



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 411-01/17-20/
Ljubljana, 11. 10. 2017

Državni svet Republike Slovenije je na 55. seji 11. 10. 2017, v skladu z 98. členom Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), obravnaval pobude in vprašanja Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov glede izvajanja Zakona o javnem naročanju (ZJN-3) v lokalnih skupnostih, ter na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - UPB1 in 95/09-odl. US in 21/13-ZFDO-F) sprejel naslednji

S K L E P:

Državni svet Republike Slovenije podpira pobude in vprašanja Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov in predlaga Vladi Republike Slovenije, da pobude in vprašanja prouči in nanje odgovori.

Pobude in vprašanja Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov se glasijo:

p o b u d e:

1. Črta naj se č) točka prvega odstavka 28. člena ZJN-3.
2. Dopolni naj se 35. člen ZJN-3 na način, da kjer je mogoče v objektivno opravičljivih okoliščinah zaradi varovanja poslovne skrivnosti onemogočiti vpogled v del meril (kadrovske reference).
3. Spremeni naj se določba tretjega in četrtega odstavka 58. člena ZJN-3 na način, da je treba podatke o izvajanju okvirnega sporazuma sporočiti enkrat letno do 28. 2. za preteklo leto.
4. Črta naj se določilo četrtega odstavka 66. člena ZJN-3 in spremeni 9. člen ZJN-3 tako, da se določi, da so ožji deli občine samostojni naročniki v smislu določb ZJN-3 in samostojno izvajajo javna naročila.

Podredno naj se določi:

- da ožji deli občin samostojno izvajajo naročila, katerih vrednost je pod mejno vrednostjo za uporabo ZJN-3,
- v 111. členu ZJN-3 naj se jasno določi tudi stranska sankcija za nespoštovanje pravil za predstavnike ožjih delov občin oz. krajevnih skupnosti.

5. Z dopolnitvijo 79. člena ZJN-3 naj se jasno navede, da ima naročnik pravico zahtevati dokazila že v času oddaje ponudbe od vseh ponudnikov, če se dokazila nanašajo na merilo za izbor.
6. Določi naj se način določanja istovrstnosti javnih naročil, kar bo omogočilo presojo, katera naročila so istovrstna, kdaj ter kako so izpolnjeni pogoji za istovrstnost ter na kakšen način se presoja istovrstnost.
7. Za krajevno naravnane storitve oz. naročila (npr. tiskanje glasil, hišniška opravila, čiščenje) za potrebe ožjih delov občin naj se dopustijo izjeme (npr. v smeri *in-house* storitev, če ožji del občine dokaže, da so cene na trgu višje).
8. Objavijo naj se natančna navodila in smernice ter stališča glede vpogledov (kdaj natančno javne reference, podatki o kadrih, certifikati, tehnična dokumentacija, bon obrazec, garancije ...).
9. Oblikuje naj se jasno stališče o tem, ali in kdaj se reference po ZJN-3 lahko zamenjajo, dopolnijo.
10. Oblikujejo naj se praktična navodila s primeri iz prakse glede postopkov dopolnjevanja in pregleda ponudb.
11. Oblikujejo naj se navodila za *in-house* naročila.
12. Dopusti naj se možnost, da lahko naročnik odpravi napako pod pogojem enakopravne obravnave vseh ponudnikov, saj danes v primeru, če npr. zakrivi napako v formulah v popisu del, ki vpliva na postavko nepredvidena dela, ne more odpraviti napake.
13. Kot nedopustno naj se označi ponudbo, katere cena je višja od cen, ki veljajo za predmet javnega naročila na trgu.
14. Pogoji za nujnost izvedbe Projektnega natečaja naj se omilijo.
15. Pravilo o izločenih sklopih naj se uporabi tudi za gradnje.
16. Poveča naj se odstotek in višina za izločene sklope.
17. Prouči naj se predlog, da bi naročnik lahko po svoji presoji, glede na predmet naročila, zahteval, da nekatere ključne naloge naročila opravi neposredno ponudnik sam, če pa ponudbo predloži skupina gospodarskih subjektov, pa sodelujoči v tej skupini.

in vprašanja:

