



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri izvedbi javnega naročila za pridobitev analize in ocene posledic za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin ter javnega naročila za pridobitev študije ocene posledic za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin

2021



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POS LANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Učinkovitost Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
pri izvedbi javnega naročila za pridobitev analize in ocene posledic
za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin
ter javnega naročila za pridobitev študije ocene posledic za
omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin**

Številka: 320-11/2020/25

Ljubljana, 9. septembra 2021

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** (v nadaljevanju: ministrstvo) pri izvedbi javnih naročil Analiza in ocena posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin in študija ocene posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti pri pripravi in izvedbi javnih naročil ter upravljanju s pogodbami.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo ministrstvo pri pripravi in izvedbi javnih naročil ter upravljanju s pogodbami **neučinkovito**.

Ministrstvo za utemeljitev potreb po obeh javnih naročilih ni pripravilo lastnih analiz in mnenj, iz katerih bi bilo mogoče razbrati, katere strokovne vsebine potrebuje in zakaj jih ni mogoče zagotoviti na ministrstvu. Računsko sodišče ocenjuje, da ministrstvo ni v zadostni meri utemeljilo interesa za izvedbo javnih naročil. Ker zahteve ministrstva do izvajalca obeh javnih naročil niso bile določene na način, da bi bilo vsebino študije in analize mogoče ovrednotiti, ministrstvo ob zaključku izvedenih del po oceni računskega sodišča ni moglo preveriti, ali so bile zahteve naročnika v celoti izpolnjene. Poleg tega ministrstvo ni obvladovalo tveganja glede podvajanja vsebin obeh javnih naročil. Pred objavo javnega naročila analize in študije ni preverjalo, ali so katere izmed strokovnih vsebin, ki jih je nameravalo pridobiti z javnima naročiloma, v preteklosti že bile predmet javnega naročanja ministrstva ali drugega javnega naročnika v sklopu drugih analiz in študij. Prav tako ni preverilo, ali te vsebine še potrebuje glede na to, da je bil v času objave javnih naročil Zakon o omejevanju ali prepovedi pridelave gensko spremenjenih rastlin že v veljavi, medtem ko se je ministrstvo v izhodiščih za oddajo obeh javnih naročil sklicevalo na to, da je navedeni predpis šele v pripravi. Ministrstvo pred izvedbo javnih naročil ni pripravilo in raziskalo različnih možnosti za pridobitev želenih strokovnih vsebin in jih ovrednotilo. Javni naročili je znotraj ministrstva izpeljala pristojna notranja organizacijska enota, v strokovnih komisijah za izvedbo obeh javnih naročil pa po oceni računskega sodišča niso bili vključeni predstavniki organizacijskih enot ministrstva, ki vsebinsko pokrivajo področja, ki so bila predmet obeh javnih naročil. Ministrstvo ni utemeljilo, na kakšni osnovi je določilo število ur potrebnega dela za izdelavo analize in študije, ki je bilo podlaga za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila. Prav tako ni argumentirano utemeljilo visoke vrednosti urne postavke.

Ministrstvo v razpisnih dokumentacijah pogojev glede tehnične in strokovne usposobljenosti ni določilo ustrezno. Pogoj glede zahtevane strokovne usposobljenosti članov strokovne komisije je bil določen preveč splošno in ni bil neposredno povezan s predmetom javnega naročila. Prav tako so bile zahteve glede strokovne usposobljenosti članov strokovnih komisij določene nejasno, zato ni bilo mogoče nedvoumno presoditi, ali so vsi člani strokovne komisije izpolnjevali predpisane pogoje.

Obe javni naročili je izvedel Zavod inkubator idej, ki v obdobju od leta 2016 do leta 2019 ni imel zaposlenih. Sredstva, ki jih je zavod na podlagi sklenjenih pogodb za analizo in študijo prejel od ministrstva, so v letih 2016 in 2017 predstavljala večino vseh prihodkov tega zavoda.

Izbrani izvajalec v ponudbeni dokumentaciji ni priglasil svojih podizvajalcev oziroma članov projektne skupine na način, ki ga določajo predpisi o javnem naročanju in kot je ministrstvo zahtevalo v razpisni dokumentaciji obeh javnih naročil. Delež storitev, ki naj bi jih opravili podizvajalci, ni razviden niti iz obeh sklenjenih pogodb, čeprav so obe javni naročili izvedli izključno podizvajalci. Ministrstvo je s tem odstopilo od pravil, ki jih določajo predpisi o javnem naročanju, iz katerih izhaja, da se lahko v podizvajanje odda zgolj del javnega naročila in ne celoten posel. Prav tako je bilo ugotovljeno, da so poleg projektne skupine pri pripravi sodelovali tudi drugi izvajalci. Ministrstvo bi moralo v skladu s sklenjenima pogodbama opraviti preveritev izpolnitve pogodbenih obveznosti in pregledati rezultate pogodbenega dela, česar pa zaradi odsotnosti dokazov računsko sodišče ni moglo preveriti.

