

**Методологија за вршење надзора над извршењем уговора о
јавним набавкама**

Децембар 2022. године

Садржај

1. Основе методологије.....	1
1.1. Законодавни оквир	1
1.2. Надлежност Министарства финансија за вршење надзора.....	1
1.3. Поступање буџетске инспекције.....	1
2. Основ за планирање надзора над извршењем уговора о јавним набавкама, одабир субјеката надзора, одабир уговора	2
2.1. Интерни акт о начину и одабиру корисника јавних средстава код којих се врши надзор над извршењем уговора о јавној набавци	2
3. Надзор над извршењем уговора о јавној набавци	3
4. Вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци добара	3
4.1. Извршење уговора о куповини добара.....	3
4.2. Поступање буџетског инспектора у поступку вршења надзора над извршењем уговора о куповини добара	6
5. Вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци услуга	7
5.1. Извршење уговора о јавној набавци услуга	8
5.2. Поступање буџетског инспектора у поступку вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци услуга	8
6. Вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци радова	10
6.1. Извршење уговора о јавној набавци радова.....	10
6.2. Поступање буџетског инспектора у поступку вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци радова	14
7. Општа правила за извршење уговора о јавној набавци	15
8. Општа правила о изменама уговора	16
9. Измене по основу уговорних одредаба	16
10. Измене у погледу додатних добара, услуга или радова	17
11. Измене услед непредвиђених околности	18
12. Промена уговорне стране	19
13. Повећање обима набавке	19
14. Замена подизвођача	20
15. Сходна примена.....	21
16. Раскид уговора.....	21

1. Основе методологије

1.1. Законодавни оквир

Методологија за вршење надзора над извршењем уговора о јавним набавкама (у даљем тексту Методологија), базира се на заједничкој примени више важећих прописа у Републици Србији, закона и подзаконских аката, пре свега оних којима се уређују буџетски систем, јавне набавке, општи управни поступак, инспекцијски надзор, буџет, рад буџетске инспекције, рокови измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, буџетско рачуноводство, као и других закона и подзаконских аката којима се уређује свака посебна област за чије се функционисање и финансирање користе средства буџета републике, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, или јавна средства, на начин како је то дефинисано законом којим се уређује буџетски систем.

1.2. Надлежност Министарства финансија за вршење надзора

Законом о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 -др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21 и 118/21 – др. закон) и Уредбом о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције („Службени гласник РС”, број 93/2017) до краја 2022. године, а потом Законом о буџетској инспекцији („Службени гласник РС” број 118/2021) који се примењује од 1. јануара 2023. године, уређене су посебности поступка и положаја инспекције у области буџетског система, чиме се даје надлежност буџетској инспекцији, као организационој јединици министарства надлежног за послове финансија, да у вршењу инспекцијског надзора контролише примену закона и других прописа у области наменског и законитог коришћења јавних средстава и материјално финансијског пословања. Надлежност да врши надзор над наменским и законитим коришћењем буџетских средстава, као и јавних средстава, буџетској инспекцији прописана је и другим законима којима се ближе уређују друге области, које се непосредно, или посредно финансирају из буџета, или се приходи у тим областима остварују коришћењем јавних средстава, или им се по било ком основу из буџета додељују субвенције, дотације или друга буџетска средства.

Како би корисници буџетских средстава, односно јавних средстава наменски и законито користили та средства, законом којим се уређује буџетски систем-Законом о буџетском систему у члану 57, прописано је да уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.

1.3. Поступање буџетске инспекције

У циљу правилног и уједначеног поступања и рада буџетске инспекције донета је Методологија рада буџетске инспекције, којом су ближе уређени циљеви, делокруг, садржај, начин и услови обављања послова буџетске инспекције. У Методологији су предвиђени и наведени модели аката које доноси буџетска инспекција и користи током вођења поступка надзора у складу са законским одредбама. Ова, методологијом предвиђена акта, буџетска инспекција ће доносити и користити и приликом вршења надзора над извршењем уговора о јавним набавкама и она неће бити посебно навођена у овој методологији.

Из разлога који су наведени, Методологија ће ближе уредити поступке и радње у складу са којим ће надлежан орган вршити проверу извршења уговора о јавним набавкама, док су све друге мере и радње које ће буџетска инспекција предузети у вези

са исходом извршене провере уговора о јавним набавкама већ прописане, регулисане и дефинисане другим прописима које обавезна да примењује у свом раду као и Методологијом рада буџетске инспекције.

Усвајањем Закона о јавним набавкама и почетком његове примене од 1. јула 2020. године, у глави X Извршење уговора, у члану 154. став 5. овог Закона утврђена је надлежност Министарства финансија у вршњу надзора над извршењем уговора о јавним набавкама. Имајући у виду чињеницу да се, за реализацију уговора о јавним набавкама које закључе буџетски корисници, корисници јавних средстава и субјекти који у смислу Закона о јавним набавкама имају статус наручиоца, користе буџетска и јавна средства, и намере да се ова област што боље уреди и прати, отуда и потреба да се радње и поступци који ће бити предузимани приликом вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци уреде у Методологији за вршење надзора над извршењем уговора о јавним набавкама.

2. Основ за планирање надзора над извршењем уговора о јавним набавкама, одабир субјеката надзора, одабир уговора

2.1. Интерни акт о начину и одабиру корисника јавних средстава код којих се врши надзор над извршењем уговора о јавној набавци

С обзиром на то да буџетска инспекција Министарства финансија има законом утврђену надлежност за вршење надзора над веома великим бројем корисника буџетских средстава и корисницима јавних средстава, а у циљу вршења избора корисника јавних средстава код којих ће бити извршен надзор над извршењем уговора о јавним набавкама, у плану је да Министар финансија донесе интерни акт о начину и поступку избора корисника јавних средстава код којих се врши инспекцијски надзор над извршењем уговора о јавној набавци.

У овом акту биће дефинисани критеријуми за разврставање на основу којих ће се вршити одабир субјеката код којих ће бити извршен надзор.

Министарство финансија, буџетска инспекција ће у поступку планирања, избора субјеката и уговора који ће бити предмет надзора, расположиве податке о субјектима и уговорима анализирати и пратити од почетка године, квартално и кумулативно до краја године. Анализираће се и пратити доступни подаци о субјектима код којих ће се вршити надзор, при чему ће потенцијални субјекти код којих се надзор планира бити разврстани по типу корисника јавних средстава. У вези са потенцијалним субјектима надзора, за сваког појединачно, биће анализирани подаци о броју и вредности уговора које су закључили, о предмету набавке, о томе да ли су уговори извршени или је њихово извршење у току. Такође се, ће се пратити и анализирати доступни подаци о субјектима који су закључили уговоре чије је извршење уговорено у више година, о њиховој вредности, предмету набавке, као и о томе у ком су обиму извршени у периоду који је предмет анализе.

Све наведене планиране анализе и провере, вршиће се са намером да се на основу расположивих параметара и утврђених критеријума, изврши што боља селекција, избор потенцијалних субјеката код којих ће се вршити надзор, уговора који ће бити предмет надзора који се извршавају и прате у реалном времену, што би за последицу требало да има смањен број злоупотреба и ненаменског трошења буџетских, односно јавних средстава. У циљу одабира субјеката и уговора за вршења надзора, сачињаваће се кварталне анализе и пројекције, квартални извештаји о извршењу уговора јавним набавкама.

3. Надзор над извршењем уговора о јавној набавци

Инспекцијски надзор почиње када буџетски инспектор Министарства финансија, одговорном лицу субјекта код кога се врши надзор уручи Налог за инспекцијски надзор, а потом одговорно лице обавештава о предмету надзора и другим релевантним чињеницама које је буџетски инспектор обавезан да му предочи.

На почетку надзора утврђују се општи подаци о надзираном субјекту као што су: назив надзираног субјекта, седиште, назив органа код кога је субјекат регистрован, број и датум решења о регистрацији, матични број, ПИБ, шифра делатности, подаци о одговорном лицу, акт на основу кога је именовано или постављено, бројеве подрачуна субјекта код Управе за трезор, бројеви рачуна код пословне банке, имена лица која су овлашћена за располагање новчаним средствима надзираног субјекта и други подаци од значаја за вршење надзора.

