



POROČILO:

**NABAVA ZAŠČITNE OPREME
IZBRANIH OBČIN IN JAVNIH ZDRAVSTVENIH
ZAVODOV V ČASU OD 1. 3. 2020 DO 1. 6.
2020**



Številka: 0607-2/2020/285

Datum: 24. 3. 2022

Povzetek

Na podlagi ugotovljenih korupcijskih tveganj v postopkih nabav zaščitne opreme, ki jo je vodil Zavod RS za blagovne rezerve, na podlagi prejetih vprašanj in prijav v povezavi s sumi kršitev omejitev poslovanja, kot jih določa 35. člen Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZIntPK) smo na Komisiji za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) na 15. seji dne 30. 7. 2020 sprejeli odločitev o izvedbi nadzora nad postopki ter načini nabav zaščitne opreme izbranih bolnišnic (14) in občin (23).

V okviru načrta dela smo na Komisiji preverjali: (1) spoštovanje omejitev poslovanja (vključno s preverjanjem vključitve protikorupcijske klavzule in razkritja lastniške strukture v okviru pogodb, pridobljenih za namen nadzora omejitev poslovanja) v izbranih občinah ter (2) transparentnost postopkov in načinov naročanja zaščitne opreme v izbranih bolnišnicah in občinah, ki so samostojno izvajale nabavo zaščitne opreme, potrebne pri spopadanju z epidemijo COVID-19.

Začetek nadzorovanega obdobja je bil 1. 3. 2020, konec nadzorovanega obdobja pa 1. 6. 2020, ko je Vlada RS razglasila konec epidemije.

Zaradi pojava epidemije COVID-19 ter povečane nevarnosti za zdravje in življenje ljudi, ki jo ta bolezen predstavlja, so morali zdravstveni zavodi ob prvem valu epidemije, tj. marca 2020, prednostno zagotoviti zaščitno opremo za zdravstveno osebje, da so lahko v nastalih razmerah varno opravljali svoje poslanstvo.

Zaradi globalnih razsežnosti epidemije, ki so povečale povpraševanje po opremi, in omejenih proizvodnih zmogljivosti, se je tržišče soočilo s pomanjkanjem ponudbe. Ker so bile standardne transportne poti omejene ali zaprte (pristanišča in prevozi z ladjami), so se dobavitelji posluževali letalskih prevozov. V takih razmerah je prišlo do močnega povišanja cen surovin in posledično končnih izdelkov, hkrati pa so se cene dnevno spreminjale. Na tržišču je veljalo pravilo »Kdor prvi pride, prvi melje«.

Zaradi negotovosti razmer in potrebe po takojšnji zagotovitvi zaščitne opreme, nabava po običajnih poteh ni bila možna. Zdravstveni zavodi so se tudi prvič soočili s tako povečanimi potrebami po tovrstni opremi, zaradi česar tudi niso imeli ustreznih zalog ali pa so te pošle preden bi izbrali dobavitelja opravili po katerem od rednih postopkov javnega naročanja, določenih v 39. členu Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-3).

Za naročnike je bilo prioritarno, da so čim prej prejeli potrebno zaščitno opremo. Javni zdravstveni zavodi so se pri nabavi zaščitne opreme pretežno sklicevali na izjemo po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3, ki v razmerah razglašene epidemije oziroma ob pojavu naravnih in drugih nesreč, kadar je treba zagotoviti osnovne pogoje za preživetje oziroma življenje ali preprečiti nastanek neposredno grozeče škode, naročnikom omogoča, da dobavitelje blaga, izvajalce storitev ali gradenj izberejo mimo postopkov javnega naročanja, določenih v ZJN-3, ob pogoju, da je vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije. Pri dveh javnih zdravstvenih zavodih smo ugotovili, da sta preseгла dovoljen obseg oddaje naročil po tej izjemi, zato bomo o sumu kršitve ZJN-3 seznanili Državno revizijsko komisijo.

Nabavo zaščitne opreme, zlasti zaščitnih mask in razkužil, so izvajale tudi občine, saj so na svojem območju zagotavljale pogoje za delo civilne zaščite, zaščitno opremo pa so nabavljale tudi za zaposlene in občane. Občine z nabavo zaščitne opreme niso imele predhodnih izkušenj, zato v izdanih naročilnicah ali sklenjenih pogodbah večkrat niso podrobneje opredelile tipa zaščitne opreme (npr. pri zaščitnih maskah niso navedle ali gre za osebno varovalno opremo, medicinske ali navadne higienske maske, kot tudi ne zahtevanega standarda

FFP2, FFP3, tip I, II, 2R ...). Zaradi manjšega obsega nabav so dobavitelje večinoma izbrale po t. i. evidenčnem postopku, saj ocenjena vrednost naročil ni preseгла praga za uporabo ZJN-3. V dveh primerih manjših naročil smo ugotovili sum kršitev omejitev poslovanja glede nabave zaščitne opreme in bomo uvedli ustrezna postopka.

Na Komisiji smo preverili tudi poročanje funkcionarjev o subjektih, za katere veljajo omejitve poslovanja. Predmet nadzora je bilo 674 funkcionarjev, ki so v obdobju med 1. 3. 2020 in 1. 6. 2020 funkcijo opravljali v eni od 23 občin. Ugotovili smo, da je 71 % funkcionarjev pravočasno in v celoti poročalo o subjektih, s katerimi so oni ali njihovi družinski člani povezani kot to izhaja iz prvega odstavka 35. člena ZIntPK. V ugotovljenih primerih neporočanj smo pri občinah preverili, ali so funkcionarji na način, določen v šestem odstavku 35. člena ZIntPK, poročali o subjektih. Po seznanitvi občin so funkcionarji večinoma izpolnili svojo obveznost. V primerih, ko funkcionarji še vedno niso izpolnili obveznost, bomo uvedli prekrškovne postopke.

Tako pri javnih zdravstvenih zavodih kot pri občinah smo ugotovili določena, njim skupna, korupcijska tveganja:

- [naročnik ni določno opredelil predmeta nabave,](#)
- [naročnik povečanih potreb po zaščitni opremi ni objavil na transparenten način,](#)
- [izdane naročilnice niso vsebovale protikorupcijske klavzule,](#)
- [pred izdajo naročilnice ali sklenitvijo pogodbe naročnik od izbranega ponudnika ni pridobil izjave o lastniški strukturi,](#)
- [naročnik je naročilnico izdal po tem, ko je naročeno blago že prevzel,](#)
- [vrednost blaga je preseгла vrednost izdane naročilnice,](#)
- [naročnik je oddal javno naročilo brez izvedbe ustreznega postopka,](#)
- [naročilo je bilo oddano dobavitelju, ki ni bil ustrezno registriran za izvedbo naročila,](#)
- [naročnik je izvedel predplačilo blaga, ne da bi od dobavitelja pridobil ustrezno garancijo,](#)
- [sum kršitve dolžnega izogibanja nasprotju interesov,](#)
- [interni akt naročnika ni bil skladen z veljavnim ZJN-3.](#)

Na podlagi zaznanih korupcijskih tveganj javnim naročnikom priporočamo, da:

- Določno opredelijo predmet javnega naročila; v primeru nepoznavanja vsebine naročila naj se obrnejo na pristojno državne organe in dokumentirajo pridobivanje pravne pomoči.
- Povečane potrebe po zaščitni opremi objavijo na transparenten način, tako da je zagotovljena sledljivost in enakopravna obravnava potencialnih dobaviteljev (to pomeni, da je treba dokumentirati vse faze javnega naročanja, torej tudi način obveščanja potencialnih dobaviteljev o povečanih potrebah).
- V izdane naročilnice, sklenjene pogodbe ali anekse k pogodbam, katerih pogodbena vrednost je nad 10.000,00 EUR brez DDV, četudi gre za nabave blaga, naročilo storitev ali gradenj pod mejnim pragom za uporabo ZJN-3 ali četudi gre za naročanje blaga, storitev ali gradenj na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3, vključijo vsebino protikorupcijske klavzule, kot je določena v prvem odstavku 14. člena ZIntPK.
- Pred izdajo naročilnice ali pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000,00 EUR brez DDV od ponudnika blaga, storitev ali gradenj pridobijo izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom.
- Obveznosti prevzemajo v skladu s postopki, določenimi z Zakonom o javnih financah in internim aktom naročnika; podlaga za naročilo blaga ali storitev je izdana naročilnica ali sklenjena pogodba; dobavitelje je treba opozoriti, da se v dobavnih in izdanih računih sklicujejo na številko izdane naročilnice ali sklenjene pogodbe; v primeru, da temu ni tako, je treba zavrniti prevzem in plačilo blaga.

- Opravljajo kvantitativni in kvalitativni prevzem blaga; naročniki so dolžni preveriti ali je dobavitelj dobavil ustrezno količino naročenega blaga po ustrezni kakovosti; vsakršna odstopanja je treba pisno reklamirati, tako da je zagotovljena transparentnost in gospodarnost naročila.
- Nabave po postopku s pogajanjem brez predhodne objave iz razloga skrajne nujnosti izvedejo največ in zgolj za premostitveno obdobje, v katerem bodo imeli dovolj časa za naročilo blaga po odprtem ali omejenem postopku ali konkurenčnem postopku s pogajanjem ali drugem konkurenčnem postopku, določenem v prvem odstavku 39. člena ZJN-3.
- Pri naročilih blaga, storitev ali gradenj, ki se izvajajo ob razglasitvah naravnih in drugih nesreč in so potrebne za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode (8. alineja prvega odstavka 27. člena ZJN-3), upoštevajo mejne vrednosti za uporabo te izjeme, in sicer mora biti vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu EU.
- Tudi v t. i. evidenčnih naročilih upoštevajo pravila razpisne dokumentacije ali interna pravila, če imajo normiran postopek oddaje naročil pod mejnimi vrednostmi.
- Ne glede na dejstvo, da ZJN-3 ne predpisuje sprejema internega navodila/pravilnika za oddajo naročil pod mejnim pragom za uporabo zakona, sprejmejo taka navodila oz. pravilnik, saj lahko s tem lažje zasledujejo upoštevanje načel gospodarnosti, učinkovitosti, uspešnosti in transparentnosti.
- Pred oddajo naročil blaga, storitev ali gradenj v Poslovnem registru Slovenije in v drugih evidencah preverijo ali kandidat oziroma ponudnik izpolnjuje pogoje za izvedbo javnega naročila, ki med drugim vključuje preverjanje, ali je subjekt ustrezno registriran za opravljanje ponujene dejavnosti in ali izpolnjuje druge pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so predpisani v drugih zakonih (npr. v Zakonu o medicinskih pripomočkih, če gre za dobavo zaščitne medicinske opreme).
- Obveznosti plačujejo v rokih, ki so določeni z zakonom; v primeru predplačil so neposredni proračunski uporabniki (državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava) dolžni upoštevati Zakon o javnih financah, Zakon o izvrševanju proračuna ter Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja; neposredni proračunski uporabnik mora v primerih, ko predvideva predplačilo, zahtevati garancijo za vrnitev predplačila. Garancija se mora izdati v višini plačanega predplačila in mora trajati vse do dokončne dobave ali izvedbe posla. Izjemoma se lahko zmanjšuje, če pokriva delne ali sukcesivne dobave ali situacijske izvedbe del, kadar so le-te dovoljene, pri čemer mora biti naveden način zmanjševanja vrednosti garantiranega zneska; smiselno priporočamo, da tudi posredni proračunski uporabniki (javni zdravstveni zavodi) morebitna predplačila ustrezno zavarujejo.
- Pri pripravi razpisne dokumentacije, pregledu ponudb, sprejemu odločitve o oddaji javnega naročila, sklepanju pogodbe in spremljanju izvajanja javnega naročila ter potrjevanju izplačil dosledno spoštujejo določbe o dolžnem izogibanju nasprotja interesov.
- Spremljajo spremembe predpisov s področja javnega naročanja in pravočasno novelirajo svoj interni akt.

Na Komisiji smo zaznali tudi dobro prakso javnih naročnikov. Ugotovili smo, da je kar nekaj javnih naročnikov vsebino protikorupcijske klavzule vključevalo tudi v naročilnice, katerih pogodbeno vrednost je bila nižja od 10.000,00 EUR brez DDV. Pri najmanj enem javnem zdravstvenem zavodu smo ugotovili, da je povečane potrebe po zaščitni opremi objavljal na svoji spletni strani, čeprav je šlo za nabavo na podlagi izjeme iz 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3 in kot javni naročnik ni bil dolžan zagotavljati takšne ravni transparentnosti nabav.

Kazalo

I. UVODNA POJASNILA	8
II. NADZOR NAD IZVAJANJEM DOLOČB GLEDE OMEJITEV POSLOVANJA	9
2.1. Splošno o omejitvah poslovanja	9
2.2. Metodologija nadzora	10
2.3. Ugotovitve Komisije	11
2.3.1. Prepoved poslovanja pri nabavi zaščitne opreme	11
2.3.2. Poročanje funkcionarjev	11
2.3.3. Poslovanje organov s subjekti, o katerih funkcionarji niso poročali	12
III. NADZOR NAD TRANSPARENTNOSTJO POSTOPKOV IN NAČINOV NAROČANJA ZAŠČITNE OPREME	13
3.1. Splošno o javnem naročanju blaga in storitev	13
3.1.1. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	13
3.1.2. Evidenčna naročila / enostavni postopki	15
3.1.3. Naročilo blaga, storitev ali gradnje na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3	16
3.2. Metodologija nadzora	18
3.3. Splošno o nabavi zaščitne opreme in ugotovljena korupcijska tveganja	18
3.3.1. Predmet nabave ni bil določno opredeljen	18
3.3.2. Naročnik povečanih potreb po zaščitni opremi ni objavil na transparenten način	21
3.3.3. Izdane naročilnice niso vsebovale protikorupcijske klavzule	22
3.3.4. Naročnik pred oddajo naročila od izbranega ponudnika ni pridobil izjave o lastniški strukturi	24
3.3.5. Naknadna izdaja naročilnice	26
3.3.6. Vrednost blaga je preseгла vrednost izdane naročilnice	27
3.3.7. Oddaja javnega naročila brez izvedbe ustreznega postopka	28
3.3.8. Dobavitelj blaga ni imel registrirane ustrezne dejavnosti	33
3.3.9. Javni naročnik je izvedel predplačilo blaga ne da bi predhodno pridobil ustrezno garancijo	35
3.3.10. Sum kršitve določb o nasprotju interesov	36
3.3.11. Neskladje internega akta naročnika z veljavnim predpisom	38
3.4. Zaznane dobre prakse	39
3.4.1. Prostovoljna vključitev protikorupcijske klavzule	39
3.4.2. Objava povpraševanj po zaščitni opremi na spletni strani	39
IV. PRIPOROČILA	40

Seznam kratic

AJPES	Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve
DKOM	Državna revizijska komisija
EK	Evropska komisija
ePRS	Poslovni register Slovenije
ERAR	Aplikacija Komisije za preprečevanje korupcije za prikaz porabe javnega denarja v RS
EU	Evropska unija
ISUNZ	Informacijski sistem upravnih notranjih zadev
JAZMP	Javna agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke
Komisija	Komisija za preprečevanje korupcije
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MZ	Ministrstvo za zdravje
OVO	Osebna varovalna oprema
RS	Republika Slovenija
TIRS	Tržni inšpektorat Republike Slovenije
ZRSBR	Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Kratice predpisov

OZ	Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631)
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb)
ZIPRS2021	Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 (Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20 – ZIPRS2122)
ZIUZEOP	Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE in 15/21 – ZDUOP)
ZJF	Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US)
ZJN-3	Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 69/19 - odl. US, 49/20 - ZIUZEOP, 80/20 - ZIUOOPE)
ZJNPOV	Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Uradni list RS, št. 90/12, 90/14 – ZDU-1I in 52/16)
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUOPDVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb)
ZMedPri	Zakon o medicinskih pripomočkih (Uradni list RS, št. 98/09)
ZP-1	Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US)

ZPDZC-1	Zakon o preprečevanja dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 32/14, 47/15 – ZZSDT in 43/19)
ZPVPJN	Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-11, 60/17 in 72/19)
ZSVP-1	Zakon o splošni varnosti proizvodov (Uradni list RS, št. 101/03)
ZVNDN	Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZNOrg)

I. UVODNA POJASNILA

Na Komisiji smo v okviru nadzora v ZRSBR in v drugih subjektih javnega sektorja, ki so izvajali nabavo zaščitne opreme, potrebne pri obvladovanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19, ter na podlagi vprašanj in prijav v povezavi s sumi kršitev omejitev poslovanja, kot jih določa 35. člen ZIntPK, ugotovili, da je zaradi ločenosti postopkov v povezavi z nabavo zaščitne opreme občin in bolnišnic v RS, ki so postopke nabave zaščitne opreme vodile same, ter celovitosti zajema nabav zaščitne opreme v času spopadanja z epidemijo COVID-19, treba pregledati tudi postopke in načine nabav zaščitne opreme izbranih bolnišnic in občin.

