



Občina Kamnik
Urad župana

Glavni trg 24 1240 Kamnik
tel: (01) 831-81-00 fax: (01) 831-81-45
e-pošta: obcina@kamnik.si <http://www.kamnik.si>
dš: 28232801 trr: 01100-0100004317



Številka: 231-0001/2020-1/3

Datum: 29. 6. 2020

REPUBLIKA SLOVENIJA

Komisija za preprečevanje korupcije

Dunajska cesta 56

1000 Ljubljana

**ZADEVA: ODGOVOR ŽUPANA OBČINE KAMNIK NA OSNUTEK UGOTOVITEV KOMISIJE
ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE V KONKRETNI ZADEVI NABAVE ZAŠČITNE
OPREME V ČASU RAZGLAŠENE EPIDEMIJE COVID-19 ZA POTREBE CIVILNE
ZAŠČITE V OBČINI KAMNIK**

Spoštovani,

v zvezi z vsebino vašega dokumenta št. 06212-9/2020/12, datiranega z dne 17. 6. 2020 in nanašajočega se na »Osnutek ugotovitev Komisije za preprečevanje korupcije o konkretnem primeru«, ki smo ga prejeli dne 19.6.2020, podajam župan Občine Kamnik v nadaljevanju opredeljeni odgovor s podrobno pojasnitvijo razlogov, zaradi katerih se v posameznih delih ne morem strinjati s podanimi stališči komisije, vezanimi na konkretni primer nabave zaščitne opreme za potrebe civilne zaščite na območju občine Kamnik v pogojih izjemnih razmer zaradi razglasene epidemije nalezljive bolezni COVID-19.

Navedbe o pravnih podlagah, ki so zapisane v predmetnem stališču Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK), so nesporno vezane na običajne družbeno-ekonomske razmere in jim, če bi tudi v konkretnem primeru, ki je predmet posamične obravnave, dejansko šlo za tovrstne okoliščine, v taistem kontekstu ne bi šlo ugovarjati. Neizpodbitno pa je dejstvo, da pomeni pojavnost epidemije nalezljive bolezni COVID-19, ki se je v začetku tega leta pojavila v Evropi in najprej hudo prizadela še zlasti severni del sosednje Italije, zatem pa razširila na vse evropske države in dosegla tudi vse preostale celine, na katerih so, sodeč po milijonih okuženih oseb in zastrašujočem se številu doslej umrlih, razsežnosti še bolj dramatične, primer posebnih okoliščin. Prav slednje so tudi v Republiki Sloveniji za več kot dvomesečno obdobje močno ohromile običajne socialno-ekonomske idr. aktivnosti, sočasno pa zahtevale izvajanje izrazito restriktivnih ukrepov, vključno z začasnim posegom v temeljne človekove pravice (kot je slednje primer omejitve gibanja prebivalstva), vse z namenom zajeitve širjenja dokazljivo nevarne nalezljive

bolezni in omilitve mnogoterih posledic tako za skupnost kot celoto kot tudi za vsakega posameznika. Da gre v obravnavanem primeru dejansko za specifične okoliščine, potrjuje ugotovitev, da niti ena država na tovrstno pojavnost epidemije oz. pandemije omenjene nalezljive bolezni ni bila pripravljena, vsaka pa je zatem na svojski način in z ad hoc rešitvami poskušala reševati novonastale razmere. Ob tem ne gre spregledati še ene specifičnosti Slovenije, vezane na odstop Vlade RS ravno v času, ko bi morala slednja poglobljeno pozornost nameniti izvedbi vrste ukrepov (še zlasti glede nabave zadostnih količin zaščitne opreme) zaradi nevarnosti, ki se ji očitno ni bilo mogoče izogniti. Ne gre sicer zahajati v vprašanje ocenjevanja tovrstnega ravnanja osrednje izvršilne veje oblasti v smislu njene odgovornosti za nastale razmere, vsekakor pa je tovrstno dogajanje povzročilo še dodatno motnjo ne le v pripravi temveč tudi pri izvedbi možnih preventivnih ukrepov glede na pretečo nevarnost, ki ji še ni videti konca. Ob ponovnem pojavljanju žarišč okužb s COVID-19 tako rekoč v neposredni soseščini, se zdi realna domneva, da se bo verjetno potrebno znova soočiti z izjemnimi okoliščinami.