Ministrstvo je z analizami in študijami vsaj delno pridobilo strokovne vsebine, ki so bile relevantne za izvrševanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – "Zagotovimo.si hrano za jutri". Kljub temu pa se računsko sodišče v reviziji ni moglo opredeliti, ali so bile naročene in plačane strokovne vsebine tudi dejansko potrebne za izvrševanje pristojnosti ministrstva na tem področju, zato doseganja zastavljenih ciljev ni bilo mogoče preveriti.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Predstavitev revidiranja	8
1.3 Predstavitev področja revizije	10
1.3.1 Pravne podlage	10
1.3.2 Javni naročili	12
1.3.3 Omejitve revizije	13
1.4 Revizijski pristop	14
2. Priprava in izvedba javnih naročil ter upravljanje s pogodbami	15
2.1 Učinkovitost ugotavljanja potreb za izvedbo javnih naročil	15
2.1.1 Utemeljitev potreb za izvedbo javnih naročil	15
2.1.2 Predmet javnih naročil	17
2.1.3 Predhodno izvedene analize in študije	22
2.1.4 Analiza različnih možnosti in izbor najustreznejše variante	23
2.1.5 Imenovanje strokovnih komisij za izvedbo javnih naročil	23
2.1.6 Skladnost z dolgoročnimi cilji ministrstva	24
2.2 Učinkovitost izvedbe postopkov javnih naročil	25
2.2.1 Postopek javnih naročil	25
2.2.2 Ocenjena vrednost javnih naročil	25
2.2.3 Določitev pogojev in meril za oddajo javnih naročil	26
2.2.4 Druge ugotovitve	31
2.3 Učinkovitost upravljanja s pogodbami	31
2.3.1 Vzpostavitev mehanizmov za naknadno ugotavljanje doseganja ciljev in izključitev tveganja dvojnega financiranja	31
2.3.2 Doseganje zastavljenih ciljev	32
3. Mnenje	33
4. Priporočila	36

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti izvedbe javnih naročil smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 10. 9. 2020.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri izvedbi javnih naročil analize in ocene posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin in študije ocene posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin.⁴

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija učinkovitosti poslovanja. Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri izvedbi javnih naročil analize in ocene posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin in študije ocene posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin.

Revizija se nanaša na obdobje poslovanja od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2020.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja ministrstva, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje:

- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri izvedbi javnih naročil analize in ocene posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin in študije ocene posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja podvprašanja:

- ali je ministrstvo učinkovito ugotavljalo potrebe za izvedbo javnih naročil;
- ali je ministrstvo učinkovito izvedlo postopka javnega naročanja;
- ali je ministrstvo učinkovito upravljalo s pogodbami v smislu doseganja ciljev javnega naročila.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-11/2020/4.

⁴ Na podlagi 3. točke 4. člena Zakona o ravnanju z gensko spremenjenimi organizmi (v nadaljevanju: ZRGSO; Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 21/10 in 90/12 – ZdZPVHVVR) je gensko spremenjeni organizem (GSO) organizem, z izjemo človeka, ali mikroorganizem, katerega genski material je spremenjen s postopki, ki spreminjajo genski material drugače, kot to poteka v naravnih razmerah s križanjem ali naravno rekombinacijo.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

Pri ugotavljanju potreb za izvedbo javnega naročila smo presojali, ali:

- je ministrstvo utemeljilo potrebe za izvedbo javnih naročil,
- so potrebe za izvedbo javnih naročil izhajale iz strateških dokumentov oziroma drugih podlag,
- je ministrstvo pred izvedbo javnih naročil preverilo, ali morebiti že razpolaga z vsebinami, ki so bile predmet javnih naročil,
- je ministrstvo analiziralo različne možnosti pridobitve želenih vsebin,
- je javni naročili izvedla pristojna organizacijska enota ministrstva,
- so bili cilji javnih naročil določeni in so izhajali iz strateških dokumentov oziroma drugih podlag.

Pri izvedbi postopka javnega naročila smo presojali, ali je ministrstvo:

- izbralo ustrezen postopek javnega naročanja glede na predmet javnih naročil,
- učinkovito določilo pogoje in merila za oddajo javnega naročila,
- učinkovito izvedlo postopka javnega naročanja.

Pri upravljanju s pogodbami v smislu doseganja ciljev javnega naročila smo presojali, ali je ministrstvo:

- vzpostavilo mehanizme za merjenje doseganja ciljev javnih naročil,
- preverilo, da posamezne vsebine niso bile plačane 2-krat,
- pridobilo želene strokovne vsebine in doseglo zastavljene cilje javnega naročila.

Poslovanje ministrstva smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje ministrstva je bilo neučinkovito, če njegovo poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. V ostalih primerih je bilo poslovanje ministrstva delno učinkovito.

1.2 Predstavitev revidiranja

V skladu z 32. členom Zakona o državni upravi⁶ ministrstvo opravlja naloge na področju kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnike, gozdarstva, lovstva, ribištva, varnosti ter kakovosti krme in hrane oziroma živil, uporabe materialov, ki prihajajo v stik z živali v postopkih pridelave, predelave in distribucije živil, ter varnosti in kakovosti živil oziroma hrane v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu.

V skladu s 15. členom Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano⁷ (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji ministrstva) so bile od 1. 1. 2015 do 30. 4. 2019 v pristojnosti Direktorata za kmetijstvo naloge, vezane na področje

⁶ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

⁷ Št. 1000-3/2012/1 z dne 13. 3. 2012, s spremembami.

kmetijskih trgov, programa razvoja podeželja, urejanja kmetijskega prostora in zemljiških operacij, podnebnih sprememb, nevladnih organizacij, šolstva in knjigovodstva na kmetijah, ter naloge s področja upravljanja registra kmetijskih gospodarstev.