Буџетски инспектор утврђује да ли је наручилац усвојио и посебан акт чија обавеза доношења прописана чланом 49. став 2. Закона о јавним набавкама, а којим је наручилац у обавези да уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

4. Вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци добара

Уговор о јавној набавци добара је уговор о јавној набавци који за предмет има куповину добара, закуп добара, лизинг добара (са правом куповине или без тог права) или куповину на рате, а који може да обухвати по потреби и инсталирање и уградњу као пратеће послове неопходне за извршење уговора;

Буџетски инспектор врши увид у уговор који је предмет надзора и утврђује, број уговора, датум када је уговор закључен, субјекте који су закључили уговор, лица која су потписала и оверила уговор. Затим утврђује да ли уговор садржи све елементе који су наведени у понуди и моделу уговора из конкурсне документације, врсту, количину, јединичну цену, укупну вредност добра, или добара која су предмет набавке, без пореза на додату вредност и са порезом на додату вредност, специфичније карактеристике добара која су предмет набавке, прецизиран рок за испоруку добара, место на које се добра испоручују, услове плаћања, средства обезбеђења и друге елементе уговора.

Инспектор утврђује да ли је у уговору прецизирано да, уколико набављена добра захтевају монтажу, како ће се и када она извршити, да ли је уговорена обавеза наручиоца да у вези са тим спроведе потребне припремне радње уколико је то неопходно за монтажу, или инсталацију добра које је предмет набавке, рок у коме ће се и на који начин извршити проба, ако је предмет уговора набавка опреме, или период за пробни рад у коме ће се тестирати набављена добра, затим средство обезбеђења, осигурање.

Буџетски инспектор утврђује да ли сви елементи који су наведени у уговору, одговарају елементима из понуде која је прихваћена, модела уговора из конкурсне документације, на основу којих је са изабраним понуђачем закључен уговор о набавци добара.

4.1. Извршење уговора о куповини добара

Буџетски инспектор утврђује да ли је добро/добра испоручена наручиоцу и врши проверу документације која прати добра која су предмет уговора.

Буџетски инспектор утврђује да ли је наручилац за купљена добра има:

Отпремницу, као доказ да је добављач извршио испоруку добара. Овај документ прати добра која су предмет испоруке. Документ садржи податке о испоручиоцу добара, датум испоруке, опис добара, врсте, типове, количине, у зависности од тога какво је добро предмет испоруке, затим где је и коме добро/добра упућено. Овај документ може садржати и вредност добра/добара које је предмет испоруке, али не обавезно. Документ, затим садржи име и презиме, број личне исправе лица које добра предаје, податак о регистарском броју возила којим је добро допремљено, имену и презимену возача, (уколико није издат и добра не прати товарни лист), податак о томе које је лице и када добро примило у име наручиоца (име презиме, број личне исправе). Овај документ треба да буде потписан од стране лица које је добро/добра предало и лица које је добро/добра примило код наручиоца, оверено са два печата, испоручиоца и примаоца. (Документ сачињен на начин као што је описано служи као доказ о извршеној испоруци добра/добара, односно да је добављач, наручиоцу испоручио добра која су предмет уговора о куповини добра/добара над чијим се извршењем врши надзор, и да су добра физички примљена од стране наручиоца).

Записник о примопредаји добара, документ који се сачињава на лицу места (најчешће код наручиоца) приликом предаје добара, која су предмет уговора о куповини добара. У зависности од тога које је добро или, добра предмет испоруке/пријема наручилац може да формира комисију од лица која су стручна и која ће да изврше проверу добара чија се предаја врши. Записник садржи следеће елементе: место и датум када је ова примопредаја добара извршена, податак о томе у каквом се стању налазе добра која су предмет испоруке, и да ли врста, количина и квалитет испоручених добара одговарају уговореним. Записник о примопредаји потписују присутна лица испоручиоца и примаоца добра.

Уколико се приликом примопредаје добара уоче одступања у количини и квалитету испоручених добара у односу на уговорене, у Записнику о примопредаји се наводе сви уочени недостаци (нпр. како добра изгледају визуелно, уочена одступања од уговореног квалитета добра/добара, количина добара која недостаје у односу на уговорене количине, да ли је паковање оштећено, да ли има трагова насилног отварања, да ли је амбалажа оштећена, као и податак о било којем недостатку који се може на лицу места приликом предаје добара визуелно, или бројањем уочити). Уколико постоји потреба, уочене недостатке је могуће и документовати (нпр. фотографијама). У поступку инспекцијског надзора потребно је утврдити да ли је наручилац на основу овако сачињеног Записника о примопредаји добара од испоручиоца тражио да замени добра, умањи цену за оштећена добра или било који други вид обештећења.

Пријемницу, коју по извршеном пријему добра/добара сачињава наручилац. Пријемница је магацински документ, којим се набављена добра запримају у магацин наручиоца. У зависности од тога која су добра набављена, да ли је набављен неки материјал, опрема или нека друга врста добара, са овом пријемницом се уводи у евиденцију у одређени магацин код наручиоца.

Документа која су наведена прате набављена добра, и представљају доказе о предаји, пријему и запримању добара код наручиоца, физички и у магацинске евиденције.

Надзором над извршењем уговора о куповини добара, буџетски инспектор може утврдити да наручилац нема сва ова наведена документа, која доказују примопредају добара, има само нека од њих, или има само рачун-отпремницу.

Такође, буџетски инспектор може утврдити, да се уместо упућивања у магацин, одређена добра не складиште, одмах се стављају у употребу, а у пословним књигама одмах евидентирају као расход, најчешће у случају када су предмет куповине добра за чије су складиштење потребни посебни безбедносни услови и посебне дозволе, чије би

прибављање за наручиоца произвело додатне трошкове које није у могућности да финансира.

Рачун-фактуру, пословни документ који добављач издаје наручиоцу (купцу) за испоручена добра која су била предмет уговора о куповини добара над чијим се извршењем врши надзор. Рачун садржи прописане елементе. Рачун нарочито садржи следеће податке: назив, адресу и ПИБ издаваоца рачуна; место и датум издавања и редни број рачуна; назив, адресу и ПИБ - примаоца рачуна, (наручилац, купац); врсту и количину испоручених добара и јединичну цену; датум промета добара и висину аванских плаћања; износ основице; пореску стопу која се примењује; износ ПДВ који је обрачунат на основицу; напомену о одредби Закона о порезу на додату вредност на основу које није обрачунат ПДВ.

Поред наведених елемената, рачун садржи и датум валуте и у поступку вршења инспекцијског надзора потребно је да инспектор утврди да ли исти одговара условима плаћања дефинисаним уговором.

Рачун садржи и печат и потпис лица које је издало рачун, а кад се достави наручиоцу и податке кад је примљен, да ли га је прегледало и оверило лице одговорно за рачуноводство, и остале податке дефинисане прописима којима се уређује рачуноводство.

Уколико добављач, испоручилац добара, није обвезник пореза на додату вредност то се обавезно наводи на издатом рачуну.

Рачун у електронском облику издаје се као електронски документ у складу са законом.

Добављач ће издати један, или више рачуна у зависности од тога да ли је уговорено да се купљена добра испоруче једном испоруком, или ако је испорука добара уговорена сукцесивно. Уобичајено да се за ону количину добара која је предмет једне испоруке издаје рачун, односно да рачун прати испоруку. Уколико је другачије, онда се у рачуну наводи које су испоруке добара обухваћене рачуном, у којој врсти, количини и вредности, при чему се на рачуну наводе и бројеви отпремница које су пратиле испоручена добра.

Рачун-отпремницу, документ који добављач може издати за добра испоручена на основу уговора о куповини добара над чијим се извршењем врши надзор. Овај документ, по правилу, мора да прати добра која се испоручују приликом њиховог пута од добављача до купца (наручиоца), као доказ да се ради о законитом промету добара. Документ са оваквим називом, садржи податке који су наведени као неопходни да их садржи отпремница, али и податке који су наведени као обавезни да их садржи рачун-фактура. Овај документ је основ за евидентирање набављених добара у магацинским евиденцијама, као и у финансијском књиговодству наручиоца.

Авансни рачун, документ који издаје добављач у висини уплаћеног аванса, уколико је уговором о куповини добара предвиђено да наручилац, пре испоруке добара, која су предмет уговора о куповини добара, добављачу уплати аванс (део од уговорене вредности добара чија је набавка предмет уговора о куповини добара, или цео уговорени износ као аванс). Авансни рачун садржи назив, адресу и ПИБ издаваоца рачуна; место и датум издавања и редни број авансног рачуна; назив, адресу и ПИБ - примаоца авансног рачуна, (наручилац, купац) износ авансног плаћања. Уколико је овакав документ издат од стране добављача, касније када добављач изда рачун за извршену испоруку добара, у њему се обавезно наводи да је, и када је издат авансни рачун, на који износ, који је још износ остао за уплату, уколико је тако уговорено. Све наведено, мора бити прегледно наведено на рачуну, како би се правилно спровела потребна књижења на одговарајућим контима Главне књиге наручиоца.

