



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

ZAPISNIK

**o inšpekcijskem nadzoru nad izvajanjem Zakona o javnih financah in
predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna pri
Inšpektoratu Republike Slovenije za šolstvo in šport**

Številka: 0614-7/2015/5

Ljubljana, 9. 8. 2016



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URAD REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA NADZOR PRORAČUNA

Fajfarjeva 33, 1502 Ljubljana

T: 01 369 69 00

F: 01 369 69 14

E: mf.unp@mf-rs.si

www.unp.gov.si

Številka: 0614-7/2015/5

Datum: 9. 8. 2016

ZAPISNIK
O INŠPEKCIJSKEM NADZORU NAD IZVAJANJEM ZAKONA O JAVNIH
FINANCAH IN PREDPISOV, KI UREJAJO POSLOVANJE S SREDSTVI
DRŽAVNEGA PRORAČUNA
pri Inšpektoratu Republike Slovenije za šolstvo in šport

Inšpekcijski pregled je bil opravljen na podlagi 102. do 106. člena Zakona o javnih financah (U. I. RS št. (U. I. RS, št. 11/11-uradno prečiščeno besedilo, 14/13-popr., 101/13, 55/15-ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617) in Zakona o splošnem upravnem postopku (U. I. RS, št. 24/06-UPB2, 105/06, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13).

Zapisnik je sestavljen v skladu s 3. odstavkom 102. člena Zakona o javnih financah in z 8. točko 76. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.

Inšpekcijski pregled je opravila Vilma Modic, inšpektorica-višja svetnica Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) na podlagi naloga za inšpekcijski nadzor št. 0614-7/2015/3 z dne 8. 6. 2016.

Nadzor je bil v dneh od 16. 6. do 22. 6. 2016 in od 19. 7. do 22. 7. 2016 ter 27. 7. 2016 opravljen v prostorih Inšpektorata Republike Slovenije za šolstvo in šport (IRSŠŠ), Linhartova 7a, Ljubljana. Predhodno je bil 14. 6. 2016 opravljen uvodni sestanek z glavnim inšpektorjem IRSŠŠ Tomažem Rozmanom. Do zaključka nadzora je delo potekalo v prostorih Urada RS za nadzor proračuna.

Podatke so posredovali zaposleni v IRSŠŠ:

- Tomaž Rozman, glavni inšpektor IRSŠŠ,
- Vasilija Čerin, tajnica predstojnika

26/6

UVOD

Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport je organ v sestavi Ministrstva za šolstvo in šport. Po Uredbi o organih v sestavi ministrstev je pristojen za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov, ki urejajo organizacijo in opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, ki jo izvajajo vrtci, osnovne šole, glasbene šole, nižje in srednje poklicne šole, srednje tehniške in strokovne šole, gimnazije, višje strokovne šole, zavodi za izobraževanje in usposabljanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, organizacije za izobraževanje odraslih in zasebniki, ki izobražujejo po javno veljavnih program. IRSŠŠ opravlja tudi nadzor nad izvrševanjem zakonov, drugih predpisov in aktov, ki urejajo domove za učence in dijaške domove. Na področju športa je IRSŠŠ pristojen za nadzor nad izvajalci letnega programa športa, lokalnimi skupnostmi in športnimi prireditvami.

V času nadzora je IRSŠŠ vodil Tomaž Rozman, glavni inšpektor.

Tomaž Rozman je IRSŠŠ vodil že predhodno kot sledi:

- od 10. 1. 2009 do 15. 3. 2012,
- od 1. 2. 2014 do 31. 1. 2015 v. d. glavni inšpektor in
- od 1. 2. 2015 glavni inšpektor.

Predmet pregleda je bila poraba proračunskih sredstev v IRSŠŠ v letu 2015 v zvezi s posli zadnjih petih let, ki so navedeni v dveh anonimnih prijavah, prejetih v glavni pisarni Ministrstva za finance 16. 1. 2015 in 26. 1. 2015, in za katere je pristojna proračunska inšpekcija Urada RS za nadzor proračuna.

Cilj inšpekcijskega nadzora je bil ugotoviti skladnost poslovanja z zakoni in podzakonskimi akti, ugotovitev morebitnih kršitev in izrek ustreznih ukrepov.

Področna zakonodaja in pravna podlaga

- Zakon o javnih financah (U. I. RS, št. 11/11-uradno prečiščeno besedilo, 14/13-popr., 101/13, 55/15-ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617: ZJF) in podzakonski akti,
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (U. I. RS, št. 101/13, 9/14-ZRTVS-1A, 25/14-ZSDH-1, 38/14: ZIPRS1415),
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (U. I. RS, št. 96/15: ZIPRS1617),
- Zakon o računovodstvu (U. I. RS, št. 23/99, 30/02 - ZJF-C, 114/06 – ZUE),
- Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (U. I. RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 60/10-popr., 104/10, 104/11),
- Zakon o državni upravi (U. I. RS, 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16: ZDU-1),
- Uredba o organih v sestavi ministrstev (U. I. RS, št. 35/15 in 62/15),
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (U. I. RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12

- odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15 in 82/15,
- Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke (U. I. RS, št. 53/08, 89/08, 98/09 - ZIUZGK, 94/10 - ZIU, 40/12 - ZUJF, 104/12 - ZIPRS1314, 46/13, 95/14 - ZUPPJS15, 90/15 - ZUPPJS16),
- Uredba o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave (U. L. RS, št. 60/99, 79/99-ZJF, 1/04, 62/06),
- Navodilo o uporabi službenih avtomobilov Inšpektorata RS za šolstvo in šport št.: 0070-93/2015 z dne 21. 1. 2016,
- Sklep o določitvi odgovorne osebe za službene avtomobile na Inšpektoratu RS za šolstvo in šport št.:1002-25/2015 z dne 15. 12. 2015,
- Pravilnik o podpisovanju in potrjevanju dokumentov št.:007-167/2013/1 z dne 27. 5. 2013,
- Pravilnik o finančnem poslovanju Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport št.: 007-39/2013/1 z dne 1. 3. 2013,
- Zakon o javnem naročanju (U. I. RS, 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-1I in 91/15 – ZJN-3; ZJN-2),
- Pravilnik o javnem naročanju Ministrstva za šolstvo in šport št. 007-39/2010 z dne 9. 4. 2010,
- Pravilnik o javnem naročanju Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport št. 007-126/2012 z dne 1. 6. 2012 in
- Pravilnik o javnem naročanju Ministrstva za izobraževanje, znanost, in šport št. 0070-19/2016/9 z dne 31. 3. 2016.

I. PODROČJA INŠPICIRANJA IN UGOTOVITVE

1. Povečan obseg dela

V letu 2014 je bilo za izplačilo delovne obveznosti iz naslova povečanega obsega dela realizirano 7.886,23 EUR in v letu 2015 9.709,22 EUR (VIR: izpis 5.1. Poročilo o realizaciji odhodkov 2014 in 2015, konto 400302 Sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela).

Pregledana so bila vsa izplačila posameznim osebam na podlagi analitičnih izpisov, podprtih z dogovori o povečanem obsegu dela in sklepi o določitvi delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, ki jih je pripravila Služba za kadrovske zadeve v Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ). Ugotovljeno je bilo, da je bil pri izplačilih delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela upoštevan 1. odstavek 22.e člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) in določila Uredbe o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke.

Za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog so lahko uporabniki proračuna v letu 2014 porabili največ 60 % sredstev iz prihrankov, določenih v 22. d členu ZSPJS (odsotnost javnih uslužbencev, nezasedena delovna mesta) in v letu 2015 največ 40 %.