1. Ali so oz. kako so predstavniki krajevnih skupnosti odgovorni za nespoštovanje določil ZJN-3?

- 2.** Kako naj posamezna krajevna skupnost deluje v vmesnem obdobju, dokler se za določen predmet javnega naročila ne izvede skupno javno naročilo za občine in vseh krajevnih skupnosti? Ali je dopustno, da posamezna krajevna skupnost sklene naročila/pogodbe z omejitvijo - zgolj začasno do pravnomočne izbire izvajalca, izbranega v ustreznem postopku z objavo na portalu javnih naročil? Ali bi morali v primeru, da vrednost ugotovljenih potreb v krajevnih skupnostih presega mejne zneske iz 21. člena ZJN-3, izpeljati skupno javno naročilo za ta del, trajanje pa določiti do izvedbe skupnega postopka za občino in vse krajevne skupnosti?
- 3.** Kako naj se izvajajo (skupna) javna naročila za ozko specifične potrebe krajevnih skupnosti in izvajanje njihovega osnovnega poslanstva oz. za storitve ali blago, ki so povsem nepredvidljive narave, npr. nakupi v trgovinah z blagom in hrano; obeležitev posebnih dogodkov, žalne slovesnosti, dobrodelne akcije za pomoč otrokom, oškodovanim?
- 4.** Kako naj naročnik ravna v primeru naročil pisarniškega materiala, kjer je sam že vključen v veljavno skupno javno naročilo, ki ga je pred 1. 4. 2016 izvedlo pristojno ministrstvo, v to naročilo pa se za čas veljavnosti obstoječe pogodbe ne more vključiti še krajevnih skupnosti?
- 5.** Če ima naročnik za določeno storitev sklenjeno večletno pogodbo že pred 1. 4. 2016 in še nekaj let ne bo potekla, kdaj in kako za to istovrstno storitev oddati naročilo za krajevne skupnosti?
- 6.** Ali se prvi stavek 4. odstavka 66. člena ZJN-3 nanaša zgolj na tista naročila, ki terjajo objavo na portalu javnih naročil, in lahko krajevne skupnosti še vedno same izdajajo naročilnice in sklepajo pogodbe?
- 7.** Na kakšen način naj naročnik odda javno naročilo nujnega interventnega vzdrževanja stanovanj ali nujnega nepredvidenega popravila v šoli, če v času izvedbe splošnega naročila teh del v naročilo ni mogel vključiti, ker so se pojavila naknadno kot nepredvidena dela (npr. poškodba kanalizacijskih ali vodovodnih cevi)? Kako se lahko oblikuje okvirna ocenjena vrednost, da bo naročnik v takih izrednih okoliščinah imel zagotovljeno kritje v pogodbi na podlagi izvedenega postopka javnega naročila?
- 8.** Kako in kje naj naročnik preveri izpolnjevanje pogojev, da ponudnik ni kršil delovne zakonodaje; ni kršil okoljske zakonodaje; ni kršil socialne zakonodaje in da mu ni bila predčasno odpovedana pogodba? Na kakšen način naj skladno z 86. členom ZJN-3 naročnik preveri, ali ponudnik za ponujeno ceno lahko zadosti pogoju izplačevanja minimalnih plač?
- 9.** Kako naj naročnik ravna, če v roku 48 dni od odločitve zaradi objektivnih razlogov še ne more podpisati pogodbe?
- 10.** Ali je dopolnitev ESPD obrazca dopustna in v katerih delih? Kako je, če ponudnik v ESPD obrazcu ni izpolnil določenega polja, vendar je priložil ustrezen dokument, izjavo, obrazec, ki dokazuje izpolnjevanje zahteve? Ali se v tem primeru to lahko šteje za nebitveno pomanjkljivost?

- 11.** Ali se mora v ESPD obrazcu obvezno zahtevati izpolnitev dela, ki se nanaša na referenčne posle (del IV: Pogoji za sodelovanje, C: Tehnična in strokovna sposobnost, v točki »Za naročila storitve: izvedba storitve določene vrste«), kljub temu da se zahteva Seznam referenčnih poslov, v katerem se lahko podrobneje določi zahteve glede podatkov o posameznem referenčnem poslu?
- 12.** Ali lahko naročnik ponudnika, ki je predložil ESPD obrazec iz drugega javnega naročila, ki pa ne vsebuje vseh sestavin ESPD naročnika, pozove na predložitev novega ESPD obrazca?
- 13.** Ali in kdaj je od ponudnikov dopustno zahtevati dokazila o izpolnjevanju pogojev?
- 14.** Kako naj naročnik definira postavko nepredvidena dela, da ne bo vsaka računsko napaka povzročila spremembo cene na enoto teh nepredvidenih del? Kako definirati fiksno ali pavšalno vrednost nepredvidenih del?
- 15.** Kako naj naročnik ravna, če ponudnik v popisu del ceno na enoto poda na tri decimalna mesta in zato dejanski prikazi, ki so omejeni na 2 decimalni mesti, računsko niso pravilni?
- 16.** Kako naj ravna naročnik, če več ponudnikov naročnikovo računsko napako rešuje na različne načine: prvi jo popravi v excelu, drugi jo popravi le v tiskani verziji, tretji je ne popravi?
- 17.** Kako naj naročnik, glede na mnenje Ministrstva za javno upravo v zvezi s 95. členom, dokaže, da so izpolnjeni pogoji iz 2. točke drugega odstavka 95. člena ZJN-3, saj so dodatna dela, kljub najboljšim namenom naročnika, še vedno prisotna?
- 18.** Ali mora naročnik za pogodbo, kjer velja obračun po izvedenih količinah, izvesti javno naročilo za več dela, če pa je izvedenih več količin, pa po fiksni ceni?
- 19.** Ali lahko v povezavi s 95. členom ZJN-3 naročnik v upravičenih in temeljito obrazloženih primerih zaradi nepredvidenih okoliščin sklene dodatek k pogodbi za več dela ali pa izvede več dela neomejeno, ker gre v primeru obračuna na ceno na enoto za ocenjeno vrednost?
- 20.** Kako naj naročnik ravna v primeru, da je eden od ponudnikov, ki v času oddaje ponudb ni na seznamu ponudnikov z negativnimi referencami, po oddaji ponudbe pa je uvrščen na naveden seznam? Ali v takem primeru lahko naročnik odda predmet naročila takemu izvajalcu?
- 21.** Ali lahko izvajalec, ki je uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami, vloži zahtevek za revizijo zoper odločitve o oddaji? Ali ima izvajalec, ki je uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami, aktivno legitimacijo za vložitev zahtevka za revizijo oz. ali je Državna revizijska komisija tak zahtevek dolžna obravnavati?
- 22.** Ali lahko izvajalec, ki je uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami, nastopa v drugih postopkih javnega naročanja kot podizvajalec?

