснике буџета општине Апатин: Председника општине, Општинско веће, Скупштина општине, Општинска управа и Правобранилаштво општине. Увидом у План јавних набавки утврдили смо да су све јавне набавке планиране на размену Општинске управе, а да је план уместо начелника Општинске управе који је руководиоца органа, донео Председник општине Апатин.

План јавних набавки за 2018. годину је током године девет пута мењан и допуњаван, закључно са последњом изменом од 29. новембра 2018. године. План јавних набавки, друга, четврта, пета, шеста и седма измена и допуна Плана су објављене на Порталу јавних набавки у року од 10 дана од дана доношења, трећа измена је објављена са закашњењем, а прва, осма и девета измена Плана јавних набавки нису објављене на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 51. став 3. Закона о јавним набавкама у коме је наведено да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

План јавних набавки за 2019. годину је током године 14 пута мењан и допуњаван, закључно са последњом изменом од 12. децембра 2019. године. План јавних набавки за 2019. годину је објављен на Порталу са кашњењем, док 13 измена Плана јавних набавки нису објављени на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 51. став 3. Закона о јавним набавкама у коме је наведено да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

#### **Налаз:**

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је да је:

- трећа измена Плана јавних набавки за 2018. годину објављена је са закашњењем, а прва, осма и девета измена Плана јавних набавки нису објављене на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 51. став 3. Закона о јавним набавкама,
- План јавних набавки за 2019. годину је објављен са кашњењем, док 13 измена Плана јавних набавки нису објављене на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 51. став 3. Закона о јавним набавкама.

#### **Препорука број 1**

Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да план јавних набавки и све његове измене и/или допуне објављују на начин и у року прописаном Законом о јавним набавкама.

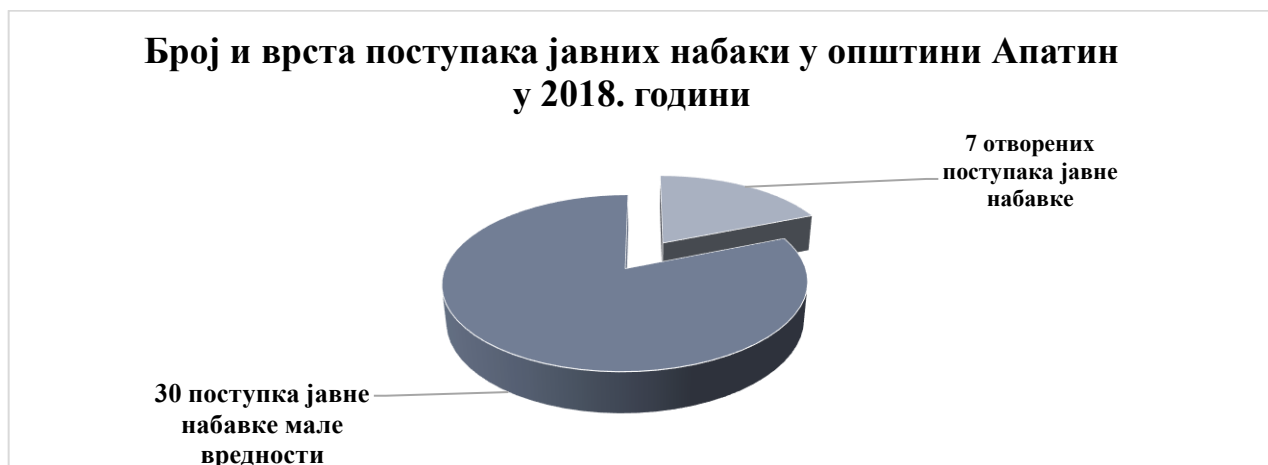
#### ***Спровођење поступака јавних набавки за 2018. годину***

Општина Апатин је у 2018. години, спровела 37 поступака јавних набавки од чега је седам поступака спроведено у отвореном поступку, а 30 у поступку јавне набавке мале вредности. Укупно уговорена вредност у отвореним поступцима износи 294.262.388 динара без ПДВ-а, односно 353.114.866 динара са ПДВ-ом. Укупно уговорена вредност у поступцима јавне набавке мале вредности износи 77.781.953 динара без ПДВ-а, односно 93.338.343 динара са ПДВ-ом.

<sup>7</sup> Број: 404-41/2018-II од 05.03.2018. године; Доносилац: Председник општине Апатин

<sup>8</sup> Број: 404-41/2018-II од 05.03.2018. године

Графикон број 1 : Структура уговорене вредности јавних набавки према врсти поступака у 2018. години



Ревизијом је обухваћено укупно 10 поступака јавних набавки, од чега је пет спроведено у отвореном поступку, а пет у поступку јавне набавке мале вредности.

Уговорена вредност у узоркованим поступцима јавних набавки износи 315.761.002 динара са ПДВ-ом, што је 70,73% укупно уговорене вредности у спроведеним поступцима.

Графикон број 2 : Уговорена вредност узоркованих јавних набавки у односу на укупно уговорену вредност јавних набавки у 2018. години



## 1. Јавна набавка услуга - Услуге обезбеђења, број: 404-315/2018-IV

Табела број 3 : Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности
Процењена вредност: 4.200 хиљада динара без ПДВ-а
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 183, економска класификација 423 – Услуге по уговору
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>

Датум:			Доносилац:		
09. август 2018. године			Начелник општинске управе		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
20. август 2018. године	20. август 2018. године	Начелник општинске управе	„Securitas SE“ д.о.о. Београд	3.994 хиљада динара	4.793 хиљада динара
<b>Уговор о пружању услуга обезбеђења бр. 404 - 315/2018-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
24. август 2018. године	10. септембар 2018. године	Начелник општинске управе	3.994 хиљада динара	4.793 хиљада динара	

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

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на период важења од 4 месеци, и то за период од 24. августа 2018. године до 24. децембра 2018. године ( члан 3. Уговора).

Увидом у припремљену конкурсну документацију (страна 6/44) утврђено је да је, као посебан захтев, предвиђена „обавеза сваког понуђача да пре подношења понуде обиђе објекте и изврши увид у исте, и да потпише Изјаву о обиласку локација, која је саставни део конкурсне документације и понуде сваког понуђача“. Захтев наручиоца да је обилазак локације обавеза, уместо могућност за лица која то желе, доводи потенцијалне понуђаче у неравноправан положај узимајући у обзир удаљеност седишта тих понуђача у односу на место на којем ће се радови изводити као и трошкове који настају приликом испуњавања наведеног захтева. Чланом 12. став 1. Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Чланом 76. став 6. истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. На основу наведених одредби следи да се не може сматрати битним недостатком понуде околност да понуђач није доставио доказ о обиласку локације.

Конкурсном документацијом је као додатни услов (страна 11/44) тражено да понуђач у свом пословању примењује важеће сертификате менаџмента квалитетом и то: ISO 9001 (систем менаџмента квалитетом), ISO 14001 (заштита животне средине), ISO 27001 (систем менаџмента безбедношћу информација) и OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду). Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се

не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

У поступку ревизије смо испитали реализацију Уговора. Укупно извршени расходи по основу овог Уговора износе 4.501.808 динара са ПДВ-ом.

#### Налаз:

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

- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, супротно члану 12. и члану 76. став 6. Закона о јавним набавкама,
- Конкурсном документацијом је прописано као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама,
- Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци, на Порталу јавних набавки није објављено у року од пет дана од дана закључења уговора, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

## 2. Јавна набавка услуга - Сузбијање комараца на територији општине Апатин, број: 404-44/2018-IV

Табела број 4 : Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка у отвореном поступку					
Процењена вредност: 10.800 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 38, економска класификација 424 -Специјализоване услуге					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
05. март 2018. године			Начелник општинске управе		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења :	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
16. април 2018. године	16. април 2018. године	Начелник општинске управе	"Циклонизација" а.д. Нови Сад; "Војвођанска привредна авијација" д.о.о. Нови Сад	9.998 хиљада динара	11.997 хиљада динара
<b>Уговор о сузбијању комараца на територији општине Апатин бр. 404 - 44/2018-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
25. април 2018. године	25. мај 2018. године	Начелник општинске управе	10.000 хиљада динара	12.000 хиљада динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца. Благовремено су достављене две понуде. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању



понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, у овом случају групом понуђача, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца.

Након објављивања позива за подношење понуда и конкурсне документације, приспео је захтев за појашњењем конкурсне документације од стране заинтересованог лица. Захтев за појашњење и дати одговори објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца.

Благовремено су приспеле две понуде: заједничка понуда понуђача „Циклонизација“ а.д. Нови Сад и „Војвођанска привредна авијација“ д.о.о. Нови Сад чија је понуда износила 9.997.700 динара без ПДВ-а и понуда „Еко - сан“ д.о.о Нови Сад чија је понуда износила 10.254.000 динара без ПДВ-а. На основу Извештаја о стручној оцени понуда, донета је Одлука о додели уговора и закључен је уговор са „Циклонизација“ а.д Нови Сад.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 10.000.000 динара без ПДВ-а, на период од 4 месеца, од дана закључења уговора, односно 25. априла 2018. године, а најкасније до октобра 2018. године (члан 5. Уговора).

Увидом у припремљену конкурсну документацију утврђено је да је, као посебан захтев, на страни 9/39 наведено „Познавање локација за третман комараца неопходно како би се потенцијални понуђач упознао са локалитетима на којима ће се вршити третман сузбијања комараца“. На страни 38/39 је дат образац 13 - Потврда о обиласку локације, којим наручилац потврђује да се понуђач упознао са локалитетима на којима ће се извршити сузбијање комараца и да је том приликом добио све потребне информације и објашњења о локалитетима на којима ће се извршити наведена услуга. Захтев наручиоца да је обилазак локације обавеза, уместо могућност за лица која то желе, доводи потенцијалне понуђаче у неравноправан положај узимајући у обзир удаљеност седишта тих понуђача у односу на место на којем ће се радови изводити као и трошкове који настају приликом испуњавања наведеног захтева. Чланом 12. став 1. Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Чланом 76. став 6. истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. На основу наведених одредби следи да се не може сматрати битним недостатком понуде околност да понуђач није доставио доказ о обиласку локације.

Конкурсном документацијом (страна 21/39) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу пословног капацитета наручилац је између осталог захтевао да понуђач у свом пословању примењује важеће сертификате менаџмента квалитетом и то: ISO 9001 (систем менаџмента квалитетом), ISO 14001 (заштита животне средине) и OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду). Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

У поступку ревизије смо испитали реализацију Уговора. Укупно извршени расходи по основу овог Уговора износе 11.996.686 динара са ПДВ-ом.

#### **Налаз:**

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



- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, супротно члану 12. и члану 76. став 6. Закона о јавним набавкама,
- Конкурсном документацијом је прописано као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама,
- Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци, на Порталу јавних набавки није објављено у року од пет дана од дана закључења уговора, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

### 3. Јавна набавка услуга - Сузбијање штетних глодара на територији општине Апатин – дератизација, број: 404-53/2018-IV

Табела број 5: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 2.083 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 38, економска класификација 424 – Специјализоване услуге					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
27. јул 2018. године			Начелник општинске управе		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
13. август 2018. године	13. август 2018. године	Начелник општинске управе	"Циклонизација" а.д.,Нови Сад; "Пастеров завод" Нови Сад	2.074 хиљада динара	2.489 хиљада динара
<b>Уговор о пружању услуга сузбијања штетних глодара на територији општине Апатин – дератизација бр. 404 - 128/2018-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
18. август 2018. године	13. септембар 2018. године	Начелник општинске управе	2.074 хиљада динара	2.489 хиљада динара	

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

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на период важења од 12 месеци, рачунајући од дана почетка пружања услуга односно 18. августа 2018. године (члан 4. Уговора). На основу наведеног, период реализације Уговора и плаћања услуга по том основу, вршиће се у две буџетске године. У члану 2. Уговора наведено је да обавезе које

доспевају у наредној буџетској години биће реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

У поступку ревизије смо испитали реализацију Уговора. Укупно извршени расходи по основу овог Уговора износе 2.489.160 динара са ПДВ-ом.

**Налаз:**

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

- Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци, на Порталу јавних набавки није објављено у року од пет дана од дана закључења уговора, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

**4. Јавна набавка услуга - Ангажовање пољочуварске службе за потребе општине Апатин, број: 404-53/2018-IV**

**Табела број 6: Основни подаци о јавној набавци**

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 5.000 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 76, економска класификација 423 – Услуге по уговору					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
21. март 2018. године			Начелник општинске управе		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
13. април 2018. године	13. април 2018. године	Начелник општинске управе	"Anaconda Secutiry" д.о.о. Сомбор	5.000 хиљада динара	6.000 хиљада динара
<b>Уговор о ангажовању пољочуварске службе бр. 404 - 53/2018-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
17. април 2018. године	27. април 2018. године	Начелник општинске управе	5.000 хиљада динара	6.000 хиљада динара	

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

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на период важења од 12 месеци, а ступа на снагу даном потписивања, односно 17. априла 2018. године (члан 4. Уговора). На основу наведеног, период реализације Уговора и плаћања услуга по том основу, вршиће се у две буџетске године. У члану 2. Уговора наведено је да обавезе које доспевају у наредној

буџетској години биће реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Конкурсном документацијом (страна 12/51) као додатни услов захтева се неопходан кадровски капацитет, где се између осталог захтева да понуђач има ангажованих најмање 6 извршилаца са радним искуством од минимум 3 месеца, док је на страни 6/51, наведено да „Предузеће, предузетник или друго правно лице које буде изабрано у поступку јавне набавке дужно је да за обављање послова пољочувара ангажује лице које има пребивалиште на територији месне заједнице на чијем подручју ће обављати послове пољочувара“.

Тако одређени услови, који по својој суштини представљају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, су дискриминишући, ограничавајући у погледу обезбеђења конкуренције. Исти ограничавају учешће понуђача који имају одговарајући број запослених са радним искуством од минимум 3 месеца на пословима пољочуварске службе, а који немају пребивалиште на територији општине Апатин.

Чланом 11. став 2. Уговора и у конкурсној документацији (страна 9/51), Општинска управа се као Наручилац обавезала да ће уступити на коришћење Извршиоцу услуга техничку опрему – 5 мотоцикала и 5 кацига. Чланом 11. став 3. Уговора уређено је да ће се примопредаја средстава и опреме извршити уз обострано потписан записник о примопредаји, а након потписаног уговора. За коришћење наведених покретних ствари од стране изабраног добављача, међу уговорним странама није уговорено плаћање закупнине.

Чланом 16. став 1. Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда<sup>9</sup>, је прописано да се „на давање у закуп покретних ствари у јавној својини сходно примењују одредбе ове уредбе које се односе на давање у закуп непокретности“.

Чланом 6. ставовима 1. и 2. Уредбе, је прописано да се „непокретне ствари у јавној својини дају се у закуп у поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања, а изузетно непосредном погодбом у случајевима утврђеним законом и овом уредбом. Поступак давања у закуп непокретности у јавној својини спроводи комисија коју образује надлежни орган.“

*Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да уговорима о јавној набавци уговарају издавање у закуп ствари у јавној својини на начин и у складу са прописима којима се уређује издавање у закуп ствари у јавној својини.*

Конкурсном документацијом (страна 13/51) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу пословног капацитета наручилац је између осталог захтевао да понуђач у свом пословању примењује важеће сертификате менаџмента квалитетом и то: ISO 9001 (систем менаџмента квалитетом), ISO 14001 (заштита животне средине), ISO 27001 (систем менаџмента безбедношћу информација), OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду) и ISO 37001 (систем менаџмента за борбу против корупције). Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

У поступку ревизије смо испитали реализацију Уговора. Укупно извршени расходи по основу овог Уговора износе 6.000.000 динара са ПДВ-ом.

<sup>9</sup> "Службени гласник РС", број 16/18.

## Налаз:

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

- Конкурсном документацијом је као услов предвиђена обавеза понуђача да има ангажованих најмање 6 извршилаца са радним искуством од минимум 3 месеца на пословима пољочуварске службе на територији општине Апатин, а који су са територије месних заједница општине Апатин, , што представља дискриминишући услов јер онемогућава учешће оних понуђача који располажу довољним кадровским капацитетом, а који немају пребивалиште на територији општине Апатин, што је у супротности са начелом обезбеђивања конкуренције из члана 10. Закона о јавним набавкама, као и чланом 76. став 6. истог Закона,
- Конкурсном документацијом је прописано као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама,
- Уговором о јавној набавци услуга пољочуварске службе, дата је опрема на коришћење без накнаде и без претходно спроведеног поступка давања у закуп ствари у јавној својини, покретне ствари у јавној својини општине Апатин, што је супротно члану 6, а у вези са чланом 16. Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда,
- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци, на Порталу јавних набавки није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

## 5. Јавна набавка услуга - Услуге обезбеђења, број: 404-53/2018-IV

Табела број 7: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка у отвореном поступку					
Процењена вредност: 12.000 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Средства ће бити планирана одлуком о буџету општине Апатин за 2019. годину					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
30. новембар 2018. године			Начелник општинске управе		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
04. јануар 2019. године	04. јануар 2019. године	Начелник општинске управе	„Securitas SE“ д.о.о. Београд	11.995 хиљада динара	14.394 хиљада динара
<b>Уговор о пружању услуга обезбеђења бр. 404 - 456/2018-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
18. јануар 2019. године	23. јануар 2019. године	Начелник општинске управе	11.995 хиљада динара	14.394 хиљада динара	

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

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на период важења од 12 месеци, а ступа на снагу даном потписивања, односно од 18. јануара 2019. године и важи до 18. јануара 2020. године (члан 3. Уговора). Уговор не 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, што није у складу са чланом 7. 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.

Увидом у припремљену конкурсну документацију (страна 6/43) утврђено је да је, као посебан захтев, предвиђена „обавеза сваког понуђача да пре подношења понуде обиђе објекте и изврши увид у исте, као и да потпише Изјаву о обиласку локација, која је саставни део конкурсне документације и понуде сваког понуђача“. Захтев наручиоца да је обилазак локације обавеза, уместо могућност за лица која то желе, доводи потенцијалне понуђаче у неравноправан положај узимајући у обзир удаљеност седишта тих понуђача у односу на место на којем ће се радови изводити као и трошкове који настају приликом испуњавања наведеног захтева. Чланом 12. став 1. Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Чланом 76. став 6. истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. На основу наведених одредби следи да се не може сматрати битним недостатком понуде околност да понуђач није доставио доказ о обиласку локације.

Конкурсном документацијом (страна 11/43) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу пословног капацитета наручилац је између осталог захтевао да понуђач у свом пословању примењује важеће сертификате менаџмента квалитетом и то: ISO 9001 (систем менаџмента квалитетом), ISO 14001 (заштита животне средине), ISO 27001 (систем менаџмента безбедношћу информација) и OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду). Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

У поступку ревизије смо испитали реализацију Уговора. Укупно извршени расходи по основу овог Уговора износе 14.239.577 динара са ПДВ-ом.

#### **Налаз:**

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

- Оглас о јавној набавци није објављен на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са чланом 57. став 2. Закона о јавним набавкама,
- Додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело



једнакости понуђача у односу на њихово седиште, супротно члану 12. и члану 76. став 6. Закона о јавним набавкама,

- Конкурсном документацијом је прописано као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима што ограничава конкуренцију и није у логичној вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама.

## 6. Јавна набавка радова - Реконструкција и енергетска санација објекта вртића „Лептирић“ у Пригревици, фаза 1- кров, таваница и плафони, радови на фасади, број: 404-53/2018-IV

Табела број 8: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 4.110 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Средстава су обезбеђена Одлуком о буџету за 2018. годину					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
06. септембар 2018. године			Председник општине		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
18. септембар 2018. године	19. септембар 2018. године	Председник општине	"Сомборелектро" д.о.о. Сомбор	4.095 хиљада динара	4.914 хиљада динара
<b>Уговор о реконструкцији и енергетска санација објекта - вртића "Лептирић" у Пригревици, фаза I - кров, таваница и плафон, радови на фасади и спољна столарија</b>					
<b>бр. 404 - 349/2018-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
03. октобар 2018. године/ Анекс I уговора 13. децембар.2018. године	03. октобар 2018. године/ 14. децембар 2018. године	Председник општине	4.095 хиљада динара	4.914 хиљада динара	

Поступак јавне набавке је планиран на основу Уговора о суфинансирању мера популационе политике јединица локалне самоуправе у Републици Србији у 2018. години<sup>10</sup> (даље: уговор о суфинансирању), који је закључен између Кабинета министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику и Општине Апатин. Укупно одобрена средства по овом уговору износе 14.202.847 динара, од чега је износ од 8.520.000 динара опредељен за реконструкцију и адаптацију дечијег вртића „Лептирић“ Пригревица. Уговором је опредељено да Министарство обезбеди средства од 6.787.032 динара, а општина

<sup>10</sup> Број 401-01-90/2018-01/1 од 19. јула 2018. године

Апатин 1.732.968 динара.

