



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA

POROČILO O IZVAJANJU ENERGETSKE PRENOVE SPLOŠNE BOLNIŠNICE NOVO MESTO

Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta je nevladna, neodvisna in neprofitna organizacija. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanju dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji ter pogojih za to. Transparency International Slovenia je član mreže Transparency International.

Transparency International (TI) je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji na svetu. Po svetu ima več kot 100 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, s podjetji in z nevladnimi organizacijami, njen namen pa sta razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.

www.transparency.si

To delo je ponujeno pod mednarodno licenco Creative Commons: Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Deljenje pod enakimi pogoji 4.0. Transparency International Slovenia 2016, Ljubljana. Vse pravice so pridržane. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen pod pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela. Publikacijo se lahko razmnožuje v celotni ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V Transparency International Slovenia bomo veseli vsakega izvoda publikacije, ki to publikacijo navaja kot vir.



Omejitev odgovornosti

Prizadevali smo si za pravilnost podatkov v tem poročilu. Za vse informacije znotraj dokumenta je verjeti, da so resnične. Kljub vsemu TI Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe dokumenta za druge namene in v drugih kontekstih.

Izvedba tega projekta je financirana s strani Evropske komisije. Vsebina publikacije je izključno odgovornost avtorja in v nobenem primeru ne predstavlja stališč Evropske komisije.



This project has been funded with support from the European Commission. The European Commission support for the production of this publication does not constitute endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

KAZALO

NAMEN POROČILA	3
NEODVISNI OPAZOVALEC	4
KAJ JE PAKT INTEGRITETE?	6
SREDSTVA EU IN ENERGETSKA PRENOVA	8
KAKO POTEKA JAVNO NAROČILO?	10
PRVA FAZA – PRIPRAVA JAVNEGA NAROČILA	12
KAKO POTEKA FAZA PRIPRAVE?	12
KAKŠNA SO TVEGANJA V FAZI PRIPRAVE?	13
POTEK PRVE FAZE PRI PRENOVI SB NOVO MESTO	14
DRUGA FAZA – PRIPRAVA RAZPISA JAVNEGA NAROČILA	17
KAKO POTEKA FAZA RAZPISA?	17
KAKŠNA SO TVEGANJA V FAZI RAZPISA?	19
POTEK DRUGE FAZE PRI PRENOVI SB NOVO MESTO	20

TRETJA FAZA – IZBOR IZVAJALCA JAVNEGA NAROČILA 22

KAKO POTEKA FAZA IZBORA IZVAJALCA? 22

KAKŠNA SO TVEGANJA V FAZI IZBORA IZVAJALCA? 25

POTEK TRETJE FAZE PRI PRENOVI SPLOŠNE BOLNIŠNICE NOVO MESTO 26

ČETRТА FAZA – IZVEDBA JAVNEGA NAROČILA 29

KAKO POTEKA FAZA IZVEDBE? 30

KAKŠNA SO TVEGANJA V FAZI IZVEDBE? 32

POTEK ČETRTE FAZE PRI PRENOVI SB NOVO MESTO 35

TRANSPARENTNOST IN POTEK SPREMLJANJA 39

PREGLED DOKUMENTACIJE, ANALIZA IN PRIPOROČILA 42

PRVA FAZA 42

DRUGA FAZA 43

TRETJA FAZA 44

ČETRТА FAZA 44

1. SODELOVANJE, KOMUNIKACIJA, DOSTOP DO INFORMACIJ 44

2. IZPOLNJEVANJE POGODBE 46

3. VARNOST PRI DELU 64

NAMEN POROČILA

Transparency International Slovenia (v nadaljevanju: TI Slovenia) projekt energetske prenove bolnišnic spremlja v okviru Pakta integritete, ki ga je z Ministrstvom za zdravje (v nadaljevanju: MZ) podpisal novembra 2016.¹ TI Slovenia se je s podpisom in izvajanjem projekta zavezal, da bo o aktivnostih dejavno obveščal javnost. To poročilo je del teh aktivnosti.

V poročilu je opisan potek štirih faz energetske prenove dveh stavb Splošne bolnišnice (SB) Novo mesto. S tem poročilo o izvedbi javnega naročila zaobjema obdobja od začetne identifikacije potreb do zaključka izvedbe del. Poročilo upošteva vso komunikacijo, dokumente in druge informacije, ki jih je TI Slovenia pridobil v povezavi s projektom Energetske prenove dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto.² TI Slovenia v primerjavi s Splošno bolnišnico Trbovlje zaradi projektnih omejitev ne bo dlje časa spremljal učinkov sanacije, zato je to edino poročilo o prenovi SB Novo mesto.

Pri spremljanju energetske prenove treh stavb Splošne bolnišnice Trbovlje³ je TI Slovenia izdal ločena poročila, v katerih je opisal potek vsake faze javnega naročanja posebej.⁴ To poročilo združuje štiri faze energetske prenove Splošne bolnišnice Novo mesto v enotnem dokumentu. Tako kot poročila o prenovi treh stavb Splošne bolnišnice Trbovlje tudi to vsebuje informacije o Paktu integritete, projektni ekipi, poteku postopkov v procesu javnega naročanja in druge informacije, ki so pomembne za razumevanje širšega okvirja tega javnega naročila in projekta.

Več informacij o projektu in aktivnosti, ki v okviru projekta potekajo, najdete na pakt.transparency.si.

1 Pakti integritete podpisan, 24. 11. 2016. Dostopno na: http://pakt.transparency.si/podpisan_pakt_integritete/.

2 Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto, Projekti in programi, Portal Gov.si. Dostopno na: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/energetska-sanacija-dveh-stavb-sb-novo-mesto/>.

3 Energetska sanacija treh stavb Splošne bolnišnice Trbovlje, Projekti in programi, Portal Gov.si. Dostopno na: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/energetska-sanacija-treh-stavb-splosne-bolnisnice-trbovlje/>.

4 Poročila neodvisnega opazovalca so dostopna na spletni strani: <https://pakt.transparency.si/dokumenti/>.

NEODVISNI OPAZOVALEC

Ob štiričlanski projektni ekipi TI Slovenia pri izvajanju dejavnosti sodelujejo tudi zunanji strokovnjaki.

Milena Basta Trtnik je strokovnjakinja na področju javnega naročanja, javno-zasebnega partnerstva in koncesij. Ima več kot deset let delovnih izkušenj na omenjenih področjih, med drugim je bila večletna pravna svetovalka pri Državni revizijski komisiji. Poleg vsakodnevne svetovanja javnim in zasebnim naročnikom redno izvaja tudi izobraževanja in je avtorica številnih strokovnih člankov. Je direktorica gospodarske družbe Bonorum.

Aleš Vojska je član Inženirske zbornice Slovenije in strokovnjak z več kot dvajsetletnimi izkušnjami na področju gradbeništva v vlogah vodje gradbišča, nadzornega inženirja, vodje nadzora in vodje najzahtevnejših gradbenih projektov.

Jure Vetršek je zaposlen na Inovacijsko-razvojnem inštitutu Univerze v Ljubljani in je strokovnjak na področjih energetske prenove stavb, integralnega pristopa k reševanju interdisciplinarnih problemov, predvsem s področij trajnostne energetike, vključevanja obnovljivih virov energije v stavbe in energetske sisteme, aktivnega upravljanja energije, lokalnih energetskih sistemov in konceptov, izvedenskih mnenj s področja ukrepov učinkovite rabe energije. V zadnjih letih je kot strokovnjak za ukrepe na stavbnih sistemih in konstrukcijah sodeloval pri izdelavi številnih energetskih pregledov, ki so bili npr. na Ekonomski in Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani osnova za celovito energetsko prenovo.

Vsi strokovnjaki so bili izbrani na podlagi javnega razpisa in so prestali skrben pregled glede morebitnih nasprotij interesov.





OPERA BOLSHOIA
NOVO METRO
KORNA
RESERVAÇÃO

Escadaria
Vale
Reservado
Não
Entrar
Sem
Permissão
Favor
Não
Fumar

KAJ JE PAKT INTEGRITETE?

Javna sredstva se morajo porabljati z omejitvami, ki preprečujejo zlorabe ter zagotavljajo učinkovito in smotrno porabo v javnem interesu. Sistem javnega naročanja se mora z namenom varovanja ponudnikov voditi transparentno in zagotavljati enakopravno obravnavo ponudnikov ter onemogočiti korupcijska tveganja, nadzor nad izvajanjem postopkov pa mora biti neodvisen.

V te namene je Transparency International v devetdesetih letih prejšnjega stoletja razvil preventivni protikorupcijski mehanizem, imenovan Pakt integritete. Tega so uporabili v že več kot 300 primerih naročil zavezancev za javno naročanje kot tudi pri investicijah v zasebnem sektorju (B2B).

Pakt integritete v mednarodni praksi predstavlja pogodbo, ki jo podpišejo naročnik, ponudniki in neodvisni opazovalec javnega naročila. Pakt se lahko uporablja tudi za druge oblike povezav med javnim in zasebnim sektorjem, kot so javno-zasebna partnerstva, podelitve koncesije, javnih pooblastil in drugo.

V nekaterih državah (npr. Italiji)⁵ so pakti integritete v zakonodaji prepoznani kot eno izmed možnih orodij za preprečevanje korupcije v javnem naročanju. Slovenija se je že leta 2009 v akcijskem načrtu uresničevanja resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji zavezala k uvedbi paktov.⁶

Projekt Pakti integritete v Sloveniji je del vseevropskega projekta, ki poteka pri 18 projektih v 11 državah Evropske unije. Marca 2015 je takratna evropska komisarka za regionalno politiko Corina Cretu s Transparency International predstavila skupen projekt, prek katerega si s pomočjo paktov integritete prizadevata izboljšati izvajanje javnih naročil z namenom preprečitve zlorab evropskih sredstev po celotni EU, katerih obstoj je bil izkazan v preteklosti. Na ravni EU⁷ se lahko zaradi zlorab, povezanih predvsem z obstojem korupcije, izgubi tudi do 18 odstotkov porabljenih javnih sredstev; ocene so sicer različne. Evropska komisija je s tem napovedala uvedbo paktov integritete v nekatere projekte, ki jih financirata Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad.

5 Protikorupcijski zakon (št. 190/2012) je bil objavljen v uradnem listu Republike Italije 13. 11. 2012 in začel veljati 28. 11. 2012. Glede uporabe paktov integritete zakon določa: »Naročnik lahko v vabilu k sodelovanju določi, da je nespoštovanje določil protokolov zakonitosti ali paktov integritete razlog za izključitev iz oddaje ponudb.« Dostopno na: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/13/012G0213/sg>.

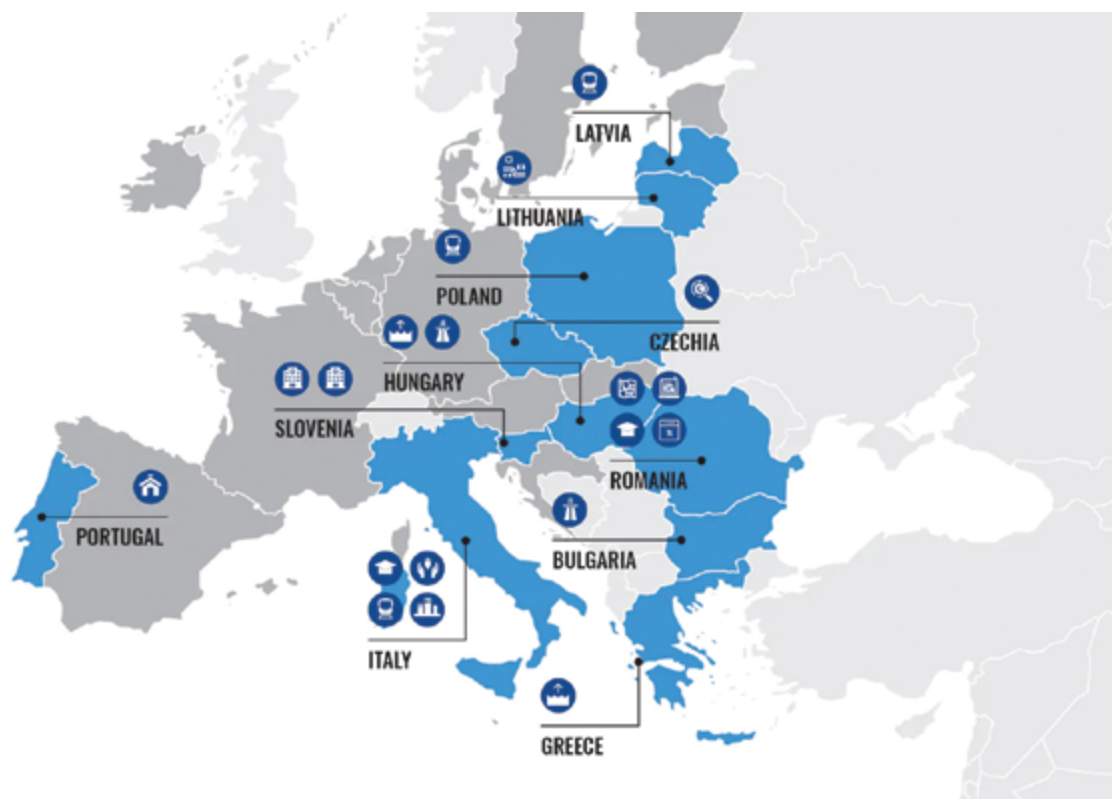
6 Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, KPK 2005, 2009, str. 12. B3.16 Pakti integritete. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/02/Akcijiski-nacrt-o-uresni%C4%8DDevanju-resolucije.pdf>.

7 Public Procurement: costs we pay for corruption. Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU. PriceWaterhousCoopers 2013. Dostopno na: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc_olaf_study_en.pdf.

V okviru projekta Pakti integritete je bil v Sloveniji pakt pri postopku javnega naročanja prvič uporabljen pri izvedbi javnega naročila za energetske prenove treh stavb Splošne bolnišnice Trbovlje, drugič pa pri izvedbi javnega naročila za energetske prenove dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto.

Junija 2019 je projekt Pakti integritete prejel nagrado Evropskega varuha človekovih pravic Award for good administration za odličnost na področju odprte uprave.⁸

Transparency International in Evropska komisija sta decembra 2019 podpisala dogovor o dveletnem podaljšanju projekta Pakti integritete do konca leta 2021.



V sklopu pilotnega projekta Pakti integritete Transparency International in partnerji spremljajo izvajanje 18 javnih naročil v 11 državah članicah EU.

8 Ombudsman awards Integrity Pacts as excellence in the field of open administration, spletna stran Evropske komisije, 1. 7. 2019. Dostopno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2019/07/07-01-2019-ombudsman-awards-integrity-pacts-as-excellence-in-the-field-of-open-administration.

SREDSTVA EU IN ENERGETSKA PRENOVA

Kohezijski sklad je namenjen tistim državam članicam Evropske unije (EU), v katerih BDP na prebivalca ne presega 90 % povprečja celotne EU, in je namenjen manjšanju razlik znotraj EU prek spodbujanja trajnega razvoja.⁹ Perspektiva 2014–2020, v okviru katere je bil izveden projekt energetske prenove SB Novo mesto, se je osredotočala na projekte s področij infrastrukture in okolja.¹⁰

Iz Kohezijskega sklada je bila za področje izgradnje okoljske in prometne infrastrukture ter področje trajnostne rabe energije na voljo 914 milijonov evrov,¹¹ iz česar se je sofinanciralo 388 projektov.¹² Od teh je bilo 72 različnim projektom energetskih prenov dodeljeno več kot 52 milijonov evrov.¹³

Iz vseh evropskih skladov je bilo v isti perspektivi v Sloveniji na voljo dobre 3 milijarde evrov,¹⁴ iz katerih se je sofinanciralo več kot 6000 projektov.¹⁵

Del strategije za izvajanje perspektive sta bila tudi učinkovita raba virov in zmanjševanje pritiskov na okolje, sem spada tudi energetska prenova javnih stavb. Kar 40 % emisij, ki povzročajo nižanje kakovosti zraka v urbanih območjih, nastane zaradi energetske neučinkovitosti.¹⁶ Slovenija na tem področju zasleduje tudi cilje glede rabe energije, zastavljene v Direktivi 2012/27/EU, ki med drugim državam članicam nalaga prenovo najmanj 3 % površin javnih stavb vsako leto.¹⁷ Bolnišnice so največje porabnice energije v javnem sektorju, zato je obnova bolnišnic za povečanje učinkovitosti rabe energije smiselna. Prihranek po energetskih prenovah naj bi bil v povprečju 50-odstoten.¹⁸

9 Evropska komisija. Kohezijska sredstva. Dostopno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sl/funding/cohesion-fund/.

10 Prav tam.

11 Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 za obdobje od januarja 2014 do konca decembra 2020, januar 2021, str. 8.

12 Seznam projektov, Portal EU Skladi. Dostopno na: <https://www.eu-skladi.si/sl/seznam-projektov>.

13 Seznam projektov, sofinanciranih iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada. Iskanje samo po projektih KS po iskalnem geslu »energets« v rubriki Povzetek operacije. Vsota upravičenih izdatkov, dodeljenih 72 projektom, znaša 52.790.367,95 €.

14 Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 za obdobje od januarja 2014 do konca decembra 2020, januar 2021, str. 8. Dostopno na: <https://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/porocila-1>.

15 Seznam projektov, Portal EU Skladi. Dostopno na: <https://www.eu-skladi.si/sl/seznam-projektov>.

16 Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020, 2015, str. 38. Dostopno na https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf.

17 Prav tam, str. 28.

18 Prav tam, str. 90.



Projektna pisarna za energetske prenovne stavbe Ministrstva za infrastrukturo navaja,¹⁹ da je bilo za sanacijo površin javnih stavb v okviru Operativnega programa evropske kohezijske politike v obdobju od 2014 do 2020 (OP EKP 2014–2020) prvotno razpoložljivih 117,36 milijona evrov sredstev iz Kohezijskega sklada za energetske prenovne stavbe ožjega in širšega javnega sektorja ter stavb v lasti in rabi občin. Sredstva EU so se z zadnjo spremembo OP EKP 2014–2020 julija 2021 zmanjšala na 103,12 mio. evrov.

Do konca julija 2021 je bilo kot primernih za sofinanciranje izbranih 97 operacij v vrednosti 70,31 mio. evrov sredstev EU.

Z izbranimi projekti naj bi se obnovilo 973 890 m² neto tlorisne površine javnih stavb. Delež izvedbe projektov v okviru javno-zasebnega partnerstva, gledano z vidika neto tlorisne površine javnih stavb, MZI ocenjuje na 74 %.

Projektna pisarna za energetske prenovne stavbe MZI ocenjuje dozdajšnje izvajanje programa kot uspešno.

TI Slovenija je ob pripravi načrtov za okrevalje Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko pozval k pripravi in vključitvi preventivnih ukrepov za preprečevanje izgub,²⁰ prevar in korupcije v ključne dokumente, a na dopis ni prejel odgovora. V času pisanja tega poročila je načrt za okrevalje vključeval krajši del o teh ukrepih, a gre le za spisek obstoječih ukrepov, zato TI Slovenija ocenjuje, da ti ob povečanih tveganjih za korupcijo, ki so se pokazali tudi med pandemijo COVID-19, ne bodo dovolj za njihovo učinkovito blaženje.

19 Korespondenca med MZI in TI Slovenija, odgovor MZI 5. 8. 2021.

20 Dopis TI Slovenija Službi vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 13. 11. 2020.

KAKO POTEKA JAVNO NAROČILO?



FAZA PRIPRAVE

V fazi priprave naročnik določi potrebe po nabavi določenega blaga ali izvedbi storitev, razišče trg in oceni stroške projekta z uporabo metod, ki jih določa zakon, ter čas trajanja izvedbe javnega naročila.



FAZA RAZPISA

Naročnik sprejme sklep o začetku postopka javnega naročila in pripravi razpisno dokumentacijo. Naročnik mora obvestilo o javnem naročilu in razpisno dokumentacijo, vključno s spremembami in dopolnitvami, objaviti na portalu javnih naročil.



FAZA IZBORA IZVAJALCA

Naročnik javno odpre prejete ponudbe, preveri njihovo ustreznost ter lahko pozove k dopustnim dopolnitvam. Naročnik nato izbere izvajalca javnega naročila in o svoji odločitvi javno obvesti ponudnike ter pripravi končno poročilo.



FAZA IZVEDBE JAVNEGA NAROČILA

Po podpisu pogodbe z izvajalcem ta začne izvajati predmet javnega naročila samostojno ali s podizvajalci.



FAZA PREVZEMA IN UPORABE PREDMETA JAVNEGA NAROČILA

Naročnik prevzame predmet javnega naročila in preveri kakovost izvedenih del oziroma storitev ter njihovo skladnost s pogodbenimi obveznostmi med naročnikom in podizvajalcem.



Zakon o javnem naročanju²¹ iz leta 2016 naj bi postopke javnega naročanja prenovil, poenostavil in naredil bolj prožne ter učinkovite. S tem naj bi zakon zagotovil bolj učinkovito rabo javnega denarja. Med cilji²² evropskih direktiv,²³ ki so bili implementirani v zakon, je tudi spodbujanje inovacij, povečevanje deleža malih in srednje velikih podjetij v javnem naročanju ter odpiranje trga javnih naročil za tuje ponudnike.²⁴ Informatizirani postopki in vzpostavitev portala javnih naročil so sistem naredili bolj pregleden. Korupcijska tveganja naj bi bila tako manjša, vsaj na papirju.

TI Slovenia je za ponazoritev postopka, urejenega v Zakona o javnem naročanju, tega razdelil v pet faz. Tako tudi nekatera mednarodna literatura deli celoten postopek javnega naročanja. Ilustracijo te razdelitve predstavlja prva stran projektne spletne strani pakt.transparency.si. Vsaka faza je v poročilu predstavljena na primeru energetske prenove Splošne bolnišnice Novo mesto (SB Novo mesto).²⁵

Novela ZJN-3B

V letu 2021 je bil ZJN-3 po daljšem času prenovljen. TI Slovenia je opozarjal na več pomanjkljivosti predloga, več obljubljenih učinkov zakona pa ni bilo ustrezno podprtih z analizami.²⁶ Še posebej je treba izpostaviti bistven dvig mejnih vrednosti za uporabo zakona, s čimer se še povečujejo nekatera znana tveganja, ki se pojavljajo pri t. i. evidenčnih naročilih. Dvig mejnih vrednosti je bil predviden že v različici, ki je bila poslana v javno obravnavo, a je predlagatelj zakona po javni razpravi mejne vrednosti še dodatno povišal, in to kljub opozorilom TI Slovenia, Komisije za preprečevanje korupcije (KPK) in Računskega sodišča. KPK je v okviru javne razprave jasno zapisal, da analize korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja kažejo še posebno problematičnost tistih naročil, ki ne presegajo mejnih vrednosti, in da zaradi teh tveganj nasprotujejo dvigu mejnih vrednosti.²⁷ Računsko sodišče pa je, podobno kot TI Slovenia, izpostavilo, da bi moral predlagatelj glede na obseg evidenčnih naročil pripraviti ustrezno analizo vpliva dviga in pričakovanih učinkov, saj brez »teh podatkov namreč ni mogoče oceniti, kakšen obseg javnih naročil se bo odslej oddajal po manj transparentnih ali netransparentnih postopkih, posledično pa tudi ni mogoče oceniti, ali bi nižanje stopnje transparentnosti lahko imelo pozitivne posledice, ki bi to odtehtale«. ²⁸

21 Zakon o javnem naročanju (ZJN-3), Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18, v nadaljevanju: zakon, ZJN, tudi ZJN-3).

22 Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) / s komentarjem Milene Basta Trtnik ... [et al.] ; [urednik Sašo Matas]. - 1. natis. - Ljubljana: Uradni list Republike, str. 11, Uvodna beseda urednika.

23 Direktiva 2014/24/EU in Direktiva 2014/25/EU. Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024> in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0025>.

24 Tudi pred implementacijo dveh evropskih direktiv so se javna naročila, ocenjena nad določeno vrednostjo, objavljala v Uradnem listu Evropske unije.

25 Podobno so bile faze izvedbe javnega naročila predstavljene v posebnih poročilih na konkretnem primeru energetske prenove treh stavb Splošne bolnišnice Trbovlje. Poročila so dostopna na: <https://pakt.transparency.si/dokumenti/>.

26 TI Slovenia je podal svoje pripombe v okviru javne razprave (več na: <https://www.transparency.si/novica/ti-slovenia-podal-pripombe-na-predlog-sprememb-zakona-o-javnem-narocanju-2/>), podal pa je tudi predloge amandmajev poslancem v Državnem zboru (več na: https://www.transparency.si/novica/ti-slovenia-poslancem_predlagal_izboljsave-predloga-zjn-3/).

27 KPK, 0071-17/2020/2. Pripombe na osnutek predloga ZJN-3B

28 Računsko sodišče, 030-5/2020-2. Opredelitev do osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju (EVA: 2020-3130-0004).

PRVA FAZA – PRIPRAVA JAVNEGA NAROČILA

24. 11. 2016
MZ podpiše pakt



9. 8. 2018
Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila

To poglavje obsega obdobje od podpisa pakta integritete v novembru 2016 do sklepa o začetku postopka javnega naročila v avgustu 2018.

V tem delu se formalnopravno postopek oddaje javnega naročila še ni začel, saj se izvajajo potrebne pripravljalne dejavnosti. Med pripravljalne dejavnosti spadajo: analiza trga, identifikacija potreb, določitev ciljev in obseg javnega naročila. Gre za temeljno fazo priprave javnega naročila, ki lahko ključno vpliva na nadaljnje postopke, obseg investicije, rešitve, ceno in izbor izvajalcev, v tej fazi pa se pojavlja vrsta tveganj, korupcijskih in drugih, ki jih mora naročnik znati prepoznati, oceniti, spremljati in blažiti.

KAKO POTEKA FAZA PRIPRAVE?

V tej fazi mora naročnik najprej ugotoviti in določiti, kaj natančno potrebuje in kakšne so vrednosti predmeta javnega naročila, torej blaga, storitev ali gradenj na trgu. Postopek ni predpisan, način analize je prepuščen naročniku. Prav tako mora naročnik določiti ustrezen postopek izmed tistih, ki jih zakon omogoča.