Na podlagi medijskih objav, prejetih prijav, lastnih zaznav in na podlagi javnega razkritja smo ugotovili, da so bili na splošno postopki nabav zaščitne opreme, potrebne pri spopadanju z epidemijo COVID-19, podvrženi povečanim korupcijskim tveganjem. Javna naročila so se na državni ravni (op. mišljena so naročila ZRSBR) oddajala po postopku pogajanj brez predhodne objave, ki ne zagotavljajo najvišjega standarda transparentnosti in tudi ne omogočajo, da bi vsi potencialni ponudniki bili obveščeni / lahko sodelovali pri oddaji ponudbe. Po drugi strani so se bolnišnice trudile zagotoviti pogoje za preživetje oziroma življenje in preprečitev nastanka škode ob razglašeni epidemiji, zato so zaščitna sredstva nabavljale mimo postopkov javnega naročanja, in sicer na podlagi izjeme po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3. Zaradi manjšega obsega naročil, ki ni presegel mejnega praga za uporabo določb ZJN-3, pa je večina občin zaščitna sredstva nabavljala na podlagi t. i. evidenčnih naročil. Tako v primeru evidenčnih naročil kot tudi pri urgentnih nabavah blaga na podlagi 27. člena ZJN-3 pogosto niso zagotovljena temeljna načela javnega naročanja, prav tako pa potencialnim ponudnikom ni omogočeno pravno varstvo.

Klasični načini dela, zlasti posamična obravnava prijav korupcije, odkrivanje prekrškov in kaznivih dejanj ter podobno - sami zase v primeru sistemskih tveganj za korupcijo niso dovolj učinkoviti.

Na podlagi navedenega smo na 15. seji dne 30. 7. 2020 sprejeli odločitev, da se nadzor opravi pri 23 občinah in 14 javnih zdravstvenih zavodih.

Na podlagi načrta dela smo na Komisiji preverjali:

- spoštovanje omejitev poslovanja (vključno s preverjanjem vključitve protikorupcijske klavzule in razkritja lastniške strukture v okviru pogodb, pridobljenih za namen nadzora omejitev poslovanja) v izbranih občinah,
- transparentnost postopkov in načinov naročanja zaščitne opreme v izbranih bolnišnicah in občinah, ki so samostojno izvajale nabavo zaščitne opreme, potrebne pri spopadanju z epidemijo COVID-19.

Začetek nadzorovanega obdobja je 1. 3. 2020, konec nadzorovanega obdobja je 1. 6. 2020, ko je Vlada Republike Slovenije razglasila konec epidemije.

II. NADZOR NAD IZVAJANJEM DOLOČB GLEDE OMEJITEV POSLOVANJA

2.1. Splošno o omejitvah poslovanja

Omejitve poslovanja so eden od ukrepov, ki ga je zakonodajalec predvidel kot možen način zaščite javnih sredstev pred porabo, motivirano z zasebnimi interesi. Primarno je namenjen preprečevanju korupcije, povezuje pa se tudi z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov.

ZIntPK institut omejitvev oziroma prepovedi poslovanja ureja v 35. in 36. členu, pri čemer ločuje dve kategoriji poslov:

- posle, pri katerih velja absolutna omejitev oz. prepoved poslovanja, če so izpolnjeni zakonski pogoji (to so naročila blaga, storitev ali gradenj, podeljevanje koncesij, sklepanje drugih oblik javno-zasebnega partnerstva ter podeljevanje posebnih ali izključnih pravic), in
- posle, pri katerih je poslovanje dovoljeno pod pogojem, da funkcionar spoštuje pravila o dolžnem izogibanju nasprotju interesov in se pri organu, pri katerem opravlja funkcijo, izloči iz vseh faz postopka, v katerem se odloča o sklenitvi ali izvedbi posla s subjektom, ki je na poslovodni ravni, lastniško ali kapitalsko povezan s tem funkcionarjem ali njegovim družinskim članom.

Omejitve poslovanja se lahko vzpostavijo samo pri tistih organih in organizacijah javnega sektorja, kjer funkcijo opravljajo funkcionarji¹ in veljajo le za naročnike, ki imajo sedež v RS.

Absolutna prepoved poslovanja izhaja iz prvega odstavka 35. člena ZIntPK, ki določa, da organ ali organizacija javnega sektorja, ki je zavezan postopek javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, ali izvaja postopek podeljevanja koncesij ali drugih oblik javno-zasebnega partnerstva, ne sme naročati blaga, storitev ali gradenj, sklepati javno-zasebnih partnerstev ali podeliti posebnih ali izključnih pravic subjektom, v katerih je funkcionar, ki pri tem organu ali organizaciji opravlja funkcijo, ali njegov družinski član udeležen kot poslovodja, član poslovodstva ali zakoniti zastopnik ali je neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5 % udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Prepoved na podlagi drugega odstavka 35. člena ZIntPK velja tudi za poslovanje naročnika (organa ali organizacije javnega sektorja) s funkcionarjem ali njegovim družinskim članom kot fizično osebo, na podlagi četrtega odstavka 35. člena pa se prepoved poslovanja razteza tudi na ožje dele občine (vaške, krajevne ali četrtne skupnosti), ki imajo lastno pravno subjektiviteto, če je občinski funkcionar član ožjega dela občine ali če se posamezen posel lahko sklene le z njegovim soglasjem.

Pogojno dovoljeno poslovanje izhaja iz tretjega odstavka 35. člena ZIntPK, ki določa, da so vsi posli, sklenjeni na podlagi postopkov oziroma vsako pridobivanje sredstev, ki ne pomeni naročanja blaga, storitev ali gradenj ali javno-zasebnega partnerstva, dovoljeni tudi med organom, v katerem funkcionar opravlja funkcijo, in subjektom, s katerim je isti funkcionar ali njegov družinski član poslovodno, upravljavsko, kapitalsko ali lastniško povezan, če je izpolnjen poseben pogoj – to pa je, da so dosledno spoštovane določbe o izogibanju nasprotju interesov s strani posameznega funkcionarja v celoti, v vseh fazah posla ali postopka.

Organ je o omejitvah poslovanja obveščen na podlagi poročil funkcionarjev. Funkcionarji so v skladu s šestim odstavkom 35. člena ZIntPK organu, kjer opravljajo funkcijo, dolžni poročati o subjektih, v katerih so oni sami ali

¹ Na lokalni ravni so to občine, pri katerih kot funkcionarji delujejo župan, podžupan in občinski svetnik, na državni ravni pa npr. ministrstva, pri katerih kot funkcionarji delujejo ministri in državni sekretarji.

njihovi družinski člani udeleženi kot poslovodje, člani poslovodstva ali zakoniti zastopniki ali so neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5 % udeleženi pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu.

Podatke, ki vključujejo osebno ime, EMŠO, naslov stalnega bivališča, podatke o organu, pri katerem funkcionar opravlja funkcijo, datum nastopa in prenehanja omejitve ter naziv, sedež, matično in davčno številko poslovnega subjekta, so funkcionarji dolžni pisno sporočiti organu, kjer opravljajo funkcijo, in sicer v enem mesecu po nastopu funkcije, nato pa najkasneje v osmih dneh po vsaki spremembi (izstop iz subjekta, spremenjen način udeležbe, višina deleža ipd.). Dosledno poročanje funkcionarja o vseh spremembah je pomembno zaradi tega, da je organ ves čas seznanjen z vsemi subjekti, s katerimi ne sme poslovati.

Organ je dolžan podatke, ki jih pridobi od funkcionarjev, najkasneje v 15 dneh od prejema podatkov (to se nanaša tudi na vse spremembe, ki jih poročajo funkcionarji) sporočiti Komisiji, kar stori preko elektronskih obrazcev, ki so dostopni na spletnih straneh Komisije. Prav tako mora organ v 15 dneh poročati Komisiji o subjektih, ki jih je treba izbrisati iz seznama subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja.

V skladu z novelo ZIntPK–C (Uradni list RS, št. 158/20), so bili organi in organizacije javnega sektorja dolžni Komisiji ponovno posredovati podatke iz šestega odstavka spremenjenega 35. člena zakona preko elektronskega obrazca, in sicer v dveh mesecih od uveljavitve novele, tj. do 17. 1. 2021.

[Seznam subjektov, s katerimi organ ne sme poslovati oziroma lahko posluje le pod pogojem, da funkcionarji dosledno spoštujejo določbe o dolžnem izogibanju nasprotiu interesov](#) je v prvi vrsti pomemben in uporaben za organ, ki je zavezan spoštovati omejitve oziroma prepoved poslovanja. Seznam, ki ga vodi Komisija in je objavljen na spletni strani ter v aplikaciji [ERAR](#), je zgolj informativne narave in ne vsebuje vedno tudi aktualnih podatkov. Komisija je namreč pri ažuriranju seznama v celoti odvisna od podatkov, ki jih prejme od organov.

Več o institutu omejitev poslovanja, obveznostih funkcionarjev in organov je pojasnjeno v [Sistemskem pojasnilu o omejitvah oziroma prepovedi poslovanja](#).

2.2. Metodologija nadzora

Na podlagi načrta dela smo na Komisiji pri nadzorovanih subjektih pridobili poimenski seznam funkcionarjev in njihovih družinskih članov, pregledali poročanja izbranih občin v povezavi s posredovanjem seznamov subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja v skladu s 35. členom ZIntPK, in sicer z namenom preverjanja spoštovanja določb ZIntPK o omejitvah oziroma prepovedi poslovanja.

Identifikacija poslovnih subjektov, ki so povezani s funkcionarji posamezne občine, je potekala v naslednjih fazah:

1. od občin so bili pridobljeni podatki o poslovnih subjektih, ki so dobavljali zaščitno opremo v nadzorovanem obdobju, ter podatki vseh funkcionarjev (župani, podžupani in občinski svetniki), ki so v istem obdobju opravljali funkcijo;
2. preko ISUNZ, s katerim upravlja MNZ, so bili pridobljeni podatki o družinskih članih funkcionarjev²;
3. preko ePRS, s katerim upravlja AJ PES, so bili pridobljeni podatki o udeležbi, torej o aktivnih poslovnih subjektih, kjer so funkcionarji udeleženi kot družbeniki ali ustanovitelji, zastopniki ali člani organa nadzora ter podatki o udeležbi oseb v že izbranih poslovnih subjektih;
4. pregledani so bili obrazci za prijavo omejitev poslovanja;

² Družinski člani po ZIntPK so zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje, sestre in osebe, ki s posameznikom živijo v skupnem gospodinjstvu ali v zunajzakonski skupnosti.

5. v ERAR je bilo preverjeno, ali so poslovni subjekti, ki so s funkcionarji povezani v smislu prvega odstavka 35. člena ZIntPK, kljub prepovedi poslovali z organom, pri katerem funkcionar opravlja funkcijo.

2.3. Ugotovitve Komisije

2.3.1. Prepoved poslovanja pri nabavi zaščitne opreme

Ugotovili smo, da sta v obdobju od 1. marca 2020 do 1. junija 2020 dve občini nabavili zaščitno opremo, potrebno za spopadanje s COVID-19, od poslovnih subjektov, za katere so veljale omejitve poslovanja. V preostalih 21 občinah, ki so bile predmet nadzora, nismo ugotovili sumov kršitev omejitev poslovanja pri nabavah zaščitne opreme.

V omenjenih dveh primerih bomo na lastno pobudo uvedli postopek zaradi suma kršitve določb o prepovedi poslovanja. V primeru potrjenih kršitev bomo od organa zahtevali uveljavljanje ničnosti sklenjenih poslov.

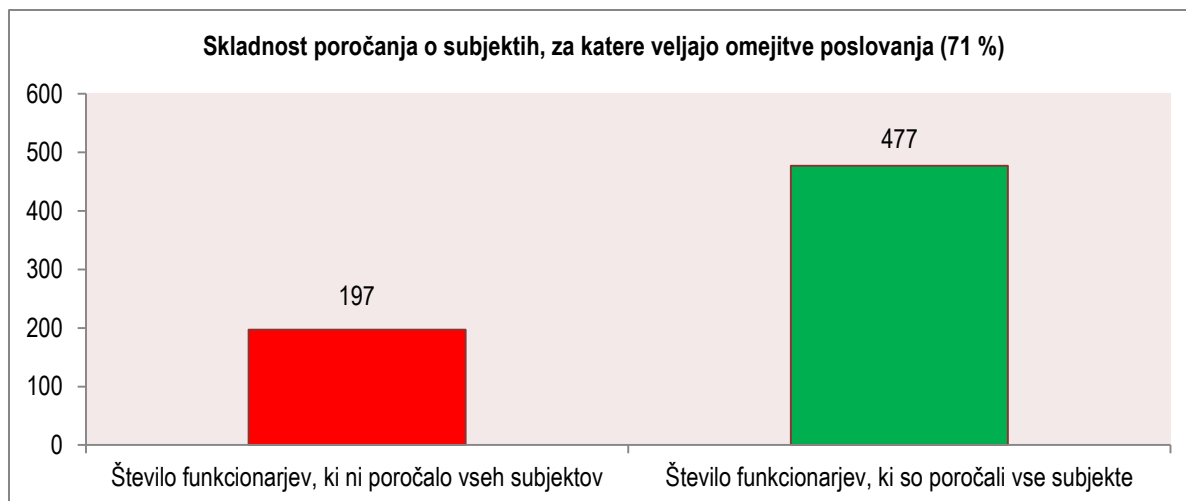
Deveti odstavek 35. člena ZIntPK določa, da so pogodba ali druge oblike pridobivanja sredstev, ki so v nasprotju z določbami 35. člena ZIntPK, nične. Ničnost nastopi:

- v primeru, ko se kljub obstoju absolutne prepovedi sklene posel,
- v primeru, ko se sklene posel ali druga oblika dodelitve sredstev, pri kateri je formalno ali neformalno sodeloval ali vplival funkcionar, ki bi moral biti zaradi obstoja nasprotja interesov izločen.