Предрачун, у поступку вршења надзора над извршењем уговора о куповини добара, могуће је, по некад као документ у рачуноводству наручиоца добити и предрачун. Осим што садржи упуте, како да се изврши плаћање, овај документ нема други значај, јер у коначници, да би се пословна промена спровела законито, обавезно је издавање рачуна за извршену уговорену куповину добара. Предрачун не представља рачуноводствену исправу у смислу члана 9. став 2. Закона о рачуноводству („Службени гласник РС” бр. 73/19 и 44/21 - др. закон) односно члана 16. став 1. Уредбе о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС” бр. 125/03, 12/06 и 27/20),

Извод са подрачуна код Управе за трезор, или са рачуна код пословне банке, документ на основу кога се утврђује кога датума је извршено плаћање за купљена добра која су била предмет уговора о јавној набавци добара, односно када је наручилац извршио уговорена плаћања. Уговором о набавци (куповини) добара дефинише се да ли се плаћање врши одједном, или се врши сукцесивно, утврђеном динамиком, или су прецизирани датуми када ће се вршити плаћања. Ако је уговорено да се плаћање врши у више транши, као доказ да је уговорна обавеза извршена, у поступку надзора, наручилац ће ставити на увид више извода.

Овај документ, са стањем средстава на дан и извршеним плаћањима или приливом средстава на подрачун, издаје Управа за трезор за субјекте из јавног сектора који су у обавези да отворе, имају и за вршење платног промета користе подрачуне код Управе за трезор. Субјекти који имају статус „наручиоца“ у смислу Закона о јавним набавкама, а који могу отворити и користити и рачун код пословне банке, изводом са тог рачуна документују извршена плаћања по основу закључених уговора о набавци (куповини) добара.

Буџетски инспектор ће утврдити да ли је пословна промена, куповина добара, спроведена кроз

Пословне књиге наручиоца: дневник, главну књигу, помоћне књиге и евиденције -прописане евиденције које је наручилац обавезан да води и у њима спроведе потребна књижења у вези са уговором о куповини добара који је закључио и који извршава, или га је извршио у време када се врши надзор.

Осим куповине добара, уговор о јавној набавци добра, на начин на који га је дефинисао Закон о јавним набавкама односи се и на закуп добара, лизинг добара, куповину на рате и који може да, по потреби обухвати и инсталирање и уградњу као пратеће послове неопходне за извршење уговора.

4.2. Поступање буџетског инспектора у поступку вршења надзора над извршењем уговора о куповини добара

У поступку надзора буџетски инспектор утврђује:

Да ли је у време када се врши надзор уговор о куповини добара који је предмет надзора извршен, или је извршење уговора у току. Ако је уговор извршен инспектор ће утврдити да ли се предмет уговора о куповини добара, возило, радна машина, или друга врста опреме заиста и налази у поседу наручиоца, да ли је монтирано (инсталирано), да ли се користи, или је само ускладиштено. Ако је набављено возило, или радна машина за коју је обавезна регистрација, утврђује се на кога је гласи саобраћајна дозвола, узимајући у обзир и могућност прибављања добра путем уговора о лизингу када наручилац није и власник.

Инспектор утврђује, прегледом рачуноводствене документације која је наведена и односи се на набављено добро, да ли набављено добро/добра по количини, врсти, типу и квалитету, одговара добру/добрима за чију је куповину закључен уговор. Прегледом рачуноводствене документације инспектор утврђује, да ли су добра правилно

запримљена, односно да ли су, у вези са извршеном куповином у пословним књигама извршена потребна књижења. Инспектор утврђује, да ли је набављено добро пописано, уколико се надзор врши у време када је наручилац већ био у обавези да изврши годишњи попис. Уколико за то постоје разлози, инспектор ће извршити и друге провере и утврдити несумњиво, да ли се добро/добра за која је прегледом документације утврђено да су купљена и плаћена добављачу заиста и физички налазе код наручиоца, и да ли их користи за намене за које је извршена набавка или су само ускладиштена, или се не налазе код наручиоца.

Ако у поступку вршења надзора утврди да испорука добара која су предмет уговора о набавци (куповини) добара није извршена до времена вршења надзора, инспектор ће утврдити у којој се фази извршења налази уговор, да ли се радње у вези извршења уговора одвијају без потешкоћа, или ако се са извршењем уговора застало, утврдиће разлоге за то.

Уколико вршећи надзор инспектор утврди да се уговор о набавци добара не извршава на начин као што је уговорено, да испорука није извршена, или је извршена делимично, да постоје недостаци на добру које је било предмет уговора, да тип и квалитет испорученог добра не одговара оном из уговора, односно понуде, да је испоручено неко друго добро, да наручилац није извршио своје уговорне обавезе, да их је извршио делимично, да касни са плаћањем, да се добро не налази код наручиоца који га је набавио у време када се врши надзор, а да за то не постоје оправдани разлози и документи као доказ, инспектор ће сваку од ових чињеница проверити, хронолошки навести, увек са позивом на конкретан документ, други доказ, или писано изјашњење одговорних лица наручиоца и утврдити које су то чињенице због којих уговор није извршен, или је извршен делимично.

У вези са сваком од на овај начин утврђених чињеница које доказују да се уговор не извршава, инспектор ће такође утврдити да ли је, и које радње наручилац предузео, или није предузео, као део своје законом прописане обавезе да контролише извршење уговора о јавној набавци. Инспектор ће утврдити које одредбе уговора нису извршене, затим законске одредбе које наручилац није применио, а био је у обавези да их примени односно одредбе закона којима је супротно поступио. Такође, буџетски инспектор ће утврдити да ли је наручилац пратио извршење јавне набавке у складу са одредбама посебног акта донетог на основу члана 49. став 2. Закона о јавним набавкама.

Инспектор ће утврдити колики је расход, у ком износу настао за наручиоца, због неизвршења уговора о набавци добара и непоштовања закона, утврдиће одговорност одговорног лица наручиоца.

Све ове чињенице, правни основ, износ неоправданих, или незаконитих расхода наручиоца због непоступања у складу са уговором о куповини добара, или непоступања у складу са законским прописима, одговорност одговорног лица наручиоца, коју инспектор утврди у поступку вршења надзора над извршењем уговора, унеће у записник који у складу са својим овлашћењем сачињава као овлашћено лице, буџетски инспектор Министарства финансија, након извршеног надзора. У даљем поступку предузеће мере за које је по закону овлашћен.

5. Вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци услуга

Уговор о јавној набавци услуга је уговор о јавној набавци који за предмет има пружање услуга, осим оних које су у вези са чланом 2. тачка 4) Закона о јавним набавкама (*уговор о јавној набавци радова*).

У прилогу 7. Закона о јавним набавкама, Друштвене и друге посебне услуге наведене су CPV (Common Procurement Vocabulary) ознаке за предмет јавне набавке из

општег речника јавних набавки, за услуге за чију се набавку закон примењује, осим услуга које су у закону наведене као услуге на које се закон не примењује (члан 12. тач. 4 и 9) овог закона).

Буџетски инспектор врши увид у уговор и утврђује, број уговора, датум када је уговор закључен, субјекте који су закључили уговор, лица која су потписала и оверила уговор. Затим утврђује да ли уговор садржи све елементе који су наведени у понуди и из конкурсне документације, обим и врсту услуге, или услуга које су предмет набавке, јединичну цену, укупну вредност уговорених услуга, без пореза на додату вредност и са порезом на додату вредност, евентуалне специфичности у вези са пружањем уговорених услуга, прецизиран рок до кога ће услуге бити извршене, или период у коме ће се услуге вршити, односно период за који се закључује уговор. Неопходно је утврдити да ли је у уговору прецизиран начин, на који ће добављач за услуге известити наручиоца о извршеним услугама.

5.1. Извршење уговора о јавној набавци услуга

Буџетски инспектор утврђује да ли је услуга или услуге које су предмет уговора извршена наручиоцу и врши проверу документације која прати извршење услуге или услуга које су предмет уговора.

За извршење уговора о јавној набавци услуга сачињава се финансијска и друга документација, рачуни којима добављач за услуге фактурише услуге које је извршио у складу са закљученим уговором, изводи са подрачуна код Управе за трезор или рачуна код пословне банке као доказ о извршеном плаћању, извештаји или други документи као доказ да су услуге извршене. Подаци у овим документима морају да одговарају подацима из уговора, о врсти, количини, обиму, квалитету, вредности, трајању уговорених услуга. Наведена документа неопходна су као доказ да су набављене услуге, испоручене и плаћене на начин као што је уговорено, и основ су вршење прописаних књижења у пословним књигама.