V letu 2014 je bil prihranek IRSSŠ iz vračil zaradi bolniških odsotnosti 37.957,40 EUR in iz nezasedenih delovnih mest 18.696,72 EUR (skupaj 33.992,47 EUR). Od možnega izplačila v višini 33.992,47 EUR (60 %) je bilo za delovno uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela izplačano 7.886,23 EUR. V letu 2015 je bil skupni prihranek 44.553,48 EUR in od dovoljenega izplačila v višini 17.821,39 EUR (40 %) EUR, izplačano 9.709,22 EUR (vir: Pregled prihrankov za izplačila povečanega obsega dela skupaj s pregledom refundacij bolniških odsotnosti - Služba za kadrovske zadeve MIZŠ).

Na podlagi pregledane dokumentacije ni bilo ugotovljenih nepravilnosti ali kršitev.

2. Potni nalogi glavnega inšpektorja IRSSŠ

Od leta 2011 do leta 2016 so bila glavnemu inšpektorju IRSSŠ Tomažu Rozmanu (glavni inšpektor) po potnih nalogih (konto 4024) izplačana sledeča sredstva:

- leto 2011: 145,08 EUR,
- leto 2014: 278,32 EUR,
- leto 2015: 592,82 EUR in
- leto 2016(do 30. 6): 192,66 EUR.

Pregledani so bili vsi potni nalogi (PN) s finančnimi posledicami. V letu 2011 je bilo izdanih 19 PN, od tega en s finančnimi posledicami, v letu 2012 je bil izdan en PN brez finančnih posledic, v letu 2014 je bilo izdanih 24 PN, od tega 8 s finančnimi posledicami, v letu 2015 je bilo izdanih 26 PN, od tega 8 s finančnimi posledicami, in v letu 2016 do konca junija 21 PN, od tega 8 s finančnimi posledicami. Med izdanimi PN tudi niso upoštevani tisti, ki so bili naknadno stornirani. V vseh letih je bil za službeno pot v desetih primerih uporabljen lastni avto. V primeru uporabe lastnega avtomobila za službene namene je bilo po evidenci uporabljenih službenih vozil v petih primerih na uporabo tudi službeno vozilo. Obrazložitev glavnega inšpektorja je bila, da je uporabil lastni avto zaradi časovne in ekonomske racionalizacije (nadaljevanje poti iz osebnih razlogov).

Od leta 2011 do maja 2012 je bilo v evidenci IRSSŠ 5 službenih vozil (Opel Vectra, Toyota RAV 4, 2X R SCenic in R Grand Tour), od maja 2012 do konca leta 2015 so bila na IRSSŠ 4 službena vozila (brez Opel Vectre), Od februarja 2016 pa IŠŠ razpolaga s tremi službenimi vozili (Toyota RAV 4, 2X R Scenic).

Navodilo o uporabi službenih avtomobilov Inšpektorata RS za šolstvo in šport je bilo v IRSSŠ sprejeto 21. 1. 2016. Na podlagi Zakona o državni upravi in Uredbe o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave je bil predhodno (15. 12. 2015) izdan Sklep o določitvi odgovorne osebe za službene avtomobile na Inšpektoratu RS za šolstvo in šport. V letu 2016 se tako v skladu z Uredbo o uporabi službenih avtomobilov v organih državne uprave za uporabo službenih vozil uporabljata ustrezna obrazca »Evidenca službenih vozil« in »Evidenca opravljenih voženj«. V letu 2016 so na nalogih za službeno potovanje tudi natančno zapisani tipi in številke službenih avtomobilov. V preteklih letih na pregledanih nalogih za službeno potovanje ni bil naveden tip službenega vozila. Uporabo službenih avtomobilov se je vodila v tajništvu IRSSŠ v Excelovi aplikaciji - Evidenca dodeljenih službenih vozil posameznim javnim uslužbencem. Dokumentacija o službenih poteh se v fizični obliki hrani pet let od nastanka. V IRSSŠ je z letom 2016 zagotovljena pravno-formalno pravilna evidenca uporabe službenih avtomobilov in natančno izpolnjevanje nalogov za službene poti, kar omogoča sledljivost in možnost kontrole podatkov, ki jih navedejo javni uslužbenci na nalogih za službeno potovanje. Za odobritev službenih poti in vrste prevoznih

sredstev v IRSŠŠ od leta 2016 uporabljajo program Digisar ISS, ki zagotavlja evidenco potrjenih službenih poti in razpoložljivih službenih avtomobilov.«

Službene poti glavnega inšpektorjaodobrijo in potrdijo zaposleni v IRSŠŠ. IRSŠŠ je upravni organ v sestavi Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, kar določa 21. člen Zakona o državni upravi (ZDU-1).

23. člen ZDU-1 določa razmerje med ministrstvom in organom v sestavi :

»Organ v sestavi izvaja naloge v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi, in finančnim načrtom, ki se sprejme v skladu z Zakonom o javnih financah.

Minister daje organu v sestavi ministrstva usmeritve za delo organa v sestavi.

Minister daje organu v sestavi obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča.

Pred državnim zborom in vlado predstavlja organ v sestavi minister.

Če tako določa uredba iz 21. člena tega zakona, ministrstvo ali drug organ državne uprave izvaja vse ali določene naloge strokovne pomoč predstojniku na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri tudi za organ v sestavi.«

V 23. členu ZDU-1 so z določenimi pristojnostmi ministra torej omejene pristojnosti predstojnika organa v sestavi in je predstojnik organa podrejen ministru.

Na nalogu za službeno potovanje je predviden podpis neposrednega vodje, predstojnika in odredbodajalca. Smiselno upoštevanje določb 23. člena ZDU-1 pomeni, da je odrejanje službenih poti s strani zaposlenega, ki je glavnemu šolskemu inšpektorju podrejen, sporno iz zakonskega in organizacijskega vidika.

Na obračunu stroškov potovanja je predviden podpis pooblaščen osebe, kar pa je v tem primeru tudi dvomno, ker ni definirano, ali gre za pooblaščen osebo v organu v sestavi ali v ministrstvu, katerega organ v sestavi je IRSŠŠ.

Nadalje Pravilnik o podpisovanju in potrjevanju dokumentov (Pravilnik), ki je v veljavi na MIZŠ in se uporablja tudi v IRSŠŠ, ureja podpisovanje in potrjevanje posameznih vrst dokumentov. Pravilnik samo v primeru splošnih in internih pravnih aktov ministrstva in organov v sestavi natančno določa tudi podpisovanje predstojnikov organov v sestavi. Podpisovanje in potrjevanje vseh ostalih vrst dokumentov (19) pa v Pravilniku za organe v sestavi ni nedvoumno določeno in urejeno.

2.1. Ukrep

PREDLOG na podlagi 2. odstavka 104. člena ZJF:

V Pravilniku o podpisovanju in parafiranju dokumentov, ki se uporablja tudi v IRSŠŠ naj se nedvoumno določi razmerje med ministrom in organom v sestavi in opredeli pristojnost podpisovanja predstojnikov organov v sestavi za vse posamezne vrste dokumentov, kjer obstajata dvom in nejasnost pri podpisovanju. V IRSŠŠ naj pripravijo ustrezne predloge za spremembo Pravilnika.

Inšpektorat RS za šolstvo in šport je dolžan v skladu z določilom 104. člena ZJF o izvedenih ukrepih poročati v roku 30. dni po poteku roka za predložitev pripomb na zapisnik.

3. Službeni avto Opel Vectra

Avto Opel Vectra je bil do maja 2012 v uradni evidenci službenih avtomobilov pri IRSŠŠ. Na podlagi sklepa Vlade RS št. 47803-49/2012/3 z dne 8. 5. 2012 je bil avto Opel Vectra predan v upravljanje Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport. Inšpektorici je bila kot dokaz predana kopija Zapisnika o primopredaji službenega vozila št. 478-24/2012 z dne 16. 5. 2012. Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je avto vpisalo med svoja osnovna sredstva 9. 5. 2012 (kartica aktiviranja) po nabavni in odpisani vrednosti 14.772,16 EUR. IRSŠŠ je avto izločil iz svoje evidence osnovnih sredstev zaradi prenosa na drugo organizacijsko enoto (Kartica prometa glavne knjige).