Ugotavljanje ničnosti pogodbe ali posla ni v pristojnosti Komisije, temveč o tem odloča pristojno sodišče. Ničnost je institut civilnega prava, ki ga ureja Obligacijski zakonik, nanjo pa se lahko sklicuje vsaka zainteresirana oseba. Pri tem je bistveno, da ničnost nastopi po samem zakonu, neodvisno od volje pogodbenih strank. Sodišče v postopku zgolj ugotavlja, da pogodba od samega začetka ni veljavna. Ugotovitev ničnosti pogodbe ali posla pomeni, da se mora vzpostaviti prejšnje stanje in da mora vsaka stranka vrniti, kar je prejela iz ničnega posla. Pravica do uveljavljanja ničnosti ne zastara.

2.3.2. Poročanje funkcionarjev

Na Komisiji smo preverili tudi poročanje funkcionarjev o subjektih, za katere veljajo omejitve poslovanja. Predmet nadzora je bilo **674** funkcionarjev, ki so v obdobju med 1. 3. 2020 in 1. 6. 2020 funkcijo opravljali v eni izmed 23 občin, ki so predmet nadzora. **477** funkcionarjev je v celoti in dosledno poročalo vse subjekte, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, medtem ko **197** funkcionarjev tega ni storilo, torej ni v celoti poročalo subjektov, s katerimi so oni ali njihovi družinski člani povezani, kot to izhaja iz prvega odstavka 35. člena ZIntPK. Skladnost poročanja funkcionarjev znaša **71 %** (Graf 1).



Graf 1

Za navedene opustitve je v ZIntPK predpisana prekrškovna sankcija – globa v razponu od 400 do 1.200 EUR za posameznika, ki v roku teh podatkov ne sporoči organu, pri katerem opravlja funkcijo. O subjektih, za katere veljajo omejitve poslovanja, funkcionarji večinoma niso poročali ob nastopu funkcije, tj. decembra 2018. Ker je od imenovanja funkcionarjev oziroma roka za poročanje o subjektih preteklo že več kot dve leti, je v navedenih primerih nastopilo zastaranje pregona po prvem odstavku 42. člena ZP-1.

Neodvisno od zastaranja pregona smo v primerih zaznanih odstopanj občine seznanili z ugotovitvami, tudi z namenom, da smo preverili, ali so morebiti funkcionarji poročali organu, pa organ o subjektih ni obvestil Komisije.

V dneh po seznanitvi občin smo prejeli večje število obvestil o omejitvah poslovanja iz 35. člena ZIntPK. V nadaljevanju smo preverili ali so vsi funkcionarji poročali o subjektih, za katere veljajo omejitve poslovanja. V tistih primerih, ko funkcionarji niso sporočili subjektov, smo slednje individualno seznanili z ugotovitvami in jih pozvali, da izpolnijo svoje zakonske obveznosti.

V primerih, ko funkcionarji še vedno niso izpolnili obveznosti poročanja in še ni nastopilo zastaranje pregona, bo pooblaščen uradna oseba Komisije preučila pogoje za uvedbo postopka o prekršku.

2.3.3. Poslovanje organov s subjekti, o katerih funkcionarji niso poročali

Prav tako smo na Komisiji preko ERAR preverili ali je posamezna občina poslovala s subjekti, o katerih funkcionarji niso poročali. Ugotovili smo, da je **61** poslovnih subjektov poslovalo z **19** občinami, pri čemer funkcionarji o navedenih subjektih niso poročali organu.

Ker omejitve poslovanja ne veljajo za poslovanje na podlagi pogodb, ki so bile sklenjene pred funkcionarjevim nastopom funkcije, ne veljajo za primere, ko obveznost financiranja izhaja iz zakona (npr. na podlagi Zakona o financiranju vzgoje in izobraževanja so občine ustanoviteljice dolžne financirati vzgojno-izobraževalne zavode), ne veljajo v primeru in-house naročil, kot jih opredeljuje javn naročniška zakonodaja, in ne veljajo v drugih primerih pridobivanja sredstev, ki ne pomeni naročanja blaga, storitev ali gradenj ali javno-zasebnega partnerstva ali podeljevanja koncesij, če je funkcionar dosledno spoštoval določbe o izogibanju nasprotju interesov, ni nujno, da bo v vseh 61 primerih potrjen sum kršitev omejitev oziroma prepovedi poslovanja.

V navedenih primerih bomo na Komisiji v predhodnem preizkusu preverili dopustnost poslovanja občin z navedenimi subjekti.

III. NADZOR NAD TRANSPARENTNOSTJO POSTOPKOV IN NAČINOV NAROČANJA ZAŠČITNE OPREME

3.1. Splošno o javnem naročanju blaga in storitev

Na podlagi ZJN-3 mora naročnik dobavitelje blaga in izvajalce storitev ali gradenj praviloma izbrati v postopku javnega naročanja. Ta postopek je namenjen izbiri najugodnejšega dobavitelja, izvajalca storitev ali gradenj ter temelji na odpiranju konkurence in zagotavljanju gospodarne, učinkovite in transparentne porabe javnih sredstev. Naročnik izvede postopek javnega naročanja, kadar blaga, storitve ali gradnje, ki ga/jih potrebuje, ne more dobaviti oz. izvesti z lastnimi kapacitetami, in sicer takrat, kadar vrednost javnega naročila presega mejne vrednosti za uporabo zakona, ki so določene v 21. členu ZJN-3.

Za izvedbo postopka naročnik izbere enega od možnih postopkov, naštetih v 39. členu ZJN-3, upošteva mejne vrednosti in razloge za uporabo posameznega postopka.

Naročnik lahko izbira med naslednjimi postopki:

- a) odprti postopek,
- b) omejeni postopek,
- c) konkurenčni dialog,
- d) partnerstvo za inovacije,
- e) konkurenčni postopek s pogajanjem,
- f) postopek s pogajanjem z objavo,
- g) postopek s pogajanjem brez predhodne objave,
- h) postopek naročila male vrednosti.

Na Komisiji smo ugotovili, da so v času epidemije COVID-19 javni naročniki zaščitna sredstva nabavljali zlasti po postopku pogajanj brez predhodne objave, z evidenčnimi naročili in naročili na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3. Značilnosti omenjenih postopkov bodo predstavljene v nadaljevanju.

3.1.1. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave

V okviru tematskega nadzora v ZRSBR in drugih subjektih javnega sektorja, ki so izvajali nabavo zaščitne opreme, potrebne pri obvladovanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19, smo na Komisiji ugotovili, da so naročniki dobavitelje zaščitne opreme pretežno iskali po postopku s pogajanjem brez predhodne objave.³ Gre za manj transparentni postopek, ki je bolj izpostavljen korupcijskim tveganjem.

Glede na statistične podatke⁴ je uporaba omenjenega postopka v porastu. Leta 2019 so naročniki po omenjenem postopku izvedli skupno 715 naročil v pogodbeni vrednosti 229 milijonov EUR brez DDV, leta 2020 pa so naročniki izvedli že 943 naročil v pogodbeni vrednosti 512 milijonov EUR brez DDV, kar pomeni, da se je obseg naročil v letu 2020 več kot podvojil glede na preteklo leto.

Še bolj nazoren je podatek o uporabi omenjenega postopka zaradi nujnosti in nepredvidljivosti. Leta 2019 je bil zaradi nujnosti in nepredvidljivosti postopek s pogajanjem brez predhodne objave uporabljen v 38 postopkih v

³ Poročilo tematskega nadzora v Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve in v drugih subjektih javnega sektorja, ki so izvajali nabavo zaščitne opreme, potrebne pri obvladovanju širjenja nalezljive bolezni covid-19, št. 0607-1/2020/279 z dne 26. 10. 2020.

⁴ Glej https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DJN/Statisticna-porocila/Stat_por_JN2019.docx in https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DJN/Statisticna-porocila/Stat_por_JN2020.docx.

skupni pogodbeni vrednosti skoraj 11 milijonov EUR brez DDV. Leta 2020 pa je bil iz istih razlogov omenjeni postopek uporabljen že v 221 primerih in v skupni pogodbeni vrednosti skoraj 218 milijonov EUR brez DDV, kar pomeni, da gre za enormno, skoraj 20-kratno porast uporabe tega postopka iz razloga nujnosti, kar je zaskrbljujoče zlasti iz razlogov, pojasnjenih v nadaljevanju.

Postopek pogajanj brez predhodne objave ni garant za gospodarno porabo javnih sredstev, izrazito odstopa od zahteve po transparentnosti javnega naročanja in ne zagotavlja odprtega konkurenčnega boja ponudnikov, ker:

- ni zakonsko predpisanega minimalnega roka za predložitev ponudb,
- naročniku na portalu javnih naročil ni treba objaviti dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila,
- naročniku na portalu javnih naročil ni treba objaviti obvestila o javnem naročilu⁵, temveč je dolžan zgolj objaviti prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost⁶, zaradi česar se s postopkom lahko seznanijo le gospodarski subjekt/i, ki ga/jih k sodelovanju povabil naročnik, in ne vsi zainteresirani gospodarski subjekti,
- prijavo za sodelovanje v postopku lahko odda/jo le gospodarski subjekt/i, ki ga/jih je k sodelovanju povabil naročnik,
- odpiranje ponudb ni javno, naročnik mora voditi zgolj zapisnik o odpiranju ponudb.

Poleg v prejšnjem odstavku omenjenih posebnosti, ki so značilne za oddajo javnih naročil po postopku pogajanj brez predhodne objave, je v primeru, da se omenjeni postopek uporabi iz razloga skrajne nujnosti⁷, podano še dodatno razlikovanje v primerjavi z rednim postopkom, saj naročniku ni treba upoštevati obdobja mirovanja, kar pomeni, da lahko naročnik in izbrani kandidat pogodbo o izvedbi javnega naročila skleneta še isti dan, ko je sprejeta odločitev o oddaji javnega naročila.

Ker pa mora naročnik šele v roku petih dni po sprejeti odločitvi o oddaji javnega naročila obvestiti neizbrane kandidate (drugi odstavek 90. člena ZJN-3), obenem pa isti dan v objavo poslati prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost (prvi odstavek 57. člena ZJN-3), to v praksi pomeni, da se lahko zainteresirani gospodarski subjekti, ki niso bili povabljeni v postopek, kot tudi zagovorniki javnega interesa z namero naročnika o izvedbi javnega naročila seznanijo prvič šele najkasneje peti dan potem, ko je naročnik že sprejel odločitev, da se javno naročilo odda določenemu kandidatu.

Zaradi dovoljenega zamika med sprejemom odločitve in seznanitvijo neizbranih kandidatov (slednji se z odločitvijo seznanijo preko portala javnih naročil tako kot drugi zainteresirani gospodarski subjekti in zagovorniki javnega interesa) lahko v vmesnem času po sprejemu odločitve (običajno pa isti dan) naročnik in izbrani kandidat tudi že skleneta pogodbo za izvedbo javnega naročila, to pa pomeni, da v revizijskem postopku DKOM, če ugotovi nezakonitosti, ne more več razveljaviti postopka oddaje javnega naročila. Na podlagi 3. alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN lahko v takem primeru DKOM zgolj odloči, da je zahtevak za revizijo utemeljen. Taka odločitev DKOM sicer ustvarja prakso, navodila, ki so koristna za odgovorne osebe in člane strokovnih komisij, ki pri naročnikih odločajo o oddaji javnih naročil, ne odpravlja pa nezakonitosti, ki jo lahko oseba, ki ima pravni interes, in zagovornik javnega interesa kvečjemu odpravita v okviru sodnega varstva.

⁵ Prvi stavek 56. člena ZJN-3 določa, da se obvestilo o javnem naročilu uporablja kot sredstvo za objavo povabila k sodelovanju pri vseh postopkih, razen pri postopku s pogajanjem brez predhodne objave.

⁶ Prvi odstavek 57. člena ZJN-3 določa, da naročnik objavi prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost, kadar oddaja javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave ali po konkurenčnem postopku s pogajanjem, če na portalu javnih naročil in, če je to glede na vrednost primerno, v Uradnem listu Evropske unije ni objavil obvestila o naročilu. Prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost se posreduje v objavo isti dan, ko naročnik posreduje ponudnikom odločitev iz drugega odstavka 90. člena tega zakona. Drugi odstavek 90. člena ZJN-3 določa, da naročnik v roku pet dni po končanem preverjanju in ocenjevanju v skladu s prejšnjim členom obvesti vsakega kandidata in ponudnika o sprejeti odločitvi v povezavi s sklenitvijo okvirnega sporazuma, oddajo javnega naročila ali vključitvijo v dinamični nabavni sistem ali kvalifikacijski sistem.

⁷ Č točka prvega odstavka 46. člena ZJN-3.

3.1.2. Evidenčna naročila / enostavni postopki

Vse postopke javnega naročanja blaga, storitev ali gradenj pod mejnim pragom za uporabo zakona, ki ureja javno naročanje, imenujemo evidenčna naročila (nekateri naročniki uporabljajo tudi termin enostavni postopki). Naročnik je pri evidenčnih naročilih dolžan spoštovati zgolj obveznosti, ki so določene v drugem odstavku 21. člena ZJN-3, in sicer je naročnik dolžan:

- upoštevati načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter
- načelo transparentnosti na način, da vodi evidenco o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta, vrste predmeta in vrednosti javnega naročila brez DDV, vsako leto do zadnjega dne februarja na portalu⁸ javnih naročil objavi seznam javnih naročil, ki so bila oddana preteklo leto in katerih vrednost brez DDV je nižja od mejnih vrednosti iz prejšnjega odstavka ter enaka ali višja od 10.000,00 EUR brez DDV, z opisom predmeta, vrsto predmeta in vrednostjo oddanega naročila brez DDV ter nazivom gospodarskega subjekta, ki mu je bilo naročilo oddano.

Mejni prag za uporabo zakona, ki je veljal v nadzorovanem obdobju, je v prvem odstavku 21. člena ZJN-3 določal, da se določbe zakona na splošnem področju ne uporabljajo za:

- javna naročila blaga, storitev ali projektih natečajev, če je ocenjena vrednost nižja od 20.000 EUR brez DDV,
- javna naročila gradenj, če je ocenjena vrednost nižja od 40.000 EUR brez DDV in
- javna naročila t. i. socialnih in drugih posebnih storitev, če je ocenjena vrednost nižja od 750.000 EUR brez DDV, razen storitev, ki so zajete s kodo CPV 79713000-5.

Določbe zakona se na infrastrukturnem področju ne uporabljajo za:

- javna naročila blaga ali storitev ali projektih natečaj, če je ocenjena vrednost nižja od 50.000 EUR brez DDV,
- javna naročila gradenj, če je ocenjena vrednost nižja od 100.000 EUR brez DDV in
- javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev, če je ocenjena vrednost nižja od 1.000.000 EUR brez DDV, razen storitev, ki so zajete s kodo CPV 79713000-5.

V mejne vrednosti je začasno⁹ posegel ZIUZEOP, ki je določal, da se splošnem področju ZJN-3 ne uporablja:

- za javna naročila blaga ali storitev ali projektih natečaj, katerih ocenjena vrednost je nižja od 40.000 EUR brez DDV in
- za javna naročila gradenj, katerih ocenjena vrednost je nižja od 80.000 EUR brez DDV.

Z novelo ZJN-3B (Uradni list RS, št. 121/21), ki je začela veljati 1. 1. 2022, je začasna ureditev na splošnem področju postala trajna, saj veljajo naslednje mejne vrednosti:

- 40.000 EUR za javno naročilo blaga ali storitev ali projektih natečaj,
- 80.000 EUR za javno naročilo gradenj.

