

Munera
Munera, računovodenje, poslovno svetovanje d.o.o.
Križevci 3, 9242 Križevci pri Ljutomeru
tel.: 02/585-13-60, fax: 02/582-15-94, mobil: 031/264-575,
e-mail: office@munera.si

Urad predsednika Republike Slovenije
Erjavčeva 17
1000 Ljubljana

Datum: 22.12.2008

Mnenje o pravilnosti postopkov izvedbe naročil letalskih prevozov

Urad predsednika Republike Slovenije nas je kot pogodbenega izvajalca notranje revizije za leto 2008 zaprosil za mnenje glede pravilnosti postopkov izvedbe naročil letalskih prevozov oz. občasnih zakupov letal s posadkami z vključenimi storitvami letalskih prevozov (v nadaljevanju: letalski prevozi). S tem je bilo tudi začeto izvajanje notranje revizije v Uradu predsednika Republike Slovenije.

Strokovne službe Urada predsednika vodijo postopke oddaje naročil letalskih prevozov kot oddajo javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave. Pri oddaji naročil se sklicujejo na 3. točko 1. odstavka 29. člena Zakona o javnem naročanju (Ur. list RS, št. 128/06, v nadaljevanju ZJN-2), ki določa, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave lahko uporabi za naročila samo če je to nujno potrebno, kadar je iz razlogov, ki jih ni bilo mogoče predvideti in jih v nobenem primeru ni mogoče pripisati naročnikovemu ravnanju, javno naročilo neizogibno potrebno oddati in ni mogoče spoštovati niti skrajšanih rokov, ki so predpisani za odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali postopek s pogajanjem po predhodni objavi.

Urad predsednika odločitev glede vodenja postopka (kot postopek s pogajanjem brez predhodne objave) utemeljuje s tem, da se je z vidika nujnosti in zagotavljanja varnosti predsednika Republike Slovenije kot edini primeren postopek lahko uporabil postopek s pogajanjem brez predhodne objave.



Pri postopku s pogajanjem brez predhodne objave v skladu s 3. odstavkom 24. člena ZJN-2 ni potrebno objaviti obvestila o naročilu na portalu javnih naročil.

Pred začetkom postopka oddaje naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave pa je potrebno obvestiti Ministrstvo za finance o predmetu naročila, razlogih za uporabo tega postopka, vrednosti naročila, obdobju veljavnosti pogodbe in o gospodarskih subjektih, s katerimi se bo pogajal ter utemeljiti uporabo tega postopka (3. odstavek 29. člena ZJN-2).

Po končanem postopku je potrebno na portalu javnih naročil objaviti obvestilo o oddaji naročila v roku 48 dni po oddaji naročila (57. in 62. člen ZJN-2), v kolikor je vrednost oddanih storitev enaka ali presega 40.000 EUR brez DDV.

Urad predsednika pri postopkih oddaje naročil letalskih prevozov kot postopkov s pogajanjem brez predhodne objave ni opravil naslednjih dejanj:

- pred začetkom postopka oddaje naročila ni obvestil Ministrstva za finance o predmetu naročila in razlogih za tak postopek (3. odstavek 29. člena ZJN-2)

- obvestila o oddaji naročila ni objavil na portalu javnih naročil (57. in 62. člen ZJN-2).

Urad predsednika navedeno utemeljuje s tem, da v primeru oddaje naročil letalskih prevozov gre za neke vrste naročilo zaupne narave in zaradi tega dejstva urad ni posredoval podatkov na Ministrstvo za finance in v portal javnih naročil.

Preverili smo pogoje in določbe predpisov, ki določajo postopke naročil zaupne narave. Naročila zaupne narave so izjeme pri javnem naročanju in se za njih zakon o javnem naročanju ne uporablja. V skladu s 3. točko 1. odstavka 17. člena ZJN-2 se zakon o javnem naročanju ne uporablja za javna naročila, s katerimi se razkrivajo podatki z določeno stopnjo tajnosti, če morajo njihovo izvedbo spremljati posebni varnostni ukrepi v skladu z zakoni, ali kadar to zahteva zaščita temeljnih varnostnih interesov RS in so določeni s predpisom vlade; naročnik mora o izvedenih naročilih poročati vladi do konca februarja tekočega leta za preteklo leto.