Za leti 2011 in 2012 so bili pregledani stroški vzdrževanja in goriva za avto Opel Vectra, ki jih je plačal IRSŠŠ, ko je bilo vozilo še v njegovi evidenci. V letih 2011 in 2012 je bilo za razna popravila in vzdrževanje podjetju Avtotehna Vis d.o.o. plačano 2.008,47 EUR, od tega v letu 2012 685,86 EUR (vir: Izpis partnerja Avtotehna Vis d.o.o. vezan na PU IRSŠŠ in kopije računov Avtotehne Vis d.o.o. na IRSŠŠ).

V letu 2011 je bilo po plačilni kartici Petrola za Opel Vectro izplačano 1.429,52 EUR, v letu 2012 pa 338,16 EUR.

Uporaba vozila Opel Vectra in vodenje evidenc o uporabi vozila ter potnih nalogov glavnega inšpektorja IRSŠŠ Tomaža Rozmana je bila na podlagi anonimne prijave, ki je bila poslana na več naslovov, med drugim tudi na UNP, predmet kriminalistične preiskave Oddelka za gospodarsko kriminaliteto v Ljubljani. Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani je dne 4. 5. 2016 s sklepom, opr. št. Kt/10787/2014, v celoti zavrglo kazensko ovadbo z dne 16. 10. 2014, anonimno pismo, ki ga je Ministrstvo za notranje zadeve prejelo dne 16. 10. 2014, ter anonimno pismo, ki ga je Generalna policijska uprava prejela 26. 1. 2015 (obe pismi sta bili obravnavani kot kazenska ovadba) zoper glavnega inšpektorja Tomaža Rozmana in zoper Vasiljo Čerin, zaposleno v tajništvu IRSŠŠ.

Tomaž Rozman, glavni inšpektor IRSŠŠ je dne 21. 7. 2016 med zaključnim sestankom z inšpektorico na IRSŠŠ izjavil, da se v njegovem zdajšnjem mandatu noben službeni avto ne uporablja v zasebne namene.

4. Poslovni partner Digisar d.o.o.

Po spletni aplikaciji Supervizor za spremljanje transakcij javnih institucij je IRSŠŠ podjetju Digisar, programska oprema d.o.o. v obdobju od 2003 (začetek zajemanja podatkov v aplikaciji Supervizor) do junija 2016 izplačal 334.058,17 EUR. Po izpisu kartic dobaviteljev iz Direktorata za javno računovodstvo MF je podjetje Digisar d.o.o. v posameznih letih od leta 2011 prejelo sledeča proračunska sredstva iz IRSŠŠ:

- 2011 63.400,00 EUR
- 2012 44.400,00 EUR
- 2013 22.800,00 EUR
- 2014 41.968,00 EUR
- 2015 37.820,00 EUR
- 2016 35.136,00 EUR (do konca junija).

Podjetje Digisar d.o.o. za IŠŠ opravlja storitve vzdrževanja in nadgradnje programske opreme DIGISAR ISS2 za upravljanje inšpekcijskih in prekrškovnih postopkov. IRSŠŠ je v vsakem letu posebej izdal naročilo za vzdrževanje aplikacije ISS2 in naročilo za nadgradnjo aplikacije ISS2 ter sklenil ločeni letni pogodbi. Predmet posamezne pogodbe o vzdrževanju aplikacije ISS2 je vzdrževanje inšpekcijske aplikacije ISS2 in prekrškovne aplikacije po specifikacijah iz letne naročilnice in zahtevah IRSŠŠ. Predmet pogodbe o nadgradnji je nadgradnja inšpekcijske aplikacije ISS2 in prekrškovne aplikacije po specifikaciji iz letne naročilnice in zahtevah IRSŠŠ. V letu 2011 je bila poleg dveh sklenjenih pogodb izdana še naročilnica za nadgradnjo aplikacije ISS2. Izjema je bila tudi v letu 2012, ko IRSŠŠ ni sklenil pogodb s podjetjem Digisar d.o.o., temveč sta bili izdani samo letni naročilnici za vzdrževanje aplikacije ISS2 in nadgradnjo aplikacije ISS2, kot tudi v letu 2016, ko je bila za nadgradnjo aplikacije izdana naročilnica (cena naročila 9.800,00 EUR).

V vseh primerih je bilo izpeljano evidenčno javno naročilo oziroma gre pri vzdrževanju in nadgradnji aplikacije ISS2 za vrednosti pod 20.000,00 EUR na letni ravni.

Podjetje Digisar d.o.o. je na leto za vzdrževanje aplikacije ISS2 porabilo od 400 do 475 ur. V primeru manjšega števila ur je bila cena za uro vzdrževanja 45,00 EUR brez DDV, v primeru večjega števila zaračunanih ur pa je bila cena na enoto 40,00 EUR brez DDV.

Podjetje Digisar d.o.o. je 22. 1. 2015 podalo izjavo, da je izključni dobavitelj in avtor programske opreme «DIGISAR ISS2» za upravljanje inšpekcijskih in prekrškovnih postopkov. Na to programsko opremo so vezane dodelave in storitve, ki so predmet ponudb za vzdrževanje in nadgradnjo. Razvoja in dobav v povezavi s to programsko opremo po izjavi podjetja Digisar d.o.o. ne more izvajati noben drug izvajalec.

Ugotovitve na podlagi pregledane dokumentacije:

Vzdrževalna dela na aplikaciji ISS2 so določena samo opisno z ocenjenim številom potrebnih ur vzdrževanja in določeno ceno na uro vzdrževanja. Digisar vsako leto obračuna storitve vzdrževanja po potrjenih urah za posamezno vrsto dela, ki jih potrdi sistemski analitik in glavni inšpektor.

IRSŠŠ letno naroča tudi nadgradnjo aplikacije ISS2 le opisno z ocenjeno skupno vrednostjo in brez vrednotenja posameznih del na programu.

Obstoječi sistem naročanja vzdrževalnih del in nadgradnje na aplikaciji ISS2 ne omogoča ustrezne kontrole in primerjave med naročilom in dejansko zaračunanimi deli. Nadalje je bilo ugotovljeno, da podjetje Digisar d.o.o. izdaja račune na podlagi naročilnic oziroma pogodb v prvi polovici leta in glede na obstoječo prakso je inšpektorica izpostavila vprašanje in izrazila pomislek o potrebnem vzdrževanju aplikacije v drugi polovici leta.

Inšpektorica je 21. 7. 2016 predstavila ugotovitve na podlagi pregledane dokumentacije glavnemu inšpektorju IRSŠŠ.

V prostorih IRSŠŠ je bila dne 27. 7. 2016 pregledana še dodatna dokumentacija za izbor in naročanje programske opreme pred letom 2011.

Za izdelavo programske opreme za aplikacijo inšpekcijski postopek je bilo v letu 2008 izbrano podjetje Marand d.o.o.. Podjetje je bilo izbrano po postopku zbiranja ponudb. Med tremi ponudniki (Zelinka&sinovi, d.o.o., Marand, d.o.o. in ANNI d.o.o.) je podjetje Marand d.o.o. ponudilo najnižjo ceno. Pogodba o izdelavi programske opreme za aplikacijo inšpekcijski postopek med IRSŠŠ in Marand, d.o.o. je bila sklenjena 3. 7. 2008. Pogodbena vrednost oziroma skupna cena izdelave in vzpostavitve z

dograditvami programa (cena na ključ) je znašala 47.952,00 EUR z DDV (39.960,00 EUR brez DDV).