Zakon naročniku dovoljuje, da pred začetkom postopka javnega naročanja izvede preverjanje trga, da bi pripravil oddajo javnega naročila in obvestil gospodarske subjekte o svojih načrtih in zahtevah v zvezi z javnim naročanjem. V okviru takšnega preverjanja lahko naročnik tudi izvede strokovni dialog in v okviru tega zaprosi ali upošteva nasvete, ki jih bo lahko uporabil pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, a le pod pogojem, da takšni nasveti oziroma priporočila ne preprečujejo ali omejujejo konkurence ter ne pomenijo kršenja načela enakopravne obravnave ponudnikov in načela transparentnosti javnega naročanja.²⁹ Če je kandidat, ponudnik ali podjetje, povezano s kandidatom ali ponudnikom, svetovalo naročniku pri preverjanju trga ali pa je bilo kako drugače vključeno v pripravo postopka javnega naročanja, mora naročnik sprejeti ustrezne ukrepe, s katerimi zagotovi, da ne pride do izkrivljanja konkurence. Zaželeno je, da se to tudi transparentno objavi javnosti.

²⁹ ZJN-3, 64. člen (predhodno preverjanje trga).



Po izračunu in določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila po eni od metod, opredeljenih v zakonu,³⁰ lahko naročnik začne postopek oddaje javnega naročila. Izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temelji na celotnem plačljivem znesku brez DDV, kot ga oceni naročnik, vključno s katero koli možnostjo in morebitnimi podaljšanji naročil, kot je izrecno navedeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Od ocenjene vrednosti naročila je tudi odvisno, kateri postopek oddaje javnega naročila bo naročnik izbral.³¹

KAKŠNA SO TVEGANJA V FAZI PRIPRAVE?

V fazi priprave javnega naročila viri navajajo predvsem naslednja tveganja.

- Predmet javnega naročila je nepotreben produkt oz. javno naročilo namesto potrebam sledi predvsem ponudbi enega ponudnika in nima ustreznih učinkov na družbo. K temu lahko prispevajo tudi slabo definirane uporabniške zahteve.
- Naročanje nove opreme ali drugih predmetov namesto servisa ali nadgradnje že obstoječih.
- Investicija z drugih vidikov ni ekonomsko smotrna ali pa je sporna iz drugih razlogov (npr. okoljski vidik).
- Predmet javnega naročila je načrtovan bolj obsežno, da ustreza zmogljivostim enega ponudnika.
- Nasprotje interesov³² ali pojav »vrtljivih vrat«³³ pri tistih, ki odločajo o potrebah javnega naročila.
- Pomanjkljiva ocena potreb, slabo načrtovanje.
- Nerealna ocena skupnega proračuna projekta.
- Predmet javnega naročila ne ustreza investicijskim načrtom, strategijam ali drugim krovnim investicijskim dokumentom.
- Nedovoljeno vpletanje funkcionarjev v odločevalski proces.
- Druge oblike dogovarjanja s ponudniki glede podelitve javnega naročila.³⁴

Evropsko računsko sodišče je pri pregledu projektov energetske prenove javnih stavb v petih državah EU (Bolgarija, Češka, Italija, Litva in Irska) ugotovilo, da so imele nekatere države pomanjkljive kriterije za izbor projektov. V Italiji je pomanjkanje takšnih meril privedlo do izvedbe nekaterih dragih projektov, ki niso prihranili veliko energije, zato so bile odplačne dobe (čas, v katerem se investicija s prihranki povrne) zelo dolge, v 4 % projektov celo več kot 100 let.³⁵

30 ZJN-3, 24. člen (metode za izračun ocenjene vrednosti javnih naročil).

31 ZJN-3, 39. člen (izbira postopkov).

32 Curbing corruption in public procurement. Transparency International 2014, str. 20. Dostopno na: <https://www.transparency.org/en/publications/curbing-corruption-in-public-procurement-a-practical-guide>.

33 Revolving Door, Corruptionary A-Z, Transparency International. Dostopno na: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door>.

34 OECD, Risks to integrity at each stage of the public procurement process. Str. 22.

35 Energy efficiency in buildings: greater focus on cost-effectiveness still needed, Evropsko računsko sodišče 2020, str. 29–30. Dostopno na: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_11/SR_Energy_efficiency_in_buildings_EN.pdf.

POTEK PRVE FAZE PRI PRENOVI SB NOVO MESTO



- Razširjen energetski pregled objektov: junij 2016
- Javni poziv JZP: julij 2016
- Odpiranje ponudb JZP: september 2016
- Dodatki k razširjenemu energetskemu pregledu objektov: oktober 2016
- Odločitev JZP: december 2016
- Dokument identifikacije investicijskega projekta: marec 2017
- Potrditev Investicijskega programa: marec 2017
- Novelacija investicijskega programa: oktober 2017
- Odločitev o primernosti: november 2017
- Novelacija investicijskega programa: januar 2018
- Pridobljena odločitev o podpori SVRK: april 2018
- Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila: avgust 2018

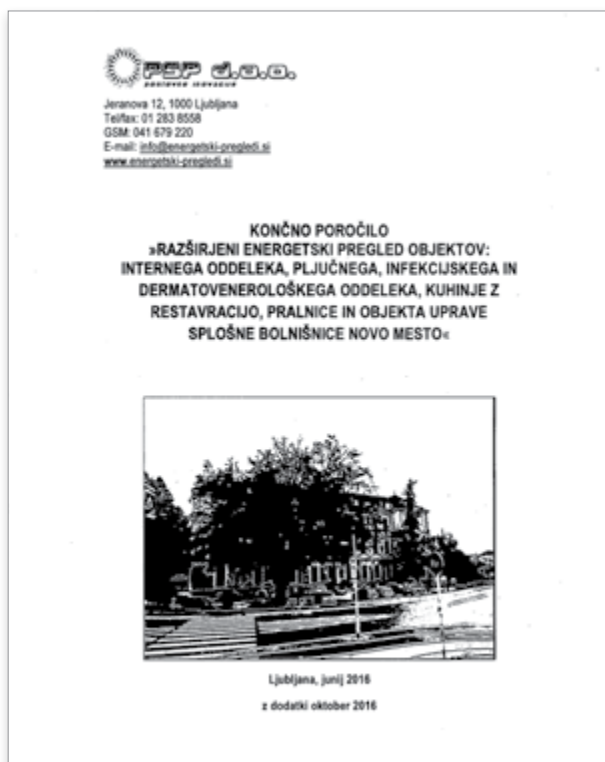
Projekt energetske prenove SB Novo mesto se je začel z izdelavo poročila Razširjeni energetski pregled objektov (v nadaljevanju: REP).³⁶ Gre za dokument, ki vsebuje pregled podatkov o porabi energije, oceni stanje stavb in glede na ugotovitve pripravi predlog ukrepov, ki bi jih projekt zajel. Ob tem se ocenita tudi smotrnost posameznih ukrepov glede na predvideno višino investicije in prihranek, s tem pa se oceni odplačno dobo (vračilni rok) ukrepa.

V REP-u je narejena analiza za štiri objekte – interni oddelek; pljučni, infekcijski in dermatovenerološki oddelek (t. i. Pljučna zgradba); kuhinjo in restavracijo; ter upravo in pralnico s skupno površino 9060 m² od 37 571 m² vseh objektov bolnišnice. Preostale zgradbe SB Novo mesto so bile sanirane tri leta pred izdelavo REP-a.³⁷ REP je za vse štiri objekte predvidel štirinajst ukrepov v predvideni vrednosti 1.024.580,00 € + DDV s skupno odplačno dobo 11,6 leta. Hkrati je avtor REP-a z usmeritvami Ministrstva za infrastrukturo (v nadaljevanju MZI) izdelal takšen izračun tudi za le dve stavbi – upravno s pralnico in kuhinjo z restavracijo. Ta izračun je predvidel ukrepe v vrednosti 752.790,00 € + DDV z odplačno dobo 20,5 leta. Ob tem je avtor dodal, da bi bila »smiselna energetska sanacija vseh štirih zgradb«.³⁸

36 Končno poročilo Razširjeni energetski pregled objektov: Internega oddelka, Pljučnega, infekcijskega in dermatovenerološkega oddelka, Kuhinje z restavracijo, Pralnice in objekta uprave Splošne bolnišnice Novo mesto, junij 2016, z dodatki oktober 2016.

37 Zmanjšanje porabe energije v Splošni bolnišnici Novo mesto, Božidar Podobnik. Dostopno na: <https://www.gzdbk.si/si/aktualno/uspeh/detajl/?id=1915>.

38 REP, str. 101.



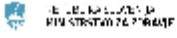
Naslovnica REP za Splošno bolnišnico Novo mesto iz leta 2016.

REP vsebuje tudi ekonomsko analizo posamičnih sanacijskih ukrepov.

Naziv ukrepa	Zmanjšanje rabe energije	Predpostavljeno zmanjšanje stroška	Skupni stroški	Vračilna doba	Časovni načrt izvedbe v mesecih	Težavnost	Tveganje
Sanacija pročelja	390.077 kWh/leto	15.517,00 EUR/leto	135.025,00 EUR	9 let	10	Srednja	Majhno
Vgradnja toplotne izolacije na strešni terasi in stropu proti strehi	245.718 kWh/leto	9.774,00 EUR/leto	89.405,00 EUR	5 let	8	Srednja	Srednje
Zamenjava stavbnega pohištva	164.132 kWh/leto	6.833,00 EUR/leto	71.680,00 EUR	10,5 leta	8	Srednja	Majhno
Sanacija temeljev	Vpliv na stabilnost stavbe	/	37.590,00 EUR	/	7	Visoka	Srednje
Zamenjava radiatorjev	/	/	67.800,00 EUR	/	8	Nizka	Nizko
Vgradnja novih kotlov	614.295 kWh/leto	24.437,00 EUR/leto	220.000,00 EUR	9 let	9	Srednja	Nizko
Izvedba toplotne izolacije na cevovodih med stavbami	153.574 kWh/leto	6.109,00 EUR/leto	117.000,00 EUR	19 let	6	Srednja	Nizko
Sanacija razsvetljave	126.697 kWh/leto	8.691,00 EUR/leto	109.280,00 EUR	12,5 leta	6	Nizka	Nizko
Vgradnja energijsko učinkovitega prezračevanja	307.147 kWh/leto	12.218,00 EUR/leto	139.000,00 EUR	11,4 leta	10	Visoka	Srednje
Organizacijski ukrepi	41.273 kWh/leto	1.946,00 EUR/leto	5.000,00 EUR	Takoj	Takoj, stalno trajanje	Srednja	Brez
Nadgradnja CNS in prilagoditev nadzornih mest	51.831 kWh/leto	2.670,00 EUR/leto	50.000,00 EUR	18 let	9	Srednja	Srednje

V juliju 2016 je MZ objavil javni poziv promotorjem k oddaji vloge o zainteresiranosti za izvedbo energetske prenovе po načelu pogodbenega zagotavljanja prihrankov.³⁹ MZ je s pozivom iskal interes za javno-zasebno partnerstvo pri podjetjih. Rok za predložitev vlog je bil 29. 8. 2016.⁴⁰ Interes sta izkazali dve podjetji.⁴¹ MZ je obe podjetji decembra 2016 obvestilo, da ministrstvo za projekt energetske prenovе Splošne bolnišnice Novo mesto ne bo nadaljevalo postopka za sklenitev javno-zasebnega partnerstva (v nadaljevanju: JZP).

Marca 2017 je bil pripravljen Dokument identifikacije investicijskega načrta (DIIP), sklep o potrditvi je MZ sprejel maja 2017. Marca 2017 je bil prav tako pripravljen investicijski načrt, ki ga je MZ potrdil junija 2017. Investicijski načrt je bil pozneje še dvakrat noveliran, prvič oktobra 2017 in drugič januarja 2018.



Republika Slovenija
Ministrstvo za zdravje

Stefanova ulica 5, 1000 Ljubljana
T: 01 478 60 01
F: 01 478 60 58
E: gp.mz@gov.si
www.mz.gov.si



Evropska unija
Evropski sklad za regionalni razvoj

Podpisnik: Ministrstvo za zdravje
Imenovanje: Ministrstvo za zdravje
Dokazilo števila: 1007/18 na 30.06.2018/18
Dokazilo števila: 1007/18 na 30.06.2018/18
Dokazilo števila: 1007/18 na 30.06.2018/18

Številka: 4300-6/2018/7
Datum: 9. 8. 2018
Oznaka: OP20.04.01-Spodbijanje energetske učinkovitosti

Na podlagi 66. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18; v nadaljnjem besedilu: ZJN-3) in v skladu z 12. členom Pravilnika o podpisovanju dokumentov na Ministrstvu za zdravje, št. 0070-74/2014/6 z dne 7. 1. 2015 s sprem., izdaja na podlagi pooblastila, št. 020-10/2014/410 z dne 25. 7. 2018, Jožica Maučec Zakotnik, državna sekretarka, naslednji

SKLEP O ZAČETKU POSTOPKA ODDAJE JAVNEGA NAROČILA

1. Prične se postopek oddaje javnega naročila pod zaporedno št. VZ2-18/G za javni zdravstveni zavod Splošna bolnišnica Novo mesto.
2. Javno naročanje se izvede po odprtem postopku na podlagi 40. člena ZJN-3.
3. Predmet javnega naročila je "Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto".
4. Ocenjena vrednost javnega naročila znaša 1.072.650,00 EUR brez DDV oz. 1.308.633,00 EUR z DDV.

Ocenjena vrednost investicije je sestavljena iz upravičenih in neupravičenih stroškov, in sicer:

Opis	Upravičeni stroški brez DDV	Neupravičeni stroški brez DDV	Skupni stroški brez DDV
Skupaj GOI dela uprava in pralnica	260.565,00	83.746,00	344.311,00
Skupaj GOI dela kuhinja in restavracija	234.885,00	67.774,00	302.659,00
Vgradnja novih kotlov 2x2 MW	34.320,00	185.680,00	220.000,00
Izolacija povezovalnih cevi 1.080 m	6.110,00	69.490,00	75.600,00
Sanacija razsvetljave v obeh objektih	90.080,00	0,00	90.080,00
Nadgradnja CNS in prilagod. nadzor. mest	40.000,00	0,00	40.000,00
Izvedbena dela skupaj brez DDV	665.960,00	406.690,00	1.072.650,00

Novembra 2017 je MZI kot posredniški organ ocenil predlog te operacije kot primeren.⁴² Aprila 2018 je MZ od Službe vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK) pridobil Odločitev o podpori.⁴³ Ta je bila decembra 2018⁴⁴ in septembra 2019⁴⁵ spremenjena tako, da so bila obdobja upravičenosti stroškov in upravičenosti izdatkov podaljšani.

Z izpolnitvijo pogojev ugotovljene ekonomske upravičenosti na podlagi potrjene investicijske dokumentacije, zagotovljenih sredstev in izdelane vse predhodne za izvedbo naročila nujno potrebne dokumentacije je MZ avgusta 2018 izdal Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila. S tem se je prva faza javnega naročila zaključila.

Del sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila, s katerim se je zaključila prva faza izvedbe.

39 Javni poziv promotorjem k oddaji vloge o zainteresiranosti za izvedbo projekta energetske obnove in storitev energetskega upravljanja Splošne bolnišnice Novo mesto po načelu pogodbenega zagotavljanja prihrankov, št.: 4300-30/2015/69, datum: 21. 7. 2016.

40 Zapisnik o odpiranju vlog o zainteresiranosti, št: 4300-30/2015/159, datum: 25. 9. 2016.

41 Prav tam.

42 Odločitev o primernosti, št.:360-19/2017/98, datum: 27. 11. 2017.

43 Odločitev o podpori, št.: 4-1/7/MZ/0, datum: 25. 4. 2018.

44 Spremenjena odločitev o podpori, št.: 4-1/22/MZ/0, datum: 3. 12. 2018.

45 Spremenjena odločitev o podpori, št.: 4-1/22/MZ/2, datum: 25. 9. 2019.

DRUGA FAZA – PRIPRAVA RAZPISA JAVNEGA NAROČILA



To poglavje obsega t. i. fazo razpisa, v kateri naročnik od izdaje sklepa o začetku postopka izvaja aktivnosti za pripravo dokumentacije glede oddaje predmetnega javnega naročila (v nadaljnjem besedilu: dokumentacija), kjer se dokončno določijo pogoji javnega naročila, faza pa se konča z javno objavo dokumentacije na portalu javnih naročil (enarocanje.si) in tudi v Uradnem listu Evropske unije, glede na mejne vrednosti za objave, skladno z določbo 22. člena ZJN-3.

KAKO POTEKA FAZA RAZPISA?

Naročnik začne postopek oddaje javnega naročila po prepoznavanju lastnih potreb in izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila ter pregledom zagotovljenih sredstev za predmet naročila. To praviloma naredi s sklepom o začetku postopka, če pa tega ne sprejme, mora začetek dokumentirati na drug ustrezen način.⁴⁶ V sklepu morata biti navedena vir in obseg sredstev za financiranje javnega naročila.

Naročnik lahko za izvajanje celotnega ali dela postopka javnega naročanja imenuje strokovno komisijo in tudi določi, da komisija vodi postopek oddaje javnega naročila, vključno s pregledom in ocenitvijo ponudb ter pripravo predloga odločitve za izbor. Lahko pa naročnik za izvedbo oziroma odločanje v postopku javnega naročanja pooblasti drugega naročnika.

Z imenovanjem v strokovno komisijo Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije člane te komisije šteje kot odgovorne za javna naročila.⁴⁷ To pomeni, da so te osebe zavezanci za poročanje podatkov o svojem premoženjskem stanju Komisiji za preprečevanje korupcije.⁴⁸

46 ZJN-3, 66. člen (začetek postopka).

47 ZIntPK, 4. člen (pomen izrazov).

48 ZIntPK, 41. člen (dolžnost prijave premoženjskega stanja).

Za oddajo javnega naročila lahko naročnik na način in pod pogoji, določenimi v zakonu, izbere enega od več postopkov, ki jih predvideva zakon.⁴⁹ Pri tem mora biti vrednost javnega naročila v okviru mejnih vrednosti za izbrani postopek, ocenjena vrednost pa ne sme biti zlorabljen za namen obhoda mejnih vrednosti,⁵⁰ določenih v zakonu.

Dokumentacija mora biti ustrezno objavljena na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije.⁵¹ Morebitna vprašanja in odgovori ter spremembe dokumentacije morajo biti ustrezno in pravočasno objavljeni. Tako objavljena vprašanja in odgovori postanejo del dokumentacije. V primeru večjih vsebinskih sprememb ali pojasnil so smiselne objave obvestila o dodatnih informacijah, o informacijah o nedokončanem postopku ali popravku⁵² in morebitno podaljšanje roka za predložitev ponudb.

Dokumentacija mora biti pripravljena skladno z določili ZJN-3. Zahteve in pogoji javnega naročila ne smejo biti objektivno neopravičljivo diskriminatorni, kar pomeni, da mora biti vsem gospodarskim subjektom zagotovljen enak dostop do konkuriranja v postopku oddaje javnega naročila in se ne sme neupravičeno ovirati dostopa javnih naročil konkurenčnim ponudnikom na relevantnem trgu, denimo s sklicevanjem na določene blagovne znamke.⁵³ Pogoji za ugotavljanje sposobnosti ponudnikov ne smejo biti nesorazmerni in nepovezani s predmetom naročila oziroma diskriminatorni.⁵⁴ Kadar predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, mora biti javno naročilo razdeljeno na sklope. Cilj teh določil zakona je zagotoviti čim večjo dostopnost javnega naročila majhnim in srednjim podjetjem.⁵⁵

Roki za sprejem ponudb ne smejo biti prekratki in ne krajši od minimalnih rokov, določenih v zakonu.⁵⁶

ZJN-3 določa, da naročnik odda javno naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe,⁵⁷ v dokumentaciji pa mora naročnik jasno določiti, opisati in ovrednotiti merila za ocenjevanje ponudb.

49 ZJN-3, 39. člen (izbira postopkov). Za sheme posameznih postopkov glej <http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/sheme-javnega-narocanja>.

50 Mejne vrednosti za uporabo Zakona o javnem naročanju določa njegov 21. člen in so v času izvedbe zadevnega javnega naročila znašale na splošnem področju 20 000 € (za blago, storitve ali natečaj), 40 000 € (za gradnje) in 750 000 € (za socialne in druge posebne storitve), na infrastrukturnem področju pa 50 000 € (za blago, storitve ali natečaj), 100 000 € (za gradnje) in 1.000.000 € (za socialne in druge posebne storitve). 13. 7. 2021 je Državni zbor sprejel novelo ZJN-3B, v kateri sta se mejni vrednosti na splošnem področju za blago, storitve in natečaj dvignili z 20 000 € na 40 000 € in za gradnje s 40 000 € na 80 000 €.

51 ZJN-3, 52. člen (vrste, oblika in način objave obvestil).

52 ZJN-3, 60. člen (obvestilo o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku).

53 ZJN-3, 68. člen (tehnične specifikacije).

54 ZJN-3, 75. člen (pogoji za izključitev), 76. člen (pogoji za sodelovanje), 77. člen (dokazila).

55 ZJN-3, 73. člen (razdelitev javnega naročila na sklope).

56 ZJN-3, 74. člen (določanje rokov).

57 ZJN-3, 84. člen (merila za oddajo javnega naročila). Po zakonu naj bi se ekonomsko ugodna ponudba ocenjevala »na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi, kot ga določa ta zakon, in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila«. To v praksi ne pomeni, da izključno merilo za izbor ne sme biti cena, razen pri storitvah izdelave računalniških programov, arhitekturnih in inženirskih storitev ter prevajalskih in svetovalnih storitev naročnik ne sme uporabiti zgolj cene kot edinega merila za oddajo javnega naročila (četrti odstavek 84. člena ZJN-3).

V odprtem postopku javnega naročanja (ki je bil uporabljen pri energetski obnovi Splošne bolnišnice Novo mesto) lahko na podlagi objavljenega povabila k sodelovanju ponudbo odda vsak zainteresirani gospodarski subjekt.⁵⁸ Ob tem mora ponudbi priložiti informacije za ugotavljanje sposobnosti, ki jih zahteva naročnik.⁵⁹

KAKŠNA SO TVEGANJA V FAZI RAZPISA?

V fazi razpisa viri navajajo predvsem naslednja tveganja:

- Tehnične zahteve za predmet javnega naročila so v dokumentaciji prirejene na način, da ustrezajo le enemu ponudniku.
- Tehnične zahteve za predmet javnega naročila so v razpisni dokumentaciji neustrezno oz. nejasno opredeljene, kar omogoča oddajanje ponudb, ki ne sledijo ciljem razpisa.
- Izbirni kriteriji so premalo natančno opredeljeni, da bi omogočali izbiro najboljše ponudbe.
- Pridobivanje potrebnih referenc (certifikatov kakovosti, potrdil za usposobljenost ipd.) obremenjeno s korupcijskimi tveganji.
- Izбира neprimerne postopka, ki krni konkurenco ali kako drugače vpliva na izbor ponudnika.
- Prekratek rok za predložitev ponudb ali dobavo predmeta javnega naročila, kar onemogoča sodelovanje več ponudnikov.⁶⁰
- Neutemeljena razdelitev javnega naročila na več delov z namenom izogibanja uporabe Zakona o javnem naročanju (t. i. drobljenje).⁶¹
- Neustrezno upravljanje ali preprečevanje nasprotij interesov⁶² ali pojav vrtljivih vrat⁶³ članov strokovne skupine, ki pripravlja razpisno dokumentacijo.⁶⁴

58 ZJN-3, 40. člen (odprti postopek).

59 ZJN- 3, 10. člen (gospodarski subjekti).

60 OECD 2007. Integrity in Public Procurement. Good practice from A to Z. str. 22–24. Dostopno na: <https://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>.

61 Direktorat za javno naročanje. 2017. Dokument št. 430-34/2015/5. Tolmačenje javno-naročniške zakonodaje. Dostopno na: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Staliska/ZJN_3/2017/ZJN-3_izracun_ocenjene_vrednost.pdf, tudi OECD. 2007. Integrity in Public Procurement. Good practice from A to Z, str. 22.

62 Nasprotje interesov, Kaj je korupcija?, Transparency International Slovenia. Dostopno na: <https://www.transparency.si/o-korupciji/kaj-je-korupcija/>.

63 Revolving Door, Corruptionary A-Z, Transparency International. Dostopno na <https://www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door>.

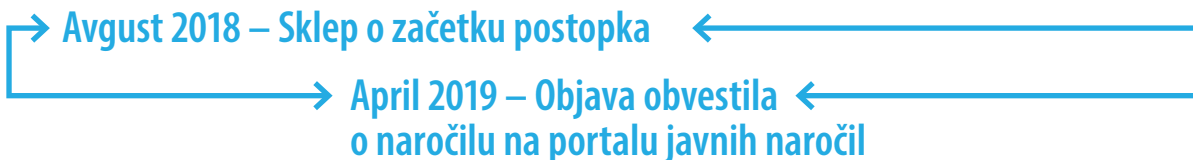
64 Transparency International. 2006. Curbing corruption in public procurement. Str. 18.

Transparency International Latvia je pri implementaciji Pakta integritete pri gradnji in obnovi tramvajskih prog v Rigi nemudoma zaznal, da je dokumentacija pri prvem razpisu verjetno prilagojena enemu ponudniku. Po opozorilih je naročnik razpis razveljavil in v sodelovanju z opazovalcem napisal novo dokumentacijo, ki je bila med drugim prevedena v angleščino, kar je omogočalo lažje sodelovanje tujih ponudnikov. Pri drugem razpisu za 12 tramvajskih kompozicij je opazovalec zaznal, da so tehnične zahteve zelo specifične in ožijo konkurenco brez utemeljenih razlogov. Prav tako je opazovalec zaznal, da ponudnika nista obravnavana enakovredno – medtem ko je bila prošnja enega po podaljšanju roka za oddajo ponudb zavrnjena, je bil z enako prošnjo drugega ponudnika temu rok podaljšan, hkrati pa je naročnik o tem obvestil le enega ponudnika.