23. Ali se lahko katerikoli ponudnik v drugih postopkih javnega naročanja sklicuje na reference izvajalca, ki je uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami?

24. Ali je uporaba Pravilnika o natečajih obvezna? Ali je vključitev Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije v natečaj obvezna v vseh primerih ali je kakšna izjema? Kakšen vpliv ima dejansko lahko naročnik na izbor zmagovalnega natečaja? Ali lahko naročnik iz upravičenih razlogov oporeka izbranemu natečaju, če izvedba tega pomeni negospodarno porabo javnih sredstev ali je zelo težko izvedljiva oz. neracionalna? Ali je projektni natečaj obvezen tudi za ceste, kanalizacijsko ali vodovodno omrežje?

25. Kako lahko naročnik po izvedenem projektnejem natečaju projektanta, ki bo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave izdelal projektno dokumentacijo, nadzira pri ponujeni ceni, saj naročnik pogajanj ne more voditi v nedogled, ponudnik pa prav tako lahko zagovarja stališče, da pod določeno ceno ne gre?

26. Ali v primeru, če se naročnik odloči, da s projektnejim natečajem (z nagradami in plačili udeležencem) pridobi samo dokumentacijo, ki ustreza njegovim potrebam (idejno zasnovo), to pomeni, da v kasnejšem obdobju izvede javno naročilo za oddajo izdelave projektne dokumentacije (PGD in PZI)? Ali mora tudi v tem primeru izvesti postopek s pogajanjem z zmagovalcem projektne natečaja (4. odst. 46. člena ZJN3)?

27. Ali je v primeru, da so za ureditev določenega območja že izdelane idejne rešitve, vključena pa je tako ureditev zelenih površin kot gradnja novih objektov (skupna ureditev prostora), potrebno skupno naročilo za projektno dokumentacijo za vse objekte in površine, ki se urejajo, kljub temu da bo treba pridobivati gradbena dovoljenja le za nekatere med njimi? Ali je v tem primeru potrebna delitev na sklope in v kakšnem smislu (npr. ureditev zelenih površin in gradnja objektov ali pa vsak projekt predstavlja svoj sklop)?

28. Kako naj naročnik ravna v primerih, ko ponudnik samoiniciativno k ponudbi predloži dodaten lasten predračun (ki ima včasih tudi druge pogoje) in dodatne tehnične priloge?

Obrazložitev:

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (v nadaljevanju: komisija) se je na 103. seji 4. 9. 2017, na pobudo državnega svetnika mag. Steva Ščavničarja, seznanila s problematiko izvajanja Zakona o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 91/15, ZJN-3) v lokalnih skupnostih, na katero so opozorili nekateri župani gorenjskih občin. Predvsem gre za težave, vezane na izvajanje ZJN-3 v krajevnih skupnostih. Pri svojem delu opažajo, da je neživiljenjski in sproža številna vprašanja. Ker je želela komisija ugotoviti, ali težave pri izvajanju ZJN-3 zaznavajo tudi druge občine po Sloveniji in ali je mogoče problem zgolj v nerazumevanju ali slabem poznavanju sicer zelo kompleksne in relativno nove zakonodaje ali pa so zakonske določbe dejansko neživiljenjske in je potrebna novela zakona, se je obrnila na združenja občin in jih zaprosila za njihova stališča.

Po prejemu odgovora Skupnosti občin Slovenije in Mestne občine Velenje sta komisija in Interesna skupina lokalnih interesov na 107. seji 9. 10. 2017 ugotovili, da se s podobnimi težavami sooča veliko občin, še posebej večje (mestne) občine, ki imajo večje število ožjih delov občin, več prebivalcev in posledično večje potrebe po naročanju določenega blaga in storitev. ZJN-3 določa mejo, nad katero je treba za izvajanje javnih naročil uporabljati njegove določbe za vse občine enako, se pravi nad ocenjeno vrednostjo 20.000 EUR brez DDV za blago in storitve. Večje so potrebe, prej se doseže ta meja in je treba izvesti več skupnih javnih naročil s krajevnimi skupnostmi, kar pa je, glede na specifiko javnega naročanja, v krajevnih skupnostih včasih skoraj nemogoče in neživiljenjsko. Občine kljub vsem naporom, da bi spoštovale zakonska določila, tega včasih enostavno ne zmorejo. Kot izhaja iz njihovih odgovorov, ne gre za problem nerazumevanja ali slabega poznavanja zakona, ampak za nepremišljene, neživiljenjske in premalo določljive določbe ZJN-3, kar kaže tudi praksa. Določbe ZJN-3 prinašajo ogromno težav in otežujejo tako delo na občini kot omejujejo suverenost in delovanje krajevnih skupnosti, prav tako je pri njihovem izvajanju težko slediti načelom gospodarnosti in ekonomičnosti.