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

Благовремено су приспеле две понуде: СЗР „Ас градња“ Апатин и „Сомборелектро“ д.о.о. Сомбор. Комисија за јавне набавке је констатовала у Записнику о отварању понуда и у Извештају о стручној оцени понуда констатовала да су обе понуде достављене у складу са конкурсном документацијом, и да је СЗР „Ас градња“ Апатин понудио вредност у износу од 4.143.250 динара без ПДВ-а, а „Сомборелектро“ д.о.о. Сомбор је понудио вредност од 4.095.245 динара без ПДВ-а. На основу Извештаја о стручној оцени понуда, донета је Одлука о додели уговора и закључен је уговор са „Сомборелектро“ д.о.о. Сомбор.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 4.095.245 динара без ПДВ-а, на период од 45 календарских дана од дана увођења добављача у посао, који не може бити дужи од 7 дана од дана потписивања уговора (члан 4. Уговора).

Закон о буџетском систему прописује да је функционер, односно руководилац директног, односно индиректног корисника буџетских средстава, одговоран за преузимање обавеза, њихову верификацију, издавање налога за плаћање које треба извршити из средстава органа којим руководи и издавање налога за уплату средстава која припадају буџету.<sup>11</sup> Чланом 52. став 1. Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

Из наведених одредби произилази да је начелник Општинске управе, као руководилац директног буџетског корисника, одговоран и за преузимање обавеза на терет средстава органа којим руководи, у овом случају планираних средстава на размену Општинске управе.

Супротно наведеном, Председник Општине је преузео обавезе на терет средстава планираних на размену Општинске управе, иако није непосредни руководилац тог органа. На терет истих, покренуо је поступак јавне набавке, а након спроведеног поступака, преузео обавезе потписивањем уговора о јавним набавкама.

Увидом у припремљену конкурсну документацију утврђено је да је, као посебан захтев (страна 4/50) наведено да се Образац 11 – Потврда о обиласку локације доставља потписана и оверена од стране овлашћеног понуђача, а која је саставни део конкурсне документације. На страници 50/50 је дат образац 11 - Потврда о обиласку локације, којом понуђач потврђује да је по обиласку локације и оствареног увида, од Наручиоца добио све додатне тражене податке и информације о условима извођења предметних радова који су му неопходни за састављање понуде. Захтев наручиоца да је обилазак локације обавеза, уместо могућност за лица која то желе, доводи потенцијалне понуђаче у неравноправан положај узимајући у обзир удаљеност седишта тих понуђача у односу на место на којем ће се радови изводити, као и трошкове који настају приликом испуњавања наведеног захтева. Чланом 12. став 1. Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Чланом 76. став 6. истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. На основу наведених одредби следи да се не може сматрати битним недостатком понуде околност да понуђач није доставио доказ о обиласку локације.

<sup>11</sup> Члан 71. Закона о буџетском систему



Чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему, прописано је да „преузете обавезе и све финансијске обавезе из става 1-11. овог члана морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе са консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод“. Супротно наведеној одредби Закона, уговорне стране су се чланом 6. став 1. и 2. Уговора о извођењу радова сагласиле да уколико Извођач не заврши радове који су предмет овог уговора у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу уговорну казну у висини 0,1% од укупно уговорене вредности (са ПДВ-ом) за сваки дан закашњења, с тим што укупан износ казне не може бити већи од 10% од уговорене вредности. Наплату ће наручилац извршити, без претходног питања и пристанка Извођача, умањењем износа наведеног у окончаној ситуацији, што представља безготовински начин измирења обавеза. Општинска управа општине Апатин није вршила наплату уговорене казне јер је добављач извршио своје обавезе у складу са Уговором.

Конкурсном документацијом (страна 4/50), и чланом 3. Уговора о јавној набавци је предвиђено да ће се плаћање вршити у року од 45 дана од дана пријема исправног рачуна од стране Понуђача, састављеног на основу окончане ситуације изведених радова, који се доставља уз рачун и чини његов саставни део, потписане и оверене од стране стручног надзора Наручиоца, сачињеној према стварно изведеним радовима. Авансно плаћање није дозвољено. Чланом 2. Уговора је предвиђено да “Коначна количина и вредност радова по овом уговору утврђује се на бази стварно изведених радова оверених у грађевинској књизи од стране стручног надзора и усвојених јединичних цена из понуде које су фиксне и непроменљиве, тако да укупна вредност не сме прећи обезбеђена средства за ове намене утврђене буџетом, када овај уговор и престаје“.

Члан 115. став 2. Закона о јавним набавкама прописује да се измена битних елемената уговора врши на основу објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији и уговору. Супротно наведеном, Анекс број 1 Уговора о извођењу радова закључен је 13. децембра 2018. године, којим се мења члан 1. уговора, рок и начин плаћања, где се наводи да ће се плаћање извршити авансно у висини 100% и члан 3. Уговора где се наводи да ће се авансно плаћање у висини од 100% од уговорених радова извршити у року од два дана од дана потписивања уговора.

Члан 61. став 6. Закона о јавним набавкама прописује да је Наручилац дужан да захтева средство обезбеђења за повраћај аванса ако је конкурсном документацијом предвиђено авансно плаћање. Наручилац није захтевао, нити прибавио средство обезбеђења за повраћај авансног плаћања и на тај начин није заштитио јавна средства на адекватан начин.

У поступку ревизије смо испитали реализацију Уговора. Укупно извршени издаци по основу овог уговора износе 4.095.245<sup>12</sup> динара без ПДВ-а. Након завршетка уговорених радова, достављена је Окончана ситуација<sup>13</sup>.

#### **Налаз:**

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

- Уговор о јавној набавци радова је потписао и обавезе презео, председник Општине, иако средства за предметну јавну набавку нису обезбеђена, односно планирана на разделу председника Општине, као његовој позицији у буџету општине Апатин за 2018. годину, што је супротно члану 52. став 3. Закона о јавним набавкама и члану 71. Закона о буџетском систему,
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације, што није у логичкој вези са

<sup>12</sup> Предрачун број 589, издат 13. децембра 2018. године

<sup>13</sup> Број 42 – ГС од 20. маја 2019. године

- предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, супротно члану 12. и члану 76. став 6. Закона о јавним набавкама,
- Уговором о извођењу радова, уговорен је безготовински начин измирења обавезе, за наплату уговорне казне, што је супротно члану 54. став 12. Закона о буџетском систему. Општинска управа општине Апатин није вршила наплату уговорене казне јер је добављач извршио своје обавезе у складу са Уговором.
  - Уговор о јавној набавци је измењен на начин да је измењен рок и начин плаћања, јер је уговорен аванс 100%, који није предвиђен конкурсном документацијом, што није у складу са чланом 115. став 2. Закона о јавним набавкама,
  - Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији нису достављени извештаји о изменама Уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 115. став 4. Закона о јавним набавкама.

**7. Јавна набавка радова - реконструкција и енергетска санација објекта – вртића „Лептирић“ у Пригревици фаза 2 – електроенергетски радови, радови на грејању и остали радови, број: 404-53/2018-IV**

**Табела број 9: Основни подаци о јавној набавци**

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 4.400 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Средства су обезбеђена Одлуком о буџету за 2018. годину					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
06. септембар 2018. године			Председник општине		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
18. септембар 2018. године	19. септембар 2018. Године	Председник општине	"Сомборелектро" Сомбор	4.391 хиљада динара	5.269 хиљада динара
<b>Уговор о реконструкцији и енергетска санација објекта - вртића "Лептирић" у Пригревици, фаза II - електроенергетски радови, радови на грејању и остали радови</b>					
<b>бр. 404 - 350/2018-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
28. септембар 2018. године/ Анекс I уговора 13. децембар.2018. године	03. октобар 2018. године/ 14. децембар 2018. године	Председник општине	4.391 хиљада динара	5.269 хиљада динара	

Поступак јавне набавке је планиран на основу Уговора о суфинансирању мера популационе политике јединица локалне самоуправе у Републици Србији у 2018. години<sup>14</sup> (даље: уговор о суфинансирању), који је закључен између Кабинета министра без портфеља задуженог за демографију и популациону политику и Општине Апатин. Укупно одобрена средства по овом уговору износе 14.202.847 динара, од чега је износ од 8.520.000 динара одређен за реконструкцију и адаптацију дечијег вртића „Лептирић“ Пригревица. Уговором је одређено да Министарство обезбеди средства од 6.787.032 динара, а општина Апатин 1.732.968 динара.

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

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 4.391.054 динара без ПДВ-а, на период од 45 календарских дана од дана увођења добављача у посао (члан 4. Уговора).

Увидом у припремљену конкурсну документацију (страна 4/63) утврђено је да је, као посебан захтев, наведено да се Образац 6 – Изјава о обиласку локације, која је саставни део конкурсне документације, доставља потписан и оверен од стране овлашћеног лица Понуђача. Понуђачи се морају уверити у све услове градње, техничку документацију, стећи комплетан увид и извршити обилазак локације ради давања одговарајуће понуде. Захтев наручиоца да је обилазак локације обавеза, уместо могућност за лица која то желе, доводи потенцијалне понуђаче у неравноправан положај узимајући у обзир удаљеност седишта тих понуђача у односу на место на којем ће се радови изводити, као и трошкове који настају приликом испуњавања наведеног захтева. Чланом 12. став 1. Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Чланом 76. став 6. истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. На основу наведених одредби следи да се не може сматрати битним недостатком понуде околност да понуђач није доставио доказ о обиласку локације.

Чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему, прописано је да „преузете обавезе и све финансијске обавезе из става 1-11. овог члана морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе са консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод“. Супротно наведеној одредби Закона, уговорне стране су се чланом 15. став 1. Уговора о извођењу радова сагласиле да уколико Извођач не заврши радове који су предмет овог уговора у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу уговорну казну у висини 0,5% од укупно уговорене вредности (са ПДВ-ом) за сваки дан закашњења, с тим што укупан износ казне не може бити већи од 10% од уговорене вредности. Наплату ће наручилац извршити, без претходног питања и пристанка Извођача, умањењем износа наведеног у окончаној ситуацији, што представља безготовински начин измирења обавеза. Општинска управа општине Апатин није вршила наплату уговорене казне јер је добављач извршио своје обавезе у складу са Уговором.

Конкурсном документацијом (страна 58/63) предвиђено је ће се плаћање радова који су предмет набавке вршити 45 дана од пријема фактуре, а чланом 4. Уговора о јавној набавци уговорне стране су се сагласиле да ће се плаћање по овом уговору изврши на следећи начин:

<sup>14</sup> Број 401-01-90/2018-01/1 од 19. јула 2018. године

по испостављеним привременим и испостављеној окончаној ситуацији, сачињеној на основу оверене грађевинске књиге изведених радова и јединичних цена из усвојене понуде и потписаној од стране стручног надзора, у року до 45 дана од дана пријема оверене ситуације. Прву привремену ситуацију Извођач подноси по завршетку најмање 50% уговорених радова.

Члан 115. став 2. Закона о јавним набавкама прописује да се измена битних елемената уговора врши на основу објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији и уговору. Супротно наведеном, Анекс број 1 уговора о извођењу радова закључен је 13. децембра 2018. године, којим се мења члан 4. уговора, рок и начин плаћања, где се наводи да ће се плаћање извршити авансно у висини 100% од уговорених радова у року од два дана од дана потписивања уговора.

Члан 61. став 6. Закона о јавним набавкама прописује да је Наручилац дужан да захтева средство обезбеђења за повраћај аванса ако је конкурсном документацијом предвиђено авансно плаћање. Наручилац није захтевао, нити прибавио средство обезбеђења за повраћај авансног плаћања и на тај начин није заштитио јавна средства на адекватан начин.

У поступку ревизије смо испитали реализацију Уговора. Укупно извршени издаци по основу овог уговора износе 4.391.054<sup>15</sup> динара без ПДВ-а. Након завршетка уговорених радова, достављена је окончана ситуација 14. маја 2019. године.

#### **Налаз:**

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

- Уговор о јавној набавци радова је потписао и обавезе презео, председник Општине, иако средства за предметну јавну набавку нису обезбеђена, односно планирана на разделу председника Општине, као његовој позицији у буџету општине Апатин за 2018. годину, што је супротно члану 52. став 3. Закона о јавним набавкама и члану 71. Закона о буџетском систему,
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, супротно члану 12. и члану 76. став 6. Закона о јавним набавкама,
- Уговором о извођењу радова, уговорен је безготовински начин измирења обавезе, за наплату уговорне казне, што је супротно члану 54. став 12. Закона о буџетском систему. Општинска управа општине Апатин није вршила наплату уговорене казне јер је добављач извршио своје обавезе у складу са Уговором.
- Уговор о јавној набавци је измењен на начин да је измењен рок и начин плаћања, јер је уговорен аванс 100%, који није предвиђен конкурсном документацијом, што није у складу са чланом 115. став 2. Закона о јавним набавкама,
- Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији нису достављени извештаји о изменама Уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 115. став 4. Закона о јавним набавкама.

## **8. Јавна набавка радова - реконструкција водовода Свилојево, број: 404-53/2018-IV**

### **Табела број 10: Основни подаци о јавној набавци**

Врста поступка: Јавна набавка у отвореном поступку	
Процењена вредност: 25.745 хиљада динара без ПДВ-а	
Позиција у буџету: Средства су обезбеђена Одлуком о буџету за 2018. Годину	
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>	
Датум:	Доносилац:

<sup>15</sup> Предрачун број 588, издат 13. децембра 2018. године

11. септембар 2018. Године			Председник општине		
Одлука о додели уговора					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
19. октобар 2018. године	19. октобар 2018. године	Председник општине	"Bulevar COOP" д.о.о. Нови Сад, „Bulevar company“ д.о.о. Нови Сад	19.142 хиљада динара	22.970 хиљада динара
Реконструкција водовода Свилојево – Пригревица бр. 404 - 356/2018-IV					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
30. октобар 2018. године	27. новембар 2018. године	Председник општине	19.142 хиљада динара	22.970 хиљада динара	

Поступак јавне набавке је планиран на основу Уговора о додели бесповратних средстава за суфинансирање изградње, санације и реконструкције водних објеката у јавној својини<sup>16</sup> (даље: Уговор о суфинансирању), који је закључен између Покрајинског секретаријата за пољопривреду, водопривреду и шумарство (давалац средстава) и Општине Апатин (корисник средстава), у уговореној вредности од 25.745.234 динара, од чега давалац обезбеђује 70% а корисник 30% од договорене вредности.

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

Благовремено су пристигле четири понуде, и то:

- заједничка понуда „Bulevar соор“ д.о.о. Нови Сад и „Bulevar company“ д.о.о. Нови Сад чија је вредност понуде 19.141.568 динара без ПДВ-а,
- група понуђача „Instel inženjering“ д.о.о. Нови Сад и „Слевен прогрес“ д.о.о. Селенча чија је вредност понуде 20.936.126 динара без ПДВ-а,
- заједничка понуда „Градитељ НС“ д.о.о. Нови Сад и „Потиски водови“ д.о.о. Хоргош чија је вредност понуде 25.614.164 динара без ПДВ-а и
- конзорцијум „Сомборелектро“ д.о.о. Сомбор, „Energy pro“ д.о.о. Нови Сад и „Imperijal Buildings“ д.о.о. Нови Сад чија је вредност понуде 24.741.826 динара без ПДВ-а.

На основу Извештаја о стручној оцени понуда, донета је Одлука о додели уговора и закључен је уговор са групом понуђача „Bulevar соор“ д.о.о. Нови Сад и „Bulevar company“ д.о.о. Нови Сад.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 19.141.568 динара без ПДВ-а, на период од 45 календарских дана од дана увођења добављача у посао, који не може бити дужи од 7 дана од дана потписивања уговора (члан 4. Уговора).

Увидом у припремљену конкурсну документацију (страна 4/48) утврђено је да се, као посебан захтев, наводи да Образац 13 – Изјава о обиласку локације, која је саставни део конкурсне документације доставља потписан и оверен од стране овлашћеног лица Понуђача

<sup>16</sup> Број 104-401-5546/2018-04 од 05. септембра 2018. године



који се на тај начин могу уверити у све услове градње, техничку документацију, стећи комплетан увид и извршити обилазак локације ради давања одговарајуће понуде. Захтев наручиоца да је обилазак локације обавеза, уместо могућност за лица која то желе, доводи потенцијалне понуђаче у неравноправан положај узимајући у обзир удаљеност седишта тих понуђача у односу на место на којем ће се радови изводити као и трошкове који настају приликом испуњавања наведеног захтева. Чланом 12. став 1. Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Чланом 76. став 6. истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. На основу наведених одредби следи да се не може сматрати битним недостатком понуде околност да понуђач није доставио доказ о обиласку локације.

Чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему, прописано је да „преузете обавезе и све финансијске обавезе из става 1-11. овог члана морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе са консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод“. Супротно наведеној одредби Закона, уговорне стране су се чланом 6. став 1. и 2. Уговора о извођењу радова сагласиле да уколико Извођач не заврши радове који су предмет овог уговора у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу уговорну казну у висини 0,1% од укупно уговорене вредности (са ПДВ-ом) за сваки дан закашњења, с тим што укупан износ казне не може бити већи од 10% од уговорене вредности. Наплату ће наручилац извршити, без претходног питања и пристанка Извођача, умањењем износа наведеног у окончаној ситуацији, што представља безготовински начин измирења обавеза. Општинска управа општине Апатин није вршила наплату уговорене казне јер је добављач извршио своје обавезе у складу са Уговором.

У поступку ревизије смо испитали реализацију уговора. Укупно извршени издаци по основу овог уговора су 19.141.568 динара без ПДВ-а.

#### **Налаз:**

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

- Уговор о јавној набавци радова је потписао и обавезе презео, председник Општине, иако средства за предметну јавну набавку нису обезбеђена, односно планирана у разделу председника Општине, као његовој позицији у буџету општине Апатин за 2018. годину, супротно члану 52. став 3. Закона о јавним набавкама и члану 71. Закона о буџетском систему,
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, супротно члану 12. и члану 76. став 6. Закона о јавним набавкама,
- Уговором о извођењу радова, уговорен је безготовински начин измирења обавезе, за наплату уговорне казне, што је супротно члану 54. став 12. Закона о буџетском систему. Општинска управа општине Апатин није вршила наплату уговорене казне јер је добављач извршио своје обавезе у складу са Уговором.
- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци, на Порталу јавних набавки није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

#### **9. Јавна набавка радова - реконструкција улице Петефи Шандора у Апатину (парна страна) од улице Д. Туцовића до улице С.Опсенице, број: 404-53/2018-IV**

**Табела број 11: Основни подаци о јавној набавци**

Врста поступка: Јавна набавка у отвореном поступку					
Процењена вредност: 19.000 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 94, економска класификација 511 – Зграде и грађевински објекти					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
11. јун 2018. године			Начелник општинске управе		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
17. август 2018. године	17. август 2018. године	Начелник општинске управе	"Сомборелектро" д.о.о. Сомбор; "Elecom sistem" Београд	22.992 хиљада динара	27.591 хиљада динара
<b>Уговор о извођењу радова реконструкције улице Петефи шандора у Апатину (парна страна) од улице Д.Туцовића до ул. Опсенице</b>					
<b>бр. 404 - 170/2018-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
28. август 2018. године	31. август 2018. године	Начелник општинске управе	22.992 хиљада динара	27.591 хиљада динара	

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

Наручилац је доделио уговор понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке сагласно члану 107. став 4. Закона о јавним набавкама, о чему је доставио Извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 22.992.304 динара без ПДВ-а, на период од 60 календарских дана од дана увођења добављача у посао, који не може бити дужи од 7 дана од дана потписивања уговора (члан 4. Уговора).

Према изјашњењу одговорног лица, Извођач радова је уведен у посао 12. децембра 2018. године, што је кашњење у односу на уговор којим је предвиђено да се Извођач радова уведе у посао најкасније седам дана од дана закључења уговора. Извођач није уведен у посао у уговореном року јер је било потребно да се изведу радови на демонтажи 0,4 kV надземног вода у делу улице Петефи Шандора, изградњи новог 0,4 kV подземног вода са кабловским прикључним кутијама и новим кабловским прикључцима постојећих корисника електродистрибутивне мреже у Апатину. За извођење наведених радова закључен је уговор са Електродистрибуцијом Сомбор<sup>17</sup>. На основу изјашњења одговорног лица<sup>18</sup> и увидом у грађевински дневник утврђено је да су радови завршени 19. априла 2019. године.