Kljub temu, da je župan Občine Kamnik v danem primeru na prejeto zahtevo KPK v zvezi s predložitvijo relevantne dokumentacije že podal obsežna pojasnila (vključno z navedbo o izločitvi odgovorne osebe poslovnega subjekta iz celotnega postopka izbire ponudnika), je komisija v točki 17 (na str. 4 in 5) zaključila, da niti prisotnost izjemnih (izrednih) okoliščin niti izredne okoliščine ne vplivajo na dolžnost uradnih oseb glede izogibanja nasprotju interesov in zanemarjanju drugih prepovedi in omejitev, ki izhajajo iz določb ZIntPK. Četudi se je na načelni ravni mogoče strinjati s tovrstnim stališčem, slednjega glede dolžnega spoštovanja omejitev le ne gre absolutizirati, kar bomo prav na konkretnem primeru tudi utemeljili. Menimo namreč, da okoliščin, v katerih so se znašale tako lokalne skupnosti kot širše nacionalne entitete, pri obravnavi konkretnih primerov ravnanja subjektov javnega sektorja, ki po sili razmer oz. zaradi višje sile odstopajo od sicer zapovedanega in v običajnih razmerah povsem pričakovanega ravnanja, ni mogoče enostavno prezreti. Ugovarjati povzetemu stališču ne temelji zgolj na zdravorazumskem dojemanju resnosti preteče nevarnosti v novonastalih razmerah, v katerih je bilo potrebno sprejeti takojšnje odločitve z izključnim namenom, da se ohranijo človeška življenja in zdravje ljudi ter s sprejetimi ukrepi poskušati v kar največji meri zajezi pojavnost nalezljive bolezni, temveč je potrebno tudi zato, ker je v spletu novonastalih okoliščin in pomanjkanja nujno potrebne zaščitne opreme krvni davek zaradi pojavnosti epidemije COVID-19 tudi v Sloveniji terjal preko sto življenj, poleg vsaj desetkrat večjega števila obolelih, kar je po doslej znanih podatkih povzročilo ogromno materialno škodo in številne druge posledice v vseh segmentih družbenega življenja. Prav tako je potrebno jasno naglasiti, da so na lokalni ravni – torej v občini Kamnik - sprejeti konkretni ukrepi z maksimalnim angažiranjem lokalnih oblasti in službe za zaščito, reševanje in pomoč, ki je koordinirala aktivnosti vseh deležnikov, nesporno doprinesli k občutno nižjemu številu obolelih (po zbranih podatkih smo imeli do konca meseca maja skupaj potrjenih 19 primerov okužb, med njimi zgolj enega iz kategorije zdravstvenega osebja) in nič umrlih. Takšnega razpleta več kot dvomesečnega dogajanja ne bi bilo mogoče doseči, če ne bi bilo pravočasno sprejetih odločitev glede izvedbe vseh potrebnih ukrepov za zaježitev epidemije, med katerimi ima posebno mesto prav nabava nujno potrebne zaščitne opreme v najbolj kritičnih trenutkih. Ob zakasnelem odzivu na dogajanje bi bile posledice nesporno neprimerno hujše. Nazoren primer takšnega dogajanja predstavlja že omenjena sosednja država, kjer se je zaradi pomanjkanja elementarne zaščitne opreme poleg izjemno velikega števila prebivalcev iz istega razloga sočasno okužilo tudi precejšnje število pripadnikov zdravstvenega osebja (tudi slednji so prav zaradi pomanjkanja zaščitne opreme plačali ne tako zanemarljiv krvni davek), kar je še dodatno oslabilo operativno sposobnost njihovega zdravstvenega sistema. Spomniti se velja dramatičnih posnetkov razmer v prenatrpanih bolnišnicah, ki tako velikega števila obolelih enostavno niso zmogle sprejeti, in zdravstvenega osebja, ki se je s tako veliko množico obolelih moralo spoprijeti tudi brez ustrezne oz. zadostne zaščitne opreme. Posledice so bile dobesedno katastrofalne in štejejo zgolj v primeru Italije več deset tisoč umrlih. In bi bile tudi v slovenskih razmerah, če bi se prepustili zgolj toku spontanega dogajanja.

KPK je bilo nesporno pojasnjeno, da v konkretnem primeru ni šlo za pravni posel, ki se nanaša na običajni predmet naročila in bi bil na tržišču prosto dosegljiv ter na razpolago v zadostnih

količinah, pač pa za nabavo zaščitne opreme, ki jo je v danem trenutku povsod hudo primanjkovalo. Župan občine Kamnik je bil kot nesporno odgovorna oseba lokalnih oblasti v razmerah, ko slednje na tržišču ni bilo mogoče nabaviti na običajen način (splošno znani so primeri tudi evropskih držav, ko so zaščitno opremo, ki je prispela na določeno območje, države ali lokalne oblasti zaradi lastnih potreb enostavno zadržale in jo uporabile za lastne potrebe), v izogib znanemu scenariju iz sosednje Italije, dolžan sprejeti takojšnjo odločitev (torej brez odlašanja telefonsko potrditi predlog občinskega štaba civilne zaščite), ki jo KPK označuje kot sporno, pri čemer razmere na terenu (tudi iz organizacijsko-tehničnih razlogov) dejansko niso niti dopuščale spraševanja o tem, ali gre za poslovni subjekt, za katerega velja v običajnih razmerah omejitev poslovanja. Da gre za primer tovrstnega subjekta, s katerim občina v skladu s 35. členom ZIntPK ne bi smela poslovati, se je namreč izkazalo naknadno. V tej zvezi smo KPK tudi seznanili z informacijo o izvedbi takojšnjih popravljenih ukrepov v izogib morebitni nehoteni ponovitvi identične situacije (gre za izvedeni ukrep posodabljanja in permanentne dostopnosti seznama tovrstnih subjektov, objavljenega tudi na občinski spletni strani).

Nadalje ni mogoče spregledati, da je bila zahteva za takojšnje ukrepanje pogojena z dejstvom, da smo imeli na kamniškem območju v taistem obdobju že dve konkretni žarišči okužb s COVID-19, tretjo pa bi, če ne bi pravočasno zagotovili zaščitnih sredstev in izvedli vrsto drugih nujno potrebnih preventivnih ukrepov, vključno z zagotovitvijo zaščitne opreme ne samo za zdravstvene delavce temveč tudi za vse druge izvajalce javnih služb, v občutno večjem obsegu doživeli v domu starejših občanov, kot se je slednje dogodili v kar nekaj primerih širom po Sloveniji. Ne brez razloga lahko trdimo, da smo s pravočasnim ukrepanjem in nadpovprečnim angažiranjem številnih deležnikov, ki so v danih razmerah prav tako zavestno sprejeli tveganje za lastno zdravje, preprečili tragedijo zaradi pojava nalezljive bolezni, ki bi sicer nastala vsled širjenja okužb v konkretni lokalni skupnosti ob sočasnem začasnem zaprtju edine zdravstvene ustanove, ki sicer skrbi za zdravje ljudi še za dodatnih več kot pet tisoč prebivalcev ene od sosednjih občin. Če rešitve, ki se je ob številnih neuspešnih poizvedovanjih za nabavo prepotrebne zaščitne opreme v kritičnem trenutku po preštevilnih telefonskih poizvedovanjih po naključju našla in jo je županu predlagal občinski štab civilne zaščite (dokumente o tem smo KPK tudi posredovali), ne bi udejanjili, bi s tem povzročili nastanek nepopravljivih posledic za življenje in zdravje mnogih občanov, posledično pa seveda še dodatno obremenili v tistem času že tako preobremenjeni slovenski zdravstveni sistem. Da nam slednji v okviru lokalne skupnosti v najbolj kritičnih trenutkih (ob že omenjenem začasnem zaprtju ZD Kamnik v času od 21.3. do 31.3.2020) zaradi odkritih žarišč okužb tudi v slednjem ni povsem prenehal delovati, gre zahvala dodatnemu angažiranju koncesionarjev, vključenih na lokalni ravni v javno mrežo zdravstvene dejavnosti. Tudi za to se je bilo dolžno angažirati vodstvo lokalne skupnosti, zavedajoč se resnosti nastale situacije.