V skladu s 16. členom akta o notranji organizaciji ministrstva so bile od 1. 1. 2015 do 30. 4. 2019 v pristojnosti Direktorata za kmetijstvo, Sektorja za kmetijske trge, Oddelka za neposredna plačila, poljedelsko in živilnorsko proizvodnjo naslednje naloge: spremljanje stanja in priprave sistemskih rešitev, vezanih na soobstoj gensko spremenjenih rastlin z ostalimi kmetijskimi rastlinami, sodelovanje pri domačih in mednarodnih projektih na področju dela oddelka, pripravljane in spremljanje izvajanja predpisov s področja dela oddelka, skrb za razvoj dejavnosti s področja dela oddelka, sodelovanje z vladnimi in nevladnimi organizacijami na področju dela oddelka, sodelovanje v delovnih telesih Evropske unije in mednarodnih organizacijah z delovnega področja oddelka, pripravljane poročila, analiz in drugih gradiv iz delokroga oddelka, sodelovanje in nadzor pri spremljanju in financiranju projektov oziroma strokovnih nalog s področja dela oddelka in ohranjanje genskih virov na področju rastlinske in živilnorske proizvodnje.

V skladu s 15. členom akta o notranji organizaciji ministrstva so bile od 1. 5. 2019 v pristojnosti Direktorata za kmetijstvo naloge, vezane na področje trajnostnega kmetijstva, kmetijskih trgov in sektorskih načrtov, programa razvoja podeželja, strukturne politike, urejanja kmetijskega prostora in zemljiških operacij, ekosistemskih storitev kmetijstva, podnebnih sprememb, ter naloge s področja upravljanja registra kmetijskih gospodarstev. Poleg tega je direktorat opravljal naloge, vezane na področje sistemov kmetijskega znanja in informiranja (AKIS⁸), vključno s šolstvom in nevladnimi organizacijami.

V skladu z 20.č členom akta o notranji organizaciji ministrstva Oddelek za rastlinsko proizvodnjo znotraj Sektorja za kmetijske trge in sektorske načrte od 1. 5. 2019 dalje opravlja naloge, ki se med drugim nanašajo na pripravo in sodelovanje pri pripravi strateških in programskih dokumentov s področja skupne kmetijske politike in razvoja podeželja, spremljanje izvajanja in nadzor javnih služb v proizvodnji kmetijskih rastlin, pripravo vsebinskih izhodišč, koordinacijo programov dela in finančnih načrtov javne službe v proizvodnji kmetijskih rastlin, pripravljane poročila, analiz in drugih gradiv iz delokroga oddelka, sodelovanje in nadzor pri spremljanju in financiranju javne službe strokovnih nalog v rastlinski proizvodnji in ohranjanje genskih virov na področju rastlinske proizvodnje.

Za učinkovitost priprave in izvedbe javnih naročil ter upravljanja s pogodbami je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe ministrstva:

- Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, do 13. 9. 2018;
- dr. Aleksandra Pivec, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 13. 9. 2018 do 15. 10. 2020;
- dr. Jože Podgoršek, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 15. 10. 2020.

⁸ Angl.: *Agricultural Knowledge and Innovation Systems*.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Pravne podlage

ZRGSO⁹ določa ravnanje z gensko spremenjenimi organizmi, ukrepe za preprečevanje in zmanjševanje možnih škodljivih vplivov na okolje, zlasti glede ohranjanja biotske raznovrstnosti, in na zdravje ljudi, do katerih bi lahko prišlo pri delu z gensko spremenjenimi organizmi v zaprtih sistemih, namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje ali dajanju izdelkov na trg. 1. člen Zakona o ravnanju z gensko spremenjenimi organizmi v delu, ki se nanaša na izdelke, ki so dani na trg v skladu s tem zakonom, ureja tudi sledljivost in označevanje gensko spremenjenih organizmov ter sledljivost živil in krme, izdelanih iz gensko spremenjenih organizmov. Glede izvrševanja tega zakona je ministrstvo pristojno za podajo soglasij v zvezi z namernim sproščanjem gensko spremenjenih organizmov v okolje ter v delu, ki se nanaša na dajanje izdelkov na trg.

Zakon o soobstoju gensko spremenjenih rastlin z ostalimi kmetijskimi rastlinami¹⁰ v prvem odstavku 1. člena določa ukrepe za zagotavljanje soobstoja in preprečevanje nenamerne prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v gensko nespremenjenih kmetijskih rastlinah oziroma pridelkih, postopek prijave pridelave gensko spremenjenih rastlin, obveznosti pridelovalcev gensko spremenjenih rastlin, način vzpostavitve območij za pridelavo gensko spremenjenih rastlin in območij brez gensko spremenjenih rastlin, strokovno usposabljanje pridelovalcev za ravnanje z gensko spremenjenimi rastlinami, vzpostavitev in vodenje registra pridelovalcev gensko spremenjenih rastlin ter evidence območij za pridelavo gensko spremenjenih rastlin in evidence območij brez gensko spremenjenih rastlin, postopke za uveljavljanje odškodnine za škodo, nastalo zaradi prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v rastlinah in pridelkih, plačilo prispevka za pridelavo gensko spremenjenih rastlin, spremljanje prisotnosti gensko spremenjenih organizmov, ki so dovoljeni za pridelavo, v kmetijskih rastlinah in pridelkih na kmetijskih gospodarstvih, inšpekcijski nadzor in sankcije. 2. člen Zakona o soobstoju gensko spremenjenih rastlin z ostalimi kmetijskimi rastlinami pa določa, da se določbe tega zakona uporabljajo za gensko spremenjene kmetijske rastline, ki imajo dovoljenje za dajanje na trg za namen pridelave v skladu s predpisi, ki urejajo gensko spremenjene organizme na prostem ali v zaščitenem prostoru. Za izvrševanje tega zakona je pristojno ministrstvo.

