



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

DIREKTORAT ZA JAVNO NAROČANJE

Sektor za sistem javnega naročanja

Tržaška 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 18 80

F: 01 478 83 31

E: gp.mju@gov.si

www.mju.gov.si

Skupnost občin Slovenije

Partizanska 1

2000 Maribor

Številka: 430-437/2016/2

Datum: 25.11.2016

Zadeva: Javno naročanje občin in njihovih krajevnih skupnosti

Spoštovani,

dne 17.11.2016 smo prejeli vaš e-dopis, v katerem navajate, da je bila Skupnost občin Slovenije (v nadaljevanju: SOS) s strani občin že večkrat seznanjena, da je izredno problematična in težko izvedljiva oddaja javnih naročil v skladu 66. členom Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15, v nadaljevanju: ZJN-3) ter zahtevate spremembo predmetnega zakona.

Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje je v zvezi s tolmačenjem izvajanja javnih naročil ožjih delov občine v povezavi z ZJN-3 prav tako prejelo že več vprašanj. Predvsem so bile izpostavljene dileme, kako pravilno ravnati pri postopkih oddaje javnih naročil občine in krajevnih skupnosti (v nadaljevanju: KS) kot ločenih organizacijskih enot, tako glede postopkov oddaje »evidenčnih naročil« kot tudi glede postopkov oddaje javnih naročil nad pragom za uporabo zakona. Izpostavljena je bila tudi prošnja za podrobnejšo razlago določbe, da je organizacijska enota samostojno odgovorna za svoje javno naročilo ter dilema, če in kako določba 66. člena ZJN-3 vpliva na določbo 19.b člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO, v nadaljevanju: ZLS).

Pojasnjujemo, da ZJN-3 v tretjem odstavku 24. člena določa, da se v primeru, ko ima naročnik ločene organizacijske enote, pri izračunu ocenjene vrednosti upošteva skupna ocenjena vrednost naročil vseh posameznih organizacijskih enot. V kolikor je ločena organizacijska enota samostojno odgovorna za svoje javno naročilo ali določene kategorije javnih naročil, se ocenjena vrednost lahko določi na ravni določene enote.

Organizacijska enota je samostojno odgovorna za svoje javno naročilo, če samostojno prevzema pravice in obveznosti. Tako je mogoče pojasniti, da v kolikor je neka enota znotraj javnega zavoda samostojno odgovorna za prevzemanje pravic in obveznosti, torej za podpis pogodbe/izdajo naročilnice, pri čemer tudi sama razpolaga s finančnimi sredstvi v ta namen, se šteje za ločeno enoto, ki je samostojno odgovorna za svoje javno naročilo. Vendar menimo, da mora takšna »samostojnost« veljati neomejeno in ne le do npr. določenih vrednosti.

Iz obrazložitve člena Predloga Zakona o javnem naročanju pa izhaja tudi pojasnilo, da bi na primer lahko bilo upravičeno, da se vrednosti javnih naročil ocenijo na ravni ločene organizacijske enote naročnika, kot so na primer šole ali vrtci, če je taka enota samostojno odgovorna za svoje javno naročilo. To je mogoče domnevati, kadar ločena organizacijska enota samostojno vodi postopke javnega naročanja in sprejema odločitve o nakupu, razpolaga z

ločeno proračunsko vrstico za določena javna naročila ter samostojno sklene pogodbo o izvedbi javnega naročila, ki ga financira iz proračuna, s katerim razpolaga. Razdelitev pa ni upravičena, če naročnik naročanje zgolj organizira decentralizirano.

Glede na navedeno, bi se po ZLS sicer lahko štelo, da KS v določenih primerih štejejo za ločene organizacijske enote, vendar pa zakon v 66. členu določa, da se ne glede na tretji odstavek 24. člena ZJN-3, za namene izračuna ocenjenih vrednosti javnih naročil šteje, da občina in njeni ožji deli predstavljajo eno organizacijsko enoto.

V četrtem odstavku 66. člena ZJN-3 je določeno, da postopke za oddajo javnih naročil za potrebe ožjih delov občine, kot jih določa ZLS, izvaja občina. Navedeno pomeni, da je z zakonom dano pooblastilo občini, da za potrebe ožjih delov občine, v tem primeru KS, izvede postopek javnega naročila. S tem pa se ne posega v pravice izvajanja nalog KS, kot so lahko na primer:

- urejanje prostora,
- zagotavljanje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb varstva okolja,
- gradnjo in vzdrževanje cest in drugih javnih površin,
- upravljanje s premoženjem, namenjenim za potrebe krajevnega prebivalstva ter
- pospeševanje kulturnih, športnih in drugih društvenih dejavnosti.