Menimo, da bi pod določenimi pogoji (vsaj v nekaterih primerih) lahko uvrstili naročila letalskih prevozov predsednika Republike Slovenije kot naročila zaupne narave.

Vendar pa je potrebno pred oddajo naročila zaupne narave opraviti še naslednje postopke, določene v Uredbi o obrambnih in zaupnih naročilih (Ur. list RS, št. 80/07) in Zakonu o tajnih podatkih (Ur. list RS, št. 50/06, UPB2):

- Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih (Ur. list RS, št. 80/07) določa, da se kot zaupna naročila štejejo naročila, ki vsebujejo tajni podatek, ki je v skladu z Zakonom o tajnih podatkih (Ur. list RS, št. 50/06, UPB2) določen kot tajni podatek. Tajni podatek je podatek, ki je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem nepoklicani osebi, lahko nastale škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi. Kateri podatki so tajni, določi pooblaščenca oseba v organu. Določi se tudi stopnja tajnosti podatka. Stopnja tajnosti se določi na podlagi ocene, ki mora biti v pisni obliki. Pooblaščenca oseba mora pri določanju tajnosti podatka določiti najnižjo stopnjo tajnosti, ki še zagotavlja varovanje podatka, potrebno za varstvo interesov ali varnosti države.

- V skladu z Uredbo o obrambnih in zaupnih naročilih mora naročnik za izvedbo naročila zaupne narave predhodno pridobiti soglasje medresorske komisije, ki jo imenuje Vlada RS. Naročnik, ki želi pridobiti soglasje te komisije, mora v pisni vlogi navesti predmet in namen naročila ter utemeljiti dejstva in razloge, iz katerih je razvidna namembnost naročila.

V primeru oddaje naročil zaupne narave mora imeti naročnik natančno določen postopek (imenovanje odgovornih oseb, pristojnosti in naloge imenovane komisije, potek pridobivanja in oddaje naročila), s katerim mora slediti osnovnim načelom javnega naročanja, čeprav izvedba samega postopka ni določena v zakonu o javnem naročanju. Osnovna načela porabe proračunskih sredstev, kot so gospodarnost, učinkovitost in transparentnost porabe sredstev, so določena tudi v Zakonu o javnih financah.

Naročnik, ki izvaja naročilo zaupne narave, mora o oddanih naročilih poročati Vladi RS najpozneje do konca februarja tekočega leta za preteklo leto.

V primeru, da bi oddajo naročil letalskih prevozov predsednika RS opredelili kot naročilo zaupne narave, urad predsednika ni opravil naslednjih dejanj:

- urad predsednika ni ocenil stopnje tveganosti in nima izdelane varnostne ocene posameznih potovanj predsednika
- urad predsednika ni določil, kateri podatki v zvezi z letalskimi prevozi predsednika so tajni in nima izdelane ocene, s katero bi bila določena stopnja tajnosti podatkov
- urad predsednika pred izvedbo naročila zaupne narave ni pridobil soglasja medresorske komisije, imenovane s strani Vlade RS.

Bodisi da opredelimo postopke oddaj naročil letalskih prevozov kot oddajo naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave bodisi da ga opredelimo kot naročilo zaupne narave, so bile pri oddaji naročil ugotovljene procesne pomanjkljivosti izvedbe naročil. Procesne pomanjkljivosti z vidika sprejema odločitve o vrsti postopka izvedbe javnega naročila niso pomembno vplivale na zakonitost oddaje javnega naročila.

Pot v Bosno in Hercegovino

Pri postopku oddaje naročila zakupa letala s posadko s storitvijo letalskega prevoza iz Slovenije v Bosno in Hercegovino, dvema notranjima letoma v Bosni in Hercegovini in povratnim letom v Slovenijo, je Urad predsednika Republike Slovenije izbral postopek s pogajanjem brez predhodne objave.