Iz statističnih podatkov za leto 2019¹⁰ izhaja, da je 1.989 naročnikov oddalo 1.062.405 evidenčnih naročil v vrednosti 1.032.255.312 EUR brez DDV. Povprečna vrednost evidenčnega naročila je znašala 972 EUR brez

⁸ Z novelo ZJN-3B, ki se uporablja od 1. 1. 2022, javni naročniki nimajo več proste izbire, ali bodo seznam javnih naročil objavili na svoji spletni strani ali na Portalu, saj je uzakonjena obveznost objave seznama na Portalu.

⁹ Spremenjene mejne vrednosti, ki jih določil ZIUZEOP, so začasne, saj veljajo od 11. 4. 2020 do 31. 12. 2020.

¹⁰ Ibidem, str. 8.

DDV. Leta 2020¹¹ je 2013 naročnikov oddalo 897.133 evidenčnih naročil v vrednosti 1.071.471.718,00 EUR brez DDV. Povprečna vrednost evidenčnega naročila je znašala 1.194,00 EUR brez DDV. Navedeni podatki izkazujejo trend povečevanja vrednosti evidenčnih naročil kot tudi povprečne vrednosti posameznega naročila.

Na Komisiji smo v preteklosti že analizirali evidenčna naročila. V [Analizi korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja](#) smo predstavili ugotovitve nadzora evidenčnih naročil, ki so jih naročniki oddali v letu 2017 in o njih poročali preko [Portala javnih naročil](#).

Pri oddaji naročil pod mejnim pragom je naročnik sicer zavezan k spoštovanju načel javnonaročniške zakonodaje, ki od njega zahtevajo gospodarnost, učinkovitost, uspešnost in transparentnost, nemalokrat pa ugotovimo, da so postopki pod mejnim pragom zaradi podnormiranosti, ker zainteresiranim ponudnikom ni zagotovljeno pravno varstvo in ker je zmanjšana transparentnost, v večji meri podvrženi korupcijskim tveganjem. Četudi imajo naročniki sprejeta lastna pravila oddaje naročil pod mejnim pragom, ki sicer z zakonom niso obvezna, se v praksi dogaja, da naročniki ponudbe sprejemajo od gospodarskih subjektov, ki so med seboj povezani, izbira ponudnikov pa je netransparentna (ni dokumentiran postopek raziskave tržišča, način in vsebina povpraševanja ter sprejem odločitve o oddaji naročila). Zaradi navedenega bo po našem mnenju dvig mejnih vrednosti omenjena naročila napravil še bolj izpostavljena korupcijskim tveganjem, o čemer smo v postopku usklajevanja o noveli ZJN-3B že opozorili MJU.

3.1.3. Naročilo blaga, storitev ali gradnje na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3

ZJN-3 v prvem odstavku 27. člena določa izjeme, za katere se zakon v celoti ne uporablja. V 8. točki določa, da se zakon ne uporablja za javna naročila opreme, tehnike ter druga javna naročila za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode ob naravni ali drugi nesreči, skladno s predpisi o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, kadar je vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu EU.

Mejne vrednosti, od katerih dalje morajo naročniki obvestila v zvezi z javnimi naročili objaviti v Uradnem listu EU (TED), spreminja EK s sprejemom delegiranih uredb.

Od 1. 1. 2020 so znašale mejne vrednosti na splošnem področju:

- 139.000 EUR brez DDV za blago, storitve ali projektni natečaj, če je naročnik organ RS ali organ samoupravnih lokalnih skupnosti,
- 214.000 EUR brez DDV za blago, storitve ali projektni natečaj, če je naročnik druga oseba javnega prava oziroma naročnik organ RS ali organ samoupravnih lokalnih skupnosti, ki je dejaven na področju obrambe (prej 221.000 €),
- 5.350.000 EUR brez DDV za gradnje.

Na infrastrukturnem področju in pri postopkih na podlagi Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti pa so od 1. 1. 2020 veljale naslednje mejne vrednosti:

- 428.000 EUR brez DDV za blago in storitve,
- 5.350.000 EUR brez DDV za gradnje.

Naročniki lahko izjemo na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3 uporabijo zgolj v izjemnih primerih, in sicer, kadar so kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji:

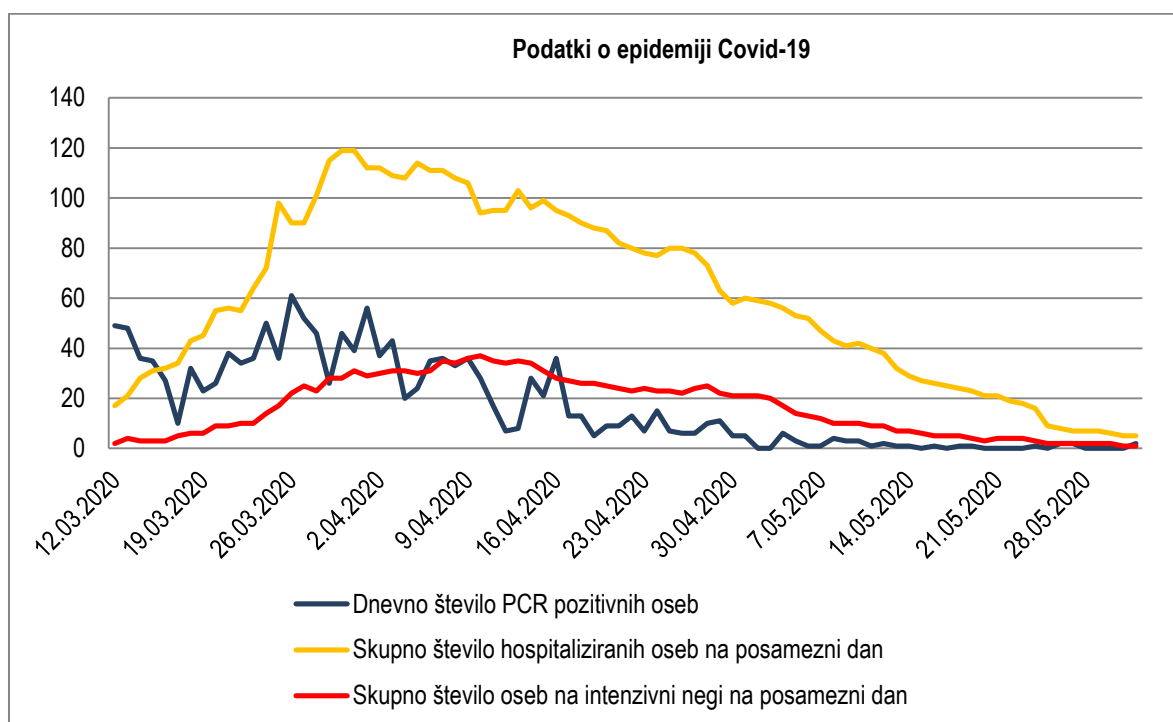
- gre za naravno¹² ali drugo nesrečo,

¹¹ Ibidem, str. 8.

- ogroženo je življenje ljudi ali premoženje,
- vrednost oddanega naročila ne presega praga za objavo v Uradnem listu EU.

Na Komisiji smo v okviru nadzora ugotovili, da so zlasti javni zdravstveni zavodi v času razglašene epidemije¹³ zaščitna sredstva nabavljali na podlagi navedene izjeme.

Glede na epidemiološko stanje v državi (Graf 2)¹⁴ in stanje zalog (epidemija je marsikaterega naročnika presenetila z izredno povečanimi potrebami po zaščitni opreми) so naročniki za zakonito nabavo zaščitne opreme mimo postopkov javnega naročanja zadostili najmanj dvema od treh pogojev (naravna nesreča in ogroženo življenje), niso pa vedno upoštevali premostitvene narave tega ukrepa, ampak so v nekaterih primerih blago nabavljali tudi za daljše obdobje in pri tem presegli prag za objavo v Uradnem listu EU.



Graf 2

Četudi so izpolnjeni vsi pogoji za naročilo na podlagi izjeme po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3, je treba pri izdaji naročilnic ali sklepanju pogodb še vedno upoštevati:

- določbe ZIntPK glede omejitev ali prepovedi poslovanja po 35. členu ZIntPK (če pri naročniku funkcijo opravlja funkcionar),
- dolžnost pridobitve izjave o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika (pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000,00 EUR brez DDV) in

¹² Druga točka prvega odstavka 8. člena ZVNDN določa, da se med naravne nesreče šteje tudi množični pojav nalezljive človeške, živalske ali rastlinske bolezni.

¹³ Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije, št. 0070-29/2020 z dne 12. 3. 2020 in Odlok o preklicu epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19), št. 00725-26/2020 z dne 14. 5. 2020.

¹⁴ Na podlagi podatkov objavljenih na naslovu <https://www.gov.si/teme/koronavirus-sars-cov-2/aktualni-podatki/> smo na Komisiji izdelali graf, ki prikazuje dnevno število PCR pozitivnih oseb, hospitaliziranih oseb in oseb na intenzivni negi za obdobje od 12. 3. 2020 do 1. 6. 2020.

- dolžnost vključitve vsebine protikorupcijske klavzule v pogodbe (tudi naročilnice in anekse), katerih pogodbeni vrednost je višja od 10.000,00 EUR brez DDV.

3.2. Metodologija nadzora

Na podlagi načrta dela smo transparentnost postopkov in načinov naročanja zaščitne opreme v izbranih bolnišnicah in občinah, ki so samostojno izvajale nabavo zaščitne opreme, potrebne pri spopadanju z epidemijo COVID-19, preverjali na način, da smo od občin in javnih zdravstvenih zavodov uvodoma pridobili:

- seznam splošnih in internih aktov v povezavi z nabavo zaščitne opreme z namenom opredelitve načina naročanja le-te,
- podatke o osebah, odgovornih za javna naročila, in drugih osebah, ki so sodelovale v postopku nabav zaščitne opreme, potrebne pri spopadanju z epidemijo COVID-19,
- podatke o izdanih naročilnicah in sklenjenih pogodbah za dobavo zaščitne opreme v obdobju od 1. 3. 2020 do 1. 6. 2020,
- prejete ponudbe za dobavo zaščitne opreme, prejete med 1. 3. 2020 in 1. 6. 2020, zapisnike o pregledu pogodb, sklenjene pogodbe med 1. 3. 2020 in 1. 6. 2020 in anekse k pogodbam, zapisnike o prevzemu blaga, fotokopije prejetih računov na osnovi izdanih naročilnic ali sklenjenih pogodb.

Pregledali smo tudi prijave, ki smo jih na Komisiji prejeli v obravnavanem obdobju, in prijave, ki se nanašajo na ravnanje izbranih občin in javnih zdravstvenih zavodov v izbranem obdobju. Po potrebi smo glede posameznih poslov pridobili dodatna pojasnila, podatke in dokumentacijo. Ugotovitve nadzora so predstavljene v nadaljevanju.

3.3. Splošno o nabavi zaščitne opreme in ugotovljena korupcijska tveganja

Ob prvem valu epidemije COVID-19 so se javni naročniki prvič soočili z izrednimi razmerami širših (globalnih) razsežnosti. Zaradi potrebe po nujni zagotovitvi zaščitne opreme, sprememb v dobavni verigi, ki je oteževala oziroma mnogokrat onemogočala običajne poti in postopke nabav, so za zagotovitev izvajanja primarnih nalog s področja zdravstva (zavarovanje zdravja in življenja ljudi) in nujnih nalog, ko govorimo o občinah, dobavitelje zaščitne opreme izbrali največkrat mimo postopkov javnega naročanja. Ker je bil glavni cilj naročila, da se čim prej zagotovi zaščitna oprema, so naročniki hiteli z opredelitvijo predmeta naročila, z izbiro dobaviteljev, prevzemi blaga in plačilom dobavljenega blaga. V takšnih okoliščinah je bilo zagotavljanje skladnosti nabave s predpisi in internimi akti naročnika podrejeno potrebi po čimprejšnji zagotovitvi zaščitne opreme, zaradi česar je prihajalo do odstopanj.

V nadaljevanju so po tematskih sklopih predstavljena določena odstopanja, ki smo jih ugotovili pri nadzorovanih subjektih. Zaradi večje preglednosti dokumenta vsa odstopanja niso zabeležena. Odločitev o tem, katera odstopanja bodo izpostavljena, smo sprejeli zlasti na podlagi vrednosti predmeta naročila in pogostosti odstopanja.

3.3.1. Predmet nabave ni bil določno opredeljen

Naročniki so nabavljali različno zaščitno opremo, potrebno pri obvladovanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19, in sicer zlasti zaščitne maske, rokavice, razkužila in ventilatorje. V okviru nadzora je bilo ugotovljeno, da so naročniki najpogosteje nabavljali zaščitne maske.

Zaščitne maske glede na vrsto rabe in zahtevane standarde razvrščamo v:

- higienske maske,

- medicinske ali kirurške maske in
- maske kot OVO.

Higienske maske

- doma narejene maske, pralne maske, maske iz prtičkov ...
- nimajo oznake skladnosti CE,
- zanje ne velja noben harmoniziran ali drugačen standard,
- ustrezati morajo zahtevam ZSVP-1,
- njihova regulacija spada pod resor MGRT,
- za inšpekcijski nadzor je pristojen TIRS.

Medicinske maske

- maske tipa I, II ali 2R
- imajo oznako skladnosti CE,
- zanje velja harmoniziran standard EN 14683:2019+AC:2019,
- ustrezati morajo zahtevam ZMedPri,
- proizvajalec mora pred dajanjem na trg oceniti skladnost izdelka s predpisanimi zahtevami, izpolniti Izjavo EU o skladnosti in izdelek označiti z oznako CE,
- njihova regulacija spada pod resor MZ,
- za inšpekcijski nadzor je pristojna JAZMP.

Maske kot OVO

- respiratorji tipa FFP1, FFP2 ali FFP3, pol ali celobrazne maske, maske ali čelada s tlačno filtracijo zraka ...
- imajo oznako skladnosti CE,
- zanje velja harmoniziran standard EN 149:2001+A1:2009 in drugi,
- morajo v celoti ustrezati bistvenim zahtevam, ki so določene v Uredbi (EU) 2016/425 o osebni varovalni opremi,
- proizvajalec mora pred dajanjem na trg pridobiti Certifikat o EU – pregledu tipa in ga vložiti v svojo tehnično dokumentacijo, pripraviti izjavo EU o skladnosti in namestiti oznako CE ter številko priglašene organa, ki izvaja nadzor v proizvodnji,
- OVO morajo biti priložena navodila in informacije v slovenskem jeziku in izjava EU o skladnosti (ali pa naveden naslov do spletne strani, kjer je izjava objavljena),
- njihova regulacija spada pod resor Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- za inšpekcijski nadzor je pristojen TIRS.

V ponudbah, izdanih naročilnicah ali sklenjenih pogodbah nadzorovani subjekti niso vedno določno opredelili predmeta nabave. Največ takšnih pomanjkljivosti smo na Komisiji zaznali zlasti pri naročilih, ki so jih izvajale občine.

Pomanjkljiva navedba predmeta nabave se je izkazovala zlasti na način:

- v ponudbi, naročilnici, prevzemnici ali izdanem računi ni bila opredeljena vrsta zaščitne opreme (higienske maske, OVO, medicinske maske);
- v ponudbi, naročilnici, prevzemnici ali izdanem računi je bila sicer navedena vrsta zaščitne opreme, ni pa bil naveden podrobnejši tip (npr. pri kirurških maskah I, II ali 2R);

- v naročilnicah ni bila jasno navedena količina blaga (namesto števila kosov zaščitnih mask je bilo v nekaterih primerih navedeno število škatel ali število kartonov).