S četrtem odstavkom 66. člena ZJN-3 le-ta KS ne odvzema pravic, ki jim jih je podelila občina na podlagi ZLS.

Prav tako tudi ni sporno, da imajo KS lahko ločene proračunske vrstice. ZJN-3 ne posega v materijo, kdo razpolaga s sredstvi in na kateri postavki se sredstva nahajajo niti ne posega v pravico KS, da v primeru obstoja pravne subjektivitete, ki jo lahko določi statut občine, nastopa v pravnem prometu v okviru nalog, ki so določene s statutom občine. ZJN-3 zgolj opredeli, da izvedbo postopka javnega naročila za KS izvede občina in da se mora za naročila občine in ostalih ožjih delov občine (torej tudi KS) ocenjena vrednost istovrstnih naročil izračunati skupaj za občino in ožje dele občine.

V primerih ko gre za t. im. »evidenčna« naročila občin (za KS) se ZJN-3 uporablja tako, kot to določa drugi odstavek 21. člena ZJN-3. Za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti iz prvega odstavka 21. člena ZJN-3 je naročnik dolžan upoštevati načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Dolžan je upoštevati tudi načelo transparentnosti, in sicer na način, da mora naročnik za vsa evidenčna naročila voditi evidenco o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta, vrste predmeta in vrednosti javnega naročila brez DDV, ter o njih sporočiti podatke v skladu s 106. členom ZJN-3 (t.im. statistično poročanje evidenčnih naročil). Na novo pa ZJN-3 določa tudi, da mora za tista evidenčna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti za uporabo ZJN-3 ter enaka ali višja od 10.000 evrov brez DDV na svoji spletni strani ali na portalu javnih naročil objaviti seznam javnih naročil, ki so bila oddana preteklo leto. Obveznost izračuna ocenjene vrednosti istovrstnih naročil skupaj za občino in ožje dele občine pa velja tudi v primeru t.im. evidenčnih naročil.

V nadaljevanju pa podajamo tudi mnenje pristojne službe za sistem lokalne samouprave, ki pojasnjuje, da so ožji deli občin v skladu z ZLS institut teritorialnega sodelovanja prebivalcev pri pripravi in sprejemanju odločitev na lokalni ravni. Zaradi prenosa nekaterih normativnih rešitev, ki so veljale pred ustavno reformo 1991, jo občani v praksi pogosto razumejo kot pomanjšano občino, kar je v nasprotju z novo ustavno zasnovo sistema lokalne samouprave. Po letu 1991 je občina nadomestila nekdanjo vlogo krajevnih skupnosti, ki so bile zapovedane. V skladu z določbami Ustave RS je temeljna samoupravna lokalna skupnost občina. Ožjih delov občin ustava ne omenja. Zato se je po reformi lokalne samouprave v letu 1994 vloga ožjih delov občin omejila na izvajanje določenih nalog, za katere jih izrecno s splošnim aktom pooblasti občina.

Opozarjamo na to, da ožji deli občin ne morejo sprejemati splošnih aktov, ne morejo določati režimov izvajanja javnih služb in podobno. Ožji deli občine niso občine znotraj občine.

Z več področnimi predpisi, ki urejajo javno pravni režim, javne uslužbenke, ravnanje z javnimi financami, stvarnim premoženjem idr. je zakonodajalec sledil ustavnemu konceptu. Vse temeljne odločitve sprejemajo organi občine. Zato, da bi ožji deli delovali urejeno in kolikor mogoče poenoteno, pa se je z različnimi predpisi uveljavila ureditev, da:

- mora imeti občina v skladu z Zakonom o javnih financah podračune za vse ožje dele pri občinskem proračunu, na katerem evidentira vse poslovne dogodke v posameznem ožjem delu občine,
- ožji deli občin v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih ne morejo imeti zaposlenih, pač pa strokovne naloge zanje opravlja občinska uprava,
- ožji deli občine ne more izvajati občinskih gospodarskih javnih služb, to ureja občina z odloki, le izvajanje posameznih manj zahtevnih nalog lahko prenese na ožje dele,
- ožji deli občin v skladu z Zakonom o javnem naročanju ne morejo izvajati javnih naročil,
- ožji deli so neposredni uporabnik občinskega proračuna,
- ožji deli imajo v skladu z Zakonom o javnih financah letni finančni načrt,
- ožji deli občin v skladu z Zakonom o financiranju občin nimajo lastnih virov financiranja, sredstva za izvajanje nalog ožjih delov občine se zagotovijo v občinskem proračunu.

