



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

GRAD ZAGREB

Zagreb, studeni 2016.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O GRADU	2
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	3
	Financijski izvještaji	4
II.	GOSPODARENJE MINERALNIM SIROVINAMA	13
III.	REVIZIJA ZA 2015.	27
	Ciljevi i područja revizije	27
	Metode i postupci revizije	27
	Nalaz za 2015.	28
IV.	MIŠLJENJE	49



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/16-02/18
URBROJ: 613-02-03-16-7

Zagreb, 24. studenoga 2016.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
GRADA ZAGREBA ZA 2015.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je financijska revizija kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje Grada Zagreba (dalje u tekstu: Grad) za 2015.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 22. veljače do 24. studenoga 2016.

I. PODACI O GRADU

Djelokrug i unutarnje ustrojstvo

Grad je ustrojen na temelju odredbi Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12 19/13 i 137/15) i Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (Narodne novine 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15). Položaj i ustrojstvo Grada, koji je jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, uređeni su odredbama Zakona o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08, 36/09 i 119/14). Obuhvaća 70 naselja i prema popisu stanovništva iz 2011. ima 790 017 stanovnika. Grad kao glavni grad Republike Hrvatske jedinica je lokalne samouprave koja ujedno ima i položaj jedinice područne (regionalne) samouprave. U skladu s Odlukom o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Narodne novine 158/13), Grad je razvrstan u IV. skupinu jedinica područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti veća od 125,0 % prosjeka Republike Hrvatske.

Grad u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, te ostale poslove u skladu s posebnim zakonima. Poslovi iz područnog (regionalnog) značaja se odnose na: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreža obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije te ostale poslove u skladu s posebnim zakonima.

Za obavljanje upravnih, stručnih i pomoćno-tehničkih poslova iz djelokruga Grada, od siječnja 2015. je ustrojeno 21 upravno tijelo (18 ureda, dvije službe i zavod). Grad je koncem 2015. imao 2 785 zaposlenika. Prema podacima iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika za 2015. (Narodne novine broj 73/14), Grad ima 320 proračunskih korisnika (javna vatrogasna postrojba, dječji vrtići, škole, učenički domovi, domovi zdravlja, bolnice, zavodi, domovi za starije i nemoćne, ustanove kulture, ustanove socijalne skrbi i druge ustanove). Tijekom 2015., Grad je u svom proračunu osiguravao sredstva za plaće 8 465 zaposlenika (na bazi sati rada) u proračunskim korisnicima. Također, u proračunu Grada se iz decentraliziranih sredstava financiraju rashodi 223 proračunska korisnika (osnovne i srednje škole i učenički domovi, zdravstvene ustanove, domovi za starije i nemoćne i javna vatrogasna postrojba).

Odlukom o izvršavanju proračuna Grada Zagreba za 2015. određeno je da proračunski korisnici - ustanove kojima je Grad osnivač imaju pravo zadržati vlastite prihode i koristiti ih isključivo prema kriterijima koje utvrdi gradonačelnik. Prema navedenoj Odluci, prihodi od vlastite djelatnosti korisnika se planiraju u financijskom planu, a iskazuju se u konsolidiranim financijskim izvještajima proračuna polugodišnje i godišnje. O ostvarenim i utrošenim prihodima od vlastite djelatnosti korisnici izvješćuju nadležna gradska upravna tijela.

Grad je osnivač tri trgovačka društva (Zagrebački holding d.o.o., Zagreb, Razvojna agencija Zagreb-TPZ d.o.o., Zagreb i Zagrebački centar za gospodarenje otpadom d.o.o., Zagreb), ima udjele u temeljnom kapitalu pet trgovačkih društava (Integrirani promet zagrebačkog područja d.o.o., Zagreb u visini 60,0 %, Terme Zagreb u visini 50,0 %, Apis IT, Zagreb u visini 49,0 %, Zračna luka Zagreb u visini 35,0 % i Bicro Biocentar, Zagreb u visini 13,0 %) i dionice u tri trgovačka društva (Vodoprivreda Zagreb u visini 37,55 %, Industrogradnja grupa d.d., Zagreb u visini 4,58 % i Magma d.d., Zagreb u visini 2,02 %).

Gradska skupština ima 51 zastupnika. Tijekom 2015. i u vrijeme obavljanja revizije, zakonski predstavnik Grada je gradonačelnik Milan Bandić.

Planiranje

Proračun, odluka o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna doneseni su u skladu s propisima. Proračunom su prihodi i primici, te rashodi i izdaci planirani u iznosu 6.850.000.000,00 kn. Tijekom 2015. je donesena izmjena i dopuna proračuna kojom su ukupni prihodi i primici, te rashodi i izdaci planirani u iznosu 6.700.000.000,00 kn, što je za 150.000.000,00 kn ili 2,2 % manje od proračuna. U računu financiranja su planirani primici od financijske imovine i zaduživanja u iznosu 222.000.000,00 kn (od čega 220.000.000,00 kn od zaduživanja, 1.200.000,00 kn od povrata glavnice danih zajmova te 800.000,00 kn od prodaje dionica i udjela), te izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova u iznosu 239.337.500,00 kn (u cijelosti se odnose na otplatu glavnice primljenih kredita i zajmova).

Na temelju odredbi Statuta i Odluke o izvršavanju proračuna Grada za 2015., gradonačelnik je tijekom 2015. donio tri Zaključka o preraspodjeli sredstava planiranih u proračunu Grada za 2015. prema kojima je izvršena preraspodjela i prenamjena sredstava.

U skladu s odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15) i Pravilnika o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna (Narodne novine 24/13), u svibnju 2016. je donesen godišnji izvještaj o izvršenju proračuna Grada za 2015. Prema navedenom izvještaju, prihodi i primici za 2015. su ostvareni u iznosu 6.399.267.966,00 kn, što je za 300.732.034,00 kn ili 4,5 % manje od planiranih proračunom. Rashodi i izdaci su za 2015. ostvareni u iznosu 6.358.427.201,00 kn, što je za 341.572.799,00 kn ili 5,1 % manje od planiranih proračunom.

Uz proračun i izmjenu proračuna su doneseni programi koji se odnose na financiranje javnih potreba u različitim područjima.

U skladu s odredbama članka 39. Zakona o proračunu, u prosincu 2014. je donesena projekcija proračuna Grada za sljedeće dvije godine, odnosno za 2016. i 2017. Prema spomenutoj projekciji, prihodi i primici odnosno rashodi i izdaci su za 2016. planirani u iznosu 6.870.000.000,00 kn, te za 2017. u iznosu 6.880.000.000,00 kn. Grad je donio plan razvojnih programa u kojemu su sadržani ciljevi i prioriteti razvoja Grada povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. U navedenom planu su iskazani rashodi za investicije i kapitalne pomoći planirane u razdoblju od 2015. do 2017. prema programima, godinama u kojima će rashodi za programe teretiti proračun, te prema nositeljima programa. Uz izmjene i dopune proračuna, donesene su izmjene i dopune plana razvojnih programa.

Financijski izvještaji

Grad vodi poslovne knjige i sastavlja financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

U izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2015., iskazani su prihodi i primici Grada te rashodi i izdaci Grada i proračunskih korisnika u dijelu u kojem ih Grad financira iz svojih prihoda.

Prema podacima iz spomenutog Izvještaja, ukupni prihodi i primici su ostvareni u iznosu 6.400.674.178,00 kn, što je za 1.443.175.209,00 kn ili 18,4 % manje u odnosu na prethodnu godinu.

U tablici broj 1 daju se podaci o ostvarenim prihodima i primicima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi i primici

u kn

Redni broj	Prihodi i primici	Ostvareno za 2014.	Ostvareno za 2015.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi od poreza	5.030.213.934,00	4.543.313.469,00	90,3
2.	Pomoći	115.492.651,00	150.593.249,00	130,4
3.	Prihodi od imovine	440.702.744,00	411.420.655,00	93,4
4.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	942.157.457,00	970.816.678,00	103,0
5.	Prihodi od prodaje proizvoda i roba te pruženih usluga i prihodi od donacija	0,00	2.881.877,00	-
6.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	79.242.918,00	81.955.220,00	103,4
7.	Prihodi od prodaje nefinancijske imovine	42.826.517,00	45.291.925,00	105,8
8.	Primici od financijske imovine i zaduživanja	1.193.213.166,00	194.401.105,00	16,3
	Ukupno	7.843.849.387,00	6.400.674.178,00	81,6

Vrijednosno najznačajniji prihodi su ostvareni od poreza u iznosu 4.543.313.469,00 kn ili 71,0 %, upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 970.816.678,00 kn ili 15,2 %, te imovine u iznosu 411.420.655,00 kn ili 6,4 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Svi drugi prihodi i primici iznose 475.123.376,00 kn i imaju udjel 7,4 %.

Prihodi i primici koji imaju zakonom propisanu namjenu, a odnose se na prihode od komunalne naknade, poreza za decentralizirane funkcije, naknada za ceste (za uporabu javnih cesta, korištenje cestovnog zemljišta, izvanredni prijevoz i obavljanje pratećih djelatnosti), pomoći, komunalnog doprinosa, sufinanciranja (u cijeni programa predškolskog odgoja i obnove zgrada), prodaje nefinancijske imovine, naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, spomeničke rente, naknade za odlaganje otpada, naknade za koncesije za obavljanje javne zdravstvene službe, vodni doprinos, od Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za financiranje stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa, boravišne pristojbe, od donacija, iz dijela cijene komunalnih usluga, od zakupa poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, naknade za priključenje na komunalnu infrastrukturu, naknade za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, doprinos za šume, lovozakupnine te primitke od zaduživanja ostvareni su u iznosu 1.854.866.641,00 kn ili 29,0 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

U ostvarenim prihodima od poreza u iznosu 4.543.313.469,00 kn sadržan je porez i prirez na dohodak u iznosu 4.281.412.655,00 kn, porez na promet nekretnina u iznosu 131.083.756,00 kn, županijski porezi (porez na cestovna motorna vozila, na nasljedstva i darove te automate za zabavne igre) u iznosu 86.141.585,00 kn i gradski porezi (porez na tvrtku, na potrošnju, kuće za odmor i reklame) u iznosu 44.675.473,00 kn. Uveden je prirez porezu na dohodak u visini 18,0 %.

Prihodi od poreza su ostvareni za 486.900.465,00 kn ili 9,7 % manje u odnosu na prethodnu godinu, a smanjenje se najvećim dijelom odnosi na smanjenje prihoda od poreza i prireza na dohodak zbog izmjena Zakona o porezu na dohodak iz studenoga 2014. (povećanje neoporezivog dijela dohotka - osobnog odbitka i izmjena poreznih razreda za obračun poreza na dohodak) koje su u primjeni od početka 2015. i Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne regionalne samouprave iz studenoga 2014. kojim je smanjen udio Grada u porezu na dohodak (s 84,5 % na 82,5 %).

Prihodi od pomoći ostvareni su u iznosu 150.593.249,00 kn, a odnose se na tekuće pomoći u iznosu 125.006.253,00 kn i kapitalne pomoći u iznosu 25.586.996,00 kn. Tekuće pomoći se odnose na pomoći iz državnog proračuna u iznosu 73.259.989,00 kn, pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 44.418.377,00 kn, od institucija i tijela Europske unije (za realizaciju 18 projekata) u iznosu 3.684.312,00 kn, iz državnog proračuna temeljem prijenosa sredstava Europske unije (za realizaciju sedam projekata) u iznosu 3.614.075,00 kn te iz proračuna Zagrebačke županije za obnavljanje fonda knjižnih zbirki u iznosu 29.500,00 kn. Vrijednosno značajniji prihodi od pomoći iz državnog proračuna odnose se na prihode za sufinanciranje troškova najamnine za sportsku arenu u iznosu 28.879.688,00 kn, međumjesnog prijevoza učenika srednjih škola u iznosu 22.955.942,00 kn, održavanje izbora (za Predsjednika Republike Hrvatske i zastupnika u Hrvatski sabor) u iznosu 11.397.068,00 kn, za financiranje programa u predškolskom odgoju u iznosu 5.129.220,00 kn te subvencioniranje kamata za razvoj poduzetništva u iznosu 4.706.418,00 kn. Prihodi od kapitalnih pomoći u iznosu 25.586.996,00 kn odnose se na doznačena sredstva od Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (za sufinanciranje projekta nabave posebne komunalne opreme i vozila za podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada za obavljanje usluga javnog prijevoza, održavanje čistoće, javnih površina i gospodarenje otpadom te projekta primjene mjera za energetske učinkovitost i obnovljive izvore energije) u iznosu 20.114.018,00 kn, prijenos sredstava Europske unije putem Ministarstva regionalnog razvoja i fondova europske unije za projekt modernizacije zoološkog vrta u Zagrebu u iznosu 5.434.103,00 kn te iz državnog proračuna za jačanje ljudskih potencijala za učinkovitu pripremu i korištenje fondova Europske unije u iznosu 38.875,00 kn. Prihodi od pomoći su ostvareni za 35.100.598,00 kn ili 30,4 % više u odnosu na prethodnu godinu.

U 2015. su ostvareni prihodi od tekućih pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije u iznosu 44.418.377,00 kn, koji u 2014. nisu ostvareni, više su ostvareni prihodi za održavanje izbora za 7.747.972,00 kn zbog izbora za Predsjednika Republike Hrvatske i zastupnika u Hrvatski sabor, a manje su ostvareni prihodi za sufinanciranje troškova najamnine za sportsku arenu u iznosu 8.735.766,00 kn (jer je dio sredstava za 2013. doznačen u siječnju 2014.).

Prihodi od imovine u iznosu 411.420.655,00 kn odnose se na prihode od nefinancijske imovine u iznosu 401.321.741,00 kn, prihode od financijske imovine u iznosu 9.331.361,00 kn te prihode od kamata na dane zajmove u iznosu 767.553,00 kn.

Prihodi od nefinancijske imovine se odnose na prihode od naknada za ceste u iznosu 205.074.414,00 kn, zakupa i iznajmljivanja imovine (poslovnih prostora, stanova, reklamnih panoa i ormarića, terasa, neizgrađenog građevinskog zemljišta, pokretnih naprava, kioska, parkirališnih mjesta, javnih površina za organizaciju gradilišta) u iznosu 107.012.093,00 kn, naknada za korištenje nefinancijske imovine (spomenička renta, korištenje prostora elektrana, prava puta za elektroničku komunikaciju, promjena namjene poljoprivrednog zemljišta i druge naknade) u iznosu 30.391.120,00 kn, naknada za koncesije (za obavljanje javnozdravstvene službe, koncesije na vodama i javnom vodnom dobru, distribuciju toplinske energije i plina, obavljanje pogrebnih usluga te korištenje slobodne zone) u iznosu 28.840.650,00 kn te prihode od naknada za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru u iznosu 30.003.464,00 kn. U okviru prihoda od naknada za ceste, vrijednosno značajniji su prihodi od godišnje naknade za uporabu javnih cesta koja se plaća pri registraciji motornih vozila u iznosu 204.714.485,00 kn. Prihodi od financijske imovine su ostvareni u iznosu 9.331.361,00 kn, a vrijednosno značajniji se odnose na prihode iz dobiti trgovačkih društava u iznosu 6.801.565,00 kn, zateznih kamata u iznosu 1.299.862,00 kn te kamata na oročena sredstva u iznosu 1.226.932,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada su ostvareni u iznosu 970.816.678,00 kn. Vrijednosno značajniji se odnose na prihode od komunalne naknade u iznosu 714.390.073,00 kn, komunalnog doprinosa u iznosu 107.971.052,00 kn, sufinanciranja cijene programa predškolskog odgoja u iznosu 52.385.175,00 kn, prodaje državnih biljega u iznosu 23.647.734,00 kn, naknade za odlaganje otpada u iznosu 14.916.669,00 kn te od suvlasnika zgrada za sufinanciranje obnove zgrada u iznosu 8.424.203,00 kn.

Prihodi od prodaje nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 45.291.925,00 kn, a vrijednosno značajniji se odnose na prihode od prodaje stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo u iznosu 22.200.000,00 kn, zemljišta u iznosu 16.976.740,00 kn (od čega 12.599,00 kn od prodaje zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske), nadstojničkih stanova u iznosu 5.070.000,00 kn, na temelju ugovora o pravu građenja u iznosu 465.532,00 kn te od prodaje stambenih objekata za socijalne skupine građana u iznosu 225.751,00 kn. Prihodi od prodaje zemljišta su ostvareni na temelju ugovora o kupoprodaji zemljišta, nagodbama te o razvrgnuću suvlasničke zajednice.

Primici od financijske imovine i zaduživanja ostvareni su u iznosu 194.401.105,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu manji su za 998.812.061,00 kn ili 83,7 % jer su u 2014. evidentirani primici od zaduživanja prema ugovorima o kupnji nekretnina (u Heinzellovoj ulici i Trnjanskoj cesti) od trgovačkog društva u vlasništvu Grada te ugovora o otkupu tražbina s dvije poslovne banke.

Primici od financijske imovine i zaduživanja odnose se na primljeni kredit od poslovne banke u iznosu 190.000.000,00 kn, Hrvatske banke za obnovu i razvitak u iznosu 2.558.373,00 kn, sredstva od povrata danih zajmova i depozita u iznosu 1.109.760,00 kn te od prodaje dionica dva trgovačka društva u iznosu 732.972,00 kn.

Za nabavu dugoročnog kredita u iznosu 190.000.000,00 kn proveden je otvoreni postupak javne nabave. Zaključak o zaduživanju kod poslovne banke donijela je Gradska skupština, a namjena kredita je financiranje izgradnje prometnica i objekata društvenih djelatnosti. Suglasnost na zaduživanje je dala Vlada Republike Hrvatske. Sredstva su doznačena na žiro račun Grada u prosincu 2015. Rok otplate kredita je pet godina uključujući odgodu vraćanja od jedne godine.

Za nabavu dugoročnog kredita za financiranje programa energetske učinkovitosti - ZAGE-E koncem 2014. proveden je otvoreni postupak javne nabave. Zaključak o zaduživanju kod poslovne banke donijela je Gradska skupština. U siječnju 2015., Vlada Republike Hrvatske je dala suglasnost za zaduživanje. Ugovor s poslovnom bankom zaključen je u svibnju 2015. u iznosu 18.000.000,00 kn, odnosno u protuvrijednosti 2.346.135,85 EUR. Prema ugovoru, sredstva su namijenjena za energetske obnovu zgrada osam dječjih vrtića na području Grada s rokom korištenja do konca 2015. Koncem prosinca 2015., na temelju zaključka Gradske skupštine, zbog kašnjenja u izvođenju radova, produžen je rok korištenja kredita do konca kolovoza 2016. Do konca kolovoza 2016. kredit je u cijelosti iskorišten, od čega tijekom 2015. u iznosu 2.558.373,00 kn. Sredstva za izvedene radove su, prema ispostavljenim obračunskim situacijama, doznačavana izvoditeljima radova, a na račun Grada su doznačavana sredstva za plaćanje poreza na dodanu vrijednost.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2015., ukupni rashodi i izdaci su ostvareni u iznosu 6.371.242.121,00 kn, što je za 1.484.067.978,00 kn ili 18,9 % manje u odnosu na prethodnu godinu.

U tablici broj 2 daju se podaci o ostvarenim rashodima i izdacima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi i izdaci

u kn

Redni broj	Rashodi i izdaci	Ostvareno za 2014.	Ostvareno za 2015.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	483.256.075,00	455.008.427,00	94,2
2.	Materijalni rashodi	1.660.161.364,00	1.607.350.652,00	96,8
3.	Financijski rashodi	126.049.001,00	115.731.073,00	91,8
4.	Subvencije	723.873.154,00	632.749.598,00	87,4
5.	Pomoći	1.927.655.205,00	1.967.457.417,00	102,1
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	385.845.824,00	377.773.738,00	97,9
7.	Ostali rashodi	702.590.234,00	679.371.144,00	96,7
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	1.623.795.420,00	262.989.803,00	16,2
9.	Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova	222.083.822,00	272.810.269,00	122,8
	Ukupno	7.855.310.099,00	6.371.242.121,00	81,1
	Višak prihoda i primitaka	0,00	29.432.057,00	-
	Manjak prihoda i primitaka	11.460.712,00	0,00	-

Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su ostvareni za pomoći u iznosu 1.967.457.417,00 kn ili 30,9 %, materijalne rashode u iznosu 1.607.350.652,00 kn ili 25,2 %, ostale rashode u iznosu 679.371.144,00 kn ili 10,7 %, subvencije u iznosu 632.749.598,00 kn ili 9,9 %, te rashode za zaposlene u iznosu 455.008.427,00 kn ili 7,1 %. Svi drugi rashodi i izdaci iznose 1.029.304.883,00 kn i imaju udjel 16,2 % u ukupnim rashodima i izdacima.

Rashodi za zaposlene se odnose na bruto plaće u iznosu 376.742.111,00 kn, doprinose na plaće u iznosu 64.431.733,00 kn i druge rashode za zaposlene u iznosu 13.834.583,00 kn. Gradonačelniku i zamjenici gradonačelnika je tijekom 2015. isplaćen regres za godišnji odmor i božićnica. Ministarstvo uprave je svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave naložilo usklađivanje općih akata kojima se uređuju prava općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i njihovih zamjenika do 30. rujna 2015., što Grad nije napravio do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2016.).