Po začetku preiskav naročnika⁶⁵ zaradi korupcije in pranja denarja pri naročilih med letoma 2013 in 2016 so bili navedeni razpisi razveljavljeni.

Več informacij: <https://www.transparency.org/en/blog/terminus-integrity-pact-latvia-corruption-derailed-riga-tramline-development>.

POTEK DRUGE FAZE PRI PRENOVI SB NOVO MESTO



- Sklep o začetku postopka: 9. 8. 2018 (prvi razpis)
- Objava obvestila o javnem naročilu: 26. 10. 2018 (prvi razpis – neuspešen)
- Odločitev o neoddaji javnega naročila: 7. 2. 2019
- Sklep o začetku postopka: 3. 4. 2019 (drugi razpis)
- Objava obvestila o javnem naročilu: 24. 4. 2019 (drugi razpis – uspešen)

Prehod med prvo in drugo fazo javnega naročila označuje sklep o začetku postopka, ki ga izda naročnik. Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila za energetske sanacije SB Novo mesto je bil izdan 9. 8. 2018. V njem je opredeljeno, da bo javno naročilo izvedeno po t. i. odprtem postopku na podlagi 40. člena ZJN-3, da bosta sanirani dve stavbi SB Novo mesto, ocenjena vrednost naročila pa znaša 1.072.650,00 EUR brez DDV oz. 1.308.633,00 EUR z DDV. Podrobnejši izračun je razdelil znesek

⁶⁵ Eight detained in Latvia and abroad in Riga Transport graft case, LSM.LV, 12. 12. 2018. Dostopno na: <https://eng.lsm.lv/article/society/crime/eight-detained-in-latvia-and-abroad-in-riga-transport-graft-case.a302707/>.

med gradbeno-obrtniška dela, elektro in strojna dela, upravičene in neupravičene stroške ter navedel vire financiranja.

Ključno je tudi, da je v sklepu o začetku postopka določena strokovna komisija, ki vodi postopek javnega naročila, oceno ponudb in pripravo predloga odločitve za izbor. Sklep navede še obveznosti članov strokovne komisije po ZintPK. V zaključku dokumenta so opredeljeni osnovni namen projekta, cilji, ki so strnjeni v sedem alinej, in predvideni investicijski ukrepi. V sklepu je navedena tudi odločitev o podpori Službe vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. V spremenjenem sklepu je dodan odstavek, ki opredeljuje vlogo TI Slovenia kot neodvisnega opazovalca.⁶⁶

Oktober 2018 je naročnik na portalu javnih naročil objavil obvestilo o javnem naročilu.⁶⁷ S tem je javno naročilo prešlo v fazo izbora izvajalca. Vendar pa je bil razpis neuspešen, saj so ponudbe vseh šestih ponudnikov presegale zagotovljena sredstva naročnika, in zato niso bile dopustne. Naročnik je zato sprejel odločitev, da javnega naročila ne odda.⁶⁸ Javno naročilo se je tako vrnilo v fazo razpisa. V njej je naročnik aprila 2019 sprejel nov sklep o začetku postopka⁶⁹. Za drugi razpis je naročnik povečal ocenjeno vrednost naročila na 1.282.136,69 EUR brez DDV oz. 1.564.206,76 EUR z DDV.⁷⁰ Naročilo je vnovič prešlo v fazo izbora izvajalca z objavo obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil.⁷¹

V drugi fazi sta bila izbrana tudi izvajalec gradbenega nadzora nad deli GOI⁷² ter izvajalec za izdelavo varnostnega načrta in koordinacije varnosti in zdravja pri delu (t. i. VZD). Sodelovanje je z njima sklenil uporabnik, torej SB Novo mesto, ki je ponudbe zbiral od 18. 12. 2018 do 4. 1. 2019, za vsako mesto pa je povpraševanje poslal petim potencialnim ponudnikom. Za nadzor nad deli GOI sta prispeli dve ponudbi, za koordinacijo VZD pa tri.

66 Prav tam, str. 1.

67 Dosje javnega naročila 007497/2018, Portal javnih naročil. Dostopno na: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=280875.

68 Odločitev o neoddaji javnega naročila, št.: 4300-6/2018/22, datum: 7. 2. 2019.

69 Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila, št.: 4300-6/2019/2.

70 Razpisna dokumentacija, št.: 4300-4/2019/5, datum: 23. 4. 2019.

71 Dosje javnega naročila 002584/2019, Portal javnih naročil. Dostopno na: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=306142.

72 Dela GOI obsegajo gradbeno-obrtniška dela, strojne napeljave, električne napeljave ter tehnološko in ostalo opremo.

TRETJA FAZA – IZBOR IZVAJALCA JAVNEGA NAROČILA



Obdobje poročila obsega faze preveritve, ocenjevanja in izbora izvajalca, v katerih naročnik po odpiranju in pregledu ter ocenjevanju prispelih ponudb izbere izvajalca javnega naročila.

KAKO POTEKA FAZA IZBORA IZVAJALCA?

Za izvedbo javnega naročila Energetska sanacija dveh stavb SB Novo mesto se je naročnik MZ odločil za odprti postopek.⁷³ Po statistiki⁷⁴ MJU iz leta 2020 je odprti postopek med osmimi možnimi dosegal več kot četrtninski⁷⁵ delež med vsemi postopki. Naročniki so se odločili za izvedbo odprtega postopka pri več kot polovici⁷⁶ vseh izvedenih naročil, delež po denarni vrednosti naročil pa je pri odprtem postopku blizu 60 odstotkom.⁷⁷ Zato je besedilo osredotočeno na odprti postopek.

Tretja faza se začne z objavo obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil.⁷⁸ Obvestilo se objavi najpozneje pet dni po tem, ko ga je naročnik poslal v objavo.⁷⁹ Naročniku portal javnih naročil izda potrdilo o objavi obvestila z datumom objave.

⁷³ ZJN-3, 40. člen (odprti postopek).

⁷⁴ Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2020, MJU 2021, stran 11. Dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DJN/Statisticna-porocila/Statisticno-porocilo-o-javnih-narocilih-oddanih-v-letu-2020.pdf>.

⁷⁵ 27,91-odst. delež v številu postopkov (1841 od 6596).

⁷⁶ 52,63-odst. delež v številu naročil (8879 od 16 872).

⁷⁷ 58,90-odst. delež v vrednosti (pogodbena vrednost 2.302.148.723 € od skupne pogodbene vrednosti 3.908.411.400 €).

⁷⁸ ZJN-3, 52. člen (vrste, oblika in način objave obvestil).

⁷⁹ ZJN-3, 53. člen (pravilo zaporednosti in enakosti objav).



Po javni objavi obvestila o naročilu začne teči rok za oddajo ponudb. Pri postavljanju tega roka mora naročnik ob minimalnih rokih,⁸⁰ ki jih določa zakon, upoštevati predvsem kompleksnost naročila in dati potencialnim ponudnikom dovolj časa za pripravo ponudb.⁸¹ Rok se mora v določenih pogojih podaljšati.⁸² Rok za prejem ponudb mora biti tako dolg, da lahko ponudniki pripravijo dopustno ponudbo.⁸³

Tudi dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila mora naročnik objaviti na portalu javnih naročil oziroma prek njega ter v Uradnem listu EU, če ocenjena vrednost presega mejno vrednost za obvezno objavo na evropskem portalu. Dokumentacija mora vsebovati najmanj z zakonom določene podatke in osnutek pogodbe o izvedbi javnega naročila.⁸⁴ Če naročnik spreminja ali dopolnjuje dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, o katerem je že objavil obvestilo, mora tudi o tem objaviti obvestilo na portalu javnih naročil.⁸⁵ Tudi te informacije se štejejo kot del dokumentacije. Po izteku roka za prejem ponudb naročnik ne sme več spreminjati ali dopolnjevati dokumentacije.

Zakon določa obvezne in neobvezne razloge za izključitev,⁸⁶ pogoje za sodelovanje, ki jih glede na predmet določi naročnik,⁸⁷ potrebne standarde⁸⁸ in relevantna dokazila.⁸⁹

Do roka za oddajo ponudb lahko naročnik kadar koli ustavi postopek oddaje javnega naročila.⁹⁰

Ponudnik lahko svojo ponudbo do poteka roka za oddajo javnega naročila kadar koli umakne. Če to stori po izteku roka za oddajo ponudb, mora naročnik unovčiti zavarovanje za resnost ponudbe tega ponudnika, če je bilo zavarovanje v postopku zahtevano in predloženo.

Odpiranje ponudb je javno, razen v nekaj primerih, ki jih določa zakon. Izvede se ob času, ki ga naročnik navede že v objavljenem obvestilu o javnem naročilu.

80 ZJN-3, 40.–45. člen.

81 ZJN-3, 74. člen.

82 Prav tam.

83 Spletna stran MJU, Koristne informacije za javno naročanje. Dostopno na: <http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/koristne-informacije/>.

84 ZJN-3, 67. člen (dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila).

85 ZJN-3, 60. člen (obvestilo o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku).

86 ZJN-3, 75. člen (razlogi za izključitev).

87 ZJN-3, 76. člen (pogoji za sodelovanje).

88 ZJN-3, 78. člen (standardi za zagotavljanje kakovosti in standardi za okoljsko ravnanje).

89 ZJN-3, 77. člen (dokazila).

90 ZJN-3, 90. člen (sprejem odločitve o oddaji javnega naročila, obveščanje kandidatov in ponudnikov).

Odpiranju ponudb sledita pregled in ocenjevanje prejetih ponudb. Po zakonu naročnik odda javno naročilo na podlagi »ekonomsko najugodnejše ponudbe« po merilih, ki jih je vnaprej jasno in nedvoumno določil v dokumentaciji v zvezi z naročilom.⁹¹ Ob upoštevanju meril mora naročnik preveriti tudi, ali je ponudba skladna z zahtevami in pogoji, ki jih je določil, in ali je ponudbo oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo pogoji za izključitev in obenem izpolnjuje pogoje za sodelovanje.⁹²

Pred oddajo mora naročnik preveriti obstoj in vsebino podatkov iz ponudbe ponudnika, ki se mu je oddal oddati javno naročilo.⁹³ Če je dokumentacija nepopolna, napačna oziroma posamezni dokumenti manjkajo ali se naročniku tako zdi in tega ne more preveriti sam, lahko naročnik od ponudnika zahteva, da ta predloži manjkajoče dokumente ali dopolni, popravi ali pojasni ustrezne informacije ali dokumentacijo, vendar le, če je to popolnoma v skladu z načelom enake obravnave in transparentnosti.⁹⁴ Pri tem zakon postavlja tudi omejitve glede tega, kaj sme ponudnik dopolnjevati ali popravljati.⁹⁵

Naročnik sme ob pisnem soglasju ponudnika popraviti računske napake, ki jih odkrije pri pregledu in ocenjevanju ponudb, vendar ne tako, da bi se ob tem spreminjali količina in cena na enoto. Če pa se ugotovi, da je prišlo do napake zaradi vnaprej določene matematične operacije naročnika, lahko ta ob pisnem soglasju ponudnika popravi računsko napako, tako da ob upoštevanju cen na enoto in količin, ki jih je ponudil ponudnik, izračuna vrednost ponudbe z upoštevanjem pravilne matematične operacije.⁹⁶ Enako velja v primeru napačno zapisane stopnje DDV.

Praviloma pet dni po končanem preverjanju in ocenjevanju ponudb mora naročnik obvestiti vse ponudnike o odločitvi, ki jo je sprejel v zvezi z oddajo javnega naročila, kar je sicer instruktorski rok. To odločitev mora naročnik sprejeti najpozneje v roku 90 dni od izteka roka za oddajo ponudb,⁹⁷ zakon pa določa obvezne sestavine odločbe.⁹⁸ Do pravnomočnosti lahko odločitev tudi spremeni in sprejme novo, če je namen tega odprava nezakonitosti.⁹⁹

Pri oddaji javnega naročila so zelo pomembna določila o preprečevanju nasprotja interesov.¹⁰⁰ Z učinkovitostjo preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja nasprotij interesov sta lahko povezana izkrivljanje konkurence in neenakopravna obravnava ponudnikov.

91 ZJN-3, 84. člen (merila za oddajo javnega naročila).

92 ZJN-3, 89. člen (pregled in ocenjevanje ponudb ter način oddaje javnega naročila).

93 Prav tam, drugi odstavek.

94 Prav tam, peti odstavek.

95 Prav tam, šesti odstavek.

96 Prav tam, sedmi odstavek.

97 ZJN-3, 90. člen (sprejem odločitve o oddaji javnega naročila, obveščanje kandidatov in ponudnikov).

98 Prav tam, alineje 1–4 tretjega odstavka.

99 Prav tam, šesti odstavek.

100 ZJN-3, 91. člen (preprečevanje nasprotja interesov).

KAKŠNA SO TVEGANJA V FAZI IZBORA IZVAJALCA?

V fazi izbora viri navajajo predvsem naslednja tveganja:

- pomanjkanje konkurence ali skrivno dogovarjanje med ponudniki;
- nasprotja interesov lahko vplivajo na nepristranskost in korupcijo¹⁰¹ v postopku ocenjevanja ponudbe in oddaje javnega naročila;
- ovire pri pravici do vpogleda v dokumentacijo, nastalo v postopku, lahko odvrčajo ponudnike od uporabe postopkov pravnega varstva zoper odločitve naročnika;
- različna obravnava ponudnikov¹⁰² (pozivi na dopolnitev, spremembe, popravek, pojasnilo ponudbe; razlaga nejasnih določb razpisne dokumentacije);
- neustrezen nadzor nad izvajanjem postopka javnega naročila, neučinkovita ločenost funkcij (vodenje postopka, finančni nadzor, strokovni nadzor);
- sodelovanje ponudnikov, ki bi morali biti izločeni iz postopka.

Avtocestni križ – postopek zaradi domnevnega kartelnega dogovarjanja

Leta 2010 je Urad za varstvo konkurence (pozneje Agencija za varstvo konkurence oz. AVK) sprožil postopek zoper dvanajst gradbenih podjetij zaradi domnevnega kartelnega dogovarjanja o delitvi poslov pri gradnji avtocestnega križa. Ta dogovarjanja naj bi gradnjo podražila za tretjino oz. dve milijardi evrov. Sodišče je pozneje, leta 2014, odpravilo odločbo AVK, ta pa do začetka 2018 še ni napisal nove.¹⁰³ V vmesnem času je večina vpletenih podjetij pristala v stečaju.

101 »Navzkrižje interesov in korupcija ni enako. Korupcija ponavadi zahteva dogovor med najmanj dvema partnerjema in podkupni no/plačilo/nekakšno korist. Navzkrižje interesov pa nastane, kadar ima oseba možnost, da zasebne interese postavi pred svoje poklicne dolžnosti.« Ugotavljanje navzkrižij interesov v postopkih za oddajo javnih naročil v zvezi s strukturnimi ukrepi, Praktični vodnik za vodstvene delavce skupine strokovnjakov iz držav članic, ki jo vodi enota D2 urada OLAF – Preprečevanje goljufij, str. 9. <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-SL.pdf>.

102 »/.../ načela enakopravnosti v pravu javnih naročil ni mogoče razumeti kot absolutne kategorije. Enakopravnost namreč ne pomeni, da mora naročnik vsem potencialnim ponudnikom omogočiti dejansko enak položaj v postopku oddaje javnega naročila. Nasprotno, pravo praviloma ne sme neposredno vplivati na razmerja na trgu z ukrepi, ki bi povzročala ekonomsko ali dejansko enakost.« Odločitev DKOM številka: 018-020/2019-10 http://www.dkom.si/odlocitve_DKOM/2019040209533269/.

103 Zidarjev gradbeni kartel – pozabljen od vseh, tudi AVK, P. Cirman, V. Vukovič, Siol.net, 16. 4. 2018. Dostopno na: <https://siol.net/posel-danes/novice/zidarjev-gradbeni-kartel-pozabljen-od-vseh-tudi-od-avk-465014>.

POTEK TRETJE FAZE PRI PRENOVI SPLOŠNE BOLNIŠNICE NOVO MESTO



- Objava obvestila o javnem naročilu: 24. 4. 2019
- Spremembe, popravki dokumentacije: 13. 5., 16. 5., 24. 5. 2019
- Rok za predložitev ponudb: 3. 6. 2019
- Javno odpiranje ponudb: 3. 6. 2019
- Pregled, preverjanje in dopolnjevanje ponudb: 4. 6.–12. 7. 2019
- Odločitev o oddaji javnega naročila: 12. 8. 2019
- Objava odločitve o oddaji na Portalu javnih naročil: 2. 9. 2019
- Podpis pogodbe z izbranim izvajalcem: 18. 10.–23. 10. 2019
- Objava obvestila o oddaji naročila: 28. 10. 2019
- Objavljena pogodba: 28. 10. 2019

Izvedba javnega naročila energetske prenove Splošne bolnišnice Novo mesto je prvič prešla v fazo izbora izvajalca z objavo obvestila o javnem naročilu 26. 10. 2019 in po neuspešnem prvem razpisu (več informacij o tem v prejšnjem poglavju) vnovič z objavo obvestila o javnem naročilu 24. 4. 2019.¹⁰⁴ Po objavi je bila dokumentacija spremenjena oziroma popravljena trikrat: 13. 5., 16. 5. in 24. 5. 2019. Prvi in drugi popravek sta se nanašala na spremembo splošnega dela dokumentacije glede ugotavljanja sposobnosti ponudnika, ob tretji spremembi dokumentacije pa je MZ objavil popravljeni čistopis razpisne dokumentacije na način, ki je omogočal sledenje spremembam.

Rok za predložitev ponudb je potekel 3. 6. 2019 ob 12.00. Ponudniki so oddali ponudbe v informacijskem sistemu e-JN. Naročnik je javno odpiranje ponudb izvedel 3. 6. 2019 ob 13.00. Javno odpiranje predloženih ponudb poteka elektronsko, člani strokovne komisije spremljajo odpiranje ali kadar koli vpogledajo v rezultat odpiranja po iztečenem roku za odpiranje ponudb. Pri odpiranju ponudb član projekte ekipe neodvisnega opazovalca ni bil prisoten.^{105,106} Naročnik je neodvisnemu opazovalcu posredoval dokumentacijo o prejetih ponudbah pozneje.

¹⁰⁴ Dosje javnega naročila 002584/2019, Portal javnih naročil. Dostopno na: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=306142.

¹⁰⁵ Poročilo strokovne komisije, št: 4300-6/2019/, datum: 11. 7. 2019, str. 1.

¹⁰⁶ Pri odpiranju ponudb za Splošno bolnišnico Trbovlje 15. 1. 2018 je bil predstavnik neodvisnega opazovalca prisoten.

Ponudbo je oddalo 10 ponudnikov. Komisija je na podlagi merila o najnižji ponudbeni ceni ugotovila, da je najnižjo ponudbo oddala gospodarska družba TIPO investicijske gradnje, d. o. o.¹⁰⁷ Komisija je preverila neobstoj razlogov za izključitev, ki jih navaja zakon,¹⁰⁸ in ugotovila, da je treba ponudbeno dokumentacijo ponudnika dopolniti. Naročnik se je odločil, da preostalih ponudnikov oziroma njihovih ponudb ne bo pregledal, in sicer zato ker je najugodnejša ponudba ponudnika TIPO investicijske gradnje, d. o. o., dopustna ter navedeni pregledi in morebitne dopolnitve ne bi imeli vpliva na predlog odločitve o oddaji predmetnega javnega naročila.¹⁰⁹ Naročnik je 4. 7. 2019 pozval ponudnika k dopustni dopolnitvi ponudbe. Ponudnik je v določenem roku posredoval ustrezne dopolnitve.¹¹⁰

 **Dosje javnega naročila 002584/2019**

Naročnik: **MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE**, Štefanova ulica 5, 1000 Ljubljana
 Gradnje: Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto
 ZJN-3: Odprti postopek
 Vrednost naročila (pogodbe in dodatki z DDV): 1.322.531,51 EUR

JN002584/2019-B01 - Obvestilo o naročilu (EU 2 - SL), objavljeno dne 24.04.2019
JN002584/2019-K01 - Popravek (EU 14 - SL), objavljeno dne 13.05.2019
JN002584/2019-K02 - Popravek (EU 14 - SL), objavljeno dne 16.05.2019
JN002584/2019-K03 - Popravek (EU 14 - SL), objavljeno dne 24.05.2019
JN002584/2019-ODL01 - Odločitev o oddaji oz. neoddaji naročila, objavljeno dne 02.09.2019
JN002584/2019-C01 - Obvestilo o oddaji naročila (EU 3 - SL), objavljeno dne 28.10.2019
JN002584/2019-Pog01 - Pogodba, objavljeno dne 28.10.2019

Zahtevek za revizijo

Dosje javnega naročila na portalu javnih naročil.

107 Poročilo strokovne komisije, št: 4300-6/2019/, datum: 11. 7. 2019, str. 2.

108 Prav tam, str. 2.

109 Prav tam, str. 3, in Odločitev o oddaji javnega naročila, številka: 4300-4/2019/30, datum: 12. 8. 2019, str. 4.

110 Prav tam, str. 3.

Komisija je sklenila, da je ponudba ponudnika TIPO investicijske gradnje, d. o. o., dopustna, saj za ponudnika niso obstajali razlogi za izključitev, ker ponudnik izpolnjuje pogoje za sodelovanje, ponudba pa ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji. Ponudba je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, ni bila ocenjena za nenavadno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika.¹¹¹ Sklep komisije je bil, da se javno naročilo odda temu ponudniku za ceno 1.084.044,23 EUR brez DDV oz. 1.322.531.52 EUR z DDV.¹¹²

Naročnik je z odločitvijo o oddaji javnega naročila javno naročilo oddal 12. 8. 2019,¹¹³ na portalu javnih naročil je bilo objavljeno 2. 9. 2019.

Pogodba je bila podpisana 23. 10. 2019.

Obvestilo o oddaji naročila je bilo na portalu javnih naročil objavljeno 28. 10. 2019. Pogodba z izvajalcem je bila objavljena istega dne. S pravnomočnostjo odločitve o oddaji je javno naročilo prešlo v fazo izvedbe.

¹¹¹ Prav tam, str. 4.

¹¹² Prav tam, str. 4.

¹¹³ Odločitev o oddaji javnega naročila, št.: 4300-4/2019/30, datum: 12. 8. 2019.

ČETRTA FAZA – IZVEDBA JAVNEGA NAROČILA

18. 10. 2019–23. 10. 2019
Podpis pogodbe

16. 10. 2019
Končanje del

28. 10. 2019
Primopredaja naročniku

To poglavje obsega fazo po izboru izvajalca: podpis pogodb, prijavo gradbišča, uvedbo v delo, izvedbo del ter predajo predmeta javnega naročila naročniku.



Stavba kuhinje z restavracijo Splošne bolnišnice NM med obnovo.

KAKO POTEKA FAZA IZVEDBE?

Četrta faza se začne po izboru izvajalca oziroma podpisu pogodbe z njim in traja do zaključka izvedbe del, oziroma ko naročnik prevzame predmet javnega naročila.

Cilj te faze postopka javnega naročanja je zagotoviti, da se javno naročilo zadovoljivo izvaja in da tako izvajalec kot naročnik izpolnjujeta svoje obveznosti.¹¹⁴ V četrti fazi javnega naročila oziroma pri izvajanju javnega naročila mora biti naročnik pozoren oziroma skrbno upoštevati¹¹⁵ komunikacijo in upravljanje odnosov z izvajalcem, upravljanje pogodbe za izvedbo javnega naročila (npr. časovni okvir, vodenje evidenc), mehanizme za pritožbe in pravna sredstva ter spremembe pogodb za izvedbo javnega naročila in možnost odpovedi pogodbe za izvedbo javnega naročila pred njenim iztekom.

Naročnik lahko v zvezi z izvedbo javnega naročila določi pogoje in načine zavarovanja¹¹⁶ resnosti ponudbe, dobre izvedbe posla ali odpravo napak v garancijski dobi, skladno z omejitvami¹¹⁷ v zakonu. Obveznost in dopustnost posameznih vrst zavarovanj, primernost finančnih instrumentov za te vrste zavarovanj in druge zahteve glede zavarovanj tveganj, ki jih morajo upoštevati naročniki, predpiše¹¹⁸ vlada.¹¹⁹

V fazi izvedbe sta ključni finančni zavarovanji za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in odpravo napak v garancijski dobi.¹²⁰ Višina finančnega zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti znaša največ 10 % pogodbene vrednosti,¹²¹ višina finančnega zavarovanja za odpravo napak v garancijskem roku pa največ 5 % pogodbene vrednosti.¹²²

Pomembno je, da se naročnik javnega naročila zaveda, da naročilo ni zaključeno, dokler ne potečejo zavarovanja, ki so sklenjena v okviru postopka oddaje javnega naročila.¹²³

Pri zavarovanju interesov posameznega projekta pa mora naročnik pri določanju finančnih zavarovanj upoštevati tudi druge vidike, saj lahko denimo z obsežnimi in nesorazmernimi zahtevami obremenjuje

114 Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce 2018, Evropska komisija, str. 104. Dostopno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_sl.pdf.

115 Prav tam.

116 ZJN-3, 93. člen, drugi odstavek.

117 Če so zahtevani, morajo biti pogoji in načini sorazmerni javnemu naročilu.

118 ZJN-3, 93. člen, tretji odstavek.

119 Uredba o finančnih zavarovanjih pri javnem naročanju, Uradni list RS, št. 27/16, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED7200>.

120 Za zavarovanje obveznosti ponudnika so primerni bančna garancija, kavcija zavarovanja zavarovalnice, menica ali denarni depozit, lahko pa naročnik določi tudi drug instrument finančnega zavarovanja, če meni, da to zagotavlja zadostno zavarovanje. Prav tam, 3. člen.