* * *

V nadaljevanju so nekatere pobude in vprašanja še dodatno obrazložena, pri čemer so nekatera vprašanja zelo konkretna in izkazujejo velike težave pri izvajanju zakona:

Obrazložitev k pobudi 1:

28. člen ZJN-3, ki ureja *in-house* naročila, povzroča neutemeljeno razlikovanje položajev, ko notranji subjekt obvladuje ena občina ali ko notranji subjekt obvladuje več občin skupaj.

Kadar pravno osebo javnega ali zasebnega prava obvladuje en naročnik, mora biti za uporabo *in-house* naročila izpolnjeno naslednje:

- odvisna pravna oseba izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal ta naročnik, ki jo obvladuje, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta naročnik;
- v odvisni pravni osebi neposreden zasebni kapital ni udeležen in
- vrednost predmeta naročanja je enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu.

Kadar pa subjekt obvladuje več naročnikov skupaj (četrti odstavek 28. člena ZJN-3) morata biti poleg obvladovanja subjekta kot svoje notranje službe izpolnjena pogoja:

- pravna oseba izvaja več kot 80 % svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki so ji jih ti naročniki, ki jo obvladujejo, ali ki so ji jih dale druge pravne osebe, ki jih obvladujejo ti naročniki, in
- v odvisni pravni osebi neposreden zasebni kapital ni udeležen.

Pogoj po ugotovitvi, da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu, ni predviden, kadar gre za subjekt, ki ga obvladuje več naročnikov skupaj. Navedeno kaže na razlikovanje med tem, koliko subjektov notranji subjekt obvladuje, kar pa je objektivno neopravičljivo in nelogično. Tudi sicer ni najti utemeljene razlage, zakaj ima Republika Slovenija kot edina članica EU v okviru instituta *in-house* pogoj, da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu. Takšen pogoj v praksi vodi samo do pridobivanja še nekaj

ponudb in je sam sebi namen, pogosto pa naročnik sploh ne pridobi ponudb, ker ponudniki, ki vedo, da je predmet mogoče oddati kot *in-house*, sploh ne želijo ponudbe oddati. Naročnik je zavezan skladno z načeli ZJN-3 in ZJF zagotoviti smotno, gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev, zato takšna zahteva ni potrebna, hkrati pa od naročnikov (ki edini obvladuje pravno osebo) zahteva dodatno delo in izpolnjevanje spisa o podelitvi *in-house*. Hkrati se odpira vprašanja, kaj se zgodi, ko je projekt oddan po *in-house*, se izvaja in se v času izvedbe zgodi, da izvajalec *in-house* naročila pridobi v okviru javnega naročila nižje cene. Pogoj o cenah, ki so enake ali nižje na trgu, se mora nanašati na obdobje podelitve *in-house* naročila in ne ves čas trajanja (kadar gre za enkratno izvedbo). Takšne zahteve onemogočajo učinkovito izvajanje *in-house* naročil in občine pogosto odvrčajo od njegove uporabe, čeprav je *in-house* podelitev naročila legitimna možnost naročnika.

Obrazložitev k pobudi 2:

V skladu s 35. členom ZJN-3 ima neizbrani dopustni ponudnik pravico do vpogleda v izbrano ponudbo, pri čemer mora naročnik dovoliti vpogled samo v tiste dele ponudbe, ki so javni po ZJN-3 oz. onemogočiti vpogled v tiste dele ponudbe, ki jih ponudnik označi kot poslovno skrivnost (subjektivna poslovna skrivnost). Težava za naročnika nastane, ko je del merila kadrovska referenca in jo ponudnik označi kot poslovno skrivnost (ker iz reference izhajajo podatki, vezani na kader, referencodajalec pa ni nujno javni subjekt). V tem primeru je naročnik postavljen pred dilemo, v kolikšnem delu ponudbe naj omogoči vpogled. Kajti v takšnem primeru trčita dve pravici: pravica do vpogleda in pravica do varovanja poslovne skrivnosti ter četudi gre za merilo, je lahko vpogled v te podatke na škodo izbranemu ponudniku, ki ima v primeru razkritja tovrstnih podatkov pravico do odškodnine zoper naročnika.

