

KRAJEVNE SKUPNOSTI IN JAVNA NAROČILA

Za Skupnost občin Slovenije piše: Milena Basta Trtnik, direktorica podjetja Bonorum, d.o.o.

Z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-3) se naročniku nalagajo obvezna ravnanja z namenom, da naročnik svoje potrebe zadovoljuje na odprtem trgu na način, da omogoči konkurenco med ponudniki in njihovo enakopravno obravnavo.

ZJN-3 tako določa, da mora naročnik izvesti postopek oddaje javnega naročila po enem izmed postopkov po ZJN-3, kadar vrednost blaga ali storitve znaša več kot 20.000 evrov brez DDV, oziroma 40.000 evrov za gradnje¹ in 750.000 evrov za socialne in druge posebne storitve.

Za pravilno uporabo zakona je ključno, da naročnik pravilno opredeli predmet javnega naročila in pravilno določi ocenjeno vrednost predmeta naročila. V kolikor naročnik nepravilno opredeli predmet javnega naročila (in nepravilno izračuna ocenjeno vrednost) nastopi položaj t.i. „drobitev javnega naročila“. ZJN-3 jasno prepoveduje, da bi naročnik metode, ki jih uporabi za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila, izbral z namenom, da se določi takšna ocenjena vrednost, pri kateri ni treba uporabiti ZJN-3. Ravno tako naročnik ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi.²

Drobitev javnega naročila predstavlja prekršek, za katero je predvidena globa³ in pa tudi izrek stranske sankcije izločitve iz postopkov javnega naročanja na način, da oseba tri leta ne sme voditi, odločati ali kakor koli drugače sodelovati v teh postopkih. Poleg Državne revizijske komisije, ki v prekrškovnem postopku na prvi stopnji odloča o prekršku⁴ pa tudi Računsko sodišče RS praviloma, v okviru skladnosti naročnikovega ravnanja z ZJN-3 preverja, ali ni naročnik morebiti nedovoljeno drobil javna naročila na način, da se je izognil uporabi zakona.

Občine imajo ob uveljavitvi ZJN-3 še dodaten izziv glede pravilne opredelitve predmeta javnega naročila in ocenjene vrednosti. Kot naročnik, zavezan k pravilom ZJN-3, se šteje tisti subjekt, ki

¹ Za naročnike z infrastrukturne dejavnosti znaša mejna vrednost za uporabo zakona 50.000 evrov za naročilo blaga, storitev ali projektne natečaja, 100.000 evrov za gradnje, 1 mio evrov za naročila socialnih in drugih posebnih storitev.

² Glej določilo 24. člena ZJN-3.

³ Višina globe je odvisna od prihodkov naročnika; če ti presegajo 8.800.000 evrov, ali pravna oseba, ki je v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, srednja ali velika gospodarska družba znaša globa od 25.000 do 100.000 evrov, če pa prihodki znašajo manj kot 8.800.000 evrov znaša globa od 5.000 do 25.000 evrov.

⁴ V kolikor se sproži upravni spor o njem odloča sodišče, ki pa večinoma pritrdi ugotovitvam DKOM v zvezi z nedovoljeno drobitvijo javnih naročil.

skladno z določilom 9. člena ZJN-3 predstavlja naročnika. Z vidika ZJN-3 je tako vseeno, ali ima naročnik ločene notranje enote (samostojne oddelke), ki se praviloma samostojno odločajo za poslovanje v okviru svoje pristojnosti. Še več, ZJN-3 določa, da postopke za oddajo javnih naročil za potrebe ožjih delov občine, kot jih določa zakon, ki ureja lokalno samoupravo, izvaja občina⁵. To pomeni, da se za namen izračuna ocenjene vrednosti in vodenja postopkov oddaje javnega naročila **občina in krajevne skupnosti skupaj štejejo za eno organizacijsko enoto**⁶. Občina, skupaj s krajevnimi skupnostmi predstavlja naročnika, zato je pri določitvi predmeta javnega naročanja in ocenjene vrednosti potrebno upoštevati tako predvidena naročila same občine, kot tudi krajevnih skupnosti.

Prikazano na primeru: za izračun ocenjene vrednosti hišniških storitev je treba upoštevati celotno vrednost vseh tovrstnih storitev na ravni občine, skupaj s krajevnimi skupnostmi. Če se na podlagi pregleda porabe ugotovi, da stroški plačila hišniških storitev po vseh krajevnih skupnostih in občini skupaj presegajo mejno vrednost za uporabo zakona, mora naročnik (občina) izvesti postopek oddaje javnega naročila za pridobitev izvajalca hišniških storitev. Izvedba postopka ena javnega naročila pa ne pomeni nujno, da bo naročnik pridobil enega izvajalca za celoten predmet. ZJN-3 določa načelno pravilo, da v kolikor je predmet javnega naročila mogoče razdeliti na sklope, ga mora naročnik razdeliti na sklope⁷. Razdelitev na sklope pa pomeni, da lahko naročnik za vsak sklop posebej izbere enega ali več izvajalcev. V primeru hišniških storitev je tako mogoče predmet naročila razdeliti na sklope, ki se nanašajo na območje: vsaka krajevna skupnost kot svoj sklop in občina kot svoj sklop, kar pomeni, da je mogoče za vsak sklop posebej izbrati drugega izvajalca (izvajalca po krajevni skupnosti in po občini)

Hkrati pa ZJN-3 omogoča, da naročnik v primeru delitve naročila na sklope, določene sklope izloči.