Пословне књиге наручиоца: дневник, главна књига, помоћне књиге и евиденције су прописане евиденције које је наручилац обавезан да води и у њима спроведе потребна књижења у вези са уговором о набавци услуга који је закључио и који извршава, или га је извршио у време када се врши надзор.

5.2. Поступање буџетског инспектора у поступку вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци услуга

У поступку надзора буџетски инспектор утврђује:

Да ли је уговорена услуга/услуге извршена у потпуности за наручиоца, или је извршење уговора о набавци услуга у току у време када се врши надзор. У зависности од тога која врста услуге је уговорена, проверава се документација која је сачињена од стране добављача са којим је уговорена јавна набавка услуге и која је достављена наручиоцу, као документа наручиоца, докази о извршеном плаћању и друга документа.

Уколико је уговорено да се услуга изврши и испоручи одједном, инспектор ће утврдити да ли је о извршеној услузи сачињен акт, извештај, записник, или други документ, из кога ће у поступку надзора утврдити да је уговорена услуга и извршена.

Уколико је уговорено да се услуге изводе у периоду током године, континуирано, инспектор ће у поступку надзора утврдити да ли је о томе сачињена одговарајућа евиденција као доказ, када су, којих датума, у ком периоду, у ком трајању, у ком обиму, услуге извршене, колико је лица учествовало у вршењу услуге и сл., опет као доказ да је услуга извршена, или се извршава континуирано.

Буџетски инспектор ће утврдити да ли је добављач за уговорене услуге испоставио рачун, један или више рачуна, током периода у коме се врше услуге, у зависности од тога о каквој се уговореној услузи или услугама ради, као и од начина како је то дефинисано у уговору. Рачун о извршеним услугама садржи обавезно све прописане елементе, као што је већ описано у делу о набавци добара. На рачуну је неопходно навести на основу ког уговора је издат, за које услуге, или за који период се издаје рачун.

Инспектор ће утврдити да ли је уз рачун приложен и документ који доказује да је услуга извршена (извештај, распоред рада, датуми и трајање, присутност, број, имена и потписи лица која су вршила услуге, или други документ, датиран оверен, потписан, из кога се може утврдити да су фактурисане услуге извршене). То што је уговор закључен, рачун издат, плаћена обавеза из уговора или рачуна добављача, не значи нужно да је услуга и извршена или да је извршена на начин, прецизиран у уговору. Потребно је да приликом надзора над извршењем уговора о набавци услуга наручилац докаже да је услуга заиста извршена.

Буџетски инспектор ће утврдити, прегледом доказа о плаћању уговорене обавезе, извода са подрачуна или рачуна наручиоца да ли су, када и у ком износу, уговорене и фактурисане услуге плаћене и да ли су плаћања у складу са уговором. Инспектор ће даље утврдити да ли су у вези са уговореним, извршеним и плаћеним услугама у пословним књигама наручиоца спроведена потребна књижења.

Уколико инспектор у току вршења надзора утврди да се уговор о набавци услуга не извршава на начин као што је уговорено, да услуге нису извршене, или су извршене делимично, да извршене услуге по обиму и квалитету не одговарају онима које су уговорене, а да за то не постоје оправдани разлози, да осим издатих и плаћених рачуна добављача за услуге не постоје други валидни докази да су услуге извршене и документи као доказ о томе, инспектор ће сваку од ових чињеница проверити, хронолошки повезати, увек са позивом на конкретан документ, други доказ, или писано изјашњење одговорних лица наручиоца и утврдити које су то чињенице због којих уговор није извршен, или је извршен делимично. Такође, буџетски инспектор ће утврдити да ли је наручилац пратио извршење јавне набавке у складу са одредбама посебног акта донетог на основу члана 49. став 2. Закона о јавним набавкама.

У вези са сваком од на овај начин утврђених чињеница, које доказују да се уговор не извршава, или није извршен, инспектор ће такође утврдити да ли је, и које радње наручилац предузео, или није предузео, као део своје законом прописане обавезе да контролише извршење уговора о јавној набавци. Инспектор ће утврдити које одредбе уговора нису испоштоване и које законске одредбе наручилац није поштовао својим чињењем, или нечињењем.

Инспектор ће утврдити колики је расход, у ком износу, настао за наручиоца, због неизвршења уговора о набавци услуга и непоштовања закона, утврдиће одговорност одговорног лица наручиоца.

Све ове чињенице, правни основ, износ неоправданих, или незаконитих расхода наручиоца који су настали због непоступања у складу са уговором о набавци услуга, или поступање супротно закону, одговорност одговорног лица наручиоца, које инспектор утврди у поступку вршења надзора над извршењем уговора набавци услуга унеће у записник који у складу са својим овлашћењем сачињава као овлашћено лице, буџетски инспектор Министарства финансија, након обављеног надзора. У даљем поступку предузеће мере за које је по закону овлашћен.

6. Вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци радова

Уговор о јавној набавци радова је уговор о јавној набавци који за предмет има:

1) извођење радова или пројектовање и извођење радова у вези са једном или више делатности из Прилога 1. овог закона;

2) извођење радова или пројектовање и извођење радова, на изградњи објекта;

3) реализацију изградње објекта у складу са захтевима одређеним од стране наручиоца који врши одлучујући утицај на врсту или пројектовање изградње објекта;

У прилогу 1. Закона о јавним набавкама, Списак делатности у грађевинарству, за део F Грађевинарство (Одељак, Група, Класа, Предмет) наведене су CPV (Common Procurement Vocabulary) ознаке за радове из општег речника јавних набавки, за чију се набавку закон примењује, осим радова чија је ознака наведена, који су изузети од примене закона., број уговора, датум када је уговор закључен, субјекте који су закључили уговор, лица која

Буџетски инспектор врши увид у уговор који је предмет надзора и утврђује су потписала и оверила уговор.

Инспектор затим утврђује, да ли уговор о јавној набавци радова који су закључили наручилац и понуђач коме је уговор додељен, садржи све елементе који су наведени у понуди и моделу уговора, прецизно наведене радове који су предмет јавне набавке, врсту, техничке карактеристике, количину, квалитет и опис радова, јединичне цене радова и укупну вредност уговорених радова, без пореза на додату вредност и са порезом на додату вредност, пратеће услуге и радове који прате главне радове (пројекат), рок за који је закључен уговор, рок за завршетак радова, начин, рокове и динамику, којом ће наручилац плаћати радове, висину аванса и рок за уплату, уколико је аванс уговорен, средство обезбеђења које је дужан да обезбеди извођач, стручни надзор, осигурање, подизвођача или подизвођаче, уколико се уведе у уговор, чланове групе понуђача, начин на који ће бити извршена примопредаја радова у складу са прописима који се примењују у грађевинарству, пенале које плаћа извођач за случај кашњења завршетка радова, поступање наручиоца и извођача за случај непредвиђених околности у периоду док се радови изводе (вишак радова, мањак радова, непредвиђени радови, виша сила...), гарантни рок и друге елементе који су од значаја за извођење радова и који се уносе у уговор када се он закључује за извођење радова. У укупну цену радова су урачунати, осим вредности радова, добара и услуга за извршење уговора, трошкови ангажовања радне снаге, материјала и опреме, трошкови транспорта и смештаја, комуникације, трошкови организације градилишта, припремних радова, помоћних материјала и опреме, трошкови израде пројеката изведених радова, ако је то уговорено, геодетска снимања свих изведених радова за потребе израде пројекта изведеног објекта, трошкови осигурања, трошкови издавања средстава обезбеђења и сви остали зависни трошкови извођача радова.

Уговором се прецизира да ли су јединичне цене фиксне и не могу се мењати услед повећања цена елемената на основу који су одређене, или је њихова промена могућа, односно предвиђена је могућност корекције цена.

6.1. Извршење уговора о јавној набавци радова

Буџетски инспектор утврђује у поступку вршења надзора, када је уговор закључен у односу на време када отпочиње надзор, утврђује да ли је уговор већ извршен, или је његово извршење у току у време када се надзор над извршењем уговора врши.

Уговори о јавној набавци радова често су вишегодишњи уговори и извршавају се у периоду од више година.

Инспектор утврђује, да ли су у уговору јасно и недвосмислено наведени сви елементи који су неопходни да би се пратило његово извршење. Утврђује да ли је извођачу радова уплаћен аванс. Код уговора о набавци радова, као уобичајена пракса и део пословних обичаја је, да се са извођачем радова уговара, и да му се пре отпочињања радова уплаћује аванс. Аванс се уплаћује пре отпочињања радова да би извођач извршио припремне радње за отпочињање радова, припремио градилиште и сл. Износ аванса се мора прецизирати у уговору.