KPK je bilo pojasnjeno, da so se aktivnosti, ki jih je na operativni ravni vodil občinski štab civilne zaščite, izvajale na dislocirani lokaciji, zaradi omejitev števila sočasno angažiranih oseb pri izvajanju tovrstnega dela (z namenom preprečitve nastanka morebitnih okužb med sodelujočimi, deloma pa zaradi ohranitve rezervnih kadrovskih resursov v primeru morebitnega pojava obolenj med že angažiranimi pripadniki civilne zaščite in zaposlenimi v občinski upravi) je bila pglavitna naloga slednjih, da poskušajo najti tako iskano zaščitno opremo, ki jo je bilo potrebno dostaviti vsem tistim, ki so z namenom obravnave okuženih ali pri preprečevanju nadaljnjih okužb delovali na terenu. Povedano drugače: na zaščitno opremo, ki se v pretežni meri nanaša na zaščitne maske in je bila predmet interventnega naročila v konkretnem primeru, ni bilo mogoče čakati. Pojasnili smo tudi, da je župan objektivno odgovoren za vsa področja, ki sodijo v pristojnost lokalne skupnosti, kamor sodi v hierarhiji pomembnosti posameznih področij še kako visoko opredeljena dolžnost lokalnih oblasti pri izvajanju nalog s področja zaščite, reševanja in pomoči.

Ker KPK svoje stališče utemeljuje zgolj na določbah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije - konkretno gre za 35. člen in slednjega absolutizira, v celoti pa je prezrla vse druge pravne temelje, ki prav tako sočasno zavezujejo župana pri izvajanju zakonsko določenih nalog, tudi ko gre za vprašanje aktiviranja sistema zaščite, reševanja in pomoči v okviru lokalne skupnosti, za kar pa župan ni zgolj moralno ali politično odgovoren, pač pa nosi polno materialno

in kazensko odgovornost, je za celostno razumevanje okoliščin sprejete odločitve vsekakor potrebno izpostaviti navedbo tudi slednjih, čeprav smo jih v predloženem pojasnilu povečini že omenili. Ne glede na to jih velja še enkrat izpostaviti, pri čemer z vidika hierarhije pravnih aktov, ki zavezujejo tudi Republiko Slovenijo kot članico EU k spoštovanju njenega pravnega reda, ne gre spregledati vsebine člena 35 **Listine Evropske unije o temeljnih pravicah**, nanašajoče se na segment varovanja zdravja, iz katere izhaja, »da ima vsakdo pravico do preventivnega zdravstvenega varstva in do zdravniške oskrbe v skladu s pogoji, ki jih določajo nacionalne zakonodaje in običaji. Pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije se zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi«. Izhajajoč iz slednje je zato potrebno nadalje izpostaviti tudi dolžno ravnanje po določbah najvišjega pravnega akta v Republiki Sloveniji, to je **Ustave Republike Slovenije**, ki v 51. členu izrecno opredeljuje pravico vsakega posameznika do zdravstvenega varstva, in sicer na naslednji način:

»Vsakdo ima pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon. Zakon določa pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev. Nikogar ni mogoče prisiliti k zdravljenju, razen v primerih, ki jih določa zakon.«

Sicer pa je v taistem najvišjem nacionalnem pravnem aktu v 72. členu določena tudi pravica vsakega posameznika do zdravega življenjskega okolja, taksativno navedena v prvem in drugem odstavku taistega člena, ki določata:

»Vsakdo ima v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja. Država skrbi za zdravo življenjsko okolje. V ta namen zakon določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti.«

Zagotovo ni potrebno posebej dokazovati, da pomeni epidemija (zaradi svetovne razsežnosti dejansko pandemija) nalezljive bolezni COVID-19 stanje izrazito nezdravega življenjskega okolja. Seveda pa se odgovornost za zagotavljanje zdravega življenjskega okolja ne nanaša zgolj na državne institucije, pač pa v enaki meri zavezuje tudi lokalne skupnosti v zvezi z delovanjem sistema zdravstvenega varstva na primarni ravni, kot vseh drugih podsistemov, ki prispevajo k učinkovitemu zagotavljanju razmer, v katerih ni ogroženo zdravje prebivalstva.

V dopisu, poslanemu KPK, z navedbo okoliščin, v katerih je bila po našem prepričanju, v takratnih razmerah sprejeta edino možna odločitev, ki se je z vidika ocene učinkovitosti izvedenih ukrepov za uspešno zaježitev epidemije nalezljive bolezni izkazala za povsem pravilna, smo nedvoumno izpostavili še nekatere druge pravne temelje, ki jih je župan kot odgovorna oseba lokalne skupnosti prav tako dolžan spoštovati, in sicer je potrebno omeniti naslednje:

Zakon o lokalni samoupravi v 21. členu izrecno zavezuje občino kot temeljno samoupravno lokalno skupnost k opravljanju raznovrstnih nalog na številnih področjih, med katerimi je nedvoumno opredeljena tudi tista, ki se neposredno nanaša na področje zaščite in reševanja:

»- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč«.