<sup>17</sup> Број 8А.1.0.0-Д.07.07. – 118241/4 од 17. јула 2018. године



Члан 115. став 2. Закона о јавним набавкама прописује да се измена битних елемената уговора врши на основу објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији и уговору. Члан 5. став 1. Уговора о извођењу радова одређује да се рок за извођење радова може продужити услед дејства више силе, тј. услед временских услова који онемогућавају квалитетно извођење радова по техничким прописима. Члан 5. став 2. Уговора одређује да захтев за продужење рока грађења Извођач подноси одмах по сазнању околности. Извођач радова није поднео захтев за продужење рока грађења, а извођење радова је евидентирано по данима у грађевинском дневнику, који је оверен од стране стручног надзора. Рок за извођење радова, као битан елемент уговора је продужен, а да није закључена измена уговора.

Увидом у припремљену конкурсну документацију (страна 4/58) утврђено је да се, као посебан захтев, наводи да Образац 13 – Изјава о обиласку локације, која је саставни део конкурсне документације доставља потписан и оверен од стране овлашћеног лица Понуђача који се на тај начин могу уверити у све услове градње, техничку документацију, стећи комплетан увид и извршити обилазак локације ради давања одговарајуће понуде. Захтев наручиоца да је обилазак локације обавеза, уместо могућност за лица која то желе, доводи потенцијалне понуђаче у неравноправан положај узимајући у обзир удаљеност седишта тих понуђача у односу на место на којем ће се радови изводити као и трошкове који настају приликом испуњавања наведеног захтева. Чланом 12. став 1. Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Чланом 76. став 6. истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. На основу наведених одредби следи да се не може сматрати битним недостатком понуде околност да понуђач није доставио доказ о обиласку локације.

У поступку ревизије испитали смо реализацију Уговора. Плаћање је извршено на основу окончане ситуације<sup>19</sup> потписане од стране надзорног органа, у износу од 19.630.281 динара без ПДВ-а.

#### **Налаз:**

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

- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, супротно члану 12. и члану 76. став 6. Закона о јавним набавкама,
- Општинска управа општине Апатин је закључила уговор о јавној набавци радова на реконструкцији улице Петефи Шандор у Апатину, по основу кога су извршени радови у року дужем од уговореног, чиме је измењен битан елемент уговора, а да о томе није закључена измена уговора на начин и под условима прописаним законом, што није у складу са чланом 115. став 2. Закона о јавним набавкама.

### **10. Јавна набавка услуга - Извођење геодетско-техничких радова на уређењу пољопривредног земљишта комасацијом и обнови премера грађевинског реона и индустријске зоне Сонта и радова на комасацији К.О. Сонта у општини Апатин, број: 404-57/2018-IV**

<sup>18</sup> Изјашњење од 17. септембра 2020. године

<sup>19</sup> Број 41-ГС од 20. маја 2019. године

**Табела број 12 : Основни подаци о јавној набавци**

Врста поступка: Јавна набавка у отвореном поступку					
Процењена вредност: 180.000 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: Општинска управа, позиција 77, економска класификација 424 – Специјализоване услуге					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
28. март 2018. године			Председник општине		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
18. мај 2018. године	21. мај 2018. године	Председник општине	„Геософт“ д.о.о. Београд; "Геопроект" д.о.о. Београд	179.450 хиљада динара	215.340 хиљада динара
<b>Уговор о извођењу услуга геодетско-техничких радова на уређењу пољопривредног земљишта комасацијом и обнова премера грађевинског реона за катастарску општину Сонта у општини Апатин</b>					
<b>бр. 404 - 57/2018-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
04. јун 2018. године	18. јун 2018. године	Председник општине	179.450 хиљада динара	215.340 хиљада динара	

Програм комасације катастарске општине Сонта рађен је у марту 2014. године, и исти је усвојен Одлуком о доношењу програма комасације за катастарску општину Сонта<sup>20</sup>, на основу ког је донета Одлука о спровођењу комасације у катастарској општини Сонта<sup>21</sup>. Одлуком је у члану 2. дефинисано да су предмет комасације – премера (комасациона маса) сва земљишта у подручју обухваћена катастарском општиним Сонта (пољопривредна, шумска, грађевинска).

У обрасцу УПР – Критеријуми за утврђивање природе расхода и условима и начину за прибављање сагласности за закључивање одређених уговора, који, због природе расхода захтевају плаћање у више година, предвиђено је извођење радова са роком од 39 месеци.

Општинско веће општине Апатин донело је Решење о давању сагласности на закључивање вишегодишњег уговора<sup>22</sup>-Услуге извођења геодетско техничких радова на уређењу пољопривредног земљишта комасацијом и обнова премера грађевинског реона за катастарску општину Сонта у општини Апатин, којим се Председник општине овлашћује да у име општине закључи уговор<sup>23</sup>.

Поступак јавне набавке је планиран на основу Уговора о додели бесповратних средстава за суфинансирање радова на започињању поступка комасације<sup>24</sup> који је, дана 20. децембра 2017. године, закључен између Покрајинског секретаријата за пољопривреду,

<sup>20</sup> „Службени лист општине Апатин“ број 14/17

<sup>21</sup> „Службени лист општине Апатин“, бр. 14/17 и 15/17

<sup>22</sup> Број 95-3/2018-III од 28. марта 2018. године

<sup>23</sup> „Службени лист општине Апатин“ број 4/18

<sup>24</sup> Број 104-401-5168/2017 од 20. децембра 2017. године, Анекс број 1. од 19. децембра 2018. године, са којим се мења члан 2 Уговора, рок за реализацију уговорених активности помера се на 15.мај 2019. године; Анекс број 2. од 28. јуна 2019. године са којим се мења члан 2 .уговора, рок за реализацију уговорених активности помера се на 15.септембар 2019. године

водопривреду и шумарство и Општине Апатин у уговореној вредности од 3.261.094 динара, од чега давалац средстава у суфинансирању трошкова учествује у обиму са 40,20 %, а корисник средстава са 59,80 %.

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

Благовремено су пристигле две понуде, и то: заједничка понуда „Геософт“ д.о.о. Београд и „Геопројект см“ д.о.о. Сремска Митровица чија је вредност понуде 179.450.000 динара без ПДВ-а и „Марсофт“ д.о.о. Београд чија је вредност понуде 24.741.826 динара без ПДВ-а.

На основу Извештаја о стручној оцени понуда, донета је Одлука о додели уговора и закључен је уговор са понуђачем „Геософт“ д.о.о. Београд и „Геопројект см“ д.о.о. Сремска Митровица.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 179.450.000 динара без ПДВ-а, на период од 39 месеци од дана увођења добављача у посао, који не може бити дужи од 5 дана од дана потписивања уговора (члан 8. Уговора).

Увидом у припремљену конкурсну документацију утврђено је да је, као посебан захтев, на страни 13/53 и 44/53 обилазак КО Сонта обавеза понуђача а да је наручилац у обавези да му изда Образац 9 – Изјава о обиласку локације, која је саставни део ове конкурсне документације. Захтев наручиоца да је обилазак локације обавеза, уместо могућност за лица која то желе, доводи потенцијалне понуђаче у неравноправан положај узимајући у обзир удаљеност седишта тих понуђача у односу на место на којем ће се радови изводити као и трошкове који настају приликом испуњавања наведеног захтева. Чланом 12. став 1. Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Чланом 76. став 6. истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. На основу наведених одредби следи да се не може сматрати битним недостатком понуде околност да понуђач није доставио доказ о обиласку локације.

Конкурсном документацијом (страна 13/53) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу пословног капацитета наручилац је између осталог захтевао да понуђач поседује важеће сертификате менаџмента квалитетом и то: ISO 9001 (систем менаџмента квалитетом), ISO 14001 (заштита животне средине) и OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду). Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

У поступку ревизије смо испитали реализацију уговора, и утврдили да у 2018. години није било реализације уговорених услуга. За извршене услуге у 2019. години, на основу Привремене ситуације број 1<sup>25</sup> извршено је плаћање у износу од 3.340.000 динара са ПДВ-ом.

<sup>25</sup> Деловодни број 1952 од 27. децембра 2019. године

## Налаз:

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

- Уговор о јавној набавци радова је потписао и обавезе презео, председник Општине, иако средства за предметну јавну набавку нису обезбеђена, односно планирана на разделу Општинског веће и председник Општине, као његовој позицији у буџету општине Апатин за 2018. годину, што је супротно члану 52. став 3. Закона о јавним набавкама и члану 71. Закона о буџетском систему.
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, супротно члану 12. и члану 76. став 6. Закона о јавним набавкама,
- Конкурсном документацијом је прописано као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама,
- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци, на Порталу јавних набавки није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

## Спровођење поступака јавних набавки за 2019. годину

Општина Апатин је у 2019. години, спровела 49 поступака јавних набавки од чега је 15 поступака спроведено у отвореном поступку, а 33 у поступку јавне набавке мале вредности и један преговарачки поступак без објављивања јавног позива. Укупно уговорена вредност у отвореним поступцима износи 204.083.287 динара без ПДВ-а, односно 238.270.305 динара са ПДВ-ом. Укупно уговорена вредност у поступцима јавне набавке мале вредности износи 73.082.565 динара без ПДВ-а, односно 87.210.544 динара са ПДВ-ом. Укупно уговорена вредност преговарачког поступка износи 808.440 динара без ПДВ-а, односно 970.128 динара са ПДВ-ом.

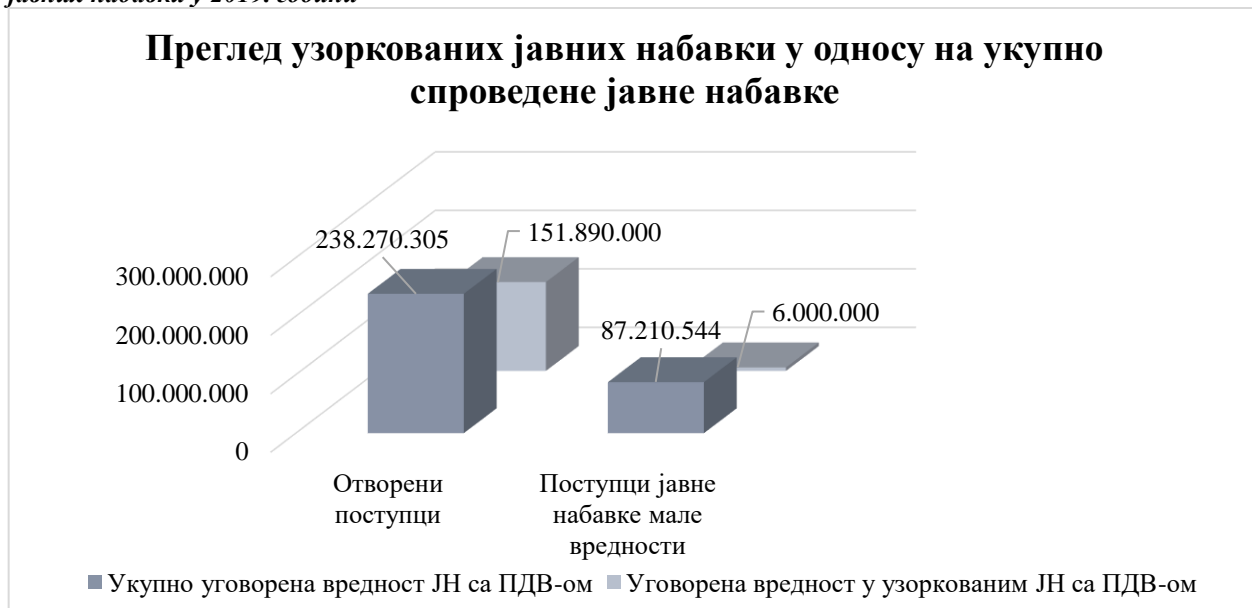
Графикон број 3 : Структура уговорене вредности јавних набавки према врсти поступака у 2019. години



Ревизијом је обухваћено укупно седам поступака јавних набавки, од чега је шест спроведено у отвореном поступку, а један у поступку јавне набавке мале вредности.

Уговорена вредност у узоркованим поступцима јавних набавки износи 157.890.000 динара са ПДВ-ом, што је 48,36% укупно уговорене вредности у спроведеним поступцима.

**Графикон број 4 : Уговорена вредност узоркованих јавних набавки у односу на укупно уговорену вредност јавних набавки у 2019. години**



## 11. Јавна набавка услуга - Ангажовање пољочуварске службе, број: 404-244/2019-IV

**Табела број 13: Основни подаци о јавној набавци**

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 5.000 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: раздео 5, функција 421, позиција 98, економска класификација 423000					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
14. март 2019. године			Начелник Општинске управе		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана заједничка понуда:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
27. март 2019. године	27. март 2019. године	Начелник Општинске управе	„АNAKONDA SECURITY“ доо Сомбор и „IMPERIJAL PLUS“ доо Сомбор	5.000 хиљада динара	6.000 хиљада динара
<b>Уговор о ангажовању пољочуварске службе бр. 404-244/2019-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
28. март 2019. године	5. април 2019. године	Начелник Општинске управе	5.000 хиљада динара	6.000 хиљада динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца. Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета



је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца. У периоду извршења, закључена је једна измена Уговора, том приликом су мењани битни елементи уговора, на начин да је продужен рок за извршење услуга и самим тим уговорена вредност, која није премашила више од 5% претходно уговорене вредности.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на период важења од 12 месеци, рачунајући од дана закључења уговора, односно годину дана од дана увођења у посао, односно до утрошка средстава Наручиоца предвиђених за ову набавку (члан 1. Уговора). На основу наведеног, период реализације Уговора и плаћања услуга по том основу, вршиће се у две буџетске године.

Конкурсном документацијом на страни 13/50, као додатни услов захтева се неопходан кадровски капацитет, где се између осталог захтева да понуђач има ангажованих најмање 6 извршилаца са радним искуством од минимум 6 месеци на пословима пољоучварске службе на територији општине Апатин, са лиценцом и легитимацијом за извршење послова ФТЗ лица и имовине. Тако одређени услови, који по својој суштини представљају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, су дискриминишући, ограничавајући у погледу обезбеђења конкуренције. Исти ограничавају учешће понуђача који немају одговарајући број запослених на пословима пољоучварске службе на територији општине Апатин.

Конкурсном документацијом на страни 14/50, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу техничког капацитета, наручилац је између осталог захтева да понуђач поседује важеће сертификате менаџмента квалитета, и то: ISO 9001 (систем управљања квалитетом), ISO 14001 (заштита животне средине), ISO27001 (систем безбедности и заштита информација), ISO 37001 (систем менаџмента за борбу против корупције) и OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду). Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке (услуге пољоучварске службе) и из тих разлога ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

Чланом 11. став 2. Уговора, Општинска управа се као Наручилац обавезала да ће уступити на коришћење Извршиоцу услуга техничку опрему – 5 мотоцикала и 5 кацига. Чланом 11. став 3. Уговора уређено је да ће се примопредаја средстава и опреме извршити уз обострано потписан записник о примопредаји, а након потписаног уговора. За коришћење наведених покретних ствари од стране изабраног добављача, међу уговорним странама није уговорено плаћање закупнине. Чланом 16. став 1. Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда<sup>26</sup>, је прописано да се на давање у закуп покретних ствари у јавној својини сходно примењују одредбе ове уредбе које се односе на давање у закуп непокретности“. Чланом 6. ставовима 1. и 2. Уредбе, је прописано да се „непокретне ствари у јавној својини дају се у закуп у поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања, а изузетно непосредном погодбом у случајевима утврђеним законом и овом уредбом. Поступак давања у закуп непокретности у јавној својини спроводи комисија коју образује надлежни орган.“

*Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да уговорима о јавној набавци уговарају*

<sup>26</sup> "Службени гласник РС", бр. 16/18.

издавање у закуп ствари у јавној својини на начин и у складу са прописима којима се уређује издавање у закуп ствари у јавној својини.

У поступку ревизије испитивали смо реализацију наведеног уговора. Након закључења уговора добављач је вршио уговорене услуге у 2019. години и у 2020. години у складу са закљученим уговором. Расходи по основу овог уговора извршени су у укупном износу од 5.041.667 динара без ПДВ-а, односно 6.050.000 динара са ПДВ-ом.

#### Налаз:

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

- Конкурсном документацијом је као услов предвиђена обавеза понуђача да има ангажованих најмање 6 извршилаца са радним искуством од минимум 6 месеци на пословима пољочуварске службе на територији општине Апатин, што представља дискриминишући услов јер онемогућава учешће оних понуђача који располажу довољним кадровским капацитетом, а који нису обављали послове пољочуварске службе на територији општине Апатин, што је у супротности са начелом обезбеђивања конкуренције из члана 10. Закона о јавним набавкама, као и чланом 76. став 6. истог Закона,
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима, што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама,
- Уговором о јавној набавци услуга пољочуварске службе, дата је опрема на коришћење без накнаде и без претходно спроведеног поступка давања у закуп, покретне ствари у јавној својини општине Апатин, што је супротно члану 6, а у вези са чланом 16. Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда,
- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, на Порталу јавних набавки, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

## 12. Јавна набавка услуга – Услуге обезбеђења, број: 404-521/2019-II

Табела број 14: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 12.000 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: раздео 5, функција 130, позиција 37, економска класификација 423000					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
18. новембар 2019. године			Председник општине Апатин		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана понуда:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
27. децембар 2019. године	27. децембар 2019. године	Председник општине Апатин	„SECURITAS SE“ доо Београд-Земун	11.999 хиљада динара	14.398 хиљада динара
<b>Уговор о пружању услуге обезбеђења – бр. 404-521/2019-II</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
31. децембар 2019. године	15. јануара 2019. године	Председник општине Апатин	11.999 хиљада динара	14.398 хиљада динара	



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

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на период важења од 12 месеци, и то за период од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2020. године (члан 3. Уговора).

Чланом 76. Закона о јавним набавкама, између осталог је прописано 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, али тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. Смисао наведене одредбе, је да омогући наручиоцу да изабере оног понуђача, који ће сходно испуњености тих услова, односно расположивости дефинисаних капацитета (финансијских, пословних и кадровских), бити способан да успешно изврши уговор о јавној набавци, који са њим буде закључен.

Позивајући се на наведено, наручилац је конкурсном документацијом на страни 11/41, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу пословног капацитета, између осталог одредио да понуђач у свом пословању примењује и следеће стандарде: ISO 9001 (систем управљања квалитетом), ISO 14001 (заштита животне средине), ISO27001 (систем безбедности и заштита информација) и OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду). Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке (услуге обезбеђења) и из тих разлога ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

У поступку ревизије испитивали смо реализацију наведеног уговора. Након закључења уговора добављач је започео вршење уговорених услуга у 2020. години. Крајњи рок за завршетак уговорених услуга је крај 2020. године.

#### **Налаз:**

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

- Уговор о јавној набавци радова је потписао и обавезе преузео, председник Општине, иако средства за предметну јавну набавку нису обезбеђена, односно планирана на разделу Председник општине, као његовој позицији у буџету општине Апатин за 2019. годину, што је супротно члану 52. став 3. Закона о јавним набавкама и члану 71. Закона о буџетском систему,
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима, што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама,
- Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци није објављено у року од пет дана од дана закључења уговора, на Порталу јавних набавки што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

### **13. Јавна набавка услуга – Услуге сузбијање комараца на територији општине Апатин – ларвицидни и алуцидни третман, број: 404-120/2019-IV**

**Табела број 15: Основни подаци о јавној набавци**

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 12.000 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: раздео 5, функција 660, позиција 71, економска класификација 424000					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
1. фебруар 2019. године			Начелник Општинске управе		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана заједничка понуда - група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
18. март 2019. године	18. март 2019. године	Начелник општинске управе	„ЦИКЛОНИЗАЦИЈА“ доо Нови Сад и „ВОЈВОЂАНСКА ПРИВРЕДНА АВИЈАЦИЈА“ доо Нови Сад	10.000 хиљада динара	12.000 хиљада динара
<b>Уговор о сузбијању комараца на територије општине Апатин – ларвицидни и алуцидни третман бр. 404-120/2019-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
19. март 2019. године	04. април 2019. године	Начелник Општинске управе	12.000 хиљада динара	14.400 хиљада динара	

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

Општинска управа је закључила уговор са најповољнијим понуђачем на вредност процењене јавне набавке која је виша за два милиона у односу на понуђену вредност, чиме је преузела обавезу преко понуђене вредности. Уговор је реализован до износа који је нижи од понуђене вредности у износу од 9.602.600 динара без ПДВ, односно 11.523.120 динара са ПДВ-ом. Уговорене услуге извршене су по јединичним ценама датим у понуди која је саставни део Уговора.

На страни 9/39 Конкурсне документације у тачки 3.17. Обилазак терена, наведен је текст следеће садржине „ Познавање локације за третман комараца је неопходно како би се потенцијални понуђач упознао са локалитетима на којима ће се вршити третман сузбијања комараца, обилазак локације је могуће извршити најкасније два дана пре коначног рока за предају понуда“. На страни 38/39 дата је образац 13. Потврда о обиласку локације, а на крају обрасца је наведен следећи текст:“ Потврда је обавезан део понуде. Пожељено је да се потенцијални понуђач упозна са локалитетима на којима ће се вршити сузбијање комараца.“

Из наведеног садржаја Конкурсне документације и обрасца 13. Потврда о обиласку локације – који је обавезан део понуде, произилази да посета локације представља додатни услов за учешће у поступку јавне набавке.