V letu 2009 je bila izvedena oddaja naročila za vzdrževanje in nadgradnjo inšpekcijske aplikacije ISS2 preko spleta UL in z objavo zbiranja ponudb na spletni strani MŠŠ. K oddaji ponudb so bili pozvani tudi trije ponudniki. Ponudbo je oddal le en ponudnik, katerega ponudba je ustrezala pogojem iz razpisne dokumentacije (vir-dokument: Analiza ponudb št. 430-63/2009 z dne 5. 5. 2009). Pogodba o vzdrževanju in nadgradnji aplikacije ISS2 med IRŠŠ in Digisar, programska oprema d.o.o. je bila sklenjena 15. 5. 2009. V pogodbi je bila določena cena za delovno uro 95,27 EUR brez DDV in 114/32 EUR z DDV. Za nadgradnjo inšpekcijske aplikacije je bilo predvideno 17.490,96 EUR, za vzdrževanje aplikacije pa 6.859,20 EUR (skupaj z DDV 24.350,40 EUR).

Tudi v letu 2010 je bila izvedena oddaja naročila za vzdrževanje in nadgradnjo inšpekcijske aplikacije ISS2 preko spleta UL in z objavo zbiranja ponudb na spletni strani MŠŠ. Na povabilo se je tudi v letu 2010 odzval en ponudnik, katerega ponudba je ustrezala pogojem iz razpisne dokumentacije (vir-dokument: Analiza ponudb št. 430-117/2009 z dne 12. 1. 2010). Pogodba o vzdrževanju in nadgradnji aplikacije ISS2 med IRŠŠ in podjetjem Digisar d.o.o. je bila sklenjena 15. 1. 2010.

V pogodbi je bila določena cena za delovno uro 95,27 EUR brez DDV in 114/32 EUR z DDV. Za nadgradnjo inšpekcijske aplikacije je bilo predvideno 17.376,64 EUR, za vzdrževanje aplikacije pa 17.490,96 EUR (skupaj z DDV 34.867,60 EUR).

Ugotovitve na podlagi dodatnega pregleda:

Do vključno leta 2010 je IRŠŠ s podjetjem Digisar sklepal enotno pogodbo za vzdrževanje in nadgradnjo aplikacije ISS2 po postopku zbiranja ponudb in oddaje javnega naročila male vrednosti. Pogodbeno je bila določena vrednost delovne ure za enega človeka. V ponudbi izvajalca storitev so bila predvidena dela na aplikaciji ISS2 specifikirana in določeno je bilo potrebno število ur za vsako delo posebej. Opisan način naročanja in izvajanja storitev je bil do leta 2011 torej natančnejši in bolj transparenten. Od leta 2011 se postopek naročanja storitev vzdrževanja in nadgradnje programske opreme ISS2 vodi po enostavnem (evidenčnem) postopku. Dokumentacija, ki se hrani in je osnova za porabo sredstev za vzdrževanje in nadgradnjo aplikacije ISS2 od leta 2011, je zato manj transparentna in natančna. Specifikacija del za nadgradnjo programa ni ovrednotena, določena je le skupna vrednost del – cena nadgradnje.

V pogodbah, ki so bile sklenjene s podjetjem v letih 2009 in 2010, ni dogovorjene klavzule, da je podjetje izključni dobavitelj in avtor programske opreme ISS2 za upravljanje inšpekcijskih in prekrškovnih postopkov in da razvoja in dobav v povezavi s to programsko opremo ne more izvajati noben drug izvajalec. Taka klavzula ni pravno formalno dogovorjena niti po letu 2011.

Podjetje Digisar, d.o.o. od leta 2009 naprej izvaja storitve vzdrževanja in nadgradnje aplikacije ISS2 in po taki opredelitvi naročil ne more biti izključni dobavitelj in avtor obravnavane aplikacije. Izdelavo programske opreme za aplikacijo inšpekcijski postopek je namreč v letu 2008 izvedlo že podjetje Marand d.o.o.

Nadalje je IRŠŠ naročil nadgradnjo programa ISS2 v letu 2011 dvakrat (v enem primeru je bila sklenjena pogodba, v drugem pa izdana samo naročilnica) in je skupna vrednost naročila za nadgradnjo presegala vrednost 20.000,00 EUR (vrednost naročene nadgradnje aplikacije ISS2 brez DDV je bila 34.958,73 EUR), ki je bila tudi v letu 2011 določena kot mejna za naročanje storitev po enostavnem postopku. Pravilnik o javnem naročanju Ministrstva za šolstvo in šport št. 007-39/2010 z dne 9. 4. 2010 je

za primere naročanje blaga in storitev, če je bila vrednost enaka ali višja od 20.000,00 EUR brez DDV, določil, da se odda naročilo male vrednosti in objavi obvestilo na portalu javnih naročil z namenom pridobitve ponudb (17. člen Pravilnika). To določilo v tem primeru ni bilo upoštevano.

Na inšpekcijske ugotovitve pod točko 4 je glavni inšpektor IRSŠŠ podal pisno obrazložitev dne 1. 8. 2016 (Priloga -1-, točka 1).

4.1. Ukrep

PREDLOG na podlagi 2. odstavka 104. člena ZJF:

IRSŠŠ naj ponovno preveri ponudbo na trgu dobaviteljev programske opreme za svoje potrebe vodenja inšpekcijskih in prekrškovnih postopkov in upošteva načela in določila novega ZJN-3.

Glavni inšpektor je po zaključnem sestanku v prostorih IRSŠŠ podal pisno opredelitev do predstavljenih inšpekcijskih navedb (**Priloga-1-**, točka 1). V pojasnilih je v drugem odstavku na 3. strani navedeno, da bo IRSŠŠ kot naročnik preučil možnosti dolgoročne rešitve problema oziroma celovitega urejanja sedaj razdrobljenega javnega naročanja in sklepanja pogodb in možnosti ter koristi drugačnega nivoja obsega storitev. Zapisano kaže na potrebo po ustrežnejši in dolgoročni rešitvi problema in s tem na izvršitev inšpekcijskega predloga (natančno definiranje potreb, transparentno in evidentno naročanje storitev, upoštevanje določil in načel ZJN-3).

Inšpektorat RS za šolstvo in šport je dolžan v skladu z določilom 104. člena ZJF o izvedenih ukrepih poročati v roku 30. dni po poteku roka za predložitev pripomb na zapisnik.

5. Poslovni partner DUN d.o.o.

Po spletni aplikaciji Supervizor za spremljanje transakcij javnih institucij je IRSŠŠ podjetju DUN, Družba za upravljanje nepremičnin d.o.o. v obdobju od 2003 (začetek vodenja podatkov v aplikaciji Supervizor) do junija 2016 izplačalo 230.419,44 EUR. Plačila od leta 2011 so bila sledeča (vir: kartica partnerja izpis iz Direktorata za javno računovodstvo MF dne 10. 6. 2016 in 28. 7. 2016):

- 2011 26.569,83 EUR
- 2012 29.393,41 EUR
- 2013 28.458,58 EUR
- 2014 27.643,49 EUR
- 2015 29.488,62 EUR
- 2016 15.678,22 EUR (do 30. 6.)

Podjetje DUN d.o.o. je opravljalo storitve varovanja in čiščenja do vključno leta 2015 na podlagi Pogodbe o organiziranju varovanja in čiščenja poslovnih prostorov Inšpektorata RS za šolstvo in šport z dne 1. 5. 2008 in aneksa št. 1 k pogodbi z dne 23. 3. 2015.

V letu 2016 je IRSŠŠ podjetju DUN d.o.o. izdal dve naročilnici za varovanje in čiščenje poslovnih prostorov z dne 8. 1. 2016 (za varovanje) in 4. 1. 2016 (za čiščenje).

166

Cena za čiščenje je po ponudbi Družbe DUN d.o.o. 832,00 EUR mesečno oz. 9.984,00 EUR letno brez DDV. Podjetje DUN d.o.o. je na podlagi naročilnice zavezano k čiščenju 516 m2 poslovnih prostorov, 15m2 vhoda in stopnišč ter 180 m2 parkirišč. Cena varovanja poslovnih prostorov in parkirišč ter nadzor znaša 985,00 EUR mesečno oziroma 11.820,00 EUR letno brez DDV. Naročilnica za varovanje poslovnih prostorov in parkirišč je bila izdana za varovanje poslovnih prostorov v izmeri 516 m2 in 180 m2 parkirišč.