U okviru drugih rashoda za zaposlene su ostvareni rashodi u iznosu 151.421,00 kn koji se odnose na dodatak za uspješnost na radu (dvije službenice i namještenica) zbog postizanja natprosječnih rezultata u radu. Pravilnikom o kriterijima za utvrđivanje natprosječnih rezultata u radu i načinu isplate dodatka za uspješnost u radu kojeg je gradonačelnik Grada donio u rujnu 2010., utvrđeni su kriteriji koji trebaju biti ispunjeni radi ostvarivanja dodatka za uspješnost na radu. Kriteriji za utvrđivanje natprosječnih rezultata rada navedeni u spomenutom Pravilniku su opisni, odnosno nisu mjerljivi, te je potrebno vrednovati kriterije za utvrđivanje natprosječnih rezultata u radu na način da budu mjerljivi (primjerice raspon bodova za svaki kriterij, najmanji broj bodova koji je uvjet za ostvarivanje prava na dodatak za uspješnost na radu i slično).

Materijalni rashodi ostvareni u iznosu 1.607.350.652,00 kn se odnose na rashode za usluge u iznosu 1.450.155.780,00 kn, rashode za materijal i energiju u iznosu 91.514.129,00 kn, ostale nespomenute rashode poslovanja u iznosu 46.905.310,00 kn (vrijednosno najznačajniji se odnose na naknade za rad predstavničkih i izvršnih tijela, povjerenstava i slično u iznosu 30.067.893,00 kn), te naknade troškova zaposlenima i osobama izvan radnog odnosa u iznosu 18.775.433,00 kn. Unutar rashoda za usluge vrijednosno su najznačajniji rashodi za usluge održavanja komunalne infrastrukture u iznosu 746.983.382,00 kn s udjelom 51,5 %, te zakupnine i najamnine u iznosu 394.917.858,00 kn s udjelom 27,2 %.

Rashodi za subvencije su ostvareni u iznosu 632.749.598,00 kn. Odnose se na subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru u iznosu 600.678.460,00 kn i subvencije trgovačkim društvima, poljoprivrednicima i obrtnicima izvan javnog sektora u iznosu 32.071.138,00 kn. Vrijednosno najznačajnije subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru se odnose na subvencije podružnici trgovačkog društva u vlasništvu Grada u iznosu 508.450.000,00 kn ili 84,6 % (za sufinanciranje javnog gradskog prijevoza u iznosu 369.450.000,00 kn i otplate rate leasinga za tramvaje u iznosu 139.000.000,00 kn) te za zakup sportske dvorane u iznosu 58.069.636,00 kn ili 9,7 %.

Pomoći su ostvarene u iznosu 1.967.457.417,00 kn od čega se vrijednosno najznačajnije odnose na prijenose sredstava proračunskim korisnicima Grada u iznosu 1.911.255.295,00 kn. Prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14) u okviru rashoda za pomoći evidentiraju se i iskazuju prijenosi sredstava proračunskim korisnicima Grada uz primjenu novčanog načela priznavanja rashoda.

Rashodi za naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade su ostvareni u iznosu 377.773.738,00 kn. Odnose se na naknade građanima i kućanstvima u novcu (za dodatke uz mirovinu, učenički i studentski standard, potpore djeci poginulih branitelja, naknade kućanstvima za troškove stanovanja, pomoć za novorođenčad, pomoć korisnicima za održavanje i druge naknade) u iznosu 187.424.364,00 kn te u naravi (za prehranu socijalno ugroženih građana, ogrjev, programe u svrhu neovisnog življenja invalida i stradalnika Domovinskog rata, zdravstveno-socijalne programe ljetovanja i zimovanja djece te ljetovanje i zimovanje djece hrvatskih branitelja, medicinsku rehabilitaciju vojnih invalida Domovinskog rata, fizikalnu terapiju i rehabilitaciju osoba s invaliditetom, prijevoz učenika i studenata, smještaj beskućnika te besplatni prijevoz socijalno ugroženih građana) u iznosu 190.349.374,00 kn.

Ostali rashodi su ostvareni u iznosu 679.371.144,00 kn. Vrijednosno su najznačajnije tekuće donacije u iznosu 380.139.344,00 kn ili 56,0 % i kapitalne pomoći u iznosu 237.922.042,00 kn ili 35,0 %. Najznačajnije tekuće donacije se odnose na sufinanciranje javnih potreba u sportu, sportskih priredbi, te korištenja sportskih objekata, u iznosu 160.165.569,00 kn, donacije vjerskim i privatnim vrtićima i školama u iznosu 94.383.190,00 kn te financiranje programa kulturnog stvaralaštva (knjižnična, muzejska, kazališna, glazbena, likovna, filmska djelatnost i drugo) u iznosu 46.760.807,00 kn.

Kapitalne pomoći su u vrijednosno najznačajnijem iznosu doznačene za otplate zaduženja podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada (za obnovu i rekonstrukciju voznog parka) u iznosu 113.188.330,00 kn, za podmirenje obveza Grada za naknadu za pročišćavanje otpadnih voda u iznosu 105.044.749,00 kn, te za sufinanciranje projekata trgovačkih društava u javnom sektoru prijavljenih za sufinanciranje Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u iznosu 19.413.348,00 kn.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine su ostvareni u iznosu 262.989.803,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu manje su ostvareni za 1.360.805.617,00 kn. Vrijednosno najveće smanjenje se odnosi na rashode za nabavu građevinskih objekata koji su u odnosu na prethodnu godinu manje ostvareni za 1.287.081.903,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji se odnose na rashode za nabavu građevinskih objekata u iznosu 199.029.305,00 kn (od čega 125.745.845,00 kn ili 63,2 % za gradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture), dodatna ulaganja na građevinskim objektima u iznosu 25.586.901,00 kn, postrojenja i opremu u iznosu 14.095.242,00 kn, zemljišta u iznosu 13.099.141,00 kn, nematerijalnu imovinu (računalni programi i druga nematerijalna imovina) u iznosu 5.860.931,00 kn te licence u iznosu 5.303.713,00 kn.

Višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdacima tekuće godine iznosi 29.432.057,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iznosi 161.131.423,00 kn (manjak 11.460.712,00 kn iz 2014. i preneseni manjak iz ranijih godina 149.670.711,00 kn), te manjak prihoda i primitaka za pokriće u narednom razdoblju iznosi 131.699.366,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2015., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 17.092.244.799,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2015.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2015.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	10.970.601.042,00	11.060.117.005,00	100,8
1.1.	Prirodna bogatstva (zemljište)	931.259.914,00	944.359.055,00	101,4
1.2.	Građevinski objekti	3.477.490.810,00	3.518.117.300,00	101,2
1.3.	Postrojenja i oprema	27.557.815,00	28.950.393,00	105,1
1.4.	Prijevozna sredstva	9.899.434,00	5.116.386,00	51,7
1.5.	Nefinancijska imovina u pripremi	6.435.486.383,00	6.470.741.531,00	100,5
1.6.	Druga nefinancijska imovina	88.906.686,00	92.832.340,00	104,4
2.	Financijska imovina	6.180.021.463,00	6.032.127.794,00	97,6
2.1.	Novčana sredstva	167.384.815,00	170.568.361,00	101,9
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo	23.967.102,00	24.949.814,00	104,1
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	19.123.306,00	17.315.918,00	90,5
2.4.	Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici	4.385.753.386,00	4.418.092.401,00	100,7
2.5.	Potraživanja za prihode poslovanja	1.086.060.679,00	1.053.477.316,00	97,0
2.6.	Potraživanja od prodaje nefinancijske imovine	391.585.779,00	347.640.564,00	88,8
2.7.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	106.146.396,00	83.420,00	0,1
	Ukupno imovina	17.150.622.505,00	17.092.244.799,00	99,7
3.	Obveze	2.087.023.618,00	1.898.595.999,00	91,0
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	548.285.931,00	404.458.532,00	73,8
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	45.393.814,00	50.391.704,00	111,0
3.3.	Obveze za kredite i zajmove	1.490.036.326,00	1.443.713.018,00	96,9
3.4.	Odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja	3.307.547,00	32.745,00	1,0
4.	Vlastiti izvori	15.063.598.887,00	15.193.648.800,00	100,9
	Ukupno obveze i vlastiti izvori	17.150.622.505,00	17.092.244.799,00	99,7
	Izvanbilančni zapisi	1.759.711.191,00	1.314.662.331,00	74,7

Vrijednost zemljišta je iskazana u iznosu 944.359.055,00 kn, a odnosi se na vrijednost građevinskog zemljišta u iznosu 793.710.100,00 kn i ostalog zemljišta u iznosu 150.648.955,00 kn. U odnosu na stanje iskazano početkom 2015., vrijednost zemljišta je na koncu godine veća za 13.099.141,00 kn. Vrijednost građevinskih objekata u iznosu 3.518.117.300,00 kn se odnosi na vrijednost poslovnih objekata (poslovne zgrade i prostori, bolnice, domovi zdravlja, fakulteti, škole, domovi umirovljenika i drugo) u iznosu 2.605.347.050,00 kn, stambenih objekata u iznosu 835.673.220,00 kn i drugih objekata (ceste, plinovod, vodovod i odvodnja, javna rasvjeta i drugo) u iznosu 77.097.030,00 kn.

Grad vodi evidenciju nekretnina prema kojoj Grad raspolaže s 4 192 poslovnih prostora, garaža i zgrada, 7 069 stanova, zemljištem površine 1 512 090 m², te s 513 nekretnina kojih je Grad suvlasnik. U bazi nekretnina evidentirane su i nekretnine za koje nije iskazana vrijednost. Kontinuirano se poduzimaju aktivnosti za uknjižbu nekretnina.

Nefinancijska imovina u pripremi je iskazana u vrijednosti 6.470.741.531,00 kn. Odnosi se na vrijednost cesta i drugih prometnih objekata u pripremi 1.298.292.298,00 kn, poslovnih objekata u pripremi 791.699.772,00 kn, stambenih objekata u pripremi 27.710.022,00 kn, te drugih objekata i nefinancijske imovine u pripremi (vodovod i odvodnja, javna rasvjeta, javne površine i drugo) 4.353.039.439,00 kn. Tijekom 2015. povećana je vrijednost nefinancijske imovine u pripremi za vrijednost ulaganja (u poslovne objekte, stambene objekte, ceste i ostale građevinske objekte u iznosu 256.059.937,00 kn, a prijenos u uporabu je do konca 2015. izvršen za nefinancijsku imovinu u vrijednosti 229.870.868,00 kn (poslovni i ostali građevinski objekti).

Vrijednosni papiri, dionice i udjeli u glavnici iskazani su u iznosu 4.418.092.401,00 kn, a odnose se na udjele u trgovačkom društvu za obavljanje komunalnih i drugih poslova kojemu je Grad osnivač u iznosu 3.833.236.200,00 kn, trgovačkom društvu koje obavlja usluge vezane uz zračni prijevoz u iznosu 281.550.300,00 kn, trgovačkom društvu za obavljanje informatičkih i drugih poslova u iznosu 238.789.800,00 kn, dionice tri trgovačka društva dobivene u postupku predstečajne nagodbe u iznosu 31.286.220,00 kn, dionice u trgovačkom društvu za obavljanje vodoprivredne djelatnosti u iznosu 14.849.300,00 kn, dionice i udjele u drugim društvima i financijskim institucijama u iznosu 222.140,00 kn te obveznice (za prodane stanove na kojima je postojalo stanarsko pravo) u iznosu 18.158.441,00 kn.

Potraživanja su koncem 2015. iskazana u iznosu 1.433.460.080,00 kn. U odnosu na stanje početkom 2015. manja su za 77.152.184,00 kn ili 5,1 %. Odnose se na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 1.053.477.316,00 kn, za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 347.640.564,00 kn, dane zajmove u iznosu 17.315.918,00 kn, od zaposlenih u iznosu 96.471,00 kn, više plaćene poreze i doprinose u iznosu 6.903,00 kn te ostala potraživanja (za dane predujmove, od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje za bolovanje iznad 42 dana, neutrošena sredstva od proračunskih korisnika, greškom ovršena sredstva i pogrešne uplate) u iznosu 14.922.908,00 kn. Dospjela potraživanja iznose 1.202.634.790,00 kn, što čini 83,9 % ukupnih potraživanja, od čega se na dospjela potraživanja za prihode poslovanja odnosi 1.187.608.508,00 kn.

Potraživanja za prihode od prodaje nefinancijske imovine u iznosu 347.640.564,00 kn odnose se na potraživanja za prihode od prodaje zemljišta u iznosu 165.011.881,00 kn, stambenih objekata (stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, nadstojničkih stanova i stanova za socijalne skupine građana) u iznosu 161.860.790,00 kn te prema ugovorima o pravu građenja u iznosu 20.767.893,00 kn.

Obveze koncem godine iznose 1.898.595.999,00 kn i u odnosu na prethodnu godinu su manje za 188.427.619,00 kn ili 9,0 %, a odnose se na obveze za rashode poslovanja u iznosu 404.458.532,00 kn, za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 50.391.704,00 kn, za kredite i zajmove u iznosu 1.443.713.018,00 kn, te odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja u iznosu 32.745,00 kn. Obveze za kredite i zajmove u iznosu 1.443.713.018,00 kn odnose se na obveze za primljene kredite od kreditnih institucija u iznosu 1.426.638.216,00 kn i zajmove od trgovačkih društava u iznosu 17.074.802,00 kn.

Izvanbilančni zapisi u iznosu 1.314.662.331,00 kn se odnose na sumnjiva i sporna potraživanja za proračunske prihode u iznosu 1.007.231.359,00 kn (od čega 598.628.931,00 kn za komunalnu naknadu, 368.677.918,00 kn za zakupnine, 26.736.432,00 kn za spomeničku rentu i 13.188.078,00 kn za najam stanova), te dana jamstva trgovačkom društvu u vlasništvu Grada i ustanovama kojima je Grad osnivač u iznosu 307.430.972,00 kn.

Stanje danih jamstava početkom 2015. je iznosilo 459.858.636,00 kn. U 2015. Grad nije davao jamstva. Tijekom 2015. trgovačka društva su otplatila 152.427.664,00 kn kredita za koje je Grad dao jamstva u ranijim godinama, te stanje danih jamstava koncem 2015. iznosi 307.430.972,00 kn.

II. GOSPODARENJE MINERALNIM SIROVINAMA

Mineralne sirovine, odnosno rudno blago kao prirodno bogatstvo dobro je od osobitog značaja za Republiku Hrvatsku, koje, prema Ustavu Republike Hrvatske (Narodne novine 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14), ima njezinu osobitu zaštitu. Gospodarenje mineralnim sirovinama normativno je uređeno s više propisa iz područja rudarstva i dodjele koncesija, od kojih su temeljni Zakon o rudarstvu (Narodne novine 56/13 i 14/14) i Zakon o koncesijama (Narodne novine 143/12).

Zakonom o rudarstvu, koji je stupio na snagu u svibnju 2013., uređeno je gospodarenje mineralnim sirovinama i planiranje rudarske gospodarske djelatnosti, istraživanje i utvrđivanje rezervi mineralnih sirovina, izrada i provjera rudarskih projekata, eksploatacija mineralnih sirovina, davanje koncesije za eksploataciju, građenje i uporabu rudarskih objekata i postrojenja, izrada rudarskih planova i izvođenje rudarskih mjerenja, sanacija otkopanih prostora, naknada za koncesiju, naknada štete, mjere osiguranja, sigurnosti i zaštite, stručna sprema za obavljanje određenih poslova u rudarstvu, upravni i inspeksijski nadzor, prekršajne odredbe i druga pitanja.

Mineralne sirovine, u smislu Zakona o rudarstvu, su:

1. energetske mineralne sirovine:
 - ugljikovodici (nafta, prirodni plin, plinski kondenzat i zemni vosak)
 - fosilne gorive tvari: ugljen (treset, lignit, smeđi ugljen, kameni ugljen), asfalt i uljni škriljavci; radioaktivne rude; geotermalne vode iz kojih se može koristiti akumulirana toplina u energetske svrhe, osim geotermalnih voda koje se koriste u ljekovite, balneološke ili rekreativne svrhe i druge namjene, na koje se primjenjuju propisi o vodama
2. mineralne sirovine za industrijsku preradbu: grafit, sumpor, barit, tinjci, gips, kreda, kremen, kremeni pijesak, drago kamenje, bentonitna, porculanska, keramička i vatrostalna glina, feldspati, talk, tuf, mineralne sirovine za proizvodnju cementa, karbonatne mineralne sirovine (vapnenci i dolomiti) za industrijsku preradbu, silikatne mineralne sirovine za industrijsku preradbu, sve vrste soli (morska sol) i solnih voda, mineralne vode iz kojih se mogu pridobivati mineralne sirovine, osim mineralnih voda koje se koriste u ljekovite, balneološke i rekreativne svrhe ili kao voda za ljudsku potrošnju i druge namjene, na koje se primjenjuju propisi o vodama, brom, jod, peloidi
3. mineralne sirovine za proizvodnju građevnog materijala: tehničko-građevni kamen (amfibolit, andezit, bazalt, dijabaz, granit, dolomit, vapnenac), građevni pijesak i šljunak iz neobnovljivih ležišta, građevni pijesak i šljunak iz morskog dna, ciglarska glina
4. arhitektonsko-građevni kamen
5. mineralne sirovine kovina.

Prema odredbama Zakona o rudarstvu, eksploatacijom mineralnih sirovina smatra se otkopavanje ili pridobivanje mineralnih sirovina iz ležišta i njihovo oplemenjivanje, a dozvoljena je samo unutar utvrđenog eksploatacijskog polja mineralnih sirovina i u granicama provjerenog rudarskog projekta na temelju kojeg je dana koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koja je potrebna za eksploataciju mineralnih sirovina.

Postupci davanja koncesija, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja koncesije, politika koncesija te druga pitanja u vezi s koncesijama, uređuju se Zakonom o rudarstvu i Zakonom o koncesijama. Koncesija je pravo koje se stječe ugovorom.

Prema odredbama Zakona o rudarstvu, davanje koncesije za eksploataciju mineralnih sirovina provodi se na temelju jednog javnog nadmetanja u jedinstvenom postupku koji se sastoji od četiri faze i to: postupka radi odabira najpovoljnijeg ponuditelja za istraživanje mineralnih sirovina radi davanja koncesije za eksploataciju, postupka radi davanja odobrenja za istraživanje, postupka radi utvrđivanja eksploatacijskog polja te postupka radi davanja koncesije za eksploataciju. Koncesija se daje na zahtjev fizičkoj ili pravnoj osobi, na način određen Zakonom o koncesijama, koja je na javnom nadmetanju odabrana kao najpovoljniji ponuditelj, pod uvjetom da se nakon završetka istražnih radova potvrde rezerve mineralnih sirovina, utvrdi eksploatacijsko polje u skladu s lokacijskom dozvolom te da fizička ili pravna osoba ispunjava druge propisane uvjete. Iznimno, ako na određenom području već postoji utvrđeno eksploatacijsko polje, a ovlaštenik je Republika Hrvatska, raspisuje se javno nadmetanje za davanje koncesije.

Sve postupke koji čine pojedinu fazu jedinstvenog postupka za davanje koncesije provodi jedno tijelo nadležno za rudarstvo, kao davatelj koncesije, u skladu s odredbama Zakona o koncesijama i Zakona o rudarstvu. Prema odredbi članka 8. Zakona o rudarstvu, za energetske mineralne sirovine, mineralne sirovine za industrijsku preradu, arhitektonsko-građevni kamen i mineralne sirovine kovina nadležno je Ministarstvo gospodarstva, kao ministarstvo nadležno za rudarstvo, dok su za mineralne sirovine za proizvodnju građevnog materijala nadležni uredi državne uprave u županijama.

Rješenje kojim se utvrđuje i ovjerava količina i kakvoća rezervi mineralnih sirovina donosi povjerenstvo za utvrđivanje rezervi mineralnih sirovina na temelju prijedloga rudarskog gospodarskog subjekta, koji uključuje dokumentaciju o rezervama mineralnih sirovina.

Nakon završetka istražnih radova i donošenja rješenja o utvrđivanju rezervi mineralnih sirovina pokreće se postupak za utvrđivanje eksploatacijskog polja. Rješenje o utvrđivanju eksploatacijskog polja mineralnih sirovina za proizvodnju građevnog materijala donosi ured državne uprave u županiji po službenoj dužnosti ili na zahtjev ovlaštenika istražnog prostora. Eksploatacijska polja utvrđuju se do isteka rezervi mineralnih sirovina i ne mogu se odobriti ovlašteniku na rok duži od 40 godina. Nakon što prestanu prava ovlaštenika, ured državne uprave u županiji može raspisati novo javno nadmetanje za eksploatacijsko polje mineralnih sirovina za proizvodnju građevnog materijala u skladu s odredbama Zakona o rudarstvu. Podaci o eksploatacijskim poljima mineralnih sirovina za proizvodnju građevnog materijala unose se u registar eksploatacijskih polja koji vodi ured državne uprave u županiji.

Nakon utvrđivanja eksploatacijskog polja pokreće se postupak za donošenje odluke o davanju koncesije i sklapanju ugovora o koncesiji. Ured državne uprave u županiji donosi odluku o davanju koncesije za eksploataciju mineralnih sirovina za proizvodnju građevnog materijala na temelju zahtjeva koji podnosi rudarski gospodarski subjekt kao ovlaštenik eksploatacijskog polja koji je odabran kao najpovoljniji ponuditelj za istraživanje mineralnih sirovina za proizvodnju građevnog materijala radi davanja koncesije za eksploataciju, ako su dovršeni istražni radovi, potvrđene rezerve mineralne sirovine, utvrđeno eksploatacijsko polje sukladno lokacijskoj dozvoli ishodenoj od nadležnog tijela za prostorno uređenje te ispunjeni drugi uvjeti propisani odredbama Zakona o rudarstvu i Zakona o koncesijama.