121 Prav tam, člen 7.

122 Prav tam, člen 8.

123 Kristina Kos Čujec, Problematika sistema javnega naročanja v Sloveniji, magistrsko delo, julij 2015, str. 3. Dostopno na: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/kos1763-B.pdf>.

kreditni potencial ponudnika in zmanjšuje njegovo likvidnost, zaradi česar ta morda ne more sodelovati v več postopkih javnega naročanja. To pa lahko vpliva na zmanjševanje konkurenčnosti v javnih naročilih.¹²⁴

Zakon dopušča,¹²⁵ da ponudnik del javnega naročila odda v podizvajanje, vendar pa mora¹²⁶ v primeru gradenj že v ponudbi med drugim navesti vse podizvajalce ter vsak del javnega naročila, ki ga namerava oddati v podizvajanje, kontaktne podatke in zakonite zastopnike predlaganih podizvajalcev, in če podizvajalec zahteva plačilo neposredno od naročnika, tudi zahtevo podizvajalca za tovrstno plačilo.

Če med izvajanjem javnega naročila gradnje pride do spremembe informacij o podizvajalcih, mora¹²⁷ glavni izvajalec v petih dneh po spremembi naročniku poslati informacije o novih podizvajalcih, ki jih namerava pozneje vključiti v izvajanje gradnje. Prav tako mora skupaj z obvestilom posredovati kontaktne podatke in zakonite zastopnike predlaganih podizvajalcev, Enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila (ESPD)¹²⁸ za te podizvajalce, izpolnjen skladno z zakonom, in priložiti zahtevo podizvajalca za neposredno plačilo, če podizvajalec to zahteva.

Ob tem pa zakon naročniku predpisuje¹²⁹ razmeroma stroge pogoje za zavrnitev podizvajalcev in dolžnost obveščanja ponudnika najpozneje v desetih dneh, ko prejme predlog ponudnika.

Zakon predpisuje tudi pogoje za izvedbo javnega naročila s podizvajalcem,¹³⁰ ki zahteva neposredno plačilo, pa tudi dolžnost naročnika,¹³¹ da ta od glavnega izvajalca zahteva tako njegovo kot podizvajalčevo pisno izjavo, da je podizvajalec prejel plačilo.

Spremembe pogodbe o izvedbi javnega naročila med njeno veljavnostjo so dopustne v primerih, ki ji določa zakon.¹³² Če gre za spremembe določb veljavne pogodbe, ki niso navedene v zakonu, potem mora naročnik izvesti nov postopek javnega naročanja.

Čeprav je pogodba o izvedbi javnega naročila podrejena splošnim pravilom obligacijskega prava, je pomembno, da Zakon o javnem naročanju, ne glede na določbe Obligacijskega zakonika,¹³³ naročniku v

124 Priporočila glede uporabe finančnih zavarovanj pri javnem naročanju in projektih, sofinanciranih s sredstvi EU, 2013. Dostopno na: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Sistem_javnega_narocanja/Financna_zav/JNfin_zav_PRIPOROCILA%20VLADE.pdf.

125 ZJN-3, 94. člen, prvi odstavek.

126 ZJN-3, 94. člen, drugi odstavek.

127 ZJN-3, 94. člen, tretji odstavek.

128 ESPD je kratica za European Single Procurement Document. ESPD je lastna izjava, ki je na voljo v vseh jezikih EU in se uporablja kot predhodni dokaz, da gospodarski subjekt izpolnjuje zahtevane pogoje za sodelovanje, ki jih ureja 76. člena ZJN-3, in da zanj ne obstajajo razlogi za izključitev, ki jih ureja 75. člen ZJN-3. Gospodarski subjekt lahko zahtevane podatke vnese neposredno v elektronsko obliko ESPD, ki je brezplačno na voljo za naročnike, ponudnike in druge zainteresirane strani. Več o ESPD: <https://www.enarocanje.si/ESPD/>.

129 ZJN-3, 94. člen, četrti odstavek.

130 ZJN-3, 94. člen, peti odstavek.

131 ZJN-3, 94. člen, šesti odstavek.

132 ZJN-3, 95. člen, prvi odstavek.

133 Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631).

določenih okoliščinah omogoča¹³⁴ odstop od pogodbe. To zakonsko možnost lahko naročnik uveljavlja, če je bilo javno naročilo bistveno spremenjeno, zaradi česar je potreben nov postopek javnega naročanja; če je bil v času oddaje javnega naročila izvajalec v enem od položajev, zaradi katerega bi ga moral naročnik izključiti¹³⁵ iz postopka, a s tem dejstvom naročnik v postopku ni bil seznanjen; zaradi hudih kršitev obveznosti iz Pogodbe o Evropski uniji, Pogodbe o delovanju Evropske unije in ZJN, ki jih je v določenem postopku ugotovilo Sodišče EU, in zato javno naročilo ne bi smelo biti oddano izvajalcu.

Ustvarjenje in vzdrževanje tvornega in odprtega razmerja med izvajalcem in naročnikom je koristno, redna komunikacija pa omogoča večjo možnost predvidevanja morebitnih težav ali tveganj.¹³⁶

Za vzpostavitev dobrega sodelovanja je priporočljivo, da naročnik ob izvedbi del poskrbi za redne sestanke.¹³⁷ Še posebej je priporočljiva izvedba uvodnega sestanka kot osebnega srečanja vseh glavnih oseb, vključenih v javno naročilo.¹³⁸

Naročnik mora med izvedbo javnega naročila redno spremljati tveganja in nemudoma opozoriti na morebitne nastajajoče težave.¹³⁹

KAKŠNA SO TVEGANJA V FAZI IZVEDBE?

V fazi izvedbe javnega naročila viri navajajo naslednja tveganja:

- nedosledno izvajanje oziroma zlorabljanje določil sklenjene pogodbe in s tem ponujanje ugodnejših pogojev izbranemu ponudniku s spremembami pogodbe. Naročnik lahko med drugim spremeni pogojbene pogoje z namenom, da izbranemu ponudniku omogoči višje plačilo ali več časa za dobavo;¹⁴⁰
- višanje cene z dodatnim sklepanjem dodatkov k pogodbam brez predhodne izvedbe javnega naročila za to spremembo.¹⁴¹ To med drugimi dejavniki omogočajo nenatančne opredelitve predmeta pogodbe;

134 ZJN-3, 96.člen.

135 Razloge za izključitev ureja ZJN-3 v 75. členu, razlogi pa se delijo na obvezne in neobvezne. Direktorat za javno naročanje pri Ministrstvu za javno upravo na spletni strani pod Pogostimi vprašanji in odgovori pravi: »Naročniki morajo obvezno izključevati gospodarske subjekte v štirih primerih, določenih v prvem, drugem in četrtem odstavku 75. člena ZJN-3, in sicer v primeru pravnomočne obsodbe za najmanj eno od 43 naštetih kaznivih dejanj, v primeru neizpolnjenih zapadlih, obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v višini 50 EUR ali več ali nepredloženih obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih 5 let, v primeru uvrstitve v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami in v primeru dveh kršitev v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri mu je bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek v zadnjih 3 letih.«

136 Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce, februar 2018, str. 104. Dostopno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_sl.pdf.

137 Prav tam.

138 Prav tam.

139 Prav tam, str. 108.

140 Integriteta pri javnem naročanju, MJU, Januar 2019, stran 30.

141 Integriteta pri javnem naročanju, MJU, Januar 2019, stran 31.

- v primeru oškodovanja neizbranih ponudnikov oziroma drugih gospodarskih subjektov je lahko naročnik izpostavljen tudi odškodninski odgovornosti za škodo, ki je nastala neizbranim ponudnikom;¹⁴²
- oddaja naročil podizvajalcem brez njihove prehodne prijave;
- poneverba;
- ponujanje podkupnine, po navadi v obliki zagotavljanja nezakonitih provizij, ki jih izbrani izvajalec plača v obliki odstotka od vsakega prejetega zneska (t. i. kickback); posledici sta lahko umetno zvišane cene ali pa slabša kakovost dobavljenih blaga in storitev, da se krije podkupnina;¹⁴³
- dodatne spremembe pogodbe lahko vplivajo na konkurenčnost in transparentnost postopka ter lahko pomenijo, da izbrani ponudnik izvede javno naročilo pod ugodnejšimi pogoji;¹⁴⁴
- neakovostna izvedba del po pogodbi.

Postopki zaradi suma nepravilnosti pri energetski prenovi SB Murska Sobota

Pri energetski prenovi Splošne bolnišnice Murska Sobota leta 2011 je izvajalec vgradil cenejše turbine za kogeneracijo, v zahtevkih za plačilo pa je bilo prikazano, da so bile vgrajene dražje turbine s kompresorji. Nastalo naj bi za 14 000 evrov škode.

Leta 2018 so bili direktor bolnišnice in dva nadzornika pri prenovi na prvi stopnji obsojeni na pogojne kazni,¹⁴⁵ a je višje sodišče sodbo razveljavilo in primer vrnilo v vnovično odločanje.¹⁴⁶

Na kaj mora biti pozoren naročnik:¹⁴⁷

- dolge, nepojasnjene zamude med razglasitvijo izbranega ponudnika in sklenitvijo javnega naročila, kar lahko nakazuje, da izbrani ponudnik noče plačati podkupnine ali se pogaja o njej;
- izvajanje javnega naročila, še preden je to sklenjeno;
- javno naročilo je oddano neznanim družbam brez referenc o znanih dosežkih;
- vsebine dokumentacije in vsebine pogodbe, ki omogočajo vnaprejšnje neformalne dogovore po sklenitvi dodatkov k pogodbam;
- pogoste spremembe javnega naročila;
- prošnje izbranih ponudnikov za več denarja z utemeljitvijo, da so nastale težave, ki jih ni bilo mogoče predvideti ob sklenitvi javnega naročila;

¹⁴² Integriteta pri javnem naročanju, MJU, januar 2019, stran 31.

¹⁴³ Goljufije pri javnem naročanju, Zbirka opozoril in dobrih praks, Evropski urad za boj proti goljufijam, december 2017 <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/sl-tra-public-procurement-red-flags-and-best-practices.pdf>, str. 55.

¹⁴⁴ Integriteta pri javnem naročanju, MJU, januar 2019, stran 30.

¹⁴⁵ Direktor murskosoboške bolnišnice pogojno obsojen zaradi goljufije, RTV MMC, 11. 12. 2018. Dostopno na: <https://www.rtvsllo.si/crna-kronika/direktor-murskosoboske-bolnisnice-pogojno-obsojen-zaradi-goljufije/474470>.

¹⁴⁶ Energetska sanacija SBMS: Mariborsko višje sodišče sodbo razveljavilo in primer vrnilo v ponovno odločanje, Lendavainfo.com, 22. 11. 2019. Dostopno na: <http://lendavainfo.com/energetska-sanacija-sbms-mariborsko-visje-sodisce-sodbo-razveljavilo-in-primer-vrnilo-v-ponovno-odlocanje/>.

¹⁴⁷ Povzeto po dokumentih Integriteta pri javnem naročanju, MJU, januar 2019, in Goljufije pri javnem naročanju, Zbirka opozoril in dobrih praks, Evropski urad za boj proti goljufijam, december 2017.

- zahtevane evidence za ocenjevanje napredka del ali dobavo blaga so nepopolne ali jih ni;
- izbrani ponudnik sklene podizvajalsko pogodbo za svoje dejavnosti z nekom drugim, zlasti nekom, ki je pod vplivom javnega naročnika ali drugega ponudnika; razpisna dokumentacija naj vsebuje natančno določena pravila v zvezi s podizvajalci;
- dodatke k pogodbam naj naročnik sklene le v primeru izpolnjenih okoliščin, ki jih predvideva zakon, oziroma po predhodno izvedenem postopku naročila v primeru, ki jih določa zakon;
- v primeru sklenitve dodatka k pogodbam morajo ti nedvoumno in transparentno vsebovati predmet spremembe, zaradi katerega je bil dodatek k pogodbi sklenjen;
- nepravilnosti v predloženih računih, spremembe imena in pravnega statusa izbranega ponudnika;
- odgovorne osebe izbranega ponudnika se izmikajo odgovorom na vprašanja o nepojasnjenih zamudah in manjkajočih dokumentih;
- odstopanja v izjavah in dokazilih ali preverjanjih na kraju izvedbe del;
- postavk, za katere so bili izdani računi, ni mogoče najti v popisu ali kje drugje;
- dvojni računi za isto postavko, več plačil za isti račun;
- skupni znesek, plačan pogodbenemu izvajalcu, presega vrednost javnega naročila.

Za manjšanje tveganj in preprečevanje nastankov nepravilnosti je v fazi izvedbe javnega naročila ključen nadzor nad izvajanjem pogodbe.

Pri tem ima veliko vlogo skrbnik pogodbe. Naloge skrbnika so predvsem finančni nadzor, unovčevanje garancij, nadzor nad vključevanjem novih podizvajalcev in nad sklepanjem dodatkov. Skrbnik spremlja izvajanje pogodbe, preverja prejeto blaga in opravljene storitve oziroma gradnje in vsebino listin, ki so podlaga za izplačilo, in da izbrani ponudnik pravočasno predloži veljavna finančna zavarovanja. Najbolje je, če skrbnik pogodbe sodeluje v postopku oddaje javnega naročila že od začetka, predvsem ko se oblikujejo tehnične specifikacije, zahteve in pogoji. Če želi učinkovito nadzorovati izvajanje pogodbe, mora ob njeni vsebini tudi temeljito poznati dokumentacijo v zvezi z naročilom in vsebino ponudbe, ki jo je predložil izbrani ponudnik.

Posebnost javnih naročil gradenj je obvezna vključenost nadzornika, ki jo predpisuje zakonodaja na področju graditve objektov.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.), 3. člen, 16. točka prvega odstavka: Nadzornik je pravna ali fizična oseba, ki kot udeleženec pri graditvi objektov izvaja nadzor nad gradnjo in izpolnjuje pogoje po zakonu, ki ureja arhitekturno in inženirsko dejavnost.

POTEK ČETRTE FAZE PRI PRENOVI SB NOVO MESTO



- Podpisi pogodb z izvajalcem, nadzorom, koordinatorjem za zdravje in varnost pri delu: oktober 2019
- Prijava gradbišča: 24. 10. 2019
- Objavljena pogodba z izvajalcem na portalu javnih naročil: 28. 10. 2019
- Uvedba izvajalca v delo, začetek del: 8. 11. 2019
- Prvi koordinacijski sestanek: 4. 12. 2019
- Usposabljanje uslužbencev SB Novo mesto za upravljanje toplovodnih kotlov: 16. 12. 2019¹⁴⁹
- Pristop izvajalca k Paktu integritete: 24. 2. 2020
- Podpis dodatka št. 1 k pogodbi: 5. 8. 2020
- Delni kvalitativni pregled del: 26. 8. 2020
- Interni tehnični pregled: 18. 9. 2020
- Zadnji koordinacijski sestanek: 2. 9. 2020
- Usposabljanje uslužbencev SB Novo mesto za uporabo centralnega nadzornega sistema (CNS): 8. 10. 2020¹⁵⁰
- Usposabljanje uslužbencev SB Novo mesto za vzdrževanje strojne opreme: 16. 10. 2020 (zapisnik, datum usposabljanja v njem ni naveden)¹⁵¹
- Odprava pomanjkljivosti s kvalitativnega pregleda izvedenih del: 16. 10. 2020
- Končanje del: 16. 10. 2020
- Predaja objekta naročniku: 19. 10. 2020
- Podpis ugotovitvenega dodatka in končnega obračuna k pogodbi: 26. 10. 2020
- Predaja finančnega zavarovanja za odpravo napak v garancijskem roku: 26. 10. 2020
- Primopredaja izvedenih pogodbenih del: 28. 10. 2020
- Predaja dokumentacije naročniku: 28. 10. 2020

Izvedba javnega naročila energetske prenove Splošne bolnišnice Novo mesto je prešla v fazo izvajanja z dnem¹⁵² pravnomočnosti odločitve o oddaji javnega naročila, torej ko proti temu ni mogoče zahtevati pravnega varstva.¹⁵³ Obvestilo o oddaji naročila je naročnik na portalu javnih naročil objavil 28. 10. 2019, prav tako pogodbo z izvajalcem.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Zapisnik o šolanju z dne 9. 3. 2020, priloga Primopredajnemu zapisniku.

¹⁵⁰ Zapisnik o šolanju za uporabo CNS sistema z dne 16. 10. 2020, priloga Primopredajnemu zapisniku.

¹⁵¹ Zapisnik o šolanju za vzdrževanje strojne opreme z dne 16. 10. 2020, priloga Primopredajnemu zapisniku.

¹⁵² Naročnik je odločitev o oddaji sprejel 12. 8. 2019 in objavil na portalu javnih naročil 2. 9. 2019. Rok za vložitev zahtevka za revizijo je osem delovnih dni od objave odločitve o oddaji naročila na portalu javnih naročil.

¹⁵³ ZJN-3, 90. člen (sprejem odločitve o oddaji javnega naročila, obveščanje kandidatov in ponudnikov).

¹⁵⁴ Dosje javnega naročila 002584/2019. Dostopno na https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=306142.

V času od pravnomočnosti odločitve o oddaji javnega naročila do podpisa in objave pogodbe z izvajalcem so že potekali opravila in dejavnosti, ki jih lahko štejem kot del faze izvedbe. V tem času je naročnik sklenil pogodbo z izvajalcem.¹⁵⁵

Naročilo storitev gradbenega nadzora ter koordinatorja za zdravje in varnost pri delu je opravil uporabnik na podlagi prejšnjih zahtevkov za javno naročilo,^{156,157} izvedenega povpraševanja^{158,159} in pregleda prejetih ponudb.^{160,161} Prijavo gradbišča Inšpektoratu za delo je opravil naročnik.¹⁶²

Za skrbnika pogodbe oziroma pooblaščenega zastopnika naročnika je naročnik imenoval predstavnico Sektorja za investicije in javna naročila pri Ministrstvu za zdravje sekretarko Zorislavo Cimperman.¹⁶³

24. 10. 2019 je naročnik Inšpektoratu za delo Novo mesto poslal prijavo gradbišča. 5. 11. 2019 je izvajalec naročniku predložil finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. 8. 11. 2019 je bila izvedena uvedba v delo, ki pomeni začetek del.¹⁶⁴

4. 12. 2019 je bil prvi koordinacijski sestanek. Kljub dogovoru na sestanku za uvedbo v delo, da bo neodvisni predstavnik o terminu prvega koordinacijskega sestanka obveščen, se to ni zgodilo. Neodvisni opazovalec je po posredovanem obvestilu o minulem prvem koordinacijskem sestanku uporabnika izrecno zaprosil, naj ga obvesti o terminu naslednjega sestanka,¹⁶⁵ vendar se to ni zgodilo. Posledično so še drugi, tretji in četrti koordinacijski sestanek potekali brez prisotnosti neodvisnega opazovalca. Neodvisni opazovalec je zaradi tega 27. 1. 2020 naročnika in uporabnika pozval k potrditvi stalnega termina koordinacijskih sestankov in obenem poudaril, da je prisotnost opazovalca namenjena sprotnemu seznanjanju o poteku projekta in reševanju odprtih zadev, kar po mnenju neodvisnega opazovalca pripo-

155 Pogodbo št. C2711-19-356416 o energetske sanaciji dveh stavb SB Novo mesto so podpisali naročnik Ministrstvo za zdravje (podpis 18. 10. 2019), uporabnik Splošna bolnišnica Novo mesto (podpis 22. 10. 2019) in izvajalec TIPO Investicijske gradnje, d. o. o. (podpis 23. 10. 2019).

156 Zahtevek za javno naročilo za izvajanje gradbenega nadzora nad deli GOI in vgradno opremo za Energetsko sanacijo dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto je predlagala služba za investicije SB Novo mesto 6. 12. 2018.

157 Zahtevek za javno naročilo za nadzor in koordinacijo del za varnost in zdravje pri delu za Energetsko sanacijo dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto je predlagala služba za investicije SB Novo mesto dne 6. 12. 2018.

158 Povpraševanje za izvedbo gradbenega nadzora nad deli GOI in vgradno opremo za Energetsko sanacijo dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto je po elektronski pošti na pet elektronskih naslovov poslala nabavna služba SB Novo mesto dne 18. 12. 2018.

159 Povpraševanje za izvedbo nadzora in koordinacije del za varnost in zdravje pri delu za Energetsko sanacijo dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto je po elektronski pošti na pet elektronskih naslovov poslala nabavna služba SB Novo mesto dne 18. 12. 2018.

160 Prispele ponudbe za izvedbo storitev gradbenega nadzora ter nadzora in koordinacije del za varnost in zdravje pri delu za Energetsko sanacijo dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto je ocenila komisija SB Novo mesto dne 14. 1. 2019 in predlagala oddajo naročila najugodnejšima ponudnikoma.

161 Naročilo storitev za izvedbo gradbenega nadzora nad deli GOI in vgradno opremo (naročilnica 2019-00031) ter izvedbo nadzora in koordinacije del za varnost in zdravje pri delu (naročilnica 2019-00030) je opravila SB Novo mesto dne 14. 1. 2019.

162 Številka dokumenta: 4300-4/2019/44, datum: 24. 10. 2019.

163 Pogodba št. C2711-19-356416 o energetske sanaciji dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto, 40. člen, str. 20. Dostopno na: https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_pogodbe=137620&id_obrazec=306142.

164 Zapisnik o uvedbi v delo z dne 8. 11. 2019.

165 Korespondenca med TI Slovenia in SB Novo mesto, e-pošta 19. 12. 2019.

more k večji učinkovitosti opazovanja in manjši časovni obremenitvi vseh vpletenih v projektu. Prav tako je poudaril, da so dodano vrednost prisotnosti neodvisnega opazovalca na terenu prepoznali tudi mednarodni partnerji, sodeč po razgovorih v decembru 2019 pa tudi Evropska komisija. Predstavnik uporabnika je zatrdil, da je pisno pozval, da se naj neodvisnega opazovalca vabi na sestanke, in o zadevi podal opombo.¹⁶⁶ Glede na dokumentacijo o omenjenih štirih koordinacijskih sestankih, ki jo je neodvisni opazovalec prejel, se nobenega od sestankov ni udeležil niti predstavnik naročnika.¹⁶⁷

24. 2. 2020 je izvajalec TIPO Investicijske gradnje, d. o. o., s podpisom izjave pristopil k Paktu integritete.¹⁶⁸

9. 3. 2020 je neodvisni opazovalec v luči medijskih poročanj o širjenju virusa SARS-COV-2 in bolezni COVID-19, ki jo virus povzroča, pisno vprašal uporabnika, ali bo načrtovani 11. koordinacijski sestanek potekal v ustaljenem terminu in po ustaljenem protokolu. Odgovor uporabnika je bil pritrdilen. Predstavnik uporabnika je na začetku sestanka prisotnim razdelil navodila Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ), vendar po oceni neodvisnega opazovalca ni v zadostni meri zagotovil doslednega nošenja zaščitne opreme in primerne razdalje med udeleženci sestanka.

12. 3. 2020 je vlada v Republiki Sloveniji uradno razglasila epidemijo.¹⁶⁹

17. 3. 2020 je izvajalec naročniku in uporabniku poslal obvestilo o začasni ustavitvi del do 27. 3. 2020 oziroma do preklica ukrepa vlade. Istega dne je nadzor obvestil, da za 18. 3. 2020 predvidenega koordinacijskega sestanka ne bo. 27. 3. 2020 je izvajalec naročniku in uporabniku poslal obvestilo o začasni ustavitvi del do 6. 4. 2020 oziroma do preklica ukrepa vlade.

11. 4. 2020 so se dela nadaljevala.

21. 4. 2020 je neodvisni opazovalec uporabnika pozval k izvedbi sestankov zunaj, kjer se lahko zagotovi primerna razdalja med udeleženci, do preklica veljavnosti ukrepov, povezanih s preprečevanjem širjenja SARS-COV-2/COVID-19. Kot drugo možnost je neodvisni opazovalec predlagal izvedbo spletnih koordinacijskih sestankov.

5. 8. 2020 so naročnik, uporabnik in izvajalec podpisali dodatek št. 1 k pogodbi o energetski prenovi treh stavb SB Novo mesto. Predmeti dodatka so bili: sprememba nominalnih virov financiranja izvedbe predmeta pogodbe in roka izvedbe zaradi uvedbe delnega prevzema toplovodnih kotlov ter dodatna dela, opredeljena v protokolih evidentiranja sprememb in odstopanj pri gradnji.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Korespondenca med TI Slovenia in SB Novo mesto, e-pošta 27. 1. 2020.

¹⁶⁷ Zapisniki nadzora za 1. (4. 12. 2019), 2. (8. 1. 2020), 3. (15. 1. 2020) in 4. koordinacijski sestanek (22. 1. 2020).

¹⁶⁸ Obrazec za pristop k Paktu integritete, 22. 4. 2020. Dostopno na: http://pakt.transparency.si/wp-content/uploads/2020/05/skmbt_22320022407100.pdf.

¹⁶⁹ Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-COV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 19/20 in 68/20). Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODRE2550>.

¹⁷⁰ Dodatek št. 1 k pogodbi C2711-19-356416, št. 4300-4/2019/180.

8. 9. 2020 je izvajalec naročnika in uporabnika obvestil o dokončanju del.¹⁷¹ V dopisu je izvajalec izjavil, da je na objektih SB Novo mesto končal dela po pogodbi in naročnika ter uporabnika pozval k izvedbi »kvalitativnega pregleda opravljenih del«.