V Ministrstvu za izobraževanje, znanost, kulturo in šport je bil od 1. 6. 2012 do 31. 3. 2016 v veljavi Pravilnik o javnem naročanju Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport (Pravilnik), ki je urejal način oddaje javnih naročil v ministrstvu in organih v njegovi sestavi za vrednosti, nižje od 40.000,00 brez DDV, za blago in storitve, in za vrednosti, nižje od 80.000,00 brez DDV, za gradnje. Pravilnik je določal enostavni postopek (t.i. evidenčna naročila) za naročila blaga in storitev, katerih vrednost je nižja od 20.000,00 EUR brez DDV. Naročnik je bil v teh primerih dolžan voditi le evidenco o njihovi oddaji, ki obsega navedbo predmeta in vrednost javnega naročila. Za taka naročanja so se lahko uporabljale naročilnice ali pogodbe. V primeru naročanja blaga in storitev v vrednosti, enaki ali višji kot 20.000,00 EUR brez DDV, je bil predviden postopek oddaje naročil male vrednosti, v katerem je moral naročnik objaviti obvestilo o naročilu male vrednosti na portalu javnih naročil in pridobiti ponudbe preko portala.

Ugotovitve na podlagi pregledane dokumentacije:

Pogodba o organiziranju varovanja in čiščenja poslovnih prostorov IRSŠŠ z dne 1. 5. 2008 je bila sklenjena za nedoločen čas, vendar za najmanj 5 let. Odpovedni rok za obe pogodbeni stranki je bil 3 mesece od pisnega obvestila. Cena mesečne storitve brez DDV je bila pogodbeno določena v skupni višini 2.153,00 EUR brez DDV. Generalno čiščenje 1x letno je bilo ovrednoteno še v višini 1.302,00 EUR brez DDV. Po pogodbi je bila torej letna vrednost storitev čiščenja in varovanja določena v višini 27.138,00 EUR brez DDV.

Dejanski neto izplačani zneski podjetju, ki je nudilo inženiring storitev varovanja in čiščenja, v posameznih letih so presegali 20.000,00 EUR in naročnik oziroma IRSŠŠ bi v tem primeru moral upoštevati, da gre pri naročanju skupnih storitev varovanja in čiščenja poslovnih prostorov na Linhartovi 7a, Ljubljana za naročila malih vrednosti in v skladu s tem tudi preveriti cene na trgu in pridobiti ponudbe preko portala javnih naročil.

Inšpektorica je 21. in 22. 7. 2016 predstavila ugotovitve na podlagi pregledane dokumentacije glavnemu inšpektorju IŠŠ.

Na inšpekcijske ugotovitve pod točko 5 je glavni inšpektor IRSŠŠ podal pisno obrazložitev dne 1. 8. 2016 (Priloga -1-, točka 2).

POVZETEK

Predmet pregleda je bila poraba proračunskih sredstev v IRSŠŠ v letu 2015 v zvezi s posli zadnjih petih let, ki so navedeni v dveh anonimnih prijavih, prejetih v glavni pisarni Ministrstva za finance 16. 1. 2015 in 26. 2. 2015, in za katere je pristojna proračunska inšpekcija Urada RS za nadzor proračuna.

Cilj inšpekcijskega nadzora je bil ugotoviti skladnost poslovanja z zakoni in podzakonskimi akti, ugotovitev morebitnih kršitev in izrek ustreznih ukrepov.

Nadzor je zajel:

- pregled izplačanih sredstev za delovno uspešnost zaradi povečanega obsega dela,
- pregled izdanih nalogov za službeno potovanje in obračunanih stroškov po izdanih nalogih glavnemu inšpektorju IRSŠŠ,
- pregled vodenja evidence in uporabe službenega avtomobila Opel Vectra in
- pregled poslovanja s poslovnima partnerjema Digisar, programska oprema d.o.o. in DUN d.o.o..

1. Pri kontroli izplačil delovne uspešnosti zaradi povečanega obsega dela posameznim zaposlenim v IRSŠŠ niso bile ugotovljene nepravilnosti ali kršitve predpisov, ki urejajo to področje.

2. Naloge za službeno potovanje in obračune stroškov potovanja glavnemu inšpektorjuodobrijo in potrdijo posamezni zaposleni v IRSŠŠ, ki so sicer glavnemu inšpektorju podrejeni. Na nalogu za službeno potovanje je predviden podpis neposrednega vodje, predstojnika in odredbodajalca. Pri podpisovanju v IRSŠŠ upoštevajo pravilo, da se na nalogu podpiše zaposleni, ki je potrjen kot odredbodajalec. Odobravanje službenih poti s strani zaposlenega, ki je glavnemu šolskemu inšpektorju podrejen, je v pravnem in organizacijskem smislu sporno. Na obračunu stroškov potovanja je predviden podpis pooblaščen osebe, kar pa je v tem primeru dvoumno, ker ni definirano, ali gre za pooblaščen osebo v organu v sestavi ali v ministrstvu, katerega organ v sestavi je IRSŠŠ. Zakon o državni upravi (ZDU-1) v 21. členu opredeli ustanovitev upravnega organa v sestavi ministrstva, 8. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstev pa določa, da sta v sestavi MIZŠ Urad RS za mladino in Inšpektorat RS za šolstvo in šport. ZDU-1 v 23. členu omejuje pristojnost organa v sestavi ministrstva z natančno določenimi pristojnostmi ministra v razmerju do organa v sestavi.

V MIZŠ in organih v sestavi je v veljavi Pravilnik o podpisovanju in potrjevanju dokumentov, ki ureja podpisovanje dokumentov v elektronski in fizični obliki ter potrjevanje dokumentov v elektronski obliki. V 22. členu (zaporedna številka 11) je določeno podpisovanje potnih nalogov. Pravilnik je nedvoumen samo v delu, ki ureja podpisovanje splošnih in internih pravnih aktov, medtem, ko pristojnost podpisovanja in razmerje med predstojnikom organa v sestavi in ministrom za vse ostale dokumente (19) ni nedvoumno določena.

2.1. Ukrep

PREDLOG na podlagi 2. odstavka 104. člena ZJF:

V Pravilniku o podpisovanju in parafiranju dokumentov, ki se uporablja tudi v IRSŠŠ naj se nedvoumno določi razmerje med ministrom in organom v sestavi in opredeli pristojnost podpisovanja predstojnikov organov v sestavi za vse posamezne vrste dokumentov, kjer obstajata dvom in nejasnost pri podpisovanju. V IRSŠŠ naj pripravijo ustrezne predloge za spremembo Pravilnika.

Inšpektorat RS za šolstvo in šport je dolžan v skladu z določilom 104. člena ZJF o izvedenih ukrepih poročati v roku 30. dni po poteku roka za predložitev pripomb na zapisnik.

3. Službeni avto Opel Vectra je bil leta 2012 s sklepom Vlade RS predan v upravljanje Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in od takrat ni več v evidenci upravljanja IRSŠŠ. Uporaba omenjenega vozila je bila predmet kriminalistične preiskave po kateri je Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani dne 4. 5. 2016 v celoti zavrglo kazensko ovadbo in dve anonimni prijavi zoper glavnega inšpektorja Tomaža Rozmana in Vasilijo Čerin, zaposleno v tajništvu IRSŠŠ (Spis predan na vpogled v IRSŠŠ).