To velja tudi za primere, ko ima ožji del občine v skladu z ZLS in občinskim statutom status osebe javnega prava. Leta 2013 je bilo od skupaj 1198 ustanovljenih ožjih delov v skupno 138 občinah kar dve tretjini takšnih s pravno subjektiviteto. Vendar praksa kaže, da tudi preostala tretjina, ki takšnega statusa nima, lahko povsem nemoteno deluje. Zato je Ministrstvo za javno upravo že večkrat poudarilo stališče, da bi bilo treba to zakonsko možnost črtati, saj povzroča več težav kot prednosti. V prid tej rešitvi govori več argumentov. Narava nalog ožjih delov ni takšna, da bi zahtevala pravno subjektiviteto. Ker ima občina pod-račun pri občinskem proračunu, je samostojni TRR pri ožjem delu občine dodatno administrativno in finančno breme (letno poročanje AJPEŠ, zunanji računovodski servis, ..). Upravljanje občine s premoženjem je ovirano, če je del premoženja v zemljiško knjižni lasti ožjega dela občine. Ožji del občine nastopa samostojno v pravnem prometu, kar povečuje možnost napak.

Vsi zgoraj naštetih razlogi so bili temeljni cilj določbe, da so ožji deli občin še vedno zavezanci po ZJN-3, vendar pa postopke javnega naročanja zanje izvaja občinska uprava. Ker ožji deli občin nimajo zaposlenih, je poglobitveni namen te določbe koncentracija izvajanja nalog javnega naročanja, dvig kakovosti izvajanja postopkov javnega naročanja in zmanjšanje napak.

Pri tem pa dano zakonsko pooblastilo (in naloga) občinam, da za KS izvajajo postopke javnega naročanja tudi ne vpliva na sklepanje pravnih poslov. Postopek (za katerega je pooblastilo opredeljeno v 66. členu ZJN-3) javnega naročanja se konča s pravnomočno odločitvijo o oddaji naročila.

Razlago določb 66. člena, v povezavi s 24. členom ZJN-3 je sicer Direktorat za javno naročanje objavil tudi med stališči direktorata, št. 430-77/2016/12 z dne 23.5.2016 in je dostopen na naslednji povezavi: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Stalisca/ZJN_3/ZJN-3-locene_NOE_in_izvajanje_JN_o_P.pdf.

V nadaljevanju pa pojasnjujemo še nekatere druge dileme, ki sicer le posredno izhajajo iz vašega dopisa, so pa te dileme izpostavile tudi nekatere občine oziroma krajevne skupnosti. Da te dileme obstajajo, pa ravno pritrjuje dejstvu, da so se v preteklosti zaradi nepoznavanja temeljnih načel javnega naročanja dogajale napake in ne-transparentne oddaje naročil, zato je nova ureditev po naši oceni pomemben prispevek k izboljšanju prakse javnega naročanja.

ZJN-3 ne določa pojma istovrstnosti. V 24. členu, ki opredeljuje način izračuna ocenjene vrednosti, je podano jasno napotilo, da naročnik metode, ki se uporabi za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila, ne sme izbrati z namenom, da se določi takšna ocenjena vrednost, da za oddajo javnega naročila ni treba uporabiti tega zakona in prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi. V desetem odstavku 24. člena določa način izračuna ocenjene vrednosti za javna naročila blaga ali storitev, ki se redno ponavljajo ali se bodo predvidoma podaljšala v določenem obdobju, pri čemer se ocenjena vrednost javnega naročila izračuna na podlagi bodisi skupne dejanske vrednosti zaporednih javnih naročil *iste vrste*, oddanih v zadnjih 12 mesecih ali v proračunskem letu, upošteva spremembe količine ali vrednosti, ki bi nastale v 12 mesecih po prvotnem naročilu, bodisi na podlagi skupne ocenjene vrednosti zaporednih javnih naročil, oddanih v 12 mesecih po prvi dobavi oziroma izvedbi ali v poslovnem letu, če je to daljše od 12 mesecev. Pri sukcesivnih oziroma ponavljajočih se naročilih blaga ali storitev mora tako naročnik upoštevati ocenjeno vrednost naročil za najmanj 12-mesecev, če je trajanje pogodbe daljše, pa ocenjeno vrednost naročil za celotno trajanje pogodbe. Kot merodajnega pri določanju ocenjene vrednosti pa ZJN-3 opredeljuje seštevek preteklih nabav oziroma projekcijo bodočih nabav v najmanj 12-mesečnem obdobju. Pri tem je bistveno vprašanje, kako se predmet iste vrste pravilno določi. Pojasnilo izhaja iz 19. točke preambule direktive 2014/24/EU, ki razlaga, da se za namen ocene mejnih vrednosti pojem podobnega (istovrstnega) blaga razume kot proizvodi, ki so namenjeni isti ali podobni uporabi, kot je na primer dobava različnih vrst živil ali raznih kosov pisarniškega pohištva. Običajno bi gospodarski subjekt, dejaven na zadevnem področju, tako blago verjetno dobavljal v okviru svojega normalnega nabora proizvodov. Tako bi bilo treba v primeru, če bi naročnik na primer sklenil pogodbo o vzdrževanju kupljene opreme, kot naročilo upoštevati ne samo storitve vzdrževanja, ampak tudi vrednost nakupa opreme.