Urad predsednika je pridobil tri ponudbe, od katerih je prvotno izbral najcenejšo ponudbo. Pred izvedbo naročila je izbran izvajalec uradu sporočil, da ne more zagotoviti storitve z letalom, za katerega je podal ponudbo, ampak lahko zagotovi storitev z dražjim letalom. Navedeno je pomenilo, da je izvajalec občutno zvišal ceno svoje storitve. To pa je posledično pomenilo, da nova ponudba (izbranega) ponudnika ni bila več ekonomsko najugodnejša. Edino merilo za izbiro ponudbe je bila namreč najnižja cena. Urad predsednika bi zaradi navedenih dejstev praviloma moral ponoviti postopek oddaje naročila oz. zahtevati od izbranega ponudnika, da izpolni poverjeno naročilo. Urad predsednika utemeljuje svojo odločitev za sprejem nove ponudbe s tem, da zaradi časovne stiske ni mogel ponoviti postopka oddaje naročila, o novi ponudbi pa se je pogajal, vendar neuspešno.

4. člen ZJN-2 določa, da ponudnik, kateremu je bilo oddano naročilo, v razmerju do naročnika v celoti odgovarja za izvedbo prejetega naročila. Zaradi navedenega določila so praviloma dane ponudbe zavezujoče. Običajno velja, da ponudnik, ki odda ponudbo in je izbran v postopku kot najugodnejši izvajalec, naknadno pa ne more zagotoviti izvedbe dane ponudbe, mora na svoje stroške zagotoviti nadomestno storitev, ki ne sme biti manj kvalitetna kot prvotno dana ponudba.

V ta namen smo poskusili pridobiti informacije v povezavi s tem, ali veljajo pri letalskih storitvah posebnosti trga, ki omejujejo oz. onemogočajo izvajanje opisanih pravil. Ugotovili smo, da letalski prevozniki običajno nimajo v lasti takšnih letal, kot so primerna za poti državnih predsednikov ali najvišjih vodstev posameznih držav. Navedeno pomeni, da letalski prevozniki podajo svoje ponudbe, za katere pa ne jamčijo, da jih bodo lahko izvedli. Letalski prevoznik šele po potrditvi naročila pristopi k iskanju

ustreznega letala. Ker je trg ustreznih letal (za katera veljajo posebno ostre zahteve naročnikov) sorazmerno majhen, se pri sklenitvah poslov pojavljajo precejšnje težave (tako glede vrste razpoložljivega letala, cene, včasih celo sploh možnosti zagotovitve letala).

Da bi se izognili takšnim negotovostim pri naročilih letalskih prevozov, je Urad predsednika Republike Slovenije že sprejel ukrepe, s katerimi bodo navedena tveganja odpravljena.

Urad predsednika je izvajanje letalskih prevozov že poskusil oddati z javnim naročilom po odprtem postopku, vendar naročila ni oddal zaradi tega, ker ni pridobil nobene popolne oz. primerne ponudbe.

V času priprave tega mnenja je Urad predsednika pripravil novo razpisno dokumentacijo in namerava v kratkem objaviti nov postopek oddaje naročila.

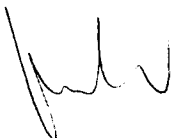
Pregledali smo pripravljeno razpisno dokumentacijo z namenom ugotoviti, ali obstajajo kakšna pomembna tveganja v zvezi z izvajanjem poslov, sklenjenih na podlagi oddanega javnega naročila. Menimo, da je razpisna dokumentacija za oddajo javnega naročila po odprtem postopku za izvajanje letalskih prevozov ustrezna.

Tudi menimo, da je postopek oddaje naročila po odprtem postopku v primeru oddaje naročila letalskih prevozov, rezultat katerega je sklenjena pogodba ali okvirni sporazum z enim izvajalcem, najboljša rešitev, ki bo zagotovila spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

Urad predsednika je po našem mnenju sprejel ustrezne ukrepe, s katerimi bo izboljšal in odpravil pomanjkljivosti dosedanjih postopkov oddaj naročil letalskih prevozov.

Brigita Frlin Novak, univ. dipl. oec.

Državna notranja revizorka



MUNERA
računovodenje, poslovno svetovanje d.o.o.
Križevci 3, 9242 Križevci pri Ljutomeru