Zakon o nalezljivih boleznih v 4. členu določa način postopanja v primeru nalezljivih bolezni:

»Vsakdo ima pravico do varstva pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami ter dolžnost varovati svoje zdravje in zdravje drugih pred temi boleznimi. Vse fizične in pravne osebe morajo omogočiti opravljanje zdravstveno higienskih pregledov s svetovanjem in predhodnih zdravstvenih pregledov ter nadzorstva, kot tudi odvzem potrebnega materiala in izvajanje drugih ukrepov za varstvo pred nalezljivimi boleznimi in bolnišničnimi okužbami, določenimi s tem zakonom.«

V zvezi s pojavnostjo nalezljivih bolezni sta relevantni še določbi 5. člena:

»Naloge Republike Slovenije na področju varstva pred nalezljivimi boleznimi **izvajajo** ministrstvo, pristojno za zdravje, Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije in območni zavodi za zdravstveno varstvo v skladu z zakonom o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92), v primeru naravnih in drugih nesreč ter v vojni pa tudi organi in enote za zaščito, reševanje in pomoč v skladu s posebnim zakonom.«

in 51. člena taistega zakona, ki med drugim navaja:

»Pri izvajanju ukrepov iz 37. in 39. člena tega zakona sodelujejo tudi organi in enote za zaščito, reševanje in pomoč v skladu s posebnim zakonom.«

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami v 37. členu nedvoumno opredeljuje pristojnosti občine, in sicer na naslednji način:

»(1) Občina ureja in izvaja varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami na svojem območju.

(2) V občinski pristojnosti je:

- urejanje sistema zaščite, reševanja in pomoči v občini v skladu s tem zakonom;
- spremljanje nevarnosti, obveščanje in alarmiranje prebivalstva o pretečih nevarnostih;
- zagotavljanje elektronskih komunikacij za potrebe zaščite, reševanja in pomoči v skladu z enotnim informacijsko komunikacijskim sistemom;
- načrtovanje in izvajanje zaščitnih ukrepov;
- izdelava ocen ogroženosti ter načrtov zaščite in reševanja;
- organiziranje, razvijanje ter vodenje osebne in vzajemne zaščite;
- organiziranje, vodenje in izvajanje zaščite, reševanja in pomoči na območju občine;
- določanje, organiziranje in opremljanje organov, enot in služb Civilne zaščite ter drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč v občini;
- zagotavljanje nujnih sredstev za začasno nastanitev v primeru naravnih in drugih nesreč;
- določanje in izvajanje programov usposabljanja občinskega pomena;
- usklajevanje načrtov in drugih priprav za zaščito, reševanje in pomoč s sosednjimi občinami in državo;
- zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje ter odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč;
- določanje organizacij, ki so posebnega pomena za zaščito, reševanje in pomoč v občini;
- mednarodno sodelovanje na področju zaščite, reševanja in pomoči v skladu s tem zakonom.

(3) Občine pri opravljanju nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sodelujejo med seboj ter lahko v ta namen združujejo sredstva in oblikujejo skupne službe za opravljanje skupnih zadev varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.«

Ker smo v že omenjenem pojasnilu KPK še posebej podrobno izpostaviti tudi določbe taistega predpisa, ki se neposredno nanašajo na pristojnosti poveljnika Civilne zaščite in pristojnosti župana, jih zato ne gre ponavljati.

Zakon o javnem naročanju v 27. členu taksativno opredeljuje izjeme, za katere se taisti zakon ne porablja, in sicer med drugimi izjemami v točki 8 z določeno omejitvijo glede vrednosti naročil izvzema javna naročila, ki so vezana na zagotavljanje elementarnih pogojev za preživetje, preprečitev nastanka grozeče nevarnosti ob naravni ali drugi nesreči z dikcijo:

»8. 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 Evropske unije;«

V pojasnilu KPK smo prav tako opomnili na v času trajanja epidemije večkrat javno izraženo stališče predsednika Računskega sodišča, da slovenski pravni red na sistemski ravni nima urejenega vprašanja t.i. kriznega javnega naročanja, kar je verjetno eden od pglavitnih razlogov

za pojavnost zapletov, povezanih z naročanjem potrebne zaščitne opreme v okoliščinah, v katerih ni mogoče postopati na običajen način. V širšem kontekstu razmišljanj o razlogih za precej kaotično in posledično začetno manj učinkovito postopanje na državni ravni bi lahko k temu dodali predhodno zgrešeno odločitev Vlade RS o likvidaciji edinega nacionalnega letalskega prevoznika, ki bi lahko v danih razmerah glede transporta zaščitne opreme z občutno nižjimi stroški opravil tisto, kar so zatem izvedli posamezni poslovni subjekti in se, če gre verjeti njihovim javno izrečenim stališčem, vsaj nekateri tudi poslovno precej opekli. Revizija poslovanja posameznih institucij s strani Računskega sodišča bo tako lahko šele razkrila, ali so domneve o izrabi priložnosti neupravičenega zaslužkarstva, na kar v točki 22 prejetega Osnutka ugotovitev o konkretnem primeru opozarja tudi KPK, dejansko utemeljene.

Ob ugotovitvi, da pri sprejemanju odločitev ne gre zgolj za načelno odgovornost, pač pa nesporno za vprašanje konkretne odgovornosti, nikakor ni mogoče spregledati določil **Kazenskega zakonika**. Iz slednjega povzemamo določbo, nanašajočo se na vprašanje kvalificiranja kaznivega dejanja zoper človekovo zdravje. Določba, ki se v 20. poglavju Kazenskega zakonika nanaša na kazniva dejanja zoper človekovo zdravje, med drugim zadeva tudi vprašanje odgovornosti glede prenašanja nalezljivih bolezni. Slednja v 177. členu določa:

»(1) Kdor se ne ravna po predpisih ali odredbah, s katerimi pristojni organ odredi pregled, razkuženje, izločitev bolnikov ali kakšne druge ukrepe za zatiranje ali preprečevanje nalezljivih bolezni pri ljudeh in s tem povzroči, da se nalezljiva bolezen razširi, se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom do enega leta.