Na Komisiji smo podrobneje preučili oddajo 209 javnih naročil, pri čemer smo nedoločno opredelitev predmeta javnega naročila ugotovili pri 28 naročilih, katerih skupna vrednost je znašala 1.407.403,00 EUR brez DDV (Tabela 1).

zap. št.	Naročnik	Način prevzema obveznosti	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)	Predmet javnega naročila
1	Javni zavod 1	Naročilnica	325.000,00	Protective mask 3 ply po ponudbi
2	Javni zavod 2	Naročilnica	900.000,00	3 slojne zaščitne obrazne maske s CE certifikatom
3	Javni zavod 3	Naročilnica	14.600,00	maske kirurške 3 slojne
4	Občina 1	Pogodba	10.200,00	zaščitne maske za obraz
5	Občina 1	Naročilnica	4.900,00	zaščitne maske modre 3 slojne
6	Občina 1	Naročilnica	4.900,00	zaščitne maske 3 slojne
7	Občina 1	Naročilnica	4.750,00	kirurške maske
8	Občina 1	Naročilnica	4.400,00	zaščitne maske - kirurške
9	Občina 1	Naročilnica	3.450,00	zaščitne maske 3 slojne
10	Občina 1	Naročilnica	1.597,00	zaščitna oprema, razkužila in rokavice
11	Občina 2	Naročilnica	11.180,00	3 slojne kirurške maske in zaščitne maske N95
12	Občina 2	Naročilnica	10.800,00	kirurške maske
13	Občina 3	Pogodba	34.425,00	zaščitne medicinske maske 3 slojne
14	Občina 4	Naročilnica	1.440,00	maske
15	Občina 5	Naročilnica	3.600,00	3 slojne zaščitne maske
16	Občina 5	Naročilnica	1.721,40	zaščitne maske
17	Občina 6	Naročilnica	10.500,00	3 slojne kirurške maske
18	Občina 7	Naročilnica	5.934,17	zaščitne maske
19	Občina 7	Naročilnica	2.397,53	maske
20	Občina 7	Naročilnica	1.372,00	zaščitne maske po ponudbi
21	Občina 8	Naročilnica	14.000,00	zaščitne maske
22	Občina 9	Naročilnica	1.970,00	zaščitne maske po ponudbi
23	Občina 9	Naročilnica	1.400,00	zaščitne maske
24	Občina 10	Naročilnica	11.840,00	zaščitne maske pp 2 slojne

zap. št.	Naročnik	Način prevzema obveznosti	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)	Predmet javnega naročila
25	Občina 10	Naročilnica	3.250,00	3 slojne zaščitne maske za obraz
26	Občina 10	Naročilnica	1.530,00	zaščitna oblačila
27	Občina 11	Naročilnica	1.000,00	zaščitne maske za enkratno uporabo
28	Občina 12	Naročilnica	15.245,90	kirurške maske

Tabela 1

Zavedamo se, da pred epidemijo COVID-19 občine, za razliko od javnih zdravstvenih zavodov, niso naročale zaščitne opreme in zato niso poznale razlike med različnimi tipi in standardi zaščitne opreme oziroma niso imele ustreznega znanja s tega področja.

Jasna oz. nedvoumna opredelitev predmeta nabave je pomembna iz razlogov, ker se različna zaščitna oprema uporablja za različne namene, hkrati pa je z višjim standardom zaščite pogojena višja nabavna cena. Naročnikom priporočamo, da določno opredelijo predmet javnega naročila. V primeru nepoznavanja vsebine naročila naj se obrnejo na pristojno državne organe in dokumentirajo pridobivanje pravne pomoči.

3.3.2. Naročnik povečanih potreb po zaščitni opremi ni objavil na transparenten način

Na Komisiji smo v okviru postopka, uvedenega na lastno pobudo, obravnavali naročilo večje količine zaščitnih kirurških mask, ki jih je na podlagi izjeme iz 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3 za potrebe zdravniškega osebja nabavil javni zdravstveni zavod.

V navedenem primeru smo ugotovili, da se je javni zdravstveni zavod ob prvem valu epidemije COVID-19 soočil z nenadno povečano potrošnjo zaščitne opreme, zaradi česar je imel zalog zaščitnih sredstev le še za nekaj dni. Na podlagi odločitve vodstva je nabavna služba takoj pristopila k naročilu večje količine zaščitne opreme, ki bi zagotovila 6-mesečno porabo plus 30 %.

Preverjali smo, ali je nabavna služba sklep vodstva, da se naroči večjo količino zaščitne opreme, izvršila enotno, npr. z objavo povpraševanja na spletni strani ali z elektronskim obveščanjem že evidentiranih dobaviteljev, pri čemer smo ugotovili, da ni bil izbran enoten pristop. V določenih ponudbah je bilo navedeno »Skladno z vašim povpraševanjem Vam lahko ponudimo 500.000 mask ...« ali »Skladno z dogovorom Vam v priponki pošiljam dokumente / podatke o zaščitnih maskah. Maske so dobavljive naslednji teden do petka ...« Iz navedene elektronske pošte je bilo razvidno, da je nabavna služba povpraševala po dobavi dodatne zaščitne opreme. Ni pa bilo možno razbrati, ali se je povpraševanje vršilo po e-pošti, telefonu ali na drug način. V obdobju, ko so ponudbe pošiljala podjetja, ki so se sklicevala na povpraševanje naročnika, je javni zdravstveni zavod prejel tudi ponudbe, v katerih se ponudniki niso izrecno sklicevali na povpraševanje naročnika. Eno takšnih ponudb je poslal tudi kasneje izbran dobavitelj zaščitne opreme. Slednji je v elektronskem sporočilu, ki ga je naslovil v glavni predal naročnika, omenil možnost dobave 3-slojnih kirurških mask.

Na Komisiji smo v okviru obravnave konkretnega primera ugotovili, da postopek zbiranja ponudb ni bil najbolj transparenten, saj ni razvidno, na kakšen način je nabavna služba potencialne dobavitelje seznanila s povečanimi potrebami po zaščitni opremi.

Zaradi zaznanih korupcijskih tveganj naročnikom priporočamo, da povečane potrebe po zaščitni opremi objavijo na transparenten način, tako da je zagotovljena sledljivost in enakopravna obravnava potencialnih dobaviteljev (to pomeni, da je treba dokumentirati vse faze javnega naročanja, torej tudi način obveščanja potencialnih dobaviteljev o povečanih potrebah).

3.3.3. Izdane naročilnice niso vsebovale protikorupcijske klavzule

Pogodba, pri kateri kdo v imenu ali na račun druge pogodbene stranke, predstavniku ali posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja obljubi, ponudi ali da kakšno nedovoljeno korist za:

- pridobitev posla ali
- za sklenitev posla pod ugodnejšimi pogoji ali
- za opustitev dolžnega nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti ali
- za drugo ravnanje ali opustitev, s katerim je organu ali organizaciji iz javnega sektorja povzročena škoda ali je omogočena pridobitev nedovoljene koristi predstavniku organa, posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja, drugi pogodbeni stranki ali njenemu predstavniku zastopniku, posredniku,

je nična.

Organi in organizacije javnega sektorja so dolže osebe, ki z njimi sklepajo posle, na ničnost pogodbe v primeru podkupovanja opozoriti, in sicer tako, da v besedilo vseh pogodb (tudi naročilnic in aneksov) o nabavi blaga, storitev ali del nad 10.000 EUR brez DDV vključijo zgoraj citirano besedilo protikorupcijske klavzule. Vključitev klavzule v pogodbe zasleduje predvsem cilj ozaveščanja, saj je tudi brez njene vključitve pogodba v primeru podkupovanja nična.

Ugotovitve Komisije:

Štirinajst naročilnic in 1 pogodba v skupni vrednosti 1.846.886,80 EUR brez DDV ni vsebovalo vsebine protikorupcijske klavzule, čeprav je vrednost posameznega naročila oziroma posamezne pogodbe presegala 10.000,00 EUR brez DDV (Tabela 2).

Petindvajset naročilnic v skupni vrednosti 2.287.863,71 EUR brez DDV, ki sta jih izdala dva javna zdravstvena zavoda, je namesto vsebine protikorupcijske klavzule vsebovalo klavzulo: »Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.« oziroma klavzulo: »Naročnik in izvajalec se ob podpisu te pogodbe zavedata pomena in posledic 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.« (Tabela 2).

zap. št.	Naročnik	Način prevzema obveznosti	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)	Protikorupcijska klavzula je vključena v pogodbo / naročilnico
1	Javni zavod 1	Naročilnica	36.000,00	NE
2	Javni zavod 1	Naročilnica	29.400,00	NE
3	Javni zavod 1	Naročilnica	10.600,00	NE
4	Javni zavod 2	Naročilnica	392.000,00	NE
5	Javni zavod 2	Naročilnica	325.000,00	NE
6	Javni zavod 3	Naročilnica	28.000,00	NE
7	Javni zavod 3	Naročilnica	18.000,00	NE
8	Javni zavod 3	Naročilnica	15.800,00	NE
9	Javni zavod 4	Naročilnica	900.000,00	NE

zap. št.	Naročnik	Način prevzema obveznosti	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)	Protikorupcijska klavzula je vključena v pogodbo / naročilnico
10	Javni zavod 4	Naročilnica	660.000,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
11	Javni zavod 4	Naročilnica	576.000,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
12	Javni zavod 4	Naročilnica	275.000,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
13	Javni zavod 4	Naročilnica	121.836,48	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
14	Javni zavod 4	Naročilnica	85.137,50	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
15	Javni zavod 4	Naročilnica	56.000,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
16	Javni zavod 4	Naročilnica	44.800,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
17	Javni zavod 4	Naročilnica	41.096,13	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
18	Javni zavod 4	Naročilnica	32.719,70	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
19	Javni zavod 4	Naročilnica	32.719,70	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
20	Javni zavod 4	Naročilnica	30.840,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
21	Javni zavod 4	Naročilnica	30.840,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
22	Javni zavod 4	Naročilnica	23.500,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
23	Javni zavod 4	Naročilnica	20.250,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
24	Javni zavod 4	Naročilnica	18.020,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
25	Javni zavod 4	Naročilnica	14.352,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
26	Javni zavod 4	Naročilnica	12.960,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
27	Javni zavod 4	Naročilnica	12.400,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
28	Javni zavod 4	Naročilnica	12.336,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o

zap. št.	Naročnik	Način prevzema obveznosti	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)	Protikorupcijska klavzula je vključena v pogodbo / naročilnico
				integriteti in preprečevanju korupcije."
29	Javni zavod 4	Naročilnica	11.100,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
30	Javni zavod 4	Naročilnica	58.016,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
31	Javni zavod 4	Naročilnica	22.958,50	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
32	Javni zavod 4	Naročilnica	10.128,00	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
33	Javni zavod 4	Naročilnica	36.653,70	Zapisano je: "Obe stranki po tej naročilnici zavezuje 1. odstavek 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
34	Javni zavod 5	Pogodba	13.003,29	NE
35	Javni zavod 5	Naročilnica	10.900,50	NE
36	Javni zavod 5	Naročilnica	15.600,00	NE
37	Javni zavod 6	Naročilnica	30.603,01	NE
38	Javni zavod 7	Naročilnica	48.200,00	Zapisano je: "Naročnik in izvajalec se ob podpisu te pogodbe zavedata pomena in posledic 14. člena zakona o integriteti in preprečevanju korupcije."
39	Občina 1	Naročilnica	11.180,00	NE
40	Občina 1	Naročilnica	10.800,00	NE

Tabela 2

V vseh navedenih primerih bo pooblaščen uradna oseba Komisije preučila pogoje za uvedbo postopka o prekršku.

Naročnikom priporočamo, da v izdane naročilnice, sklenjene pogodbe ali anekse k pogodbam, katerih pogodbeno vrednost je nad 10.000,00 EUR brez DDV, četudi gre za nabave blaga, naročilo storitev ali gradenj pod mejnim pragom za uporabo ZJN-3 ali četudi gre za naročanje blaga, storitev ali gradenj na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3, vključijo vsebino protikorupcijske klavzule, kot je določena v prvem odstavku 14. člena ZIntPK.

3.3.4. Naročnik pred oddajo naročila od izbranega ponudnika ni pridobil izjave o lastniški strukturi

Organi in organizacije javnega sektorja, ki so zavezanci za javno naročanje, so dolžni pred sklenitvijo pogodb o nabavi blaga ali storitev od ponudnika pridobiti izjavo o njegovi lastniški strukturi. Pridobljeni podatki o lastništvu javnemu sektorju omogočajo, da preveri, ali pri sklepanju, izvajanju ali nadzoru pogodbe sodelujejo osebe, ki so v nasprotju interesov oziroma ali se pogodba sklepa z osebo, za katero veljajo omejitve poslovanja.

Ugotovitve Komisije:

Na Komisiji smo ugotovili, da v 48 primerih v skupni vrednosti 4.544.462,23 EUR brez DDV naročnik pred sklenitvijo pogodb o nabavi zaščitne opreme od ponudnika ni pridobil izjave o njegovi lastniški strukturi (Tabela 3).

V enem primeru je javni zdravstveni zavod izdal 6 naročilnic v skupni vrednosti 201.900,00 EUR brez DDV, pri čemer od izbranih ponudnikov ni pridobil izjave o lastniški strukturi. Javni zdravstveni zavod je pojasnil, da izvajajo vse postopke javnega naročanja v skladu z ZJN-3, ki navedene izjave pri sami izdaji naročilnice eksplicitno ne navaja. Iz naročnikovih pojasnil izhaja nepoznavanje protikorupcijske zakonodaje. Obveznost pridobitve izjave o lastniški strukturi ponudnika je določena v ZIntPK.