Чланом 61. став 1. Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, што значи да сви подаци, као и околности које могу да утичу на

припремање понуде и касније извршење преузете обавезе, морају бити наведени у конкурсној документацији. Чланом 12. став 1. Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Чланом 76. став 6. истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. Обавеза обиласка локације представља трошак за сваког потенцијалног понуђача, посебно имајући у виду појединачну удаљеност седишта потенцијалних понуђача у односу на место на коме ће се услуга пружити. Наведени разлози доводе потенцијалне понуђаче у неравноправан положај током фазе поступка јавне набавке до достављања понуде.

У поступку ревизије испитали смо реализацију уговора о јавној набавци. По основу овог уговора извршени су расходи у укупном износу од 9.602.600 динара без ПДВ-а, односно 11.523.120 динара са ПДВ-ом.

#### Налаз:

На основу извршене ревизије презентоване документације, утврђено је следеће:

- Оглас о јавној набавци није објављен на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са чланом 57. став 2. Закона о јавним набавкама,
- конкурсном документацијом је предвиђена обавеза потенцијалних понуђача да обиђу локацију на којој ће се пружати услуга, што је услов који дискриминише понуђаче јер их доводи у неравноправан положај у односу на њихово седиште, чиме се нарушава начело једнакости понуђача, супротно члану 12. и члану 76. став 6. Закона о јавним набавкама,
- Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци, није објављено у року од пет дана од дана закључења уговора, на Порталу јавних набавки, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

#### 14. Јавна набавка радова – Санација међународног речног путничког пристаништа на стационажи 1401+560 у Апатину, број: 404-329/2019-II

Табела број 16: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 42.873 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: раздео 5, функција 473, позиција 95/2, економска класификација 511000					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
3. јун 2019. године			Председник општине Апатин		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана заједничка понуда - група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
19. јул 2019. године	23. јул 2019. године	Председник општине Апатин	ПД „МИП ГРАДИНГ“ доо Обреновац и „СИДРО“ ДОО Остружница	40.016 хиљада динара	50.419 хиљада динара
<b>Уговор о санацији међународног речног путничког пристаништа на стационажи 1401+560 у Апатину бр. 404-329/2019-II</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
23. јул 2019. године	20. август 2019. године	Председник општине Апатин	42.016 хиљада динара	50.419 хиљада динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца. Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца. У периоду извршења, закључене су две измене Уговора и том приликом су мењани битни елементи уговора (рок за извршење радова), уз које су приложене и нове одговарајуће Гаранције банке за добро извршење посла.

Чланом 9. Уговора, уговорено је да је Извођач радова дужан да приликом потписивања Уговора преда Наручиоцу гаранцију банке за добро извршење посла, која мора бити са клаузулама: безусловна, неопозива, без права на приговор и платива на први позив, а у висини од 10% од укупно уговорене цене без ПДВ-а, са роком важности најмање 30 дана дужим од уговореног рока за извршење Уговора. Увидом у документацију је утврђено да је Извођач радова доставио тражену банкарску гаранцију са роком важности до 30. децембра 2019. године.

Чланом 4. Уговора, уговорен је рок за извођење радова у трајању од 120 календарских дана, рачунајући од дана увођења у посао. На основу података из достављене документације, извођач је уведен у посао дана 26. августа 2019. године, тако да рок за извођење радова истиче закључно са 24. децембром 2019. године. Чланом 5. Уговора уговорени су разлози и поступак за продужење уговореног рока за извођење радова. Извођач радова је, сагласно ставу 1. претходно наведеног члана Уговора, уз навођење разлога, поднео писани захтев за продужење рока за извођење радова, који је печатом и потписом оверио Надзорни орган, те је у том случају рок као битни елемент уговора, био продужен, сачињавањем писаног споразума у форми Анекса уговора.

Дана 20. марта 2020. године, Извођач радова се поново обратио Наручиоцу, сагласно члану 4. став 1. Уговора, ради продужења рока за извођење радова. Извођач радова је уз навођење разлога, поднео писани захтев за продужење рока за извођење радова, који је печатом и потписом оверио Надзорни орган. Рок за извршење радова, као битан елемент уговора, је продужен на 31. децембар 2020. године, сачињавањем писаног споразума у форми Анекса уговора.

У поступку ревизије смо испитивали реализацију уговора. У 2019. години извршена су плаћања на основу привремених ситуација у износу од 26.721.072 динара са ПДВ-ом. У 2020. години је настављена реализација Уговора.

#### **Налаз:**

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

- Уговор о јавној набавци радова је потписао и обавезе преузео, председник Општине, иако средства за предметну јавну набавку нису обезбеђена, односно планирана на разделу Председник општине, као његовој позицији у буџету општине Апатин за 2019. годину, што је супротно члану 52. став 3. Закона о јавним набавкама и члану 71. Закона о буџетском систему,
- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, на Порталу јавних набавки, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама,
- Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији нису достављени извештаји о изменама Уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 115. став 4. Закона о јавним набавкама.

**15. Јавна набавка радова – Адаптација јавног осветљења на територији МЗ Пригревица у лед технологију са увођењем даљинског управљања и надзора истог, број: 404-274/2019-IV**

**Табела број 17: Основни подаци о јавној набавци**

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 21.318 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: раздео 5, функција 436, позиција 162/1, економска класификација 511000					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
15. април 2019. године			Начелник општинске управе општине Апатин		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана заједничка понуда - група понуђача:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
12. јун 2019. године	15. јун 2019. године	Начелник општинске управе општине Апатин	„ELCOM SISTEM“ ДОО Нови Београд; СЗР „ЕЛЕКТРО ЛУМЕН“ пр Лукићево и „СОМБОРЕЛЕКТРО“ доо Сомбор	20.797 хиљада динара	24.957 хиљада динара
<b>Уговор о адаптацији јавног осветљења на територији МЗ Пригревица у лед технологију са увођењем даљинског управљања и надзора истог бр. 404-274/2019-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
12. јун 2019. године	31. октобар 2019. године	Начелник општинске управе Апатин	20.797 хиљада динара	24.957 хиљада динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца. Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца. У периоду извршења, закључене су две измене Уговора и том приликом су мењани битни елементи уговора (рок за извршење радова).

Чланом 4. Уговора, уговорено је да је Извођач радова у обавези да заврши уговорене радове у року од 90 календарских дана, рачунајући од дана увођења у посао. На основу података из достављене документације, извођач је уведен у посао дана 29. јула 2019. године. Увидом у записник о примопредаји радова утврдили смо да је су радови завршени 26. октобра 2019. године.

Извођач радова је, сагласно ставу 1. претходно наведеног члана Уговора, уз навођење разлога, а уз сагласност Надзорног органа, поднео писани захтев за продужење рока за извођење радова, те је у том случају рок као битни елемент уговора, био продужен, сачињавањем писаног споразума у форми Анекса уговора.

Наручилац је конкурсном документацијом на страни 12/62, као додатни услова за учешће у поступку јавне набавке, у погледу пословног капацитета, између осталог одредио да понуђач у свом пословању примењује и следеће стандарде: ISO 9001 (систем управљања квалитетом), ISO 14001 (заштита животне средине), ISO27001 (систем безбедности и заштита информација); ISO50001 (систем управљања енергијом) и OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду). Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани



за извршење предмета набавке (радови на адаптацији јавног осветљења) и из тих разлога ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

У поступку ревизије испитали смо реализацију Уговора. Плаћања су извршена на основу привремених и окончане ситуације потписане од стране надзорног органа. Укупно извршена плаћања по основу овог Уговора извршена су у износу од 20.793.960 динара без ПДВ-а, односно 24.952.752 динара са ПДВ-ом.

#### Налаз:

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

- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима, што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама,
- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, на Порталу јавних набавки, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

### 16. Јавна набавка радова – Реконструкција и енергетска санација објекта вртића „Дуга“ у Свилојеву, број: 404-358/2019-IV

Табела број 18: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 14.885 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: раздео 5, функција 911, позиција 125/1, економска класификација 511000					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
17. јун 2019. године			Начелник општинске управе општине Апатин		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана понуда – са подизвођачима:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
19. јул 2019. године	23. јул 2019. године	Начелник општинске управе општине Апатин	„СОМБОРЕЛЕКТРО“ доо Сомбор и подизвођачи ДРАГИЧЕВИЋ ГРАДЊА доо Суботица; МЈ доо Сомбор; ЗАНАТСКО ВОДОИНСТАЛАТЕРСК А РАДЊА ХРЊАК МИЛАН пр Сомбор	14.863 хиљада динара	17.836 хиљада динара
<b>Уговор о реконструкцији и енергетска санација објекта вртића „Дуга“ у Свилојеву 404-358/2019-IV</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
23. јул 2019. године	20. август 2019. године	Начелник општинске управе Апатин	14.863 хиљада динара	17.836 хиљада динара	

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

Наручилац је конкурсном документацијом на страни 7/107, као додатни услова за учешће у поступку јавне набавке, у погледу пословног капацитета, између осталог одредио да понуђач у свом пословању примењује и следеће стандарде: ISO 9001 (систем управљања квалитетом), ISO 14001 (заштита животне средине), ISO 37001 (систем управљања против мита и корупције); ISO 50001 (систем управљања енергијом) и OHSAS 18001 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду). Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке (радови на реконструкцији и енергетској санацији) и из тих разлога ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

Увидом у Конкурсну документацију у делу спецификације радова (страна 66 -71/107) утврдили смо да је предмет радова између осталих и испорука и монтажа система за детекцију и сигнализацију пожара и испитивање својстава електричне инсталације детекције и сигнализације пожара од стране овлашћење организације. Чланом 17. и 18. Правилника о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара<sup>27</sup> прописано је да овлашћење за обављање послова пројектовања посебних систем и мера заштите од пожара и извођења посебних система и мера заштите од пожара може добити привредно друштво односно друго правно лице које испуњава законом прописане услова за добијање тог овлашћења и које испуњава одговарајуће кадровске и техничке услове прописане истим чланом. Предметно овлашћење издаје надлежно Министарство унутрашњих послова Републике Србије. Правилником о посебним условима које морају испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система<sup>28</sup>, између осталог прописани су посебни услови које морају испуњавати правна лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја противпожарних система. Чланом 30. овог правилника прописана су ограничења у контролисању на начин да прво контролисање инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара не могу обављати правна лица која су произвела и реконструисала, увезла, пројектовала, уградила или надзирала изградњу или реконструкцију инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара или њених елемената, као ни правна лица која су власници односно корисници инсталација и уређаја за аутоматско откривање и дојаву пожара. С обзиром на чињеницу да наведеним прописима предвиђена дозвола (овлашћење и акредитација) за обављање делатности која је део предмета јавне набавке (испорука и монтажа система за детекцију и сигнализацију пожара), наручилац је сагласно члану 2. став 1. тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености

<sup>27</sup> „Службени гласник РС“, бр.21/12 и 87/13

<sup>28</sup> „Службени гласник РС“, бр. 52/15 и 59/16



услова<sup>29</sup>, а у вези са чланом 75. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама, био дужан да као обавезне услове за учешће у поступку јавне набавке, то наведе у конкурсној документацији и да сагласно члану 77. став 1. тачка 5. истог закона захтева доказ о томе.

Како је претходно наведено, испорука и монтажа система за детекцију и сигнализацију пожара и испитивање својстава електричне инсталације детекције и сигнализације пожара од стране овлашћене организације је део предмета јавне набавке и специфициран је у делу Конкурсне документације (страна 66-71/107). Сагласно члану 80. став 1. Закона о јавним набавкама, делимично извршење јавне набавке који не може бити већи од 50% понуђач може поверити подизвођачу. Ако понуђач у понуди наведе да ће делимично извршење набавке поверити подизвођачу, дужан је да наведе назив подизвођача, а уколико уговор између наручиоца и понуђача буде закључен тај подизвођач ће бити наведен у уговору. Понуђач је дужан да за подизвођаче достави доказе о испуњености обавезних услова из члана 75. став 1. тачка 1. до 4. овог закона, а доказ испуњености услова из члана 75. став 1. тачка 5. овог закона за део набавке који ће извршити преко подизвођача. Чланом 80. став 12. Закона о јавним набавкама, прописано је да добављач не може ангажовати као подизвођача лице које није навео у понуди, у супротном наручилац ће реализовати средство обезбеђења и раскинути уговор, осим ако би раскидом уговора наручилац претрпео знатну штету.

У Изјашњењу одговорног лица Општинске управе општине Апатин наводи се да је извођач радова „Сомборелектро“ доо Сомбор склопио уговор о пословно техничкој сарадњи са Нео инжењеринг“ доо Ветерник број 5203/2019 од 13. септембра 2019. године и Анекс уговора број 5204/2019 од 13. септембра 2019. године. У члану 1. став 2. наведеног анекса уговора дефинишу се услови извођења радова – Набавка и уградња система дојаве пожара на објекту вртића „Дуга“ у Свилојеву, од стране партнера-кооперанта односно „Нео инжењеринг“ доо Ветерник. Увидом у документацију и на основу изјашњења одговорног лица, констатовали смо да је супротно наведеној одредби Закона о јавним набавкама, извођач радова „Сомборелектро“ доо Сомбор као носилац посла, за извршење дела предмета јавне набавке који обухвата набавку и уградњу система дојаве пожара на објекту вртића „Дуга“ у Свилојеву, ангажовао као подизвођача „Нео инжењеринг“ доо из Ветерника, иако га по том основу није навео у понуди и Уговору о јавној набавци.

У поступку ревизије испитали смо реализацију уговора. Радови су завршени и извођач радова је издао окончану ситуацију дана 31.12.2019. године која је потписана од стране надзора. Укупно извршена плаћања по основу овог уговора износе 13.942.306 динара без ПДВ-а, односно 16.730.767 динара са ПДВ-ом, у складу са окончаном ситуацијом.

#### **Налаз:**

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

- Конкурсној документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима, што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама,
- Наручилац у конкурсној документацији као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке није захтевао овлашћење за обављање послова испоруке и монтаже система за детекцију и сигнализацију пожара и испитивање својстава електричне инсталације детекције и сигнализације пожара од стране овлашћене организације, што је супротно члану 75. став 1. тачка 5. и члану 77. став 1. тачка 5. Закона о јавним набавкама и члану 2. став 1 тачка 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки

<sup>29</sup> „Службени гласник РС“, бр. 86/15 и 41/19

и начину доказивања испуњености услова<sup>30</sup>, а у вези са члановима 17. и 18. Правилника о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара и чланом 6. Правилника о посебним условима које морају испуњавати лица која добијају овлашћење за обављање послова контролисања инсталација и уређаја за гашење пожара и инсталација посебних система,

- Извођач радова односно добављач је за извршење дела предмета набавке ангажовао подизвођача којег није навео у понуди, а наручилац о томе није обавестио организацију надлежну за заштиту конкуренције, што је у супротности са чланом 80. став 12. и 13. Закона о јавним набавкама,

- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, на Порталу јавних набавки, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

### 17. Јавна набавка радова – Реконструкција минералних испуна филтера на локалитету постојења за прераду воде у Апатину, број: 404-363/2019-II

Табела број 19: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: отворени поступак јавне набавке					
Процењена вредност: 24.997 хиљада динара без ПДВ-а					
Позиција у буџету: раздео 5, функција 630, позиција 81/1, економска класификација 511000					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
20. јун 2019. године			Председник општине Апатин		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрана понуда	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
22. јул 2019. године	23. јул 2019. године	Председник општине Апатин	„СИГМА“ доо Кула	24.900 хиљада динара	29.880 хиљада динара
<b>Уговор о реконструкцији минералних испуна филтера на локалитету постојења за прераду воде у Апатину, број: 404-363/2019-II</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
29. јул 2019. године	31. јул 2019. године	Председник општине Апатин	24.900 хиљада динара	29.880 хиљада динара	

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

Наручилац је конкурсном документацијом на страни 12/51, као додатни услова за учешће у поступку јавне набавке, у погледу пословног капацитета, између осталог одредио да понуђач у свом пословању примењује и следећи стандард: ISO 9001 (систем управљања квалитетом). Наведени ISO стандард се односе на организацију рада потенцијалног

<sup>30</sup> „Службени гласник РС“ бр. 86/15 и 41/19

понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура у пословању. Наведеним ISO стандардом се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

Чланом 6. Уговора уговорено је да Наручилац има правно на наплату пенала у висини од 5 % (промила) од уговорене вредности за сваки дан прекорачења рока наведеног у члану 4. Уговора, с тим да вредност наплаћених пенала не прелази 10% уговорене вредности. Истим чланом Уговора је уговорено је ће Наручилац извршити наплату, одбијањем одређеног износа од издате фактуре.

Чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему, прописано је да „преузете обавезе и све финансијске обавезе из става 1-11. овог члана морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе са консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод.“ Супротно наведеној одредби Закона, уговорне стране су се чланом 6. Уговора, сагласиле, да ће наплату уговорне казне Наручилац извршити, умањењем одређеног износа од издате фактуре, што суштински представља безготовински начин измирења обавезе (пребијање дуговања и потраживања-компензација<sup>31</sup>).

У поступку ревизије испитивали смо реализацију уговора. Извођач радова испоставио је окончану ситуацију дана 25. октобра 2019. године, која је потписана и оверена од стране надзорног органа. Укупно извршена плаћања износе 24.900.000 динара без ПДВ-а, односно 29.880.000 динара са ПДВ-ом.

#### Налаз:

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

- Уговор о јавној набавци радова је потписао и обавезе преузео, председник Општине, иако средства за предметну јавну набавку нису обезбеђена, односно планирана на разделу Председник општине, као његовој позицији у буџету општине Апатин за 2019. годину, што је супротно члану 52. став 3. Закона о јавним набавкама и члану 71. Закона о буџетском систему,
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатом, што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама,

Уговором о извођењу радова, уговорен је безготовински начин измирења обавезе, за наплату уговорне казне, што је супротно члану 54. став 12. Закона о буџетском систему.

*Препоручујемо одговорним лицима Општинске управе општине Апатин да уговором о јавној набавци уговарају наплату евентуално настале уговорене казне на начин и у складу са прописима којима се уређује буџетски систем.*

**Табела број 20. Неправилности везане за одређивање додатних услова**

Р Б	НАЗИВ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ	Неправилности везане за одређивање додатних услова		
		Обавеза обиласка локације	Понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима	Наручилац је предвидео да понуђач има ангажованих најмање 6 извршилаца са радним искуством од минимум 3 месеца, који су са територије месних заједница општине Апатин
1	Услуге обезбеђења, број: 404-315/2018-IV	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	

<sup>31</sup> Члан 336. Закона о облигационим односима

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

2	Сузбијање комараца на територији општине Апатин, број: 404-44/2018-IV	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	
3	Ангажовање пољоучварске службе за потребе општине Апатин, број: 404-53/2018-IV		Утврђена неправилност	Утврђена неправилност
4	Услуге обезбеђења, број: 404-53/2018-IV	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	
5	Реконструкција и енергетска санација објекта вртића „Лептирић“ у Пригревици, фаза 1- кров, таваница и плафони, радови на фасади, број: 404-53/2018-IV	Утврђена неправилност		
6	Реконструкција и енергетска санација објекта – вртића „Лептирић“ у Пригревици фаза 2 – електроенергетски радови, радови на грејању и остали радови, број: 404-53/2018-IV	Утврђена неправилност		
7	Реконструкција водовода Свилојево, број: 404-53/2018-IV	Утврђена неправилност		
8	Реконструкција улице Петефи Шандора у Апатину (парна страна) од улице Д. Туцовића до улице С.Опсенице, број: 404-53/2018-IV	Утврђена неправилност		
9	Извођење геодетско-техничких радова на уређењу пољопривредног земљишта комасацијом и обнови премера грађевинског реона и индустријске зоне Сонта и радова на комасацији К.О. Сонта у општини Апатин, број: 404-57/2018-IV	Утврђена неправилност	Утврђена неправилност	
10	Ангажовање пољоучварске службе, број: 404-244/2019-IV		Утврђена неправилност	Утврђена неправилност
11	Услуге обезбеђења, број: 404-521/2019-II		Утврђена неправилност	
12	Услуге сузбијање комараца на територији општине Апатин – ларвицидни и алуцидни третман, број: 404-120/2019-IV	Утврђена неправилност		
13	Адаптација јавног осветљења на територији МЗ Пригревица у лед технологију са увођењем даљинског управљања и надзора истог, број: 404-274/2019-IV		Утврђена неправилност	
14	Реконструкција и енергетска санација објекта вртића „Дуга“ у Свилојеву, број: 404-358/2019-IV		Утврђена неправилност	
15	Реконструкција минералних испуна филтера на локалитету постојења за прераду воде у Апатину, број: 404-363/2019-II		Утврђена неправилност	

**Табела број 21. Неправилности везане за објављивање огласа, обавештавање и уговарање**

РБ	НАЗИВ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ	Вредност закључених уговора са ПДВ-ом у хиљадама динара код којих су утврђене неправилности везане за објављивање огласа, обавештавање и уговарање
----	------------------------------	--

		Оглас о јавној набавци није објављен на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа	Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији нису достављени извештаји о изменама Уговора о јавној набавци	Уговор о јавној набавци је измењен на начин да је измењен рок и начин плаћања, јер је уговорен аванс 100%, који није предвиђен конкурсном документацијом	Извршени су радови у року дужем од уговореног, чиме је измењен битан елемент уговора, а да о томе није закључена измена уговора на начин и под условима прописаним законом	Извођач радова је анагажовао подизвођача који није наведен у понуди и уговору
1	Сузбијање комараца на територији општине Апатин, број: 404-120/2019-IV	14.400	-	-	-	-
2	Услуге обезбеђења, број: 404-53/2018-IV	14.394	-	-	-	-
3	Реконструкција и енергетска санација објекта вртића „Лептирић“ у Пригревици, фаза 1- кров, таваница и плафони, радови на фасади, број: 404-53/2018-IV	-	4.914	4.914	-	-
4	Реконструкција и енергетска санација објекта – вртића „Лептирић“ у Пригревици фаза 2 – електроенергетски радови, радови на грејању и остали радови, број: 404-53/2018-IV	-	5.269	5.269	-	-
5	Реконструкција улице Петефи Шандора у Апатину (парна страна) од улице Д. Туцовића до улице С.Опсенице, број: 404-53/2018-IV	-	-	-	23.556	-
6	Санација међународног речног путничког пристаништа на стационажи 1401+560 у Апатину, број: 404-329/2019-II	-	50.419	-	-	-
7	Реконструкција и енергетска санација објекта вртића „Дуга“ у Свилојеву, број: 404-358/2019-IV	-	-	-	-	17.836

Општина Апатин није прописала контролне активности које би омогућиле да се поступци јавних набавки спроведу под условима и на начин прописан Законом о јавним набавкама.