(2) Enako se kaznuje, kdor se ne ravna po predpisih ali odredbah, s katerimi pristojni organi določijo ukrepe za zatiranje ali preprečevanje kužnih bolezni pri živalih, ki se lahko prenesejo na ljudi, in s tem povzroči, da se kužna bolezen prenese na ljudi.

(3) Kdor stori dejanje iz prvega ali drugega odstavka tega člena iz malomarnosti, se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom do šestih mesecev.

(4) Če ima dejanje iz prvega, drugega ali tretjega odstavka tega člena za posledico smrt ene ali več oseb, se storilec kaznuje za dejanje iz prvega ali drugega odstavka z zaporom do osmih let, za dejanja iz tretjega odstavka pa z zaporom do petih let.«

Sicer pa taisti Kazenski zakonik vsebuje tudi določbo (32. člen), ki se nanaša na vprašanje opravičljive uporabe skrajne sile, vezane na vprašanje tehtanja med večjim in manjšim zlom. Določba je z vidika tehtanja sprejetih odločitev v danih izjemnih razmerah relevantna tudi v primeru obravnave specifičnega postopanja, četudi ne gre za primer storitve kaznivega dejanja. Nesporno pa je iz taiste določbe mogoče povzeti paradigmo, kako postopati v primeru, ko specifične okoliščine zahtevajo sprejetje takojšnje odločitve. Torej miselnega tehtanja o tem, katere negativne posledice bodo v primeru sprejete odločitve povzročile večjo oz. manjšo škodo. Na slednje smo v omenjenem dopisu z dne 8.5.2020, naslovljenemu KPK, prav tako opozorili.

Zaključek je povsem nedvoumen: če je župan v lokalni skupnosti odgovoren za posamezna področja, ki sodijo v njeno pristojnost (med to pa nesporno sodi tudi izvajanje ukrepov ob naravnih in drugih nesrečah), slednje pomeni, da je v primeru, če za odvrnitev konkretne nevarnosti ne bi sprejel ustreznih odločitev, odgovoren tudi po omenjeni pravni podlagi.

Kot izhaja iz prejete vsebine osnutka ugotovitev o konkretnem primeru, je KPK svoje stališče vezala izključno na določila ZIntPK (35. člen), vprašanje izvedenega pravnega posla med Občino Kamnik in podjetjem Gumiks d.o.o. pa po našem mnenju zmotno opredelila kot »postopek klasičnega naročanja blaga«, kot da se v času do 12.3.2020 dalje (v občini Kamnik pa zaradi pojava okužbe v eni od večjih osnovnih šol z udeležbo okoli tisoč oseb že od 11.3.2020) do preklica epidemije nalezljive bolezni COVID-19 - to je do 31.5.2020 ni zgodilo ničesar, kar bi lahko vplivalo na takšno »klasičnost izvedbe postopka javnega naročanja«. Že omenjeni Zakon o javnem naročanju izrecno določa, v katerih primerih se določila taistega predpisa ne uporabljajo, pri čemer v smislu hierarhije pravnih aktov ne velja, da bi bil tako ZJN-3 kot katerikoli od zgoraj

posebej navedenih zakonskih predpisov kakorkoli podrejen določbam ZIntPK. V vseh državah tega sveta se je izkazalo, da je epidemija oz. pandemija nalezljive bolezni COVID-19 nesporno primer, ko se je bilo potrebno z vsemi razpoložljivimi sredstvi zoperstaviti nastanku večplastnosti posledic neslutnih razsežnosti.

Povsod tam, kjer so se državne institucije in lokalne oblasti na novonastale razmere odzvale bodisi z zakasnitvijo izvedbe potrebnih ukrepov, mlačnim pristopom ali pa celo s podcenjevalnim odnosom do preteče nevarnosti, so bile posledice bistveno bolj dramatične, kot tam, kjer so bili poleg zagotovitve materialnih sredstev sočasno vloženi nadpovprečni napor oblasti na vseh ravneh s polnim angažiranjem razpoložljivih resursov za zaježitev širjenja epidemije nalezljive bolezni. Scenarij z izjemno velikim številom smrtnih žrtev, neobvladljivim številom okuženih in žrtvami tudi med zdravstvenim osebjem, ki se je – v precejšnji meri prav zaradi pomanjkanja zaščitne opreme – žal zgodil v neposredni soseščini, bi se lahko zgodil tudi na območju Republike Slovenije. Sicer pa so, kot poročajo mediji (npr. POP TV v osrednji informativni oddaji dne 25.6.2020), v primeru sosednje države s strani mnogih posameznikov, ki so izgubili svoje zaradi nalezljive bolezni (še zlasti na območju mesta Bergamo, kjer so bile razmere kar nekaj časa dobesedno neobvladljive in z izjemno visokim krvnim davkom), in s strani asociacij civilne družbe že vložene številne kazenske ovadbe tudi zoper regionalne in državne oblasti zaradi neustreznega ukrepanja. O vloženi odškodninski tožbi so mediji poročali tudi v avstrijskem primeru, kjer so lokalne oblasti prikrivale informacije o žarišču okužbe, kar je posledično povzročilo prenos bolezni v kar nekaj drugih evropskih držav, vključno v Slovenijo. In najbrž se bo vprašanje materialne in kazenske odgovornosti za neustrezno ukrepanje tako na lokalnem, regionalnem kot državnem nivoju dogodile še kje drugje. Podrobna kritična analiza postopanja v primeru nekaterih slovenskih občin z ne tako majhnim številom umrlih zaradi izbruha in zatem širjenja nalezljive bolezni COVID-19 bo verjetno šele čez čas pokazala, kaj vse je šlo dejansko narobe. Vsekakor pa se tudi v kamniškem primeru, kjer smo se med prvimi v Republiki Sloveniji soočili z množičnim izvajanjem ukrepov za zaježitev širjenja okužbe COVID-19, brez sprejete odločitve glede pravočasne zagotovitve nabave nujno potrebnih zaščitnih sredstev (zlasti zaščitnih mask) taistemu scenariju ne bi mogli izogniti.