18. 9. 2020 je bil izveden kvalitativni pregled izvedenih del.¹⁷² Ugotovljene so bile nepravilnosti glede zunanje ureditve obeh objektov, strehe in prezračevanja v enem od objektov ter dokumentacije. Zapisnik kvalitativnega pregleda izvedenih del je vseboval tudi ugotovitve delnega kvalitativnega pregleda z dne 26. 8. 2020, ki niso bile predmet vnovičnega pregleda. Dogovorjeno je bilo, da izvajalec odpravi ugotovljene pomanjkljivosti v pogodbenem roku. 16. 10. 2020 je izvajalec naročnika in uporabnika obvestil o odpravi »pomanjkljivosti iz internega tehničnega pregleda« in ju pozval na »predajo opravljenih del na objektih«.¹⁷³

26. 10. 2020 so naročnik, uporabnik in izvajalec podpisali ugotovitveni dodatek in končni obračun k pogodbi.¹⁷⁴ V dodatku so zlasti pomembne opredelitve nepredvidenih del, ki jih je izvajalec izvedel med izvedbo pogodbenih del, sprejem končnega obračuna in ugotovitev, da je prišlo do spremembe pogodbene vrednosti za 11,99 %. Razlika za plačilo iz sredstev naročnika je znašala 215.576,84 € brez DDV (263.003,75 € z DDV), ugotovitveni dodatek je tudi določil, iz katerih proračunskih postavk se bo razlika krila. Prilogi ugotovitvenega dodatka sta bili preglednica s protokoli evidentiranih sprememb in odstopanj pri gradnji¹⁷⁵ ter Zapisnik o končnem obračunu za gradbeno-obrtniška in izvajalska dela in prevzemu izvedenih del.¹⁷⁶

28. 10. 2020 je potekala primopredaja izvedenih del. Ugotovljeno je bilo, da je izvajalec v pogodbenem roku dokončal vsa pogodbenega dela, vključno z odpravo pomanjkljivosti; da so bila vsa dela izvedena po pogodbi, v pogodbenem roku ter po predpisih in pravilih stroke.¹⁷⁷ Izvajalec je naročniku oziroma uporabniku izročil dokumentacijo, za katero je naročnik ugotovil, da je ustrezna in da nanjo nima pripomb. Izvajalec je naročniku kot jamstvo za brezhibno delovanje oziroma za odpravo napak v garancijskem roku izročil nepreklicno bančno garancijo, plačljivo na prvi poziv naročnika v višini 5 % realizirane vrednosti pogodbe.

171 Dopis izvajalca naročniku in uporabniku, v vednost poslan tudi nadzoru, z zadevo: Obvestilo o dokončanju del, datum: 8. 9. 2020.

172 Zapisnik kvalitativnega pregleda izvedenih del za objekt Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto. Zapisnik nima datuma. Iz zapisnika je razvidno, da je kvalitativni pregled potekal 18. 9. 2020, delni kvalitativni pregled pa 26. 8. 2020.

173 Dopis izvajalca naročniku in uporabniku, v vednost poslan tudi nadzoru, z zadevo: Obvestilo o odpravi pomanjkljivosti iz internega tehničnega pregleda, datum: 16. 10. 2020.

174 Ugotovitveni dodatek in končni obračun k pogodbi št. C2711-19-356416 o energetske sanaciji dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto, vsi podpisi 26. 10. 2020, opravilna številka podpisa pri MZ: 4300-4/2019/225, opravilna številka podpisa pri SB Novo mesto: 16-34/18-A.

175 Preglednica stanja protokolov pri objektu Energetska sanacija dveh stavb SBNM, projekt: Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto, št. pogodbe: C2711-19-356416, v Ugotovitvenem dodatku in končnem obračunu kot priloga: Tabela vseh protokolov.

176 Zapisnik o končnem obračunu za dela GOI in prevzemu izvedenih del za objekt Energetska sanacija dveh stavb splošne bolnišnice Novo mesto z dne 21. 10. 2020, št. dokumenta: 4300-4/2019/228.

177 Primopredajni zapisnik izvedenih del za objekt Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto, 28. 10. 2020.

TRANSPARENTNOST IN POTEK SPREMLJANJA

Eden izmed ključnih elementov transparentnosti oblasti je omogočanje dostopa do informacij. Dostop do informacij omogoča civilni družbi izvajanje nadzorne vloge in je eden izmed temeljev zaupanja v javne ustanove. S tem namenom je tudi del Pakta integritete namenjen dostopanju do informacij in je vključen v to poročilo kot eden izmed pokazateljev učinkovitosti izvajanja določil pakta.

Forma za pristop k Paktu integritete, podpisana s strani Splošne bolnišnice Novo mesto, 26. 09. 2018. Na vrhu so logotipi Transparency International Slovenia in Republike Slovenije, Ministrstva za zdravje. Naslov je PRILOGA 2. Podpisnik je Splošna bolnišnica Novo mesto, Zbiralska c. 4, 8000 Novo mesto. Datum in kraj sta 26. 09. 2018, Novo mesto. Naslov obrazca je OBRAZEC ZA PRISTOP K PAKTU INTEGRITETE. V besedilu se podpisnik, doc. dr. Mitja Kranjčič, zavezuje k Paktu integritete. Podpisnik je doc. dr. Mitja Kranjčič, podpisano s svojo roko. Na dnu je pečat Splošne bolnišnice Novo mesto in logo Evropske unije.

Obrazec, s katerim je SB Novo mesto pristopil k paktu integritete; september 2018.

Ob MZ¹⁷⁸ je septembra 2018 k paktu integritete pristopil tudi uporabnik Splošna bolnišnica Novo mesto.¹⁷⁹ K paktu je v fazi izvajanja pristopil tudi izvajalec.¹⁸⁰

V prvih treh fazah sta na vprašanja neodvisnega opazovalca tako naročnik kot uporabnik odgovarjala hitro, v nekaj dneh. Takšen odzivni čas je omogočal tekoče spremljanje postopkov.

¹⁷⁸ Ministrstvo za zdravje je k Paktu integritete pristopilo 24. 11. 2016. V dopisu št. 900-268/2015/31 11. 6. 2018 je MZ dodatno potrdilo oziroma izrecno dalo soglasje za sodelovanje TI Slovenia pri projektu energetske prenove SB Novo mesto.

¹⁷⁹ Splošna bolnišnica Novo mesto je k paktu integritete pristopila 26. 9. 2018 s podpisom obrazca za pristop k Paktu integritete.

¹⁸⁰ Izvajalec je k Paktu integritete pristopil 24. 2. 2020 s podpisom obrazca za pristop.

V četrti fazi je neodvisni opazovalec dostopal do dokumentacije naročnika, uporabnika in izvajalca. Ministrstvo za zdravje je na zaprosila po dokumentaciji odgovarjalo v večji meri hitro in celovito, prav tako Splošna bolnišnica Novo mesto in izvajalec TIPO investicijske gradnje, d. o. o. V enem primeru je neodvisni opazovalec skušal pridobiti dokumentacijo neposredno od gradbenega nadzora,¹⁸¹ vendar ga je ta preusmeril na uporabnika, češ da ni zavezanec po Paktu integritete. (V povezavi s tem glej priporočila v naslednjem poglavju).

Skrbnik pogodbe je spremljal in vodil preglednico stanja protokolov evidentiranja sprememb in odstopanja pri gradnji ter osvežene preglednice redno pošiljal¹⁸² neodvisnemu opazovalcu oz. je to po navodilu skrbnika pogodbe delal predstavnik uporabnika.

V delu faze izvedbe med marcem 2020 in oktobrom 2020 je imela vpliv na izvedbo javnega naročila, posledično pa tudi na dostop do informacij, vpliv epidemija bolezni COVID-19. V zvezi s tem je treba dodati, da je med izvajanjem del pa tudi po koncu izvedbe neodvisni opazovalec na naročnika naslovil več dopisov,^{183, 184, 185, 186} v katerih je od naročnika želel vsebinska pojasnila glede vprašanj, ki so se pojavila med gradnjo, na primer glede ustrezne prisotnosti nominiranega kadra, smotrnosti izvedbe zaključnega sloja pročelja s pločevinasto ograjo, povečane pogodbene vrednosti idr., vendar na nekatera vprašanja od naročnika ni prejel odgovorov več tednov oziroma celo mesecev. Čeprav je neodvisni opazovalec že v prvem dopisu¹⁸⁷ naročniku med fazo izvedbe po razglasitvi epidemije COVID-19 izrazil zavedanje, da odgovori ministrstva zaradi izrednih razmer morda ne bodo tako hitri, kot je bila praksa do tedaj, pa ocenjuje, da bi naročnik vendarle lahko zagotovil odgovore na dopise oziroma želena pojasnila v krajšem času.

Omeniti je treba tudi, da je neodvisni opazovalec zaprosil izvajalca za dokumentacijo glede prijave delovne nezgode delavca podizvajalca, ki se je zgodila 2. 6. 2020. Izvajalec je od podizvajalca dejavno zahteval dokumentacijo z zvezi s prijavo delovnemu inšpektoratu, jo dobil in jo posredoval neodvisnemu opazovalcu, vendar se je pozneje izkazalo, da do prijave Inšpektoratu za delo dejansko ni prišlo. (Več o delovni nezgodi v naslednjem poglavju).

Koordinacijski sestanki deležnikov projekta so potekali ob sredah v obdobju med decembrom 2019 in septembrom 2020; izvedenih je bilo 30 sestankov. Potekali so tako v prostorih SB Novo mesto kot na prostem, vključevali so tudi ogled gradbišč. Stalne točke zapisnikov sestankov so bile varstvo pri delu in varstvo okolja, časovni načrt in tekoča problematika, vsaka točka je imela svoje podtočke. Z izjemo

¹⁸¹ Korespondenca med TI Slovenia in nadzorom, v dopis vključeni tudi MZ, SB Novo mesto in izvajalec, 2. 7. 2020.

¹⁸² Korespondenca med TI Slovenia in MZ ter SB Novo mesto.

¹⁸³ Dopis TI Slovenia Ministrstvu za zdravje z dne 25. 3. 2020.

¹⁸⁴ Dopis TI Slovenia Ministrstvu za zdravje z dne 11. 5. 2020.

¹⁸⁵ Dopis TI Slovenia Ministrstvu za zdravje z dne 18. 6. 2020.

¹⁸⁶ Dopis TI Slovenia Ministrstvu za zdravje z dne 18. 12. 2020.

¹⁸⁷ Dopis TI Slovenia Ministrstvu za zdravje z dne 25. 3. 2020.

zamude pri posredovanju zapisnikov in list prisotnosti prvih štirih sestankov, na katerih neodvisni opazovalec ni bil (več o tem v poglavju Potek četrte faze pri SB Novo mesto), je nadzor neodvisnemu opazovalcu redno pošiljal zapisnike koordinacijskih sestankov in liste prisotnosti.

Neodvisni opazovalec se je redno udeleževal koordinacijskih sestankov. Na sestankih je pisal vsebinske sočasne zapisnike in zabeleške, namenjene interni rabi projektne ekipe neodvisnega opazovalca. Vsebi na teh dokumentov se je ob več priložnostih izkazala za koristno tudi za ostale deležnike projektov zaradi boljše sledljivosti poteka uresničitvev točk iz uradnih zapisnikov, ki jih je vodil nadzor. Na podlagi udeležbe na koordinacijskih sestankih in tam ustvarjenih zabeležk je neodvisni opazovalec lahko sproti podal več priporočil in mnenj.

Ob koordinacijskih sestankih so bili tudi operativni sestanki. Teh se neodvisni opazovalec ni udeleževal.

Neodvisni opazovalec je neposredno od koordinatorja VZP redno prejemal zapise iz knjige ukrepov. Ti so mu omogočali dodaten vpogled na stanje na gradbišču v povezavi z varovanjem zdravja pri delu in v dinamiko odpravljanja zaznanih nepravilnostih.

Neodvisni opazovalec ocenjuje sodelovanje vseh deležnikov projekta kot razmeroma tvorno in učinkovito, vendar s posameznimi zadržki v fazi izvedbe, predvsem v primerjavi z obnovo SB Trbovlje, a je težko oceniti, kolikšen delež gre pripisati objektivnim okoliščinam (COVID-19), koliko pa razlogom na strani deležnikov projekta. (Več podrobnosti o sodelovanju deležnikov v fazi izvedbe v nadaljevanju.)

PREGLED DOKUMENTACIJE, ANALIZA IN PRIPOROČILA

PRVA FAZA

1 Neodvisni opazovalec priporoča, da se v prihodnje izvede recenzija projektne dokumentacije zunanjega strokovnjaka-recenzenta, ki zaznava morebitne napake v projektni dokumentaciji. Konkretno predlagamo, da se v začetnih fazah postopka, torej pri pripravi projektne naloge oziroma razširjenega energetskega pregleda, poskrbi za strokovnost in največjo možno transparentnost postopka. Recenzija sicer ni zakonsko predpisana, a predstavlja dobro prakso ter lahko pomaga identificirati najboljše ukrepe, ki jih je treba izvesti, in viša kakovost dokumentacije. To je pomembno z vidika ključnih izhodišč rabe energije in stroškov, na čemer temelji merjenje učinkov in prihrankov energetske obnove, kar je eden izmed ključnih ciljev energetske prenove.

2 Prva faza je, podobno kot pri sanaciji SB Trbovlje, trajala dlje od predvidenega. Glede na Odločitev o podpori¹⁸⁸ naj bi se vse projektne dejavnosti zaključile do 30. 11. 2018, a se je prva faza zaključila (s Sklepom o začetku postopka) šele avgusta 2018. Neodvisni opazovalec poudarja, da zamude lahko vplivajo tako na posamezne projekte,¹⁸⁹ kot nastajajo vplivi na doseganje ciljev o zmanjšanju porabe energije – tako pri posameznem subjektu (SB Novo mesto) kot tudi na ravni države. Operativni program za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 je želel s prenovo javnih stavb do leta 2020 za 20 odstotkov doseči izboljšanje energetske učinkovitosti (skladno z Direktivo 2012/27/EU), na kar so vplivale zamude pri projektih.

¹⁸⁸ Št. 4-1/22/MZ/0. Odločitev o podpori se je še pred začetkom izvajanja del na terenu ustrezno podaljšala.

¹⁸⁹ Letno poročilo EKP 2019 za Slovenijo navaja, da se je zlasti za ožji javni sektor priprava projektov energetske prenove stavb upočasnila predvsem zaradi nezadostnih lastnih sredstev upravičencev in nezadostnih kadrovskih zmogljivosti ter dolgotrajnih postopkov izbire zasebnega partnerja in omejenega števila ponudnikov pri JZP, posledično pa se cene investicij višajo. Str. 10. Dostopno na: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/porocila-mnenja-tolmacenja/implementation-report_2014si16maop001_2019_0_sl.pdf.



DRUGA FAZA

1 Uporabnik je zbiral ponudbe za nadzor nad GOI in koordinacijo VZD 17 dni, a je bil večji del tega obdobja med božično-novoletnimi prazniki. To lahko bistveno vpliva na konkurenčnost, in sicer zaradi pogostih odsotnosti delavcev med prazničnim obdobjem. Na možnost tovrstnega vpliva na konkurenčnost je opozoril tudi OECD, ki je zaznal, da število naročil z eno ponudbo v Sloveniji med božično-novoletnimi prazniki bistveno naraste in je višje od letnega povprečja.¹⁹⁰ Tudi v primeru sklepanja dogovora z izvajalcema zgoraj navedenih del je predstavnica enega ponudnika po izteku roka navedla, da ponudbe podjetje ni oddalo »zaradi kolektivnega dopusta med prazniki ter prezasedenosti«. Naročnikom priporočamo, da se izogibajo naročilom v prazničnih obdobjih oz. v takšnih primerih ustrezno podaljšajo roke za oddajo ponudb.

2 Neodvisni opazovalec prav tako priporoča, da naročniki sami izbirajo nadzornika nad deli GOI, saj lahko v določenih situacijah pri nadzornikih, ki jih izbira in plačuje uporabnik, prihaja do tveganj za nastanek nasprotja interesov. Med uporabnikom in naročnikom namreč lahko prihaja do razhajanj, katera dela je treba v okviru projekta opraviti, pogosto pa je mnenje nadzornika pri tem odločilno. Nadzornik, ki bi bil pogodbeno vezan na naročnika, bi v takih primerih lažje sledil namenom naročila in ne željam uporabnika, ki občasno te namene presegajo.

3 Kot je neodvisni opazovalec poudaril že pri četrtem poročilu o obnovi SB Trbovlje, se je naročnik po priporočilu neodvisnega opazovalca odločil v pogodbo vključiti dve novosti. Prva se je nanašala na pogoje za podaljšanje roka, ki ne bi več omogočala, da bi izvajalec neprimerno načrtoval dela (npr. delo v zimskem času, ko določena opravila niso mogoča), pa bi lahko kljub predvidljivim oz. povprečnim pogojem vseeno zahteval podaljšanje roka za podaljšanje izvedbe del. Druga sprememba je določala, da mora biti vodja del za vodenje gradnje na gradbišču prisoten najmanj 4 ure na dan, 4-krat na teden ter na koordinacijskih in operativnih sestankih. S tem priporočilom je neodvisni opazovalec želel doseči prisotnost kadra, ki ga je ponudnik nominiral v svoji vlogi, v praksi pa se je pogosto dogajalo, da kader ni bil prisoten ali pa je bil prisoten le redko. Obe določili je naročnik vključil tudi v pogodbi pri obnovah SB Jesenice in SB Celje, kot je že bilo omenjeno v 4. poročilu o sanaciji SB Trbovlje. Neodvisni opazovalec še ugotavlja, da sta določili vključeni tudi v pogodbe pri drugih gradbenih projektih,¹⁹¹ kar predstavlja dobro prakso naročnika.

¹⁹⁰ Single bidding in Europe is back, and you should be worried, OECD 2017. Dostopno na: <http://oecdinsights.org/2017/03/01/single-bidding-in-europe-is-back-and-you-should-be-worried/>.

¹⁹¹ Npr. pri novogradnji objekta Centra za zdravljenje bolezni otrok Šentvid pri Stični, ureditvi odseka za dializo SB Murska Sobota dela GOI z dobavo in montažo vgradne opreme ter požarni sanacija stavb A in B Splošne bolnišnice Jesenice. Pri novogradnji oddelka za invalidno mladino in rehabilitacijo Splošne bolnišnice »Dr. Franca Derganca« Nova Gorica na Stari Gori (2. faza) je bilo vključeno določilo o dopustnosti podaljšanja roka, pri izvedbi del GOI za vgradnjo gasilskega požarnega dvigala in predelavo požarnih sektorjev na stolpnici UKC Maribor pa določilo o nominiranem kadru.

TRETJA FAZA

Neodvisni opazovalec ocenjuje, da je tretja faza javnega naročila energetske prenove SB Novo mesto potekala znotraj zakonitih in razumnih okvirjev ter rokov za izvedbo vseh dejanj v tej fazi. Postopkov pravnega varstva v postopku oddaje javnega naročila ni bilo.

ČETRТА FAZA

Projektna ekipa Transparency International Slovenia je spremljala celoten potek dejavnosti v četrti fazi in pregledala vso dokumentacijo, ki jo je prejela od naročnika, uporabnika, nadzora ali izvajalca. Med pregledi je po potrebi potekala tudi komunikacija s pristojnimi osebami na MZ, v želji, da bi se nekatera vprašanja razreševala že sproti.

Četrta faza javnega naročila energetske prenove dveh stavb SB Novo mesto je potekala znotraj pogodbenih rokov za izvedbo vseh dejanj v tej fazi, kljub razmeram, povezanih z epidemijo COVID-19.

Ob tem je prišlo do povečanja pogodbene vrednosti zaradi dodatnih¹⁹² in spremenjenih¹⁹³ del. (Več o povečanju pogodbene vrednosti v podpoglavju Izpolnjevanje pogodbe v nadaljevanju.)

1. SODELOVANJE, KOMUNIKACIJA, DOSTOP DO INFORMACIJ

Četrta faza je bila z vidika opazovanja najzahtevnejša, saj je zahtevala največ resursov in različnih strokovnih znanj, prav tako pa je v njej sodelovalo največ deležnikov (naročnik, uporabnik, izvajalec in podizvajalci, nadzor, projektant, koordinator za varnost in zdravje pri delu itd.). Opravljenih je bilo 30 koordinacijskih sestankov, pri večini je bil neodvisni opazovalec prisoten. Informacije so se izmenjevale večinoma hitro in učinkovito, kar je opazovanje olajšalo. Deležniki so z neodvisnim opazovalcem sodelovali v veliki meri tvorno in bili odzivni. Pa vendar je treba dodati, da je neodvisni opazovalec odgovore na nekatera vprašanja in prošnje za pojasnila, ki jih je naslovil na naročnika, dobil več mesecev po zaključku gradnje.

Opozoriti je treba še na dobro prakso vodenja dodatnega, internega zapisnika koordinacijskih sestankov (ob uradnem zapisniku gradbenega nadzora), ki ga na sestankih ustvarja neodvisni opazovalec. Na podlagi sočasno ustvarjenih, večinoma dobesednih zapisnikov o poteku sestanka, izmenjanih informacijah in podpisih ter predaji dokumentaciji so zapisniki večkrat omogočili dodatno preverjanje dogovorjenega in v enem primeru zagotovili sledljivost po pomoti založene dokumentacije.

¹⁹² Dodatna dela (v Posebnih gradbenih uzancih imenovana poznejša dela) so tista dela, ki niso bila dogovorjena in niso nujna za izvedbo predmeta pogodbe, vendar naročnik, izvajalec ali nadzorni organ ocenjujejo, da jih je smiselno opraviti v sklopu izvedbe pogodbenih del.

¹⁹³ Spremenjena dela so tista dela, katerih opis odstopa od pogodbenega opisa in ki so potrebna za dokončanje gradnje. Izvedbo spremenjenih del lahko predlagajo naročnik, izvajalec ali nadzorni organ.

Neodvisni opazovalec je lahko na podlagi izkušenj, ki jih je pridobil ob sodelovanju pri energetski prenovi treh stavb Splošne bolnišnice Trbovlje ostalim deležnikom na koordinacijskih sestankih večkrat podal informacije glede dobrih praks, ki jih je zaznal pri omenjeni prenovi.

Zaradi neodvisnosti, strokovnosti in integritete je neodvisni opazovalec na koordinacijskih sestankih nekajkrat prevzel vlogo *ah hoc* pomirjevalca in skušal tudi s svojim pogledom na sporna vprašanja kre-
piti tvornost komunikacije in sodelovanja vseh deležnikov.

Kljub večji zahtevnosti terenskega dela neodvisni opazovalec ocenjuje, da je razmeroma stalna oziroma najmanj tedenska prisotnost opazovalca na objektu pomemben element kakovostnega izvajanja Pakta integritete pri tej fazi in priporoča vključenost opazovalca v procese izvedbe javnega naročila tudi na terenu, saj je s tem zagotovljeno, da so informacije o poteku ažurne, nekatera vprašanja, dileme ali priporočila pa se lahko razreši že sproti.

Prav zaradi tega neodvisni opazovalec tudi priporoča, da se na koordinacijskih sestankih zagotovi udeležbo čim večjega števila deležnikov (ob predstavnikih naročnika, izvajalcev, nadzora, uporabnika, neodvisnega opazovalca tudi npr. predstavnike projektanta in koordinatorja VZD) oziroma da naročniki že v pogodbi z deležniki določijo obvezno prisotnost njihovega predstavnika na koordinacijskih sestankih. Odsvetuje se sklepanje pogodb z določili o udeležbi na sestankih za dodatno plačilo.

V primeru okoliščin, ko veljajo omejitve glede združevanja večjega števila ljudi (npr. v času epidemije nalezljive bolezni), neodvisni opazovalec priporoča, naj se zagotovi izvedbo sestankov skladno s priporočili stroke.

Prav tako neodvisni opazovalec priporoča, da se morebitne ponudnike za izvedbo storitev gradbenega nadzora, projektiranja in koordinacije varstva in zdravja pri delu že vnaprej obvesti o sodelovanju neodvisnega opazovalca pri izvedbi javnega naročila in se ga v primeru sklenjenega Pakta integritete v pogodbi zaveže k posredovanju informacij (neposredno) neodvisnemu opazovalcu ob vnaprejšnjem splošnem soglasju oziroma navodilu naročnika ali uporabnika.

2. IZPOLNJEVANJE POGODBE

Povečanje vrednosti

Ob izvedbi energetske prenove stavb uprave in kuhinje Splošne bolnišnice Novo mesto se je pogodbeni vrednost povečala za 12 odstotkov oziroma okoli četrto milijona evrov.¹⁹⁴ Skupna končna vrednost je bila 1.585.535,27 €.

V času izvedbe lahko naročnik, uporabnik ali izvajalec prepoznajo potrebo po izvedbi nepredvidenih ali dodatnih del, ki niso bila načrtovana, so pa po stališču katerega od sodelujočih v projektu potrebna za ustrezno dokončanje projekta, sledenje ciljem projekta ali pa je njihova izvedba v okviru obstoječega projekta bolj smotrna kot samostojna izvedba v poznejšem obdobju.

Tako je bilo tudi pri prenovi SB Novo mesto. Izvedenih in dokumentiranih je bilo 42 protokolov o evidentiranju sprememb in odstopanj pri gradnji, od teh sta bila dva od naročnika zavrnjena, v primeru enega pa se dela po protokolu niso izvedla oziroma jih je izvedel uporabnik sam.¹⁹⁵

Skupna vrednost cen protokolov po opravljeni analizi nadzornika je bila 177.976,10 € brez DDV oziroma 217.130,84 € z DDV.¹⁹⁶ Ob tem se vrednost treh zavrnenih oziroma neizvedenih del po protokolih ni vštela v ta znesek.

Zaradi opaznega neskladja z zneskom povečane vrednosti v ugotovitvenem dodatku je neodvisni opazovalec sam opravil dodaten pregled izvedenih del po protokolih iz Končne obračunske situacije, kot je bila vnesena v sistem MFeRAC.¹⁹⁷ Na podlagi teh števil je bila skupna vrednost del po protokolih drugačna oziroma je vsota upravičenih in neupravičenih stroškov z DDV celo presegala povečanje vrednosti. Velja dodati, da je neodvisni opazovalec pri Končni obračunski situaciji zaznal neskladje z drugo prejeta dokumentacijo.¹⁹⁸

Neodvisni opazovalec je zaradi nejasnosti dokumentacije glede povečanja vrednosti na naročnika naslovil več vprašanj.¹⁹⁹ Naročnik je odgovoril, da do razlike med končno obračunsko vrednostjo obračuna in protokolov prihaja zaradi vrednosti protokolov, v katerih je prikazan prihranek, in zaradi obračuna po dejanskih količinah v gradbeni knjigi.²⁰⁰ Ob tem velja izpostaviti, da je naročnik v istem dopisu posredo-

¹⁹⁴ 215.576,84 € brez DDV oz. 263.003,75 € z DDV ali 11,99 % prvotne pogodbene vrednosti.

¹⁹⁵ Preglednica protokolov, priloga k Ugotovitvenemu dodatku.

¹⁹⁶ Prav tam.

¹⁹⁷ Sistem MFeRAC podpira poslovanje proračunskih uporabnikov na finančnem, računovodskem in plačno-kadrovskem področju. Več dostopno na: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/mferac/>.