V enem primeru pa je občina izdala dve naročilnici v skupni pogodbeni vrednosti 21.980,00 EUR brez DDV, ne da bi od ponudnika pridobila izjave o lastniški strukturi. Pojasnili so, da so zaščitne maske nabavili za zaposlene v občinski upravi in prostovoljce, ki so zagotavljali pomoč v okviru Civilne zaščite, in sicer z namenom preprečevanja ogrožanja življenja ali zdravja ljudi. Glede na to, da posli, potrebni za zagotovitev osnovnih pogojev za življenje ob naravnih in drugih nesrečah, niso podrejeni pravilom o javnih naročilih, tudi izjave o lastniški strukturi, ki se zahteva v postopkih javnega naročanja, ob sklenitvi pravnega posla niso zahtevali. Na Komisiji nasprotno menimo, da je tudi pri nabavi blaga, storitev ali gradenj, ki se v času naravnih ali drugih nesreč izvajajo na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3, pred sklenitvijo pogodbe ali izdajo naročilnice treba od ponudnika pridobiti izjavo o lastniški strukturi.

zap. št.	Naročnik	Način prevzema obveznosti	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)
1	Javni zavod 1	Naročilnica	84.818,75
2	Javni zavod 1	Pogodba	65.766,25
3	Javni zavod 1	Pogodba	23.614,00
4	Javni zavod 1	Naročilnica	11.301,20
5	Javni zavod 1	Naročilnica	392.000,00
6	Javni zavod 1	Naročilnica	325.000,00
7	Javni zavod 2	Naročilnica	82.500,00
8	Javni zavod 2	Naročilnica	42.624,00
9	Javni zavod 2	Naročilnica	28.000,00
10	Javni zavod 2	Naročilnica	18.000,00
11	Javni zavod 2	Naročilnica	15.800,00
12	Javni zavod 2	Naročilnica	14.976,00
13	Javni zavod 3	Naročilnica	900.000,00
14	Javni zavod 3	Naročilnica	660.000,00
15	Javni zavod 3	Naročilnica	576.000,00
16	Javni zavod 3	Naročilnica	275.000,00
17	Javni zavod 3	Naročilnica	121.836,48
18	Javni zavod 3	Naročilnica	85.137,50
19	Javni zavod 3	Naročilnica	56.000,00
20	Javni zavod 3	Naročilnica	44.800,00
21	Javni zavod 3	Naročilnica	41.096,13
22	Javni zavod 3	Naročilnica	32.719,70
23	Javni zavod 3	Naročilnica	32.719,70

zap. št.	Naročnik	Način prevzema obveznosti	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)
24	Javni zavod 3	Naročilnica	30.840,00
25	Javni zavod 3	Naročilnica	30.840,00
26	Javni zavod 3	Naročilnica	23.500,00
27	Javni zavod 3	Naročilnica	20.250,00
28	Javni zavod 3	Naročilnica	18.020,00
29	Javni zavod 3	Naročilnica	14.352,00
30	Javni zavod 3	Naročilnica	12.960,00
31	Javni zavod 3	Naročilnica	12.400,00
32	Javni zavod 3	Naročilnica	12.336,00
33	Javni zavod 3	Naročilnica	11.100,00
34	Javni zavod 3	Naročilnica	58.016,00
35	Javni zavod 3	Naročilnica	22.958,50
36	Javni zavod 3	Naročilnica	10.128,00
37	Javni zavod 3	Naročilnica	36.653,70
38	Javni zavod 4	Naročilnica	10.900,50
39	Javni zavod 4	Naročilnica	15.600,00
40	Javni zavod 4	Naročilnica	14.600,00
41	Javni zavod 5	Naročilnica	30.603,01
42	Javni zavod 6	Naročilnica	79.241,20
43	Javni zavod 6	Naročilnica	72.000,00
44	Javni zavod 6	Naročilnica	28.033,61
45	Občina 1	Naročilnica	11.180,00
46	Občina 1	Naročilnica	10.800,00
47	Občina 2	Naročilnica	14.000,00
48	Občina 2	Naročilnica	13.440,00

Tabela 3

V vseh navedenih primerih bo pooblaščen uradna oseba Komisije preučila pogoje za uvedbo postopka o prekršku. Hkrati bomo na Komisiji več navora vložili v izobraževanje javnih uslužbencev, ki so zaposleni v nabavnih službah v javnih zavodih in na občinah.

Naročnikom priporočamo, da pred izdajo naročilnice ali pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000,00 EUR brez DDV od ponudnika blaga, storitev ali gradenj pridobijo izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom.

3.3.5. Naknadna izdaja naročilnice

V nekaj primerih smo ugotovili, da je naročnik izdal naročilnico za blago po tem, ko je blago že prevzel. Naročilnica je pisni dokument naročnika, s katerim slednji sprejme ponudbo ponudnika. Ker je izdana v pisni obliki, je tudi dokaz obstoja poslovnega razmerja.

Mnogo javnih naročnikov, ki nabavlja blago, storitve ali gradnje pod mejnim pragom za uporabo ZJN-3, postopek t. i. evidenčnega naročila začne s predlogom za izdajo naročilnice, v katerem je treba utemeljiti vrsto in količino

blaga, ocenjeno vrednost, naziv ponudnikov, pri katerih ponudnikih se je povpraševalo po cenah in navedbo prejetih ponudb. Vsi javni naročniki nimajo normiranih postopkov nabav blaga, storitev ali gradenj, saj po ZJN-3 sprejem internega akta ni obvezen. Je pa naročnik dolžan upoštevati načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter načelo transparentnosti, ki zajema obveznost vodenja evidence o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta, vrste predmeta in vrednosti javnega naročila brez DDV, in o njih sporočiti podatke v skladu s 106. členom ZJN-3.

Ugotovitve Komisije:

Na Komisiji smo ugotovili, da so določene občine naročilnico izdale šele po prevzemu blaga. V enem primeru je občina pojasnila, da so v nekaterih primerih naknadno izdali naročilnice, ker so bili uslužbenci občine (skrbniki proračunskih postavk) ob razglasitvi epidemije razporejeni na delo od doma in v času naročila mask vsi še niso imeli vzpostavljenega dostopa do službenih računalnikov, zato ni bilo možno izdati naročilnic. Šlo je tudi za krizni čas, ko so se za nabavo mask morali odločiti hitro in ni bilo časa za administriranje. Ker ni bilo podpore lokalnim skupnostim in ker je bilo gibanje ljudi omejeno na uporabo zaščitnih mask, so kot odgovorna institucija na področju zagotavljanja širšega varstva lokalnega prebivalstva naredili vse, da bi popolnoma ohromelo življenje omogočalo bivanje predvsem najbolj ranljivim skupinam. Podobno pojasnilo smo prejeli od druge občine, ki je pojasnila, da je zaradi pojava širjenja nalezljive bolezni COVID-19 podžupan sprejel Sklep o ustavitvi postopkov javnih naročil, s katerim je začasno ustavil izvajanje vseh postopkov javnih naročil, razen naročil, ki služijo za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode ob naravni ali drugi nesreči. Navedena javna naročila so se izvajala v posebnih okoliščinah, med drugim skrbniki javnih naročil niso imeli dostopa do elektronskega dokumentarnega sistema. Kljub težavam in izrednim okoliščinam, ki so terjala urgentno in učinkovito ukrepanje, so ves čas upoštevali načela javnega naročanja, še posebej načeli gospodarnosti in učinkovitosti. Ob vzpostavitvi normalnega delovnega procesa so poskrbeli, da so se v dokumentarni sistem evidentirala vsa javna naročila, izvedena v času širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19).

Naročnikom priporočamo, da obveznosti prevzemajo v skladu s postopki, določenimi z ZJF in internim aktom naročnika. Podlaga za naročilo blaga ali storitev je izdana naročilnica ali sklenjena pogodba. Dobavitelje je treba opozoriti, da se v dobavnih in izdanih računih sklicujejo na številko izdane naročilnice ali sklenjene pogodbe. V primeru, da temu ni tako, je treba zavrnil prevzem in plačilo blaga.

3.3.6. Vrednost blaga je presegla vrednost izdane naročilnice

Naročilnica služi kot dokaz obstoja poslovnega razmerja, hkrati pa ima pomen ponudbe v smislu 22. člena OZ. Zahtevana obličnost (pisnost) pogodb izhaja iz 1. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3 in iz 50. člena ZJF, ki določata, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s sklenjeno pisno pogodbo. Vrhovno sodišče je sicer v sodbi III Ips 33/2013 sprejelo stališče, da je v postopkih javnega naročanja določbo o pisnosti treba razlagati enako kot določbo 50. člena ZJF in zato šteti, da je obličnost z zakonom določena *ad probationem*, kar pomeni, da je njen namen olajšati strankam dokazovanje obstoja pogodbe. Obličnost pogodbe tako ni predpisana kot pogoj za njeno veljavnost.

Na podlagi zakonskih obveznosti, pa tudi ker ustno sklepanje pogodb ne zagotavlja ustrezne transparentnosti in dokaza o obstoju pogodbenega razmerja, je treba pogodbo ali naročilnico izdati pred prevzemom blaga in se izogibati ustnim dogovorom o izvedbi naročila. Ob dobavah blaga in storitev pa je treba izkazati potrebno skrbnost in opraviti kvalitativni in kvantitativni prevzem.

Ugotovitve Komisije:

V enem primeru je občina z naročilnico naročila 2.000 kosov zaščitnih mask v vrednosti 14.000,00 EUR brez DDV, ne da bi v naročilnici podrobneje opredelila tip zaščitne opreme. Iz računa izhaja, da je dobavitelj najprej dobavil 1.660 kosov zaščitnih mask FFP2 v skupnem znesku 11.205,00 EUR, zatem pa še 500 kosov zaščitnih mask FFP2 po ceni 3.375,00 EUR. Skupno je naročnik prevzel 2.160 kosov zaščitnih mask, pri čemer je znesek obeh dobav znašal 14.580,00 EUR, kar pomeni, da sta količina in znesek nabave preseгла vrednost naročilnice.

Naročnikom priporočamo, da opravljajo kvantitativni in kvalitativni prevzem blaga. Naročniki so dolžni preveriti ali je dobavitelj dobavil ustrezno količino naročenega blaga po ustrezni kakovosti. Vsakršna odstopanja je treba pisno reklamirati tako, da je zagotovljena transparentnost in gospodarnost naročila.

3.3.7. Oddaja javnega naročila brez izvedbe ustreznega postopka

Zaradi potrebe po hitrem odzivu na naraščajoče potrebe po zaščitni opremi so zlasti javni zdravstveni zavodi, pri katerih so bile potrebe po tovrstni opremi največje, blago nabavljali na podlagi izjeme po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3. Uporaba tovrstne izjeme, ki se uporablja v primerih razglasitve naravnih nesreč za naročilo opreme, tehnike in druga javna naročila, ki so potrebna za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode, je vrednostno omejena. Uporabi se lahko, kadar je vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu EU. Mejne vrednosti, od katerih dalje morajo naročniki obvestila v povezavi z javnimi naročili objaviti v Uradnem listu EU (TED), spreminja EK s sprejemom delegiranih uredb.

V nadzorovanem obdobju je za organe lokalne skupnosti (občine) za javno naročilo blaga, storitev ali projektni natečaj na splošnem področju znašala mejna vrednost za objavo javnega naročila v Uradnem listu EU 139.000,00 EUR brez DDV. Za druge osebe javnega prava, med katere spadajo tudi javni zdravstveni zavodi, pa je mejna vrednost znašala 214.000,00 EUR brez DDV.

Za razliko od javnih zdravstvenih zavodov so občine zaščitno opremo nabavljale zlasti po t. i. evidenčnem postopku, saj vrednosti blaga pogosto niso presegle mejnega praga za uporabo ZJN-3.

Ugotovitve Komisije:

Pri oddaji naročil na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3 smo na Komisiji zlasti presojali, ali so se naročniki držali zakonsko določenih vrednostnih omejitev za uporabo te izjeme, podobno smo presojali pri naročilih po t. i. evidenčnem postopku, kjer smo upoštevali prag, določen v 21. členu ZJN-3 in v ZIUZEOP, ki se je uporabljal od 11. 4. 2020.

Ugotovili smo, da sta dva javna zdravstvena zavoda v nadzorovanem obdobju na podlagi izjeme iz 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3 izdala skupno najmanj 43 naročilnic za naročilo zaščitnih mask, predpasnikov, oblačil in razkužil v skupni vrednosti 3.238.999,03 EUR brez DDV (Tabela 4).

V istem obdobju so tri občine v okviru evidenčnih postopkov izdale skupno najmanj 28 naročilnic in sklenile 1 pogodbo za naročilo zaščitne opreme (zaščitne maske, rokavice in razkužila) v skupni vrednosti 142.201,60 EUR brez DDV (Tabela 4).

zap. št.	Naročnik	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)	Predmet javnega naročila	Postopek izbire ponudnika
1	Javni zavod 1	900.000,00	3-slojne zaščitne obrazne maske	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
2	Javni zavod 1	660.000,00	zaščitne maske FFP2	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
3	Javni zavod 1	576.000,00	zaščitne maske FFP2	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
4	Javni zavod 1	275.000,00	maske kirurške z elastiko 3 slojne tip II R	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
5	Javni zavod 1	121.836,48	maske z ventilom FFP2	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
6	Javni zavod 1	58.016,00	zaščitni plašči za zaposlene	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
7	Javni zavod 1	56.000,00	maske FFP2 z ventilom	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
8	Javni zavod 1	44.800,00	maske kirurške z elastiko modre 3 slojne tip II R	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
9	Javni zavod 1	41.096,13	jopiči, kape, maske II R	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
10	Javni zavod 1	36.653,70	maske kirurške tip II R z elastiko 4 slojne	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
11	Javni zavod 1	30.840,00	maske z ventilom FFP3 COVID	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
12	Javni zavod 1	30.840,00	maske z ventilom FFP3	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
13	Javni zavod 1	23.500,00	zaščitna očala	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
14	Javni zavod 1	22.958,50	oblačila	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
15	Javni zavod 1	20.250,00	oblačila	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3

zap. št.	Naročnik	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)	Predmet javnega naročila	Postopek izbire ponudnika
16	Javni zavod 1	18.020,00	predpasniki	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
17	Javni zavod 1	14.352,00	zaščitne kapuce za enkratno uporabo	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
18	Javni zavod 1	12.960,00	maske zaščitne s filtrom FFP3	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
19	Javni zavod 1	12.400,00	zaščitni vizirji za obraz	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
20	Javni zavod 1	12.336,00	maske z ventilom FFP3	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
21	Javni zavod 1	11.100,00	maske kirurške tip II R z elastiko zelene 4 slojne	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
22	Javni zavod 1	10.128,00	maske FFP3 brez ventila	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
23	Javni zavod 1	6.480,00	maske kirurške tip II R z elastiko 4 slojne	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
24	Javni zavod 1	5.920,00	maske kirurške tip II R z elastiko zelene 4 slojne	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
25	Javni zavod 1	2.676,00	maske kirurške standard s trakovi tip II R zelene	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
26	Javni zavod 1	1.779,60	maske kirurške proti rosenju s trakovi tip II R	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
27	Javni zavod 1	1.152,00	zaščitne maske FFP2	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
28	Javni zavod 2	82.500,00	zaščitne maske za večkratno uporabo	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
29	Javni zavod 2	42.624,00	zaščitni plašči za več pranj	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
30	Javni zavod 2	28.000,00	maske za osebje KN95 (FFP2)	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3

zap. št.	Naročnik	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)	Predmet javnega naročila	Postopek izbire ponudnika
31	Javni zavod 2	18.000,00	maske kirurške z elastiko tip II R	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
32	Javni zavod 2	15.800,00	maske za osebje FFP2	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
33	Javni zavod 2	14.976,00	zaščitni plašči za več pranj	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
34	Javni zavod 2	6.960,00	maske za osebje FFP2	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
35	Javni zavod 2	5.860,00	zaščitni kombinezoni brez kapuce, vizirji, kape	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
36	Javni zavod 2	3.950,00	maske za osebje FFP2	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
37	Javni zavod 2	3.944,00	maske za osebje FFP2	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
38	Javni zavod 2	1.882,32	operacijske tunike, hlače operacijske	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
39	Javni zavod 2	1.710,00	maske kirurške z elastiko	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
40	Javni zavod 2	1.508,70	maske kirurške z elastiko	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
41	Javni zavod 2	1.500,60	zaščitne kape	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
42	Javni zavod 2	1.399,00	zaščitni plašči	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
43	Javni zavod 2	1.290,00	maske kirurške z elastiko	Izjema po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3
44	Občina 1	10.200,00	zaščitne maske za obraz	Evidenčno naročilo
45	Občina 1	4.900,00	zaščitne maske modre 3 slojne	Evidenčno naročilo

zap. št.	Naročnik	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)	Predmet javnega naročila	Postopek izbire ponudnika
46	Občina 1	4.900,00	zaščitne maske 3 slojne	Evidenčno naročilo
47	Občina 1	4.750,00	kirurške maske	Evidenčno naročilo
48	Občina 1	4.400,00	zaščitne maske - kirurške	Evidenčno naročilo
49	Občina 1	4.050,00	higienske maske za obraz	Evidenčno naročilo
50	Občina 1	4.050,00	higienske maske za obraz	Evidenčno naročilo
51	Občina 1	3.588,00	razkužila za roke	Evidenčno naročilo
52	Občina 1	3.450,00	zaščitne maske 3 slojne	Evidenčno naročilo
53	Občina 1	3.340,00	zaščitne maske, rokavice	Evidenčno naročilo
54	Občina 1	2.000,00	bombažne obrazne maske	Evidenčno naročilo
55	Občina 1	1.597,00	zaščitna oprema, razkužila in rokavice	Evidenčno naročilo
56	Občina 1	1.152,00	blago za šivanje mask	Evidenčno naročilo
57	Občina 2	11.180,00	navadne 3 slojne kirurške maske in zaščitne maske N95	Evidenčno naročilo
58	Občina 2	10.800,00	kirurške maske	Evidenčno naročilo
59	Občina 2	8.820,00	material in krojenje mask iz filca	Evidenčno naročilo
60	Občina 2	7.377,05	razkužila	Evidenčno naročilo
61	Občina 2	3.050,00	maske, razkužila, rokavice	Evidenčno naročilo
62	Občina 2	2.500,00	rokavice	Evidenčno naročilo
63	Občina 2	2.500,00	razkužila za roke	Evidenčno naročilo
64	Občina 2	2.499,40	medicinske maske in razkužila za roke	Evidenčno naročilo
65	Občina 2	1.000,00	razkužila	Evidenčno naročilo
66	Občina 3	11.840,00	zaščitne maske za enkratno uporabo	Evidenčno naročilo
67	Občina 3	11.840,00	zaščitne maske pp dvoslojne	Evidenčno naročilo

zap. št.	Naročnik	Vrednost pogodbe / naročilnice v EUR (brez DDV)	Predmet javnega naročila	Postopek izbire ponudnika
68	Občina 3	6.150,00	zaščitne maske za obraz KN95	Evidenčno naročilo
69	Občina 3	4.348,15	maske ffp2	Evidenčno naročilo
70	Občina 3	3.250,00	3 slojne zaščitne maske za obraz	Evidenčno naročilo
71	Občina 3	1.530,00	zaščitna oblačila	Evidenčno naročilo
72	Občina 3	1.140,00	rokavice nitril	Evidenčno naročilo

Tabela 4

V vseh navedenih primerih smo ugotovili, da so javni naročniki nakup blaga opravili brez izvedbe postopka javnega naročanja, določenega v prvem odstavku 39. člena ZJN-3, zato bomo o sumu prekrška po 2. točki prvega odstavka 111. člena ZJN-3 seznanili DKOM, ki kot prekrškovni organ izvaja nadzor nad izvajanjem tega zakona.