V marcu 2015 je bila sprejeta Direktiva (EU) 2015/412 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2015 o spremembi Direktive 2001/18/ES glede možnosti držav članic, da omejijo ali prepovejo gojenje gensko spremenjenih organizmov (GSO) na svojem ozemlju¹¹ (v nadaljevanju: direktiva 2015/412/EU), s katero je bila državam članicam Evropske unije podeljena možnost, da omejijo ali prepovejo gojenje gensko spremenjenih organizmov na svojem ozemlju.

Na podlagi Direktive 2001/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. marca 2001 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in razveljavitvi Direktive Sveta 90/220/EGS¹²

⁹ Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 21/10 in 90/12 – ZdZPVHVVR.

¹⁰ Uradni list RS, št. 41/09 in 69/15 – ZOPPGSR.

¹¹ UL L št. 68 z dne 13. 3. 2015, str. 1.

¹² UL L št. 106 z dne 17. 4. 2001, str. 1.

(v nadaljevanju: direktiva 2001/18/ES), ki je bila zadnjič spremenjena z direktivo 2015/412/EU, je bil sprejet Zakon o omejevanju ali prepovedi pridelave gensko spremenjenih rastlin¹³ (v nadaljevanju: ZOPPGSR), ki določa ukrepe za možnost omejevanja ali prepovedi pridelave gensko spremenjenih rastlin, pogoje in postopke za sprejetje in odpravo teh ukrepov, pristojne organe in sodelovanje med njimi, način sporočanja Evropski komisiji in državam članicam Evropske unije o sprejetih odločitvah v zvezi z omejevanjem ali prepovedjo pridelave gensko spremenjenih rastlin ter komisijo za presojo razlogov za omejevanje ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin, njene naloge in pristojnosti (v nadaljevanju: komisija).

Pridelava gensko spremenjenih rastlin se lahko omeji ali prepove na podlagi razlogov iz prvega odstavka 4. člena ZOPPGSR, ki so podrobneje pojasnjeni v nadaljevanju tega poročila (povezava s točko 2.1.2.b). Za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin se lahko v skladu s tretjim odstavkom 4. člena ZOPPGSR sprejmeta naslednja ukrepa:

- za gensko spremenjene rastline v postopku odobritve se lahko zahteva geografska izključitev;
- za gensko spremenjene rastline v postopku odobritve, za katere zahteva za geografsko izključitev ni bila upoštevana, in za odobrene gensko spremenjen rastline se lahko prepove pridelava na celotnem območju ali delu območja Republike Slovenije.

V skladu s 5. členom ZOPPGSR so naloge ministrstva spremljanje postopkov v zvezi z izdajo dovoljenj za dajanje gensko spremenjenih rastlin na trg Evropske unije z namenom pridelave gensko spremenjenih rastlin in pridobivanje podatkov o vlogah in izdanih dovoljenjih, pregled vlog in ocena, ali so podani razlogi za geografsko izključitev, proučitev vlog in izdanih dovoljenj in ocena, ali so podani razlogi za prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin na celotnem območju ali delu območja Republike Slovenije, ter pošiljanje vlog in izdanih dovoljenj v mnenje komisiji.

Posvetovalno telo ministrstva v zvezi z omejitvijo ali prepovedjo pridelave gensko spremenjenih rastlin je v skladu s prvim odstavkom 6. člena ZOPPGSR 16-članska komisija, ki jo imenuje vlada.¹⁴

Naloge komisije so, da pregleda in oceni vloge za izdajo dovoljenja za dajanje gensko spremenjenih organizmov na trg Evropske unije z namenom pridelave gensko spremenjenih rastlin in izdana dovoljenja za dajanje gensko spremenjenih organizmov na trg Evropske unije z namenom pridelave gensko spremenjenih rastlin. Če je podan en ali več razlogov iz prvega odstavka 4. člena ZOPPGSR, mora mnenje vsebovati tudi strokovno utemeljen predlog za geografsko izključitev ali za prepoved pridelave na celotnem območju ali delu območja Republike Slovenije. Komisija lahko ministrstvu predlaga izdelavo dodatnih znanstvenih ali strokovnih podlag, analiz oziroma raziskav za utemeljitev prepovedi pridelave gensko spremenjenih rastlin. Komisija na zahtevo ministrstva pripravi dodatno strokovno utemeljitev oziroma obrazložitev predloga za prepoved pridelave gensko spremenjenih

¹³ Uradni list RS, št. 69/15.