Obrazložitev k pobudi 3:

Določilo 58. člena ZJN-3 zavezuje, da če naročnik sklene okvirni sporazum, mora rezultate javnega naročanja na podlagi okvirnega sporazuma združiti v enem obvestilu o oddaji javnega naročila, ki se nanaša na četrtoletje, in ga poslati v objavo v 30 dneh po koncu vsakega četrtoletja. V skladu z določili Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN) podpisniki okvirnega sporazuma nimajo pravice do pravnega sredstva, razen kadar je vrednost posamičnega naročila višja od mejnih vrednosti za objavo v Uradnem listu EU. To pomeni, da se v praksi zelo redko izvaja okvirni sporazum na način, da je zoper posamično naročilo mogoče vložiti zahtevek za revizijo (neizbrani podpisniki okvirnega sporazuma nimajo pravice do vpogleda po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja - ZDIJZ). Navedeno pomeni, da je treba poročati podatke zgolj zaradi statističnih podatkov in pregleda porabe po okvirnem sporazumu, ne da bi bilo zoper neprimerno porabo dejansko mogoče ukrepati. Poročanje podatkov na četrtoletje predstavlja veliko obremenitev zaposlenih in je z vidika statistike in javnosti porabe javnih sredstev neprimeren in nesorazmeren ukrep. Enak cilj, poročanje podatkov in transparentnost porabe, je mogoče zagotoviti na enak način, kot to velja za evidenčna naročila (smiselno velja enako za dinamični nabavni sistem).

Obrazložitev k pobudi 4:

Na podlagi določila četrtega odstavka 66. člena ZJN-3 izvaja postopke oddaje javnih naročil za ožje dele občine (krajevne skupnosti) občina sama. Krajevne skupnosti tako ne morejo izvajati postopkov oddaje javnih naročil in postopkov pod mejnimi vrednostmi za uporabo zakona (evidenčnih naročil). S to določbo so krajevne

skupnosti izgubile samostojnost v zvezi z lastnim poslovanjem, hkrati pa se je na občino prevalila dolžnost, da za krajevne skupnosti izvaja javna naročila. Krajevne skupnosti delujejo na ožjem območju občine z namenom povezovanja in sodelovanja s krajanji v naselju. Tako so v delovanje krajevne skupnosti pogosto vključeni manjši izvajalci z območja krajevne skupnosti, ki praviloma po ugodnih cenah izvajajo storitve, gradnje ali dobavo blaga (hišniške storitve, izvajanje pogostitev, administrativno-tehnična dela, vzdrževanje poti ...). Po ZJN-3 pa mora javno naročilo izvesti občina za vse krajevne skupnosti in občino samo. ZJN-3 določa, da mora naročnik predmet javnega naročila deliti na sklope, če to predmet dopušča in je to gospodarno. Občine pogosto delijo predmet na sklope po krajevnih skupnostih in ob uporabi izjeme četrtega odstavka 73. člena ZJN-3 nekatere sklope, vezane na krajevne skupnosti, izločajo. Navedeno pa pomeni dvoje: občine v polni meri izrabljajo možnost izključitve sklopov z namenom, da lahko krajevne skupnosti izberejo izvajalca, za katerega same ocenjujejo, da je najugodnejši izvajalec, in združujejo predmet javnega naročila na širok spekter, vse z namenom, da se vrednost naročila poveča in posledično omogoči izključitev.

Za občino nastopi obremenitev, kadar ni mogoče izključiti vseh sklopov, vezanih na krajevne skupnosti, saj je predstavnikom krajevnih skupnosti težko pojasniti, da lahko nekatere krajevne skupnosti same poiščejo najugodnejšega izvajalca, za druge krajevne skupnosti pa bo izvajalca izbrala občina. To pomeni, da občine v želji po tem, da lahko krajevna skupnost sama izbira izvajalca v okviru svoje pristojnosti, delijo predmet na sklope in jih izločajo, zaradi česar pa se poraja vprašanje, ali je sprememba, kot izhaja iz 66. člena ZJN-3, dosegla svoj cilj. Kadar pa občina ni zmožna razdeliti predmeta na sklope in jih izločiti, mora izvajati javno naročilo, kar pa praviloma vedno pripelje do višjih cen. Če gre za javno naročilo, objavljeno na portalu javnih naročil (in praviloma tudi v TED), se na razpis javljajo večji ponudniki, ki imajo, glede na obseg in velikost poslovanja, večje režijske stroške in posledično višje cene. To pa pomeni, da krajevne skupnosti za predmet naročila plačujejo več, kot so plačevale doslej. V praksi se je tudi izkazalo, da izvajalci, ki so v krajevnih skupnostih doslej izvajali storitve, ne morejo uspešno konkurirati, saj s predpisi niso seznanjeni in jih ne uporabljajo (primer: oseba, ki je na podlagi dopolnilne kmetijske dejavnosti uspešno izvajala storitve vzdrževanja javnih poti, se s pripravo ponudbe praviloma ne ukvarja niti ni seznanjena z objavami o naročilu in na naročilo ne bo konkurirala), čeprav storitve/dobave blaga izvajajo kakovostno in strokovno. V nasprotju s temeljnimi načeli javnega naročanja ter preprečevanja korupcije in zagotavljanja integritete pa je, da bi občina ali predstavniki krajevnih skupnosti pretekle izvajalce obveščali in svetovali, kako naj se ponudba pripravi.