Visina minimalne godišnje naknade za mineralne sirovine i omjer raspodjele prihoda od naknade propisana je odredbama Uredbe o naknadi za koncesiju za eksploataciju mineralnih sirovina (Narodne novine 31/14). Naknada za mineralne sirovine sastoji se od fiksnog i varijabilnog dijela, a ukupna naknada koja se plaća jednaka je njihovom zbroju.

U skladu s odredbom članka 13. Zakona o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08, 36/09 i 119/14), donesena je Odluka o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela, prema kojoj poslove rudarstva obavlja Gradski ured za gospodarstvo, rad i poduzetništvo (dalje u tekstu: nadležni gradski ured). Pravilnikom o unutarnjem redu Gradskog ureda za gospodarstvo, rad i poduzetništvo utvrđene su ustrojstvene jedinice i njihov djelokrug te broj izvršitelja po odjelima i odsjecima, s naznakom njihovih osnovnih poslova i zadaća te stručnih uvjeta potrebnih za njihovo obavljanje. U skladu sa spomenutim Pravilnikom, upravni i stručni poslovi vezani uz rješavanje predmeta u području eksploatacije mineralnih sirovina obavljaju se u Odjelu za gospodarske djelatnosti i rad kao nižoj ustrojstvenoj jedinici Gradskog ureda za gospodarstvo, rad i poduzetništvo. Prema spomenutom Pravilniku za poslove vezane uz eksploataciju mineralnih sirovina predviđena su tri izvršitelja. Navedene poslove, uz druge poslove iz nadležnosti spomenutog odjela, obavljaju voditeljica odjela, viša upravna savjetnica za gospodarske djelatnosti i rad te upravna savjetnica za gospodarske djelatnosti. Prema obrazloženju voditeljice Odjela, s obzirom da se na području Grada Zagreba od konca 2013. ne odvija rudarska djelatnost na eksploatacijskim poljima, odjel za gospodarske djelatnosti i rad nema tehničku podršku za obavljanje poslova iz područja rudarstva (certifikat za pristup web-aplikaciji Registra koncesija i SMART kartica za pregled podataka iz svih pojedinačnih ugovora o koncesiji upisanih u Registar koncesija).

Grad nije donio unutarnje procedure kojima bi se utvrdio hodogram aktivnosti (primjerice opisno i grafički), odnosno redoslijed radnji u procesu gospodarenja mineralnim sirovinama (planiranje, dodjela koncesija, rokovi početka i završetka pojedinih aktivnosti, pohrana dokumentacije i drugo), osim što je na mrežnoj stranici Grada objavio postupak dobivanja koncesije za eksploataciju mineralnih sirovina te postupak radi odabira najpovoljnijeg ponuditelja za istraživanje mineralnih sirovina radi davanja koncesije za eksploataciju.

Obavljenom revizijom su obuhvaćene aktivnosti koje su se obavljale od 2013. do 2015. Grad od 2013. do 2015. nije odobravao istraživanje ni eksploataciju mineralnih sirovina na području Grada. Tijekom 2013., obavljena je eksploatacija tehničko-građevnog kamena na eksploatacijskom polju Podsusedsko dolje, na temelju ugovora o koncesiji iz veljače 2005. Od 2014. na području Grada ne obavlja se eksploatacija.

- **Planski dokumenti gospodarenja mineralnim sirovinama**

Prema odredbama Zakona o rudarstvu, koji je stupio na snagu 18. svibnja 2013., osnovni dokument kojim se utvrđuje gospodarenje mineralnim sirovinama i planira rudarska gospodarska djelatnost na državnoj razini je strategija gospodarenja mineralnim sirovinama, koju donosi Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Propisano je da će Vlada Republike Hrvatske najkasnije u roku tri godine od dana stupanja na snagu Zakona o rudarstvu, odnosno do svibnja 2016. podnijeti prijedlog strategije na usvajanje Hrvatskom saboru. Županije, gradovi i općine dužni su u svojim razvojnim dokumentima osigurati provedbu strategije u roku tri godine od dana usvajanja strategije u Hrvatskom saboru.

Županije su dužne za svoja područja, u roku tri godine od dana usvajanja strategije u Hrvatskom saboru, izraditi rudarsko-geološke studije koje obuhvaćaju postojeća i potencijalna ležišta mineralnih sirovina i koje moraju biti u skladu sa strategijom, te ih dostaviti ministarstvu nadležnom za rudarstvo, ministarstvu nadležnom za prostorno uređenje i ministarstvu nadležnom za zaštitu prirode i okoliša u roku 30 dana od usvajanja.

Sadržaj i način izrade navedenih studija propisan je Pravilnikom o sadržaju i načinu izrade rudarsko-geoloških studija (Narodne novine 142/13). koji je stupio na snagu 7. prosinca 2013. Do vremena obavljanja revizije strategija na državnoj razini nije donesena.

Rudarsko-geološka studija Grada Zagreba (dalje u tekstu: Rudarsko-geološka studija) izrađena je 6. prosinca 2013. U studiji je navedeno da je projektna zadaća za izradu navedene studije izrađena dok je na snazi bio Zakon o rudarstvu (Narodne novine 75/09 i 49/11), te da je, s obzirom da u vrijeme ugovaranja i izrade studije Hrvatski sabor nije donio Strategiju gospodarenja mineralnim sirovinama niti je donesen pravilnik kojim je propisan sadržaj i način izrade rudarsko-geoloških studija, jedina raspoloživa smjernica za izradu studije bila odredba članka 7. Zakona o rudarstvu, iz svibnja 2013., prema kojoj su, na temelju rudarsko-geoloških studija koje donesu županije, gradovi i općine dužne u svojim razvojnim dokumentima planirati potrebe i način opskrbe mineralnim sirovinama.

Sredinom rujna 2014. izrađena studija je upućena na donošenje Gradskoj Skupštini. Prema obrazloženju i uvidom u mišljenje Ministarstva gospodarstva od 31. ožujka 2014., navedena studija je dostavljena na uvid Ministarstvu gospodarstva od kojega je zatraženo mišljenje može li se postupak donošenja studije propisan Pravilnikom o sadržaju i načinu izrade rudarsko-geoloških studija provesti i dovršiti. Koncem ožujka 2014. Ministarstvo gospodarstva dalo je mišljenje u kojemu je navedeno da je dostavljena studija (prijedlog) stručno utemeljena te da se može uputiti u proceduru propisanu odredbama navedenog Pravilnika. Odredbama članka 16. navedenog Pravilnika, propisan je postupak koji je potrebno provesti prije donošenja rudarsko-geološke studije, odnosno obveza upućivanja na javni uvid u trajanju od najmanje 30 dana te obveza organiziranja najmanje jednog javnog predstavljanja rudarsko-geološke studije. Gradonačelnik je u svibnju 2014. donio zaključak o javnom uvidu i predstavljanju Rudarsko-geološke studije, te je u svibnju i lipnju proveden postupak javnog uvida i predstavljanja studije. Na prijedlog studije nije bilo primjedbi, te je upućena Gradskoj skupštini na donošenje. Donesena je u listopadu 2014. i objavljena na mrežnoj stranici Grada.

Svrha Rudarsko-geološke studije je da bude stručna podloga za donošenje dokumenata prostornog uređenja. Navedenom studijom napravljena je analiza rudarske djelatnosti na području Grada do studenoga 2013. s trenutnim stanjem, analizirane su potrebe Grada za produktima rudarske djelatnosti i mogućnosti korištenja te je sačinjen Katastar mineralnih sirovina.

Prema odredbi članka 7. Zakona o rudarstvu, na temelju rudarsko-geološke studije, županije, gradovi i općine dužni su u svojim strateškim dokumentima prostornog uređenja planirati potrebe i način opskrbe mineralnim sirovinama.

Prema Odluci o donošenju Prostornog plana Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 8/01, 16/02, 11/03, 2/06, 1/09, 8/09, 21/14, 26/15 i 3/16 - pročišćeni tekst), na području Grada ne predviđa se otvaranje novih rudarskih objekata nemetalnih mineralnih sirovina (kamenolomi, šljunčare). Kamenolomi na prostoru Parka prirode Medvednica sanirat će se prema planovima sanacije u skladu s namjenom što će se odrediti u prostornom planu područja posebnih obilježja Parka prirode Medvednica, postojeće šljunčare sanirat će se prema programima sanacije, usklađeno s planiranom namjenom prostora, a ležišta opekarske gline (Grmošćica, Novačica i Soblinec) sanirat će se prema programima sanacije, usklađeno s planiranom namjenom prostora. Iznimno, na području prostora Novačica koji je devastiran iskopom gline, do stupanja na snagu ove odluke sanaciju je moguće provesti uređenjem reciklažnog dvorišta za građevni otpad i odlaganjem građevnog otpada, usklađeno s programima sanacije. Mineralne sirovine za potrebe Grada osigurat će se iz postojećih eksploatacijskih polja, a u svrhu njihove sanacije u razdoblju važenja ovoga plana. Iznimno, omogućuje se vađenje gline na području između zona Sesevete-Soblinec i Sesevete-Kraljevečki Novaki te vađenje ograničenih količina građevnog kamena na području Parka prirode Medvednica (iz zatvorenih kamenoloma) isključivo za restauratorske potrebe kod obnove građevina evidentiranih kao zaštićena kulturna dobra Grada, uz suglasnost nadležnog ministarstva i gradskih upravnih tijela. Sadržaji u funkciji eksploatacije mineralnih sirovina smješteni su izvan građevinskih područja naselja i izdvojenih građevinskih područja za gospodarske namjene. Između ostalih, mjera smanjivanja i sprečavanja nepovoljnog utjecaja na okoliš je sanacija okoliša i zatvaranje eksploatacijskih polja i rudarskih objekata na području Medvednice i Prisavlja, te sprečavanje daljnje devastacije tih prostora. Korisnici (koncesionari) eksploatacije mineralnih sirovina dužni su na kraju svake godine geotehničkom katastru Grada podnijeti geodetske dokaze, da se eksploatacija kamena ili šljunka odvija u skladu s odobrenjem za eksploataciju i završnim oblikovanjem terena nakon izvršene eksploatacije. Zabrana i ograničavanje vađenja pijeska, šljunka i kamena je jedna od mjera za zaštitu od erozija i pripadnih bujica. Napušteni rudarski objekti nemetalnih mineralnih sirovina i eksploatacijska polja (kamenolomi, šljunčare, glinokopi) sanirat će se u skladu s krajobraznim karakteristikama prostora zadanim namjenama Prostornog plana. Aktivna eksploatacijska polja predviđena za zatvaranje saniraju se tijekom procesa zatvaranja u rokovima predviđenim u prostornoj dokumentaciji za njihovu sanaciju. Radi zaštite prirodnih vrijednosti na području Grada kontinuirano će se pratiti, istraživati i prikupljati podaci o napuštenim poljima eksploatacije mineralnih sirovina radi pravodobne intervencije u slučaju narušavanja vrijednosti prostora. Važeći Prostorni plan Grada ne sadrži kartografski prikaz eksploatacijskih polja, a u opisnom dijelu nisu navedeni nazivi eksploatacijskih polja, osim ležišta opekarske gline (Grmošćica, Novačica i Soblinec).

U srpnju 2014. Hrvatski sabor je donio Odluku o donošenju prostornog plana Parka prirode Medvednica, prema kojem nije moguće otvaranje novih eksploatacijskih polja mineralnih sirovina unutar granica parka i aktiviranje starih, napuštenih te proširenje postojećih aktivnih eksploatacijskih polja. Prema navedenoj odluci, postojeća eksploatacijska polja na području parka koje prostorno pripada Gradu su Vukov dol i Bizek. Za oba polja planom se predviđa provođenje tehničke i biološke sanacije, a za polje Vukov dol i sanacija klizišta.

Grad je 2012. donio Razvojnu strategiju Grada Zagreba-Zagrebplan kojom su određeni ciljevi i prioriteti razvoja do 2020. U navedenoj strategiji, eksploatacija mineralnih sirovina je navedena kao jedan od razvojnih problema, te su navedene razvojne potrebe za strožom kontrolom eksploatacije mineralnih sirovina na odobrenim eksploatacijskim kopovima i njihova obvezna sanacija. Eksploatacija šljunka je navedena kao jedan od glavnih uzroka narušavanja podzemnih voda, te je kao razvojna potreba navedena zabrana njegove eksploatacije.

U Rudarsko-geološkoj studiji je navedeno da propisi iz područja prostornog uređenja pokazuju podijeljen odnos prema rudnom blagu, da provedbeni akti prostorne dokumentacije (Prostorni plan Grada i Razvojna strategija Grada-Zagrebplan) ne prihvaćaju rudno blago kao prirodan resurs te ga ne vrednuju na takav način i ne omogućavaju njegovo korištenje i zaštitu, odnosno eksploatacija mineralnih sirovina se u tim dokumentima poistovjećuje s narušavanjem okoliša.

Koncem travnja 2015., Gradska skupština je donijela Odluku o izradi izmjena i dopuna Prostornog plana Grada. Prema navedenoj odluci, jedan od razloga za izradu izmjena i dopuna Prostornog plana, između ostalih, je usklađenje s izrađenom i usvojenom Rudarsko-geološkom studijom te stupanje na snagu propisa iz područja rudarstva.

Prema obrazloženju Grada (Gradskog ureda za strategijsko planiranje i razvoj Grada), društvo kojemu je povjerena izrada izmjene i dopune prostornog plana je koncem rujna 2016. dostavilo Nacrt prijedloga Prostornog plana Grada u digitalnom obliku na koji se Grad očitovao. Navedeno je da će u prijedlog Prostornog plana do konca 2016. biti uneseni podaci iz Rudarsko-geološke studije nakon čega će se provesti javna rasprava, a najkasnije do ožujka 2017. će odlučivati Gradska skupština. U očitovanju Nacrta prijedloga Prostornog plana Grada navedeno je da je iz dostavljenog materijala vidljivo da je u dijelu koji se odnosi na mineralne sirovine dodano da su površine rudnog blaga Grada određene Rudarsko-geološkom studijom ucrtane na kartogramu Površine rudnog blaga. Priložen je i Prikaz eksploatacijskih polja i istražnih prostora-Uvjeti korištenja i zaštite prostora, što je preuzeto iz navedene studije. Na navedenom prikazu je ucrtano jedanaest eksploatacijskih polja.

Prema odredbama članka 56. Zakona o koncesijama davatelji koncesija dužni su dostaviti Ministarstvu financija godišnji i srednjoročni (trogodišnji) plan davanja koncesija, koji moraju biti usklađeni. Godišnji plan davanja koncesija sadrži planirani broj koncesija, predviđene vrste i predmete koncesija, rokove na koje se koncesije planiraju dati, pravnu osnovu za davanje koncesije, procijenjenu godišnju naknadu za pojedinu koncesiju, popis ugovora o koncesiji koji istječu u godini na koju se plan odnosi s napomenom za koje se koncesije planira novi postupak davanja koncesije te obrazloženje razloga za eventualno neplaniranje davanja nove koncesije.

U srednjoročnom planu davanja koncesija navode se gospodarska i druga područja u kojima se planiraju dati koncesije, građevine koje će se graditi, odnosno djelatnosti koje će se obavljati na temelju koncesije, planirani rashodi za koncesije i prihodi od koncesija, ocjena očekivane gospodarske koristi od planiranih koncesija te drugi elementi od značaja za provedbu učinkovite politike koncesija.

Nadležni gradski ured je u prosincu 2013. dostavio Ministarstvu financija godišnji plan davanja koncesija za 2013. U kolovozu 2014. i u kolovozu 2015. nadležni gradski ured je Stručnoj službi gradonačelnika, koja Ministarstvu financija dostavlja objedinjeni plan koncesija za sve djelatnosti za koje Grad daje koncesije, uputio dopis u kojemu je navedeno da se u narednim godinama ne planira davanje koncesija iz područja rudarstva za mineralne sirovine za proizvodnju građevnog materijala jer je odredbama Zakona o rudarstvu predviđen prijenos nadležnosti na ministarstvo nadležno za rudarstvo. Također je navedeno da je, na temelju Rudarsko-geološke studije, Grad u svojim strateškim dokumentima prostornog uređenja obavezan planirati potrebe i način opskrbe mineralnim sirovinama, da se za naredne godine ne može iskazati odnosno da se ne planira davanje koncesija mineralnih sirovina dok ne budu doneseni prostorni planovi te da postoji mogućnost da se pojavi potreba za davanjem koncesije radi sanacije prostora, što također nije moguće provesti bez izmjene prostornih planova. Isto je navedeno u dopisu vezanom uz izradu srednjoročnog (trogodišnjeg) plana davanja koncesija za razdoblje 2016. do 2018. koji je u rujnu 2015. upućen Stručnoj službi gradonačelnika. Dostavljeni godišnji planovi sadrže podatke o prestanku jednog ugovora o koncesiji u 2015.

- **Registri i evidencije**

Prema odredbi članka 145. Zakona o rudarstvu, uredi državne uprave u županijama dužni su voditi registar istražnih prostora i registar eksploatacijskih polja, evidenciju o svim traženim istražnim prostorima i eksploatacijskim poljima, zbirku isprava te popis rudarskih gospodarskih subjekta za mineralne sirovine za proizvodnju građevnog materijala, te prikupljene podatke i spise dostavljati Ministarstvu gospodarstva, koje vodi jedinstveni informacijski sustav mineralnih sirovina Republike Hrvatske. Način vođenja registra istražnih prostora, registra eksploatacijskih polja, evidencije o traženim istražnim prostorima i eksploatacijskim poljima, zbirke isprava i popisa rudarskih gospodarskih subjekta propisani su odredbama Pravilnika o jedinstvenom informacijskom sustavu mineralnih sirovina i registrima (Narodne novine 149/13).

Prema odredbi članka 57. Zakona o koncesijama, Ministarstvo financija vodi Registar koncesija, odnosno u suradnji s davateljima koncesija prikuplja i evidentira podatke iz ugovora o koncesiji i vezane dokumentacije, pohranjuje podatke, upravlja bazom podataka, osigurava dostupnost podataka te zaštitu baze podataka i dokumenata pohranjenih u arhivu. Oblik i vođenje Registra koncesija, subjekti upisa, obveznici, postupak upisa ugovora o koncesiji u Registar koncesija, sadržaj i oblik potrebne dokumentacije, unos, izvješća, pohranjivanje, čuvanje i zaštita podataka te vođenje evidencije o naknadama za koncesiju uređeni su odredbama Pravilnika o Registru koncesija (Narodne novine 26/13). Registar koncesija je središnji izvor informacija o svim koncesijama i jedinstvena elektronička evidencija svih ugovora o koncesijama danim na području Republike Hrvatske te sadrži podatke iz ugovora o koncesiji i vezane dokumentacije koje su davatelji koncesija dužni dostavljati na odgovarajućim obrascima i u rokovima propisanim odredbama Pravilnika o Registru koncesija.

Nadležni gradski ured vodi registre istražnih prostora i eksploatacijskih polja, zbirke isprava za svaki odobreni istražni prostor i eksploatacijsko polje te popis rudarskih gospodarskih subjekata za mineralne sirovine za proizvodnju građevnog materijala na području Grada. Međutim, registar istražnih prostora, registar eksploatacijskih polja i popis rudarskih gospodarskih subjekata vodi po prijašnjim propisima, odnosno prema odredbama Pravilnika o katastru istražnih prostora i eksploatacijskih polja, te o načinu vođenja evidencije, zbirke isprava i popisa rudarskih poduzeća i samostalnih poduzetnika kojima su izdana odobrenja za istraživanja ili eksploataciju mineralnih sirovina (Narodne novine 44/91), a koji je prestao važiti u listopadu 2013. Prema odredbama članka 16. Pravilnika o jedinstvenom informacijskom sustavu mineralnih sirovina i registrima iz 2013., registre i zbirke isprava vođene po prijašnjim propisima ured državne uprave je dužan bio uskladiti s odredbama ovog Pravilnika u roku šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Pravilnika (odnosno do svibnja 2014.).

Uvidom u Registar istražnih prostora i registar eksploatacijskih polja utvrđeno je da za neke istražne prostore i eksploatacijska polja nisu upisane sve promjene (rješenje o odobrenju izvođenja rudarskih radova, rješenje o brisanju rudarsko gospodarskog subjekta i upis Republike Hrvatske kao ovlaštenika eksploatacijskog polja, prekid istraživanja s razlozima prekida, drugo), zbog čega iz registra nije jasno vidljiv slijed promjena koji se događao s određenim istražnim prostorom i eksploatacijskim poljem.

Prema odredbama članka 8. i 12. Pravilnika o jedinstvenom informacijskom sustavu mineralnih sirovina i registrima, u registar istražnih prostora i registar eksploatacijskih polja mineralnih sirovina unose se sve izmjene i dopune u skladu s odredbama Zakona o rudarstvu i ovog Pravilnika.

Državni ured za reviziju nalaže voditi registar istražnih prostora i eksploatacijskih polja te popis rudarskih gospodarskih subjekata u skladu s odredbama Pravilnika o jedinstvenom informacijskom sustavu mineralnih sirovina i registrima.