¹⁴ V skladu z drugim odstavkom 6. člena ZOPPGSR komisijo sestavljata 2 predstavnika ministrstva, 1 predstavnik ministrstva, pristojnega za okolje, 1 predstavnik ministrstva, pristojnega za prostor, 1 predstavnik Kmetijske gozdarske zbornice Slovenije, 1 predstavnik Kmetijskega inštituta Slovenije, 1 predstavnik lokalnih skupnosti oziroma občin, 1 predstavnik potrošnikov, 1 predstavnik ekoloških pridelovalcev, 1 predstavnik Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani, 1 predstavnik Fakultete za kmetijstvo in biosistemske vede Univerze v Mariboru, 1 predstavnik Sindikata kmetov Slovenije, 1 predstavnik Gospodarske zbornice Slovenije, 1 predstavnik Slovenske akademije znanosti in umetnosti, 1 predstavnik Zavoda Republike Slovenije za varstvo narave in 1 predstavnik nevladnih organizacij na področju varstva narave.

rastlin, poda pojasnila ali predlog odgovorov na pripombe ali vprašanja Evropske komisije oziroma prijavitelja ali imetnika v zvezi s predlogom predpisa o prepovedi pridelave določenih gensko spremenjenih rastlin, ki ga Evropski komisiji predloži Republika Slovenija v skladu s tretjim odstavkom 9. člena ZOPPGSR. Na predlog ministrstva komisija pripravi strokovno utemeljitev predloga za odpravo ukrepa geografske izključitve ali ukrepa prepovedi pridelave na celotnem območju ali delu območja Republike Slovenije. V skladu s 7. členom ZOPPGSR daje komisija ministrstvu tudi stališča, mnenja in pripombe glede drugih vprašanj, povezanih s pridelavo gensko spremenjenih rastlin.

1.3.2 Javni naročili

Področje revizije je vezano na aktivnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnih naročil za izbor izvajalcev storitev analize in ocene posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin in študije ocene posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin.

Ministrstvo je maja 2016 objavilo javno naročilo Analiza in ocena posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin (v nadaljevanju: javno naročilo analize). Za to javno naročilo je prispela 1 ponudba. Ministrstvo je z izbranim izvajalcem, Zavodom inkubator idej, junija 2016 sklenilo pogodbo za izvedbo storitev¹⁵. Pogodbena vrednost je znašala do 39.900 EUR¹⁶ in je bila realizirana v znesku 39.900 EUR. V 7. členu pogodbe je bilo določeno, da bo izvajalec celotno nalogo opravil v roku 2 mesecev od sklenitve pogodbe.

V Sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila in imenovanju strokovnih komisij¹⁷ (v nadaljevanju: sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila analize) za oddajo javnega naročila analize je bilo določeno, da se za odpiranje ponudb imenuje 3-članska strokovna komisija (v nadaljevanju: strokovna komisija za javno naročilo analize). Naloge te komisije so bile:

- priprava sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila;
- priprava razpisne dokumentacije;
- priprava in objava povabila ponudnikom;
- objava in posredovanje razpisne dokumentacije ponudnikom na portalu Uradnega lista RS;
- izvedba javnega odpiranja prispelih ponudb;
- priprava poročila o oddaji naročila.

V navedenem sklepu je bilo določeno tudi, da se imenuje 2-članska strokovna komisija za ocenitev ponudb. Njene naloge so bile strokovni pregled predloženih ponudb, ocenitev popolnih ponudb in priprava zapisnika o strokovnem pregledu ponudb.

¹⁵ Pogodba št. 2330-16-000090 z dne 27. 6. 2016.

¹⁶ Znesek brez DDV, ker izbrani izvajalec ni davčni zavezanec.

¹⁷ Št. 430-57/2016 z dne 18. 4. 2016.

V marcu 2017 je ministrstvo v objavo poslalo javno naročilo Študija ocene posledic za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin (v nadaljevanju: javno naročilo študije). Za to javno naročilo je prispela 1 ponudba. Ministrstvo je z istim izvajalcem, Zavodom inkubator idej, maja 2017 sklenilo pogodbo za izvedbo storitev¹⁸. Pogodbena vrednost je znašala do 41.950 EUR¹⁹, porabljenih je bilo 41.950 EUR. V 7. členu pogodbe je bilo določeno, da bo izvajalec celotno nalogo opravil v roku 3 mesecev od sklenitve pogodbe.

V Sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila in imenovanju strokovnih komisij²⁰ (v nadaljevanju: sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila študije) za oddajo javnega naročila študije je bilo določeno, da se za izvedbo javnega naročila imenuje 3-članska strokovna komisija (v nadaljevanju: strokovna komisija za javno naročilo študije). Naloge te komisije so bile:

- priprava razpisne dokumentacije;
- javno odpiranje ponudb;
- pregled ponudb;
- izvedba vpogledov v ponudbe.

V tem sklepu je bilo določeno tudi, da se imenuje 2-članska strokovna komisija za ocenitev ponudb. Njene naloge so bile strokovni pregled ponudb, ocenitev ponudb in priprava zapisnika.

Obe naročili sta bili oddani po postopku oddaje naročila male vrednosti v skladu s 47. členom Zakona o javnem naročanju²¹ (v nadaljevanju: ZJN-3).

1.3.3 Omejitve revizije

V reviziji smo v povezavi z revidiranimi javnima naročiloma preverili tudi dokumentacijo, ki je povezana s sklenitvijo pogodbe²², katere predmet se nanaša na pripravo strokovnih podlag za omejitve ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin, ki jo je ministrstvo sklenilo z Evropsko pravno fakulteto v Novi Gorici. Priprava teh strokovnih podlag je bila namreč v primeru obeh revidiranih javnih naročil v ponudbeni dokumentaciji izbranega izvajalca navedena kot ena od referenc pri vseh članih projektne skupine. V tem poročilu so zgolj predstavljena nekatera dejstva, povezana s sklenitvijo navedene pogodbe, ki so pomembna v kontekstu presoje revidiranih javnih naročil, do samih dejstev pa se v tej reviziji nismo posebej opredeljevali in o njih ne podajamo revizijskega mnenja.

¹⁸ Pogodba št. 2330-17-000122 z dne 31. 5. 2017.