Skupno javno naročanje za razliko od naročanja posameznega naročnika pa ne vpliva na samostojnost naročnika pri oblikovanju predmeta in zahtev javnega naročila. V kolikor gre za lokalne specifičnosti KS, je mogoče skupno naročilo oblikovati tudi po sklopih, ZJN-3 celo pravi, da je to potrebno, če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti. Naročnik pa je pri določanju predmeta samostojen in pri tem upošteva svoje potrebe (seveda ob upoštevanju načel javnega naročanja), ki jih opredeli s tehničnimi specifikacijami. Slednje v skladu z ZJN-3 (23. tč. drugega odstavka 2. člena) v primeru javnih naročil blaga ali storitev pomenijo specifikacijo, ki opredeljuje zahtevane značilnosti proizvoda ali storitve, kot so ravni kakovosti, okoljskih in podnebnih vplivov, zahteve v zvezi z oblikovanjem, prilagojenim vsem uporabnikom, ter ocenjevanje skladnosti, zahteve v zvezi z delovanjem, uporabo proizvoda, varnostjo ali dimenzijami, vključno z zahtevami v zvezi s proizvodom glede imena, pod katerim se prodaja, izrazoslovjem, simboli, preizkušanjem in preizkusnimi metodami, pakiranjem, označevanjem, uporabo znakov, navodili za uporabnike, proizvodnimi postopki in metodami na posamezni stopnji življenjske dobe blaga ali storitve, ter postopki ocenjevanja skladnosti. Nadalje pa zakon v 68. členu določa, da se tehnične specifikacije iz 23. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3 navedejo v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila in določajo zahtevane značilnosti gradnje, storitve ali blaga. Te značilnosti se lahko nanašajo tudi na točno določen postopek ali način proizvodnje ali zagotavljanja zahtevanih gradenj, blaga ali storitev ali na točno določen postopek za kakšno drugo stopnjo v njihovi življenjski dobi, tudi če takšni dejavniki fizično niso del njih, a pod pogojem, da so značilnosti povezane s predmetom javnega naročila ter sorazmerne z vrednostjo in cilji naročila. Navedeno pomeni, da izvedba javnega naročila za določen predmet oziroma njegova kvaliteta, izgled, posebnosti, oblikovanje ipd. ni odvisna od tega, ali se postopek izvaja ali ne, temveč je odvisna od potreb in zahtev, ki jih postavi naročnik. Izvedba skupnega javnega naročila za na primer tiskanje in oblikovanje glasila naročila tako ne odvzema KS nikakršnih specifičnosti priprave ali možnosti vpliva na postavljanje zahtev. Ravno zaradi obveznosti delitve naročila na sklope pa takšno javno naročilo tudi ne bi smelo negativno vplivati na gospodarnost, temveč prav nasprotno.

Pri javnem naročanju pa je vedno potrebno slediti načelom javnega naročanja, kjer je med drugim potrebno zagotavljati konkurenco oziroma je njeno neutemeljeno omejevanje prepovedano. Slednje zagotovo predstavlja ravno odprtost trga, zato se težko strinjamo s trditvijo, da bi bile cene v postopku javnega naročanja, ko je naročilo odprto konkurenci, višje, kot v primerih, ko te konkurence ni.

Glede na izpostavljena vprašanja (npr. naročanje pogostitev) pa želimo pojasniti tudi, da so mejne vrednosti za uporabo ZJN-3 za socialne in druge posebne storitve bistveno višje, in sicer se zakon do višine 750.000 eur brez DDV ne uporablja oziroma se uporablja enako, kot sicer v primeru evidenčnih naročil. Med te storitve pa sodijo tudi storitve hotelov in restavracij (npr. storitve priprave in dostave hrane, storitve strežbe pijač itd), in storitve na področju uprave, sociale, izobraževanja, zdravstva in kulture (npr. storitve, povezane z dogodki, storitve organiziranja kulturnih prireditev itd.). Več o tem ter seznam teh storitev je objavljen tudi na spletni strani Direktorata za javno naročanje med koristnimi informacijami pod točko 3.: <http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/koristne-informacije/#s3>.

Lep pozdrav,

Sašo Matas
Generalni direktor

Pripravila:
mag. Urška Skok Klima
vodja Sektorja za sistem javnega naročanja

Vročiti:

- naslovníku – po e-pošti
- Služba za lokalno samoupravo, MJU – po e-pošti