U rujnu 2016., u Katastru eksploatacijskih polja koji vodi Gradski ured za gospodarstvo rad i poduzetništvo, upisano je devet eksploatacijskih polja mineralnih sirovina za proizvodnju građevnog materijala na području Grada koja su u upravnoj nadležnosti Grada, od čega četiri polja građevnog pijeska i šljunka (Lučko-Ježdovec, Resnik, Savski nasip i Veslački centar), tri polja ciglarske gline (Soblinec, Grmoščica i Novačica) i dva tehničko-građevnog kamena (Vukov dol i Podsusedsko Dolje) te dio polja građevnog pijeska i šljunka (Rakitje) koje je u upravnoj nadležnosti Ureda državne uprave u Zagrebačkoj županiji. Navedena eksploatacijska polja odobrena su u razdoblju od 1992. do 2004. Prema podacima nadležnog gradskog ureda, od 2013. do vremena obavljanja revizije na navedenim poljima nije obavljena eksploatacija, a i iz Katastra eksploatacijskih polja brisana su tri polja (Lučko Ježdovec, Resnik i Savski nasip).

Također, nadležni gradski ured vodi Registar istražnih prostora u kojemu je upisan istražni prostor građevnog pijeska i šljunka Jankomir. Navedeni istražni prostor odobren je 1998. Prema obrazloženju, rezerve su istražene ali daljnji postupci nisu provedeni jer nije postojala mogućnost dobivanja lokacijske dozvole. Pokrenut je postupak brisanja istražnog prostora iz Registra. Prema podacima iz Rudarsko-geološke studije utvrđene su rezerve 1 000 000 m³ građevnog pijeska i šljunka.

Tijekom 2015., na zahtjev nadležnog gradskog ureda, Ministarstvo gospodarstva, Služba nadzora u području rudarstva obavilo je inspekcijski nadzor o stanju rudarskih radova na pet eksploatacijskih polja (Grmošćica, Soblinec, Veslački centar, Vukov dol i Podsusedsko dolje).

Eksploatacijsko polje Veslački centar odobreno je u prosincu 2003. U srpnju 2004. doneseno je rješenje o koncesiji i zaključen ugovor o koncesiji. Rješenjem iz studenoga 2004. Ministarstvo gospodarstva je ukinulo rješenje o koncesiji. Navedeno eksploatacijsko polje postoji ali nema ovlaštenika. Inspekcijskim nadzorom iz veljače 2015. je utvrđeno da se ne obavljaju rudarski radovi (obustavljeni 2004.), unutar polja zatečena su dva jezera, na prilazima su postavljeni znakovi upozorenja i zabrane pristupa u skladu s Pravilnikom o tehničkim normativima za površinsku eksploataciju ležišta mineralnih sirovina (Narodne novine 53/91) (dalje u tekstu: Pravilnik), čime su provedene mjere osiguranja kojima se isključuje mogućnost nastanka opasnosti za ljude, imovinu i prirodu te da je, na temelju raspoložive dokumentacije (utvrđeno stanje rezervi 31. prosinca 2002. i obrasci koje je za 2003. i 2004. dostavilo društvo koje je obavljalo eksploataciju), utvrđeno stanje rezervi mineralne sirovine građevnog pijeska i šljunka 1 537 450 m³ koncem 2004.

Eksploatacijsko polje Soblinec odobreno je u prosincu 2000., u veljači 2001. zaključen je ugovor o koncesiji na rok deset godina te u lipnju 2001. odobreno izvođenje rudarskih radova. U studenome 2006. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva je poništilo rješenja o odobrenju eksploatacijskog polja i za izvođenje rudarskih radova te je nadležni gradski ured donio rješenje kojim se prekida postupak izdavanja odobrenja za izvođenje rudarskih radova. Na navedenom eksploatacijskom polju ne postoji ovlaštenik. Inspekcijskim nadzorom iz veljače 2015. utvrđeno je da se ne obavljaju rudarski radovi (obustavljeni 2004.), unutar granica eksploatacijskog polja nalazi se jezero (koje koristi sportski ribolovni klub) čije su strane zahvaćene samoniklom vegetacijom, na prilazu polju postavljeni su znakovi upozorenja i zabrane pristupa u skladu s Pravilnikom te da je, na temelju raspoložive dokumentacije (utvrđeno stanje rezervi 31. prosinca 2002. i obrasci koje je za 2003. i 2004. dostavilo društvo koje je obavljalo eksploataciju), utvrđeno stanje rezervi 329 500 m³ ciglarske gline koncem 2004.

Eksploatacijsko polje Grmošćica odobreno je u lipnju 1986. U travnju 2002., inspekcijskim nadzorom je utvrđeno da trgovačko društvo nastalo pretvorbom društvenog poduzeća koje je obavljalo eksploataciju nema odobrenje za izvođenje rudarskih radova te je zabranjeno obavljanje rudarskih radova na eksploatacijskom polju. Utvrđeno je da na dijelu polja na kojemu se ranije obavljala eksploatacija završne kosine nisu sanirane, nisu provedene mjere osiguranja prema odredbama Pravilnika. Inspekcijskim nadzorom obavljenim u siječnju 2015. utvrđeno je da se na eksploatacijskom polju ne obavljaju nikakve aktivnosti, nisu zatečeni strojevi niti su vidljivi tragovi iz kojih bi se moglo zaključiti da se nedavno obavljala eksploatacija, površina osnovnog platoa je zapuštena i pretvorena u livadu, prostor nije saniran te da nisu provedene mjere osiguranja u skladu s Pravilnikom.

U srpnju 1991. Skupština je donijela rješenje kojim su određeni uvjeti sanacije kamenoloma Vukov dol koji se nalazi u zoni šume i zaštitnog zelenila, unutar područja Parka prirode Medvednica. U veljači i travnju 1992. odobreno je eksploatacijsko polje te izvođenje rudarskih radova prema rudarskom projektu sanacije kamenoloma. U studenome 2001. odobreno je proširenje eksploatacijskog polja. Društvo koje je obavljalo eksploataciju u svibnju 2002. podnijelo je zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole za prošireno eksploatacijsko polje koji je odbačen.

Društvo je obustavilo radove u travnju 2005., nakon čega je osnovano Povjerenstvo radi utvrđivanja postojanja i iskorištenosti rezervi mineralnih sirovina te provedenih mjera osiguranja koje je donijelo zaključak da je potrebno dovršiti tehničku sanaciju prostora i u tu svrhu izraditi potrebnu projektnu dokumentaciju i ishoditi potrebne dozvole. Društvo je izradilo idejni projekt sanacije kamenoloma a na projektno rješenje nije dobivena suglasnost te sanacija nije provedena. Prema podacima iz Rudarsko-geološke studije, Povjerenstvo je utvrdilo da su u proširenom eksploatacijskom polju utvrđene ukupne rezerve tehničko-građevnog kamena 2 745 574 m³. Prema obrazloženju, nakon obavijesti o obustavi radova, nadležni gradski ured je proveo postupak propisan odredbama tada važećeg Zakona o rudarstvu (osnovano povjerenstvo i provedene druge radnje) te zatražio očitovanje rudarske inspekcije i Ministarstva zaštite i okoliša. Navodi se da je rudarska inspekcija utvrdila da sanacija nije provedena, a Ministarstvo se nije očitovalo niti nakon pet upućenih požurnica. Inspekcijskim nadzorom obavljenim u siječnju 2015. utvrđeno je da se na navedenom eksploatacijskom polju ne obavljaju nikakve aktivnosti, prostor nije saniran, na jednom dijelu eksploatacijskog polja pojavljuje se blago klizanje terena i predstavlja opasnost od većeg obrušavanja, pristup kopu nije zapriječen te strmi dijelovi kopa nisu zaštićeni od mogućeg pada niz kosinu s visine. Također, utvrđeno je da sanacija devastiranog terena eksploatacijom mineralne sirovine i klizištem nije moguća prema postojećem projektnom rješenju, kompletan devastirani prostor se nalazi u granicama proširenog eksploatacijskog polja odobrenog rješenjem iz studenoga 2001., da je nužno provesti potrebnu sanaciju te da navedeni problem treba rješavati u skladu s odredbama Zakona o rudarstvu, odnosno da je potrebno utvrditi uvjete uređenja prostora u svrhu sanacije devastiranog prostora.

Eksploatacijsko polje Podsusedsko dolje odobreno je u travnju 1994., te u lipnju 1994. izvođenje rudarskih radova. U rujnu 1998. je odobreno proširenje eksploatacijskog polja. Ugovor o koncesiji kojim su utvrđeni preduvjeti za izdavanje konačnog odobrenja eksploatacijskog polja zaključen je u prosincu 1998. U lipnju 2002., odobreno je proširenje eksploatacijskog polja, a u veljači 2005. trgovačkom društvu je dodijeljena koncesija za izvođenje rudarskih radova u proširenom eksploatacijskom polju na rok deset godina odnosno do veljače 2015. te je zaključen ugovor o koncesiji za izvođenje rudarskih radova. Inspekcijskim nadzorom iz srpnja 2011. utvrđeno je da koncesionar ne plaća naknadu za eksploataciju mineralnih sirovina na navedenom eksploatacijskom polju. U veljači 2013. od koncesionara je zatraženo da, prema odredbama Zakona o koncesijama, gradu dostavi bankarsku garanciju kao instrument osiguranja provedbe ugovora o koncesiji u iznosu 5.000.000,00 kn. U travnju 2013., u postupku predstečajne nagodbe, nadležni gradski ured prijavio je potraživanja za osiguranje provedbe ugovora i naknadu za koncesiju za 2012. u ukupnom iznosu 5.038.706,00 kn, a na ispitnom ročištu utvrđena su potraživanja u ukupnom iznosu 2.807.033,00 kn (od čega s osnove bankarske garancije 2.768.327,00 kn i 38.706,00 kn za naknadu za eksploataciju). Predstečajna nagodba je okončana u listopadu 2013. Stečajni upravitelj društva koncesionara je u listopadu 2014. obavijestio Ministarstvo financija da je koncem siječnja 2014. nad društvom otvoren stečajni postupak, da je otvaranjem stečajnog postupka prestalo obavljanje djelatnosti te da se sva potraživanja mogu prijaviti stečajnom upravitelju. U listopadu 2014. nadležni gradski ured obavijestio je stečajnog upravitelja o radnjama koje je koncesionar u slučaju potpune i trajne obustave radova dužan poduzeti te je zatraženo njegovo očitovanje. Također, u studenome 2014. Ministarstvu financija upućen je dopis u kojemu je opisan tijek događaja vezanih uz Ugovor o koncesiji te dostavljena prijava za upis podataka o stečajnom postupku. Navedeno je da je nadležni gradski ured, nakon saznanja o prestanku obavljanja rudarskih radova na eksploatacijskom polju zatražio inspekcijski nadzor s posebnim osvrtom na 2013. i 2014., ali da nije dobio obavijest da je nadzor obavljen.

U ožujku 2015. Registru koncesija Ministarstva financija dostavljena je prijava za upis prestanka ugovora o koncesiji. Inspekcijskim nadzorom obavljenim u ožujku 2015. utvrđeno je da se na eksploatacijskom polju ne obavljaju rudarski radovi, odnosno da su radovi obustavljeni tijekom 2013. te da su unutar granica eksploatacijskog polja zatečena dva površinska kopa od kojih je zapadni kop saniran, a sjeverni kop nije saniran. Navedeno je da je nadzorom kod trgovačkog društva u stečaju utvrđeno da, nakon otvaranja stečajnog postupka (siječanj 2014.), trgovačkom društvu u stečaju nije predana projektna dokumentacija na temelju koje je obavljana eksploatacija mineralnih sirovina. Također, nadzorom je utvrđeno da su na prilazima postavljene pregrade sa znakovima upozorenja i zabrane pristupa u skladu s Pravilnikom o tehničkim normativima za površinsku eksploataciju ležišta mineralnih sirovina (Narodne novine 53/91), čime su provedene mjere osiguranja kojima se isključuje mogućnost nastanka opasnosti za ljude, imovinu i prirodu te da je, na temelju raspoložive dokumentacije (utvrđeno stanje rezervi 31. prosinca 2009. i obrasci koje je od 2010. do 2013. dostavilo društvo koje je obavljalo eksploataciju), utvrđeno stanje rezervi 49 382 m³ mineralne sirovine tehničko-građevnog kamena (31. prosinca 2014.).

Eksploatacijsko polje Lučko-Ježdovec odobreno je u rujnu 1998. U srpnju 2004. odobrena je rudarska koncesija na rok 15 godina odnosno do srpnja 2019. te zaključen ugovor o koncesiji. Rješenjem iz travnja 2012. eksploatacijsko polje je smanjeno, a u studenome 2012. koncesionar je obavijestio Grad o trajnoj obustavi radova na eksploatacijskom polju. Na temelju zahtjeva koncesionara za brisanje eksploatacijskog polja, uz koji su priložene potvrde o provedenim potrebnim mjerama osiguranja, mjerama zaštite i sanaciji te provedene mjere zaštite okoliša prema općim odredbama propisa iz nadležnosti inspekcije zaštite okoliša, Ministarstvo gospodarstva je u rujnu 2013. donijelo rješenje kojim se određuje brisanje eksploatacijskog polja iz Registra eksploatacijskih polja Grada Zagreba. Na temelju rješenja, navedeno eksploatacijsko polje je brisano iz Registra. U siječnju 2014. nadležni gradski ured je Ministarstvu financija podnio prijavu za upis podataka o prestanku Ugovora o koncesiji za izvođenje radova u navedenom eksploatacijskom polju. Uvidom u Registar koncesija Ministarstva financija (listopad 2016.) utvrđeno je da navedeno eksploatacijsko polje nije brisano iz Registra koncesija.

Za eksploatacijsko polje Novačica, Grad je u rujnu 2006., nakon ponovljenih postupaka dodjele rudarske koncesije, donio rješenje o dodjeli rudarske koncesije trgovačkom društvu iz Zagreba, koje je rješenjem iz studenoga 2006. poništilo Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva. Protiv navedenog rješenja podnesena je tužba Upravnom sudu koja je rješenjem iz ožujka 2011. odbačena. Rješenjem Grada iz listopada 2011. odbijen je zahtjev za dodjelu rudarske koncesije, na koje je uložena žalba koju je Ministarstvo gospodarstva rada i poduzetništva odbilo te je pokrenut upravni spor od kojega je trgovačko društvo u travnju 2013. odustalo. Prema podacima iz Rudarsko-geološke studije, iz satelitskih snimki iz 2008., 2009. i 2011. vidljivo je da se na navedenom eksploatacijskom polju ne obavljaju nikakvi radovi. Rješenjem Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, Povjerenstva za utvrđivanje rezervi mineralnih sirovina iz ožujka 2010. potvrđene su količine rezervi ciglarske gline 6 046 200 m³.

Eksploatacijsko polje Resnik odobreno je rješenjem iz ožujka 2002. S obzirom da trgovačko društvo kojemu je bila dodijeljena koncesija nije uspjelo ishoditi lokacijsku dozvolu, koncesija za navedeno eksploatacijsko polje nije odobrena, a rješenjem iz rujna 2011. utvrđen je prestanak važenja rješenja iz ožujka 2002. te je brisano iz Registra eksploatacijskih polja Grada Zagreba.

Eksploatacijsko polje Savski nasip odobreno je u siječnju 2003. U lipnju 2003. dodijeljena je rudarska koncesija te zaključen ugovor o koncesiji. Koncesionar je 2007. dostavio obavijest o obustavi rudarskih radova. Prema rješenju Ministarstva gospodarstva iz travnja 2011., prestala su važiti rješenja o odobrenju eksploatacijskog polja i rudarske koncesije te je polje brisano iz Registra eksploatacijskih polja Grada. U obrazloženju nadležnog gradskog ureda navodi se da navedeno eksploatacijsko polje nije nikada bilo upisano u Registar koncesija.

Od 2013. do 2015. na snazi je bio samo ugovor o koncesiji za eksploatacijsko polje Podsusedsko dolje. Prema podacima iz zapisnika o obavljenom inspekcijskom nadzoru, na navedenom eksploatacijskom polju tijekom 2013. eksploatirano je 2 645 m³ mineralne sirovine tehničko-građevnog kamena, a tijekom 2014. eksploatacija nije obavljena te utvrđene rezerve koncem 2014. iznose 49 382 m³. U siječnju 2014. nad koncesionarom je otvoren stečajni postupak.

Prema zapisnicima o obavljenim inspekcijskim nadzorima iz veljače i ožujka 2015. i podacima iz Rudarsko-geološke studije, na eksploatacijskim poljima Veslački centar, Soblinec, Podsusedsko dolje, Vukov dol, Novačica te istražnom prostoru Jankomir su utvrđene ukupne rezerve mineralnih sirovina 11 708 106 m³.

Prema podacima iz poslovnih knjiga, Grad u 2013., 2014. i 2015. nije ostvarivao prihode od eksploatacije mineralnih sirovina za proizvodnju građevnog materijala. Također nema iskazanih potraživanja za navedene prihode. Prema dostavljenoj dokumentaciji za eksploatacijsko polje Podsusedsko dolje, Grad od koncesionara nad kojim je otvoren stečajni postupak, za naknadu za eksploataciju ima potraživanje u iznosu 38.706,00 kn, što nije evidentirano u poslovnim knjigama. Prema podacima iz Registra koncesija, dug navedenog koncesionara iskazan je u iznosu 324.398,00 kn od čega se na dospjelu naknadu odnosi 205.128,00 kn i 119.270,00 kn na obračunane kamate.

Državni ured za reviziju predlaže uskladiti podatke o potraživanjima u svojim evidencijama i podatke u Registru koncesija te stvarni iznos potraživanja evidentirati u svojim poslovnim knjigama.

- Sanacije prostora na kojima su izvedeni rudarski radovi

Prema odredbama članaka 69. i 101. Zakona o rudarstvu, rudarski gospodarski subjekt odgovara za štetu u prirodi i okolišu nastalu izvođenjem rudarskih radova na eksploatacijskom polju, dužan je tijekom izvođenja te nakon završetka ili trajnog obustavljanja izvođenja rudarskih radova provesti sanaciju prostora na kojem su izvedeni rudarski radovi, provesti mjere osiguranja radi sprječavanja nastanka opasnosti za ljude, imovinu, prirodu i okoliš te o tome izvijestiti rudarsku inspekciju i inspekciju zaštite okoliša, koje izdaju potvrde o provedbi spomenutih mjera, nakon čega davatelj koncesije donosi rješenje o brisanju rudarskog gospodarskog subjekta kao ovlaštenika eksploatacijskog polja iz registra eksploatacijskih polja, a može donijeti i rješenje o brisanju eksploatacijskog polja iz registra eksploatacijskih polja.

Ako rudarski gospodarski subjekt ne provede sanaciju, davatelj koncesije naložit će mu provođenje sanacije u primjerenom roku, a ako ni nakon ostavljenog roka ne provede sanaciju, to će se učiniti putem treće osobe, na trošak rudarskog gospodarskog subjekta, pri čemu će pravne radnje pred sudom poduzeti nadležno državno odvjetništvo.

Prema stanju koncem 2015. Grad nije imao važećih ugovora o koncesiji. Prema podacima nadležnog gradskog ureda, iz Rudarsko-geološke studije te zapisnika o obavljenim inspekcijskim nadzorima, od osam eksploatacijskih polja na kojima se eksploatacija obavljala u ranijim godinama, od 2002. do 2007. rudarski radovi su prestali na šest polja (Grmoščica, Veslački centar, Soblinec, Vukov dol, Novačica i Savski nasip), na jednom polju 2012. (Lučko Ježdovec) te na jednom polju 2013. (Podsusedsko Dolje). Iz Katastra eksploatacijskih polja brisana su polja Lučko Ježdovec i Savski nasip.

Na eksploatacijskom polju Lučko Ježdovec obavljena je sanacija i provedene mjere radi sprječavanja nastanka opasnosti za ljude, imovinu, prirodu i okoliš (mjere osiguranja), na polju Podsusedsko dolje obavljena je djelomična sanacija i provedene potrebne mjere osiguranja, na poljima Veslački centar i Soblinec provedene su mjere osiguranja dok na ostalim poljima sanacija nije obavljena niti su provedene mjere osiguranja.

Prema podacima iz Rudarsko-geološke studije, različiti su razlozi zbog kojih sanacija nije obavljena (lokacijska dozvola za eksploataciju radi sanacije nije ishođena, snimanjem utvrđeno da je mineralna sirovina eksploatirana bez odobrene koncesije i nije poznato treba li i kakve sanacijske radove provesti, ne preporučuju se sanacijski radovi nego daljnja eksploatacija što treba predvidjeti planskom dokumentacijom).

Na eksploatacijskom polju Podsusedsko dolje eksploatacija se ne obavlja od 2013. jer je nad koncesionarom u siječnju 2014. otvoren stečajni postupak te potpuna sanacija nije obavljena (obavljena djelomična sanacija). Prema odredbi članka 31. Zakona o koncesijama, davatelj koncesije dužan je prije stupanja na snagu ugovora o koncesiji prikupiti od odabranog najpovoljnijeg ponuditelja odnosno podnositelja zahtjeva za dobivanje koncesije potrebna jamstva i/ili instrumente osiguranja naplate naknade za koncesiju te naknade štete koja može nastati zbog neispunjenja obveza iz ugovora o koncesiji (zadužnice, bankarske garancije, osobna jamstva, mjenice, polog i ostalo) u iznosu određenom u skladu s procijenjenom vrijednosti koncesije. Prema odredbi članka 62. navedenog Zakona, obvezuje se davatelj koncesije koji je zaključio ugovor o koncesiji prije stupanja na snagu Zakona o koncesijama (Narodne novine 125/08), a koji ne sadrži odgovarajuće instrumente osiguranja, zatražiti od koncesionara dostavu odgovarajućeg instrumenta osiguranja provedbe ugovora o koncesiji u preostalom razdoblju trajanja koncesije u roku od 60 dana od stupanja na snagu ovog Zakona (do veljače 2013.). Ako koncesionar ne dostavi odgovarajući instrument osiguranja u navedenom roku, ugovor o koncesiji se raskida. Grad je u veljači 2013. od koncesionara zatražio bankarsku garanciju koju koncesionar nije dostavio. U postupku predstečajne nagodbe, Grad je uz potraživanje za naknadu prijavio potraživanje za osiguranje provedbe ugovora u iznosu 5.000.000,00 kn od čega je na ispitnom ročištu priznato 2.768.327,00 kn.