Krajevne skupnosti imajo, glede na zgodovinski razvoj in vpetost v lokalni samoupravi, položaj samostojne in suverene enote občine. Pogosto krajevne skupnosti ne želijo pristopiti k javnemu naročilu ali ne želijo izvajati javnega naročila na način, kot ga je izvedla občina. To pa pomeni, da občina nosi odgovornost za morebitno neustrezno izvajanje zakona kot naročnik v smislu 9. člena ZJN-3, čeprav je naredila vse, kar je po zakonu zavezana. Ob tem se je treba zavedati, da so predstavniki krajevnih skupnosti izvoljeni s strani občanov na demokratičnih volitvah, zato odnosa, kot ga ima naročnik (delodajalec) do svojega zaposlenega, ni mogoče projicirati na predstavnike krajevnih skupnosti, kar pomeni, da morebitna razrešitev/sankcije niso realne. Položaj občine in krajevnih skupnosti ni običajno delovnopravno razmerje, kot je to pri povprečnem naročniku (organizacija in njegove

enote-oddelki na ravni organizacije), pač pa gre za politično pravni odnos, kjer je morebitna razrešitev občinskega svetnika-predstavnika krajevne skupnosti določena skladno z Zakonom o lokalni samoupravi. Dejansko svetniki, ki zastopajo krajevno skupnost, ne nosijo odgovornosti, po drugi strani pa je občina kot naročnik odgovorna za morebitno neizvajanje s strani krajevne skupnosti.

Na podlagi navedenega se predlaga, da se z morebitno spremembo ZJN-3 izvzame določba četrtega odstavka 66. člena, ki določa, da za namene izračuna ocenjenih vrednosti javnih naročil občina in njeni ožji deli predstavljajo eno organizacijsko enoto. Sledi naj se določbam ZJN-3, da je ločena organizacijska enota samostojno odgovorna za svoja javna naročila ali določene kategorije javnih naročil oz. naj se pri izvajanju skupnih javnih naročil predvidijo izjeme, ki bodo upoštevale specifiko in potrebe krajevnih skupnosti. Krajevno skupnost je namreč mogoče opredeliti kot samostojno organizacijsko enoto, ki navsezadnje samostojno prevzema pravice in obveznosti ter ima status samostojne pravne osebe, njena naloga pa je v prvotnem pomenu zadovoljevanje potreb prebivalstva na točno določenem območju občine.

Podredno naj se v 111. členu ZJN-3 določi globa za predstavnika ožjega dela lokalne samouprave, ki ne pristopi k javnemu naročilu, ki ga zanj vodi občina oziroma ne izvaja javnega naročila na podlagi predhodno izvedenega postopka oddaje javnega naročila s strani lokalne skupnosti.

Obrazložitev k pobudi 5:

ZJN-3 določa, da mora naročnik pred oddajo javnega naročila od ponudnika, ki se mu je odločil oddati javno naročilo, zahtevati predložitev dokazil. Enako izhaja iz mnenja Direktorata za javno naročanje, da se lahko po odpiranju ponudb predložitev dokazil zahteva zgolj od ponudnika, ki je, glede na merila za oddajo naročila, najugodnejši in mu naročnik namerava oddati javno naročilo. Takšno tolmačenje ni vedno zadostno in za zakonitost postopka oddaje javnega naročila pomanjkljivo. Kadar je merilo za izbor kadrovska referenca, mora naročnik že v fazi oddaje ponudbe zahtevati ustrezna dokazila o ustreznosti nominirane reference, saj dopolnitev/pojasnilo ponudbe v zvezi z merili ni dopustno. Naročniki, ki v takšnem opravičljivem primeru zahtevajo dokazila že v času oddaje ponudbe, se pogosto soočajo z očitki ponudnikov, da postopajo nezakonito oz. ne prejmejo od ponudnikov dokazil v fazi oddaje ponudbe, pozivati pa jih tudi ne smejo, ker se dokazila tičejo meril.

Obrazložitev k pobudi 6:

ZJN-3 premalo natančno določa, katero blago in storitve se šteje kot istovrstno, zato občina ne ve, kako si tolmačiti ta pojem in v kakšnem obsegu upoštevati istovrstnost, od tega pa je odvisno, ali je treba za naročilo določenega blaga ali storitve izvesti skupno javno naročilo. Pri tolmačenju zakona si lahko istovrstnost interpretiramo zelo ozko ali zelo široko, tako občina kot uporabnik zakona, kot tisti, ki nadzorujejo pravilnost dela občin (npr. nadzorni odbor, notranja revizija). Zaradi odsotnosti kriterijev, na podlagi katerih lahko naročnik določi istovrstnost naročila, se zato predlaga priprava širše obrazložitve, smiselno v seznamu ali prilogi k zakonu.

Obrazložitev k pobudi 7:

Skoraj vsaka krajevna skupnost ima svoje lokalno glasilo, ki je zelo specifično in ga tiskajo ter oblikujejo pri več različnih ponudnikih, pri katerih so se dogovorili za ugodno ceno in za zelo natančen izgled in obliko posameznega glasila. Zaradi specifičnosti priprave in distribucije glasil je nemogoče izvesti skupno javno naročilo, pri izvajanju katerega ne bi prihajalo do težav in ki ne bi bilo za občino in krajevne skupnosti kot naročnike bistveno dražje, kot je bilo naročanje tega blaga in storitve do zdaj. Iz tega vidika je negospodarno izvesti skupno javno naročilo za izdajanje, oblikovanje, tiskanje glasil večjega števila krajevnih skupnosti. Oblikovanje naročil z veliko sklopi (tudi več kot dvajset) je zahtevno in traja dlje časa.