Naročnikom priporočamo, da naročila blaga po 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3, kot tudi nujna naročila po 4. točki prvega odstavka 46. člena ZJN-3 izvedejo največ in zgolj za premostitveno obdobje, v katerem bodo imeli dovolj časa za naročilo blaga po odprtem ali omejenem postopku, ali konkurenčnem postopku s pogajanjem, ali drugem konkurenčnem postopku, določenem v prvem odstavku 39. člena ZJN-3.

Pri naročilih blaga, storitev ali gradenj, ki se izvajajo ob razglasitvah naravnih in drugih nesreč in so potrebne za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode (8. alineja prvega odstavka 27. člena ZJN-3), naj bodo naročniki pozorni na mejne vrednosti za uporabo te izjeme, in sicer mora biti vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu EU.

3.3.8. Dobavitelj blaga ni imel registrirane ustrezne dejavnosti

Na spletni strani Statističnega urada Republike Slovenije so 6. 4. 2020 objavili informacijo o ustrezni razvrstitvi dejavnosti proizvodnje ali prodaje zaščitne opreme in sredstev po Standardni klasifikaciji dejavnosti.¹⁵

Ustrezne dejavnosti za izdelavo zaščitne opreme in sredstev so:

- Izdelava zaščitnih mask - 13.920 Proizvodnja končnih tekstilnih izdelkov, razen oblačil,
- Izdelava zaščitnih oblek (zaščitni plašči, halje) iz netkanega tekstila za enkratno uporabo - 14.190 Proizvodnja drugih oblačil, pokrival ter dodatkov,
- Izdelava prevlek za čevlje za enkratno uporabo - 13.920 Proizvodnja končnih tekstilnih izdelkov, razen oblačil,
- Izdelava zaščitnih rokavic iz gume - 22.190 Proizvodnja drugih izdelkov iz gume,
- Izdelava zaščitnih rokavic iz plastike - 22.290 Proizvodnja drugih izdelkov iz plastičnih mas,
- Izdelava zaščitnih očal (navadna iz plastičnih stekel, brez dioptrije) - 32.500 Proizvodnja medicinskih instrumentov, naprav in pripomočkov,
- Proizvodnja razkužil - 20.200 Proizvodnja razkužil, pesticidov in drugih agrokemičnih izdelkov,

¹⁵ <https://www.stat.si/statweb/News/Index/8766>.

- Proizvodnja dezinfekcijskih sredstev - 20.420 Proizvodnja parfumov in toaletnih sredstev.

Ustrezne dejavnosti za prodajo zaščitnih mask so:

- Prodaja zaščitnih mask in prevlek za čevlje na debelo – 46.410 Trgovina na debelo s tekstilom ali 46.490 Trgovina na debelo z drugimi izdelki široke porabe,
- Posredništvo pri prodaji na debelo – 46.160 Posredništvo pri prodaji tekstila, oblačil, krzna, obutve, usnjenih izdelkov ali 46.180 Specializirano posredništvo pri prodaji drugih določenih izdelkov,
- Prodaja na drobno – 47.510 Trgovina na drobno v specializiranih prodajalnah s tekstilom ali 47.190 Druga trgovina na drobno v nespecializiranih prodajalnah.

Ustrezne dejavnosti za prodajo zaščitnih oblek so:

- Prodaja na debelo - 46.420 Trgovina na debelo z oblačili in obutvijo,
- Posredništvo pri prodaji zaščitnih oblek - 46.160 Posredništvo pri prodaji tekstila, oblačil, krzna, obutve, usnjenih izdelkov,
- Prodaja na drobno - 47.710 Trgovina na drobno v specializiranih prodajalnah z oblačili.

Ustrezne dejavnosti za prodajo zaščitnih rokavic so:

- Prodaja na debelo - 46.460 Trgovina na debelo s farmacevtskimi izdelki ter medicinskimi potrebščinami in materiali ali 46.490 Trgovina na debelo z drugimi izdelki široke porabe,
- Posredništvo pri prodaji na debelo - 46.180 Specializirano posredništvo pri prodaji drugih določenih izdelkov,
- Prodaja na drobno - 47.190 Druga trgovina na drobno v nespecializiranih prodajalnah ali 47.740 Trgovina na drobno v specializiranih prodajalnah z medicinskimi in ortopedskimi pripomočki.

Ustrezne dejavnosti za prodajo zaščitnih očal so:

- Prodaja na debelo - 46.430 Trgovina na debelo z električnimi gospodinjskimi napravami,
- Posredništvo pri trgovini na debelo - 46.180 Specializirano posredništvo pri prodaji drugih določenih izdelkov,
- Prodaja na drobno - 47.789 Druga trgovina na drobno v drugih specializiranih prodajalnah.

Ustrezne dejavnosti za prodajo razkužil so:

- Prodaja na debelo - 46.750 Trgovina na debelo s kemičnimi izdelki,
- Posredništvo pri trgovini na debelo - 46.120 Posredništvo pri prodaji goriv, rud, kovin, tehničnih kemikalij,
- Trgovina na drobno - 47.789 Druga trgovina na drobno v drugih specializiranih prodajalnah ali 47.730 Trgovina na drobno v specializiranih prodajalnah s farmacevtskimi izdelki.

Ustrezne dejavnosti za prodajo dezinfekcijskih sredstev so:

- Trgovina z dezinfekcijskimi sredstvi na debelo - 46.450 Trgovina na debelo s parfumi in kozmetiko,
- Posredništvo pri trgovini na debelo - 46.180 Specializirano posredništvo pri prodaji drugih določenih izdelkov,
- Trgovina na drobno - 47.750 Trgovina na drobno v specializiranih prodajalnah s kozmetičnimi in toaletnimi izdelki.

Ugotovitve Komisije:

Na Komisiji smo z vpogledom v ePRS, ki ga vodi AJPES, preverili, ali so dobavitelji, ki so dobavljali ali proizvajali zaščitno opremo, to dejavnost imeli določeno v ustanovitvenem aktu.

V 13 primerih smo ugotovili, da so zaščitna sredstva petim občinam in enemu javnemu zdravstvenemu zavodu dobavile pravne osebe ali samostojni podjetniki posamezniki, ki niso bili registrirani za opravljanje teh dejavnosti.

O sumu opravljanja dela na črno oziroma sumu storitve prekrška po 21. členu ZPDZC-1 bomo seznanili TIRS, ki je pristojen za nadzor nad izvajanjem tega zakona.

Naročnikom priporočamo, da pred oddajo naročil blaga, storitev ali gradenj v ePRS in v drugih evidencah preverijo, ali kandidat oziroma ponudnik izpolnjuje pogoje za izvedbo javnega naročila, ki med drugim vključuje preverjanje, ali je subjekt ustrezno registriran za opravljanje ponujene dejavnosti in ali izpolnjuje druge pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so predpisani v drugih zakonih (npr. v ZMedPri, če gre za dobavo zaščitne medicinske opreme).

3.3.9. Javni naročnik je izvedel predplačilo blaga ne da bi predhodno pridobil ustrezno garancijo

ZJF določa, da se obveznosti v breme državnega in občinskih proračunov plačujejo v rokih, ki se za posamezne namene porabe določijo v zakonu o izvrševanju državnega proračuna. Neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Dogovarjanje o predplačilih je možno le izjemoma ob primernem zavarovanju predplačil in na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, oziroma župana. Način zavarovanja predplačil iz državnih in občinskih proračunov predpiše minister, pristojen za finance (52. člen ZJF).

Neposredni proračunski uporabniki so državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava. Javni zdravstveni zavodi so posredni proračunski uporabniki.

ZIPRS2021 v 32. členu določa, da so, ne glede na določbe drugih zakonov in predpisov, plačilni roki neposrednih uporabnikov v breme proračuna predpisani s tem zakonom. Za plačilo vseh obveznosti je plačilni rok za neposredne uporabnike 30. dan, za posredne uporabnike pa največ 30 dni. Roki so lahko krajši za plačila:

1. plač, drugih osebnih prejemkov in povračil stroškov zaposlenih pri neposrednih in posrednih uporabnikih;
2. pravnomočnih sodnih ali dokončnih upravnih odločb in poravnav;
3. pogodb v breme postavk namenskih sredstev EU in postavk slovenske udeležbe;
4. pogodb v breme postavk namenskih sredstev finančnih mehanizmov in pripadajočih postavk slovenske udeležbe;
5. tekočih transferov, razen tekočih transferov v tujino;
6. obveznosti iz naslova povračil sredstev med neposrednimi uporabniki;
7. obveznosti diplomatskih predstavništev in konzulatov Republike Slovenije v tujini, če je takšna poslovna praksa sprejemne države;
8. prispevkov za humanitarno pomoč prizadetim državam ob naravnih nesrečah in drugih nesrečah velikih razsežnosti;
9. obveznosti, povezanih z migranti;
10. zbirnega računa Slovenske izvozne in razvojne banke, d. d., ki ga ta izstavi za plačilo obračunanega nadomestila bankam;
11. povezana s servisiranjem javnega dolga in upravljanja z denarnimi sredstvi, vključno z likvidnostnim zadolževanjem in poroštvi;

12. obresti na denarna sredstva pri Banki Slovenije.

Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/20; v nadaljevanju: Navodilo ministrstva) določa vrsto, vsebino, obliko, roke in enotne obrazce finančnih zavarovanj, ki jih mora v postopkih javnega naročanja predložiti ponudnik za zavarovanje izpolnitve svojih obveznosti. Na podlagi 7. člena Navodila ministrstva mora naročnik v primerih, ko predvideva predplačilo, zahtevati garancijo za vrnitev predplačila. Garancija se mora izdati v višini plačanega predplačila in mora trajati vse do dokončne dobave ali izvedbe posla. Izjemoma se lahko zmanjšuje, če pokriva delne ali sukcesivne dobave ali situacijske izvedbe del, kadar so le-te dovoljene, pri čemer mora biti naveden način zmanjševanja vrednosti garantiranega zneska.

Ugotovitve Komisije:

Na Komisiji smo pri dveh občinah ugotovili, da sta izvedli predplačilo blaga, ne da bi od dobavitelja zahtevali ali pridobili garancijo za vrnitev predplačila.

V prvem primeru je občina naročila 2.000 kosov FFP2 zaščitnih mask od kitajskega dobavitelja, kateremu je še pred dobavo nakazala 5.934,17 EUR. Občina od dobavitelja ni zahtevala ali pridobila garancije za vrnitev predplačila. Občina je sicer pojasnila, da je dobavitelj iz Kitajske zanesljivi partner podjetje s sedežem v njihovi občini, zato so takrat, ko mask v Sloveniji sploh ni bilo, le-te naročili pri omenjenemu podjetju in tudi plačali avans, saj je poslovni svet v najbolj kriznih dneh epidemije deloval in dobavljal le na podlagi plačanih avansov. Maske, ki so ustrezale kakovosti, za kar so prejeli tudi certifikat, so jim bile s Kitajske dobavljene v 15 dneh po plačilu avansa.

V drugem primeru je občina slovenskemu dobavitelju izdala naročilnico v znesku 15.245,90 EUR brez DDV in pred prevzemom blaga izdala soglasje za predplačilo računa v višini 13.132,08 EUR z DDV za dobavo 20.000 kosov zaščitnih mask. Plačilo je bilo po podatkih ERAR izvedeno isti dan. Občina se je v soglasju sklicevala na 52. člen ZJF in odlok o proračunu občine.

Javnim naročnikom priporočamo, da obveznosti plačujejo v rokih, ki so določeni z zakonom. V primeru predplačil so neposredni proračunski uporabniki (državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava) dolžni upoštevati ZJF, ZIPRS in Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja. Neposredni proračunski uporabnik mora v primerih, ko predvideva predplačilo, zahtevati garancijo za vrnitev predplačila. Garancija se mora izdati v višini plačanega predplačila in mora trajati vse do dokončne dobave ali izvedbe posla. Izjemoma se lahko zmanjšuje, če pokriva delne ali sukcesivne dobave ali situacijske izvedbe del, kadar so le-te dovoljene, pri čemer mora biti naveden način zmanjševanja vrednosti garantiranega zneska. Smiselno priporočamo, da tudi posredni proračunski uporabniki (javni zdravstveni zavodi) morebitna predplačila ustrezno zavarujejo.

3.3.10. Sum kršitve določb o nasprotju interesov

Institut dolžnega izogibanja nasprotju interesov oziroma omejevanje nasprotja interesov pri izvajanju javnih nalog predstavlja enega ključnih stebrov delovanja pravne države, zaupanja v demokratične institucije, transparentnosti, enakopravnosti in objektivnosti odločanja v javnih zadevah in razpolaganja z javnimi sredstvi.

ZJN-3 preprečevanje nasprotja interesov ureja v 91. členu. Na podlagi omenjena določbe mora:

- oseba, ki vodi postopek javnega naročanja, vse osebe, ki so sodelovale pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali na kateri koli stopnji odločale v postopku javnega

naročanja, pred sprejetjem odločitve o oddaji javnega naročila pisno obvestiti o tem, kateremu ponudniku se javno naročilo oddaja.