Za uspešno zaježitev širjenja COVID-19 gre po našem mnenju v konkretnem primeru pretežno del zaslug prav spletu srečnih okoliščin, zaradi katerih je bila izvedena pravočasna nabava prepotrebne zaščitne opreme v najbolj kritičnih trenutkih. Z vidika tehtanja vrednosti človeških življenj in zagotavljanja zdravja skoraj 30 tisoč ljudi v konkretni lokalni skupnosti je po našem prepričanju zato povsem irelevantno vprašanje, kdo je bil v danem trenutku, ko ni bilo na voljo nikakršne druge možnosti nabave, kaj šele izbire med ponudniki, konkretni dobavitelj. Slednje zato navaja k še enemu zaključku: četudi bi bila znana dejstva, vezana na status poslovnega subjekta, za katerega velja v skladu s 35. členom ZIntPK omejitev poslovanja, bi bilo z vidika tehtanja med »večjim in manjšim zlom« prav tako potrebno sprejeti povsem identično rešitev oz. odločitev.

V poglavju E. Osnutka ugotovitev Komisije za preprečevanje korupcije o konkretnem primeru, bi se bilo sicer, v kolikor bi se zapis nanašal na običajne razmere, vsekakor mogoče strinjati s pojasnilom KPK o dolžnem ravnanju uradnih oseb, opredeljenim v točki 20 in 21, z vidika dejanskih okoliščin, v katerih je v konkretnem primeru prišlo do pravnega posla (očitno je KPK prezrla tudi navedbo v dopisu Republiškega štaba za civilno zaščito, ki je lokalnim subjektom sicer ponudil strokovno pomoč, vendar izrecno poudaril, da z zaščitnimi sredstvi v danem kritičnem trenutku ne razpolaga) pa je ne glede na vse ostale pravne podlage, ki jih je po našem mnenju potrebno sočasno upoštevati, neustrezno absolutiziranje zgolj veljavnosti določil ZIntPK. Četudi bi se bilo na načelni ravni (torej izven konteksta tovrstnih konkretnih primerov) nadalje mogoče strinjati z načelnim stališčem Komisije, ko v 22. točki navaja: »Čeprav gre za izredne razmere, je zato toliko bolj pomembno, da se ne izvzame iz nadzora določene organe ali organizacije javnega sektorja v smislu 35. člena ZIntPK, saj se lahko v izrednih razmerah zaradi preusmerjanja pozornosti v reševanje nastale situacije, poveča tveganje za nastanek posameznih korupcijskih dejanj ter izredne razmere so lahko prav tako za nekatere tudi priložnost

neupravičenega zaslužkarstva.«, ni mogoče povsem pritrditi zaključku KPK, ko slednja navaja: »Institut omejitve poslovanja je kot ukrep preprečevanja nasprotja interesov v času trenutnih izjemnih okoliščin enako ali še bolj pomemben za stabilnost in integriteto delovanja javnega sektorja.«, ne da bi pri tem upoštevali specifične okoliščine, v katerih je bilo potrebno postopati po lastni vesti in z vso dolžno odgovornostjo do ohranjanja obeh najvišje opredeljenih vrednot – to je življenja in zdravja ljudi – sprejeti ustrezno odločitev.

Takšen zaključek iz osnutka ugotovitev ..., kot ga gre razumeti v povzetem smislu: ne glede na kakršnekoli okoliščine, so organi dolžni vselej in dosledno postopati po določilih ZIntPK, navaja na razmišljanje, da v dani situaciji župan ne bi smel sprejeti odločitve o izvedbi nujno potrebnih ukrepov za zaježitev širjenja epidemije (čeprav ga k temu, kot že navedeno, izrecno zavezuje cela vrsta drugih predpisov), s čimer bi prekršil določila vseh drugih pravnih norm, ki ga obvezujejo k izvedbi ukrepov za ohranjanje življenja in zdravja ljudi. Na ta način bi, četudi bi župan v trenutku sprejete odločitve vedel za konflikt interesov, res sledil določbi 35. člena ZIntPK, za nastale posledice zaradi neizvedenih možnih ukrepov pa bi odgovarjal po vseh drugih pravnih podlagah, ki ga zavezujejo k dolžnemu ravnanju. Še zlasti, ko gre za vprašanje ohranjanja življenja in zdravja ljudi. Prav zato se velja vprašati, ali bi s takšnim ravnanjem, ko se je bilo v danih okoliščinah potrebno brez odlašanja odločiti za sprejem konkretne rešitve v prid ohranjanju obeh navedenih vrednot, res ohranil celostno integriteto, kot jo gre razumeti po določilih ZIntPK, opredeljeno v 3. točki prvega odstavka 4. člena, v kateri se za slednjo navaja naslednja definicija: »»integriteta« je pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi«.