Prostornim planom Grada Zagreba nisu posebno predviđeni prostori za provođenje sanacije prostora prema propisima o zaštiti okoliša ili radi privođenja prostora drugoj namjeni prema propisima o prostornom uređenju, za koje je istovremeno potrebno provesti ograničenu eksploataciju radi sanacije. Postupak sanacije prostora na kojima su se obavljali rudarski radovi propisan je odredbama članaka 101. do 104. Zakona o rudarstvu.

Državni ured za reviziju predlaže prostornim planovima predvidjeti prostore za provođenje sanacije, za eksploatacijska polja na kojima sanacija nije obavljena utvrditi razloge te, u skladu s odredbama Zakona o rudarstvu, ovisno o namjeni poduzeti mjere za sanaciju prostora.

Grad prihvaća naloge i preporuke Državnog ureda za reviziju. U vezi vođenja registra istražnih prostora i eksploatacijskih polja te popisa rudarskih gospodarskih subjekata, Grad u očitovanju navodi da su sve promjene, osim prestanka jednog ugovora o koncesiji, nastupile prije stupanja na snagu sada važećeg Pravilnika o jedinstvenom informacijskom sustavu mineralnih sirovina i registrima. Navodi da ih Gradski ured za gospodarstvo, rad i poduzetništvo nije uskladio odnosno izvršio prijepis u nove registre te da će navedeni nalog provesti u najkraćem mogućem roku. U vezi usklađivanja podataka o potraživanjima u svojim evidencijama i Registru koncesija te evidentiranja stvarnog iznosa potraživanja u svojim poslovnim knjigama, Grad u očitovanju navodi da je koncesionar nad kojim je u siječnju 2014. otvoren stečajni postupak, u Registar koncesija unesen tek 2013., kada je i prestao s eksploatacijom. Prvo saznanje o njegovom dugovanju spomenuti Ured je dobio tek u ožujku 2014. S obzirom da je nadzor nad naplatom u nadležnosti rudarske inspekcije, navodi da bi stvarni iznos potraživanja bilo moguće utvrditi na temelju inspeksijskog nadzora te uvidom u poslovne knjige spomenutog koncesionara. U svrhu utvrđivanja točnog iznosa dugovanja spomenuti Ured je i zatražio nadzor ali u nalazu rudarske inspekcije nije naveden iznos dugovanja. Također, Ured se dopisima obraćao stečajnom upravitelju, ali zatražene podatke nije dobio. Grad u očitovanju također navodi da je, prema važećem Prostornom planu Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 3/16), predviđeno osnivanje Geotehničkog katastra Grada koji bi trebao preuzeti do sada prikupljenu geotehničku dokumentaciju koja se odnosi na područje Grada te nastaviti pohranjivati sve podatke vezane uz stabilnost tla, a osobito podatke o svim registriranim pojavama nestabilnosti i klizanja tla na području Grada na temelju dojava i geotehničkih istraživanja te skrbiti o izradi karte geotehničke kategorizacije terena u odgovarajućem mjerilu prema kriteriju stabilnosti i karte seizmičke mikrozonacije terena u mjerilu 1:5 000, sa svim pripadajućim tematskim kartama. Navodi da, u vezi s navedenim, Geotehnički katastar za građenje na prirodno nagnutim terenima daje mišljenja o programu geotehničkih istraživanja, posebnim geotehničkim uvjetima i rezultatu geotehničke kategorizacije tla. Također navodi da se osnivanjem Geotehničkog katastra Grada nadalje određuje provoditi sanaciju eksploatacijom devastiranog okoliša, zatvaranje eksploatacijskih polja i rudarskih objekata na području Medvednice i Prisavlja te sprječavanje daljnje devastacije tih prostora. Nadalje navodi da su, prema odredbama važećeg prostornog plana, korisnici (koncesionari) eksploatacije mineralnih sirovina dužni na kraju svake godine, geotehničkom katastru Grada podnijeti geodetske dokaze o tome odvija li se eksploatacija tehničko-građevnog kamena, arhitektonsko-građevnog kamena, šljunka i pijeska u skladu s odobrenjima za eksploataciju i završnim projektnim oblikovanjem terena nakon izvršene eksploatacije. U očitovanju navodi da, s obzirom da Grad nema osnovan Geotehnički katastar, nije bilo niti moguće prikupljanje bilo kakve evidencije, tlocrtnih karata i geodetskih izmjera postojećeg stanja eksploatacije, čime bi geodetske karte, koje se preklapaju s kartama iz ranijih godina, omogućavale inventarizaciju količina mineralnih sirovina na području Grada. Nadalje navodi da je u tijeku izrada izmjena i dopuna Prostornog plana Grada Zagreba koji bi trebao biti donesen u prvoj polovini 2017. i u koji se tijekom izrade unose podaci iz Rudarsko-geološke studije, te da će prije javne rasprave dana preporuka biti implementirana u cjeloviti dokument.

III. REVIZIJA ZA 2015.

Ciljevi i područja revizije

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja
- analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s planom
- provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima
- provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava
- provjeriti aktivnosti Grada vezanih uz gospodarenje mineralnim sirovinama
- provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje Grada.

Područja revizije su određena prema kriteriju značajnosti i na temelju procjene rizika pojave nepravilnosti.

Metode i postupci revizije

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza je proučena i analizirana pravna regulativa, te dokumentacija i informacije o poslovanju Grada. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima su uspoređeni s podacima iz prethodnog razdoblja i podacima iz plana, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika su korištene objave u tisku. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa, te pravila, procedura i drugih unutarnjih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je provjera vrijednosno značajnih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Za potrebe revizije su korišteni izvještaji Grada u vezi s pojedinim aktivnostima. Provjerena je dokumentacija u vezi s ostvarivanjem prihoda i rashoda poslovanja, rashoda za nabavu nefinancijske imovine, primitaka od financijske imovine i zaduživanja, te izdataka za financijsku imovinu i otplatu zajmova. Obavljeni su razgovori s odgovornim osobama o pojedinim poslovnim događajima i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba.

Nalaz za 2015.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: izvršenje naloga i preporuka revizije za 2013., djelokrug i unutarnje ustrojstvo, planiranje i računovodstveno poslovanje, prihodi i primici, rashodi i izdaci, imovina, obveze i postupci javne nabave.

Obavljenom revizijom za 2015. utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na izvršenje naloga i preporuka revizije za 2013., računovodstveno poslovanje, obveze za kredite i zajmove, rashode te postupke javne nabave.

1. Izvršenje naloga i preporuka revizije za 2013.

1.1. Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Grada za 2013., o čemu je sastavljeno Izvješće i izraženo uvjetno mišljenje.

Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Gradu je naloženo da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju. Nepravilnosti i propusti se odnose na računovodstveno poslovanje, potraživanja, rashode, te postupke javne nabave.

U skladu s odredbama članka 14. stavka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, Grad je dostavio očitovanje s planom izvršenja naloga i preporuka koji sadrži aktivnosti, rokove i osobe odgovorne za izvršenje planiranih aktivnosti.

Revizijom za 2015. je utvrđeno prema kojim nalogima je postupljeno, koji nalozi i preporuke su u postupku izvršenja i prema kojim nalogima i preporuci nije postupljeno.

Nalozi prema kojima je postupljeno:

- program održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture i program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture sadrže izmjene s osnove preraspodjele proračunskih sredstava, a izvješća o njihovom izvršenju podnesena su predstavničkom tijelu u zakonskom roku
- informacije o dodijeljenim donacijama objavljene su na mrežnim stranicama Grada u skladu s propisima
- Grad u svojstvu središnjeg tijela za javnu nabavu, radi postizanja racionalnosti i veće ekonomičnosti korištenja sredstava, provodi objedinjene postupke nabave za proračunske korisnike, ustanove i trgovačka društva u svom vlasništvu; U veljači 2015. donesen je Zaključak o nabavnim kategorijama za 2015. kojim je utvrdio istovrsne predmete nabave.

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- revizijom za 2013. je utvrđeno da građevinski objekti na računima imovine nisu evidentirani prema vrstama, količini i vrijednosti, a analitička evidencija dugotrajne imovine nije ustrojena;

Također, obavljeni popis imovine i obveza sa stanjem na dan 31. prosinca 2013. nije bio cjelovit, jer popisom nije obuhvaćeno zemljište, građevinski objekti i druga imovina; S obzirom da se kroz duže vremensko razdoblje nije obavljao cjelovit popis imovine i obveza, te da analitička evidencija cjelokupne dugotrajne imovine nije bila ustrojena, predloženo je donijeti Akcijski plan za popis imovine kojim će se utvrditi aktivnosti, rokovi, metode i nadležnost osoba koje sudjeluju u popisu, te rokovi i način izvješćivanja o popisu;

Revizijom za 2015. je utvrđeno da građevinski objekti na računima imovine nisu evidentirani prema vrstama, količini i vrijednosti, a analitička evidencija dugotrajne imovine nije ustrojena, te da popis imovine i obveza sa stanjem na dan 31. prosinca 2015. nije bio cjelovit; Za vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2016.) dostavljen je Akcijski plan za ustroj analitičke evidencije nepokretne imovine Grada u kojem su navedene aktivnosti koje se odnose na osiguranje organizacijske, stručne, tehničke i prostorne strukture, definiranje poslovnih procesa, pribavljanje imovinsko-pravne dokumentacije te računalnog programa za praćenje knjigovodstvenih podataka analitičke evidencije nepokretne imovine. Prema Akcijskom planu, računalni program za potrebe praćenja knjigovodstvenih podataka analitičke evidencije nepokretne imovine trebao bi biti podrška godišnjem popisu imovine i obveza, obračunu i evidentiranju ispravka vrijednosti, te izvješćivanju o stanju i promjenama imovine; Predviđeni rok za ustroj analitičke evidencije dugotrajne imovine je pet godina

- revizijom za 2013. je utvrđeno da su potraživanja za proračunske prihode koncem 2013. značajna, jednakim mjerama naplate nisu obuhvaćeni svi prihodi, postupci prisilne naplate pojedinih proračunskih prihoda nisu provedeni pravodobno nego sa zakašnjenjem od nekoliko godina, na razini proračuna zaduženo je više službi za prikupljanje prihoda, ali aktivnosti oko utvrđivanja i kontinuirane naplate proračunskih prihoda nisu usklađene, te da nisu uvijek i pravodobno poduzimane sve zakonom propisane mjere za naplatu prihoda; Također je utvrđeno da su na temelju zaključaka gradonačelnika, otpisivana potraživanja, ali u svrhu utvrđivanja osnovanosti otpisa nisu doneseni mjerila, kriteriji i procedure za otpis potraživanja; Ukupna potraživanja su koncem 2015. iskazana u iznosu 2.440.691.439,00 kn (od čega u izvanbilančnoj evidenciji 1.007.231.359,00 kn) i manja su za 369.773.379,00 kn ili 13,2 % u odnosu na prethodnu godinu; Dospjela potraživanja iznose 2.209.866.149,00 kn ili 91,2 % ukupnih potraživanja; Naplatu prihoda od zakupnine, komunalne naknade, najma stanova i spomeničke rente obavlja trgovačko društvo u vlasništvu Grada (dalje u tekstu: Društvo), prihoda od županijskih i gradskih poreza Porezna uprava, a prihoda od komunalnog doprinosa i drugih proračunskih prihoda gradska upravna tijela; Vrijednosno značajnija potraživanja se odnose na potraživanja za prihode za koje naplatu obavlja Društvo u iznosu 1.347.300.358,00 kn (od čega za komunalnu naknadu 853.643.856,00 kn, zakupninu 436.168.132,00 kn, spomeničku rentu 29.322.364,00 kn i najamninu 28.166.006,00 kn) i komunalni doprinos u iznosu 469.830.794,00 kn; Prema izvješću Društva iz ožujka 2016., Društvo poduzima mjere naplate pokretanjem postupaka prisilne naplate (ovršni i drugi postupci te slanje zadužnica) i prijavom potraživanja u stečajnu masu; Zaključivani su sporazumi o obročnoj otplati dugovanja (sporazumi o namirenju i nagodbe); Od navedenih potraživanja, koncem 2015. u tijeku su postupci prisilne naplate za potraživanja u iznosu 712.239.135,00 kn ili 52,9 %, od čega se 76.781.498,00 kn odnosi na 2008. i ranije godine;

Prema izvješću Grada, za potraživanja od komunalnog doprinosa u iznosu 22.635.621,00 kn (4,8 % ukupnih dospjelih potraživanja za komunalni doprinos koncem godine) u 2015. su pokrenuti postupci prisilne naplate (utuženja i ovrhe), a za potraživanja u iznosu 43.040.539,00 kn su upućivane opomene i obavijesti o dugovanju; Tijekom 2015. upućivane su opomene i obavijesti o dugovanju te pokrenuti postupci prisilne naplate prema rješenjima izdanim najvećim dijelom u ranijim godinama (od 2002. do 2014.); Tijekom 2015. potraživanja nisu otpisivana;

S obzirom da je na razini proračuna zaduženo više službi za prikupljanje prihoda, a aktivnosti oko utvrđivanja i kontinuirane naplate proračunskih prihoda nisu usklađene, u Izvješćima o obavljenim revizijama Grada u ranijim godinama, Državni ured za reviziju je, u cilju pravodobnog i potpunog prikupljanja proračunskih prihoda, predlagao koordinaciju svih tijela u vezi naplate proračunskih prihoda, razradu sustava naplate sumnjivih i spornih potraživanja, izradu operativnog plana naplate svih potraživanja, te mjesečno izvještavanje o financijskim rezultatima naplate proračunskih prihoda; U rujnu 2014. gradonačelnik je donio zaključak o osnivanju i imenovanju Povjerenstva čije su zadaće praćenje provedbe naplate svih prihoda Grada s ciljem povećanja učinkovitosti naplate, predlaganje dodatnih kriterija za učinkovitije evidentiranje naplate prihoda s ciljem djelotvornije naplate i predlaganje mjera s ciljem umanjivanja rizika od nepravodobne naplate prihoda te poticanje suradnje s Poreznom upravom (koja obavlja naplatu poreznih prihoda), a posebice vezano uz izvještavanje i informiranje Grada o obveznicima koji nisu podmirili dospjele obveze, nepodmirenim obvezama te poduzetim mjerama radi njihove naplate; Od osnivanja do vremena obavljanja revizije, Povjerenstvo nije održalo niti jednu sjednicu; Iako su tijekom 2015. poduzimane raspoložive mjere za naplatu proračunskih prihoda, potraživanja su i nadalje značajna; S obzirom da se značajan dio potraživanja odnosi na potraživanja iz ranijih godina, potrebno je potraživanja razraditi prema rokovima dospjeća, utvrditi mogućnosti naplate potraživanja te donijeti odluku o postupanju; Na temelju zaključenog ugovora s Društvom, za usluge obavljanja stručnih poslova naplate prihoda u 2015. ostvareni su rashodi u iznosu 21.588.889,00 kn; S obzirom na značajne troškove koji se Društvu plaćaju za obavljanje stručnih poslova naplate prihoda od komunalne naknade, zakupnine, najamnine i spomeničke rente, potrebno je, na temelju prethodne analize, razmotriti mogućnost da Grad u okviru svojih upravnih tijela obavlja naplatu navedenih prihoda; Nadalje je potrebno poduzeti aktivnosti kako bi povjerenstvo obavljalo zadaće prema zaključku o osnivanju

- gradsko poglavarstvo je, u cilju realizacije gradskog programa Zagrebački model stanogradnje, donijelo u siječnju 2009. zaključak o prijenosu prava vlasništva zemljišta površine 20 666 m² na lokaciji naselja Podbrežje trgovačkom društvu u vlasništvu Grada; Na temelju navedenog zaključka, između Grada i spomenutog Društva je u veljači 2009. zaključen ugovor o prijenosu prava vlasništva zemljišta u vrijednosti 51.665.000,00 kn; S obzirom da do konca 2013. nije započela gradnja stanova na lokaciji Podbrežje, revizijom za 2013. je dana preporuka da se poduzmu aktivnosti za povrat zemljišta ili utvrde obveze spomenutog Društva, odnosno rokovi i dinamika izgradnje stanova na navedenom zemljištu u cilju realizacije gradskog programa stanogradnje; Revizijom za 2015. je utvrđeno da je realizacija projekta izgradnje stanova predviđena u dvije faze, a u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2016.) je u tijeku realizacija prve faze izgradnje stanova na spomenutoj lokaciji; Ishođene su četiri građevinske dozvole za izgradnju četiri stambene zgrade sa 608 stanova;

Raspisana su javna nadmetanja za njihovu izgradnju, a očekivani početak izgradnje stanova je bio rujan 2016., rok završetka je 15 mjeseci, odnosno do konca 2017.; Za drugu fazu realizacije projekta izgradnje stanova (šest objekata sa 900 stanova) su u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2016.) izrađena idejna rješenja i idejni projekti.

Nalozi i preporuka prema kojima nije postupljeno:

- revizijom za 2013. je utvrđeno da kod evidentiranja prihoda, rashoda i imovine nisu dosljedno primjenjivana računovodstvena načela; Navedeno se odnosi na evidentiranje rashoda za nabavu zemljišta, različitih rashoda za radove, robe i usluge ostvarene od 2010. do 2013. te rashoda s osnove zaključenih ugovora o financiranju uređenja građevinskog zemljišta između Grada i investitora izgradnje stambeno-poslovnih građevina; Revizijom za 2015. je utvrđeno da u poslovnim knjigama i financijskim izvještajima za 2015. nisu evidentirani i iskazani prihodi i rashodi te imovina u vrijednosti 8.874.694,00 kn (za zemljište stečeno darovnim ugovorima), različiti rashodi za radove, robe i usluge ostvareni od 2012. do 2015. u iznosu 36.181.289,00 kn, te obveze prema investitorima koji su financirali izgradnju komunalne infrastrukture u iznosu 3.167.484,00 kn; Prema propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo, dobivena dugotrajna nefinancijska imovina se evidentira odobravanjem odgovarajućeg računa prihoda poslovanja i zaduživanjem odgovarajućeg računa rashoda poslovanja uz istovremeno evidentiranje dobivene imovine na odgovarajućem računu imovine i vlastitih izvora; Rashodi se iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja odnosno na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju; S obzirom da nabava nefinancijske imovine sredstvima investitora ima obilježje nabave putem robnog zajma, za navedena ulaganja, osim evidentiranja u rashodima i obvezama, trebalo je provesti odgovarajuća evidentiranja u okviru primljenih zajmova
- Podružnica trgovačkog društva u vlasništvu Grada koja obavlja naplatu prihoda od komunalne naknade, zakupnine, najamnine i spomeničke rente nije dostavila izvješće s podacima o prihodima i potraživanjima za prihode koji pripadaju samo Gradu; U okviru prihoda od spomeničke rente i potraživanja za navedene prihode iskazan je i dio prihoda državnog proračuna u visini 40,0 %, zbog čega je otežano praćenje zaduženja, naplate i stanja potraživanja za pripadajuće prihode Grada
- aktivnosti u vezi uspostavljanja riznice, nisu poduzimane.

Grad je i nadalje u obvezi postupati prema danim nalogima i preporukama Državnog ureda za reviziju.

- 1.2. *Grad prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju. U vezi evidentiranja obveza prema investitorima temeljem ugovora za financiranje izgradnje komunalne infrastrukture u očitovanju navodi da su se navedene obveze vodile izvanbilančno i odnose se na ranija razdoblja, a rashod se iskazivao u godini kada obveza dospijeva. Broj navedenih ugovora je znatno smanjen kao i vrijednost ugovorenih ulaganja. Navode da će se eventualni budući ugovori evidentirati u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu te nalogom Državnog ureda za reviziju.*

U vezi izvješća Podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada koja obavlja naplatu prihoda od komunalne naknade, zakupnine, najamnine i spomeničke rente koje sadrži i podatke o prihodima i potraživanjima za prihode koji ne pripadaju Gradu, navodi da će navedenoj Podružnici uputiti zahtjev da izvješće o naplati koje dostavlja Gradu sadrži isključivo podatke koji se odnose na Grad odnosno da izvješće više ne sadrži podatke o naplati dijela spomeničke rente koji pripada državnom proračunu. U vezi s aktivnostima uspostavljanja riznice navodi da Grad ima veliki broj proračunskih korisnika koji obavljaju različite djelatnosti na koje se odnose različiti zakoni i drugi propisi te je teško ustrojiti optimalan informatički sustav kojim bi bili obuhvaćeni svi segmenti poslovanja. Navodi da je pretpostavka za uvođenje riznice kao jedinstvenog upravljačkog i informacijskog sustava dobra organizacija, međusobna koordinacija organizacijskih jedinica te definirani stupanj horizontalne, vertikalne i prostorne diferencijacije. Osim navedenog, potrebna su stručna znanja na svim razinama uz jaku i permanentnu informatičku podršku. Grad nadalje navodi da kontinuirano radi na poboljšanju financijskog upravljanja kroz doradu aplikativnih rješenja, utvrđivanja boljih procedura i instrumenata za planiranje i izvršavanje proračuna što doprinosi pomacima kako u upravljačkom, tako i informatičkom smislu. Kroz aplikativni program FINIZ objedinjava se financijsko izvještavanje na razini 23 odnosno konsolidacija na razini proračuna Grada.