4. Podjetje Digisar d.o.o. od leta 2009 vzdržuje in nadgrajuje aplikacijo ISS2 (inšpekcijska in prekrškovna aplikacija, ki jo pri delu uporabljajo zaposleni v IRSŠŠ). Programsko opremo za aplikacijo inšpekcijski postopek je v letu 2008 izdelalo in naložilo podjetje Marand d.o.o. Podjetje Digisar d.o.o. izvaja storitve vzdrževanja in nadgradnje na aplikaciji od leta 2011 na podlagi naročilnic oziroma pogodb. IRSŠŠ naroča storitve po enostavnem - evidenčnem postopku, ker gre za dve vrsti storitev katerih vrednost je manjša od 20.000 EUR brez DDV. Vrednost izplačil za vzdrževanje in nadgradnjo aplikacije podjetju Digisar d.o.o. na letni ravni presega vrednost 20.000,00 EUR, ki je določena kot mejna vrednost za naročanje blaga in storitev po enostavnem postopku (naročnik je zavezan voditi le evidenco o oddaji dela z navedbo predmeta in vrednostjo javnega naročila, za naročanje se uporabljajo naročilnice ali pogodbe). Podjetje Digisar d.o.o. je leta 2015 podalo izjavo, da je izključni dobavitelj in avtor programske opreme «DIGISAR ISS2» za upravljanje inšpekcijskih in prekrškovnih postopkov, kar pa ni dogovorjeno s pogodbo med naročnikom in izvajalcem storitev. Inšpektorica na podlagi pregledane dokumentacije zaključuje, da je bila transparentnost posla večja in prav tako možnost kontrole naročenih storitev v letih, ko je bil izvajalec storitev izbran na podlagi javnega razpisa po postopku oddaje naročila male vrednosti.

4.1. Ukrep

PREDLOG na podlagi 2. odstavka 104. člena ZJF:

IRSŠŠ naj ponovno preveri ponudbo na trgu dobaviteljev programske opreme za svoje potrebe vodenja inšpekcijskih in prekrškovnih postopkov in upošteva načela in določila novega ZJN-3.

Glavni inšpektor je po zaključnem sestanku v prostorih IRSŠŠ podal pisno opredelitev do predstavljenih inšpekcijskih navedb (**Priloga-1-**, točka 1). V pojasnilih je v drugem odstavku na 3. strani navedeno, da bo IRSŠŠ kot naročnik preučil možnosti dolgoročne rešitve problema oziroma celovitega urejanja sedaj razdrobljenega javnega naročanja in sklepanja pogodb in možnosti ter koristi drugačnega nivoja obsega storitev. Zapisano kaže na potrebo po ustreznejši in dolgoročni rešitvi problema in s tem na izvršitev inšpekcijskega predloga (natančno definiranje potreb, transparentno in evidentno naročanje storitev, upoštevanje določil in načel ZJN-3).

Inšpektorat RS za šolstvo in šport je dolžan v skladu z določilom 104. člena ZJF o izvedenih ukrepih poročati v roku 30. dni po poteku roka za predložitev pripomb na zapisnik.

5. Podjetje DUN d.o.o. je opravljalo storitve varovanja in čiščenja do vključno leta 2015 na podlagi Pogodbe o organiziranju varovanja in čiščenja poslovnih prostorov Inšpektorata RS za šolstvo in šport z dne 1. 5. 2008 in aneksa št. 1 k pogodbi z dne 23. 3. 2015. Po pogodbi je bila letna vrednost storitev čiščenja in varovanja določena v višini 27.138,00 EUR brez DDV. Inšpektorica je naročniku očitala, da v danem primeru ni upošteval ZJN-2 in Pravilnika o javnem naročanju Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport. Oba pravna akta sta naročnika zavezovala, da pri naročanju blaga in storitev z vrednostjo enako ali večjo kot 20.000,00 EUR objavi naročilo na portalu javnih naročil. Naročnik je podal pisno pojasnilo za dani primer oddaje naročila in sklepanja pogodbe v letu 2008 in aneksa k pogodbi v letu 2015 (**Priloga-1**-, točka 2). V IRSSŠ so pripravili pregled stroškov storitev iz seznama B (storitve varovanja), ki so bili v posameznih letih višji od stroškov storitev iz seznama A (storitve čiščenja), kar je po obrazložitvi pomenilo izjemo po 20. členu ZJN-2 in ob upoštevanju določil 2. in 3. odstavka 20. člena ZJF javnega naročila ni bilo potrebno objaviti.

Zoper ta zapisnik so dovoljene pripombe v roku 8 dni po vročitvi. Pripombe naslovite na Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Fajfarjeva 33, Ljubljana.

Vročiti:

- Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport, Linhartova 7a, Ljubljana - po ZUP
- v vednost Kabinet Ministrstva za finance – po elektronski pošti



Zapisnik sestavila:
Vilma Modic
Inšpektor-višji svetnik



REPUBLIKA SLOVENIJA
**MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE,
 ZNANOST IN ŠPORT**

INŠPEKTORAT REPUBLIKE SLOVENIJE
 ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT

Linhartova 7a, 1000 Ljubljana

T: 01 400 53 35, 01 400 57 44

F:

E: inspektorat-solstvo.mss[[@](mailto:inspektorat-solstvo.mss@gov.si)]gov.si

www.mss.gov.si

Republika Slovenija
 Ministrstvo za finance
 Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna
 Fajfarjeva 33
 1502 Ljubljana
 Vilma Modic, inšpektor-višji svetnik

ZADEVA: OPREDELITEV DO NAVEDB V OSNUTKU ZAPISNIKA

**ZVEZA: ZAPISNIK O INŠPEKCIJSKEM NADZORU NAD IZVAJANJEM ZAKONA O JAVNIH
 FINANCAH IN PREDPISOV, KI UREJAJO POSLOVANJE S SREDSTVI DRŽAVNEGA
 PRORAČUNA PRI INŠPEKTORATU REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT Z
 DNE 26.6.2016**

V zvezi z navedenim osnutkom zapisnika vam podajamo opredelitev v nadaljevanju.

1. V zvezi z inšpiciranjem poslovnega sodelovanja naročnika s partnerjem Digisar d.o.o. proračunska inšpekcija ugotavlja:

1. Da obstoječi sistem naročanja vzdrževalnih del in nadgradnje na aplikaciji ISS2 ne omogoča ustrezne kontrole in primerjave med naročilom in dejansko zaračunanimi deli
2. V letu 2012 naj bi bili naročeni dve nadgradnji, katerih posamezna vrednost ni presegala 20.000 EUR, skupna vrednost obeh nadgradenj pa je znašala približno 35.000 EUR
3. Naročniku se očita tudi, da izvajalec ne more biti izključni dobavitelj, saj je naročilo za ta predmet naročila že leta 2008 izvedel izvajalec Marand d.o.o.

Posledično inšpektorat predlaga, da naj naročnik upošteva vrednosti in trajanje naročila izvede popravilne ukrepe in preveri ponudbo na trgu izvajalcev ter za predmet naročila izvede ustrezno javno naročilo.

2. V zvezi z inšpiciranjem poslovnega sodelovanja naročnika s partnerjem DUN Družba za upravljanje nepremičnin d.o.o. proračunska inšpekcija ugotavlja:

1. Dejansko neto izplačani zneski podjetju, ki je nudilo inženiring storitev varovanja in čiščenja v posameznih letih, so presegali 20.000,00 EUR in naročnik bi v tem primeru moral upoštevati, da gre pri naročanju skupnih storitev varovanja in čiščenja poslovnih prostorov na Linhartovi 7a, Ljubljana za naročila malih vrednosti in v skladu s tem tudi preveriti trg preko portala javnih naročil
2. Glede na obrazložitve inšpektorat razmišlja o odstopu (prekrškovne) zadeve pristojnemu prekrškovnemu organu (Državna revizijska komisija).