Povedano drugače: četudi bi župan ob posredovani informaciji poveljnika civilne zaščite, da se je v danih razmerah našel poslovni subjekt, ki je bil sposoben izvesti takojšnjo dobavo nujno potrebno zaščitne opreme, ki jo je, kot se je naknadno izkazalo, sicer dobavljal tudi večjim zdravstvenim ustanovam, vedel za omenjeno nasprotje interesov, bi moral prav tako sprejeti taisto odločitev, zavedajoč se, da je v hierarhiji vrednot vselej potrebno sprejeti odločitev, ki pomeni ohranitev življenj in zdravja ljudi. Če se že govori o absolutnosti določenih pravnih norm, potem se lahko slednje zagotovo nanašajo na ohranjanje obeh omenjenih vrednot (življenja in zdravja ljudi). Po naši oceni bi zato veljalo razmisliti o ustrezni dopolnitvi v ZIntPK za primer postopanja v izrednih razmerah, ko slednje narekujejo izvedbo takojšnjih – to je neodložljivih ukrepov. Preveritev zakonitosti in upravičenosti ravnanj nosilcev javnih funkcij je tako ali tako vselej stvar presoje nadzornih institucij, pri čemer velja zanje tudi materialna in kazenska odgovornost na eni strani za sprejete odločitve kot tudi za morebitne opustitve dolžnega ravnanja na drugi strani.

Navedba, vezana na smotrnost porabe javnih sredstev in poštenosti nosilcev javnih funkcij, je, ko gre za načelno pojasnjevanje KPK o dolžnem ravnanju le-teh, sicer na mestu, vendar ne more biti izvzeta iz konteksta dejanskih okoliščin, nanašajočih se na konkretni primer. Javni uslužbenci, ki so v času epidemije v občini Kamnik izvajali naloge s področja nabave zaščitne opreme, so v danih razmerah sočasno preverjali tudi ceno posameznih artiklov, ki so bili v takratni situaciji povsod po svetu najbolj iskano blago. V konkretnem primeru so bile cene tovrstnih artiklov glede na splošno znane tržne zakonitosti (če je povpraševanje večje od ponudbe, cena raste) povsem primerljive z drugimi subjekti javnega sektorja (nabavna cena je bila v danem primeru enaka, kot je npr. veljala za UKC Ljubljana). Ne brez razloga velja zato pritrditi stališču stroke, da je najdražja oprema tista, ki je ni, upošteva celokupnost nastalih posledic.

Sicer pa velja v predmetnem dokumentu KPK korigirati navedbo o skupnem obsegu sklenjenega naročila s poslovnim subjektom Gumiks d.o.o. Glede na spreminjanje razmer in vnovično možnost nabave zaščitne opreme na tržišču, za kar se je na nacionalni ravni angažiralo kar nekaj subjektov (vsekakor bi se bilo smiselno poglobiti v način nabave na državnem nivoju v kriznih razmerah, ki je poglavitni razlog za iskanje rešitev, prepuščenim v najbolj kritičnih trenutkih bolj ali manj srečnim okoliščinam ter iznajdljivosti lokalnih skupnosti), je v primeru podjetja Gumiks d.o.o.

dejansko znašala vrednost nakupa zaščitne opreme 16.653 €. V tej zvezi je priložen tudi izpis iz računovodske evidence izvedenih plačil Občine Kamnik omenjenemu poslovnemu subjektu. Naročilo s kasnejšim datumom predvidene dobave je bilo namreč glede na novonastale konkretne razmere na tržišču in nekoliko izboljšano oceno epidemioloških razmer na ravni konkretne lokalne skupnosti stornirano.

Da ne bi ostali zgolj na načelni ravni, navajamo še nekaj relevantnih podatkov o porabi javnih sredstev za namen preprečevanja širjenja epidemije na območju občine Kamnik. Iz podatkov, posredovanih pristojni upravi za zaščito in reševanje (URSZR), ki glede na veljavno metodologijo zbiranja podatkov sicer ne zajema vseh stroškov, povezanih tudi z delovanjem organa, izhaja, da smo za ta namen (neupoštevaje stroške dela, ki jih v tem trenutku še ni mogoče dokončno oceniti) v Občini Kamnik porabili skupaj za okoli 393 tisoč €, od tega 214 tisoč € za nabavo zaščitne opreme, od slednje pa znaša strošek izvedenih nabav zaščitnih mask nekaj manj kot 183 tisoč €. Delež omenjenega dobavitelja Gumiks d.o.o. v strukturi stroškov nabav zaščitnih mask je potemtakem 9,1%. Po pridobljenih podatkih o tem, kolikšen strošek predstavlja bolnišnični dan oskrbe enega samega obolelega za COVID-19, izhaja, da je bil vložek v izvedbo potrebnih zaščitnih ukrepov za območje lokalne skupnosti, na katerem prebiva okoli 30 tisoč prebivalcev, sicer ne tako majhen, vendar pa bi obseg stroškov v primeru zdravljenja že zgolj nekaj deset bolnikov iz taistega kamniškega območja (bolnišnično zdravljenje je po pridobljenih podatkih z našega območja potrebovalo le 5 oseb), še zlasti v primeru pojavnosti težjih oblik obolenosti s posledičnim krepkim podaljšanjem števila bolnišničnih dni, če ne bi pravočasno izvedli vseh potrebnih ukrepov, krepko presegel skupen strošek nabave zaščitne opreme.

Zato velja še enkrat ponoviti: če bi se namesto angažiranega pristopa občinskega štaba civilne zaščite in župana skupaj z občinsko upravo dogajanje na tem področju prepustili naključnemu toku dogajanja, se poleg večkratnika nastalih materialnih stroškov zdravljenja obolelih, ne bi mogli izogniti niti izgubam človeških potencialov. S pravočasno izvedenimi ukrepi in odgovornim ravnanjem, četudi s strani KPK označenim kot nedopustnim, smo nesporno dosegli zastavljene cilje, ki se odražajo v minimalnem številu oseb, potrebnih bolnišničnega zdravljenja in nič umrlih.