Če je oseba, ki vodi postopek javnega naročanja, ki sodeluje pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali ki na kateri koli stopnji odloča v postopku javnega naročanja, neposredno ali posredno povezana z izbranim ponudnikom na način, da lahko ta povezava oziroma njen zasebni, finančni ali ekonomski interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom ali vzbuja dvom o njeni objektivnosti in nepristranskosti, mora ta oseba:

- takoj, ko je glede na okoliščine mogoče, vendar najpozneje pred oddajo javnega naročila, predstojnika oziroma naročnika, za katerega opravlja dela oziroma na drug način sodeluje v postopku javnega naročanja, pisno obvestiti in ravnati v skladu z njegovimi navodili.

Krog primerov, kdaj šteje, da gre za neposredno ali posredno povezavo s ponudnikom, je taksativno normiran v četrtem odstavku 91. člena ZJN-3. Neposredna ali posredna povezava s ponudnikom je podana, če je oseba¹⁶:

- v zakonski zvezi,
- zunajzakonski skupnosti,
- registrirani istospolni partnerski skupnosti,
- skupnem gospodinjstvu,
- krvnem sorodstvu v ravni vrsti,
- krvnem sorodstvu v stranski vrsti do vštetega tretjega kolena,
- sorodstvu po svaštvu do vštetega drugega kolena,
- posvojitelj, posvojenec, rejnik, rejenec,
- v zasebnem poslovnem ali delovnopravnem razmerju

s ponudnikom, njegovim družbenikom z več kot pet odstotnim lastniškim deležem, zakonitim zastopnikom ali prokuristom.

Dolžno izogibanje nasprotju interesov oseb, ki vodijo postopek javnega naročanja, ki sodelujejo pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali ki na kateri koli stopnji odločajo v postopku javnega naročanja, je urejeno v 91. členu ZJN-3, zato se zaradi dvojne subsidiarnosti ZIntPK¹⁷, določbe 37. do 39. člena ZIntPK, ki sicer za uradne osebe in zunanje člane komisij tudi urejajo dolžnost in način izogibanja nasprotju interesov ter obveznosti nadrejenih, ne uporabljajo, kadar naročniki oddajajo javno naročilo po enem od postopkov, ki so določeni v prvem odstavku 39. člena ZJN-3.

V ostalih primerih, tj. naročil pod mejnim pragom za uporabo ZJN-3 ali v primeru nabav na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3, pa se dolžno ravnanje uradnih oseb presoja po določbah ZIntPK, razen v primerih, ko gre za ravnanje javnih uslužbencev, ki so dolžni pri opravljanju uradnih nalog primarno spoštovati 100. člen ZJU.

¹⁶ Oseba, ki vodi postopek javnega naročanja, ki sodeluje pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali ki na kateri koli stopnji odloča v postopku javnega naročanja.

¹⁷ ZIntPK v prvem odstavku 3. člena določa, da ta zakon velja za javni sektor, če drug zakon vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače. Nadalje ZIntPK v prvem odstavku 40. člena določa, da določbe 37. do 39. člena tega zakona veljajo za vse uradne osebe po tem zakonu, razen kadar je izločitev uradne osebe urejena z zakonom, ki ureja kazenski postopek, z zakonom, ki ureja pravdni postopek, z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, ali z drugim zakonom, ki ureja izločitev iz odločanja v pravnem postopku.

Ugotovitve Komisije:

Na Komisiji smo v enem primeru ugotovili sum kršitve dolžnega izogibanja nasprotju interesov, saj je občina evidenčno naročilo oddala dobavitelju, katerega zakoniti zastopnik je osebni znanec župana občine, oba pa sta bila podpisnika pogodbe o dobavi zaščitne opreme.

Na Komisiji bomo v konkretnem primeru na lastno pobudo uvedli postopek zaradi suma kršitve določb o nasprotju interesov.

Naročnikom (osebam odgovornim za javna naročila, članom strokovnih komisij in zakonitim zastopnikom) priporočamo, da pri pripravi razpisne dokumentacije, pregledu ponudb, sprejemu odločitve o oddaji javnega naročila, sklepanju pogodbe in spremljanju izvajanja javnega naročila ter potrjevanju izplačil dosledno spoštujejo določbe o dolžnem izogibanju nasprotja interesov.

3.3.11. Neskladje internega akta naročnika z veljavnim predpisom

ZJN-1, ki se je uporabljal do 7. 1. 2007, je v 125. členu določal, da mora naročnik za oddajo naročil male vrednosti¹⁸ s svojim notranjim aktom določiti način oddaje javnega naročila, upoštevajoč temeljna načela zakona. Od uveljavitve ZJN-2 zakon javnim naročnikom ne nalaga več obveznosti normiranja oddaje javnih naročil pod mejnim pragom za uporabo zakona. Kljub temu je kar nekaj javnih naročnikov ohranilo v veljavi ali sprejelo interne akte, s katerimi so natančneje predpisali faze naročanja blaga ali storitev, kot tudi obveznosti in odgovornosti javnih uslužbencev in drugih oseb, ki so vključene v te postopke.

Javne naročnike spodbujamo, da sprejmejo takšne akte in podrobneje opredelijo pričakovana ravnanja uradnih oseb, ker pa se je zakon, ki ureja pravila v postopkih javnega naročanja, večkrat spremenil, morajo javni naročniki paziti, da so določbe internih aktov skladne z veljavno zakonodajo. V primeru neskladja je treba interni akt čim prej novelirati.

Ugotovitve Komisije:

Pri pregledu dokumentacije določene občine smo na Komisiji ugotovili, da je v Navodilu o javnem naročanju določeno, kdaj šteje, da obstaja neposredna ali posredna interesna povezanost med ponudnikom in osebami iz strokovne komisije. Med drugim je določeno, da obstaja interesna povezanost v primeru, če je oseba, odgovorna za javna naročila, v zasebnem poslovnem ali delovnopravnem razmerju s ponudnikom, njegovim družbenikom z več kot 25 % lastniškim deležem, zakonitim zastopnikom ali prokuristom. Občina je pojasnila, da je bilo navodilo sprejeto v času veljavnega ZJN-2, ki je določal, kdaj šteje, da obstaja neposredna ali posredna interesna povezanost. Hkrati so opozorili, da drugi odstavek 1. člena navodila določa, da je treba pri oddaji javnega naročanja spoštovati vse zakonske im podzakonske akte s področja javnega naročanja in javnih financ ter ostalo veljavno zakonodajo. Pri tem so še pojasnili, da je novo navodilo, ki bo skladno z določbami ZJN-3, šele v fazi priprave. Ugotovili smo, da je sprejeto navodilo v nasprotju z določbami ZJN-3, ker tretji odstavek 91. člena ZJN-3, ki velja že od 1. 4. 2016, med drugim določa, da šteje, da obstaja neposredna ali posredna povezava s ponudnikom iz prejšnjega odstavka, če je oseba iz prejšnjega odstavka v zasebnem poslovnem ali delovnopravnem razmerju s ponudnikom, njegovim družbenikom z več kot 5 % lastniškim deležem, zakonitim zastopnikom ali prokuristom.

V drugem primeru smo ugotovili, da je javni zdravstveni zavod z internim aktom določil način nabave osnovnih sredstev, ki niso zajeta v letnem planu nabav; način izvedbe izrednih nabav zdravil in izrednih nabav

¹⁸ Kot naročila male vrednosti so bila opredeljena naročila, katerih ocenjena vrednost je bila nižja od vrednosti, določene v zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (124. člen ZJN-1).

medicinskega potrošnega materiala; način izvedbe gradbeno obrtniških del, ki niso zajeta v letnem planu investicij in investicijskega vzdrževanja, ki ni zajeto v letnem planu investicijskega vzdrževanja. Med drugim je določeno, da če je vrednost izredne nabave osnovnega sredstva enaka ali višja od 10.000,00 EUR oziroma je vrednost gradbeno obrtniškega dela ali investicijskega vzdrževanja enaka ali višja od 20.000,00 EUR in je zaradi nujnosti javno naročilo neizogibno treba (večja škoda) oddati čim prej in ni mogoče spoštovati niti skrajšanih rokov, ki so predpisani za izvedbo odprtega ali omejenega postopka javnega naročila, naročnik v skladu s 4. točko prvega odstavka 24. člena ZJN-2 uporabi postopek s pogajanjem brez predhodne objave. Ugotovili smo, da se javni zdravstveni zavod v internem aktu sklicuje na mejne vrednosti za uporabo zakona o javnem naročanju, ki ne veljajo več, saj so se z ZJN-3 zvišale. Prav tako je neustrezno sklicevanje na člen, ki ne velja več oziroma je v ZJN-3 urejen drugje.

Javnim naročnikom priporočamo, da: (1) normirajo postopek oddaje naročil blaga, storitev ali gradenj do mejne vrednosti za uporabo ZJN-3, saj lahko s tem lažje zasledujejo upoštevanje načel gospodarnosti, učinkovitosti, uspešnosti in transparentnosti in (2) spremljajo spremembe predpisov s področja javnega naročanja in pravočasno novelirajo svoj interni akt.

3.4. Zaznane dobre prakse

3.4.1. Prostovoljna vključitev protikorupcijske klavzule

Čeprav ZIntPK v 14. členu nalaga obveznost organom in organizacijam javnega sektorja, da pogodbeno stranko opozorijo na posledice koruptivnega ozadja sklenitve pogodbe le pri pogodbah (tudi naročilnicah in aneksih) o nabavi blaga, storitev ali del nad 10.000,00 EUR brez DDV, smo na Komisiji ugotovili, da je več občin protikorupcijsko klavzulo vključilo tudi v izdane naročilnice, katerih pogodbena vrednost ni preseгла 10.000,00 EUR brez DDV.

3.4.2. Objava povpraševanj po zaščitni opremi na spletni strani

Določen javni zdravstveni zavod je potrebe po zaščitni opremi od 6. 3. 2020 objavjal na svoji spletni strani. Ker je šlo za naročila pod mejnim pragom za uporabo ZJN-3 oziroma tudi za uporabo izjeme iz 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3, kot javni naročnik ni bil dolžan zagotavljati takšne transparentnosti nabavnega postopka. Z navedenim načinom nabave je v večji meri prispeval k zagotavljanju konkurence in enakopravni obravnavi ponudnikov.

IV. PRIPOROČILA

Kot Komisija za preprečevanje korupcije smo preventivni organ s področja preprečevanja korupcije, zato smo dolžni v primeru, ko zaznamo tveganja za nastanek korupcije, sprejeti ustrezna priporočila in predlagati ukrepe za njihovo odpravo. Tveganja za nastanek korupcije so lahko tako na normativni ravni (nedorečeni zakoni, podzakonski akti in občinski predpisi) kot tudi v sami izvedbeni fazi, ko npr. posamezni državni/občinski organi izvajajo svoje zakonske pristojnosti.

Naročnikom priporočamo, da:

1. Določno opredelijo predmet javnega naročila; v primeru nepoznavanja vsebine naročila naj se obrnejo na pristojno državne organe in dokumentirajo pridobivanje pravne pomoči.
2. Povečane potrebe po zaščitni opremi objavijo na transparenten način, tako da je zagotovljena sledljivost in enakopravna obravnava potencialnih dobaviteljev (to pomeni, da je treba dokumentirati vse faze javnega naročanja, torej tudi način obveščanja potencialnih dobaviteljev o povečanih potrebah).
3. V izdane naročilnice, sklenjene pogodbe ali anekse k pogodbam, katerih pogodbena vrednost je nad 10.000,00 EUR brez DDV, četudi gre za nabave blaga, naročilo storitev ali gradenj pod mejnim pragom za uporabo Zakona o javnem naročanju ali četudi gre za naročanje blaga, storitev ali gradenj na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3, vključijo vsebino protikorupcijske klavzule, kot je določena v prvem odstavku 14. člena ZIntPK.
4. Pred izdajo naročilnice ali pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000,00 EUR brez DDV od ponudnika blaga, storitev ali gradenj pridobijo izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, in o gospodarskih subjektih, za katere glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom.
5. Obveznosti prevzemajo v skladu s postopki, določenimi z ZJF in internim aktom naročnika; podlaga za naročilo blaga ali storitev je izdana naročilnica ali sklenjena pogodba; dobavitelje je treba opozoriti, da se v dobavnih in izdanih računih sklicujejo na številko izdane naročilnice ali sklenjene pogodbe; v primeru, da temu ni tako, je treba zavrniti prevzem in plačilo blaga.
6. Opravijo kvantitativni in kvalitativni prevzem blaga; naročniki so dolžni preveriti, ali je dobavitelj dobavil ustrezno količino naročenega blaga po ustrezni kakovosti; vsakršna odstopanja je treba pisno reklamirati, tako da je zagotovljena transparentnost in gospodarnost naročila;
7. Nabave po postopku s pogajanjem brez predhodne objave iz razloga skrajne nujnosti izvedejo največ in zgolj za premostitveno obdobje, v katerem bodo imeli dovolj časa za naročilo blaga po odprtem ali omejenem postopku, ali konkurenčnem postopku s pogajanjem, ali drugem konkurenčnem postopku, določenem v prvem odstavku 39. člena ZJN-3.
8. Pri naročilih blaga, storitev ali gradenj, ki se izvajajo ob razglasitvah naravnih in drugih nesreč in so potrebne za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode (8. alineja prvega odstavka 27. člena ZJN-3), upoštevajo mejne vrednosti za uporabo te izjeme, in sicer mora biti vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu EU.
9. Tudi v t. i. evidenčnih naročilih upoštevajo pravila razpisne dokumentacije ali interna pravila, če imajo normiran postopek oddaje naročil pod mejnimi vrednostmi.
10. Ne glede na dejstvo, da ZJN-3 ne predpisuje sprejem internega navodila/pravilnika za oddajo naročil pod mejnim pragom za uporabo zakona, sprejmejo taka navodila, saj lahko s tem lažje zasledujejo upoštevanje načel gospodarnosti, učinkovitosti, uspešnosti in transparentnosti.
11. Pred oddajo naročil blaga, storitev ali gradenj v ePRS in v drugih evidencah preverijo ali kandidat oziroma ponudnik izpolnjuje pogoje za izvedbo javnega naročila, ki med drugim vključuje preverjanje ali je subjekt ustrezno registriran za opravljanje ponujene dejavnosti in ali izpolnjuje druge pogoje za

- opravljanje dejavnosti, ki so predpisani v drugih zakonih (npr. v ZMedPri, če gre za dobavo zaščitne medicinske opreme).
12. Obveznosti plačujejo v rokih, ki so določeni z zakonom; v primeru predplačil so neposredni proračunski uporabniki (državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava) dolžni upoštevati ZJF, ZIPRS ter Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja; neposredni proračunski uporabnik mora v primerih, ko predvideva predplačilo, zahtevati garancijo za vrnitev predplačila; garancija se mora izdati v višini plačanega predplačila in mora trajati vse do dokončne dobave ali izvedbe posla; izjemoma se lahko zmanjšuje, če pokriva delne ali sukcesivne dobave ali situacijske izvedbe del, kadar so le-te dovoljene, pri čemer mora biti naveden način zmanjševanja vrednosti garantiranega zneska; smiselno priporočamo, da tudi posredni proračunski uporabniki (javni zdravstveni zavodi) morebitna predplačila ustrezno zavarujejo.
 13. Pri pripravi razpisne dokumentacije, pregledu ponudb, sprejemu odločitve o oddaji javnega naročila, sklepanju pogodbe in spremljanju izvajanja javnega naročila ter potrjevanju izplačil dosledno spoštujejo določbe o dolžnem izogibanju nasprotja interesov.
 14. Spremljajo spremembe predpisov s področja javnega naročanja in pravočasno novelirajo svoj interni akt.



dr. Robert ŠUMI
PRESEDNIK