Pojasnila in utemeljitve:

Ad 1.1) V zvezi z ugotovitvijo iz točke 1.1 naročnik ugotavlja, da je narava navedenih del takšna, da naročniku ne omogoča vnaprej planiranja potrebnih del. Storitve se delijo na vzdrževalna dela (dela, ki jih je potrebno izvesti za ohranjanje delovanja obstoječega stanja, kot npr. ažuriranje evidenc, spremembe, na katere naročnik nima vpliva, npr. sprememba DDV in

podobno). Naročnik meni, da pri tem ravna gospodarno, saj ima za razliko od večine drugih naročnikov, ki se v podobnih primerih poslužujejo pavšalnih pogodb s pripravljenostjo, podpisano pogodbo, ki jo koristi ob dejanski potrebi, s čimer že naredi prihranek. Posledično vnaprej ne more predvideti, kakšne bodo njegove potrebe, zato poraba po dejansko opravljenem delu predstavlja edini možni način. Na podlagi izkušenj se je pokazalo, da se zaradi potreb delovnega procesa velika večina te storitve potrebuje v prvi polovici leta (priprava poročil, narava dela v šolstvu povezana s šolskim koledarjem), druga polovica leta (po mesecu septembru pa je večinoma že namenjena pripravi in pripravi realizacije novega programa dela. Implementacija posebne metodologije za ugotavljanje točnega obsega dela na tako majhnem obsegu delovnih ur bi bila nesmiselna, saj bi bil strošek uporabe takšne metodologije večji od obsega dejansko opravljenih delovnih ur na mesečni ravni. Posledično sta se stranki po pogodbi dogovorili, da se obračun izvaja po dejansko opravljenem delu, pri čemer za manjša in nujna vzdrževanja naročnik izvajalcu naknadno potrdi obseg opravljenih del, v primeru večjega obsega pa storitve začne izvajati po predhodni potrditvi naročnika.

Na podoben način se izvaja tudi morebitne nadgradnje, kjer obsega prav tako ni vnaprej znan. Naročnik namreč potrebuje nadgradnje (nove funkcionalnosti) samo v primeru sistemskih sprememb (zakonodaja, podzakonski predpisi, organizacijski predpisi matičnega ministrstva, dodatne nove zahteve v programu dela organa za naslednje koledarsko leto itd.), pri katerih se spremeni vsebina, pristojnosti ali organizacija njegovega dela, s tem pa tok podatkov in dela pri naročniku. Ker naročniku spremembe niso vnaprej znane, ne more izvesti javnega naročila za dela, za katera vnaprej ne ve ali jih bo sploh potreboval in če, v kakšnem obsegu, ter tudi, ali bo imel vnaprej zagotovljena sredstva (po zakonodaji lahko naročnik začne javno naročilo zgolj v primeru, če ima v ta namen zagotovljena sredstva), narava sprememb pa je takšna, da se naročniku sredstva v primeru medletnih sprememb zagotovijo naknadno in naročnik zanje ne ve vnaprej, ali pa je s spremembami celo seznanjen, pa ne ve če bo za potrebne spremembe dobil ustrezna dodatna sredstva. Zaradi navedenega naročnik nima dolgoročnih pogodb, saj mu zakonodaja le-teh (razen v primeru če bi za več let vnaprej vedel za potrebne nadgradnje zaradi sistemskih sprememb) niti ne dovoljuje. Naročniku prav tako ni poznano, da bi obstajal predpisan standarden model vrednotenja, ki natančno definira in predpisuje, kako naj se vrednotenje izvaja. V poslovnih krogih velja, da je posel uspešno opravljen, če dana rešitev reši na začetku postavljen problem, pri čemer je bil problem vnaprej ustrezno definiran, cena in drugi robni pogoji znani in sta se obe sodelujoči stranki strinjali s temi dejstvi.

Ad 1.2) V letu 2012 je res prišlo do prekoračitev obsega 20.000 EUR, vendar gre za dve različni nadgradnji, ki naročniku nista bili vnaprej znani, na dveh različnih podsistemih. Omenjeni nadgradnji je bilo nujno potrebno izvesti, naročnik pa ob izvedbi prvega postopka ni vedel, da bo nujno potreboval še drugo nadgradnjo. Posledično je prvi postopek (ki je predviden za naročila pod 20.000 EUR), izvedel glede na ocenjeno vrednost. Ko je prišlo do potrebe po drugem (istovrstnem) naročilu nadgradnje druge stvari, so bili izpolnjeni pogoji za dodatna dela (postopek s pogajanjmi brez predhodne objave), vendar pa je bila tudi vrednost teh del ocenjena na manj kot 20.000 EUR (v primeru, če bi bil znesek višji, bi naročnik izvedel postopek s pogajanjmi brez predhodne objave), v primeru ocenjenih vrednosti pod 20.000 EUR pa naročniku ni potrebno objaviti izida tega postopka, saj vrednost ni takšna, da bi bilo potrebno objaviti objavo izida. Naročnik je zato iz navedenega razloga tudi drugo naročilo glede na vrednost obravnaval kot naročilo pod 20.000 EUR (v primeru osnovnih in nato dodatnih del s pogajanjmi namreč v postopku izračuna ocenjene vrednosti pogajanj naročnik ne upošteva ocenjene vrednosti osnovnih del) ter ga kot takega izpeljal. Kot vidimo pa je šlo za izjemen primer, ki se je od leta 2008 do danes zgodil samo enkrat in naročnik ne pričakuje podobnih dogodkov, v primeru, če bi do njega prišlo, pa bi moral ravnati enako, saj za drugi (nepredvideni) postopek ne bi mogel objaviti naročila, razen če bi ocenjena vrednost v tem nepredvidenem postopku presegla 20.000 EUR. Ravnanje naročnika je bilo tako v celoti zakonito.

Ad 1.3) Dejstvo izključnosti dobavitelja je pri izvedbi postopkov popolnoma nepomembno, saj so vsi ločeni postopki narejeni po letih, ko naročnik ugotovi potrebo in ima za to zagotovljena ustrezna sredstva, posamezno leto (razen izjeme pod točko 1.2, ki je bila obrazložena v prejšnji točki) po storitvah pa ne presega vrednosti, od katere dalje je potrebno izvesti javno naročilo. Posledično utemeljitev edinega ponudnika ni relevantna glede na določila Zakona o javnem

naročanju, saj vrednost posamezne nabave ni takšna, da bi bilo potrebno izvajati postopek po pravilih javnega naročanja. Nadalje je utemeljitev kljub temu smiselna, saj nadgradnje že nekaj let izvaja ponudnik, ki je s sistemom in procesi pri naročniku v celoti seznanjen; glede na nizek obseg del v posameznem letu je tako objektivno gledano ponudnik edini, ki lahko izvede nadgradnje brez posebnega kadrovskega angažmaja naročnika, ki bi moral v primeru izbire tretjega izvajalca nuditi ustrezno vsebinsko podporo izvajalcu (ki je sicer ne bi mogel vključiti v stroške javnega naročila). Dejstvo je, da naročnik nima na voljo resursov za takšno vsebinsko podporo, zaradi česar je, upoštevaje nizek obseg letnih nadgradenj in vzdrževanja, objektivno (ne glede na ureditev materialnih avtorskih pravic na rešitvi) ponudnik edini, ki lahko (brez relativno velikega angažmaja resursov naročnika, ki glede na kadrovske pomanjkanje v predmetu nabave objektivno ni izvedljiv) relativno samostojno izvaja potrebne nadgradnje.

Naročnik bo kljub temu preučil možnosti dolgoročne rešitve problema, to je da se za predmetne storitve sklene pogodba za daljše časovno obdobje, ki bo celovito urejala navedeno, zdaj razdrobljeno področje, hkrati pa bo naročnik preučil tudi možnosti in koristi drugačnega nivoja obsega storitev.

Ad 2) Ugotovitve proračunske inšpekcije glede pogodbenega razmerja z družbo DUN d.o.o. ne držijo, saj je pravna opredelitev dejanskega stanja glede sklenitve pogodbe nepopolna, posledično so zaključki glede obveznosti izvajanja javnih naročil (objave naročil male vrednosti na portalu enarocanje) napačni (točka 2.1 ugotovitev)

Pravna podlaga za sklenitev Pogodbe o organiziranju varovanja in čiščenja poslovnih prostorov IŠŠ z dne 1. 5. 2008, ki je bila sklenjena za nedoločen čas, vendar za najmanj 5 let, je bilo določilo 20. člena ZJN-2, ki glasi:

20. člen

(storitve iz Seznama storitev A in Seznama storitev B)

(1) Javna naročila, katerih predmet so storitve iz Seznama storitev A, se oddajo v skladu s tem zakonom.