## Препорука број 2

Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да:

- 2.1. огласе о јавним набавкама и извештаје о изменама уговора објављују у роковима и на начин предвиђен Законом о јавним набавкама,
- 2.2 комисије за јавну набавку конкурсну документацију и моделе уговора као саставне делови истих, сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на одређивање критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке,
- 2.3 измене и допуне битних елемената уговора врше под условима и на начин прописан Законом о јавним набавкама,
- 2.4 са дужном пажњом прате реализацију уговора о јавној набавки и испуњавање уговорених

обавеза од стране добављача, а посебно у делу који се тиче непосредног извршења предмета јавне набавке и ризика да буду ангажовани подизвођачи који нису наведени у понуди, 2.5 да закључују измене уговора о јавним набавкама када су, у складу са Законом о јавним набавкама промењени битни елементи уговора.

## 2) Предшколска установа „Пчелица“ Апатин

Чланом 22. став 1. Закона о јавним набавкама<sup>32</sup> прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавних набавки унутар наручиоца. Предшколска установа „Пчелица“ Апатин (у даљем тексту: Предшколска установа), је спровођење јавних набавки уредила Правилником о поступку јавне набавке унутар ПУ „Пчелица“<sup>33</sup>.

Предшколска установа нема систематизовано радно место за службеника за јавне набавке, већ су ти послови Правилником о организацији и систематизацији послова<sup>34</sup> поверени Секретару Предшколске установе, који има сертификат за службеника за јавне набавке.

### Планирање јавних набавки

Чланом 15. став 1. Правилника о поступку јавне набавке унутар Предшколске установе „Пчелица“ Апатин (у даљем тексту: Правилник) уређено је да поступак за планирање набавки спроводи Тим за планирање, именован од стране директора установе. У Предшколској установи није формиран тим за планирање набавки како је предвиђено Правилником, а у циљу спровођења поступака планирања јавних набавки. Имајући у виду чињеницу да није формиран тим за планирање набавки, а нарочито због значаја, обавеза и одговорности које су тиму поверене, може се констатовати да планирање јавних набавки није спровођено сагласно одредбама Правилника.

Чланом 18. Правилника је прописано да Тим за планирање врши прикупљање, проверу да ли су исказане потребе у складу са критеријумима за планирање набавки и врши утврђивање стварних потреба за сваку појединачну набавку.

Предшколска установа је Управи за јавне набавке достављала тромесечне Извештаје за 2018. годину и 2019. годину, у складу са чланом 132. Закона о јавним набавкама.

### Налаз:

На основу извршене ревизије презентоване документације утврђене су следеће неправилности:

- у Предшколској установи није формиран тим за планирање набавки, што је супротно члану 15. Правилника о поступку јавне набавке унутар Предшколске установе „Пчелица“ Апатин.

*Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Пчелица“ да планирање јавних набавки врше на начин и у поступку сагласно Правилнику о поступку јавне набавке унутар Предшколске установе „Пчелица“ Апатин.*

Директор Предшколске установе је, дана 16. јануара 2018. године, донео План јавних набавки за 2018. годину<sup>35</sup>, а дана 14. јануара 2019. године, донео План јавних набавки за 2019. годину<sup>36</sup>. План јавних набавки за 2018. годину је током године два пута мењан и допуњаван<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

<sup>33</sup> Број 392/2015 од 08. септембра 2015. године

<sup>34</sup> Одлука управног Одбора број 194/2018 од 29. марта 2018. године и 580/2018 од 13. септембра 2018. године и 30-1/2019 од 14. јануара 2019. године

<sup>35</sup> Број 18-1/2018 од 16. јануара 2018. године

<sup>36</sup> Број 30-1/2019 од 14. јануара 2019. године

<sup>37</sup> Прва измена број 297-1/2018 од 28. маја 2018. године и Друга измена број 346-1/2018 од 25. јуна 2018. године



### Спровођење поступака јавних набавки за 2018. годину

Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је у 2018. години, спровела седам поступака јавних набавки, од чега је једна јавна набавка спроведена у отвореном поступку, а шест у поступку јавне набавке мале вредности. Укупно уговорена вредност у отвореном поступку износи 4.699.900 динара без ПДВ-а. Укупно уговорена вредност у поступцима јавне набавке мале вредности износи 10.312.988 динара без ПДВ-а.

Графикон број 5: Структура уговорене вредности јавних набавки према врсти поступака



Ревизијом су обухваћена укупно три поступака јавних набавки, од чега је један спроведен у отвореном поступку, а два у поступку јавне набавке мале вредности. Укупна уговорена вредност узоркованих поступака јавних набавки износи 9.151.207 динара без ПДВ-а, односно 10.407.662 динара са ПДВ-ом у, што је 59,67 % од укупно уговорених вредности у свим спроведеним поступцима.

### 18. Јавна набавка добара – храна и намирница за припрему хране, број: 4/2018

Табела број 22: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка у отвореном поступку			
Укупно процењена вредност: 5.900 хиљада динара без ПДВ-а			
Предмет набавке подељен у 10 партија и за сваку од њих је утврђена процењена вредност.			
Позиција/ конто у Финансијском плану - конто 426823,426821			
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>			
Датум:		Доносилац:	
03. април 2018. године		Директор	
<b>Одлука о закључењу оквирног споразума</b>			
Датум доношења: 18. мај 2018. године	Датум објаве: 18. мај 2018. године	Доносилац: Директор	<b>Изабрани понуђачи:</b> <b>За партију 1:</b> Месара Ожеговић, Апатин, вредност 683 хиљада динара без ПДВ-а  <b>За партије 2, 3, 4, 5, 6 и 7 :</b> "Синагога" д.о.о. Сомбор, укупно процењена вредност за партије 2.611 хиљада динара без ПДВ-а  <b>За партију 8:</b>

			"Пекара Сунце" Апатин, вредност 317 хиљада динара без ПДВ-а  <b>За партију 9:</b> "Komercservis Produkt - со" д.о.о., Нови Сад, бредност 51 хиљада динара без ПДВ-а  <b>За партију 10:</b> "Синокомерц" д.о.о. Сомбор, вредност 1.037 хиљада динара без ПДВ - а
<b>Закључено је десет Уговора о јавној набавци.</b> Датум закључења: 31. мај 2018. године. <b>Датум објаве обавештења на Порталу јавних набавки је 07. јун 2018.године</b>			

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Предшколске установе. Благовремено је достављено 7 понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачима закључени су Оквирни споразуми, а потом и уговори о јавној набавци. Обавештење о закљученим уговорима је објављено на Порталу јавних набавки и на интернет страници Предшколске установе.

Од стране заинтересованих лица достављен је један захтева за додатним појашњењем конкурсне документације. Конкурсна документација је измењена у делу који се односи на додатне услове, финансијски и пословни капацитет, а измена је објављена на Порталу јавних набавки и на интернет страници Предшколске установе.

Предметни уговори о јавној набавци закључени су посебно за сваку партију, на период од 12 месеци, од дана потписивања уговора, односно 01. јуна 2018. године (члан 14. Уговора). У поступку ревизије смо испитали реализацију уговора. Укупно извршени расходи по основу ових Уговора износе 5.671.861 динара са ПДВ-ом.

#### **Налаз:**

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

- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци, на Порталу јавних набавки није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

*Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Пчелица“ Апатин да обавештење о закљученом уговору објављују у роковима и на начин предвиђен Законом о јавним набавкама.*

#### **19. Јавна набавка добара – Радови на одржавању објекта на адреси Блок 112 у Апатину - молерско фарбарски радови, радови на замени подова, санација паркета у дневним боравцима и керамичарских радова у кухињи, број: 5/2018**

**Табела број 23: Основни подаци о јавној набавци**

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности	
Процењена вредност: 1.490 хиљада динара без ПДВ-а	
Конто / позиција у финансијском плану: 425100	
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>	
Датум:	Доносилац:
04. јун 2018. године	Директор
<b>Одлука о додели уговора</b>	

Датум доношења 14. јун 2018. године	Поступак је обустављен јер нису испуњени услови за доделу уговора – све пристигле понуде су неприхватљиве.			Обавештење о обустави поступка јавне набавке: 19. јун 2018. године	
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
19. јун 2018. године			Директор		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
02. јул 2018. године	02. јул 2018. године	Директор	СЗР "Украс" Апатин	1.472 хиљада динара	1.472 хиљада динара
<b>Радови на одржавању објекта на адреси Блок 112 у Апатину - молерско фарбарски радови, радови на замени подова, санација паркета у дневним боравцима и керамичарски радова у кухињи бр. 5/2018</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
05. јул 2018. године	09. јул 2018. године	Директор	1.472 хиљада динара	1.472 хиљада динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Предшколске установе. Благовремено су достављене две понуде. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, на основу истог, донета је Одлука о обустави поступка јавне набавке из разлога што нису испуњени услови за доделу уговора – све пристигле понуде су биле неприхватљиве. Обавештење о обустави поступка је објављено на порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца.

Поступак јавне набавке мале вредности је поновљен и конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Предшколске установе 19. јуна 2018. године. Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки и на интернет страници Предшколске установе.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 1.472.472 динара без ПДВ-а. Рок за извођење радова је 30 дана од дана увођења добављача у посао (члан 1. Уговора).

Чланом 54. став 12. Закона о буџетском систему, прописано је да „преузете обавезе и све финансијске обавезе из става 1-11. овог члана морају бити извршене искључиво на принципу готовинске основе са консолидованог рачуна трезора, осим ако је законом, односно актом Владе предвиђен другачији метод“.

Супротно наведеној одредби Закона, уговорне стране су се чланом 6. став 1. и 2. Уговора о извођењу радова сагласиле да уколико Извођач не заврши радове који су предмет овог уговора у уговореном року, дужан је да плати Наручиоцу уговорну казну у висини 0,1% од укупно уговорене вредности (са ПДВ-ом) за сваки дан закашњења, с тим што укупан износ казне не може бити већи од 5% од уговорене вредности. Наплату ће наручилац извршити,

без претходног питања и пристанка Извођача, умањењем износа наведеног у окончаној ситуацији, што представља безготовински начин измирења обавеза.

У поступку ревизије смо испитали реализацију уговора. Укупно извршени расходи по основу овог уговора износе 1.459.511 динара са ПДВ-ом<sup>38</sup>.

#### Налаз:

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

-Уговором о извођењу радова, уговорен је безготовински начин измирења обавезе, за наплату уговорне казне, што је супротно члану 54. став 12. Закона о буџетском систему.

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Пчелице“ да уговором о јавној набавци уговарају наплату евентуално настале уговорене казне на начин и у складу са прописима којима се уређује буџетски систем.

#### 20. Јавна набавка добара – набавка, испорука и монтажа апарата и друге опреме за домаћинство, за потребе наручиоца у оквиру опремања кухињског блока у јаслицама у Блоку 112, у Апатину, број: 6/2018

##### Табела број 24: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 3.200 хиљада динара без ПДВ-а					
Конто / позиција у финансијском плану: 512000					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
02. јул 2018. године			Директор		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
12. јул 2018. године	12. јул 2018. године	Директор	"Фимас" д.о.о. Београд	2.979 хиљада динара	3.575 хиљада динара
<b>Уговор - набавка, испорука и монтажа апарата и друге опреме за домаћинство, за потребе наручиоца у оквиру опремања кухињског блока у јаслицама у Блоку 112, у Апатину</b>					
<b>бр. 6/2018</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
20. јул 2018. године	24. јул 2018. године	Директор	2.979 хиљада динара	3.575 хиљада динара	

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Предшколске установе. Благовремено је достављена једна понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачем је закључен уговор о

<sup>38</sup> Плаћено на основу I привремене ситуације број 8/18 од 31. јула 2018. године у износу од 420.560 динара и Окончане ситуације број 10/18 од 21. августа 2018. године у износу од 1.038.951 динара.

јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки и на интернет страници Наручиоца.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 2.978.835 динара без ПДВ-а, са роком испоруке предметних добара од 30 календарских дана од дана потписивања уговора ( члан 4. Уговора).

Од стране заинтересованих лица достављена су два захтева за додатним појашњењем конкурсне документације, на основу којих је иста измењена, и измена је објављена на Порталу јавних набавки, и на интернет страници Предшколске установе.

Конкурсном документацијом (15/48) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу пословног капацитета наручилац је између осталог захтевао да понуђач поседује важеће сертификате менаџмента квалитетом и то ISO 9001 (систем менаџмента квалитетом). Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандард се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведене области пословања. Наведеним ISO стандардом се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

У поступку ревизије смо испитали реализацију уговора, Укупно извршени издаци по основу овог уговора износе 3.574.602 динара са ПДВ-ом<sup>39</sup>.

#### **Налаз:**

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

-Конкурсном документацијом је прописано као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама.

#### **Препорука број 3**

Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Пчелица“ Апатин да комисије за јавну набавку конкурсну документацију и моделе уговора као саставне делове истих, сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на одређивање критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке.

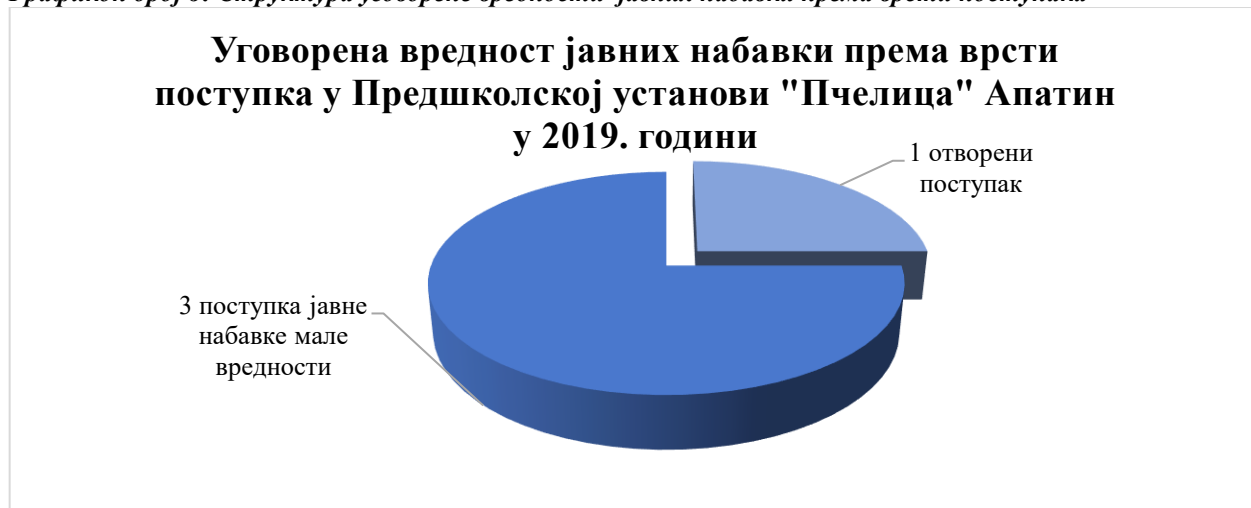
#### ***Спровођење поступака јавних набавки за 2019. годину***

Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је у 2019. години спровела четири поступка јавне набавке, од чега је једна набавка спроведена у отвореном поступку, а три у поступку јавне набавке мале вредности. Укупно уговорена вредност у отвореном поступку износи 4.941.411 динара без ПДВ-а. Укупно уговорена вредност у поступцима јавне набавке мале вредности износи 6.938.375 динара без ПДВ-а.

---

<sup>39</sup> Фактура број 18-300-003070 од 16. августа 2018. године

Графикон број 6: Структура уговорене вредности јавних набавки према врсти поступака



Ревизијом су обухваћена два поступака јавних набавки, од чега је један спроведен у отвореном поступку, а један у поступку јавне набавке мале вредности. Укупно уговорена вредност узоркованих поступака јавних набавки износи 8.364.327 динара без ПДВ-а, односно 9.734.528 динара са ПДВ-ом, што је 69,77 % укупно уговорене вредности у свим спроведеним поступцима.

## 21. Јавна набавка добара – набавка и испорука гасног уља екстра лако евро ел за потребе ПУ „Пчелица“ за грејну 2019/2020 годину, број: 105/2019

Табела број 25: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 4.000 хиљада динара без ПДВ-а					
Конто / позиција у финансијском плану: 421200					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
21. јануар 2019. године			Директор		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
13. фебруар 2019. године	13. фебруар 2019. године	Директор	"Кнез петрол" д.о.о. Београд	3.423	4.107 хиљада динара
<b>Уговор о набавци и испоруци гасног уља екстра лако евро ел за потребе ПУ "Пчелица" за грејну 2019/2020 годину бр. 105/2019</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
25. фебруар 2019. године	01. март 2019. године	Директор	3.423 хиљада динара	4.107 хиљада динара	



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

Благовремено су пристигле три понуде, и то: „Нис“ а.д. Нови Сад чија понуда износи 3.745.110 динара без ПДВ-а, „Еуро Мотус“ д.о.о. чија понуда износи 3.726.820 динара без ПДВ-а и „Кнез Петрол“ д.о.о. Београд чија понуда износи 3.422.917 динара без ПДВ-а.

На основу Извештаја о стручној оцени понуда, донета је Одлука о додели уговора и закључен је уговор са понуђачем „Кнез Петрол“ д.о.о. Београд.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 3.422.917 динара без ПДВ-а, на период од 12 месеци од дана увођења добављача у посао, односно од 25. фебруара 2019. године до 25. фебруара 2020. године (члан 10. Уговора). У поступку ревизије смо испитали реализацију уговора. Укупно извршени расходи по основу овог Уговора износе 3.363.127 динара са ПДВ-ом.

У поступку ревизије презентоване документације која се односи на поступак јавне набавке „Набавка и испорука гасног уља екстра лако евро ел за потребе ПУ „Пчелица“ за грејну 2019/2020 годину“ нису утврђене неправилности.