¹⁹ Znesek brez DDV, ker izbrani izvajalec ni davčni zavezanec.

²⁰ Št. 430-44/2017/2 z dne 23. 3. 2017.

²¹ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

²² Št. 2330-15-000167 z dne 31. 8. 2015.

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje pravnih in drugih podlag s področja revizije;
- pridobitev in proučitev podatkov in revizijske dokumentacije ministrstva;
- intervjuji in pisna vprašanja ministrstvu.

2. Priprava in izvedba javnih naročil ter upravljanje s pogodbami

2.1 Učinkovitost ugotavljanja potreb za izvedbo javnih naročil

Da bi ocenili, ali je ministrstvo učinkovito načrtovalo javni naročili, smo preverili podlage, na katerih je ministrstvo utemeljilo potrebe za izvedbo javnih naročil, ter ali so potrebe izhajale iz strateških dokumentov oziroma drugih podlag, ali je ministrstvo pred izvedbo javnih naročil preverilo, ali so katere izmed strokovnih vsebin v preteklosti že bile predmet javnega naročanja, ali je ministrstvo analiziralo različne možnosti pridobitve zelenih strokovnih vsebin, ali je javni naročili izvedla pristojna organizacijska enota ministrstva ter ali so bili cilji javnih naročil določeni in so izhajali iz strateških dokumentov oziroma drugih podlag.

2.1.1 Utemeljitev potreb za izvedbo javnih naročil

Pravno podlago za izvedbo obeh javnih naročil so predstavljali direktiva 2001/18/ES, ZOPPGSR ter Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – "Zagotovimo si hrano za jutri"²³, ki med operativnimi cilji določa prepoved gojenja gensko spremenjenih rastlin²⁴.

Ministrstvo je že v letu 2015 naročilo in pridobilo dokument Strokovne podlage za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin (v nadaljevanju: strokovne podlage iz leta 2015), ki ga je izdelala Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici. V izdelanih strokovnih podlagah iz leta 2015 je med drugim predstavljena pravna ureditev gensko spremenjenih organizmov v Evropski uniji in v Republiki Sloveniji. Prav tako so podrobno predstavljeni razlogi za omejitev ali prepoved gojenja gensko spremenjenih organizmov, ki so povezani s cilji kmetijske in okoljske politike, razlogi, povezani z izogibanjem prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v drugih proizvodih brez samega poseganja v 26.a člen direktive 2001/18/ES, ter razlogi, povezani s socialno-ekonomskimi učinki.

2.1.1.a Ministrstvo se je pri utemeljitvi potreb po obeh javnih naročilih sklicevalo na manko lastnih strokovnih vsebin za izpolnjevanje nalog v skladu s predpisi in strategijami. Ministrstvo za utemeljitev potreb po obeh javnih naročilih ni pripravilo lastnih analiz in mnenj, iz katerih bi bilo mogoče razbrati, katere strokovne vsebine potrebuje in zakaj jih ni mogoče zagotoviti na ministrstvu in ki bi se nato odrazile v predmetu obeh javnih naročil.

²³ Uradni list RS, št. 25/11.

²⁴ Točka 5. Prednostne programske usmeritve in področja ukrepov kmetijske politike, podtočka 5.2. Področja ukrepanja po prednostnih usmeritvah, na področju ukrepanja po prednostni usmeritvi V. Krepitev zagotavljanja javnih dobrin kmetijstva na področju varstva okolja in ohranjanja kulturne krajine.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je sledilo zakonodaji Evropske unije, ki državam članicam omogoča, da lahko sprejmejo ukrepe za omejitev ali prepoved gojenja gensko spremenjenih organizmov ali skupine gensko spremenjenih organizmov, opredeljenih po vrsti pridelka ali lastnosti, na svojem celotnem ozemlju ali njegovem delu pod pogojem, da so ti ukrepi skladni s pravom Evropske unije, utemeljeni, sorazmerni in nediskriminatorni ter poleg tega temeljijo na tehtnih razlogih, ki so na primer povezani s cilji okoljske politike. Določila so bila prenesena v ZOPPGSR, da se v Republiki Sloveniji lahko omeji ali prepove pridelava gensko spremenjenih rastlin ali skupine gensko spremenjenih rastlin, če bi bila pridelava gensko spremenjenih rastlin v nasprotju s sprejetimi cilji in ukrepi kmetijske politike, okoljske politike oziroma politike prostorskega načrtovanja, če povzroča ali bi lahko povzročala ovire (na primer administrativne) ali dodatna bremena (na primer finančna) pri izvajanju prej naštetih politik.

Ukrepi za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin se lahko sprejmejo tudi, če bi imela pridelava gensko spremenjenih rastlin negativne ekonomsko-socialne učinke na kmetijstvo ali gospodarstvo ali lokalno samoupravo – zlasti v primerih, ko ni mogoče izvajati učinkovitih ukrepov za preprečevanje nenamerne prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v pridelkih in bi bila zaradi tega pridelovalcem onemogočena izbira med konvencionalno in ekološko pridelavo ter pridelavo gensko spremenjenih rastlin, ali če bi nastali nesorazmerno visoki stroški pri pridelavi rastlin, ki niso gensko spremenjene rastline, zaradi izogibanja prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v teh rastlinah in njihovih proizvodih. Pridelava gensko spremenjenih rastlin se lahko omeji ali prepove tudi, če je ali bi lahko bila v nasprotju z javnim redom (države, občine, lokalne skupnosti) ali če bi ogrožala javni red in mir.