Инспектор утврђује, да ли је у уговору прецизирано на који ће начин аванс бити правдан кроз привремене ситуације, које ће у уговореним интервалима или после завршетка одређеног дела, или фазе радова, издавати извођач. Аванс се правда изражен у процентима до правдања укупно уплаћеног износа аванса. Начин и динамика правдања аванса, као и рок за уплату истог прецизира се у уговору.

Наручилац неће уплатити уговорени аванс, пре него што извођач достави уговорено средство обезбеђења, банкарску гаранцију, или друго средство обезбеђења, како је уговорено. Аванс се уплаћује на рачун који одреди извођач. Аванс мора бити оправдан најкасније до издавања последње привремене ситуације.

Авансни рачун: Инспектор утврђује када је и на кога издат Авансни рачун, (треба да гласи на наручиоца), затим да ли га је издао извођач, на који је износ издат, да ли садржи потребне елементе, да ли је на њему наведено на основу ког уговора о радовима се издаје, за који објекат и на којој адреси. Авансни рачун треба да садржи све податке који су прописани да их садржи рачун. Потребно је да буде оверен и потписан од стране овлашћеног лица извођача.

Инспектор утврђује и да ли је и када, извођач доставио уговорено средство обезбеђења за повраћај аванса. Наручилац врши уплату аванса на рачун извођача, о чему је доказ извод са његовог подрачуна код Управе за трезор или са рачуна код пословне банке, што је такође потребно проверити у поступку инспекцијског надзора.

Увођење у посао - У поступку надзора инспектор утврђује датум када је извођач уведен у посао, јер рок за увођење радова почиње да тече од тог датума, уколико није другачије уговорено, а та чињеница је неопходна јер се сва евентуална кашњења, пенали у вези са њима и други догађаји од значаја за надзор над извршењем уговора о набавци радова рачунају од тог датума. О започињању радова извођач је дужан да обавести наручиоца.

Буџетски инспектор у поступку вршења надзора, врши увид у привремене ситуације, утврђује колико је привремених ситуација (који број), извођач испоставио наручиоцу током увођења радова, врши увид у окончану ситуацију, уколико је уговор о набавци радова извршен у целини, или онај број привремених ситуација који је испостављен до времена отпочињања надзора.

Привремена ситуација, је документ који представља преглед изведених радова до дана њеног издавања у оквиру једног пројекта. Она садржи податке о извођачу и наручиоцу, њихово седиште, адресе, МБ и ПИБ, и друге податке које обавезно садржи рачун, обавезно је да садржи податке о називу и адреси објекта који се гради, број ситуације, број уговора на који се односи и на основу кога се испоставља, податке о радовима (пројекту) за које се испоставља. Привремену ситуацију испоставља извођач радова, динамиком која је прецизирана у уговору, а оверава је надзорни орган који врши надзор над увођењем радова. Она даље садржи све податке који су важни за изведене грађевинске, или друге радове (пројекат), податке о врстама радова који су изведени, јединичним ценама и количини изведених радова, онима који су већ изведени и исплаћени и онима који ће бити плаћени по испостављању ситуације, као и пратеће

радове и услуге који прате извођење уговорених радова и без којих се они не би могли изводити.

Промет који обухвата једна привремена ситуација сматра се извршеним када је овери надзор.

Кроз привремену ситуацију, на начин на који је то предвиђено уговором правда се аванс који је наручилац платио извођачу пре отпочињања радова. После свих података који су наведени и које треба да садржи привремена ситуација, на крају се на привременој ситуацији наводи износ за плаћање.

Уз документ привремена ситуација, извођач доставља и рекапитулацију изведених радова, у којој наводи изведене радове, разврстане по врсти, количини и вредности. Укупна вредност радова из рекапитулације треба да се слаже са укупном вредности радова из привремене ситуације.

Са свим елементима које обавезно садржи, привремена ситуација оверена од стране извођача и надзорног органа, у смислу прописа који уређују рачуноводство, сматра се документом валидним за књижење (члан 16. став. 1. Уредба о буџетском рачуноводству, члан 9. став 2. Закона о рачуноводству). Када се привремена ситуација достави наручиоцу, инвеститору, уколико је са њом сагласан привремену ситуацију потписује и својим печатом оверава наручилац. Тако да ће се у поступку надзора најчешће наићи на привремену ситуацију која је потписана од стране три лица и оверена са три печата. Печат којим надзор оверава овај документ, има број и издала га је Инжењерска комора Србије лицу које поседује лиценцу, које испуњава услове за вршење стручног надзора и члан је ове коморе. Услови под којима лице, инжењер, добија овај печат и користи га, прописани су.

Понекад извођач, у складу са испостављеном привременом ситуацијом, на основу ње изда наручиоцу (купцу) рачун са свим елементима које обавезно садржи рачун, а у вредности за уплату, истој као и у привременој ситуацији. У поступку надзора инспектору се може ставити на увид и овако испостављен рачун. Не сматра се пропустом уколико рачун није издат.

Инспектор даље утврђује да ли су извршена плаћања по испостављеним привременим ситуацијама које је оверио надзорни орган, или рачунима издатим по испостављеним привременим ситуацијама. Утврђује да ли је инвеститор плаћања извршио у року који је предвиђен уговором. Увидом у изводе са подрачуна инвеститора код Управе за трезор, или изводе са рачуна код пословне банке на којима је евидентиран пренос средстава са рачуна наручиоца на рачун извођача, инспектор утврђује да је по испостављеним ситуацијама извршено плаћање.

Инспектор утврђује да ли је испостављена:

Окончана ситуација, коју испоставља извођач после завршених свих уговорених радова који су били предмет уговора о радовима. Извођач радова испоставља окончану ситуацију на основу Записника о примопредаји радова и коначном обрачуну изведених радова. Она садржи све оне податке који су наведени за привремену ситуацију, податке о обиму и вредности радова који су изведени до испостављања окончане ситуације, податак о томе да је аванс оправдан у целости. Такође садржи, вредност преосталог дела изведених радова који нису обухваћени документима који су претходно испостављени, и износ који наручилац треба да уплати. Окончана ситуација понекад, садржи податке који су наведени, али не и део за уплату по окончаној ситуацији, јер је на основу до тада извршених обрачуна и испостављених привремених ситуација наручилац извршио у потпуности уговорену обавезу према извођачу и нема обавезу плаћања. У том случају се у окончаној ситуацији, прегледно наводи у ком су износу обавезе према извођачу плаћене, наводи се да је аванс у целини оправдан и да нема износа за уплату, односно да је обавеза наручиоца за уплату 0,00 динара. Уз

окончану ситуацију извођач је обавезан да достави и средство обезбеђења за отклањање недостатака у гарантном року.

Уколико је за извршене радове неопходна **употребна дозвола**, буџетски инспектор ће извршити увид у исту, јер она представља доказ да су радови извршени по прописима, да извођач поседује све сагласности надлежних органа да су грађевински радови, водовод и канализација, електроинсталације и сви остали радови изведени на дозвољен начин и да су успешно извршена сва неопходна тестирања.

Уколико буџетски инспектор, прегледом докумената који су наведени (авансни рачун, привремене ситуације, окончана ситуација) утврди да су они на било који начин недовољни, непотпуни, нејасни, или нису испостављени, да се на основу њих не може утврдити како је текао поступак извођења радова, односно извршење уговора, инспектор ће тражити да изврши увид и у друга документа које је извођач радова, у складу са прописима којима се уређује планирање и изградња, обавезан да устроји и води за свако градилиште, а која спадају у ред грађевинских докумената, како би утврдио чињенично стање.

У току извођења радова извођач је на градилишту обавезан да устроји, води и чува следећу документацију:

- **грађевински дневник** у складу са важећим Правилником о садржини и начину вођења књиге инспекције, грађевинског дневника и грађевинске књиге,

- **грађевинску књигу** на прописаном обрасцу са исправно попуњеним заглављем, скицама и котирањем мерама узетим на лицу места, са аналитичким доказом изведених количина, са потписом обрађивача, са датумом, потписом и личним печатом одговорног извођача радова и стручног надзора,

- **детални динамички план** извођења радова са ресурсним плановима, као управљачки документ за организовање, извршење и праћење реализације, .

- **атесте** уграђеног материјала, опреме и готових производа, гарантне листове, записнике о испитивању уређаја инсталација, и остала документа и записнике од значаја за период изградње, техничког прегледа и експлоатације објекта, све у складу са техничким спецификацијама и условима из понуде извођача радова.