¹⁹⁸ Pri protokolu 8 je vrednost del v višini 1.291,28 € vnesena v rubriko »cena na enoto«, vnesena vrednost del v evrih pa je 0 €. Končna vsota protokolov tega zneska ne upošteva. V Preglednici stanja protokolov, ki jo je neodvisni opazovalec dobil skupaj s končno obračunsko situacijo, je ta protokol naveden kot uresničen. Ob tem je naročnik pri pregledu osnutka tega poročila dodal, da »končna obračunska situacija odraža realizirano stanje izvedenega projekta po obračunu enota mere.«

¹⁹⁹ Dopis TI Slovenija Ministrstvu za zdravje z dne 18. 12. 2020.

²⁰⁰ Odgovor MZ na vprašanja TI Slovenija z dne 29. 3. 2021, št. 4300-4/2019/242.

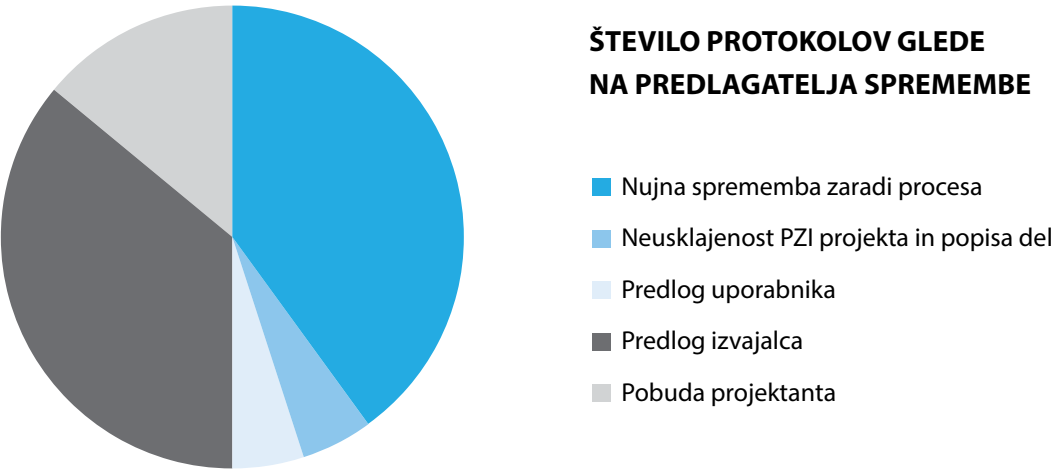
val tudi priznanje nadzornika, da je v tabeli dejansko prišlo do napake.²⁰¹ Naročnik je ob redakciji tega poročila neodvisnemu opazovalcu posredoval informacijo, da je bila napaka odpravljena.

Splošna bolnišnica Novo mesto

Št.	Predmet	Enot a mere	Koli čina	Cena za enoto	Skupaj EUR	Upravi- čeni stroški	Neupravi- čeni stroški
-----	---------	-------------------	--------------	------------------	---------------	----------------------------	------------------------------

Združena izseka glede vrednosti protokolov iz Končne obračunske situacije 5, ER237-20 v MFeRAC (str. 127 (legenda) in 143 (zneski)).

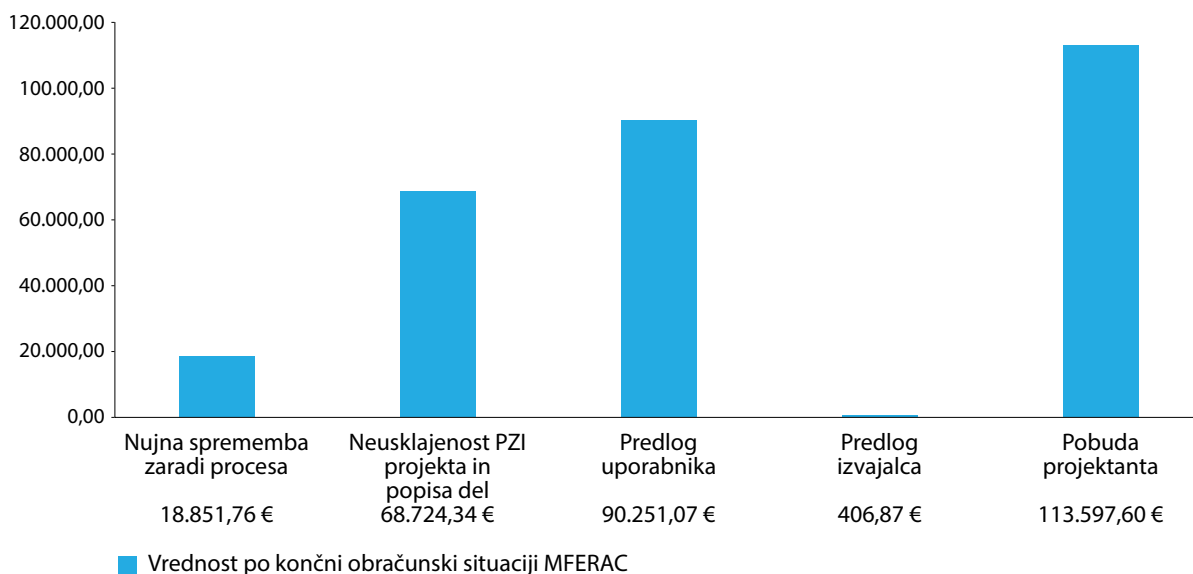
Največ sprememb in odstopanj pri gradnji, 16, je bilo na **predlog uporabnika**, skupna vrednost teh protokolov glede na Končno obračunsko situacijo je bila 90.251,07 €. ²⁰² Protokolov na podlagi **nujnih sprememb zaradi procesa** je bilo 14 v skupni vrednosti 18.851,76 €. Protokolov, kjer je bil **predlagatelj sprememb projektant**, je bilo 5 v skupni vrednosti 113.597,60 €. **Izvajalec** je bil predlagatelj dveh protokolov v skupni vrednosti 406,87 €. Protokola zaradi **neusklajenosti projekta za izvedbo in popisa del** sta bila 2 v skupni vrednosti 68.724,34 €.



201 Pri enem od protokolov (št. 30) je vpisana napačna vrednost: namesto 10.573,50 € je navedena vrednost 1.573,50 €. Manjša, napačna vrednost je tudi upoštevana pri izračunih skupnih vrednosti protokolov.

202 Vsi zneski so izračunani iz podatkov v Končni obračunski situaciji.

VREDNOST PROTOKOLOV GLEDE NA RAZLOG SPREMEMBE



Neodvisni opazovalec je že na koordinacijskih sestankih večkrat opozoril na ustrezno vodenje projekta oziroma skrb, da ne bi prišlo do neupravičenega povečanja pogodbene vrednosti. Predvsem je prihajalo do nejasnosti ob zaključevanju projekta, ko bi moral izvajalec pripraviti simulacijo končnega obračuna, s katero bi deležniki pri obnovi vnaprej načrtovali skladnost dejanskega stanja s finančnim načrtom projekta. Izvajalec je na koordinacijskem sestanku dne 19. 8. 2020 navedel, da bo simulacijo dostavil do 2. 9. 2020, a tega ni storil. Takrat je izvajalec vnovič obljubil pripravo simulacije, a je ni pripravil, kar je potrdil tudi naročnik po zaključku projekta. Naročnik sicer pri odgovoru²⁰³ navaja, da izvajalec »nedostavo opravičuje z zglednim delom, sodelovanjem pri vseh dogovorih, ogledih ob vsaki uri /.../«. Kljub navedenemu neodvisni opazovalec meni, da se je brez doslednega zahtevanja simulacije projekt po nepotrebem izpostavljalo tveganjem, in priporoča, da se tovrstna dokumentacija od izvajalcev vselej zahteva.

POVEČANJE VREDNOSTI – KRATKA ŠTUDIJA PRIMERA – PROTOKOLA 17 IN 18

Protokol 17 – 69.610,80 €

27. maja 2020, slabe štiri mesece pred predvidenim zaključkom del, je na koordinacijskem sestanku nadzor predstavil okoliščine, zaradi katerih bi, po njegovi takratni oceni, lahko prišlo do podaljšanja pogodbenega roka. Ob sondiranju strehe na objektu kuhinja je izvajalec ugotovil, da je na strehi več plasti izolacije, nameščene ob več prejšnjih obnovah. Dodatni izračuni so pokazali, da zaradi tega obstaja možnost porušitve statične stabilnosti obstoječe strešne plošče ob najbolj neugodnih vremenskih parametrih ter da nadgradnja obstoječe sestave strehe s predvideno izolacijo ne bi omogočila optimalne energetske prenove in predvidenih energetskih prihrankov.

²⁰³ Dopis št. 4300-4/2019/242.

Na pobudo projektanta ter ob strinjanju nadzora in uporabnika je naročnik odobril izvedbo predlaganih del in podpisal protokol o evidentiranju sprememb in odstopanj pri gradnji št. 17 v vrednosti 69.610,80 €. Večina tega denarja (59.157,30 €) je bila namenjena odstranitvi obstoječih strehe in atike, odvozu odpadkov na deponijo, plačilu komunalnih pristojbin ter čiščenju; manjši del (10.453,50 €) pa izvedbi nove bitumske parne zapore.

3. OPIS PREDLOGA SPREMEMBE:

Po projektu je predvidena izvedba nadgradnje obstoječe sestave strehe z dodatnimi sloji toplotne izolacije EPS 100 v debelini 2 x 10 cm, ločilnim slojem iz filca 200g ter PVC strešno membrano npr. Protan SE debeline 1,6 mm. Po izvedbi sondaže je ugotovljeno, da je bila streha že večkrat popravljana in nadgrajena z različnimi sloji (ugotovljeno stanje: bitumska parna zapora, eps debeline 5 cm, bitumska hidroizolacija 2 x 2 sloja, pvc folija, peščeno nasutje 0-4 mm debeline do 4 cm, betonske plošče 40/40/4 cm, xps debeline 5 cm, filc, pvc strešna membrana). Zaradi celotne obtežbe sedanje kritine in njene sestave se predlaga odstranitev vseh obstoječih slojev do obstoječe parne zapore in izvedbo novega sestava strehe.

4. RAZLOGI ZA NASTOP SPREMEMBE:

Zaradi celotne obtežbe sedanje kritine in njene sestave se predlaga odstranitev vseh obstoječih slojev do obstoječe parne zapore in izvedbo novega sestava strehe. Po pregledu obstoječega stanja s strani statika, je podana obrazložitev o prekomerni obremenitvi in možnosti porušitve statične stabilnosti obstoječe plošče ob najbolj neugodnih vremenskih parametrih. Kontrolni statični izračun je v prilogi. Pri izvedbi sondaže v obstoječi strehi je ugotovljena tudi povečana prisotnost kondenza. Prav tako zaradi tega sama nadgradnja obstoječe sestave strehe ne omogoči optimalno energetske sanacije in energijske prihranke.

Del protokola 17.

Po oceni strokovnjaka za gradnje neodvisnega opazovalca so tovrstne situacije razumljive, saj naročniki ali uporabniki zaradi nekonsistentne hrambe podatkov o prejšnjih gradbenih posegih pri starejših zgradbah lahko dejansko stanje ugotovijo le med posegom. Naročnikom in uporabnikom neodvisni opazovalec priporoča ustrezno hrambo vseh podrobnosti gradbenih del, s čimer se lahko preprečuje takšne dogodke v prihodnje. Pa vendar velja izpostaviti, da bi bilo mogoče ob ustrezni predhodni statični analizi to dejstvo upoštevati že pri pripravi projektne dokumentacije.

Protokol 18 – 13.300,02 €

Ob zatečenem stanju glede sestave strešne izolacije (glej Protokol 17 zgoraj) je na pobudo projektanta ter ob soglasju nadzornika in uporabnika naročnik odobril protokol o spremembi in odstopanju pri gradnji, vezan na sestavo strešne izolacije. Izkazalo se je, da predvidena PVC-membrana ne izpolnjuje pogojev za odpornost na učinke letečega ognja.²⁰⁴

Predvidena je bila nova, debelejša membrana, ob njej pa tudi sprememba v sestavi izolacije. Vrednost podpisanega protokola je bila 13.300,02 €.

²⁰⁴ Ministrstvo za okolje in prostor je leta 2019 sprejelo Tehnično smernico TSG-1-001:2019 o požarni varnosti v stavbah. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Graditev/TSG_1_001_2019_pozarna_varnost.pdf.

Neodvisni opazovalec je po pregledu protokola zaprosil uporabnika in nadzornika za dokumentacijo o opravljeni analizi ponudbe, ki jo je naredil nadzornik. Iz dokumentov z analizo, do katerih je neodvisni opazovalec imel dostop, ni uspel zadovoljivo ugotoviti, na kakšen način je nadzor opravil analizo ponudbe. Zlasti težaven del je predstavljalo vključitev nove vrste izolacije, ki je ni bilo na prvotnem popisu del, kjer je bila vključena tudi cena na enoto.

Kljub vnovični prošnji za dostop do dokumentacije s podrobnejšo analizo cen neodvisni opazovalec te ni prejel. Na začetku 23. koordinacijskega sestanka dne 15. 7. 2020 je nadzor izrazil nezadovoljstvo z večkratnimi dodatnimi poizvedbami in z vprašanjem glede analize cen, češ da je po njegovem mnenju analiza, vsebovana v protokolu, ustrezna. Neodvisni opazovalec je na to odgovoril, da ena od točk protokola resda omenja analizo ponudb s strani nadzora, da pa ocenjuje, da je ta analiza vsaj pri protokolih 17 in 18 opravljena na način, ki ne omogoča sledljivosti dela nadzora pri analiziranju tržnih cen in morebitnem pridobivanju nasprotnih ponudb. Prav tako je neodvisni opazovalec izrazil mnenje, da iz dokumentacije, ki jo je neodvisni opazovalec pregledal, ni razvidna metodologija analize cen s strani nadzora. Ob tem je neodvisni opazovalec podaril še, da je po njegovi oceni pri menjavi gradiv iz obstoječih popisov, za katera so cene določene in znane, z novimi gradivi, ki jih v popisih ni, pričakovati najmanj to, da se pri analizi dokumentirano preveri cene novih gradiv na trgu na tak način, da bo iz protokolov razvidno in jasno, zakaj je prišlo do povečane vrednosti, povezane s spremembami in odstopanji pri gradnji.

3. OPIS PREDLOGA SPREMEMBE:

Po projektu je predvidena izvedba strehe s sloji toplotne izolacije EPS 100 v debelini 2 x 10 cm, ločilnim slojem iz filca 200g ter PVC strešno membrano npr. Protan SE debeline 1,6 mm.

Po pregledu projekta je zaradi možnosti naleta odprtega ognja projektant predlagal naslednjo izvedbo: s sloji toplotne izolacije EPS 100 v debelini 16 cm + EPS 150 v debelini 5 cm ter FPO strešno membrano npr. Sarnafil TS 77-18 debeline 1,8 mm, ki ustreza lastnosti na učinek zunanjega ognja Broof(t1)<20

4. RAZLOGI ZA NASTOP SPREMEMBE:

Po projektu predvidena kritina pvc strešna membrana Protan SE debeline 1,6 mm ne izpolnjuje pogoje za odpornost na učinek zunanjega ognja. Zaradi teh lastnosti je predlog za spremembo izvedbe in sestave nove strehe.

5. PREDNOSTI UVELJAVLJANJA SPREMEMBE:

Omogočena je pravilna vgradnja nove sestave strehe skladno z zahtevanimi novimi predpisi in standardi. Prednosti spremembe so tudi: debelejša strešna membrana 1,8 mm namesto 1,6 mm, strešna membrana je odporna na leteči ogenj, debelejši sloj toplotne izolacije strehe za 1 cm, višja tlačna trdnost zadnjega sloja toplotne izolacije, vgrajeni varnostni preliv, ki jo obstoječa streha nima, novi dvojni vtočniki, ki odvajajo vodo iz parne zapore in končne kritine.

6. VPLIV NA STROŠKE:

Sprememba vpliva na stroške.

Ponudba izvajalca	v vrednosti	13.300,02 EUR (brez DDV)
-------------------	-------------	--------------------------

Predlog ocene ponudbe po analizi ponudbe s strani nadzora	v vrednosti	13.300,02	EUR (brez DDV)
---	-------------	-----------	----------------

Del protokola 18.

Neodvisni opazovalec naročnikom priporoča, da se o nujnosti dodatnih in spremenjenih del prepričajo s strokovnimi in neodvisnimi mnenji, s čimer zagotovijo, da se izvedejo dela, ki so smotrna in skladna z nameni oz. cilji posameznega javnega naročila.²⁰⁵

Neodvisni opazovalec naročnikom priporoča, naj dokumentacijo v zvezi z izvedbo javnega naročila, zlasti odstopanji in spremembami, vodijo na pregleden in razumljiv način, ki čim širšemu krogu ljudi omogoča seznanitev z informacijami glede izvajanja in sprememb javnega naročila, vključno z jasnimi in razumljivimi obrazložitvami zanje.

Neodvisni opazovalec naročnikom priporoča, da pred odobritvijo sprememb in odstopanj pri gradnji od gradbenega nadzora zahtevajo predložitev dokumentacije o ustrezno opravljeni analizi cen, iz katere bodo razvidni tako metodologija analize kot dokumentiran način izvedbe analize ter skrbnost gradbenega nadzora pri pogajanjih o višini ponudbe in pridobivanju nasprotnih ponudb (če je to pridobivanje objektivno mogoče).

Prav tako neodvisni opazovalec naročnikom priporoča, da dela, ki nastanejo zaradi napak projektantov, naročnik skrbno popisuje, podaja povratne informacije projektantom, hkrati pa prek različnih projektov identificira pogostejše napake, na katere lahko že pred pripravo projektnih dokumentacij opozarja projektante. S takšnim proaktivnim prenosom informacij bi se po mnenju neodvisnega opazovalca lahko bolj učinkovito preprečevalo nepredvideno rast vrednosti projektov.

Hkrati pa gre dodati, da slaba organizacija ali neustrezno načrtovanje naročnika praviloma ne predstavlja zakonite okoliščine za sklenitev dodatka za dodatna dela po 95. členu ZJN-3.

Prisotnost nominiranega kadra izvajalca

Neodvisni opazovalec je ob udeležbi in spremljanju koordinacijskih sestankov zaznal, da vodja del za vodenje gradnje (vodja gradnje) kljub pogodbenim določilom ni bil prisoten na vseh koordinacijskih sestankih, kot je to določala pogodba med naročnikom in izvajalcem.²⁰⁶ Neodvisni opazovalec je tudi na enem od koordinacijskih sestankov poizvedoval o razlogih za odsotnost vodje gradnje.²⁰⁷

Neodvisni opazovalec je zaradi zaznane odsotnosti naslovil na naročnika več povezanih vprašanj, predvsem če je izvajalca glede odsotnosti opozoril in če namerava obračunati pogodbe kazni iz 30. člena pogodbe.²⁰⁸

²⁰⁵ Naročniki naj pri tem upoštevajo določbe 95. člena ZJN-3.

²⁰⁶ V 6. členu je določeno, da mora biti vodja gradnje (tj. vodja del za vodenje gradnje) prisoten na vseh koordinacijskih sestankih ter na gradbišču najmanj 4-krat na teden po najmanj 4 ure na dan. Določilo je bilo vključeno na pobudo neodvisnega opazovalca na podlagi izkušenj pri obnovi SB Trbovlje, kot je opisano pri drugi fazi.

²⁰⁷ Zapisnik TI Slovenia 9. koordinacijskega sestanka dne 26. 2. 2020.

²⁰⁸ Dopis TI Slovenia Ministstvu za zdravje, 25. 3. 2020.

Naročnik je neodvisnemu opazovalcu odgovoril, da »v tej fazi še ni pisno opozoril izvajalca, da ne izpolnjuje pogodbenih obveznosti«, saj da »trenutno ugotavlja vse okoliščine in razloge morebitnega nespoštovanja pogodbenih obveznosti« in da bo »izvajalca na morebitno nespoštovanje pogodbenih obveznosti pisno opozoril takoj, ko bodo znane vse navedene okoliščine«; da bo naročnik ravnal v skladu s pogodbo, če bodo izpolnjeni pogoji, in izvajalec kljub opozorilu naročnika ne bo zagotovil zahtevane prisotnosti na koordinacijskih sestankih in na gradbišču.²⁰⁹ Naročnik je še navedel, da bo po razjasnitvi vseh okoliščin vnovič pretehtal, ali so izpolnjeni pogoji za zaračunanje pogodbene kazni, in da bo ob tem »upošteval tudi priporočila Vlade RS, da se v času izrednih razmer in višje sile COVID-19 pogodbene kazni izvajalcem ne zaračunavajo«.



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE



EVROPSKA UNIJA
RODNIJSKI SKLAD
NAJGIRNA V VAŠO PRIHODNOST

Druge pogodbene kazni
Med pogodbenimi strankami so, neodvisno od zgoraj navedenih določb v tej pogodbi, dogovorjene tudi naslednje pogodbene kazni:

- pogodbeno kazen za primer, da izvajalec pogodbenih del ne izvaža s strokovnim kadrom, ki je bil priglašen v ponudbi, in sicer 40.000 EUR po posameznem kadru za primer, če izvajalec brez soglasja naročnika uradno ali neuradno (de facto) zamenja strokovni kader, ki je bil priglašen v ponudbi;
- pogodbeno kazen za primer, da vodja del in vodja gradnje nista prisotna na gradbišču v obsegu, ki je bil določen s to pogodbo, in sicer 500 EUR po posameznem kadru za vsak teden, ko eden od obeh kaderov ne dosega tedenske kvote prisotnosti na gradbišču;
- pogodbeno kazen za primer nezvedenih aktivnosti, ki jih je naročnik s to pogodbo naložil izvajalcu (ustrezna zakoličba objekta, prijava gradbišča, ograditev gradbišča in postavitve gradbiščne table, izdelava in upoštovanje varnostnega načrta) in katerih opustitev ima za naročnika upravno-pravne, prekrškovne ali kazenske pravne posledice, in sicer v višini 10.000 EUR za opustitev vsake takšne posamezne pogodbene zadolžitve;
- pogodbeno kazen za primer, da izvajalec ni sposoben zagotoviti izjav vodje del ali drugih dokumentov, potrebnih za pridobitev uporabnega dovoljenja, ne glede na krivdo izvajalca, in sicer v višini 120.000 EUR.

Del določb 30. člena pogodbe med naročnikom in izvajalcem.

Obenem je naročnik neodvisnemu opazovalcu posredoval še dokument, na katerem je bila zabeležena prisotnost vodje gradnje na gradbišču v urah po dnevih; ob vodji gradnje sta dokument podpisala tudi predstavnika naročnika in uporabnika. Iz tega dokumenta izhaja, da je bil vodja gradnje prisoten na gradbišču tudi ob dnevih nekaterih koordinacijskih sestankov, vendar se teh ni udeležil.²¹⁰ Naročnik je

²⁰⁹ Dopis Ministrstva za zdravje št. 4300-3/2019/113 z dne 23. 4. 2020, poslan TI Slovenia po e-pošti 24. 4. 2020.

²¹⁰ Dokument Prisotnost vodje del SB Novo mesto, kontrola in potrditev 23. 4. 2020, ki ga je MZ posredoval TI Slovenia ob odgovoru na dopis dne 24. 4. 2020.

takrat še pričakoval dodatna pojasnila izvajalca, kakšni so razlogi za odsotnosti na koordinacijskih sestankih v januarju, februarju in marcu.²¹¹

Neodvisni opazovalec je po naročnikovih odgovorih nanj naslovil dodatna vprašanja.²¹² Poizvedel je, ali je naročnik že ugotovil okoliščine oziroma razloge za odsotnost vodje gradnje na koordinacijskih sestankih; prosil je tudi za posredovanje informacije o morebitnih ukrepih naročnika zaradi odsotnosti vodje gradnje s koordinacijskih sestankov. Prav tako je neodvisni opazovalec izrazil mnenje, da omejitve zaračunavanja pogodbenih kazni za primer zamud iz Zakona o interventnih ukrepih za zavezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo v tem konkretnem primeru ni mogoče uporabiti, saj je bil nominirani kader odsoten pred prvim uradno potrjenim primerom bolezni COVID-19 4. 3. 2020 in pozneje sprejetimi ukrepi v zvezi z boleznijo.

Naročnik se je v dopisu 11. 5. 2021, torej več kot leto po prvih opozorilih TI Slovenia, strinjal s priporočilom, da bi bilo treba bolj jasno opredeliti način beleženja prisotnosti nominiranega kadra na gradbišču. A neodvisni opazovalec meni, da je naročnik imel na voljo dovolj informacij, da bi uveljavljal pogodbene kazni za odsotnost nominiranega kadra na gradbišču in na koordinacijskih sestankih. Glede prisotnosti na gradbišču je naročnik navedel, da se je vodja gradnje označeval v gradbeni dnevnik v celico »vodstvo« z vpisom številke »1«, a neodvisni opazovalec meni, da je to neustrezen in nepreverljiv način označevanja prisotnosti. Hkrati se ne strinja z razlago naročnika, da je mogoče opravičiti odsotnost 15. 1. 2020 in 22. 1. 2020, češ da se je zaradi zamude na strani uporabnika dejanska uvedba v delo začela 27. 1. 2020 in se je lista prisotnosti vodila od februarja, saj ima neodvisni opazovalec na voljo le dokumentacijo, ki potrjuje uvedbo v delo dne 8. 11. 2019²¹³ in beleženje prisotnosti tudi na sestankih pred februarjem 2020. Prav tako neodvisni opazovalec ocenjuje, da so bila opravičila nominiranega kadra, ki jih je posredoval nadzor, neustrezna, pavšalna in niso bila sporočena pogodbeni stranki (naročniku) neposredno, kar bi naročnik lahko štel kot ustrezno podlago za neuveljavljanje pogodbene kazni.