## 22. Јавна набавка добара – храна и намирница за припрему хране, број: 4/2019

Табела број 26: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка у отвореном поступку			
Укупно процењена вредност: 6.000 хиљада динара без ПДВ-а			
Предмет набавке подељен у 9 партија и за сваку од њих је утврђена процењена вредност.			
Позиција/ конто у Финансијском плану - конто 426800,472300			
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>			
Датум:		Доносилац:	
15. априла 2019. године		Директор	
<b>Одлука о закључењу оквирног споразума</b>			
Датум доношења: 20. мај 2019. године	Датум објаве: 20. мај 2019. године	Доносилац: Директор	<b>Изабрани понуђачи:</b> <b>За партију 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 7:</b> "Синагога" д.о.о. Сомбор, укупно процењена вредност за партије 3.492 хиљада динара без ПДВ-а, односно 3.941 хиљада динара са ПДВ-ом  <b>За партију 8:</b> "Пекара Сунце" Апатин, вредност 321 хиљада динара без ПДВ-а, односно 354 хиљада динара са ПДВ-ом  <b>За партију 9:</b> "Синокомерц" д.о.о. Сомбор, вредност 1.129 хиљада динара без ПДВ -а, односно 1.332 хиљада динара са ПДВ-ом
Закључено је девет Уговора о јавној набавци. Датум закључења: За партију 2, 3, 4, 6, 7 - 30. мај 2019. године. За партију 1, 5, 8 и 9 - 03. јун 2019. године Датум објаве обавештења на Порталу јавних набавки је 11. јун 2019. године			

Конкурсна документација и Позив за подношење понуда су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Предшколске установе. Благовремено је достављено 7 понуда. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда, а на основу истог, донета је Одлука о додели уговора. Са најповољнијим понуђачима закључени су Оквирни споразуми, а потом и уговори о јавној набавци. Обавештење о закљученим уговорима је објављено на Порталу јавних набавки и на интернет страници Предшколске установе.

Предметни уговори о јавној набавци закључени су посебно за сваку партију, на период од 12 месеци, од дана потписивања уговора (члан 14. Уговора). У поступку ревизије смо испитали реализацију уговора. Укупно извршени расходи по основу ових Уговора износе 4.617.629 динара са ПДВ-ом.

#### **Налаз:**

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

-Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци, на Порталу јавних набавки није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

*Препоручујемо одговорним лицима Предшколске установе „Пчелица“ Апатин да обавештење о закљученом уговору објављују у роковима и на начин предвиђен Законом о јавним набавкама.*

### **3) Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин**

Чланом 22. став 1. Закона о јавним набавкама<sup>40</sup> прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавних набавки унутар наручиоца. Народна библиотека је спровођење јавних набавки уредила Правилником о поступку јавне набавке унутар Народне библиотеке<sup>41</sup>, као акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке.

#### **Планирање јавних набавки**

Директор Народне библиотеке је дана 27. јануара 2018. године, донео План јавних набавки за 2018. годину, а дана 29. јануара 2019. године донео План јавних набавки за 2019. годину. Члан 51. став 3. Закона о јавним набавкама прописује да се план јавних набавки, измене и допуне, објављују на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења. План јавних набавки за 2018. годину, као ни за 2019. годину, није објављен на Порталу јавних набавки.

Члан 132. став 2. тачка 1. Закона о јавним набавкама прописује да Наручилац доставља у електронској форми Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима јавних набавки. Супротно наведеном, Народна библиотека није Управи за јавне набавке достављала тромесечне Извештаје за 2018. и 2019. годину.

#### **Налаз:**

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

- Народна библиотека није План јавних набавки за 2018. и 2019. годину објавила на Порталу јавних набавки у року од 10 дана од дана доношења, што је супротно члану 51. став 3. Закона о јавним набавкама.

<sup>40</sup> Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

<sup>41</sup> Деловодни број 12/2016 од 18. јануара 2016. године

- Народна библиотека није Управи за јавне набавке достављала тромесечне Извештаје за 2018. и 2019. годину, што није у складу са чланом 132. став 2. тачка 1. Закона о јавним набавкама.

#### Препорука број 4

Препоручујем одговорним лицима Народне библиотеке „Миодраг Борисављевић“ Апатин да План јавних набавки и извештаје о јавним набавкама објављују у складу са Законом о јавним набавкама.

#### Спровођење поступака јавних набавки за 2019. годину

На основу презентоване документације, Народна библиотека је у 2019. години, спровела три поступка јавне набавке, од чега су сви у поступку јавне набавке мале вредности, укупно уговорене вредности 4.588.417 динара без ПДВ-а, односно 5.506.100 динара са ПДВ-ом.

Ревизијом је обухваћен један поступак јавне набавке мале вредности.

#### 23. Јавна набавка добара – набавка, испорука и уградња два котла на пелет, број: 1/2019

Табела број 27: Основни подаци о јавној набавци

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности					
Процењена вредност: 3.000 хиљада динара без ПДВ-а					
Кonto / позиција у финансијском плану: 511394					
<b>Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије за јавну набавку</b>					
Датум:			Доносилац:		
22. март 2019. године донета Одлука/ 13. фебруар 2019. године донето решење о образовању комисије			Директор		
<b>Одлука о додели уговора</b>					
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а	Вредност понуде са ПДВ-ом
10. април 2019. године	11. април 2019. године	Директор	"Тренд комерц" д.о.о. Руменка	2850 хиљада динара	3420 хиљада динара
<b>Уговор о набавци, испоруци и уградњи два котла на пелет бр. 1/2019</b>					
Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом	
01. август 2019. године	19. септембар 2019. године	Директор	2.850 хиљада динара	3.420 хиљада динара	

Поступак јавне набавке набавка, испорука и уградња два котла у Народној библиотеци је планиран на основу Уговора о додели бесповратних подстицајних средстава за суфинансирање реализације пројеката примене обновљивих извора енергије у објектима јавне намене<sup>42</sup> (даље: уговор о суфинансирању), који је закључен између Покрајинског секретаријата за енергетику, грађевинарство и саобраћај и Народне библиотеке у уговореној вредности од 2.999.520 динара без ПДВ-а, од чега давалац обезбеђује 2.399.616 динара, а корисник 599.904 динара..

<sup>42</sup> Број 143-401-7374/2018-02 од 25. децембра 2018. године; Анекс 1 Уговора број 143-401-7374/2018-02-1 од 20. јуна 2019. године

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

Након објављивања позива за подношење понуда и конкурсне документације, приспела су два захтева за појашњењем конкурсне документације од стране заинтересованих лица, након чега је конкурсна документација измењена и продужен је рок за достављање понуда. Захтев за појашњење и дати одговори објављени су на Порталу јавних набавки, као и на интернет страници Наручиоца.

Благовремено су пристигле две понуде, и то: „Анти терминт“ д.о.о. Кула чја понуда износи 2.999.520 динара без ПДВ-а, и „Тренд комерц“ д.о.о. Руменка чија понуда износи 2.850.000 динара без ПДВ-а.

На основу Извештаја о стручној оцени понуда, донета је Одлука о додели уговора и Уговор је закључен је понуђачем, „Тренд комерц“ д.о.о. Руменка.

Након доношења Одлуке о додели уговора у поступку јавне набавке мале вредности број 69/2019 од 10. априла 2019. године, заинтересовано лице „Анти терминт“ д.о.о Кула је 15. априла 2019. године поднело Захтев за заштиту права наручиоцу и Републичкој комисији за заштиту права. Наручилац је, на основу члана 151. став 1. тачка 6. Закона о јавним набавкама, донео Одговор на захтев за заштиту права<sup>43</sup> и Републичка комисија за заштиту права<sup>44</sup> је донела Закључак о одбацивању захтева за заштиту због недостатка активне легитимације.

Предметни уговор о јавној набавци је закључен на износ од 2.850.000 динара без ПДВ-а, на период од 60 дана од дана увођења добављача у посао, односно од 01. августа 2019. године (члан 4. Уговора).

У Одлуци о покретању поступка јавне набавке мале вредности нису наведени оквирни датуми у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке и назив и ознака из општег речника набавке на којој су обезбеђена средства за предметну јавну набавку, што није у складу са чланом 53. став 1. тачка 3. и 6. Закона о јавним набавкама.

Увидом у припремљену конкурсну документацију (страна 6/28) утврђено је да је, као посебан захтев, предвиђена обавеза сваког понуђача да пре подношења понуде обиђе објекте и изврши увид у пројектно техничку документацију и опис производа. Том приликом се попуњава Потврда VI/6 која је саставни део конкурсне документације. Захтев наручиоца да је обилазак локације обавеза, уместо могућност за лица која то желе, доводи потенцијалне понуђаче у неравноправан положај узимајући у обзир удаљеност седишта тих понуђача у односу на место на којем ће се радови изводити као и трошкове који настају приликом испуњавања наведеног захтева. Чланом 12. став 1. Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Чланом 76. став 6. истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке. На основу наведених одредби следи да се не може сматрати битним недостатком понуде околност да понуђач није доставио доказ о обиласку локације.

Конкурсном документацијом (страна 15/28) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке наручилац је између осталог захтевао да понуђач у свом пословању

<sup>43</sup> Одговор на захтев за заштиту права број 90/2019 од 19. априла 2019. године

<sup>44</sup> Закључак о одбацивању захтева за заштиту права број 4-00-369/2019 од 23. маја 2019. године

примењује важећи сертификат менаџмента квалитетом и то ISO 9001 (систем менаџмента квалитетом).

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

У поступку ревизије смо испитали реализацију уговора. Укупно извршени издаци по основу овог уговора износе 3.420.000 динара са ПДВ-ом<sup>45</sup>.

#### **Налаз:**

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

- Одлуком о покретању поступка јавне набавке мале вредности нису наведени оквирни датуми у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка и назив и ознаку из општег речника набавке, што није у складу са чланом 53. став 1. тачка 3 и 6. Закона о јавним набавкама,
- Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, предвиђена обавеза обиласка локације, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело једнакости понуђача у односу на њихово седиште, супротно члану 12. и чланом 76. став 6. Закона о јавним набавкама,
- Конкурсном документацијом је прописано као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, да понуђач мора да располаже одређеним ISO сертификатима што ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, супротно члану 76. став 6, а у вези са чланом 10. став 2. Закона о јавним набавкама.
- Обавештење о закљученом Уговору о јавној набавци, на Порталу јавних набавки није објављено у року од пет дана од дана закључења Уговора, што је супротно члану 116. став 1. Закона о јавним набавкама.

#### **Препорука број 5**

Препоручујемо одговорним лицима Народне библиотеке „Миодраг Борисављевић“ Апатин да комисије за јавну набавку конкурсну документацију и моделе уговора као саставне делови истих, сачињавају сагласно одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно у оним деловима који се односе на одређивање критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке и да поступак јавних набавки спроводе у складу са Законом о јавним набавкама.

### **Извршени расходи у 2018. и 2019. години без спроведеног поступка јавне набавке**

#### **1) Општинска управа општине Апатин**

Чланом 39. став 1. Закона о јавним набавкама прописано је да јавна набавка мале вредности, у смислу овог закона, јесте набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара, при чему ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 5.000.000 динара, док је ставом 2. истог члана прописано да на набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, а уколико ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара, наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона.

<sup>45</sup> Рачун број 00143/19 од 10. октобра 2019. године



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

**Табела број 28: Преглед расхода које је извршила Општинска управа општине Апатин у 2018. години, без претходно спроведеног поступка јавне набавке**

Назив конта на коме је расход евидентиран	Предмет набавке (услуге, добара или радови)	Добављач	Укупан износ извршених расхода по фактурама/рачуницама са ПДВ
421411 – Телефон, телекс и телефакс	Услуге фиксне телефоније	Телеком Србија а.д. Београд	717.644
421414 – Услуге мобилног телефона	Услуге мобилне телефоније	Телеком Србија а.д. Београд	1.358.072
423419 – Остале услуге штампања	Услуге штампања	„Бирограф“ доо Апатин	1.428.480
423711 - Репрезентација	Набавке хране и пића	Више добављача	914.755
<b>УКУПНО</b>			<b>4.418.951</b>

**Табела број 29: Преглед расхода које је извршила Општинска управа општине Апатин у 2019. години, без претходно спроведеног поступка јавне набавке**

Назив конта на коме је расход евидентиран	Предмет набавке (услуге, добара или радови)	Добављач	Укупан износ извршених расхода по фактурама/рачуницама са ПДВ
421411 – Телефон, телекс и телефакс	Услуге фиксне телефоније	Телеком Србија а.д. Београд	695.270
421414 – Услуге мобилног телефона	Услуге мобилне телефоније	Телеком Србија а.д. Београд	1.664.103
423711 - Репрезентација	Набавке хране и пића	Више добављача	1.312.945
425191 – Текуће поправке и одржавање осталих објеката	Радови на спортским објектима	„Свети Ђорђе“ Апатин	812.160
<b>УКУПНО</b>			<b>4.484.478</b>

#### Налаз:

На основу ревизије презентоване документације утврдили смо да је Општинска управа општине Апатин преузела обавезу и извршила расходе за набавку добара, услуга и радова, у 2018. години у износу од 4.418.951 динара, а у 2019. години у износу од 4.484.478 динара, без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама прописани чл. 7, 7а. и 39. став 2. истог закона, што није у складу са чланом 57. Закона о буџетском систему.

Општина Апатин није прописала контролне активности које би омогућиле да се спроводе поступци јавних набавки када не постоји основ за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

#### Препорука број 6

Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да набавку добара, услуга и радова на које се примењује Закон о јавним набавкама врше спровођењем одговарајућег поступка јавне набавке.



## VII Прилог 3 – Расходи за запослене

### 1. Планирање масе средстава за плате у општини Апатин за 2019. годину

У 2019. години општина Апатин је планирала укупна средства потребна за исплату плата запослених која се финансирају из буџета у износу од 186.764.650 динара, док је у Одлуци о завршном рачуну буџета општине Апатин за 2019. годину<sup>46</sup> укупно извршење исказано у износу од 174.371.052 динара.

Планирање масе средстава за плате општине Апатин за 2019. годину дато је у следећој табели:

**Табела број 30: Планирање масе средстава за плате код директних и индиректних корисника буџета општине Апатин** у динарима

Редни број	Опис	Извршење расхода у 2018. години	План за 2019. годину	Ребаланс II за 2019. годину	План/Извршење			
					ред	%	ред	%
1	2	3	4	5	6 (4-3)	7 (4/3)	8 (5-3)	9 (5/3)
1	Група конта 411000	141.103.544	154.749.000	159.399.000	13.645.456	110%	18.295.456	113%
2	Група конта 412000	25.244.484	27.701.000	27.365.650	2.456.516	110%	2.121.166	108%
	<b>Укупно</b>	<b>166.348.028</b>	<b>182.450.000</b>	<b>186.764.650</b>	<b>16.101.972</b>	<b>110%</b>	<b>20.416.622</b>	<b>112%</b>

Општина Апатин је Одлуком о буџету за 2019. годину<sup>47</sup> планирала укупна средства за исплату плата запослених које се финансирају из буџета у износу који је већи за 10% од нивоа исплаћених плата у 2018. години док је Одлуком о другом ребалансу буџета за 2019. годину<sup>48</sup> увећала планирала укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета за 12% од нивоа исплаћених плата у 2018. години.

Упутством Министарства финансија за припрему Одлуке о буџету локалних власти за 2019. годину и пројекција за 2020. и 2021. годину прописано је да локална власт у 2019. години може планирати укупна средства потребна за исплату плата запослених које се финансирају из буџета локалне власти, тако да масу средстава за исплату плата планирају на нивоу исплаћених плата у 2018. години, а највише до дозвољеног нивоа за исплату плата у складу са чланом 40. Закона о буџету Републике Србије за 2018. годину.<sup>49</sup>

Укупну масу средстава за плате треба умањити за плате запослених код корисника буџетских средстава које су се финансирале из буџета локалне власти са економских класификација 411 и 412, а више се не финансирају (због престанка рада корисника и сл.) односно за плате запослених који су радили код тих корисника, а који нису преузети у органе и службе управе или јавне службе чије се плате финансирају из буџета локалне власти на економским класификацијама 411 и 412.

Тако укупна планирана маса средстава за плате ће се увећати у:

- органима и службама локалне власти и месним заједницама за 7 %,
- установама социјалне заштите за 9%,
- предшколским установама за 7%,
- осталим јавним службама 7%.

Дописом број: 112-51/2018-IV, општина Апатин се обратила Министарству за финансије са захтевом за увећање планиране масе средстава за плате у складу са одредбама члана 40. Закона о буџету Републике Србије. Како је наведено у захтеву који је упутила

<sup>46</sup> „Службени лист општине Апатин“, број 14/20

<sup>47</sup> „Службени лист општине Апатин“, број 19/18

<sup>48</sup> „Службени лист општине Апатин“, број 10/19

<sup>49</sup> „Службени гласни РС“, број 113/17

општина Апатин, неопходно увећање масе средства за плате се односи на исплату плата нових запослених у Предшколској установи „Пчелица“ Апатин. Даље се у образложењу наводи да је општина Апатин изградила нови објекат за прихват деце јасленог узраста у оквиру Предшколске установе „Пчелица“ Апатин у коме ће се отворити четири јаслене групе и да је у складу са тим неопходно ангажовати 11 нових запослених. Министарство финансија је дописом број: 400-00-02827/2018-03 од 31.08.2018. године дало сагласност на захтев општине Апатин да се планирана маса средства за плате може увећати.

У образложењу Одлуке о другим изменама и допунама Одлуке о буџету општине Апатин за 2019. годину (други ребаланс) наведено је да у складу са изменама Закона о буџетском систему<sup>50</sup> и изменама Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину<sup>51</sup> планирана маса средстава за зараде је увећана за 4.314.650 динара, па укупно износи 186.764.650 динара. Увећање се односи на повећање зарада запослених у Предшколској установи „Пчелица“, од плате за мај 2019. године за 9%, као и повећање зарада код корисника буџета локалне власти за 8%, установа културе за 10%, предшколских установа и установа социјалне заштите за 9% од плате за новембар 2019. године.

## **2. Број запослених у 2019. години**

Према члану 4. став 1. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору<sup>52</sup> за сваку календарску годину, актом Владе се утврђује максималан број запослених на неодређено време у систему аутономне покрајине и систему локалне самоуправе на предлог Генералног секретаријата Владе, уз прибављено мишљење Министарства државне управе и локалне самоуправе и Министарства финансија.

У члану 6. Закона надлежни орган аутономне покрајине, односно Скупштина јединице локалне самоуправе, својим актом утврђује максималан број запослених за сваки организациони облик у систему аутономне покрајине и систему локалне самоуправе.

Чланом 10. став 1. Закона прописан је укупан број запослених на одређено време, због привремено повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговора о привременим и повременим пословима закључених непосредно или преко омладинске или студентске задруге и лица ангажованих по другим основама не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време код организационог облика, ставом 2. истог члана се наводи да организациони облик који има мање од 100 запослених може да има највише до 10 запослених или ангажованих лица у смислу става 1. овог члана.

На основу Одлуке о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне Покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину<sup>53</sup>, у тачки 7. редни број 88. утврђен укупан максимални број запослених на неодређено време у систему локалне самоуправе општине Апатин и исти износи 283 лица. Скупштина општине Апатин донела је Одлуку о максималном броју запослених на неодређено време за сваки организациони облик у општини Апатин за 2017. годину (са изменом)<sup>54</sup> којом је утврђен укупан максимални број од 283 лица на неодређено време.

Скупштина општине Апатин је усвојила Кадровски план општине Апатин за 2019. годину<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> „Службени гласник РС“ бр. 31/19 и 72/19

<sup>51</sup> „Службени гласник РС“ број 72/19

<sup>52</sup> „Службени гласник РС“, бр. 68/15, 81/16 - одлука УС и 95/18

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

<sup>54</sup> „Службени лист општине Апатин“, бр. 15/17 и 1/18

<sup>55</sup> „Службени лист општине Апатин“, број 19/18

У 2019. години укупан број запослених лица код директних и индиректних корисника буџета општине Апатин износио је 207 лица, од којих је 124 лица радно ангажовано код директних корисника, а 83 лица код индиректних корисника буџета општине Апатин.

Структура радно ангажованих лица је следећа:

- троје изабраних лица,
- четворо именованих лица,
- 10 постављених лица,
- 37 лица запослених на одређено време и
- 153 лица запослених на неодређено време.

У табеларном прегледу који следи дата је структура запослених лица по директним и индиректним корисницима буџета општине Апатин.