2. Računovodstveno poslovanje

2.1. Grad je obvezan voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema odredbama Zakona o proračunu, Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14 i 115/15) i drugim propisima koji uređuju proračunsko računovodstvo.

- Proračunske klasifikacije

Grad planira i računovodstveno prati prihode i primitke te rashode i izdatke proračuna prema organizacijskoj, programskoj, funkcijskoj, ekonomskoj i lokacijskoj klasifikaciji, a ne i prema izvorima financiranja.

Prema odredbama članka 21. Zakona o proračunu i odredbama Pravilnika o proračunskim klasifikacijama (Narodne novine 26/10 i 120/13), proračuni su dužni u procesima planiranja, izvršavanja, računovodstvenog evidentiranja i izvještavanja iskazivati prihode i primitke te rashode i izdatke prema proračunskim klasifikacijama, koje uključuju i izvore financiranja. Izvori financiranja kao proračunska klasifikacija sadrže prihode i primitke iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene. Prihodi i primici planiraju se, raspoređuju i iskazuju prema izvorima iz kojih potječu. Rashodi i izdaci planiraju se, izvršavaju i računovodstveno prate prema izvorima financiranja. Izvori financiranja jesu: opći prihodi i primici, doprinosi, vlastiti prihodi, prihodi za posebne namjene, pomoći, donacije, prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici.

Državni ured za reviziju nalaže u procesima planiranja, izvršavanja, računovodstvenog evidentiranja i izvještavanja, praćenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka prema izvorima financiranja.

S obzirom da pojedine izvore financiranja čine prihodi koji imaju propisanu namjenu (komunalna naknada i doprinos, spomeničke rente, naknade za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u prostoru, naknada za koncesije, zakup poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, doprinos za šume, lovozakupnine i drugi), predlaže se u okviru izvora financiranja definirati podizvove u cilju praćenja utroška prihoda koji imaju propisanu namjenu.

- Financiranje decentraliziranih funkcija

Grad iz decentraliziranih sredstava financira minimalni financijski standard javnih potreba osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva, centara za socijalnu skrb i troškove ogrjeva korisnicima koji se griju na drva, domova za starije i nemoćne, te vatrogastva. Na temelju Uredbe Vlade Republike Hrvatske o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2015. godinu (Narodne novine 15/15) (dalje u tekstu: Uredba), utvrđeni su minimalni financijski standardi za decentralizirane funkcije u ukupnom iznosu 286.033.719,00 kn. Na osnovne škole, srednje škole i učeničke domove te zdravstvene ustanove se odnosi 236.948.613,00 kn, od čega se na financiranje materijalnih i financijskih rashoda odnosi 153.812.663,00 kn, rashoda za tekuće i investicijsko održavanje 22.430.566,00 kn, te rashoda za nabavu dugotrajne imovine, dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini i informatizaciju 60.705.384,00 kn. Sredstva za materijalne i financijske rashode Grad doznachava korisnicima na temelju njihovih financijskih planova u kojima su iskazani prihodi i rashodi uključujući i rashode za decentralizirane funkcije. Grad je zaključak o kriterijima i mjerilima za financiranje materijalnih i financijskih rashoda osnovnog školstva te srednjeg školstva i učeničkih domova za 2015. donio 29. prosinca 2015., odnosno na kraju proračunske godine u kojoj se sredstva raspoređuju. Grad je navedeni zaključak trebao donijeti pravodobno, odnosno prije početka primjene donesenih kriterija i mjerila.

Sredstva za nabavu proizvedene dugotrajne imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini osnovnih i srednjih škola te učeničkih domova, Grad raspoređuje na temelju Planova kapitalnih ulaganja koje je Gradska skupština donijela 15. svibnja 2015. U skladu s Uredbom, za osnovne škole su predviđena sredstva u iznosu 18.591.865,00 kn, a za srednje škole i učeničke domove u iznosu 10.505.341,00 kn.

Planovi kapitalnih ulaganja sadrže nazive škola kojima su ulaganja odobrena, vrstu ulaganja (projektiranje, stručni nadzor, građenje, opremanje i ostalo) te planiranu vrijednost ulaganja. Planom kapitalnih ulaganja u osnovnom školstvu predviđena su ulaganja u 23 od ukupno 114 osnovnih škola, a planom kapitalnih ulaganja u srednjem školstvu i učeničkim domovima ulaganja u devet srednjih škola od ukupno 65 srednjih škola i učeničkih domova. Za odabir kapitalnih ulaganja nisu utvrđeni pisani kriteriji i mjerila, a prema obrazloženju Grada, raspored sredstava za ulaganja određen je dogovorno na sastancima s ravnateljima osnovnih i srednjih škola.

Na temelju spomenute Uredbe, minimalni financijski standardi za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u 2015. su za Grad utvrđeni u iznosu 40.337.575,00 kn i to za investicijsko ulaganje zdravstvenih ustanova u prostor, medicinsku i nemedicinsku opremu i prijevozna sredstva (25.224.056,00 kn), investicijsko i tekuće održavanje (8.729.397,00 kn) te informatizaciju zdravstvene djelatnosti (6.384.122,00 kn).

Grad je u travnju 2015. donio zaključak o rasporedu sredstava između zdravstvenih ustanova koji sadrži popis zdravstvenih ustanova i iznos koji im pripada. Za dodjelu sredstava u 2015. Grad nije utvrdio kriterije i mjerila, a prema obrazloženju Grada, raspored sredstava prema zdravstvenim ustanovama utvrđen je dogovorno na sastancima s ravnateljima ustanova.

Prema odredbama članka 7. navedene Uredbe, Grad je dužan u odlukama kojima utvrđuje raspored sredstava kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole, učeničke domove, te zdravstvene ustanove, definirati kriterije i mjerila čijom bi se primjenom utvrdili prioriteta kapitalnih ulaganja.

Državni ured za reviziju nalaže, u vezi korištenja sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija osnovnih i srednjih škola, te učeničkih domova, pravodobno donošenje odluka kojim će se utvrditi kriteriji i mjerila za raspodjelu sredstava za materijalne i financijske rashode. Također nalaže, u skladu s Uredbom, raspored sredstava kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole, učeničke domove i zdravstvene ustanove, na temelju prethodno utvrđenih kriterija i mjerila.

- 2.2. *U vezi naloga da se u procesima planiranja, izvršavanja, računovodstvenog evidentiranja i izvještavanja, prihodi i primici te rashodi i izdaci prate kroz izvore financiranja, Grad navodi da su se izvori financiranja unosili u aplikativni sustav i do sada, ali izvještavanje ne sadrži izvore financiranja. U vezi korištenja sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija osnovnih i srednjih škola, te učeničkih domova, Grad navodi da će pravodobno donijeti odluke kojima će se utvrditi kriteriji i mjerila za raspodjelu sredstava za materijalne i financijske rashode. Također, raspored sredstava kapitalnih ulaganja u osnovne i srednje škole, učeničke domove i zdravstvene ustanove utvrđivat će na temelju prethodno utvrđenih kriterija i mjerila. Obrazlaže da kapitalna ulaganja koja se planiraju iz decentraliziranih sredstava utvrđuje svako nadležno upravno tijelo, a temeljem snimke stanja objekata, dotrajalosti i prioriteta u saniranju, za što je potrebna suglasnost nadležnog ministarstva.*

3. Obveze za kredite i zajmove

- 3.1. Obveze za kredite i zajmove koncem 2015. iznose 1.443.713.018,00 kn. Odnose se na obveze prema poslovnim bankama za dugoročne kredite za financiranje investicijskih projekata u Gradu u razdoblju od 2010. do 2015. (za koje su dobivene suglasnosti Vlade Republike Hrvatske za zaduživanje) u iznosu 605.020.782,00 kn i obveze za robne kredite u iznosu 838.692.236,00 kn.

Obveze za robne kredite odnose se na obveze prema ugovorima o kupoprodaji nekretnina (zemljište i zgrade) u Heinzelovoj ulici i na Trnjanskoj cesti u iznosu 821.617.433,00 kn te prema ugovoru o kupoprodaji zemljišta za izgradnju dječjeg vrtića i škole na Kajzerici u iznosu 17.074.803,00 kn.

U rujnu 2013., na temelju zaključaka Gradske skupštine o prihvaćanju prava prvokupa, s trgovačkim društvom u vlasništvu Grada (dalje u tekstu: Društvo) zaključeni su ugovori o kupoprodaji nekretnina (zemljište i zgrade) prema kojima Grad od Društva kupuje nekretnine u Heinzelovoj ulici za kupoprodajnu cijenu u iznosu 43.958.075 EUR, a nekretnine na Trnjanskoj cesti za kupoprodajnu cijenu u iznosu 82.468.997 EUR.

Ugovorena je otplata u 120 jednakih mjesečnih obroka, počevši od siječnja 2014. do prosinca 2023., uz godišnju nepromjenjivu kamatnu stopu u visini 6,5 %. Prema otplatnim planovima koji su sastavni dio ugovora, ukupan iznos otplate s uračunanim kamatama za nekretnine u Heinzelovoj ulici je 59.896.206 EUR, a za nekretnine na Trnjanskoj cesti 112.370.253,60 EUR.

U listopadu 2013. između Društva (prodavatelja nekretnina), Grada i dvije poslovne banke zaključeni su ugovori o otkupu tražbina kojima je Društvo svoja potraživanja prema ugovorima o kupoprodaji nekretnina zaključenim između Grada i Društva prodalo poslovnim bankama (uz naknadu), a Grad se obvezao da će poslovnim bankama podmirivati obveze u iznosu i prema dinamici utvrđenoj planovima otplate.

U travnju 2013. Grad je s jednom ustanovom zaključio ugovor o kupoprodaji zemljišta za izgradnju dječjeg vrtića i škole na Kajzerici za kupoprodajnu cijenu u iznosu 45.086.325,00 kn. Ugovoreno je da će kupoprodajnu cijenu Grad podmiriti plaćanjem troškova izgradnje i opremanja kompleksa ustanove. Koncem 2014. zaključen je dodatak navedenom ugovoru, kojim je ugovoreno da će se dio kupoprodajne cijene zemljišta u iznosu 11.011.522,00 kn podmiriti prijebojem potraživanja Grada od ustanove (za danu pozajmicu u ranijim godinama s pripadajućim kamatama), a preostali dio u iznosu 34.074.803,00 kn Grad će platiti bez kamata najkasnije do konca 2016. (od čega 17.037.401,00 kn do konca 2015., a 17.037.402,00 kn do konca 2016.).

Kod planiranja i evidentiranja poslovnih događaja vezanih uz stjecanje imovine i obveze za kredite nisu poštivana računovodstvena načela priznavanja primitaka, rashoda i obveza. Rashodi za nabavu navedenih nekretnina i izvori njihova financiranja nisu bili planirani Proračunom za 2013. niti su u poslovnim knjigama za 2013. evidentirani poslovni događaji vezani uz njihovu nabavu. Nabava navedenih nekretnina evidentirana je u poslovnim knjigama i iskazana u financijskim izvještajima za 2014. u okviru nefinancijske imovine (građevinsko zemljište i poslovni objekti) i rashoda za nabavu nefinancijske imovine u vrijednosti 1.006.653.591,00 kn te primitaka od zaduživanja (kao izvora financiranja) i obveza za kredite u iznosu 995.642.069,00 kn.

Proračunom Grada za 2014. nisu bili planirani rashodi za nabavu navedenih nekretnina i primici od financijske imovine i zaduživanja niti je u Izvještaju o izvršenju proračuna Grada za 2014. (opći i posebni dio) iskazano ostvarenje rashoda za nabavu nefinancijske imovine i primitaka od financijske imovine i zaduživanja.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine te primici od zaduživanja različito su iskazani u financijskim izvještajima za 2014. i Izvještaju o izvršenju proračuna Grada za 2014. Također, u Izvještaju o zaduživanju (u tablici Stanje obveza po kreditima i zajmovima Grada), koji je sastavni dio Izvještaja o izvršenju proračuna Grada za 2014., nije iskazana obveza za kupnju zemljišta od ustanove u iznosu 34.074.803,00 kn.

Za robno zaduživanje nije pribavljena suglasnost Vlade Republike Hrvatske. Odredbama Zakona o proračunu uređeno je, između ostaloga, planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna te zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Prema odredbi članka 3. točke 46. navedenog Zakona, proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za jednu godinu, u skladu sa zakonom i odlukom donesenom na temelju zakona, a donosi ga njezino predstavničko tijelo. Odredbama članaka 86. i 87. Zakona o proračunu, propisano je da se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može zaduživati uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira, da se može dugoročno zadužiti samo za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, koju potvrdi njezino predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade, a na prijedlog ministra financija te da je navedena suglasnost obvezni prilog ugovora o zaduživanju.

Prema odredbama članka 21. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11), koji je bio u primjeni do konca listopada 2014., rashodi se iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja, što znači da se rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju, prihodi se priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti, a primici su priljevi novca i novčanih ekvivalenata po svim osnovama. Isto je propisano odredbama članka 20. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu koji je u primjeni od početka studenoga 2014.

Državni ured za reviziju nalaže kod robnog zaduživanja pribaviti prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Također nalaže poslovne događaje vezane uz stjecanje imovine i obveze za kredite evidentirati u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

3.2. *Grad prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da će kod robnog zaduživanja pribaviti prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske te da će poslovne događaje vezane uz stjecanje imovine i obveze za kredite evidentirati u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.*

4. Rashodi i izdaci

4.1. Rashodi i izdaci su u Izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima iskazani u iznosu 6.371.242.121,00 kn, što je za 1.484.067.978,00 kn ili 18,9 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su ostvareni za pomoći u iznosu 1.967.457.417,00 kn ili 30,9 %, materijalne rashode u iznosu 1.607.350.652,00 kn ili 25,2 %, ostale rashode u iznosu 679.371.144,00 kn ili 10,7 %, subvencije u iznosu 632.749.598,00 kn ili 9,9 %, te rashode za zaposlene u iznosu 455.008.427,00 kn ili 7,1 %.

- Održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture

U okviru materijalnih rashoda, evidentirani su rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 746.983.382,00 kn.

Odnose se na održavanje nerazvrstanih cesta u iznosu 308.728.045,00 kn, javnih površina u iznosu 206.847.279,00 kn, javne rasvjete u iznosu 106.395.088,00 kn, čišćenje javnih površina u iznosu 105.000.000,00 kn, odvodnju atmosferskih voda u iznosu 19.000.000,00 kn, te interventna održavanja u iznosu 1.012.970,00 kn.

Programom i izmjenama programa održavanja komunalne infrastrukture (dalje u tekstu: Program) su predviđena sredstva za usluge održavanja u ukupnom iznosu 789.190.000,00 kn i to za odvodnju atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje javnih površina, održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javne rasvjete te interventna održavanja. Programom su određeni opseg i vrste usluga održavanja.

Poslove održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji se odnose na odvodnju atmosferskih voda, čišćenje javnih površina, održavanje javnih zelenih površina te javnih objekata i uređaja (u okviru održavanja javnih površina) i redovno održavanje nerazvrstanih cesta (u okviru održavanja nerazvrstanih cesta) obavljaju trgovačka društva u vlasništvu Grada. Poslove održavanja Botaničkog vrta (u okviru održavanja javnih površina) obavljaju zaposlenici sveučilišta na čijem se području Botanički vrt nalazi. Poslove održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture koji se odnose na izvanredno održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javne rasvjete, intervencije u prostoru te održavanje javnih površina u zimskim uvjetima (u okviru održavanja javnih površina) obavljaju druge pravne osobe koje su odabrane nakon provedenih postupaka prema propisima o javnoj nabavi.

Za sve poslove održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture Grad s izvoditeljima zaključuje godišnje ugovore. Ugovoreno je da Grad izvoditeljima usluga održavanja doznačuje mjesečno 1/12 ugovorenog godišnjeg iznosa kao akontaciju na temelju predračuna za obavljanje usluga održavanja prema Programu. Prema zaključenim ugovorima, izvoditelji su obvezni Gradu dostavljati mjesečna te polugodišnja i godišnja izvješća o obavljenim poslovima održavanja koja sadrže specifikaciju odnosno obračun obavljenih poslova s jediničnim cijenama i količinama radova. Izvješća se podnose u roku 15 dana po isteku razdoblja na koje se odnosi. Također su obvezni na koncu godine dostaviti Gradu okončani obračun za obavljene usluge održavanja.

Za usluge održavanja javnih zelenih površina, čišćenja javnih površina, održavanja Botaničkog vrta, održavanje javnih objekata i uređaja te odvodnje atmosferskih voda izvoditelji su u skladu s odredbama zaključenih ugovora dostavili Gradu mjesečne, polugodišnje i godišnje izvještaje te okončane obračune za obavljene usluge održavanja u ukupnom iznosu 273.771.527,00 kn. Grad je u poslovnim knjigama i u Izvještaju o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture evidentirao i iskazao rashode za spomenute usluge održavanja u iznosu 293.158.333,00 kn, što je za 19.386.806,00 kn više od vrijednosti obavljenih usluga održavanja iskazanih u okončanom obračunu za 2015. Iz navedenog proizlazi da je Grad u poslovnim knjigama i Izvještaju o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture evidentirao i iskazao rashode u ugovorenom iznosu, a ne prema dokumentaciji o obavljenim uslugama održavanja.

Odredbom članka 20. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je propisano da se rashodi iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja što znači da se priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju.

Državni ured za reviziju nalaže rashode za održavanje komunalne infrastrukture evidentirati u skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu odnosno na temelju dokumentacije o obavljenim uslugama održavanja.

- Rashodi za ugovore o djelu

U okviru rashoda za intelektualne i osobne usluge koji su ostvareni u iznosu 51.514.586,00 kn ostvareni su rashodi za ugovore o djelu u iznosu 6.628.229,00 kn.

Tijekom 2015. isplate su obavljane na temelju ugovora o djelu zaključenih s 249 izvršitelja, vanjskih suradnika, za razne poslove i usluge koji se obavljaju u kraćim vremenskim razdobljima ili kontinuirano, tijekom cijele godine, a odnose se na upravne, stručne i ostale poslove koji se obavljaju u gradskim uredima.

Ugovori o djelu na temelju kojih su poslovi obavljani u razdoblju od tri do sedam mjeseci, odnose se, između ostalog, na administrativno tehničke poslove zaprimanja dokumenata i upisivanja u propisane evidencije, primanje i otpremanje pismena, analitičku obradu i vrednovanje korištenja raspoloživih ljudskih resursa, stručne poslove kao pomoć službenim osobama vezano za pravne i financijske poslove, stručne poslove vezane uz osiguranje objekata, opreme, službenika i namještenika gradskih upravnih tijela, savjetovanje iz područja kulture, sigurnosti i zaštite, prikupljanja i izrade baze podataka za projekte iz područja gospodarstva, istraživanje mogućih područja ulaganja stranih investitora.

Kontinuirano, tijekom cijele godine, na temelju ugovora o djelu obavljani su poslovi vezani uz postupak ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada na području Grada (legalizacija), poslovi vezani uz aktivnosti i postupke za ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi, poslovi obrade dokumentacije (primjedbi, prijedloga i zahtjeva) u postupku izrade izmjena i dopuna generalnog urbanističkog plana te poslovi fotokopiranja.

Odredbama članka 56. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te članka 2. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 86/08 i 61/11), upravne, stručne i ostale poslove u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici iz čega proizlazi da se navedeni poslovi ne obavljaju putem ugovora o djelu.

Uočene su slabosti u sustavu kontrola zaključivanja ugovora o djelu. Pojedini ugovori su zaključeni nakon obavljenog posla ili nakon što je obavljanje posla započelo.

Državni ured za reviziju nalaže obavljanje upravnih, stručnih i ostalih poslova u skladu s odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Nadalje, s obzirom da je obavljanje poslova putem ugovora o djelu utjecalo na povećanje rashoda, Državni ured za reviziju predlaže izraditi analizu iskorištenosti radnog vremena zaposlenika i preispitati mogućnost preraspodjele spomenutih poslova na zaposlenike Grada.

- Rashodi za tekuće donacije

U okviru ostalih rashoda koji su ostvareni u iznosu 679.371.144,00 kn, ostvareni su rashodi za tekuće donacije u iznosu 380.139.344,00 kn.

Vrijednosno najznačajniji rashodi za tekuće donacije ostvareni su u iznosu 311.536.646,00 kn, a odnose se na sredstva doznačena za financiranje programa javnih potreba (u sportu, kulturi, tehničkoj kulturi, socijalnoj skrbi, promicanju zdravlja, predškolskom odgoju, osnovnom i srednjem odgoju i obrazovanju), branitelja, invalida Domovinskog rata i civilnih žrtava rata, te za subvencioniranje poljoprivredne proizvodnje. Općim aktima Grada su propisani mjerila i kriteriji za dodjelu sredstava, javni natječaji su objavljeni za predlaganje programa/projekata udruga, s odabranim udrugama zaključeni su ugovori o financiranju.