Како је извођач обавезан, да достави наручиоцу фотокопије листова грађевинског дневника за претходни период за који испоставља привремену ситуацију, потписане и оверене, затим фотокопије листова грађевинске књиге, за уговорене и изведене позиције приказане у ситуацији, оверене од стране стручног надзора, динамички план са пресеком стања радова и предлог мера за отклањање евентуалних кашњења у реализацији уговорених радова, инспектор ће увидом у ова документа утврдити чињенице од значаја за обављање надзора.

Датумом завршетка радова сматра се дан када стручни надзор и извођач радова у Грађевинском дневнику констатују да су радови завршени, што ће се утврдити надзором.

Инспектор ће утврдити када су уговорени радови у потпуности изведени, јер тог датума извођач, приликом примопредаје и коначног обрачуна изведених радова између наручиоца и извођача радова, обавезан да сву техничку документацију и документацију вођену у току реализације пројекта записнички преда наручиоцу.

Наведена документа неопходна су као доказ да су радови који су предмет уговора о јавној набавци радова, изведени и плаћени на начин као што је уговорено, и основ су вршење прописаних књижења у пословним књигама.

- **Пословне књиге наручиоца:** дневник, главна књига, помоћне књиге и евиденције су прописане евиденције које је наручилац обавезан да води и у њима спроведе потребна књижења у вези са уговором о набавци радова који је закључио и који извршава, или га је извршио у време када се врши надзор.

6.2. Поступање буџетског инспектора у поступку вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци радова

Буџетски инспектор, у поступку надзора над извршењем уговора о јавној набавци радова врши контролу докумената која су издата у вези са извршењем уговора о набавци радова и правилност њиховог књижења на контима главне књиге наручиоца (инвеститора), на основу чега утврђује којим су се редоследом и којом динамиком одвијале радње на извршавању уговора, о којима су сачињавана документа, и то од дана закључивања уговора о јавној набавци радова, односно од дана када је извођач уведен у посао, па до окончања уговорених радова, или, уколико радови нису окончани, до времена када се надзор врши.

Буџетски инспектор контролу започиње утврђујући садржину уговора, и врши контролу у односу на ове одредбе, у којим роковима и на који начин су докумената сачињена и достављана на књижење. Проверава да ли су плаћања вршена у роковима који су уговорени.

Буџетски инспектор утврђује, за конкретан уговор над чијим се извршењем врши надзор, из књиговодствених евиденција наручиоца, колико је привремених ситуација и на које изнесе, извођач испоставио наручиоцу, колико је привремених ситуација прокњижено, да ли је испостављена и прокњижена окончана ситуација, да ли је извођач издавао и рачуне на основу испостављених ситуација, којом динамиком и у којим износима.

Инспектор утврђује, колики је укупан износ обавезе према добављачу за конкретан уговор, на основу докумената које је испоставио и да ли он одговара вредности радова из уговора. Ова провера се врши за један обрачунски период (година), или за више година уколико је уговор закључен на период дужи од једне године. У случају провере за уговор чија је реализација уговорена у више година, проверава се и документација за сваку од тих година. Буџетски инспектор утврђује колико је докумената прокњижено, да ли прокњижени износи одговарају износима на самим документима, у коликом укупном износу су прокњижени, као и који је износ од тога прокњижен као плаћен. Утврђује, да ли је плаћен укупан износ обавезе из уговора, да ли је обавеза плаћена делимично, да ли се каснило са плаћањем у односу на уговорене рокове за плаћање, да ли наручилац има неизмирене обавезе према извођачу (добављачу), по извршеном уговору, или на крају обрачунског периода.

Инспектор утврђује, на основу књижења извода, који су доказ да је плаћање извршено, када су и у којим износима вршена плаћања добављачу, колико је укупно плаћено за уговор који је предмет надзора. Утврђује да ли уплате по висини износа који је уплаћен, прате документа која је издао извођач (добављач), а која су прокњижена, да ли се плаћања вршена у мањим износима од фактурисаних износа, у којим интервалима су вршена, и да ли у време вршења надзора постоји неизмирена обавеза према добављачу, или су обавезе измирене у потпуности. Утврђује да ли су активирана средства обезбеђења, наплаћивани пенали, тражена наплата штете. Све наведене провере врше се за уговор чије је извршење предмет надзора.

Буџетски инспектор утврђује, поређењем података из појединачних докумената, привремених ситуација, рачуна, окончане ситуације, извода са подрачуна наручиоца код Управе за трезор и рачуна код пословне банке, или других докумената која достави наручилац, да ли су у вези са њима правилно спроведена књижења на контима Главне књиге код наручиоца.

Уколико буџетски инспектор процени, провере се врше на и лицу места (on the spot check), на месту где је објекат изграђен, или је требао да буде изграђен, опрема

инсталирана, или на коме су изведени други радови који су предмет уговора о радовима над чијим се извршењем врши надзор.

Буџетски инспектор утврђује чињенично стање, утврђује да ли су поједине радње предузимане или не на начин који је предвиђен уговором, да ли је уговор извршен или не, да ли су радови изведени или не, или су изведени делимично, да ли је било кашњења, прекида извођења радова, или било ког другог одступања од онога што је предвиђено уговором.

Буџетски инспектор утврђује провером докумената, провером књиговодствених евиденција наручиоца и провером евидентираних пословних промена на контима (рачунима) Главне књиге и њиховим поређењем са рачуноводственим документима на основу којих су књижене пословне промене, провером на лицу места, да ли је извођач извршио своје обавезе из уговора, да ли је извођачу у целини плаћена обавеза по конкретном уговору, да ли му је плаћено више, или мање у односу на износ који је уговорен. Инспектор утврђује који износ је наручилац и када измирио извођачу по уговору, да ли је измирио уговорени износ, више или мање од тог износа, садржину документа која су сачињена о тој пословној промени у ком периоду су сачињена, а све у односу на одредбе уговора. Такође, буџетски инспектор ће утврдити да ли је наручилац пратио извршење јавне набавке у складу са одредбама посебног акта донетог на основу члана 49. став 2. Закона о јавним набавкама.

Буџетски инспектор утврђује да ли, и за који новчани износ, постоје разлике у плаћању извођачу у односу на укупан уговорени износ. Ако су одступања утврђена, буџетски инспектор даље утврђује, на основу расположивих докумената, разлоге за настанак одступања, и колики је расход, у ком износу, у ком периоду, настао за наручиоца, због непоштовања или неизвршења уговора о набавци радова и непоштовања закона. Утврђује и одговорност одговорног лица наручиоца.

У вези са наведеним, буџетски инспектор ће од одговорног лице наручиоца, захтевати да се писаним путем изјасни о разлозима и чињеницама у вези утврђеним одступањима и насталим неоправданим и незаконитим расходима наручиоца.

Буџетски инспектор је овлашћен да писано изјашњење од одговорног лица наручиоца тражи и уколико се чињенично стање не може у потпуности реконструисати на основу докумената које је наручилац учинио расположивим током вршења надзора.

Све ове чињенице, правни основ, износ неоправданих, или незаконитих расхода наручиоца који су настали због непоштовања уговора о набавци радова, или непоштовања закона, одговорност одговорног лица наручиоца, које инспектор утврди у поступку вршења надзора над извршењем уговора набавци радова, унеће у записник који у складу са својим овлашћењем сачињава као овлашћено лице, буџетски инспектор Министарства финансија, након обављеног надзора. У даљем поступку предузеће мере за које је по закону овлашћен.

7. Општа правила за извршење уговора о јавној набавци

(члан 154. Закона о јавним набавкама)

Уговор о јавној набавци извршава се у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

Наручилац је обавезан да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

Наручиоцу не може да врши битне измене уговора.

Измена уговора сматра се битном када за последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу у односу на уговор који је првобитно закључен, односно

да би се значајно изменила природа првобитно закљученог уговора, при чему **битна измена уговора увек постоји** када је испуњен један од следећих услова:

- изменом се уведе услови који би, да су били део првобитног поступка јавне набавке омогућили укључивање других кандидата у односу на оне који су првобитно изабрани или прихватање друге понуде у односу на првобитно прихваћену или омогућавали већу конкуренцију у поступку јавне набавке који је претходио закључењу уговора,

- изменом се мења привредна равнотежа уговора у корист привредног субјекта са којим је закључен уговор на начин који није предвиђен првобитним уговором,

-изменом се значајно повећава обим уговора,

-променом привредног субјекта са којим је закључен уговор о јавној набавци, осим у случајевима из члана 159. овог закона.

Начин на који поступа буџетски инспектор током вршења надзора над извршењем уговора о набавци добара, услуга и радова и радње које предузима већ су наведени, за сваки уговор посебно.

Буџетски инспектор утврђује на основу докумената, да ли је у вези са непоступањем у складу са чланом 154. овог Закона наручилац начинио неоправдане и незаконите расходе, у ком износу, колика су и каква одступања од уговора, утврђује одговорност одговорног лица наручиоца, сачињава записник о извршеном надзору и предузима друге мере и радње из своје надлежности.