**Табела број 31: Преглед броја запослених по директним и индиректним корисницима општине Апатин на дан 31.12.2019. године**

Назив буџетског корисника		Број изабраних лица	Број именованих лица	Број постављених лица	Број запослених на одређено	Број запослених на неодређено	Број запослених на неодређено време по Одлуци Скупштине општине Апатин	Укупан број запослених (директни и индиректни корисници)
01	Председник општине Апатин	2					0	2
02	Скупштина општине Апатин			1			2	1
03	Општинска управа општине Апатин			3	3	72	86	78
04	Правобранилаштво општине Апатин			1	1		2	2
Индиректни корисници:								
01	Месна заједница Сонга			1		4	5	5
02	Месна заједница Апатин			1	2	1	4	4
03	Месна заједница Купусина			1	1	2	4	4
04	Месна заједница Пригревица			1		1	4	2
05	Месна заједница Свилојево			1		1	2	2
06	Предшколска установа Пчелица Апатин	1			27	56	59	84
07	Народна библиотека Миодраг Борисављевић Апатин		1		2	9	10	12
08	Општински културни центар Апатин		1		1	5	10	7
09	Установа за стручно оспособљавање одраслих Апатин		1			1	2	2
10	Туристичка организација општине Апатин		1			1	3	2
<b>Укупно директни корисници</b>		<b>2</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>72</b>	<b>90</b>	<b>83</b>
<b>Укупно индиректни корисници</b>		<b>1</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>33</b>	<b>81</b>	<b>103</b>	<b>124</b>
<b>Укупно (директни и индиректни)</b>							<b>193</b>	<b>207</b>

Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је доставила писмено образложење у вези са ангажовањем броја запослених на одређено време преко дозвољених максималних 10% од броја запослених на неодређено време у овој установи. У образложењу се наводи да је до проширивања капацитета, односно отварања јаслица (почетак рада 01. септембра 2018. године), установа имала број запослених у складу са прописима. До повећања преко дозвољеног лимита је дошло због отварања јаслица и додатног ангажовања лица за потребе рада са напоменом да је за повећање масе плата за ове раднике добијена сагласност Министарства за финансије, као и да су за исто обезбеђена средства у буџету општине

Апатин (детаљније образложење у тачки 1. Планирање масе средстава за плате у општини Апатин за 2019. годину). Установа је редовно, у складу са члановима 2, 6. и 8. Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава<sup>56</sup>, подносила надлежном органу (јединици локалне самоуправе) Образац ПРМ ради прибављања сагласности за попуњавање упражњених и слободних систематизованих радних места, као и повећање изнад 10% броја лица запослених на одређено време, а у циљу несметане реализације васпитно – образовног рада установе, у складу са Годишњим планом рада установе. Даље се наводи да због неопходности реализације васпитно – образовног рада и задовољавања потреба родитеља у погледу збрињавања деце узраста од 6 месеци – до поласка у школу, Установа је ангажовала запослене на основу члана 155. став 3. тачка 3. Закона о основама система образовања и васпитања. На основу броја уписане деце и формираних васпитних група било је неопходно обезбедити запослене на пословима васпитача, запослене на пословима припремања хране и одржавања објеката. Запослени су ангажовани у складу са чланом 155. Закона о основама система образовања и васпитања до коначности одлуке о избору кандидата по конкурс за пријем у радни однос на неодређено време, а најкасније до 31. августа текуће школске године, уз подношење обрасца ПРМ за попуњавање упражњених или слободних радних места, као и ангажовање преко 10% за сваки месец, а у циљу поступања Установе у складу са законом. У складу са дописом Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 600-01-00003/2019-24 од дана 10. децембра 2019. године, Установа је поднела захтев у складу са Уредбом, на основу чега је добила сагласност на расписивање конкурса и пријем 20 радника на неодређено време, у 2020. години.

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

#### ***Директни корисници буџетских средстава***

Укупно планирани расходи за плате, додатке, накнаде и социјалне доприносе на терет послодавца износе 79.345.650 динара, а извршени су у износу од 75.764.465 динара, што је 95% од плана. У поступку ревизије узорковали смо све директне кориснике општине Апатин (Скупштина, Председник, Правобранилаштво и Општинска управа општине Апатин).

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

Обрачун плата за директне кориснике буџетских средстава врши одељење за привреду и финансије, одсек за рачуноводство Општинске управе Апатин. У 2019. години директни корисници буџетских средстава су исплатили плате за 12 месеци, почевши са коначном исплатом за децембар 2018. године и закључно са исплатом аконтације плате за децембар 2019. године.

#### ***Интерна акта***

Приликом обрачуна и исплате плата директни корисници буџетских средстава општине Апатин су примењивали следећа акта: Статут општине Апатин<sup>57</sup>, Одлуку о општинској управи општине Апатин<sup>58</sup>, Правилник о платама именованих и постављених и запослених у Општинској управи општине Апатин<sup>59</sup>, Решење о платама изабраних и

<sup>56</sup> „Службени гласник РС“, бр. 113/13, 21/14, 66/14, 118/14, 22/15, 59/15 и 62/19

<sup>57</sup> „Службени лист општине Апатин“, број 1/19

<sup>58</sup> „Службени лист општине Апатин“ бр. 12/18, 4/14, 12/16 и 18/16

<sup>59</sup> Правилник број: 120-81/2007-IV/03 од 22.маја 2007. године (са изменама број: 120-21/2008-IV од 21.априла 2008. године, број: 120-52/2008-IV од 22.септембра 2008. године, број: 121-9/2011-IV од 05.септембра 2011. године, број: 121-12/2011-IV од 21.новембра 2011. године, број: 121-2/2012-IV од 27. јануара 2012. године, број:

постављених лица у Скупштини општине и општини Апатин<sup>60</sup> и обједињени Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Општинске управе општине Апатин и Правобранилаштва општине Апатин<sup>61</sup>.

Одредбом члана 32. став 1. тачка 6. Закона о локалној самоуправи<sup>62</sup> (у даљем тексту: Закон) прописано је да скупштина општине, као највиши орган општине (члан 28. став 1. Закона), доноси прописе и друге опште акте. Чланом 52. став 1. Закона прописано је да општинска управа припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће. Одредбом члана 40. став 1. тачка б) Статута општине Апатин прописана је надлежност Скупштине општине да доноси прописе и друге опште акте из надлежности општине. Одредбама члана 80. став 1. тачка 1) Статута прописано је да Општинска управа припрема прописе и друге акте које доноси Скупштина општине, Председник општине и Општинско веће.

### **Налаз:**

Сагласно наведеним одредбама Закона о локалној самоуправи и Статута општине Апатин у надлежности скупштине општине је да доноси прописе и опште акте којим се између осталог уређују плате у општини Апатин, а самим тим и Правилник о платама именованих и постављених и запослених у Општинској управи општине Апатин. Супротно утврђеним овлашћењима начелник Општинске управе општине Апатин је донео Правилник о платама именованих и постављених и запослених у Општинској управи општине Апатин. На основу презентованих докумената утврдили смо да је Правилник о платама именованих и постављених и запослених у Општинској управи општине Апатин у свим својим одредбама у складу са прописима који уређује радне односе и плате с тим да је донет од стране ненадлежног органа општине Апатин.

Општина Апатин није прописала контролне активности које би омогућиле да се интерни акт којим се уређују плате донесе од стране надлежног органа у складу са Законом о локалној самоуправи и Стаутом општине Апатин.

### **Препорука број 7**

Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да општа акта којим се уређују плате изабраних и постављених лица и запослених у Општинској управи општине Апатин доноси надлежан орган општине Апатин.

Одредбама члана 58. Закона о локалној самоуправи прописана је могућност и начин постављања помоћника председника општине. Ставом 1. истог члана прописано је да се статутом општине може предвидети да се за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.) постављају помоћници председника општине, док је ставом 5. прописано да у општини до 15.000 становника може бити постављен један помоћник председника општине, у општини до 50.000 становника највише два помоћника, а у општини до 100.000 становника највише три помоћника, у складу са подацима последњег пописа становништва.

---

121-5/2015-IV од 06. априла 2015. године, број: 121-20/2016-IV од 30. маја 2016. године, број: 121-33/2016-IV од 26. септембра 2016. године, број: 121-27/2017-IV од 28. фебруара 2017. године, број: 121-45/2017-IV од 28. априла 2017. године, број: 121-13/2018-IV од 25. октобра 2018. године, број: 121-14/2018-IV од 22. новембра 2018. године, број: 121-21/2019-IV од 29. новембра 2019. године

<sup>60</sup> „Службени лист општине Апатин“ бр. 13/04, 6/05, 10/15, 13/16 и 3/17

<sup>61</sup> Правилник број: 110-35/2017-IV/03 од 29. децембра 2017. године (са изменама број: 110-4/2018-IV од 12. фебруара 2018. године и 110-2/2019-IV/Шод 18. фебруара 2019. године)

<sup>62</sup> „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон и 47/18



Одредбом члана 66. став 1. Статута општине Апатин прописано је да Председник општине може да има два помоћника који обављају послове из појединих области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, туризам, пољопривреда, комуналне делатности, развој месних заједница и др.).

#### **Налаз:**

Супротно наведеним одредбама Закона о локалној самоуправи и Статута општине Апатин, Општинско веће општине Апатин је усвојило обједињен Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Општинске управе општине Апатин и Правобранилаштва општине Апатин, где су у члану 22. под редним бројевима 76, 77 и 78 систематизована три помоћника председника општине.

На овај начин у општини Апатин интерним актом систематизован је један више помоћник председника општине. У 2019. години у општини Апатин, постављена су два лица на радна места помоћника општине што није у супротности са прописом.

Општина Апатин није прописала контролне активности које би омогућиле да се акт о систематизацији радних места у погледу броја систематизованих радних места донесе у складу са Законом о локалној самоуправи и Статутом општине Апатин.

#### **Препорука број 8**

Препоручујемо одговорним лицима општине Апатин да актом о систематизацији радних места ускладе број помоћника председника општине са Законом о локалној самоуправи и Статутом општине Апатин.

#### *Евиденција присуства на раду*

Увидом у презентовану документацију, утврђено је да организационе јединице достављају Одељењу за привреду и финансије, одсек за рачуноводство листе присуства потписане од стране руководиоца одељења.

#### *Коефицијенти за обрачун и исплату плате*

Увидом у узорковану документацију за обрачун плата изабраних и постављених лица и запослених у органима општине Апатин, за месеце август и децембар 2019. године, утврдили смо да су за обрачун плата примењени коефицијенти утврђени појединачним Решењима о утврђивању коефицијената за обрачун плата и да су исти у складу са прописима.

#### *Основице за обрачун и исплату плате*

Примењене основице за обрачун и исплату плате за изабрана и постављена лица и запослене у органима општине Апатин су у складу са основицама утврђеним Закључком Владе РС.

#### *Додаци на плату*

##### *Минули рад*

Директни корисници општине су у току 2019. године извршили обрачун и исплату додатка по основу временаведеног у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% од основице коју чини **основна плата и накнада плате** за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца, уместо основице коју чини основна плата за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца.

#### **Налаз:**

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је су органи општине Апатин обрачун минулог рада вршили из неправилно утврђене основице коју чини основна плата и накнада плате, уместо основице коју чини основна плата, што није у складу са чланом 5. став 1. тачка 1. Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 36. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне



самоуправе којим је прописано да запослени има право на додатак на основну плату у висини од 0,4% основне плате за сваку навршену годину рада у радном односу (минули рад) у државном органу, органу аутономне покрајине, односно органу локалне самоуправе, независно од тога у ком органу је радио и да ли је орган у коме је запослени радио у међувремену променио назив, облик организовања или је престао да постоји.

Према образложењу одговорних лица до грешке у обрачунању је дошло због неправилне софтверске поставке програма који обрачунава плате запослених.

### **Предузета мера у поступку ревизије број 1**

Директни корисници општине Апатин су од јула месеца 2020. године започели обрачун и исплату додатка за минули рад у складу са прописом.

#### *Прековремени рад*

У Општинској управи је у 2019. години остварено укупно 374 сата прековременог рада, док је просечни број прековремених сати рада месечно износио 25 сати. У Општинској управи општине Апатин, утврђено је да се прековремени рад обавља по писменом налогу начелника управе. Након обављеног прековременог рада запослено лице подноси писмени извештај о обављеном раду и времену, уз сагласност руководиоца одељења и доставља преглед остварених прековремених сати у одређеном месецу и извештај о обављеном прековременом раду. На крају начелник општинске управе доноси Решење о праву на увећану плату за прековремени рад запосленог које садржи образложење и број остварених сати прековременог рада за одређени месец.

Увидом у узорковану документацију, за два запослена лица на радним местима руководиоца одељења за привреду и финансије и послови информатичког одржавања, утврђено је да је исплаћен и обрачунат додатак за прековремени рад у месецу септембру 2019. године 32 сата односно у месецу августу 2019. године за 16 сати. Запосленом на радном месту руководиоца одељења за привреду и финансије обрачунат је и исплаћен додатак за прековремени рад од 32 сата у септембру месецу 2019. године и то за период 07. септембра - 19. септембра 2019. године (по четири сата дневно пет дана, укупно 20 сати) с тим да је у периоду од 01. септембра - 20. септембра 2019. године запосленом Решењем био утврђен годишњи одмор. Запосленом на радном месту послови информатичког одржавања обрачунат је и исплаћен додатак за прековремени рад од 16 сати у августу месецу 2019. године и то за период 21. августа - 30. августа 2019. године (по два сата дневно пет дана, укупно 10 сати) с тим да је у периоду од 05. августа - 23. августа 2019. године запосленом Решењем био утврђен годишњи одмор, а у периоду од 29. августа - 31. августа 2019. године запослени је био на боловању које му је утврђено Извештајем о привременој спречености за рад.

#### **Налаз:**

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је да је Општинска управа општине Апатин извршила обрачун и исплату додатка за прековремени рад више за 30 сати за два запослена у августу и септембру 2019. године иако исти то право ниси могли остварити јер су у том периоду били одсутни са посла на основу коришћења права на годишњи одмор и боловање. На тај начин Општинска управа је више исплатила додатак за прековремени рад на плате, порезе и доприносе у износу од 18.168 динара што није у складу са чланом 5. став 1. тачка 2) Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 53. Закона о раду којим је прописано да је на захтев послодавца, запослени дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран (став 1.), да прековремени рад не може да траје дуже од осам часова недељно (став 2.) и да запослени не може да ради дуже од 12 часова дневно укључујући и прековремени

рад (став 3.). На тај начин поступљено је супротно члану 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Општина Апатин није прописала контролне активности које би омогућиле да се прековремени рад обрачунава и исплаћује у складу са прописима.

### **Препорука број 9**

Препоручујемо одговорним лицима у Општинској управи општине Апатин да обрачун и исплату додатка за прековремени рад врше у складу са прописима који уређују ову област.

#### *Накнада плате*

У поступку ревизије утврдили смо да директни корисници општине Апатин током 2019. године нису вршили обрачун и исплату накнаде плате запосленом (за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадни дан и за коришћење годишњег одмора) у висини просечне плате у претходних 12 месеци, већ у висини основне плате за месец у ком је вршен обрачун и исплата поменутих накнада. Обрачун и исплата боловања до 30 дана вршена је у висини од 65% основне плате за обрачун плате, уместо у висини 65% просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад.

#### **Налаз:**

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је су органи општине Апатин обрачун и исплату накнада плата за време празника који је нерадни дан, за коришћења годишњег одмора и боловања до 30 дана, за запослена лица, извршила у висини основне плате за месец у ком је вршен обрачун и исплата накнада, уместо у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци, што није у складу са чланом 42. и 43. став 1. тачка 1) Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе.

Према образложењу одговорних лица до грешке у обрачуну је дошло због неправилне софтверске поставке програма који обрачунава плате запослених.

### **Предузета мера у поступку ревизије број 2**

Директни корисници општине Апатин су од јула месеца 2020. године започели обрачун и исплату накнаде плате у складу са прописом.

#### *Индиректни корисници буџетских средстава*

##### **1) Предшколска установа „Пчелица“ Апатин**

У Одлуци о буџету општине Апатин за 2019. годину, на разделу Предшколске установе планирани су расходи за плате и социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 68.968.500 динара, а извршени су у износу од 66.846.371 динар.

Управни одбор Предшколске установе „Пчелица“ Апатин је на седници одржаној 29. марта 2018. године донео Правилник о раду ПУ „Пчелица“ Апатин<sup>63</sup> којим су уређена права, обавезе и одговорности запослених по основу рада и радног односа у ПУ „Пчелица“ Апатин.

Директорица установе донела је 29. марта 2018. године Правилник о организацији и систематизацији послова и радних задатака у Предшколској установи „Пчелица“ Апатин<sup>64</sup> којим се уређује организација рада, систематизација послова, врста послова, врста и степен

<sup>63</sup> Правилник о раду ПУ „Пчелица“ Апатин број: 211/2018 од 29. марта 2018. године (измена број: 119/2019 од 26. фебруара 2019. године)

<sup>64</sup> Правилник о систематизацији ПУ „Пчелица“ Апатин број: 205/2018 од 29. марта 2018. године (измене број: 599/2018 од 14. септембра 2018. године и 441/2019 од 13. септембра 2019. године)

стручне спреме и други услови за рад на тим пословима, број извршилаца као и друга питања од значаја за организацију и рад послодавца.

#### *Евиденција присуства на раду*

Листе присуства на раду састављају се на месечном нивоу и потписане су од стране секретара установе.

#### *Коефицијенти за обрачун и исплату плате*

Коефицијенти за обрачун плата запосленима утврђени су уговорима/анексима о раду. У поступку ревизије утврдили смо да су у узоркованој документацији (обрачун и исплата плата за август и децембар 2019. године) при обрачуну плата накнада и додатака примењени коефицијенти у складу са прописима.

#### *Основице за обрачун и исплату плате*

За обрачун и исплату плата коришћена је основица сагласно Закључку Владе Републике Србије.

#### *Додаци на плату*

Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је у току 2019. године извршила обрачун и исплату додатка по основу временаведеног у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% од прописане основице. Додатак за прековремени рад је обрачунат и исплаћен у висини од 26% од прописане основице.

#### *Накнада плате*

Обрачун накнаде плате за време одсуствовања запослених на дан празника који је нерадни дан и ради коришћења годишњег одмора вршен је у висини просечне плате запосленог за претходних 12 месеци. Обрачун и исплата боловања до 30 дана вршен је у висини од 65% просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад.

*У узоркованој документацији утврђено је да је обрачун и исплата плата, додатака, накнада и социјалних доприноса на терет послодавца вршена у складу са прописима.*

## **2) Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин**

У Одлуци о буџету општине Апатин за 2019. годину, на разделу Народне библиотеке планирани су расходи за плате и социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 10.842.000 динара, а извршени су у износу од 10.326.054 динара.

Директорица установе донела је 23.09.2016. године Правилник о платама запослених у Народној библиотеци „Миодраг Борисављевић“ Апатин<sup>65</sup> којим се уређује начин утврђивања плата, додатака и накнада и осталих примања запослених у Народној библиотеци „Миодраг Борисављевић“ Апатин.

Директорица установе донела је 13. јуна 2018. године Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Народној библиотеци „Миодраг Борисављевић“ Апатин<sup>66</sup> којим се уређује организација рада, систематизација послова, врста послова, врста и степен стручне спреме и други услови за рад на тим пословима, број извршилаца као и друга питања од значаја за организацију и рад послодавца.

#### *Евиденција присуства на раду*

Листе присуства на раду састављају се на месечном нивоу и потписане су од стране директорице установе.

#### *Коефицијенти за обрачун и исплату плате*

Коефицијенти за обрачун плата запосленима утврђени су уговорима/анексима о раду. У поступку ревизије утврдили смо да су у узоркованој документацији (обрачун и исплата

<sup>65</sup> Правилник о платама НБ „Миодраг Борисављевић“ Апатин број: 262/2016 од 23.септембра 2016. године

<sup>66</sup> Правилник о систематизацији НБ „Миодраг Борисављевић“ Апатин број: 110-15/2018-I од 13.јуна 2016. године

плата за август и децембар 2019. године) при обрачуна плата, накнада и додатака примењени коефицијенти у складу са прописима.

#### *Основице за обрачун и исплату плате*

Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ при обрачуна и исплати плата запосленима применила је основицу прописану Закључком Владе Републике Србије. Програм за обрачун плата захтева унос бруто основица, тако да је унета нето основица која је прерачуната на бруто основицу, на погрешан начин. Из наведеног разлога у 2019. години Народна библиотека је исплатила запосленима плате са припадајућим порезом и доприносима више за износ од 335.046 динара.

#### **Налаз:**

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је да је Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ при обрачуна и исплати плата запосленима применила основицу прописану Закључком Владе Републике Србије, која је услед софтверског решења у програму за обрачун плата, прерачуната са нето на бруто основицу на неправилан начин, што је за последицу имало погрешан обрачун. Из наведеног разлога Народна библиотека је исплатила запосленима плате са припадајућим порезом и доприносима више за износ од 335.046 динара, што није у складу са Закључцима Владе Републике Србије и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Према образложењу одговорних лица до грешке у обрачуна је дошло због неправилне софтверске поставке програма који обрачунава плате запослених.

#### **Предузета мера у поступку ревизије број 3:**

Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин је од јула месеца 2020. године започела обрачун и исплату плате и припадајућих пореза и доприноса запосленима, правилном применом прописане основице.

#### *Додаци на плату*

Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин је у току 2019. године извршила обрачун и исплату додатка по основу времена проведеног у радном односу (минути рад) у висини од 0,4% од прописане основице.

#### *Накнада плате*

У поступку ревизије утврдили смо да Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин током 2019. године није вршила обрачун и исплату накнаде плате запосленом (за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадни дан и за коришћење годишњег одмора) у висини просечне плате у претходних 12 месеци, већ се за месец у ком запослени остварује право на неку од поменуте накнаде, обрачун и исплата накнада вршила у висини 99% просечне плате у претходних 12 месеци. Разлог за овај неправилан обрачун је начин на који програм обрачунава просек плате запосленог лица. Из истог разлога неправилно је обрачуната и исплаћена накнада за боловање до 30 дана, у висини од 65% од основице.