Ti razlogi se lahko uveljavljajo posamično ali skupaj z izjemo razloga iz 4. točke prvega odstavka 4. člena ZOPPGSR, ki ga ni mogoče posamično uveljavljati, in sicer glede na posebne okoliščine v državi članici, regiji ali območju, kjer se bodo ti ukrepi uporabljali, vendar v nobenem primeru ne smejo biti v nasprotju z oceno tveganja za okolje, pripravljeno na podlagi direktive 2001/18/ES ali Uredbe (ES) št. 1829/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. septembra 2003 o gensko spremenjenih živilih in krmi²⁵.

Tudi iz pojasnila ministrstva ni mogoče razbrati, katere strokovne vsebine naj bi bile predmet javnih naročil. Ocenjujemo, da ministrstvo ni v zadostni meri utemeljilo interesa za izvedbo javnega naročila.²⁶

²⁵ UL L št. 268 z dne 18. 10. 2003, str. 1.

²⁶ Ministrstvo je pri izvedbi javnih naročil delno sledilo mnenju v strokovnih podlagah iz leta 2015, ki navaja predloge nadaljnjih raziskav področja gensko spremenjenih rastlin.

2.1.2 Predmet javnih naročil

Ministrstvo je v obeh projektnih nalogah, ki sta kot Priloga II sestavna dela razpisnih dokumentacij, na identičen način opredelilo izhodišče in predmet javnega naročila, kar prikazuje Tabela 1²⁷. Razlikovale pa so se naloge oziroma tista dela, ki naj bi jih izvajalec izvedel za naročnika (povezava s točko 2.1.2.d).

²⁷ Ministrstvo je ob oddaji javnega naročila v letu 2015 na identičen način v projektni nalogi opredelilo tudi izhodišče za pripravo Strokovnih podlag za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin, ki jih je na podlagi sklenjene pogodbe z ministrstvom izdelala Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici. Kot predmet javnega naročila je bilo v projektni nalogi določeno, da bo Republika Slovenija s pridobljenimi strokovnimi podlagami utemeljila svojo odločitev o geografski izključenosti pridelave gensko spremenjenih organizmov, pridelava katerih je bila s strani Evropske skupnosti že odobrena ali v postopku odobritve. Strokovna podlaga je morala vsebovati opis gensko spremenjenih rastlin (in sicer koruze (1507, MON810, GA21, NK603, 59122, MON88017), sladke koruze Bt11 in soje MON 40-3-2) in razloge za utemeljitev geografske izključenosti pridelave gensko spremenjenih organizmov. Predmet pogodbe je bil izpolnjen v letu 2015.

Tabela 1 Opredelitev izhodišča in predmeta javnih naročil v projektnih nalogah

Projektni nalogi	Opis
Izhodišče	S predlogom ZOPPGSR se v slovenski pravni red prenašajo določbe 26.b in 26.c člena direktive 2001/18/ES, zadnjič spremenjene z direktivo 2015/412/EU. Predlog ZOPPGSR predvideva, da lahko Republika Slovenija sprejme naslednje ukrepe za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin ali skupine gensko spremenjenih rastlin: • zahteva geografsko izključitev Republike Slovenije iz dovoljenja za dajanje gensko spremenjenih rastlin na trg; • prepove pridelavo gensko spremenjenih rastlin na celotnem ozemlju ali delu ozemlja Republike Slovenije za odobrene gensko spremenjene rastline, če zahteva iz prejšnje alineje ni bila upoštevana. Ukrepi iz prejšnjega odstavka se sprejmejo, če je izpolnjen vsaj eden od naslednjih pogojev: • če bi bila pridelava gensko spremenjenih rastlin v nasprotju s sprejetimi cilji in ukrepi kmetijske ali okoljske politike ali politike prostorskega načrtovanja; • če bi pridelava gensko spremenjenih rastlin povzročala nepremostljive ovire ali dodatna bremena (na primer finančna) pri izvajanju prej naštetih politik; • če bi imela pridelava gensko spremenjenih rastlin negativne ekonomsko-socialne učinke na kmetijstvo, gospodarstvo ali lokalno samoupravo; • če je ali bi lahko bila pridelava gensko spremenjenih rastlin v nasprotju z zagotavljanjem javnega reda, zlasti če je ogroženo neovirano uresničevanje pravic in izpolnjevanje dolžnosti po ustavi in zakonih. Ukrep prepovedi pridelave gensko spremenjenih rastlin mora v vseh primerih temeljiti na drugih razlogih, kot je tveganje za okolje, zdravje ljudi ali živali.
Predmet javnega naročila	V analizi/študiji je treba podrobneje opredeliti razloge iz določbe tretjega odstavka 26.b člena direktive 2001/18/ES, ki navaja razloge, na podlagi katerih se lahko sprejmejo ukrepi za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin, ki morajo v vseh primerih temeljiti na drugih razlogih, kot je tveganje za okolje, zdravje ljudi in živali. Utemeljiti je treba njihovo skladnost s cilji in ukrepi kmetijske politike, okoljske politike, politike prostorskega načrtovanja ali z namembnostjo zemljišč; povzeti so cilji, opredeljeni v strateških dokumentih, ki jih je sprejela Republika Slovenija, zlasti v Resoluciji o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – "Zagotovimo.si hrano za jutri", ki temeljijo na podlagi izogibanja prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v drugih proizvodih, na podlagi socialno-ekonomskih meril (izhajajo iz rezultatov raziskovalnega projekta z naslovom Socio-ekonomski dejavniki gojenja gensko spremenjenih rastlin v Sloveniji; oznaka poročila: ARRS-CRP-ZP-2012-05/32) in na podlagi ukrepov za zagotavljanje oziroma ohranjanje javnega reda, ki jih opredeljuje Zakon o varstvu javnega reda in miru²⁸ kot stanje, v katerem je zagotovljeno neovirano izvrševanje pravic in dolžnosti po ustavi in zakonih, upoštevajoč, da se pri utemeljevanju ukrepov za omejevanje ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin ni mogoče sklicevati le na javni red, se pa ta razlog lahko dodatno uporabi skupaj z ostalimi razlogi.