Sicer pa velja tako ozko razumevanje vprašanja absolutne prepovedi poslovanja, kot je slednje mogoče povzeti iz podanega stališča KPK, problematizirati na še enem primeru, ki se lahko s precejšnjo verjetnostjo dogodi zaradi pojavnosti naravnih nesreč v posameznih lokalnih okoljih, pri čemer bi ob neizvedbi takojšnjih interventnih ukrepov prišlo do hudih posledic ne le za premoženje prebivalstva in poslovnih sistemov pač pa tudi za življenje in zdravje ljudi. Gre za ne tako redek primer nenadnih poplav, s katerimi se ob vremenskih ujmah sooča marsikatera slovenska občina. Če bi prišlo zaradi tovrstnega primera do nenadne zaježitve vodotoka, na danem območju pa bi bil izvajalec s potrebno mehanizacijo in usposobljenostjo za izvedbo interventnih del, taisti izvajalec pa bi bil prav tako uvrščen v kategorijo poslovnih subjektov, za katere velja omejitev poslovanja, izvedba takojšnjih ukrepov, odrejena s strani pristojnega organa lokalne skupnosti, kljub zavedanju o hudih posledicah za življenje in zdravje ljudi, po opredeljenem ozkem razumevanju očitno ne bi smela biti realizirana. V praksi pa bi jo vsak razumni poveljnik civilne zaščite oz. drug odločevalec (npr. župan) nemudoma odredil. Tudi ta primer navaja na spornost razumevanja določbe o absolutni prepovedi poslovanja, kot jo vsebuje 35. člen ZIntPK, če jo razumemo povsem ločeno od določb drugih, prav tako veljavnih predpisov.

Strinjamo se s stališčem, da ima javnost vsekakor pravico biti seznanjena z ravnanjem posameznih subjektov, za katere veljajo določila ZIntPK; prav tako pa tudi glede porabe javnih sredstev. Z vidika transparentnosti poslovanja smo podrobna pojasnila v zvezi z nastalimi stroški, ki bremenijo proračunska sredstva za navedeni namen zainteresirani javnosti že omogočili z javno objavo gradiva, ki ga je koncem meseca aprila 2020 na 2. izredni seji obravnaval Občinski svet Občine Kamnik (gradivo se nahaja na povezavi:

[https://www.kamnik.si/resources/files/doc/LEA_2020/SEJE/2. IZREDNA/3. Predlog Odloka o spr. in dop. Odloka o uporabi sredstev proračunske rezerve.pdf](https://www.kamnik.si/resources/files/doc/LEA_2020/SEJE/2._IZREDNA/3._Predlog_Odloka_o_spr._in_dop._Odloka_o_uporabi_sredstev_proracunske_rezerve.pdf)). Pobuda za izvedbo nadzora nad porabo sredstev za navedeni namen je bila nadalje najavljena s strani posameznih

svetnikov tudi Nadzornemu odboru Občine Kamnik. V kolikor bo slednji sprejel odločitev o uvedbi nadzora, mu bomo, tako kot katerikoli drugi nadzorni instituciji, s polno mero sodelovanja omogočili izvedbo preveritve pravilnosti poslovanja. Čeprav se z vidika ozkega razumevanja 35. člena ZIntPK zdi, kot da gre za nespoštovanje predmetnega določila, ocenjujemo, da v konkretnem primeru ni šlo za nikakršno korupcijsko tveganje, pač pa za edino možno rešitev, ki jo je bilo potrebno v dani situaciji zaradi pojavnosti žarišč okužb s COVID-19 nemudoma sprejeti z namenom ohranitve življenj in zdravja lokalnega prebivalstva.

KPK predlagamo, da poročilo – ugotovitve o konkretnem primeru ustrezno dopolni in korigira. Če kljub podani argumentaciji vztraja na svojem stališču, naj ga objavi skupaj z odgovorom župana Občine Kamnik. Ob ugotovitvi, da gre v konkretnem primeru za izjemno angažiranje Civilne zaštite in skupaj z županom tudi tistega dela občinske uprave Občine Kamnik, ki je ob več kot dvomesečni angažiranosti, ne oziraje se na določbe o omejitvi delovnega časa in izvajanju nalog tudi ob sobotah, nedeljah in praznikih, kljub zavedanju o realni nevarnosti okužbe, izvedla vse potrebno za uspešno zaježitev širjenja epidemije COVID-19 v konkretni lokalni skupnosti, medtem ko so številne državne institucije za določen čas povsem zaprle svoja vrata in poskrbele le za najnujnejše aktivnosti, ne da bi se pri tem zaposleni, ki so opravljali delo na domu, izpostavljali nevarnosti okužbe, za razliko od številnih angažiranih subjektov v okviru lokalnih skupnosti, se še kako strinjamo z navedbo, da se obravnavani primer predstavi zainteresirani javnosti.

Ob tem naj poudarimo, da vsekakor cenimo napore KPK v njenem prizadevanju za krepitev integritete in preprečevanja koruptivnih dejanj. Glede na zgoraj navedena pojasnila in ob domnevi, da se je na identičen način skoraj zagotovo postopalo še kje drugje, predlagamo, da komisija naslovi pobudo pristojnemu ministrstvu za spremembo oz. dopolnitev zakonskega določila, vezanega na absolutno prepoved poslovanja, ki naj bo skladna z določbami tudi drugih (v tem pojasnilu konkretno navedenih) predpisov, vezanih prav tako na izvedbo nujnih ukrepov, ki jih je, ko gre za vprašanje varovanja življenja in zdravja mnogih ljudi, neobhodno in brez odlašanja potrebno sprejeti ter udejanjiti v izjemnih oz. izrednih okoliščinah. In kot že nekajkrat izrečeno: pojavnost epidemije oz. pandemije nalezljive bolezni COVID-19 zagotovo sodi med tovrstne primere.



Matej Slapar

ŽUPAN

PREJMEJO:

- naslovnik (po e-pošti: anti.korupcija@kpk-rs-si)
- zadeva