8. Општа правила о изменама уговора

(члан 155. Закона о јавним набавкама)

Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци у складу са одредбама чл.156-161 овог закона да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке.

У случају измене уговора из чл.157.и 158. овог закона, наручилац је дужан да обавештење о измени уговора пошаље на објављивање на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана измене уговора.

Буџетски инспектор у поступку вршења надзора утврђује да ли је наручилац током трајања уговора, под условима који су предвиђени законом изменио уговор о јавној набавци.

Инспектор утврђује да ли је наручилац у случају измене уговора под условима који су законом прописани, обавештење о измени уговора послао на објављивање на Порталу јавних набавки.

Уколико буџетски инспектор утврди непоштовање закона, утврђује правни основ, висину неоправданих или незаконитих расхода насталих због поступања наручиоца, одговорност одговорног лица наручиоца, сачињава записник о извршеном надзору и предузима друге мере и радње за које је овлашћен.

9. Измене по основу уговорних одредаба

(члан 156. Закона о јавним набавкама)

Уговор о јавној набавци може да се измени, без обзира на вредност измене, ако су измене биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин, а које могу да укључе и одредбе о промени цене или опција.

Обим и природа евентуалних измена, као и услови под којима могу да се промене, наводе се у уговору о јавној набавци.

Закон прописује да уговорним одредбама не могу да се предвиде измене које би промениле природу уговора.

Закон такође дефинише да се **променом цене не сматра** усклађивање цене са унапред јасно дефинисаним параметрима у уговору о јавној набавци.

Буџетски инспектор у поступку вршења надзора, утврђује да ли је извршена измена уговора о јавној набавци, и да ли је била предвиђена у документацији о набавци и уговору, као што је закон прописао, на јасан, прецизан и недвосмислен начин, које могу да укључе и одредбе о промени цене и опција.

Такође утврђује, уколико се измене извршене, да ли је вршење измена прецизно наведено у уговору о набавци. Утврђује и, да ли су измене које су извршене, услови под којима су спроведене, по свом обиму и природи, на исти начин на који су извршене, прецизно наведене у уговору о јавној набавци.

Уколико утврди да су измене извршене, утврђује да ли су те измене промениле природу уговора. Законом је прописано да се уговором не могу предвидети измене које би промениле природу уговора.

Уколико је вршена промена цене, проверити да ли је промена цене било усклађивање цене које је јасно дефинисано параметрима у уговору о јавној набавци, што се не сматра променом цене у смислу закона.

Уколико буџетски инспектор утврди да одредбе овог члана нису поштоване, утврђује висину из тог разлога насталих неоправданих и незаконитих расхода, одговорност одговорног лица, правни основ и предузима друге мере и радње за које је овлашћен.

10. Измене у погледу додатних добара, услуга или радова

(члан 157. Закона о јавним набавкама)

Уговор о јавној набавци може да се измени ради набавке додатних добара, услуга или радова, који су постали неопходни, а који нису били укључени у првобитни уговор о јавној набавци, у случају када промена привредног субјекта са којим се закључује уговор:

1) Није могућа због економских или техничких разлога, као што су захтеви компатибилности са постојећом опремом, услугама или радовима набављеним у оквиру првобитне набавке, и

2) може да проузрокује значајне потешкоће или знатно повећање трошкова за наручиоца.

У случају из става 1. овог члана повећање вредности уговора не може да буде веће од 50% вредности првобитног уговора и не може да има за циљ избегавање примене овог закона.

Ограничење из става 2. овог члана односи се на укупну вредност свих измена, ако се уговор мења више пута.

Ако уговор садржи одредбу о усклађивању цене са унапред јасно одређеним параметрима, основица за израчунавање повећања вредности уговора из става 2. овог члана је усклађена вредност првобитног уговора у тренутку измене.

Закон прописује да уговорени вишкови радова не представљају измену уговора о јавној набавци.

Ако буџетски инспектор утврди током вршења надзора, да је дошло до измене уговора у погледу набавке додатних добара, услуга, или радова, који су постали неопходни, а који нису били укључени у првобитни уговор, проверава да ли је та измена извршена под условима који су предвиђени законом.

За измену уговора која је настала из економских и техничких разлога, немогућности компатибилности са постојећом опремом, услугама или радовима набављеним у оквиру првобитне набавке, инспектор утврђује провером података из понуде о врсти и типу опреме, добара или другог релевантног услова који је наведен у понуди и у самом уговору о набавци, да ли постоје оправдани разлози за измену уговора. Уколико инспектор утврди, да за то постоје оправдани разлози, да се делови опреме, добра или друго што је предмет набавке више не производе, или их је из било ког оправданог разлога немогуће набавити, да наручилац не би трпао штету или имао потешкоће у пословању, измена уговора може се сматрати извршеном у складу са законом. Инспектор обавезно утврђује, да укупна вредност уговора после свих спроведених измена није већа од 50% у односу на првобитни уговор. Висину разлике инспектор утврђује провером докумената код наручиоца.

Уколико буџетски инспектор утврди да је разлика већа од законом дозвољене, утврђује износ разлике, која је неоправдани и незаконит расход наручиоца, одговорност одговорног лица наручиоца, правни основ и предузима друге мере и радње за које је овлашћен.

11. Измене услед непредвиђених околности

(члан 158. Закона о јавним набавкама)

Закон прописује да уговор о јавној набавци може да се измени када су кумулативно испуњени следећи услови:

1) Потреба за изменом настала је због околности које савестан наручилац није могао да предвиди,

2) изменом се не мења природа уговора,

У случају из става 1. овог члана, повећање вредности уговора не може да буде веће од 50% вредности првобитног уговора и не може да има за циљ избегавање примене овог закона.

Ограничење из става 2. овог члана односи се на укупну вредност свих измена, ако се уговор мења више пута.

Ако уговор садржи одредбу о усклађивању цене са унапред јасно одређеним параметрима, основица за израчунавање повећања вредности уговора из става 2. овог члана је усклађена вредност првобитног уговора у тренутку измене.

Буџетски инспектор у поступку надзора утврђује на основу докумената код наручиоца, да су се стекле околности које наручилац није могао да предвиди, да је до измене уговора о набавци дошло због тих околности, али такође утврђује да због измене уговора није дошло и до измене природе уговора.

Такође утврђује, да ли су све настале измене уговора остале у законом дозвољеном оквиру, и утврђује колико је повећана вредност уговора, јер се вредност уговора не може повећати за више од 50% од вредности првобитног уговора.

Уколико инспектор утврди да до измене уговора није дошло због околности које наручилац није могао предвидети, да је измењена природа уговора, да је вредност уговора повећана за више од 50% од вредности првобитног уговора, за све извршене измене, инспектор утврђује висину неоправданих и незаконитих расхода који су из тих разлога настали код наручиоца, одговорност одговорног лица наручиоца, правни основ и предузима друге радње и мере за које је овлашћен.

12. Промена уговорне стране

(члан 159. Закона о јавним набавкама)

Уговор о јавној набавци може да се измени у циљу промене привредног субјекта са којим је наручилац закључио првобитни уговор о јавној набавци у случају општег или делимичног правног следбеништва тог привредног субјекта, након корпоративног реструктурирања, укључујући и преузимање, спајање, стицање и инсолвентност, од стране другог привредног субјекта који испуњава првобитно одређене критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, под условом да то нема за последицу битне измене уговора и нема за циљ избегавање примене овог закона.

Буџетски инспектор утврђује промене привредног субјекта са којим је уговор о набавци закључен, провером докумената о правном следбеништву, докумената која о томе поседује наручилац, оснивачких и других аката правног следбеника, одлуке и решења надлежног суда, изводе из јавних регистара у којима се у складу са законом евидентирају и воде промене у статусу привредних субјеката и друга доступна документа. У вези са овом променом привредног субјекта са којим је наручилац закључио првобитни уговор о јавној набавци буџетски инспектор утврђује да ли те промене имају, или немају, за последицу битне измене уговора, и да ли евентуално имају за циљ избегавање примене закона о јавним набавкама.

Уколико утврди незаконитости, буџетски инспектор предузима мере и радње за које је овлашћен.

13. Повећање обима набавке

(члан 160. Закона о јавним набавкама)

Уговор о јавној набавци може да се измени на начин да се повећа обим набавке, ако су испуњени сви следећи услови:

1) Вредност измене **мора** да буде мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга, односно мања од 15% првобитне вредности уговора о јавној набавци радова и

2) вредност измене мора да буде мања од 15.000.000 динара у случају уговора о јавној набавци добара или услуга, односно мања од 50.000.000 динара у случају уговора о јавној набавци радова.