Določene krajevne skupnosti imajo za vzdrževanje svojih objektov potrebe po hišniških opravilih, ki jih člani krajevne skupnosti izvajajo skoraj prostovoljno, za simbolično ceno in dejansko na klic (npr. zaklepanje ob 4. uri – torej prihod zgolj za 5 minut, odklepanje na zahtevo ob poljubni uri, vklop gretja na klic, košnja zelenice, manjša popravila, drugo vzdrževanje, itd.). Če bi naročnik za vse krajevne skupnosti izvedel skupno javno naročilo za potrebe hišniških opravil, ne bi sledili načelu gospodarnosti in učinkovitosti, saj oddaja tovrstnih naročil za potrebe krajevnih skupnosti pomeni, glede na veljavne cene na odprtem trgu in analize primerljivih naročil, bistveno povečanje njihovih stroškov, pri čemer jim že zdaj kronično primanjkuje sredstev. Podobno velja za storitve čiščenja. Skupno javno naročilo, kjer bi naročilo izvajal npr. čistilni servis, ki čisti prostore občine, bi pomenilo ogromne stroške za krajevne skupnosti. K samim stroškom čiščenja bi čistilni servis prištel še stroške prevoza, časovno raznolikost, potrebe po čiščenju, hrambo čistil na več lokacijah, ipd., medtem ko zdaj člani krajevne skupnosti čistijo prostore krajevnih skupnosti brezplačno ali za minimalne stroške ter glede na dejansko potrebo.

Obrazložitev k pobudi 10:

Glede na dvom, kako naj naročnik ravna, če npr. ponudnik določenega dokazila ne predloži v zahtevani natisnjeni obliki, ampak ga priloži v elektronski obliki na zgoščenci, ki je bila tudi zahtevana, se predlaga, da se oblikujejo navodila s primeri iz prakse glede postopkov dopolnjevanja in pregleda ponudb.

Obrazložitev k pobudi 11:

Postavlja se vprašanje, ali mora v primeru izvajanja *in-house* naročil javno podjetje, ki mu naročnik odda naročila, tudi samo izvesti to naročilo? Prav tako ni jasno, katere praktične omejitve veljajo za *in-house* pogodbe?

Obrazložitev k vprašanju 1:

Kako naj naročnik ravna v primeru, da posamezna krajevna skupnost ne želi pristopiti k izvedbi skupnega javnega naročila? Kdo v tem primeru nosi odgovornost, samo občina kot glavni naročnik in v njenem imenu župan, ali se vseeno del odgovornosti prenese na krajevno skupnost glede na to, da je občina storila vse, da bi izpeljala postopke v skladu z zakonodajo? Občine so ob uveljavitvi ZJN-3 naredile vse, da bi čim bolj poenotili izvajane javnih naročil na nivoju občine in v krajevnih skupnostih. Ponekod so predsednike krajevnih skupnosti seznanili s problematiko izvajanja ZJN-3 in izvedli ukrepe za nadzor nad javnimi naročili določenega blaga, ki ga naročajo krajevne skupnosti (npr. hrana, gradbeni material, oprema, ipd.) z namenom, da se naročila omejijo na t. i. evidenčni ravni in da ne bi prihajalo do

kršenja zakonskih določb. Ne glede na prizadevanja občin krajevne skupnosti včasih ne upoštevajo navodil občin in ne želijo pristopiti k izvedbi skupnih javnih naročil v skladu z ZJN-3. Določbe ZJN-3 ne upoštevajo dejstva, da ostala zakonodaja še vedno daje krajevni skupnosti določeno suverenost in jo opredeljuje kot samostojno pravno osebnost, ki samostojno razpolaga s sredstvi. ZJN-3 jim dejansko odvzema to samostojnost, zaradi česar prihaja do nesoglasij in nespoštovanja dogovorov med občino in krajevnimi skupnostmi.

Obrazložitev k vprašanju 2:

Občine izvajajo kar nekaj skupnih javnih naročil, ki so jih izvedle pred uveljavitvijo ZJN-3, med njimi tudi številne okvirne sporazume (ki jih je za npr. Mestno občino Velenje izvedel Direktorat za javno naročanje). V obdobju od uveljavitve ZJN-3 in do izteka teh javnih naročil je nemogoče vključiti v naročila krajevne skupnosti, ne da bi se pri tem kršila ostala določila ZJN-3 in tudi določila Obligacijskega zakonika. Zato je vprašanje, kaj narediti z naročili krajevnih skupnosti v tem "vmesnem" času, ko ima občina že sklenjene večletne pogodbe za izvajanje določenih storitev ali okvirne sporazume za naročilo določenega blaga in storitev? Dejstvo je, da določene storitve in blago krajevne skupnosti potrebujejo nujno in kontinuirano in si zato ne morejo privoščiti, da so v vmesnem obdobju brez izvajalca.