Također, na temelju pojedinačnih zamolbi i zaključaka gradonačelnika financirane su aktivnosti udruga i trgovačkog društva u vlasništvu Grada vezane uz organiziranje manifestacija, djelovanje udruga i za druge namjene u ukupnom iznosu 6.698.124,00 kn, od čega iz sredstava proračunske zalihe u iznosu 4.698.124,00 kn. Pojedininim udrugama su u 2015. doznačena sredstva izravno iz proračunske zalihe iako je njihova programska djelatnost financirana na temelju programa javnih potreba u kulturi i sportu, te za njihovo ostvarivanje nisu trebala biti korištena sredstva proračunske zalihe, nego ih je proračunom trebalo planirati u okviru rashoda za tekuće donacije. Korištenje sredstava proračunske zalihe je propisano odredbama Zakona o proračunu i Odlukom o izvršavanju proračuna Grada za 2015. Odredbama članka 56. Zakona o proračunu je propisano da se sredstva proračunske zalihe koriste za nepredviđene namjene, za koje u proračunu nisu osigurana sredstva ili za namjene za koje se tijekom godine pokaže da za njih nisu utvrđena dovoljna sredstva, jer ih pri planiranju proračuna nije bilo moguće predvidjeti. Sredstva proračunske zalihe se koriste za financiranje rashoda nastalih pri otklanjanju posljedica elementarnih nepogoda, epidemija, ekoloških nesreća ili izvanrednih događaja i ostalih nepredvidivih nesreća, te za druge nepredviđene rashode tijekom godine. Prema Odluci o izvršavanju proračuna Grada za 2015., o korištenju sredstava proračunske zalihe odlučuje gradonačelnik.

U okviru tekućih donacija evidentirani su rashodi u iznosu 2.000.000,00 kn koji se odnose na sredstva koja je Grad doznačio trgovačkom društvu u svom vlasništvu u svrhu organizacije aktivnosti međunarodne izložbe. Sredstva su prenesena na temelju zamolbi trgovačkog društva i zaključaka gradonačelnika kojima je utvrđena obveza izvješćivanja o utrošenim sredstvima u roku 30 dana od dana doznake sredstava, što je trgovačko društvo učinilo tek u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2016.).

Također, pojedine udruge nisu dostavile izvješća o korištenju sredstava s pripadajućom dokumentacijom ili su izvješća dostavljena nakon proteka roka od 30 dana (kako je određeno zaključcima gradonačelnika o odobravanju sredstava) ili u vrijeme obavljanja revizije (kolovoz 2016.).

Grad ne provodi kontrolu utroška sredstava izravnim uvidom na terenu. S obzirom na navedeno, postoje slabosti u sustavu kontrole što predstavlja postojanje rizika nenamjenskog korištenja sredstava. Prema odredbama članka 54.a Zakona o proračunu, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici obvezni su provjeriti zakonito i namjensko korištenje sredstava isplaćenih na temelju posebnih propisa.

Državni ured za reviziju nalaže rashode za donacije udrugama planirati i ostvarivati u okviru rashoda za tekuće donacije, a proračunsku zalihu koristiti za namjene propisane odredbama Zakona o proračunu. Također nalaže provoditi kontrolu trošenja proračunskih sredstava doznačenih korisnicima u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Predlaže se uspostaviti sustav praćenja i kontrole utroška sredstava izravnim uvidom na terenu.

- 4.2. *Grad prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju. U vezi rashoda za održavanje komunalne infrastrukture, u očitovanju obrazlaže da je ugovorena obveza za program odvodnje atmosferskih voda u iznosu 19.000.000,00 kuna evidentirana na temelju zaprimljenih akontacijskih računa za razdoblje 01.01. – 31.12.2015. Za razliku po godišnjim izvještajima u iznosu od 139,77 kn zatražit će odobrenje izvoditelja. Nadalje navodi da je ugovorena obveza za program čišćenja javnih površina u iznosu 105.000.000,00 kn evidentirana na temelju zaprimljenih akontacijskih računa za razdoblje 01.01. – 31.12.2015. Prema izvješću izvoditelja, usluga je za navedeno razdoblje izvršena u iznosu 99.590.567,53 kn. Budući je usluga izvršena u manjem obimu, izvoditelj je ispostavio račun odobrenja u veljači 2016. u iznosu 5.409.432,48 kn. Također, ugovorena obveza za održavanje zelenih površina u iznosu 15.000.000,00 kn evidentirana je na temelju zaprimljenog akontacijskog računa od 31.12.2015., a na temelju aneksa Ugovora o realizaciji programa održavanja komunalne infrastrukture Grada Zagreba u 2015. Račun je podmiren 3. svibnja 2016. po primitku troškovnika o izvedenim radovima na uređenju okoliša oko Sveučilišne bolnice Blato. Nadalje navodi da je račun za radove održavanja komunalnih objekata za prosinac 2015. zaprimljen 19. siječnja 2016. nakon roka za evidentiranje zaprimljenih računa (15.01.2016.) navedenog u nalogu za postupanje Gradskog ureda za financije. Zahtjev za uplatu ugovorenih sredstava za održavanje Botaničkog vrta Prirodoslovno-matematičkom fakultetu za prosinac 2015. evidentiran je 16. prosinca 2015., te je time uvršten u Izvještaj o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture za 2015. U vezi ugovora o djelu, Grad u očitovanju navodi da je u siječnju 2014. gradonačelnik donio nalog kojim je naložio zabranu zapošljavanja u gradskim upravnim tijelima. Zabrana se odnosi na zaključivanje ugovora o radu na neodređeno i na određeno vrijeme, ugovora o obavljanju povremenih ili privremenih poslova (ugovora o djelu), ugovora putem studentskog servisa i ugovora o autorskom djelu te na prekovremeni rad. Prema navedenom nalogu, sklapanje ugovora o djelu Grad provodi za povremene poslove koji nisu navedeni u Pravilnicima o radu i nemaju obilježja radnog odnosa.*

Grad nadalje navodi, da su na temelju ugovora o djelu obavljani poslovi vezani uz postupak ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada na području Grada, poslovi u vezi aktivnosti i postupaka za ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi, poslovi obrade dokumentacije (primjedbi, prijedloga i zahtjeva) u postupku izrade izmjena i dopuna generalnog urbanističkog plana. Zbog povećanog opsega te vrste poslova bilo je potrebno zaključiti ugovore o djelu s više izvršitelja, kako bi se poslovi obavili u propisanim rokovima. Grad navodi da iznosi isplaćeni s osnove ugovora o djelu imaju trend smanjenja.

5. Postupci javne nabave

- 5.1. Za 2015. je donesen plan nabave roba, radova i usluga. Tijekom 2015. su donesene tri izmjene i dopune plana nabave, prema kojima je vrijednost nabave planirana u iznosu 1.277.947.570,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, od čega se 177.766.740,00 kn odnosi na nabavu roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova do 500.000,00 kn. Plan nabave za 2015. sadrži podatke propisane odredbom članka 20. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14). Plan nabave za 2015. te Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma je objavljen na mrežnoj stranici Grada u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Prema Statističkom izvještaju o javnoj nabavi (sadrži podatke i za provedene postupke javne nabave koje je Grad u svojstvu središnjeg tijela za javnu nabavu proveo za korisnike središnje javne nabave), tijekom 2015. (za obavijesti do 1. travnja 2016.) je zaključeno 426 ugovora o javnoj nabavi za nabavu roba, radova i usluga u ukupnoj vrijednosti 1.418.124.573,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova do 500.000,00 kn iznosi 95.523.887,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Prema registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, u 2015. Grad je zaključio 272 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 405.986.172,00 kn i 85 okvirnih sporazuma za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 905.662.543,00 kn.

Nepravilnosti se odnose na provedene pregovaračke postupke javne nabave bez prethodne objave i ugovaranje dodatnih radova na izgradnji Ulice 1 i Ulice 2 na Kajzerici. Propusti su uočeni kod produžavanja rokova izvođenja radova na energetske obnovi škola i dječjih vrtića, zaključivanje dodatnih ugovora zbog nepravodobnog uvođenja izvoditelja radova u posao.

Za obavljanje pojedinih radova (rekonstrukcija Mesničke, Streljače i Tituša Brezovačkog, radovi na horizontalnoj i vertikalnoj prometnoj signalizaciji i privremenoj regulaciji prometa na izgradnji Radničke ceste od Ulice Koledovčina do željezničke pruge, građevinski radovi na rekonstrukciji zone Bakačeva-Cesarčeva-Kurelčeva-Stara Vlaška II faza, sanacija klizišta Zelengaj, energetska obnova dječjeg vrtića Pčelica) su, nakon provedenih postupaka javne nabave i zaključivanja osnovnih ugovora u ukupnoj vrijednosti 9.816.986,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, ugovoreni dodatni radovi u ukupnoj vrijednosti 1.278.061,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost (u visini 3,6 % do 24,2 % vrijednosti radova ugovorenih osnovnim ugovorom).

Nadalje, u pojedinim navedenim postupcima (rekonstrukcija Mesničke, Streljače i Tituša Brezovačkog, građevinski radovi na rekonstrukciji zone Bakačeva-Cesarčeva-Kurelčeva-Stara Vlaška i energetska obnova dječjeg vrtića Pčelica) bili su zaključivani i dodaci ugovora u ukupnoj vrijednosti 871.786,00 kn (čija ugovorena vrijednost nije prelazila 10,0 % ugovorene vrijednosti osnovnog ugovora).

Za nabavu dodatnih radova su provedeni pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave, uz pozivanje na odredbu članka 26. stavak 2. točka 4. Zakona o javnoj nabavi.

Prema navedenoj odredbi, ugovor o javnim radovima se smije zaključiti u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave za dodatne radove čija ukupna vrijednost ne smije prijeći 25,0 % vrijednosti osnovnog ugovora, koji nisu bili uključeni u početni projekt niti u osnovni ugovor, ali su zbog nepredviđenih okolnosti postali nužni za izvođenje radova opisanih u njima, pod uvjetom da se ugovor sklopi s gospodarskim subjektom koji izvršava osnovni ugovor te kada takve dodatne radove nije moguće tehnički ili ekonomski odvojiti od osnovnog ugovora bez znatnih poteškoća za javnog naručitelja ili kada su takvi radovi, iako odvojivi od izvršenja osnovnog ugovora, nužno potrebni za njegov dovršetak. Prema obrazloženjima Grada, spomenuti dodatni radovi su ugovarani jer nisu bili uključeni u početni projekt i osnovni ugovor. Manjkavosti vezane uz projekte i troškovnike, odnosno obrazloženja uz donošenje odluka o provođenju pregovaračkih postupaka bez prethodne objave ne predstavljaju nepredviđene okolnosti koje su pretpostavka za provođenje spomenutog postupka.

Za izgradnju Ulice 1 i Ulice 2 na Kajzerici procijenjene vrijednosti 7.700.000,00 kn, je proveden otvoreni postupak javne nabave. Odabran je najpovoljniji ponuditelj po kriteriju najniže cijene, s kojim je 20. svibnja 2014. zaključen ugovor u vrijednosti 3.565.072,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost (4.456.340,00 kn s porezom na dodanu vrijednost), na rok izgradnje 90 dana od dana uvođenja u posao. Radovi su izvedeni i izrađen je Zapisnik o primopredaji radova na izgradnji i rekonstrukciji Ulice 1 i Ulice 2 u naselju Kajzerica 16. rujna 2014. Prema podacima iskazanim u Registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma (zaključno s 31. ožujkom 2016.) radovi su plaćeni 22. prosinca 2014. u iznosu 4.456.309,15 kn s porezom na dodanu vrijednost. Izvoditelj radova je u lipnju 2015. dostavio zahtjev za ugovaranje dodatnih radova na izgradnji Ulice 1 i Ulice 2 na Kajzerici nadležnom gradskog uredu u kojem je navedeno da je pri izvođenju radova ustanovljeno da bi za funkcionalnu cjelinu predmetne dionice, bilo potrebno izvesti dodatne radove koji su opisani troškovnikom u iznosu 288.272,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U rujnu 2015. zaključen je dodatak ugovora kojim je utvrđena ukupna vrijednost u iznosu 288.272,00 kn, odnosno 360.340,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Prema podacima iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma dodatni radovi su 25. rujna 2015. plaćeni u iznosu 360.340,00 kn. S obzirom da je sastavljen Zapisnik o primopredaji radova na izgradnji i rekonstrukciji Ulice 1 i Ulice 2 u naselju Kajzerica u rujnu 2014. kojim je komisija utvrdila da su radovi izvedeni kvalitetno te je u skladu s ugovorom i projektom, Grad za dodatne radove trebao provesti postupak nabave.

U 2015. provedeni su otvoreni postupci nabave za energetska obnova dviju osnovnih škola i 20 dječjih vrtića procijenjene nabavne vrijednosti 54.755.120,00 kn, odnosno 68.443.900,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Zaključena su 22 ugovora kojima je ugovorena nabava radova u ukupnoj vrijednosti 52.935.885,73 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 66.169.827,15 kn s porezom na dodanu vrijednost. Nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave i zaključivanja osnovnih ugovora (kolovoz-prosinac 2015.), ugovarano je produžavanje rokova izvođenja radova za dvije osnovne škole i deset dječjih vrtića. Prema obrazloženjima izvođitelja radova i potvrdama nadzornih inženjera, u većini slučajeva rokovi su produžavani zbog nepovoljnih vremenskih uvjeta i niskih temperatura zbog kojih nije bilo moguće izvoditi fasaderske radove, strojarski radovi se nisu mogli obaviti u vrijeme sezone grijanja, radovi su bili prekidani zbog dnevnog odmora djece i osiguranja nesmetanog rada vrtića te su se morali izvoditi u fazama.

Iz dokumentacije je vidljivo da su navedeni radovi planirani u 2015., a zahtjevi nadležnog ureda za pokretanje otvorenih postupaka nabave dostavljeni Uredu za javnu nabavu od ožujka do srpnja 2015. Pojedini radovi nisu završeni, a trebali su prema ugovorenim rokovima biti do vremena obavljanja revizije (lipanj 2016.). S obzirom da se radi o energetskej obnovi osnovnih škola i dječjih vrtića, Državni ured za reviziju je mišljenja da je više pozornosti trebalo posvetiti vremenskom planiranju početka nabave i rokova izvođenja radova, kako bi radovi započeli u mjesecima kada bi prestala sezona grijanja i bile povoljnije vremenske prilike za izvođenje vanjskih i unutarnjih radova energetske obnove navedenih objekata.

Za obavljanje pojedinih radova (izgradnja Branimirove ulice od Zavrtnice do Heinzelove-cestovna prometnica, izgradnja mosta preko Miramarske ulice, radovi na rekonstrukciji i nadogradnji Osnovne škole Odra, sanacija objekta Doma za starije i nemoćne osobe Medveščak) su provedeni postupci javne nabave i zaključeni osnovni ugovori u ukupnoj vrijednosti 21.206.763,58 kn bez poreza na dodanu vrijednost s rokovima izgradnje, odnosno sanacije od 90 dana do osam mjeseci od dana uvođenja u posao. Izvođitelji radova bili su uvedeni u posao u razdoblju osam do 15 mjeseci nakon zaključivanja ugovora zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa, odnosno ishoda građevinskih dozvola, što je imalo za posljedicu zaključivanje dodatka ugovorima i produljenje rokova dovršetka radova.

Također, iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na dan 31. ožujka 2016. vidljivo je da je i za druge radove tijekom 2015. i 2016. višekratno ugovarano produžavanje rokova izvođenja radova te da su ugovarane izmjene osnovnog ugovora tako da je ukupna vrijednost svih izmjena bez poreza na dodanu vrijednost iznosila manje od 10,0 % iznosa osnovnog ugovora o javnoj nabavi bez poreza na dodanu vrijednost. Za obavljanje radova su ugovarani kratki rokovi (uglavnom 90 dana), a pojedini radovi nisu završeni do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2016.). Prema obrazloženjima, dodaci ugovorima ugovarani su zbog nepovoljnih vremenskih prilika, istovremeno je više izvođitelja izvodilo radove na istom objektu ili dodatni radovi nisu bili obuhvaćeni osnovnim ugovorima, ali su bili neophodni za završetak radova.

Državni ured za reviziju nalaže postupke nabave radova provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Također predlaže pravodobno uvoditi u posao izvođitelje radova, utvrđivati realne rokove izvođenja radova uzimajući u obzir činjenice koje se mogu unaprijed planirati te osigurati veći stupanj pripremljenosti projekata, kako bi se prije provođenja postupaka nabave utvrdila ukupna vrijednost radova i radovi završili u ugovorenim rokovima.

- 5.2. *Grad u očitovanju daje obrazloženje u vezi pregovaračkih postupaka javne nabave. U vezi dodatnih radova na rekonstrukciji Mesničke, streljačke i dijela ulice Tituša Brezovačkog, Grad navodi da su se tijekom izvođenja radova pojavili dodatni radovi koji nisu bili uključeni u početni projekt i Osnovni ugovor. Radove su prouzročile nepredviđene okolnosti zbog iznimno kišnog kolovoza i rujna 2014, kada se odvijala većina radova na kolničkoj konstrukciji i opločenju kamenim elementima. Također, dio nepredviđenih radova prouzročile su i okolnosti nastale nakon uklanjanja stare kolničke konstrukcije ispod koje su pronađeni objekti, odnosno pojavile su se situacije koje nisu mogle biti predviđene projektom zbog same svoje prirode, zbog čega je bilo nužno izvesti dio dodatnih građevinskih radova. Svi radovi opisani su troškovnikom, obrazloženi od strane nadzornog inženjera, te kao takvi opravdani i neophodni.*
- Tijekom pripremnih aktivnosti za izradu projektne dokumentacije obavljani su arheološki istražni radovi na dijelu Mesničke ulice, te su pronađeni arheološki ostaci Mesničkih vrata. Ostvarena je suradnja sa svim komunalnim tvrtkama i HEP-om, ali zbog specifičnih uvjeta gornjogradskih ulica, ne postoje točni podaci o svim podzemnim instalacijama i objektima te nije bilo moguće predvidjeti sve nastale situacije. Mesnička, Streljačka i dio ulice Tituša Brezovačkog strme su i uske ulice, te su uvjeti za rad u njima izuzetno teški s vrlo kompliciranim pristupom samom gradilištu u strogom centru grada. Pored toga, ulica je stambena, ali i poslovna, te je potrebno osigurati stalan pristup pješacima svim objektima. Iako su sve te činjenice bile pretpostavljene prilikom izrade projektne dokumentacije i pripreme gradilišta, pojavile su se nepredviđene okolnosti na koje se nije moglo utjecati prilikom realizacije Ugovora. U nekoliko navrata je došlo do ispiranja ugrađenog materijala s jedne strane i velikih nanosa materijala na drugim dijelovima već postavljene kamene kocke, a kako se radi o ručnom radu, potrebno je veći dio površina prije završnog fugiranja, ponovo ručno očistiti i pripremiti za fugiranje, pojavili su se neočekivani pomaci vodovodnih motki kućnih priključaka te je nakon dovršetka opločenja i konačne stabilizacije tla iste trebalo ponovo zamijeniti; da bi se spriječilo eventualno prodiranje bujica kiše kroz nekolicinu podrumskih prozora na najnižim kotama ulice, postavljene su dodatne limene okapnice na kritičnim mjestima, dok su na pojedinim ulazima u objekte postavljeni dodatni L profili zbog kvalitetnijeg i sigurnijeg spoja. Projektnom dokumentacijom predviđeno je da se postojeći završni sloj kolnika, a to je kamena kocka i kameni rubnjaci, uklone, očiste i nakon završene rekonstrukcije ponovo ugrade kao završni sloj. Tijekom radova na iskopu došlo je do nepredviđenih okolnosti: na dijelu ulica utvrđeno je da postoje podzemni objekti, betonski, armirano-betonski ili zidani, koji ne predstavljaju arheološke nalaze, ali ih je potrebno ukloniti kako bi se ugradili projektom predviđeni slojevi konstrukcije i postigla tražena zbijenost; izvađeni kameni rubnjaci znatno su više oštećeni nego što je to bilo vidljivo u stanju prije rušenja te ih nije moguće ponovo takve ugraditi, no kako se radi o vrijednom materijalu, da bi se postigla maksimalna iskoristivost starog materijala, dodatno su rezani i skraćivani na upotrebljive komade, dok je dio rubnjaka koji su nedostajali trebalo dovesti s udaljene deponije investitora; izvađena kocka iz kolnika ulica nije bila istih dimenzija, što je bilo vidljivo samo kod dužine i širine, dok je pretpostavljena dubina svih kocki bila 18 cm, međutim dio kocki bio je znatno plići, što je prouzročilo dodatnu potrošnju materijala za izravnavanje prilikom ručne ugradnje kocke u kolnik na projektiranu niveletu; otkapanjem je utvrđeno da su sami postojeći slivnici zadovoljavajuće kvalitete, ali su rešetke slivnika i okviri zbog starosti i krтости materijala oštećeni te ih se nije moglo ponovo upotrijebiti; stoga je investitor nabavio rešetke prihvatljivih modela za ugradnju u kameno opločenje. Za sve dodatne radove priložene su analize cijena koje je pregledao i ovjerio nadzorni inženjer u suglasnosti s projektantom i predstavnikom investitora.*

Temeljem iskaza analiza cijena, sastavljen je troškovnik izmjene i dopune radova. Svi opisani radovi čine tehničku i tehnološku cjelinu te su neodvojivi od Osnovnog ugovora i bili su neophodni za realizaciju odnosno završetak čitavog projekta.