Od opozoril TI Slovenia je bil ob nadaljevanju projekta vodja gradnje ustrezno prisoten na vseh koordinacijskih sestankih oz. se je za izostanke ustrezno opravičil. V tem obdobju so se v gradbenem dnevniku v rubriki »odgovorni vodja del ali vodja posameznih del« začeli pojavljati podpisi vodje gradnje.²¹⁴

211 Dopis Ministrstva za zdravje št. 4300-3/2019/113 z dne 23. 4. 2020, poslan TI Slovenia po e-pošti 24. 4. 2020.

212 Dopis TI Ministrstvu za zdravje z dne 11. 5. 2020.

213 Pri uvedbi v delo so bili navzoči vsi deležniki projekta – naročnik, uporabnik, izvajalec, nadzor in neodvisni opazovalec.

214 Pregled gradbenih dnevnikov kaže, da se je od 8. 11. 2019 (Dnevno poročilo št. 1) do 20. 4. 2020 (Dnevno poročilo št. 54) v okence za »odgovornega vodjo del ali odgovornega vodjo posameznih del« s svojim imenom redno podpisoval zaposleni pri izvajalcu, ki je bil zadolžen za sestavo gradbenega dnevnika (podpis je vedno enak kot podpis sestavljavca gradbenega dnevnika). Ta zaposleni v pogodbi z naročnikom ni bil določen kot vodja del po področju (npr. za gradbeništvo, elektrotehniko ali strojništvo). Na vseh navedenih dnevnih poročilih je podpisan tudi gradbeni nadzornik. Po 21. 4. 2020 (oz. Dnevnim poročilom št. 55) se v gradbenem dnevniku v ustrezni rubriki redno pojavlja podpis vodje gradnje.

Neodvisni opazovalec naročnikom priporoča dosledno izvajanje pogodbenih določil, vključno z uveljavljanjem pogodbenih kazni. Če naročniki ocenjujejo, da uveljavljeni načini beleženja prisotnosti za nominirani kader niso ustrezni (npr. podpis v gradbeni dnevnik), naj vzpostavijo učinkovit sistem za spremljanje spoštovanja pogodbenih določil. Naročniki naj pri načrtovanju pogodb ustrezno že vnaprej premislijo, kako se bodo določila upoštevala v praksi.

V primeru nominiranega kadra se s tem zagotavlja enakopravnost ponudnikov na trgu in širši dostop podjetij do javnih naročil. V primeru ohlapnega upoštevanja določila lahko namreč ponudnik prijavi eno osebo na toliko projektov, da jih oseba dejansko ne more izvajati, kar lahko postavlja ponudnike v neenak položaj. Hkrati priporočamo, da se z namenom povečevanja konkurenčnosti na sistemski ravni naredi ocena, kako določila v razpisih za nominiran kader vplivajo na konkurenčnost in ali vzpostavljeni sistem omogoča pridobivanje reference več osebam.

Aneks 1 (ureditev delnega prevzema)

Izvajalec (oziroma njegov podizvajalec) je po potrjenem časovnem načrtu že marca 2020, torej šest mesecev pred rokom za dokončanje del, opravil zamenjavo toplovodnih kotlov in priključitev novih kotlov na centralni nadzorni sistem. Ker je uporabnik kotla potreboval za nemoteno delo, ju je prevzel, naročnik pa je izvajalcu naročil, naj pripravi vlogo za prevzem zadevnih izvedenih del oziroma prevzem delovne opreme v kotlovnici.²¹⁵ Neodvisni opazovalec je ob tem pozval, naj se prevzem kotlov, do katerega je dejansko že prišlo, čim prej tudi pravno formalizira zaradi vpliva na bančne garancije in garancijske roke. Neodvisni opazovalec je pozneje večkrat²¹⁶ pozval naročnika, naj prevzem kotlov oziroma delno primopredajo²¹⁷ čim prej uredi v dodatku k pogodbi. Zlasti ker je dolgotrajno reševanje vprašanja v času pred podpisom dodatka ustvarjalo negotovost glede garancijskih rokov, ki so dejansko že tekli, posledično pa tudi nekaj nejevolje, zlasti pri izvajalcu, ki je od naročnika pričakoval hitrejšo sklenitev dodatka. Naročnik in izvajalec sta našla soglasje glede načina ureditve vprašanja na koordinacijskem sestanku po posredovanju neodvisnega opazovalca in naposled sklenila dodatek k pogodbi.²¹⁸

Neodvisni opazovalec priporoča, da se v primeru prevzemov in začetka uporabe delovne opreme oziroma določenih del pred prevzemom ostalih izvedenih del čim prej sklene dodatek k pogodbi, v katerem se določi začetek trajanja garancijske dobe skladno z dejanskim stanjem. Naročniki naj takšne delne prevzeme glede na potek del ustrezno vnaprej načrtujejo.

215 Uradni zapisnik 11. koordinacijskega sestanka z dne 11. 3. 2020 in zapisnik TI Slovenia z istega sestanka.

216 Na koordinacijskih sestankih 20. 3. 2020, 27. 5. 2020, 17. 6. 2020, 1. 7. 2020 in 8. 7. 2020.

217 Med usklajevanjem vsebine dodatka glede toplovodnih kotlov je prihajalo do različnih interpretacij, ali gre za delni »prevzem« ali delno »primopredajo«. Ministrstvo za zdravje je za mnenje in usmeritve pri urejanju prosilo tudi Ministrstvo za infrastrukturo.

218 Aneks k pogodbi z dne 5. 8. 2020.

Rok za dokončanje

Izvajalec kljub razglasitvi epidemije zaradi COVID-19 in posledične ustavitve del ni zaprosil za podaljšanje pogodbenega roka. Prav tako so bila vsa dela opravljena znotraj pogodbenega roka oziroma pri izvedbi in predaji ni prišlo do zamud. Izvajalec je kljub nujnim prilagodbam delovnih procesov zaradi ukrepov, povezanih s COVID-19, in zamude zaradi ustavljenih del uspel prilagoditi časovni načrt izvedbe, tako da je pravočasno izpolnil pogodbene obveznosti, s čimer je izvajalec po oceni neodvisnega opazovalca prispeval k uspešnosti projekta.

Vseeno pa je izvajalec med izvedbo javnega naročila opozoril naročnika in uporabnika, da bo zahteval podaljšanje pogodbenega roka in »naročniku pripravil finančni zahtevek, povezan s podaljšanjem del«, če do postavljenega roka ne bi prejel zahtevanih odgovorov in rešitev (povezanih s projektom).²¹⁹ Izvajalec je trdil, da je zaradi počasnega odziva naročnika in uporabnika pri pridobivanju zahtevanih rešitev od projektanta prišlo tako do spremenjenega vrstnega reda del kot zamude pri določenih delih.

Neodvisni opazovalec priporoča, da naročniki že ob začetku izvedbe javnega naročila natančno opredelijo možna tveganja, povezana z višjo silo, tudi epidemijo nalezljive bolezni, in v sodelovanju z izvajalcem vsaj okvirno določijo možne načine blaženja posledic nastopa okoliščin, ko izvajanje javnega naročila ni možno oziroma je močno omejeno. To priporočilo še toliko bolj velja za javna naročila gradenj, zlasti pa v javnih objektih, povezanih z zdravstvom in oskrbo ranljivih skupin (npr. starejših).

Prav tako neodvisni opazovalec priporoča naročnikom, naj izvajalcem takoj in hitro zagotovijo vse zahtevane informacije in odločitve, povezane s takšnimi okoliščinami, zlasti če bi lahko odsotnost teh pomenilo zamudo pri izvedbi javnega naročila.

Pogodbi z gradbenim nadzorom in koordinatorjem VZD

Storitve gradbenega nadzora in koordinacije varnosti in zdravja pri delu je naročil uporabnik z izpeljavo »evidenčnega postopka«.²²⁰ Zaradi oblike postopka uporabnik ni sklenil pogodbe z izbranimi ponudnikoma, ampak je javno naročilo oddal na podlagi naročilnice. Naročilnici za naročilo gradbenega nadzora sta priloženi še Protikorupcijska izjava in izjava o lastniških deležih, ki ju je izbrani ponudnik podpisal, zaradi narave dokumenta pa ni podpisal naročilnice.

Neodvisni opazovalec je pregledal dokumentacijo, povezano z naročilom storitev gradbenega nadzora. Zaradi ponovljenega postopka javnega naročanja so bile storitve gradbenega nadzora ter koordinacije varnosti in zdravja pri delu naročene še pred izborom izvajalca in sklenitvijo pogodbe z njim.²²¹

²¹⁹ Zapisnik 13. koordinacijskega sestanka z dne 6. 5. 2020.

²²⁰ T. i. evidenčna naročila so javna naročila, za katera glede na ocenjeno vrednost ni treba izvesti postopka javnega naročanja.

²²¹ Za gradbeni nadzor dokument Naročilo storitev: 2019-00031 z dne 14. 1. 2019, za koordinacijo VZD dokument Naročilo storitev: 2019-00030 z dne 14. 1. 2019.

Opis postopka javnega naročanja:

Pri obeh naročilih gre glede na ocenjeno vrednost javnega naročila za izpeljavo evidenčnega postopka, to je postopka brez javne objave na Portalu javnih naročil, kjer so k oddaji ponudbe povabljeni po trije usposobljeni ponudniki.

V okviru posameznega evidenčnega postopka se zato nahaja naslednja dokumentacija:

- zahtevek za izvedbo javnega naročila
- povabilo k oddaji ponudbe (posredovano povabljenim ponudnikom po e-pošti)
- dokumentacija prejetih ponudb
- dokument o pregledu prejetih ponudb
- naročilnica izbranemu ponudniku

Opozorili bi še, da je pri obeh naročilih storitev zaradi povezave s projektom energetske sanacije, ki je sofinancirana z EU sredstvi na naročilnici izbranemu izvajalcu dodano besedilo *„Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020, prednostne osi 4 »Trajnostna raba in proizvodnja energije in pametna omrežja«, prednostne naložbe 4.1 »Spodbujanje energetske učinkovitosti, pametnega ravnanja z energijo in uporabe obnovljivih virov energije v javni infrastrukturi, vključno z javnimi stavbami in stanovanjskemu sektorju«, specifični cilj 1: »Povečanje učinkovitosti rabe energije v javnem sektorju«. Za operacijo je bil odobren finančni prispevek (Odločitev o podpori št. 4-1/22/MZ/0 za operacijo: »Energetska sanacija dveh stavb SB Novo mesto, z dne 26. 4. 2018) iz Kohezijskega sklada kot prispevek Evropske unije in pripadajoči nacionalni prispevek, kot prispevek Republike Slovenije za operacijo »Energetska sanacija dveh stavb SB Novo mesto«.*“

Pri naročilu za gradbeni nadzor, pa sta zaradi vrednosti naročila nad 10.000,00 EUR, v skladu z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije, pridobljena še Protikorupcijska izjava in Izjava o lastniških deležih izbranega ponudnika.

Del dokumentacije Splošne bolnišnice Novo mesto glede naročila storitev gradbenega nadzora in koordinacije varnosti in zdravja pri delu.

Med prvim in drugim razpisom za oddajo javnega naročila se je mejna vrednost javnega naročila povečala.²²² Ker so nekatere ponudbe možnih izvajalcev vsebovale tudi vrednosti, ki so bile odvisne od vrednosti izvedenih del, je to povečanje ocenjene vrednosti javnega naročila vplivalo tudi na vrednost ponudb za gradbeni nadzor in koordinacijo VZD. Če to pri zadnjih zaradi nižjih zneskov ni imelo potencialnega vpliva na vrednosti, po katerih je še dopustno oddajati javna naročila po evidenčnem postopku, pa je pri gradbenem nadzoru ena od ponudb, ki pri prvem razpisu ni presegala praga za evidenčna naročila, tega presegla.

Neodvisni opazovalec priporoča, da se z izvajalcem storitev gradbenega nadzora ne glede na obliko postopka oddaje javnega naročila sklene pisna pogodba, v kateri se ustrezno določijo pravice in obveznosti pogodbenih strank. Sklenitev dogovora o izvajanju storitev med investitorjem in nadzornikom v pisni obliki predvideva Gradbeni zakon.²²³

²²² Na prvem razpisu leta 2018 je bila ocenjena vrednost 1.072.650,00 € brez DDV, na drugem razpisu pa 1.282.136,69 € brez DDV.

²²³ Gradbeni zakon, 10. člen. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7108>.

Neodvisni opazovalec pri javnih naročilih gradenj, povezanih z energetskimi prenovami stavb javnega sektorja z ocenjeno vrednostjo upravičenih stroškov, katerih 3-odstotni delež presega prag za evidenčno naročilo, odsvetuje oddajo naročila za gradbeni nadzor po evidenčnem postopku, še posebej ob dejstvu, da se z morebitnimi dodatki lahko viša pogodbeno vrednost.²²⁴

Projektna dokumentacija

Med izvajanjem projekta se je nekajkrat izkazalo, da dokumentacija, ki je bila pripravljena pred fazo izvedbe, ne ustreza povsem dejanskemu stanju. Razširjeni energetski pregled (REP), dokument, ki se uporablja kot osnova za izdelavo projekta za izvedbo (PZI), je bil narejen junija 2016 in v istem letu še dopolnjen. Investicijski plan (IP) je bil izdelan novembra 2016, pozneje še trikrat noveliran, zadnjič oktobra 2018. PZI je bil narejen v februarju 2018. Projekt je prišel v fazo izvedbe novembra 2019, torej tri leta od REP-a.

H.2.1 Tehnične zedve (študije izvedljivosti, projektiranje itd.):

- REP: Pajk, A. et al. (2016). Končno poročilo »Razširjeni energetski pregled objektov: Internega oddelka, Pljučnega, infektivnega in dermatovenerološkega oddelka, kuhinje z restavracijo, pralnice in objekta uprave Splošne bolnišnice Novo mesto« z datumom Ljubljana, junij 2016 z dodatki oktober 2016 in dopolnitvijo poglavij 8, 10.1, 10.2, 11 in 12 - podatki za samo 2 stavbi - novembra 2016. Ljubljana: PSP d.o.o.;
- Promotorskih vlog zainteresiranih ponudnikov;
- DIIP: Dokument identifikacije investicijskega projekta za investicijo Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto, marec 2017, PRO 55 d.o.o.;
- Ocena možnosti JZP: Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto, marec 2017, PRO 55 d.o.o.;
- PZI: Derlink, I. et al. (2017-1). PZI - projekt za izvedbo: Energetska sanacija stavbe uprave s pralnico - Redna vzdrževalna dela - energetska sanacija, št. 26/2017, februar 2017. Novo mesto: Spina Novo mesto d.o.o.;
- PZI: Derlink, I. et al. (2017-1). PZI - projekt za izvedbo: Energetska sanacija stavbe uprave s pralnico - Redna vzdrževalna dela - energetska sanacija, št. 26/2017, februar 2017. Novo mesto: Spina Novo mesto d.o.o.;
- IP: Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto, november 2016, PRO 55 projektiranje in inženiring d.o.o.;
- Novelacija IP: Novelacija investicijskega programa za investicijo "Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto", november 2017, PRO 55 projektiranje in inženiring d.o.o..
- Novelacija IP: Novelacija investicijskega programa za investicijo »Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto«, januar 2018, PRO 55 projektiranje in inženiring d.o.o..
- Novelacija IP: Novelacija investicijskega programa za investicijo "Energetska sanacija dveh stavb Splošne bolnišnice Novo mesto", št. 1826 RO, oktober 2018, PRO 55 projektiranje in inženiring d.o.o..

Del dokumentacije vloge na Ministrstvo za infrastrukturo za drugo podaljšanje roka izvedbe energetske prenove Splošne bolnišnice Novo mesto.

224 Priročnik upravičenih stroškov pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja v vseh različicah (1.00 – 1.05) glede upravičenih stroškov nadzora navaja: »Stroški nadzora so upravičeni v skupni višini največ 3 % celotnih upravičenih stroškov operacije (brez DDV).« Pri celotnih upravičenih stroških naročil nad 666.666,34 € (brez DDV) je 3 % stroška za gradbeni nadzor več od praga za t. i. evidenčna naročila po takrat veljavnem ZJN-3A, tj. 20.000 € (brez DDV). Sploh pa gre opozoriti, da mora naročnik določiti vrednost naročila upoštevajoč realne kriterije, in če je ocenjena vrednost tik pod mejno vrednostjo za uporabo zakona neodvisni opazovalec predlaga, da se izvede odprt, transparenten postopek oddaje javnega naročila z objavo na Portalu javnih naročil.

Skrbnik pogodbe naročnika je že v začetni fazi izvedbe pa tudi pozneje opozoril,²²⁵ da v projektu za izvedbo po njegovi oceni delež neupravičenih stroškov ni ustrezno visok, kar da bo povzročalo težave pri plačilu stroškov, povezanih z odstopanjem in s spremembami pri gradnji, ter od projektanta zahteval pojasnila glede priprave in od projektanta zatrjevanih navodil tretjega predstavnika MZ.

Predstavniki projektanta so zatrjevali, da so morali po navodilu zaposlenega na Ministrstvu za zdravje popraviti zadnji pripravljeni PZI in iz njega odstraniti večino postavk za nepredvidena dela. Predstavniki naročnika je sprva preveril, ali glede tega obstaja uradna dokumentacija na MZ, ki bi potrdila navedbe predstavnikov projektanta, vendar MZ po njegovih besedah takšne dokumentacije ni imel. Zato je od projektanta zahteval pisno korespondenco, ki bi te trditve potrdila. MZ te korespondence ni prejel.

Neodvisni opazovalec je junija 2020 na naročnika naslovil prošnjo po obrazložitvi razlogov za zmanjšanje postavk za nepredvidena dela. Do zaključka redakcije tega poročila odgovora ni prejel.

Neodvisni opazovalec priporoča, da naročnik pri projektih še pred sprejemom sklepa o začetku postopka na lastno pobudo naredi recenzijo projektne dokumentacije, zlasti če je med ustvarjanjem projektne dokumentacije in izvedbo javnega naročila minilo dlje časa (več let).²²⁶

Ob tem neodvisni opazovalec opozarja, da je naročnik med negotovosti, ki imajo lahko za posledico nastop z energetske prenovami stavb povezanih tveganj, uvrstil tudi »napake v energetskih pregledih in/ali projektni dokumentaciji«.²²⁷

Pročelna obloga iz ekspanzirane pločevine in panelna ograja

S prenovo objektov je želel investitor zmanjšati stroške obratovanja in zagotoviti primerne pogoje bivanja za paciente in zaposlene.²²⁸ Pomemben del energetske prenove pri stavbah kuhinje z restavracijo in uprave s pralnico je bila prenova pročelij stavb. Eden od ciljev investicije je bil z energetskega vidika posodobiti stavbni plašč.²²⁹

Med izvajanjem del je predstavnik izvajalca ustno opozoril, da po njegovem mnenju pročelne obloge iz ekspanzirane pločevine, ki so bile predvidene za del stavb in v obliki panelnih ograj med obema stav-

225 6. koordinacijski sestanek dne 5. 2. 2020 in 8. koordinacijski sestanek dne 19. 2. 2020, 17. koordinacijski sestanek dne 3. 6. 2020.

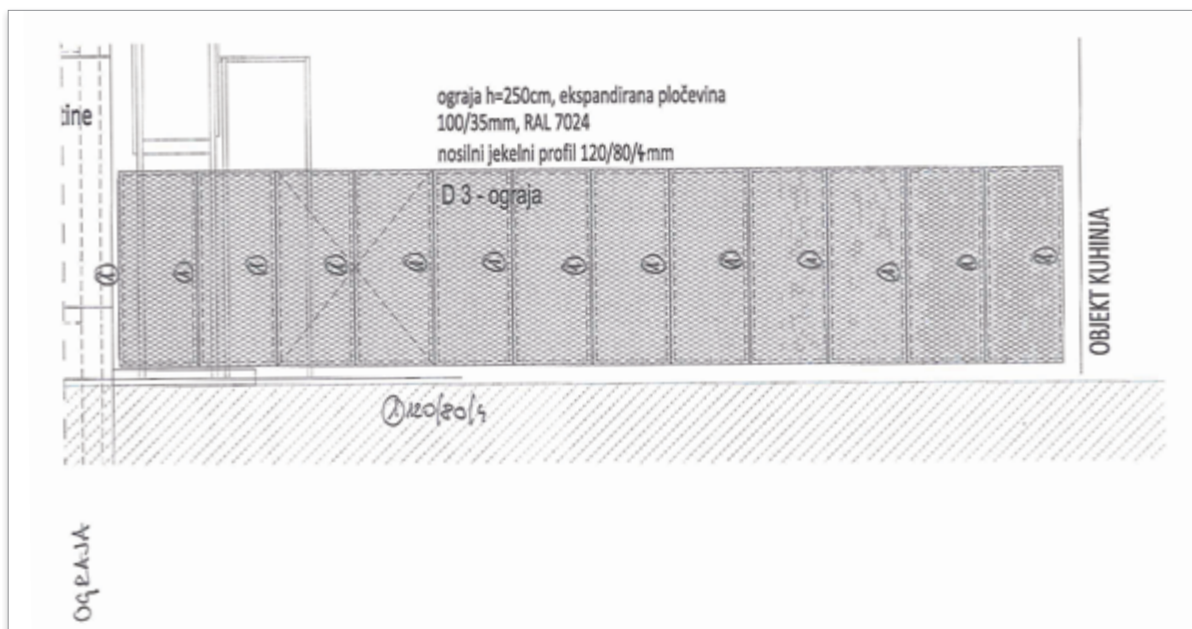
226 Obvezna recenzija projektne dokumentacije je na primer predvidena na področjih investicijskih vzdrževalnih del in vzdrževalnih del v javno korist na javnih cestah. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV10314>.

227 Priloga 2, Informacije, ki jih potrebno poleg ostalih zahtev zagotoviti v okviru investicijske dokumentacije zaradi dodatnih zahtev pravil izvajanja kohezijske politike, stran 29.

228 Končno poročilo Razširjeni energetski pregled objektov internega oddelka, pljučnega, infekcijskega, dermatovenerološkega oddelka, kuhinje z restavracijo, pralnice in objekta uprave Splošne bolnišnice Novo mesto, junij 2016 z dodatki oktober 2016, str. 13.

229 Priloga 2: Informacije, ki jih potrebno poleg ostalih zahtev zagotoviti v okviru investicijske dokumentacije zaradi dodatnih zahtev pravil izvajanja kohezijske politike, str. 7.

bama, ne bodo imele nobene vloge pri ciljnih energetske prenovi. Neodvisni opazovalec je po dodatni preverbi projektne dokumentacije na koordinacijskem sestanku prosil naročnika za dodatna pojasnila glede teh oblog in ograj iz ekspanzirane pločevine, zlasti povezavo z ukrepi energetske prenovi.²³⁰



Del projektne dokumentacije, ki se nanaša na ograjo iz ekspanzirane pločevine med obema objektoma.

Ker do naslednjega koordinacijskega sestanka neodvisni opazovalec ni dobil pisne obrazložitve glede ciljev umestitve pročelne obloge iz ekspanzirane pločevine v projekt, je ob vnovičnih ustnih opozorilih izvajalca glede dvomljive smotrnosti izvedbe takšne rešitve v povezavi s cilji energetske prenovi prosil uporabnika, naj od projektanta pridobi pisno obrazložitev razlogov za umestitev takšne pročelne obloge v projekt.²³¹ Obenem je ob opozorilih izvajalca, da je gradivo za izvedbo pročelne obloge iz ekspanzirane pločevine že naročeno in da ga bo ob dostavi treba plačati, neodvisni opazovalec pozval predstavnika naročnika, naj odgovorna oseba na MZ sprejme dokončno odločitev glede tega,²³² saj bi lahko z modifikacijo javnega naročila prišlo do ustreznega prihranka, in sicer po oceni neodvisnega opazovalca za približno 130 000 €.

²³⁰ Interni zapisnik TI Slovenia 15. koordinacijskega sestanka z dne 20. 5. 2020.

²³¹ Interni zapisnik TI Slovenia 19. koordinacijskega sestanka z dne 17. 6. 2020.

²³² Prav tam.

Gradbeni nadzor je prošnjo neodvisnega opazovalca dodal v uradni zapisnik koordinacijskega sestanka.²³³ Predstavnik uporabnika je na sestanku sicer ustno omenil možnost, da je morda takšna pročelna obloga namenjena omejevanju zvočnih emisij s streh, ki da moti sosede v bližnjih hišah.²³⁴ Istega dne je projektant podal pisno obrazložitev projektanta, da je pročelna obloga iz ekspandirane pločevine (oz. ograja, kot jo je opisal projektant) predvidena zaradi »vizuelne podobe celotnega objekta«: na strehi objektov zaradi zakritja vseh strojnih napeljav, med objektoma pa da »ustvari notranje interno gospodarsko dvorišče«, kar da nezaposlenim onemogoča dostop med obe stavbi.²³⁵ Vpliva pročelne obloge iz ekspandirane pločevine na energetske učinkovitost stavbe projektant po mnenju neodvisnega opazovalca ni obrazložil.²³⁶

Pozdravljeni!
Odgovor na točko 3.54:
Ograja na strehi objekta, kakor tudi ograja med objektoma kuhinje in uprave je predvidena zaradi vizuelne podobe celotnega kompleksa.
Ograja na strehi je predvidena zaradi zakritja vseh strojnih instalacij - klimatov na objektu nad kotlovnico.
Ograja med objektoma pa ustvari notranje interno gospodarsko dvorišče - na obeh straneh objekta je javni prostor. Tako je onemogočen dostop nezaposlenim na področje, kamor ne smejo imeti dostopa. Izvedba obeh ograj je bila v fazi izdelave projekta usklajena z uporabnikom.
Lep pozdrav,

Odgovor oziroma obrazložitev projektanta, e-pošta z dne 17. 6. 2020.