Ограничење из става 1. овог члана односи се на укупну вредност свих измена, ако се уговор мења више пута.

Изменом уговора не може да се мења целокупна природа уговора, односно предмета јавне набавке.

Буџетски инспектор утврђује да ли постоје оправдани разлози да се у току извршавања уговора о јавној набавци обим набавке повећа.

Утврђује на основу докумената, да ли је вредност добара, или услуга, за који се обим набавке повећава, мања од 10% од укупне вредности првобитно закљученог уговора о набавци добара, или услуга, односно да ли је вредност радова за коју се повећава вредност уговора о набавци радова, мања од 15%, у односу на вредност набавке у првобитно закљученом уговору о радовима.

Проверу врши код наручиоца увидом у докумената која су доказ да је за повећаним обимом набавке заиста постојала потреба, затим провером других докумената која су наведена и која се проверавају када се врши надзор над извршењем уговора о набавци добара, услуга или радова.

Буџетски инспектор утврђује, по обављеним проверама да ли је наручилац остао у оквирима које је закон прописао, или је због повећаног обима набављених добара,

услуга или радова на основу уговора о јавној набавци прекорачио законом дозвољене оквира и у којим износима.

Буџетски инспектор утврђује колики су неоправдани и незаконити расходи настали за наручиоца, одговорност одговорног лица наручиоца, правни основ и предузима друге мере и радње за које је овлашћен.

14. Замена подизвођача

(члан 161. Закона о јавним набавкама)

Наручилац може да измени уговор о јавној набавци у случају када привредни субјект са којим је уговор закључен, током извршења уговора о јавној набавци од наручиоца затражи:

(1) промену подизвођача за онај део уговора о јавној набавци који је првобитно поверио подизвођачу,

(2) увођење једног, или више нових подизвођача, чији укупни удео не сме да буде већи од 30% вредности уговора о јавној набавци без пореза на додату вредност, независно да ли је првобитно део уговора о јавној набавци поверио подизвођачу или није,

(3) да преузме извршење дела уговора о јавној набавци који је првобитно поверио подизвођачу.

Уз захтев из ст- 1. и 2. овог члана привредни субјект са којим је закључен уговор доставља наручиоцу доказе да за новог подизвођача не постоје основи за искључење из члана 111. овог закона. *(они се односе на непостојање кривичне одговорности подизвођача, забране учешћа у поступцима јавних набавки, потпуног и благовременог измирења пореских обавеза и сл.)*

Наручилац не може да одобри захтев привредног субјекта са којим је закључио уговор у случају:

1. из става 1. тач. 1) и 2) овог члана, ако је привредни субјект са којим је закључен уговор у поступку јавне набавке ради доказивања испуњења критеријума за квалитативни избор привредног субјекта користио капацитете подизвођача којег сада мења, а нови подизвођач не испуњава исте услове или постоје основи за искључење,

2. из става 1. тачка 3) овог члана, ако је привредни субјект са којим је закључен уговор у поступку јавне набавке ради доказивања испуњења критеријума за квалитативни избор привредног субјекта користио капацитете подизвођача за извршење тог дела уговора, а привредни субјект самостално не поседује те капацитете.

У току извршења уговора о јавној набавци којим је предвиђено да део послова обави подизвођач, што је прецизирано и у уговору и у понуди извођача, предвиђени су услови под којима може да дође до измене уговора која се односи на промену подизвођача.

Буџетски инспектор утврђује да ли је наручилац поступио у складу са законом, односно да ли је испоштовао услове из члана 161. овог закона.

Ако буџетски инспектор утврди да је наручилац поступио супротно одредбама овог члана утврђује износ неоправданих и незаконитих расхода који су због тога настали код наручиоца, одговорност одговорног лица наручиоца, правни основ и предузима друге мере и радње за које је овлашћен.

15. Сходна примена

(члан 162. Закона о јавним набавкама)

Одредбе чл.154-161 овог закона сходно се примењују и на измене оквирног споразума.

Све радње које буџетски инспектор обавља приликом надзора над извршењем уговора о јавној набавци добара, услуга и радова, мере и радње које предузима након извршеног надзора, врше се и када је наложен надзор над спровођењем оквирног споразума у зависности од тога у којој се фази реализације налази конкретни оквирни споразум над којим се спровођењем врши надзор.

16. Раскид уговора

(члан 163. Закона о јавним набавкама)

Наручилац раскида уговор о јавној набавци ако:

1) настану околности које би за последицу имале битну измену уговора, што би захтевало спровођење новог поступка јавне набавке,

2) је привредни субјект са којим је закључен уговор о јавној набавци у поступку јавне набавке због постојања основа за искључење привредног субјекта требало да буде искључен из поступка.

3) уговор није требало да се додели узимајући у обзир озбиљну повреду обавеза из Уговора о функционисању Европске уније Директиве 2014/24 /ЕУ и Директиве 2014/25/ЕУ, која је утврђена пресудом Суда правде Европске уније, у складу са чланом 258. Уговора о функционисању Европске уније.

Када буџетски инспектор у поступку вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци утврди да је уговор раскинут, утврђује разлоге који су довели до раскида уговора, односно, да ли је наручилац раскинуо уговор о јавној набавци на начин који је предвиђен законом.

Утврђује да ли је уговор о јавној набавци раскинут јер су настале околности које би за последицу имале битну измену уговора, а што би захтевало спровођење новог поступка јавне набавке.

Буџетски инспектор утврђује да ли је у вези са истим предметом набавке, после раскида уговора спроведен нови поступак јавне набавке и закључен нови уговор о јавној набавци. Ако је закључен, проверити са киме је закључен нови уговор о јавној набавци и под којим условима.

Уколико инспектор утврди да је уговор о јавној набавци раскинут, а да су због тога код наручиоца настали неоправдани и незаконити расходи, утврђује висину тих расхода, одговорност одговорног лица наручиоца, правни основ и предузима друге мере и радње за које је овлашћен.

Уколико буџетски инспектор у поступку вршења надзора над извршењем уговора о јавној набавци утврди незаконитости, Закон о јавним набавкама у члану 236. предвиђа прекршајну одговорност наручиоца за непоштовање одредаба члана 154. став 1. овог закона, односно ако наручилац не поступи у извршењу уговора о јавној набавци у складу са овим чланом.

Такође, наручилац ће прекршајно одговорати уколико врши измене закљученог уговора о јавној набавци супротно одредбама (чл.155-161) овог закона.

* * *

По обављеном надзору над извршењем уговора о јавној набавци, буџетски инспектор Министарства финансија, сачиниће записник о извршеном надзору у складу

са прописима, Законом о буџетском систему, Уредби о раду, овлашћењима и обавезама буџетске инспекције, Закону о инспекцијском надзору, Закону о општем управном поступку, Методологији о раду буџетске инспекције, а од 1. јануара 2023. године у складу са Законом о буџетској инспекцији, односно у складу са прописима које је у обавези да примењује.

Чињенично стање у вези са извршењем уговора чија је провера вршена у конкретном надзору, биће унето у записник о извршеном надзору. У зависности од чињеница које се утврде током вршења надзора, евентуалних утврђених незаконитости и утврђеног непоштовања одредаба уговора о јавној набавци, непоштовања Закона о јавним набавкама и прописа који се односе и које је обавезан да примењује субјекат код кога се врши надзор, субјекту надзора (наручиоцу) биће наложена мера, да износ незаконито утрошених средстава за реализацију уговора о јавној набавци, врати у буџет.

У даљем току поступка, у зависности од тога како субјекат надзора поступи у вези са наложеном мером, буџетски инспектор ће предузети и друге прописане радње. Буџетски инспектор, као овлашћено службено лице донеће решење, којим ће субјекту код кога је надзор извршен, наложити повраћај незаконито утрошених средстава у буџет. Уколико субјекат код кога је вршен надзор не поступи по решењу, биће покренут поступак принудне наплате над овим средствима. Против субјекта над којим је вршен надзор, и/или одговорног лица тог субјекта биће поднете одговарајуће пријаве (кривична пријава, пријава за привредни преступ).

Уколико је током вршења надзора, утврђено да је учињен прекршај, против одговорног лица субјекта над којим је вршен надзор биће поднет захтев за покретање прекршајног поступка.

Све радње које у току и после извршеног надзора над извршењем уговора о јавној набавци предузима буџетски инспектор Министарства финансија прописане су, и спроводе се по начелима и у складу са одредбама закона којим се уређује општи управни поступак, односно, у складу са прописима којима се уређује инспекцијски надзор.