#### **Налаз:**

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је да је Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин обрачун и исплату накнада плата за време празника који је нерадни дан, за коришћења годишњег одмора и боловања до 30 дана за запослена лица извршила у висини од 99% од просечне плате запосленог у претходних 12 месеци уместо у висини 100% просечне плате запосленог у претходних 12 месеци, што није

у складу са чланом 26. и 27. Посебног колективног уговора за установе културе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>67</sup>.

Према образложењу одговорних лица до грешке у обрачунању је дошло због неправилне софтверске поставке програма који обрачунава плате запослених.

### **Предузета мере у поступку ревизије број 3.1:**

Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин је од августа месеца 2020. године започела обрачун и исплату накнаде плате у складу са прописима.

*Евидентирање расхода за плате, накнаде и додатке запослених*

У поступку ревизије испитивали смо евидентирање расхода за плате, накнаде и додатке запослених и утврдили да при књиговодственом евидентирању наведених расхода нису примењена субаналитичка конта прописана Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

### **Налаз:**

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је да Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин расходе за додатак за рад дужи од пуног радног времена, додатак за време проведено на раду (минули рад), накнаду зараде за време привремене спречености за рад до 30 дана услед болести, накнаду зараде за време одсуствовања запослених на дан празника који је нерадни дан и годишњег одмора није евидентирала на одговарајућим субаналитичким контима што није у складу са економском класификацијом прописаном чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

### **Предузета мера у поступку ревизије број 4:**

Народна библиотека „Миодраг Борисављевић“ Апатин је од коначне исплате плате за јул месец 2020. године започела евидентирање плата, додатака и накнада запослених на одговарајућим субаналитичким контима прописаним Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

### **3) Општински културни центар Апатин**

У Одлуци о буџету општине Апатин за 2019. годину, на разделу Општински културни центар Апатин планирани су расходи за плате и социјалне доприносе на терет послодавца у износу од 5.390.000 динара, а извршени су у износу од 5.002.642 динара.

Директорица установе донела је 19. априла 2018. године Правилник о платама запослених у Општинском културном центру Апатин<sup>68</sup> којим се уређује начин утврђивања плата, додатака и накнада и осталих примања запослених у Општинском културном центру Апатин.

Директорица установе донела је 14. јуна 2018. године Правилник о систематизацији радних места у Општинском културном центру Апатин<sup>69</sup> којим се уређује организација рада, систематизација послова, врста послова, врста и степен стручне спреме и други услови за рад на тим пословима, број извршилаца као и друга питања од значаја за организацију и рад послодавца.

*Евиденција присуства на раду*

Листе присуства на раду састављају се на месечном нивоу и потписане су од стране директорице установе.

<sup>67</sup> "Службени гласник РС", број 106/18

<sup>68</sup> Правилник о платама ОКЦ Апатин број: 123/2018 од 19. априла 2018. године

<sup>69</sup> Правилник о систематизацији ОКЦ Апатин број: 168а/2018 од 14. јуна 2018. године



### *Коефицијенти за обрачун и исплату плате*

Коефицијенти за обрачун плата запосленима утврђени су уговорима/анексима о раду закљученим између запосленог лица и директорице Установе. У поступку ревизије утврдили смо да су у узоркованој документацији (обрачун и исплата плата за август и децембар 2019. године) при обрачуну плата накнада и додатака примењени коефицијенти у складу са прописима.

### *Основице за обрачун и исплату плате*

Општински културни центар је при обрачуну и исплати плата запосленима применио основицу прописану Закључком Владе Републике Србије. Програм за обрачун плата захтева унос бруто основица, тако да је унета нето основица која је прерачуната на бруто основицу, на погрешан начин. Из наведеног разлога у 2019. години Општински културни центар је исплатио запосленима плате са припадајућим порезом и доприносима више за износ од 221.331 динара.

### **Налаз:**

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је да је Општински културни центар при обрачуну и исплати плата запосленима применио основицу прописану Закључком Владе Републике Србије, која је услед софтверског решења у програму за обрачун плата, прерачуната са нето на бруто основицу на неправилан начин, што је за последицу имало погрешан обрачун. Из наведеног разлога Општински културни центар је исплатио запосленима плате са припадајућим порезом и доприносима више за износ од 221.331 динара, што није у складу са Закључцима Владе Републике Србије и чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему.

Према образложењу одговорних лица до грешке у обрачуну је дошло због неправилне софтверске поставке програма који обрачунава плате запослених.

### **Предузета мера у поступку ревизије број 5:**

Општински културни центар Апатин је од јула месеца 2020. године започео обрачун и исплату плате и припадајућих пореза и доприноса запосленима, правилном применом прописане основице.

### *Додаци на плату*

Општински културни центар Апатин је у току 2019. године извршио обрачун и исплату додатка по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) у висини од 0,4% од прописане основице.

### *Накнада плате*

У поступку ревизије утврдили смо да Општински културни центар Апатин током 2019. године није вршио обрачун и исплату накнаде плате запосленом (за време одсуствовања запослених са рада на дан празника који је нерадни дан и за коришћење годишњег одмора) у висини просечне плате у претходних 12 месеци, већ се за месец у ком запослени остварује право на неку од поменуте накнаде, обрачун и исплата накнада вршила у висини 99% просечне плате у претходних 12 месеци. Разлог за овај неправилан обрачун је начин на који програм обрачунава просек плате запосленог лица. Из истог разлога неправилно је обрачуната и исплаћена накнада за боловање до 30 дана, у висини од 65% од основице.

### **Налаз:**

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је да је Општински културни центар Апатин обрачун и исплату накнада плата за време празника који је нерадни дан, за коришћења годишњег одмора и боловања до 30 дана за запослена лица извршио у висини од 99% од просечне плате запосленог у претходних 12 месеци уместо у висини 100% просечне плате запосленог у претходних 12 месеци, што није у складу са чланом 26. и 27.



Посебног колективног уговора за установе културе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Према образложењу одговорних лица до грешке у обрачунању је дошло због неправилне софтверске поставке програма који обрачунава плате запослених.

#### **Предузета мера у поступку ревизије број 5.1:**

Општински културни центар Апатин је од августа месеца 2020. године започео обрачун и исплату накнаде плате у складу са прописима.

*Евидентирање расхода за плате, накнаде и додатке запослених*

У поступку ревизије испитивали смо евидентирање расхода за плате, накнаде и додатке запослених и утврдили да при књиговодственом евидентирању наведених расхода нису примењена субаналитичка конта прописана Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

#### **Налаз:**

На основу извршене ревизије узорковане документације утврђено је да Општински културни центар Апатин расходе за додаток за рад дужи од пуног радног времена, додаток за време проведено на раду (минули рад), накнаду зараде за време привремене спречености за рад до 30 дана услед болести, накнаду зараде за време одсуствовања запослених на дан празника који је нерадни дан и годишњег одмора није евидентирао на одговарајућим субаналитичким контима, што није у складу са економском класификацијом прописаном конта прописаних чланом 14. Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

#### **Предузета мера у поступку ревизије број 6:**

Општински културни центар Апатин је од коначне исплате плате за јул месец 2020. године започео евидентирање плата, додатака и накнада запослених на одговарајућим субаналитичким контима прописаним Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем.

### **4. Социјална давања запосленима**

#### **1) Општинска управа**

У Одлуци о буџету општине Апатин за 2019. годину, на делу Општинске управе планирани су расходи за социјална давања запосленима у износу од 3.500.000 динара, а извршени су у износу од 3.066.238 динара.

У поступку ревизије узорковали смо расходе за отпремнине приликом одласка у пензију и остале помоћи запосленима.

*Отпремнине приликом одласка у пензију (414311)* су евидентране у укупном износу од 285.524 динара. Увидом у узорковану документацију утврђено је да је Општинска управа обрачунала и исплатила отпремнину приликом одласка у пензију за два запослена лица. Отпремнине су исплаћена на основу Решења начелник Општинске управе, којим је утврђено право и висина исплате отпремнине ради одласка у пензију.

*Ревизијом је утврђено да је обрачун и исплата узоркованих отпремнина ради одласка у пензију вршен у складу са прописима.*

*Остале помоћи запосленим радницима (414419)* су евидентране у укупном износу од 1.854.521 динар. На овом конту узоркован је износ од 1.800.000 динара и односи се на исплате солидарне помоћи постављеним и запосленим лицима у Општинској управи општине Апатин на име побољшања материјалног и социјалног положаја запосленог – за трошкове грејања.

Чланом 18. став 1. тачка 11. Правилника о изменама и допунама Правилник о платама именованих и постављених и запослених у Општинској управи општине Апатин прописано

је да запослени има право на другу солидарну помоћ за побољшања материјалног и социјалног положаја запосленог – за трошкове грејања. Одредбама члана 18. ставови од 10. до 13. прописана су права и начин остваривање солидарне помоћи као и критеријуми тј. мерила за остваривање овог права. Мерила за остваривање права на солидарну помоћ утврђену у ставу 1. тачка 11) овог члана су следећа: а) запослени у Општинској управи општине Апатин чија је просечна нето зарада исплаћена у години у којој се исплаћује солидарна помоћ није већа од 40.000 динара закључно са месецом који претходи месецу исплатне солидарне помоћи, остварује право на исплату солидарне помоћи у износу од 22.000 динара; б) запослени у Општинској управи општине Апатин чија је просечна нето зарада исплаћена у години у којој се исплаћује солидарна помоћ у распону од 40.001 динар до 60.000 динара закључно са месецом који претходи месецу исплатне солидарне помоћи, остварује право на исплату солидарне помоћи у износу од 21.000 динара и в) запослени у Општинској управи општине Апатин чија је просечна нето зарада исплаћена у години у којој се исплаћује солидарна помоћ у распону од 60.001 динар до 80.000 динара закључно са месецом који претходи месецу исплатне солидарне помоћи, остварује право на исплату солидарне помоћи у износу од 20.000 динара. Ставом 12. истог члана прописано је да право из става 1. тачка 11) имају и постављена лица у Општинској управи општине Апатин, као и лица која су радно ангажована по основу уговора о обављања привремених и повремених послова, ако су у уговорном односу на дан остваривања овог права, док је ставом 13. истог члана прописано да се солидарна помоћ у току године у случају утврђеном у ставу 1. тачка 11) признаје на основу уредно поднете документације о висини прихода која се подноси уз писмени захтев.

Начелник општинске управе општине Апатин је донео Решење<sup>70</sup> којим се одобрава исплата солидарне помоћи запосленим лицима у Општинској управи општине Апатин на име побољшања материјалног и социјалног положаја – за трошкове грејања према следећим критеријумима: а) за 32 запослена лица у висини од 22.000 динара нето односно укупно 704.000 динара, б) за 36 запослена лица у висини од 21.000 динара нето односно укупно 456.000 динара и в) за седам запослених лица у висини од 20.000 динара нето односно укупно 160.000 динара. Председник општине Апатин је донео Решење<sup>71</sup> којим се одобрава исплата солидарне помоћи начелнику Општинске управе Општине Апатин у износу од 20.000 динара нето на име побољшања материјалног и социјалног положаја – за трошкове грејања. Општинска управа је на укупан износ од 1.620.000 динара нето исплаћене солидарне помоћи обрачунала и исплатила порез у складу са прописима. Општинска управа општине Апатин је на име солидарне помоћи на име побољшања материјалног и социјалног положаја - за трошкове грејања, обрачунала и исплатила укупан износ од 1.800.000 динара за 76 запослених лица.

Члан 17. став 1. и 2. Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину („Сл.гласник РС бр.95/2018 и 72/2019) гласи:

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

<sup>70</sup> Решење број: 011-63/2019-IV од 17.децембра 2019. године

<sup>71</sup> Решење број: 453-194/2019-II од 18.децембра 2019. године

власти и кориснике средстава организација за обавезно социјално осигурање, осим јубиларних награда за запослене и новчаних честитки за децу запослених. У 2019. години не могу се исплаћивати запосленима код корисника буџетских средстава награде и бонуси који према међународним критеријумима представљају нестандартне, односно нетранспарентне облике награда и бонуса.“

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

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

## 2) Предшколска установа „Пчелица“ Апатин

У Одлуци о буџету општине Апатин за 2019. годину, на разделу Предшколске установе планирани су расходи за социјална давања запосленима у износу од 2.740.000 динара, а извршени су у износу од 1.881.961 динар.

У поступку ревизије узорковали смо расходе за отпремнине приликом одласка у пензију и остале помоћи запосленима.

*Отпремнина приликом одласка у пензију (414311)* – ови расходи су евидентирани у укупном износу од 242.996 динара. Увидом у узорковану рачуноводствену документацију утврђено је да је Предшколска установа „Пчелица“ Апатин на основу Решења директорице Установе извршила исплату отпремнина за једно запослено лице у висини три просечне зараде у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за статистику и на тај начин је поступила у складу са чланом 56. став 1. тачка 1. Правилника о раду Предшколске установе „Пчелица“ Апатин<sup>72</sup>.

*Остале помоћи запосленим радницима (414419)* – ови расходи су евидентирани у укупном износу од 1.425.593 динара. На овом конту узоркован је износ од 1.398.333 динара и односи се на исплате солидарне помоћи именованом и запосленима у Предшколској установи „Пчелица“ Апатин на име побољшања материјалног и социјалног положаја запосленог.

Чланом 8. став 1. тачка 8. Правилника о раду Предшколске установе „Пчелица“ Апатин прописано је да послодавац може запосленом исплатити солидарну помоћ за побољшања материјалног и социјалног положаја запосленог под условом да за то послодавац има обезбеђена финансијска средства. Одлуком о ближим условима и критеријумима у вези остваривања права на солидарну помоћ на име ублажавања материјалног и социјалног положаја запослених у ПУ „Пчелица“ Апатин<sup>73</sup> прописани су

<sup>72</sup> Правилник о раду број:211/2018 и 119/2019 од 26. фебруара 2019. године

<sup>73</sup> Одлука број:582/2019 од 16. децембра 2019. године

ближи услови и критеријуми за остваривање ове врсте солидарне помоћи. Одредбом члана 3. став 2. ове Одлуке прописану су следећи критеријуми: запослени у Установи чија просечна нето зарада исплаћена у години у којој се исплаћује солидарна помоћ није већа од 30.000 динара закључно са месецом који претходи месецу исплатне солидарне помоћи, остварује право на исплату солидарне помоћи у износу од 15.500 динара; запослени у Установи чија је просечна нето зарада исплаћена у години у којој се исплаћује солидарна помоћ у распону од 30.001 динар до 50.000 динара закључно са месецом који претходи месецу исплатне солидарне помоћи, остварује право на исплату солидарне помоћи у износу од 15.000 динара и запослени у Установи чија је просечна нето зарада исплаћена у години у којој се исплаћује солидарна помоћ у распону од 50.001 динар до 70.000 динара закључно са месецом који претходи месецу исплатне солидарне помоћи, остварује право на исплату солидарне помоћи у износу од 14.500 динара. Чланом 4. Одлуке прописано је да право из члана 3. Ове Одлуке запослени остварују слањем захтева и да се захтев подноси директору установе, на основу чега директор решењем одлучује о правима запослених.

Директорица ПУ „Пчелица“ Апатин је донела Решење<sup>74</sup> којим се утврђује право на исплату солидарне помоћи у вези побољшања материјалног и социјалног положаја запослених – за трошкове грејања према следећим критеријумима: 1) за 19 запослених лица у висини од 15.500 динара нето односно укупно 294.500 динара, б) за 43 запослена лица у висини од 15.000 динара нето односно укупно 645.000 динара и в) за 21 запослено лице у висини од 14.500 динара нето односно укупно 304.500 динара. Такође Управни одбор ПУ „Пчелица“ Апатин је донео Решење<sup>75</sup> којим се одобрава исплата солидарне помоћи директорици Установе у износу од 14.500 динара нето на име побољшања материјалног и социјалног положаја – за трошкове грејања. Предшколска установа „Пчелица“ Апатин је на укупан износ од 1.258.000 динара нето исплаћене солидарне помоћи обрачунала и исплатила порез у складу са прописима. На овај начин ПУ „Пчелица“ Апатин је на име солидарне помоћи на име побољшања материјалног и социјалног положаја - за трошкове грејања, обрачунала и исплатила укупан износ од 1.398.333 динара за 84 запослена лица.

## 5. Накнаде трошкова за запослене

### 1) Општинска управа

У Одлуци о буџету општине Апатин за 2019. годину, на разделу Општинске управе планирани су расходи за накнаде трошкова за запослене (на име трошкова превоза на посао и са посла) у износу од 3.400.000 динара, а евидентирани су у износу од 3.277.820 динара.

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

Право на накнаду трошкова за превоз на посао и са посла за запослене у органима јединице локалне самоуправе уређено је Посебним колективним уговором за запослене у јединицама локалне самоуправе. Одредбама члана 44. став 1. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе прописано је да запослени има право на месечну претплатну карту за долазак и одлазак са рада за релације где јавни превозник омогућава куповину истих. Ставом 2. истог члана прописано је да изузетно од става 1. овог члана, на захтев запосленог, послодавац може донети одлуку да исплату врши у новцу у висини цене месечне претплатне карте. На основу става 3. истог члана прописано је да за

<sup>74</sup> Решење број: 595/2019 од 24. децембра 2019. године

<sup>75</sup> Решење број: 598/2019 од 24. децембра 2019. године

релације на којима јавни превозник не омогућава куповину месечне претплатне карте запослени има право на накнаду трошкова превоза у новцу и то у висини стварних трошкова. На основу става 4. истог члана, стварни трошак се утврђује на основу броја дана доласка и одласка са рада и износа цене појединачне карте на линијама и растојању које запослени користи а за које не постоји месечна претплатна карта.

Општинска управа је право на накнаду трошкова превоза на посао и са посла утврдила чланом 20. Правилника о изменама и допунама Правилник о платама именованих и постављених и запослених у Општинској управи општине Апатин.

У поступку ревизије узорковали расходи за накнаде запосленима на име трошкова за превоз на посао и са посла за месеце фебруар и август 2019. године и утврдили да је Општинска управа општине Апатин обрачунавала и исплаћивала накнаду трошкова превоза на посао и са посла у складу са прописима и интерним актима.

## **2) Предшколска установа „Пчелица“ Апатин**

У Одлуци о буџету општине Апатин за 2019. годину, на разделу Предшколске установе планирани су расходи за накнаде трошкова запосленима (на име трошкова превоза на посао и са посла) у износу од 2.575.000 динара, а евидентирани су у износу од 2.573.701 динар.

Право запослених на накнаду трошкова за превоз на посао и са посла уређено је чланом 118. Закона о раду и чланом 55. став 1. тачка 1. Правилника о раду Предшколске установе „Пчелица“ Апатин. У поступку ревизије узорковани су расходи за накнаде запосленима на име трошкова за превоз на посао и са посла за месеце фебруар и август 2019. године. На основу ревизије узорковане документације утврдили смо да је Предшколска установа „Пчелица“ Апатин обрачунавала и исплаћивала накнаду трошкова превоза на посао и са посла у складу са прописима и интерним актима.

## **6. Награде запосленима и остали посебни расходи**

### **1) Општинска управа**

Расходи за награде запосленима и остали посебни расходи планирана су у износу од 1.844.528 динара, а евидентирани су у износу од 3.051.775 динара. У поступку ревизије узорковани су расходи по основу јубиларних награда.

*Јубиларне награде (416111)* су евидентирани у укупном износу од 330.244 динара. Право на јубиларну награду прописано је чланом 46.а Анекса посебног колективног уговора за државне органе и чланом 50. Посебног колективног уговора за запослене у јединицама локалне самоуправе. Ревизијом узорковане рачуноводствене документације је утврђено да је Општинска управа општине Апатин у 2019. години извршила обрачун и исплату јубиларне награде на основу Решења начелника Општинске управе, за 30, 35 и 40 година за укупно три лица, у складу са прописима.

### **2) Предшколска установа „Пчелица“ Апатин**

Расходи за награде запосленима и остали посебни расходи су планирани у износу од 640.000 динара, а евидентирани су у износу од 611.420 динара. У поступку ревизије узорковали смо расходе за јубиларне награде.

*Јубиларне награде (416111)* су евидентирани у укупном износу од 611.420 динара. Ревизијом узорковане документације је утврђено да је Предшколска установа „Пчелица“ Апатин за два запослена лица извршила обрачун и исплату јубиларних награда за 35 година радног стажа у складу са чланом 42. Посебног колективног уговора за запослене у установама предшколског васпитања и образовања чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и чланом 58. Правилника о раду Предшколске установе „Пчелица“ Апатин.

*Обрачун и исплата узоркованих јубиларних награда вршена је у складу са прописима.*