Neodvisni opazovalec je dan pred iztekom postavljenega roka za posredovanje obrazložitev in dokončne odločitve naročniku poslal dopis, v katerem je bil vključen poziv k ponovni oceni smotrnosti teh del in njihovo skladnost s cilji projekta in predvidenimi investicijskimi ukrepi.²³⁷ Predstavnik uporabnika je istega dne projektantovo obrazložitev posredoval naročniku in ostalim deležnikom ter obenem potrdil »izvedbo ograj na objektih uprave in kuhinje ter med obema objektoma« s strani uporabnika, obenem pa naročnika prosil za dokončno potrditev izvedbe pročelnih oblog iz ekspandirane pločevine oz. panelnih ograj.²³⁸

233 Zapisnik GN 19. koordinacijskega sestanka z dne 17. 6. 2020, točka 3.54.

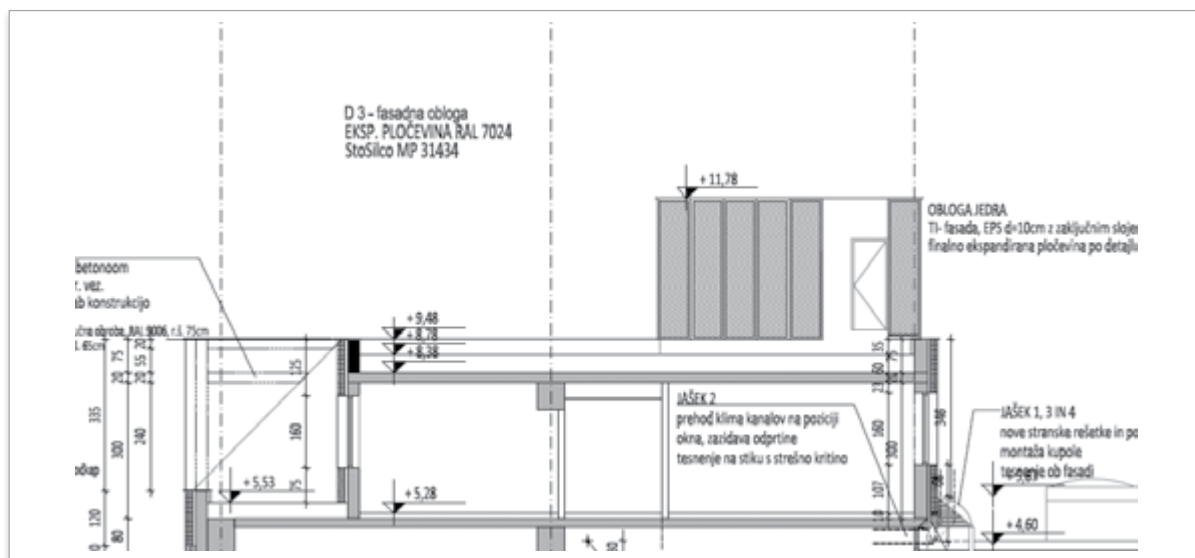
234 V projektni dokumentaciji so navedeni »vpliv na okolje«, vendar v sobesedilu energetske prenove, torej zmanjševanju emisij toplogrednih plinov, varstvu okolja in zmanjševanju podnebnih sprememb.

235 E-pošta projektanta z dne 17. 6. 2020, ob 17.51.

236 Prav tam.

237 Dopis TI Slovenia MZ z dne 18. 6. 2020.

238 E-pošta uporabnika z dne 18. 6. 2020.



Del projektne dokumentacije, ki se nanaša na mrežasto ograjo iz ekspandirane pločevine.



Izvedba podkonstrukcije za mrežasto ograjo iz ekspandirane pločevine.

Neodvisni opazovalec na svoje pozive do postavljenega roka ni dobil odgovora naročnika. Na koordinacijskem sestanku po izteku postavljenega roka je predstavnik izvajalca prisotne obvestil, da tudi on ni dobil nobenega odgovora naročnika glede izvedbe pročelnih oblog iz ekspandirane pločevine, da je del gradiva že dobavljen in da dela potekajo, kot so bila načrtovana.

Neodvisni predstavnik je v poznejšem dopisu od naročnika dobil pojasnilo, »da je bil pri presoji smotrnosti ograje in drugih aktualnih zadevah pri energetske prenovi objektov SB Novo mesto upoštevan Pravilnik upravičenih stroškov pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja (Verzija 1.04. 16. 2. 2018)«. ²³⁹

Glede na Priročnik upravičenih stroškov pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja ²⁴⁰ prečelja brez ustrezne izolativnosti ne sodijo med upravičene stroške. ²⁴¹ Po interpretaciji neodvisnega opazovalca, glede na projektno dokumentacijo in pisno mnenje projektanta pročelne obloge iz ekspandirane pločevine nimajo izolativnih lastnosti, zaradi katerih bi jih lahko šteli med upravičene stroške. Neodvisni opazovalec prav tako ocenjuje, da bi lahko naročnik sledil stališču izvajalca in s spremembo na račun estetske rešitve ter brez vpliva na osnovni cilj projekta prihranil najmanj 131.849,14 € ²⁴², kar predstavlja 9,97 % prvotne pogodbene vrednosti oziroma 8,32 % pozneje povečane pogodbene vrednosti.

Neodvisni opazovalec opozorila izvajalca po večji smotrnosti porabe javnih sredstev šteje kot dobro prakso.

KRATKA ŠTUDIJA PRIMERA – PROTOKOL 28

Ob izvedbi mrežaste ograje na objektu kuhinja se je izkazalo, da je bila v pogodbenem popisu predvidenih del zajeta manjša količina predvidenega gradiva od potrebne za izvedbo. Ob tem je bila predvidena količina gradiva za izvedbo mrežaste ograje na objektu kuhinja izražena v kvadratnih metrih (m²), enaka gradiva za objekt uprava pa v kilogramih (kg), zato je bilo treba količine pred izračunom dodatnih stroškov pretvoriti v ustrezne mere.

Po pretvorbi mer je naročnik podpisal protokol evidentiranja sprememb in odstopanj pri gradnji v vrednosti 10.192,95 € (brez DDV). V končni obračunski situaciji je strošek protokola 28 naveden v višini 17.446,95 €. ²⁴³

Neodvisni opazovalec meni, da bi bila ob izvedeni neodvisni reviziji projektne dokumentacije možnost takšne napake (napačne oz. različne mere za enako gradivo, premajhna predvidena količina) manjša oziroma bi jo neodvisni recenzent lahko zaznal in na to opozoril naročnika.

Ob tem velja izpostaviti, da so šli ti dodatni stroški zaradi odstopanja pri gradnji v dela oziroma gradivo za mrežasto ograjo, katere vključenosti v projekt naročnik po mnenju neodvisnega opazovalca ni ustrezno pojasnil iz vidika ciljev energetske prenove, projektant pa je izrecno izjavil, da je ograja predvidena »zaradi vizualne podobe celotnega kompleksa«.

²³⁹ Odgovor MZ TI Slovenia, številka 4300-4/2019/242, datum 29. 3. 2021.

²⁴⁰ Priročniki upravičenih stroškov pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja, različica 1.04, februar 2018. Dostopno na: http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/javne_stavbe/puseps_feb2018.pdf.

²⁴¹ Prav tam, 6.7.1. Uvodno pojasnilo, stran 33: »Upravičen strošek so tudi fasaderska dela tako kontaktnih kot prezračevanih in tudi ostalih izvedb fasade z ustrezno izolativnostjo.«

²⁴² Podatki iz Končne obračunske situacije 5 ER237-20: strešni ograjni paneli 61.849,51 €, kovinska podkonstrukcija 43.040,97 €, dodatna podkonstrukcija 17.446,95 €, ograja med objektoma 7.771,70 €, zunanja dvokrilna vrata 1740,00 €.

²⁴³ Končna obračunska situacija 5 ER237-20, str. 134.

 REPUBLIKA SLOVENIJA MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE Štefanova ulica 5, 1000 Ljubljana  EVROPSKA UNIJA KOHZIJSKI SKLAD NALOŽBA V VAŠO PRIHODNOST	PROTOKOL EVIDENTIRANJA SPREMENB IN ODSTOPANJ PRI GRADNJI ENERGETSKA SANACIJA OBJEKTOV Splošne bolnišnice Novo mesto	Izvedba GOI del – Pogodba št. C2711-19-356416 
---	---	---

3. OPIS PREDLOGA SPREMEMBE:

Po projektu je predvidena izvedba strehe s sloji toplotne izolacije EPS 100 v debelini 2 x 10 cm, ločilnim slojem iz filca 200g ter PVC strešno membrano npr. Protan SE debeline 1,6 mm.

Po pregledu projekta je zaradi možnosti naleta odprtega ognja projektant predlagal naslednjo izvedbo: s sloji toplotne izolacije EPS 100 v debelini 16 cm + EPS 150 v debelini 5 cm ter FPO strešno membrano npr. Sarnafil TS 77-18 debeline 1,8 mm, ki ustreza lastnosti na učinek zunanjega ognja Broof(t1)<20

4. RAZLOGI ZA NASTOP SPREMEMBE:

Po projektu predvidena kritina pvc strešna membrana Protan SE debeline 1,6 mm ne izpolnjuje pogoje za odpornost na učinek zunanjega ognja. Zaradi teh lastnosti je predlog za spremembo izvedbe in sestave nove strehe.

Del Protokola 28.

Neodvisni opazovalec priporoča naročnikom, naj z neodvisno recenzijo projektne dokumentacije pred objavo javnega naročila preverijo upravičenost oziroma smotrnost izvedbe vseh predvidenih del glede na cilje javnega naročila. Zlasti to velja za energetske prenove javnih stavb.

Ob tem neodvisni opazovalec tudi priporoča naročnikom, naj se ob dvomih v smotrnost izvedbe določenih del hitro odzovejo in po potrebi tudi spremenijo projektno dokumentacijo ter spremembe pisno utemeljijo na podlagi pravno utemeljene in dokumentirane vnovične ocene ciljev javnega naročila.

3. VARNOST PRI DELU

Varnost na gradbišču

Koordinator varnosti in zdravja pri delu (VZD) je v zapisih v Knjigo ukrepov za varno delo večkrat opozoril na neuporabo varnostnih čelad na gradbišču.²⁴⁴ Prav tako so bila redne ugotovitve koordinatorja VZD glede nepopolnosti gradbenega odra oziroma manjkajočih elementov gradbenega odra.²⁴⁵ Zaradi ponavljajočih se ugotovitev glede gradbenega odra je bil po intervenciji koordinatorja VZD izdelan kontrolni list, ki je sicer izkazoval, da je stanje odra brezhibno, vendar koordinator VZD s tem ni soglašal in ocenil, da dejansko stanje odra na gradbišču ni v skladu z varnostnimi predpisi in normativi.²⁴⁶ Zahtevo po primerni ureditvi odra je pozneje še večkrat ponovil.²⁴⁷ Skupno je koordinator VZD na neprimernost odra opozoril v 14 od 18 zapisnikov oz. v 77,8 %. Prav tako je koordinator VZD na neuporabo zaščitne opreme (čelad) pri delu na višini opozoril pri 8 od 18 zapisnikov oz. v 44,4 %. Neuporabo zaščitne opreme delavcev je ob prisotnosti pri delovišču večkrat zaznal tudi neodvisni opazovalec.



Delavci brez čelad na gradbenem odru na objektu Kuhinja SB Novo mesto, 5. 8. 2020.

244 Zapisi v Knjigo ukrepov z dne 16. 4. 2020, 22. 4. 2020, 30. 4. 2020, 13. 5. 2020, 20. 5. 2020, 3. 8. 2020, 10. 8. 2020, 18. 8. 2020.

245 Zapisi v Knjigo ukrepov z dne 22. 4. 2020, 30. 4. 2020, 13. 5. 2020, 20. 5. 2020, 25. 5. 2020, 1. 6. 2020, 8. 6. 2020, 15. 6. 2020, 30. 6. 2020, 8. 7. 2020, 16. 7. 2020, 22. 7. 2020, 3. 8. 2020, 10. 8. 2020, 18. 8. 2020, 3. 9. 2020,

246 Zapis v Knjigo ukrepov z dne 25. 5. 2020.

247 Zapisi v Knjigo ukrepov z dne 1. 6. 2020, 8. 6. 2020, 15. 6. 2020, 22. 7. 2020, 3. 8. 2020, 10. 8. 2020,

Neodvisni opazovalec je na koordinacijskih sestankih večkrat poizvedoval glede upoštevanja in izvajanja ukrepov, ki jih izrekel koordinatorski VZD.²⁴⁸ Prav tako je v poletnem obdobju ob visokih temperaturah pozval izvajalca, naj delavcem na gradbišču zagotovijo pitno vodo.²⁴⁹

Na vprašanje glede podpisa kontrolnega lista o brezhibnosti odra, čeprav oder ni bil brezhiben, je predstavnik gradbenega nadzora odvrnil, da je kontrolni list podpisal tisti, ki ga je postavil (podizvajalec), in da je za oder odgovoren on.

Neodvisni opazovalec ocenjuje, da bi moral naročnik bolj strogo uveljavljati določila glede obvezne prisotnosti koordinatorskega VZD na koordinacijskih sestankih oz. ga pozvati, naj ob neupoštevanju ponavljajočih se opozoril skliče poseben sestanek in skuša ob prisotnosti vseh deležnikov izboljšati stanje.

Neodvisni opazovalec priporoča, naj naročniki strogo in skrbno uveljavljajo določila o obvezni prisotnosti koordinatorskega VZD in o sklicevanju posebnih sestankov na temo varnosti in zdravja pri delu, ko je to potrebno.

Neodvisni opazovalec priporoča, naj naročniki strogo in skrbno uveljavljajo določila sklenjene pogodbe z izvajalcem, s katerimi se je izvajalec zavezal zagotavljati varnost in zdravje delavcev, varnost ljudi in predmetov pri izvajanju gradnje ter preprečevati čezmerne obremenitve okolja.

Neodvisni opazovalec priporoča, naj naročniki oziroma uporabniki tudi v pogodbe z gradbenim nadzorom vključijo jasna in izrecna določila o odgovornosti gradbenega nadzora za ustrezen nadzor nad ureditvijo varnosti na gradbišču in mehanizme za uveljavljanje odgovornosti, ne le splošnih določil o »nadzoru nad urejenostjo gradbišč« ali podobno.

Ob tem neodvisni opazovalec navaja še dobro prakso glede zagotavljanja varnosti in zdravja na gradbišču, ki jo je zaznal ob opazovanju izvedbe energetske prenove v Splošni bolnišnici Trbovlje. Koordinator VZD je bil redno udeležen na koordinacijskih sestankih ter pri točki varnost in zdravje pri delu tudi redno opozarjal na morebitne zaznane nepravilnosti. Ob koordinatorskem VZD je bil na koordinacijskih sestankih redno udeležen predstavnik izvajalca, zadolžen za varnost na gradbišču. Ta predstavnik izvajalca je na terenu redno skrbel za varnost in urejenost gradbišča, izvajal izobraževanja delavcev glede varnosti, delavce opozarjal na nujno uporabo zaščitnih čelad in ob poletnih temperaturah tudi skrbel, da so imeli delavci zagotovljeno pitno vodo.

248 Zapisniki TI Slovenija koordinacijskih sestankov, 20. 5. 2020, 27. 5. 2020, 29. 7. 2020, 5. 8. 2020.

249 Zapisnik TI Slovenija 25. koordinacijskega sestanka dne 29. 7. 2020.

- biti prisoten na koordinacijskih sestankih, ki jih bo sklical naročnik in po lastni pobudi sklicati koordinacijski sestanek glede področja varnosti in zdravja pri delu v primerih, ko ugotovi, da je to potrebno,

Določilo glede prisotnosti koordinatorja VZD na koordinacijskih sestankih iz dokumentacije o povpraševanju, ki ga je za zagotovitev storitev koordinacije VZD izvedel uporabnik SB Novo mesto.

Delovna nezgoda

Dne 2. 6. 2020 je na gradbišču prišlo do delovne nezgode, pri kateri je delavec dobil poškodbe. O nezgodi je deležnike obvestil nadzor na 17. koordinacijskem sestanku 3. 6. 2020, torej dan po nezgodi. Nadzor je ob tem poudaril, da mora izvajalec voditi ustrezno dokumentacijo in postopke. Prav tako je koordinatorski VZD istega dne v zapisu v knjigo ukrepov vse deležnike obvestil o delovni nezgodi in tudi navedel, da je delodajalec o nezgodi dolžan obvestiti Inšpektorat za delo (pri tem je koordinatorski VZD sicer napačno navedel delodajalca poškodovanega delavca oz. je navedel podizvajalca glavnega izvajalca).²⁵⁰

2. Dne 02.06.2020, okrog 9:30 ure se je na gradbišču zgodila lažja delovna nezgoda, v kateri se je poškodoval delavec _____, ki je zaposlen v družbi _____ Pri demontaži okna je počilo notranje steklo, pri čemer je delavca porezalo v predelu prsnega koša. Delodajalec je dolžan nezgodo ustrezno ažurirati (ER-8) in o nezgodi obvestiti Inšpektorat RS za delo.	Takoj (v roku 24 ur)	Pooblaščen oseba	
---	-----------------------------	-------------------------	--

Del zapisa iz knjige ukrepov za varno delo, ki se nanaša na delovno nezgodo.

Neodvisni opazovalec je čez dva tedna na koordinacijskem sestanku²⁵¹ poizvedoval o zdravstvenem stanju poškodovanega delavca. Po navedbah predstavnika gradbenega nadzora, da delavec ni utrpel hujše poškodbe, da je bil odpuščen v domačo oskrbo in da zato o nezgodi ni bil obveščen delovni inšpektorat, je neodvisni opazovalec pridobil dodatne informacije o obdobju trajanja delavčeve nezmožnosti za delo.²⁵² Ob ugotovitvi, da bi moral delodajalec²⁵³ delovno nezgodo glede na zakonska določila vendarle prijaviti inšpekciji dela, je neodvisni opazovalec izvajalca pisno pozval, naj mu zagotovi doku-

²⁵⁰ Zapis v Knjigi ukrepov za varno delo z dne 1. 6. 2020 (opomba: 1. 6. je kordinatorski VZD opravil ogled gradbišča, zapis je po e-pošti posredoval dan 3. 6. 2020, torej dan po delovni nezgodi).

²⁵¹ 19. koordinacijski sestanek dne 17. 6. 2020.

²⁵² Zakon o varnosti in zdravju pri delu v 41. členu določa, da mora delodajalec inšpekciji dela takoj prijaviti vsako nezgodo pri delu s smrtnim izidom oziroma nezgodo pri delu, zaradi katere je delavec nezmožen za delo več kot tri delovne dni, kolektivno nezgodo, nevarni pojav in ugotovljeno poklicno bolezen. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5537>.

²⁵³ V konkretnem primeru izvajalec ni bil delodajalec poškodovanega delavca, ampak je tega angažiral podizvajalec.

mentacijo, iz katere bo razvidno, da je bila delovna nezgoda obravnavana skladno s predpisi. Izvajalec je pozval podizvajalca, ki je angažiral poškodovanega delavca, naj skladno z zahtevo neodvisnega opazovalca uredi vso potrebno dokumentacijo in o ustreznih ukrepih obvesti neodvisnega opazovalca, gradbeni nadzor in izvajalca. Ker po preteku dodatnih dveh tednov neodvisni opazovalec ni prejel obvestila od podizvajalca, je izvajalca vnovič zaprosil,²⁵⁴ naj mu zagotovi dokumentacijo, iz katere bo razvidno, da je bila nezgoda res prijavljena pristojni inšpekciji. Na naslednjem sestanku²⁵⁵ je izvajalec neodvisnemu opazovalcu predal dokumentacijo o prijavi, ki jo je dobil od podizvajalca. Neodvisni opazovalec je pri pristojni inšpekciji preveril resničnost prijave, a je inšpektorat potrdil, da do nje ni prišlo. Zato je neodvisni opazovalec Inšpektoratu za delo prijavil sum kršitve Zakona o varnosti in zdravju pri delu.

V zvezi z navedbami v prijavi suma kršitve 41. člena ZVZD-1, ki jo je na IRSD posredoval Transparency International dne 1.9.2020, vas skladno z 24. členom ZIN obveščamo, da je bilo zaradi razjasnitev okoliščin prijave delovne nezgode delodajalcu poškodovanca , poslano vabilo dne 26.10.2020, in vročeno dne 30.10.2020, da pride dne 17.11.2020 na IRSD OE LJ, Štukljeva 44, Ljubljana, in s seboj prinese vso dokumentacijo po 61. členu ZVZD-1. Vabljeni na IRSD ni prišel, niti se ni zaradi izostanka opravičil. Zaradi navedenega je bil dne 8.12.2020 vročen Sklep o denarni kazni, na katero se je imel kršitelj možnosti pritožbe do 23.12.2020. Sklep je postal pravnomočen dne 24.12.2020.

Del dokumenta IRSD št. 06152-1337/2020 z dne 15. 1. 2021.

Inšpektorat je »zaradi razjasnitev okoliščin prijave delovne nezgode« delodajalcu poškodovanca poslal vabilo, naj pride na območno enoto inšpektorata in s seboj prinese ustrezno dokumentacijo.²⁵⁶ Vabljeni na inšpektorat ni prišel niti se zaradi izostanka ni opravičil.²⁵⁷ Zaradi tega je bil delodajalcu vročen Sklep o denarni kazni. Na sklep se delodajalec ni pritožil.²⁵⁸

254 21. koordinacijski sestanek dne 1. 7. 2020.

255 22. koordinacijski sestanek dne 8. 7. 2021.

256 Obvestilo Inšpektorata za delo, št. 06152-1337/2020 z dne 15. 1. 2021.

257 Prav tam.

258 Prav tam.

Neodvisni opazovalec priporoča, naj izvajalci (vodje del) skrbijo, da so delovni inšpekciji ustrezno prijavljene vse delovne nezgode na gradbišču, tudi delovne nezgode poškodovancev, ki na gradbiščih izvajajo dela kot podizvajalci ali podizvajalci podizvajalcev. V takšnem primeru naj izvajalci proaktivno zahtevajo od podizvajalcev oziroma delodajalcev ponesrečencev ustrezna dokazila o prijavi delovne nezgode.

Prav tako neodvisni opazovalec priporoča naročnikom, naj v primeru delovnih nezgod preverijo, ali so te ustrezno dokumentirane in prijavljene skladno z zakonom.

Neodvisni naročnik priporoča, naj naročniki oziroma njihovi skrbniki pogodb zlasti v primeru delovnih nezgod spremljajo potek morebitnih prijav inšpekciji dela in ukrepov tako izvajalcev (oz. delodajalcev ponesrečencev po izvajalcu) kot gradbenega nadzora. V primeru zaznanih neskladij s predpisi s področja varnosti pri delu naj nemudoma preverijo možnost uveljavljanja zgoraj omenjenih pogodbenih določil in kazni, določenih ob njihovih kršitvah. (Glej tudi priporočilo glede sklepanja pisnih pogodb z izvajalci storitev gradbenega nadzora zgoraj.)

Neodvisni opazovalec ob tem opozarja tudi na določbe Gradbenega zakona, da vodja del izvajalcu med drugim odgovarja tudi za skladnost izvedenih del s predpisi s področja zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu na gradbiščih.

COVID-19 in ukrepi

Neodvisni opazovalec je po razglasitvi epidemije COVID-19 naročnika obvestil, da se ob izvedbi koordinacijskih sestankov ne upošteva smernic Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ) ter koordinatorja za varnost in zdravje pri delu (VZD) za preprečevanje širjenja virusa SARV-CoV-2 oz. bolezni COVID-19, ki jo virus povzroča. Naročniku je priporočil, da se do preklica navodil NIJZ in koordinatorja VZD koordinacijske sestanke sklicuje zunaj ali v drugih prostorih, kjer je mogoče zagotoviti ustrezno razdaljo med udeleženci, ter da se uporablja osnovna zaščitna oprema ali da se zagotovi izvedba oziroma možnost spremljanja sestankov po elektronskih medijih. Ob tem je neodvisni opazovalec navedel in kot primer dobre prakse izpostavil navodilo²⁵⁹ Direkcije za infrastrukturo iz prvih dni po razglasitvi epidemije, v katerem je bilo določeno, da se operativni sestanku na gradbišču ne izvajajo v zaprtih prostorih na gradbišču ter da se lahko izvedejo na prostem ob upoštevanju zahtevane medsebojne razdalje udeležencev in ob omejenem številu udeležencev, največ 5. Navedeno je, da se sestanki lahko izvedejo prek elektronskih medijev oziroma prek telefona. Zapisano je tudi, da se zapisnik potrjuje elektronsko.

²⁵⁹ Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo, Sektor za investicije v ceste, dopis z zadevo: Navodila vsem izvajalcem inženirskih storitev pri izvajanju investicijskih projektov na G in R cestah, številka: 37165-6/2020/39, datum: 25. 3. 2020.

Prvi koordinacijski sestanek po nadaljevanju del je potekal na prostem.²⁶⁰ Vsi nadaljnji sestanki so potekali notri, v različnih sejnih sobah in pisarnah SB Novo mesto ob upoštevanju ukrepov NIJZ.²⁶¹



17. koordinacijski sestanek v SB Novo mesto, 3. 6. 2020.

Izvajalec gradbenega nadzora je po več mesecih upošteval priporočilo neodvisnega opazovalca glede elektronskega potrjevanja zapisnikov.²⁶² Ta način potrjevanja zapisnikov je ostal v veljavi do konca izvajanja koordinacijskih sestankov.

Neodvisni opazovalec priporoča naročnikom, naj skušajo v primeru epidemije nalezljive bolezni (ali podobnih nepredvidenih okoliščin) zagotoviti izvedbo sestankov po elektronskih medijih oziroma omogočiti deležnikom spremljanje sestankov po elektronskih medijih. Prav tako naj v podobnih primerih omogoči elektronsko potrjevanje zapisnikov.

²⁶⁰ 14. koordinacijski sestanek dne 13. 5. 2020.

²⁶¹ Na zapisnikih nadzora je sicer ostala napačna navedba, da so koordinacijski sestanki (15.–30.) potekali pred gradbiščnim zabojnikom. Na listah prisotnosti so pravilno navedena mesta sestankov.

²⁶² Zapisnik TI Slovenia 26. koordinacijskega zapisnika z dne 5. 8. 2020.





TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA

Predstavljajte si #SvetBrezKorupcije

**Ali ste vedeli, da v Sloveniji zaradi korupcije
izgubimo 3,5 milijarde € na leto?**

PODPRITE NAŠE DELO Z DONACIJO!

www.transparency.si/podpri

Transparency International Slovenia
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana

Telefon: +386 (0) 1/320 73 25

E-mail: info@transparency.si

Spletna stran: pakt.transparency.si

twitter.com/TransparencySi 

facebook.com/TISlovenia 

instagram.com/transparencysi 