U vezi dodatnih radova na horizontalnoj i vertikalnoj prometnoj signalizaciji i privremenoj regulaciji prometa na izgradnji radničke ceste od ulice Koledovčina do željezničke pruge, Grad u očitovanju navodi da je tijekom radova na izgradnji, na razini Grada, donesena odluka da će se zona radova proširiti i na Ulicu Koledovčina, za što je projektna dokumentacija izrađena sredinom 2013., odnosno u vrijeme ugovaranja radova iz osnovnog ugovora. Projekt izgradnje produžene Ulice Koledovčina, u skladu s uvjetima novog proširenja prometnice, uvjetovao je i proširenje raskrižja Radnička-Koledovčina.

Kako se ne bi tijekom izgradnje produžene Ulice Koledovčina, morali ponovo izvoditi radovi na rekonstrukciji tek novoizgrađenog raskrižja, a što bi bilo u potpunosti suprotno načelu ekonomičnosti, odlučeno je da se tijekom rekonstrukcije Radničke ceste od Ulice Koledovčina do željezničke pruge, navedeno raskrižje dodatno proširi, uvažavajući projekt izgradnje produžene Koledovčine, te da se u zoni zahvata ovog raskrižja već sada izgrade i sve komunalne instalacije za nastavak radova. Za proširenje ugovorenog zahvata Grad je već prethodno sklopio ugovore za dodatne radove sa izvoditeljima koji su izvodili radove na izgradnji prometnice te dijelu komunalne infrastrukture. Kako prometno novooblikovano raskrižje Radničke ceste i Ulice Koledovčina ima šire privoze i veći broj prometnih traka, potreban je i veći broj prometnih znakova. Raskrižje Radničke ceste i Ulice Koledovčina, u odnosu na projektom predviđeno, izvedeno je uvažavajući predstojeću izgradnju Ulice Koledovčina pa je i signalizacija izvedena u povećanom obujmu, kako se tek izgrađeno raskrižje s Radničkom cestom ne bi moralo naknadno označavati i mijenjati. Obrazlaže kako je iz navedenog razvidno da dodatni radovi nisu bili uključeni u početni projekt, niti predviđeni osnovnim ugovorom, ali su zbog okolnosti nastalih za vrijeme izvršenja osnovnog ugovora, postali nužni za izvođenje radova opisanih u osnovnom ugovoru. Dodatni radovi, iako tehnički odvojivi od izvršenja osnovnog ugovora, bili su nužno potrebni za njegov završetak.

U vezi dodatnih građevinskih radova na rekonstrukciji zone Bakačeva-Cesarčeva-Kurelčeva-Stara Vlaška – II faza, Grad u očitovanju navodi da se tijekom izvođenja druge faze radova na rekonstrukciji i uređenju zone ulica Bakačeva, Cesarčeva, Kurelčeva i Stara Vlaška, pojavila nekolicina dodatnih radova koji nisu bili uključeni u početni projekt i Osnovni ugovor, a niti u Ugovor o dodatnim radovima. Radove su prouzročile nepredviđene okolnosti tijekom odvijanja građenja uglavnom vezane na podzemne komunalne instalacije i izvanredne zahvate na istima u cilju osiguranja kvalitetne opskrbe energentima tog starog dijela grada, a zbog čega je bilo nužno izvesti dio dodatnih građevinskih radova. Svi radovi opisani su troškovnikom, obrazloženi od strane nadzornog inženjera, te su opravdani i neophodni. Posebno ističe da su tijekom pripremnih aktivnosti za izradu projektne dokumentacije obaviještene sve komunalne tvrtke i HEP o planiranim radovima, te je od njih zatraženo da svoje instalacije pregledaju i na vrijeme obavijeste Grad o njihovom stanju, odnosno planiranim zahvatima. Navedene tvrtke dostavili su svoja očitovanja o stanju instalacija, a projektom su bili predviđeni manji radovi eventualne zaštite. Kako se radi o staroj gradskoj jezgri gdje su komunalne instalacije višekratno mijenjane i rekonstruirane, nemoguće je unaprijed precizno znati u kakvom su stanju sve komunalne instalacije.

Osim toga, dio postojećih instalacija je star (posebno vodoopskrbni cjevovod), pa iako je procijenjeno, da je njegovo stanje prihvatljivo, nakon otkapanja je utvrđeno da su u znatno lošijem stanju od očekivanog te da je zahvat na istima neophodan, što je prouzročilo dodatne građevinske radove na samoj kolničkoj konstrukciji. Temeljem iskaza analiza cijena sastavljen je troškovnik izmjene i dopune radova. Svi opisani radovi čine tehničku i tehnološku cjelinu, te su neodvojivi od Osnovnog ugovora i kao takvi bili su neophodni za završetak čitavog projekta.

U vezi dodatnih radova na sanaciji klizišta Zelengaj, Grad u očitovanju obrazlaže da su dodatni radovi uzrokovani povećanom količinom oborina zbog koje je došlo do natapanja tla. Zbog toga nije moglo doći do stabilizacije novoizgrađenog pokosa, nego su formirani blatni tokovi koji su devastirali izvedene dionice te su izazvali destabilizaciju padine i izvan zahvata.

Iz tog razloga proširena je zona zahvata i nastala je potreba za izvedbom potporne konstrukcije koja je bila veća od predviđene. Također je trebalo privremeno izmjestiti i urbanu opremu kako bi se ti radovi izveli, a u zoni zahvata je trebalo zaštititi i elektro-instalacije. Pojavila se i potreba za izvedbom sustava odvodnje u mjeri većoj od predviđene jer je jedan od osnovnih preduvjeta za sanaciju klizišta evakuacija voda s nestabilne padine. Osim povećanog obujma radova, također su oborine izazvale i kašnjenje radova. Kako zbog nagle destabilizacije padine ne bi došlo do ugroze objekata u Nazorovoj ulici, a time i života i zdravlja korisnika-štićenika ustanova koje se tamo nalaze, dio predmetnih radova je morao biti odmah interventno izveden, a ostali dio je trebalo izvesti za trajnu stabilnost padine. Svi radovi evidentirani su građevinskom knjigom i dnevnikom te očitovanjem nadzornog inženjera. Dodatni radovi nisu bili obuhvaćeni osnovnim ugovorom, a bili su neodvojivi od osnovnog ugovora i nužni za završetak radova.

U vezi dodatnih radova na energetskej obnovi Dječjeg vrtića Pčelica, Grad u očitovanju obrazlaže da su tijekom izvođenja radova nastupile nepredviđene okolnosti koje se odnose na fasaderske i stolarske radove te radove na izvedbi sustava za daljinsko očitavanje potrošnje energenata i vode. Projektnom dokumentacijom bilo je planirano zadržavanje postojećeg sustava temeljne kanalizacije, međutim nakon izvršenog iskopa gornjeg sloja zemlje do postojeće kanalizacije utvrđeno je kako je položaj cijevi takav da je iste nužno premjestiti i poziciju uskladiti s gabaritima novopostavljene fasade. Nadalje, kod demontaže postojećih vrata i prozora postalo je razvidno da je stolarija u iznimno lošem stanju, zbog čega je vlagom narušena stabilnost žbuke, pa je nužno neophodna montaža novih prozora i vrata kao i sanacija zidova oko špaleta kombinacijom zidarskih, suhomontažnih i soboslikarskih radova. Navedeno uzrokuje i bojanje unutarnjih površina vanjskih zidova. Također je kod demontaže vanjskih vrata uočena potreba sanacije slojeva poda i pragova izlaznih vrata zgrade, kao i ugradnje elektro brava na ulaznim vratima ustanove u skladu sa sigurnosnim te minimalnim tehničkim uvjetima korištenja prostora. U konačnici, u okviru sustava daljinskog očitavanja potrošnje energenata – plinomjer, a prema uvjetima isporučitelja Gradske plinare, bila je nužna instalacija dodatnog uređaja koji nije bio sadržan u troškovniku osnovnih radova. Navedeni dodatni radovi nisu bili uključeni u početni projekt niti u osnovni ugovor, ali su zbog navedenih okolnosti postali nužni za izvođenje radova iz osnovnog ugovora, odnosno uvjetovali su završetak istog, iako su odvojivi od izvršenja osnovnog ugovora. Obrazlaže kako se radi o nepredviđenim okolnostima na koje se nije moglo utjecati, pa su time bile ispunjene zakonske pretpostavke za provedbu pregovaračkog postupka javne nabave bez prethodne objave.

U vezi dodatnih radova na izgradnji Ulice 1 i Ulice 2 u naselju Kajzerica, Grad u očitovanju navodi da je tijekom izvođenja radova utvrđeno da bi za funkcionalnost cjeline predmetne dionice bilo potrebno izvesti dodatne radove, koji su opisani u troškovniku dodatnih radova i popraćeni tehničkom dokumentacijom.

Izvoditelj je podnio zahtjev za dodatne radove koji nisu bili obuhvaćeni osnovnim troškovnikom, a prema očitovanju nadzornog inženjera su opravdani i neophodni. Za sve radove priložene su analize cijena koje je pregledao i ovjerio nadzorni inženjer u suglasnosti s predstavnikom investitora. Dodatni radovi iznosili su 8,09 % vrijednosti osnovnog ugovora bez poreza na dodanu vrijednost, te se pristupilo izradi dodatka ugovoru temeljem članka 105. stavka 6. točke 2. Zakona o javnoj nabavi, iz kojeg proizlazi da se ne radi o bitnoj izmjeni ugovora kada je ukupna vrijednost svih izmjena bez poreza na dodanu vrijednost manja od 10 % vrijednosti osnovnog ugovora, pod uvjetom da to ne mijenja pravnu prirodu ugovora o javnoj nabavi. Zbog navedenog Grad smatra da u konkretnom slučaju za dodatne radove nije trebalo provesti postupak javne nabave.

- 5.3. U vezi dodatnih radova koji su ugovarani uz primjenu pregovaračkih postupaka bez prethodne objave, Državni ured za reviziju ističe kako javni naručitelj smije pregovarački postupak javne nabave bez prethodne objave koristiti samo u posebnim slučajevima i okolnostima. Odredbama članka 26. Zakona o javnoj nabavi, propisano je, između ostalog, da se ugovor o javnim radovima smije sklapati u pregovaračkom postupku javne nabave bez prethodne objave za dodatne radove koji nisu bili uključeni u početni projekt niti u osnovni ugovor, ali su zbog nepredviđenih okolnosti postali nužni za izvođenje radova opisanih u njima. Manjkavost projektne dokumentacije odnosno neuključivanje određene vrste radova koji su se mogli predvidjeti u fazi izrade projektne dokumentacije (primjerice iznimno loše stanje stolarije u projektu energetske obnove) kao i donošenje Odluke o proširenju radova na ulicu Koledovčina za vrijeme izgradnje prometnica, ne mogu se svrstati u nepredviđene okolnosti. Dodatni radovi poskupljuju investiciju u odnosu na početno ugovaranje. Zbog navedenog, Državni ured za reviziju, je između ostaloga, predlagao više pozornosti posvetiti izradi projektne dokumentacije da se osigura veći stupanj pripremljenosti projekta kako bi se proračunska sredstva koristila u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja.

U vezi dodatnih radova na izgradnji Ulice 1 i Ulice 2 u naselju Kajzerica, Državni ured za reviziju ističe da se ne radi o dodatnim radovima za koje se može zaključiti dodatak osnovnom ugovoru temeljem odredbe članka 105. stavka 6. točke 2. Zakona o javnoj nabavi. Naime, odredbom članka 105. stavka 4. istog Zakona, propisano je da se izmjene ugovora o javnoj nabavi za vrijeme njegova trajanja smatraju novim ugovorom za koji je javni naručitelj obavezan provesti novi postupak javne nabave ako su te izmjene bitne u odnosu na sadržaj osnovnog ugovora i predstavljaju namjeru ugovornih strana da ponovo određuju osnovne elemente toga ugovora. Nadalje, u stavku 6. navedenog članka istog Zakona, propisano je da se izmjene ugovora o javnoj nabavi neće smatrati bitnim izmjenama ugovora u smislu stavka 4. kada je ukupna vrijednost svih izmjena manja od 10,0 % vrijednosti osnovnog ugovora. S obzirom da je člankom 105. stavka 4. spomenutog Zakona, propisana izmjena ugovora o javnoj nabavi za vrijeme njegova trajanja, na nabavu dodatnih radova na izgradnji Ulice 1 i Ulice 2 u naselju Kajzerica nisu se mogle primijeniti ove odredbe koje bi isključivale obvezu provođenja postupka javne nabave.

S obzirom da su radovi na temelju zaključenog ugovora iz svibnja 2014. završeni prije zaključenja dodatka ugovora, što proizlazi iz zapisnika o primopredaji radova sastavljenog u rujnu 2014., kojim je utvrđeno da su radovi izvedeni kvalitetno, u skladu s ugovorom i projektom, nedvojbeno proizlazi da se ne radi o izmjenama osnovnog ugovora za vrijeme njegova trajanja te je za spomenute radove trebalo provesti odgovarajući postupak nabave.

IV. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Grada za 2015. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje. Izraženo je uvjetno mišljenje.
2. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima.
3. Sljedeće činjenice su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:
 - Revizijom obavljenom za 2013. utvrđeno je, između ostalog, da nisu dosljedno primjenjivana računovodstvena načela kod iskazivanja pojedinih prihoda, rashoda i obveza što je utjecalo na točnost i realnost podataka u financijskim izvještajima, da izvješća Podružnice trgovačkog društva u vlasništvu Grada o naplati spomeničke rente i potraživanja za ove prihode sadrže i potraživanja državnog proračuna, zbog čega je otežano praćenje zaduženja, naplate i stanja potraživanja za pripadajuće prihode Grada te da nisu poduzimane aktivnosti za ustrojavanje riznice. Revizijom za 2015. je utvrđeno da su navedene nepravilnosti ponovljene, odnosno da nisu otklonjene. (točka 1. Nalaza)
 - U planiranju, računovodstvenom evidentiranju i izvještavanju ne primjenjuje se klasifikacija izvora financiranja, zbog čega je otežano praćenje ostvarenja rashoda prema izvorima financiranja. (točka 2. Nalaza)
 - Rashodi i izdaci su iskazani u iznosu 6.371.242.121,00 kn, što je za 1.484.067.978,00 kn ili 18,9 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Vrijednosno najznačajniji se odnose na pomoći, materijalne rashode, ostale rashode, subvencije te rashode za zaposlene.

U okviru materijalnih rashoda, evidentirani su rashodi za održavanje komunalne infrastrukture u iznosu 746.983.382,00 kn. Grad je u poslovnim knjigama i u izvještaju o izvršenju programa održavanja komunalne infrastrukture za 2015. evidentirao i iskazao rashode za usluge održavanja javnih zelenih površina, čišćenja javnih površina, održavanja Botaničkog vrta, javnih objekata i uređaja te odvodnje atmosferskih voda u ugovorenom iznosu, a ne prema dokumentaciji o obavljenim uslugama održavanja, zbog čega su rashodi iskazani u većem iznosu za 19.386.806,00 kn.

U okviru materijalnih rashoda su ostvareni rashodi za ugovore o djelu u iznosu 6.628.229,00 kn. Tijekom 2015. su zaključeni ugovori o djelu s vanjskim izvršiteljima (249) za razne poslove i usluge koji se obavljaju u kraćim vremenskim razdobljima ili neprekidno tijekom cijele godine, a odnose se na upravne, stručne i ostale poslove koji se obavljaju u gradskim uredima. Prema propisima koji uređuju djelokrug i ustrojstvo jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, upravne, stručne i ostale poslove u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici, iz čega proizlazi da se navedeni poslovi ne obavljaju putem ugovora o djelu.

U okviru ostalih rashoda su ostvareni rashodi za tekuće donacije u iznosu 380.139.344,00 kn. Na temelju pojedinačnih zamolbi i zaključaka gradonačelnika financirane su aktivnosti udruga i trgovačkog društva u vlasništvu Grada u iznosu 6.698.124,00 kn, od čega iz sredstava proračunske zalihe u iznosu 4.698.124,00 kn. Grad nije provodio izravan nadzor trošenja proračunskih sredstava. Pojedini korisnici nisu dostavljali izvješća o korištenju doznačenih sredstava s pripadajućom dokumentacijom ili su ih dostavili znatno kasnije od roka utvrđenog zaključkom o odobravanju sredstava. (točka 4. Nalaza)

- Planom nabave za 2015. je planirana nabava roba, radova i usluga u vrijednosti 1.277.947.570,00 kn. Prema registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, u 2015. su zaključena 272 ugovora za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 405.986.172,00 kn i 85 okvirnih sporazuma za nabavu roba, radova i usluga u vrijednosti 905.662.543,00 kn.

Za nabavu dodatnih radova u vrijednosti 2.149.847,00 kn su provedeni pregovarački postupci javne nabave bez prethodne objave, iako nisu bili ispunjeni zakonom propisani uvjeti za provođenje navedenog postupka.

Za pojedine radove za koje su postupci nabave provedeni u 2015. i u ranijim godinama, višekratno je ugovarano produžavanje rokova izvođenja radova. Za obavljanje radova su ugovarani kratki rokovi (uglavnom 90 dana), a pojedini radovi nisu završeni ni do vremena obavljanja revizije (kolovoz 2016.). Rokovi su produžavani zbog ugovaranja dodatnih radova i nemogućnosti izvođenja radova u ugovorenim rokovima zbog nepovoljnih vremenskih prilika. Pojedini radovi nisu izvedeni u ugovorenom roku jer su postupci nabave provedeni i ugovori o izvođenju radova zaključeni prije riješenih imovinsko pravnih odnosa (ishođenje građevinske dozvole). (točka 5. Nalaza)

4. Grad je jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina, jedinica je lokalne samouprave koja ujedno ima i položaj područne (regionalne) samouprave. Obuhvaća 70 naselja i prema popisu stanovništva iz 2011. ima 790 017 stanovnika. Za obavljanje poslova iz djelokruga lokalnog i područnog značenja, osnovana su gradska upravna tijela. Unutarnja revizija je organizacijski ustrojena u okviru Gradskog kontrolnog ureda, a prema propisima koji uređuju ovo područje, trebala je biti uspostavljena kao neovisna ustrojstvena jedinica izravno odgovorna zakonskom predstavniku. Grad je koncem 2015. imao 2 785 zaposlenika. Tijekom 2015. i u vrijeme obavljanja revizije zakonski predstavnik Grada je gradonačelnik Milan Bandić. Proračun je donesen u skladu s propisima. U izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, iskazani su ostvareni prihodi i primici u iznosu 6.400.674.178,00 kn, ostvareni rashodi i izdaci u iznosu 6.371.242.121,00 kn, te višak prihoda i primitaka u iznosu 29.432.057,00 kn. Preneseni manjak prihoda i primitaka iz prethodne godine iznosi 161.131.423,00 kn, te manjak prihoda i primitaka za pokriće u sljedećem razdoblju iznosi 131.699.366,00 kn ili 2,1 % u odnosu na ostvarene prihode i primitke za 2015. Vrijednosno najznačajniji prihodi su ostvareni od poreza u iznosu 4.543.313.469,00 kn ili 71,0 %, upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada u iznosu 970.816.678,00 kn ili 15,2 % te imovine u iznosu 411.420.655,00 kn ili 6,4 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka. Prihodi i primici koji imaju zakonom propisanu namjenu su ostvareni u iznosu 1.854.866.641,00 kn ili 29,0 % ukupno ostvarenih prihoda i primitaka.

Potraživanja su koncem 2015. iskazana u iznosu 2.440.691.439,00 kn (od čega u izvanbilančnim zapisima 1.007.231.359,00 kn) i manja su za 369.773.379,00 kn ili 13,2 % u odnosu na prethodnu godinu. Dospjela potraživanja iznose 2.209.866.149,00 kn ili 90,5 % ukupnih potraživanja. Obveze su koncem godine iskazane u iznosu 1.898.595.999,00 kn, a odnose se na obveze za kredite i zajmove u iznosu 1.443.713.018,00 kn, rashode poslovanja u iznosu 404.458.532,00 kn, nabavu nefinancijske imovine u iznosu 50.391.704,00 kn, te odgođeno plaćanje rashoda i prihod budućeg razdoblja u iznosu 32.745,00 kn. Dospjele obveze koncem godine iznose 15.587.685,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu su manje za 188.427.619,00 kn ili 9,0 %. Stanje primljenih kredita i zajmova koncem 2015. iznosi 1.443.713.018,00 kn. Grad se u 2015. zadužio u iznosu 192.558.373,00 kn. Stanje jamstava iznosi 307.430.972,00 kn, a dana su trgovačkom društvu u vlasništvu Grada i ustanovama kojima je Grad osnivač. Stanje danih suglasnosti koncem 2015. iznosi 3.299.538.493,00 kn. Stanje danih zajmova koncem 2015. iznosi 17.315.918,00 kn. Proračunska sredstva su korištena za obavljanje poslova lokalnog i područnog (regionalnog) značaja na području obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, kulture, sporta, prometa, prometne infrastrukture i komunalnog gospodarstva. Vrijednosno najznačajniji rashodi i izdaci su ostvareni za pomoći u iznosu 1.967.457.417,00 kn ili 30,9 %, materijalne rashode u iznosu 1.607.350.652,00 kn ili 25,2 %, ostale rashode u iznosu 679.371.144,00 kn ili 10,7 %, subvencije u iznosu 632.749.598,00 kn ili 9,9 %, te rashode za zaposlene u iznosu 455.008.427,00 kn ili 7,1 %. Nepravilnosti utvrđene revizijom za 2013., koje su ponovljene, te nepravilnosti i propusti utvrđene revizijom za 2015., koje se odnose na računovodstveno poslovanje, rashode u dijelu održavanja komunalne infrastrukture, ugovora o djelu i tekuće donacije te javnu nabavu, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.