Zakon v določilu petega odstavka 73. člena uporablja precej zahtevno dikcijo: *»[...] za posamezne izločene sklope brez uporabe postopkov [...] če je ocenjena vrednost izločenih sklopov brez DDV nižja od 80.000 evrov za blago ali storitve, vendar skupna vrednost sklopov, oddanih brez uporabe tega zakona, ne sme presegati 20 odstotkov skupne vrednosti vseh sklopov, na katere je bila razdeljena predlagana pridobitev podobnega blaga ali predlagana izvedba storitev.«*

⁵ Glej določilo 66. člena ZJN-3.

⁶ Glej tudi mnenje Direktorata za javno naročanje: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Stalisca/ZJN_3/ZJN-3-_locene_NOE_in_izvajanje_JN_o_P.pdf

⁷ Tako prvi odstavke 73. člena ZJN-3: *»Predmet javnega naročila dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, mora naročnik javno naročilo oddati po ločenih sklopih ter določiti velikost in predmet takšnih sklopov. Pri tem mora zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom«*.

Pogovorno se zgoraj navedeno pravilo označuje z izrazom „pravilo 80:20“, pomeni pa, da se lahko izloči tiste sklope, katerih vrednost **posameznega sklopa ne presega 80.000 evrov**, vrednost vseh sklopov **skupaj pa ne sme presegati 20% celotne vrednosti** predmeta naročila⁸.

Če pojasnim na hipotetičnem primeru hišniških storitev:

Predmet naročila so hišniške storitve na ravni krajevnih skupnosti in občine.

Vsaka krajevna skupnost oziroma občina predstavlja svoj sklop.

Občina ima 6 krajevnih skupnosti.

Vrednost storitev za obdobje enega leta skupaj znaša 54.000 evrov brez DDV.

Naročnik se je odločil za sklenitev okvirnega sporazuma z enim izvajalcem v sklopu, za obdobje 2 let, kar pomeni da znaša ocenjena vrednost 108.000 evrov.

Občina je predmet „hišniške storitve“ razdelila na naslednje sklope:

Sklop 1: prostori občine (in občinska stanovanja⁹) – 87.000 eur

Sklop 2: krajevna skupnost A – 5.000 eur

Sklop 3: krajevna skupnost B – 2.500 eur

Sklop 4: krajevna skupnost C - 8.500 eur

Sklop 5: krajevna skupnost D -1.800 eur

Sklop 6: krajevna skupnost E – 950,00 eur

Sklop 7: krajevna skupnost F- 2.250,00 eur

Sklopi 2-7 so vsak zase vredni manj kot 80.000 evrov, skupaj pa so vredni 21.000 evrov, kar je manj od 20% vrednosti vseh sklopov skupaj (20% od 108.000 evrov je 21.600 evrov). To pomeni, da naročniku (občini) za **pridobitev izvajalcev za sklope 2-7 ni treba uporabiti pravil/postopkov po ZJN-3**, pač pa lahko izvajalce za te sklope pridobi neposredno, brez uporabe ZJN-3. Naročnik tako upoštevajoč določilo petega odstavka 73. člena ZJN-3 izločenih sklopov sploh ne objavi v

⁸ Zmotno je v praksi pogosto tolmačenje, da morata biti pogoja kumulativno izpolnjena (da se vrednost 20% omejuje z 80.000 eur vrednosti), ker bi to pomenilo, da je izjemo mogoče uporabiti samo do vrednosti 400.000 eur, pri višji pa ne.

⁹ Lahko pa bi hišniške storitve za občinska stanovanjih predstavljale ločen, samostojen sklop.

obvestilu o naročilu. Naročnik mora v sklepu o začetku postopka¹⁰ opredeliti predmet javnega naročila (ga razdeliti na sklope) in navesti, da za posamezne sklope ne bo uporabil postopkov iz ZJN-3.

V našem hipotetičnem primeru bi bila ustrezna dikcija: „Naročnik upoštevajoč določilo petega odstavka 73. člena ZJN-3 za sklope 2, 3, 4, 5, 6, in 7, katerih ocenjena vrednost posameznega sklopa je nižja od 80.000,00 evrov brez DDV in vrednost vseh sklopov skupaj ne presega 20% vrednosti celotnega javnega naročila (vrednost sklopov skupaj znaša 21.000,00 evrov, 20% ocenjene vrednosti pa znaša 21.600,00 evrov), ne bo uporabil postopkov iz ZJN-3.“

Mora pa biti zaradi sledljivosti tovrstno izločanje dokumentirano vsaj na način, da je mogoče izkazati izločanje naročila (sklep o začetku postopka) in povezljivost s konkretnim javnim naročilom, ki je bilo objavljeno in tudi izpeljano v skladu z zahtevami zakona¹¹.

Naročnik (občina) ima torej skladno z ZJN-3 pravico, da v primeru razdelitve predmeta javnega naročila na sklope posamezne sklope, ob upoštevanju „pravila 80:20“ izloči iz postopkov oddaje javnega naročila ter izvajalca/dobavitelja izbere neposredno. Glede na obravnavo občine in krajevnih skupnosti kot samo naročnika na ravni občine, je tovrstna izjema dobrodošla in uporabna.

¹⁰ Sklep o začetku postopka po ZJN-3 ni več obvezen, mora pa naročnik pred objavo povabila k sodelovanju ali pošiljanju povabila k potrditvi interesa ali povabila na pogajanja na drug način dokumentirati vir in obseg sredstev, namenjen izvedbi javnega naročila.

¹¹ Glej Skok Klima U, in soavtorji: ZJN-3 s komentarjem, Uradni list RS, 2016, stran 331.