(2) Javna naročila, katerih predmet so storitve iz Seznama storitev B, se oddajo v skladu z določbami zakona, ki določajo opredelitev predmeta naročila oziroma tehnične specifikacije. Naročnik mora pri naročanju storitev iz Seznama storitev B spoštovati pravila tega zakona za objavo obvestil o oddaji naročila. V primeru odstopanja med nomenklaturama CPV in CPC, se uporablja nomenklatura CPC.

(3) Javna naročila, katerih predmet so storitve iz Seznama storitev A in Seznama storitev B, se oddajo v skladu s tem zakonom, če je vrednost storitev iz Seznama storitev A, večja od vrednosti storitev iz Seznama storitev B. V drugih primerih se naročila oddajo v skladu z določbami tega zakona, ki določajo tehnične specifikacije in pravila za objavo obvestil o oddaji naročila.

Storitve varovanja spadajo med storitve iz seznama B storitev po določilih ZJN-2, konkretno v kategorijo 23 *Preiskovalne in varnostne storitve, z izjemo storitev oklepnih vozil.*, kamor spadajo:

79700000-1	Preiskovalne in varovalne storitve.
79710000-4	Varovalne storitve.
79711000-1	Storitve nadzorovanja alarmnih naprav.
79713000-5	Storitve varovanja z varnostniki.

Storitve čiščenja nasprotno spadajo med storitve iz seznama A storitev (kategorija 14 *Storitve v zvezi s čiščenjem stavb in upravljanjem premoženja*

90910000-9	Storitve čiščenja.
90911200-8	Storitve čiščenja stavb.
90911300-9	Storitve čiščenja oken.
90914000-7	Storitve čiščenja parkirnih prostorov.

Glede vprašanja ali je mogoče v javno naročilo združevati tako storitve iz seznama A kot storitve iz seznama B storitev je potrebno ugotoviti, da zakon (3. odstavek 20. člena ZJN-2) to vsekakor dovoljuje. Nadalje je potrebno preveriti še, ali bi združevanje različnih naročil lahko neupravičeno omejevalo konkurenco – torej ali gre za primer, ko bi naročnik z združevanjem različnih storitev neupravičeno omejeval konkurenco na trgu. Ugotoviti je potrebno, da storitve varovanja in hkrati storitve čiščenja izvaja več različnih ponudnikov na trgu in s tem konkurenca ni neupravičeno omejevana:

- a) Iz spletne strani <http://www.valina.si/> je že na prvi strani razvidno, da družba opravlja tako storitve varovanja kot tudi storitve čiščenja.
- b) Iz spletne strani <http://www.sintal.si/upravljanje-zgradb/redno-ciscenje/> izhaja, da družba (koncern) Sintal svojim strankam nudi tako storitve varovanja kot čiščenja.
- c) Iz samega imena družbe P-MRAVLJICA, čiščenje, varovanje in vzdrževanje objektov, d.o.o., Ljubljana izhaja, da opravlja obe dejavnosti.

Združevanje po naravi sorodnih storitev torej ni nenavadno, saj jih nudi večina ponudnikov na trgu (samostojno ali s partnerji). Nadalje naročnik ugotavlja še, da je združevanje obeh storitev zanj gospodarno, saj je potrebna koordinacija varovalnih storitev in storitev čiščenja, ki se časovno izvaja tudi v času, ko praviloma ni prisotnih zaposlenih naročnika, zaradi česar je koordinacija znotraj enega samega subjekta enostavnejša. Naročnik je za posamezno dejavnost izvedel dve različni povpraševanji, opredelitev dveh naročil v eni sami pogodbi pa samo poenostavlja poslovanje organa, ne pomeni pa po našem mnenju to tudi kršitve pravil naročanja.

Nesporno storitve po pogodbi, obračunane za zgoraj navedene storitve (storitve nadzorovanja alarmnih naprav in storitve varovanja z varnostniki), spadajo tako med storitve iz seznama A in B storitev.

Določilo tretjega odstavka 20. člena ZJN-2 navaja, **da se javna naročila, katerih predmet so storitve iz Seznama storitev A in Seznama storitev B, oddajo v skladu s tem zakonom, če je vrednost storitev iz Seznama storitev A, večja od vrednosti storitev iz Seznama storitev B.** V drugih primerih se naročila oddajo v skladu z določbami tega zakona, ki določajo tehnične specifikacije in pravila za objavo obvestil o oddaji naročila.

Kot predhodno vprašanje je posledično potrebno preveriti ali je obseg storitev iz seznama A storitev po pogodbi večji od obsega storitev iz seznama B storitev – če da, potem je trditev inšpekcijskega nadzora točna, sicer pa javnega naročila ni (bilo) potrebno izvesti, saj se v tem primeru po tretjem odstavku 20. člena uporabljajo pravila za oddajo storitev iz seznama B storitev.

Pregled stroškov porabe v letih 2011-2015 je sledeč:

Leto 2011:	EUR brez DDV
Storitve B	
Storitve varovanja:	11.400,00
Storitve organizacije in nadzora varovanja:	2.820,00
Storitve A:	
Storitve čiščenja:	9.678,00
Leto 2012:	EUR
Storitve B	
Storitve varovanja:	11.400,00
Storitve organizacije in nadzora varovanja:	2.820,00
Storitve A:	
Storitve čiščenja:	9.948,00
Leto 2013:	EUR

Storitve B	
Storitve varovanja:	11.400,00
Storitve organizacije in nadzora varovanja:	2.820,00
Storitve A:	
Storitve čiščenja:	8.376,00
Leto 2014:	EUR
Storitve B	
Storitve varovanja:	11.462,60
Storitve organizacije in nadzora varovanja:	2.820,00
Storitve A:	
Storitve čiščenja:	8.376,00
Leto 2015:	EUR
Storitve B	
Storitve varovanja:	11.400,00
Storitve organizacije in nadzora varovanja:	2.820,00
Storitve A:	
Storitve čiščenja:	9.951,00
Skupaj 2011-2015	
Storitve B:	71.162,60 EUR
Storitve A:	46.329,00 EUR

Ugotoviti gre, da je storitev iz seznama B več od storitev iz seznama A, zato pravila pogodbe spadajo med izjeme, za katere po prvem odstavku 20. člena ZJN-2 ni potrebno objaviti javnega naročila.

Glede točke 2.2 naročnik ugotavlja, da kot izhaja iz točke 2.1, naročnik ni bil dolžan objaviti javnega naročila, saj gre v večini za storitve iz seznama B storitev. Nadalje je pogodba sklenjena v letu 2008, morebitni prekršek je bil torej storjen v letu 2008 in je do tega trenutka že absolutno zastaral.

Nadzorni organ tudi seznanjamo, da naj bi prostori organa v letu 2017 prešli pod upravljanje Ministrstva za javno upravo, del tega pa naj bi bile tudi zgoraj večkrat navajene storitve. Podpis pogodbe je predviden do konca tega koledarskega leta.

Dovolite, da vas opozorimo tudi, po našem mnenju, na napačen zapis v drugi vrstici tč. 4 na strani 3 posredovanega osnutka zapisnika. Navajate namreč, da iz aplikacije Supervisor izhaja, da je bilo podjetju Digisar od leta 2003 Dejstvo je, da s tem podjetjem kot pogodbenim partnerjem sodelujemo šele od leta 2009. Enaka letnica začetka sodelovanja se navaja tudi pri podjetju DUN (stran 6), s tem podjetjem smo pogodbeni partner od leta 2008.



Tomaž Rozman
Glavni inšpektor

Vročiti:

- Naslovniku, po e pošti
- Spis, tu