Občine tudi opozarjajo, da so cene blaga in storitev, ki se dosežejo v skupnem javnem naročilu ali okvirnem sporazumu, ne glede na predhodno izvedeni postopek javnega naročanja, velikokrat izjemno visoke. Tak primer je bil npr. v Mestni občini Velenje, ko je občina prek obstoječega okvirnega sporazuma za delo v krajevni skupnosti kupila osebni računalnik. Znesek nakupa računalnika prek okvirnega sporazuma je bil skoraj 2x višji kot znesek v ponudbi, ki jo je pridobil predsednik krajevne skupnosti. To pomeni, da je nakup računalnika prek okvirnega sporazuma za krajevno skupnost predstavljal veliko večji strošek, kot če bi ga sama kupila. Dejstvo je, da člani krajevnih skupnosti zaradi omejenih sredstev spremljajo akcije, popuste, kupujejo rabljeno opremo, ipd.

Obrazložitev k vprašanju 3:

Določene potrebe krajevnih skupnosti so ozko specifične in so povsem karakteristične za lokalne potrebe in izvajanje osnovnega poslanstva krajevnih skupnosti. Če bi se naročila, ki so specifično lokalne narave, npr: pogostitve, obdaritve, prireditve, protokolarni dogodki, storitve elektricarjev, najem opreme, nabave materiala, ipd., združevala, bi lahko nastala situacija, ko bi vse krajevne skupnosti morale npr. imeti pogostitev v istem lokalu daleč izven območja krajevne skupnosti in od mesta prireditve. Če bi izvedli skupno javno naročilo, bi krajevne skupnosti le s težavo in z velikimi stroški lahko izvedle zgoraj navedene dogodke, kar bi pomenilo okrnjeno delovanje krajevnih skupnosti.

Za primere, kot so nakupi v trgovinah z blagom in hrano; obeležitev posebnih dogodkov, žalne slovesnosti, dobrodelne akcije za pomoč otrokom, oškodovanim, se predpostavlja, da je stroškov za naročilo blaga in storitev na ravni organizacijske enote (občina in vse krajevne skupnosti) na letni ravni več, kot je mejna vrednost za objavo. Dejansko je izvedba skupnega javnega naročila za hrano in opremo v praksi nemogoča. Npr. v eni od mestnih občin se je skušalo nakup hrane rešiti na način okvirnega sporazuma. Ne le, da sama izvedba okvirnega sporazuma predstavlja ogromno dela in porabljenega časa za člane krajevnih skupnosti in zaposlene v

občini, nemogoče je narediti nabor izdelkov, ki jih bodo krajevne skupnosti in občina potrebovali v obdobju enega leta. Prav tako je težko člane lokacijsko oddaljenih krajevnih skupnosti "prisiliti", da bodo nabavljali hrano v določeni lokacijsko oddaljeni trgovini in le določen nabor izdelkov, predvsem zaradi utečene organizacije svojega dela, prav tako pa bi to zanje pomenilo več porabljenega časa in večje prevozne stroške.

Obrazložitev k vprašanju 5:

Npr. naročnik ima pogodbo za zagotavljanje lastne spletne strani do 1. 1. 2019, posameznim krajevnim skupnostim 2018 poteče pogodba z njihovim izvajalcem internetnih storitev, vzdrževalcem spletne strani. Ali posamezna krajevna skupnost lahko sklene pogodbo do izteka veljavne pogodbe občine ali se mora zanje izvesti novo javno naročilo kot skupno javno naročilo do datuma poteka pogodbe občine?

Obrazložitev k vprašanju 6:

ZJN-3 nikjer konkretno ne opredeljuje in ne daje odgovora na vprašanje, ali lahko krajevne skupnosti samostojno izvajajo evidenčna javna naročila - izdajajo naročilnice in sklepajo pogodbe (če ocenjena vrednost ne presega vrednosti iz 21. in 22. člena ZJN-3).

Obrazložitev k vprašanjem 7:

Za nujna dela bi moralo biti natančneje določeno, kako naj naročnik postopa, saj npr. če pride do okvare kanalne cevi in zaradi tega grozi okužba pitne vode, naročnik nima časa za pripravo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ESPD obrazca itd.

Obrazložitev k vprašanjem 8:

Podatki o izpolnjevanju navedenih pogojev bi morali biti vsebovani pri poizvedbi v sistemu E-Dosje.

Obrazložitev k vprašanju 9: :

Smiselno bi bilo, da zakon določa, da je to instrukcijski rok.

Obrazložitev k vprašanjem 10:

Smiselno je, da je dopolnitev ESPD obrazca dopustna, saj se dogaja, da ponudnik v ESPD obrazcu ne izpolni določenega polja, vendar priloži ustrezen dokument, izjavo, obrazec, ki dokazuje izpolnjevanje zahteve ponudnika.

* * *

Državni svet Republike Slovenije predlaga Vladi Republike Slovenije, da pobude in vprašanja prouči in v skladu s četrtem odstavkom 98. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) nanje v roku 30 dni odgovori.

Mitja Bervar, mag. manag.
predsednik