Vira: projektna naloga Analiza in ocena posledic za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin (v nadaljevanju: projektna naloga za izdelavo analize) in projektna naloga Študija ocene posledic za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin (v nadaljevanju: projektna naloga za izdelavo študije).

²⁸ Uradni list RS, št. 70/06.

2.1.2.a V projektnih nalogah obeh javnih naročil je ministrstvo navedlo enako izhodišče za izvedbo javnega naročila²⁹. Pri tem se je v izhodišču obeh projektnih nalog napačno sklicevalo na obstoj predloga ZOPPGSR ZOPPGSR je bil namreč v času objave javnih naročil že sprejet in se je uporabljal že od 26. 9. 2015. To pomeni, da je ministrstvo po skoraj enoletni uporabi zakona ob objavi javnega naročila analize oziroma več kot enoletni uporabi zakona v primeru objave javnega naročila študije v izhodišču napačno navajalo, da gre za predlog predpisa in ne za že sprejeti predpis.

2.1.2.b Obe javni naročili imata v projektnih nalogah identično opredeljen predmet javnega naročila. Ministrstvo je v prvem odstavku 2. točke obeh projektnih nalog določilo, da mora izvajalec v analizi oziroma študiji podrobneje opredeliti razloge iz določbe tretjega odstavka 26.b člena direktive 2001/18/ES. V drugem odstavku 2. točke obeh projektnih nalog pa je navedlo, da je treba v analizi oziroma študiji utemeljiti skladnost razlogov iz direktive 2001/18/ES s cilji in ukrepi kmetijske politike, okoljske politike, politike prostorskega načrtovanja ali z namembnostjo zemljišč.

Direktiva 2001/18/ES v tretjem odstavku 26.b člena med drugim določa, da lahko država članica sprejme ukrepe za omejitev ali prepoved gojenja gensko spremenjenih organizmov ali skupine gensko spremenjenih organizmov, opredeljenih po vrsti pridelka ali lastnosti, na svojem celotnem ozemlju ali njegovem delu pod pogoji, določenimi v tej direktivi, in pod pogojem, da so ti ukrepi skladni s pravom Evropske unije, utemeljeni, sorazmerni in nediskriminatorni ter poleg tega temeljijo na tehtnih razlogih, ki so na primer povezani s:

- cilji okoljske politike,
- prostorskim načrtovanjem,
- namembnostjo zemljišča,
- socialno-ekonomskimi učinki,
- izogibanjem prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v drugih proizvodih brez poseganja v 26.a člen te direktive,
- cilji kmetijske politike,
- javnim redom.

ZOPPGSR v 4. členu določa ukrepe in razloge za omejevanje ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin, in sicer se pridelava gensko spremenjenih rastlin lahko omeji ali prepove, če:

- je ali bi lahko bila v nasprotju s sprejetimi cilji in ukrepi kmetijske politike, okoljske politike ali politike prostorskega načrtovanja, zlasti če je pridelava gensko spremenjenih rastlin povezana z vprašanji, ki so nacionalnega, regionalnega ali lokalnega pomena, kot so:
 - ohranjanje in razvoj kmetijskih praks, ki zagotavljajo trajnostno rabo proizvodnih potencialov v kmetijstvu, zlasti kmetijskih zemljišč,
 - varstvo kmetijskih zemljišč pred trajnim spreminjanjem namembnosti,
 - ohranjanje in razvoj obstoječih lokalnih kmetijskih struktur,

²⁹ Izhodišči pri obravnavanih javnih naročilih sta identični tudi z izhodiščem za pripravo strokovnih podlag iz leta 2015, ki jih je izdelala Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici.

- varovanje in ohranjanje določenih naravnih pokrajinskih značilnosti in območij s tipičnimi kulturnimi krajinskimi elementi,
- varovanje in ohranjanje biotske raznovrstnosti, vključno z ohranjanjem določenih habitatov ali posebnih funkcij ekosistemov,
- varovanje in ohranjanje kakovosti tal in voda;
- povzroča ali bi lahko povzročala ovire ali dodatna bremena pri izvajanju politik iz prejšnje točke;
- ima ali bi lahko imela negativne ekonomsko-socialne učinke na kmetijstvo ali gospodarstvo, ker:
 - ne bi bilo mogoče sprejeti učinkovitih ukrepov za preprečevanje nenamerne prisotnosti gensko spremenjenih pridelkov v drugih pridelkih,
 - bi bila zaradi pridelave gensko spremenjenih rastlin pridelovalcem onemogočena izbira med konvencionalno in ekološko pridelavo ter pridelavo gensko spremenjenih rastlin,
 - bi nastali nesorazmerno visoki stroški pri pridelavi rastlin, ki niso gensko spremenjene rastline, zaradi izogibanja prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v teh rastlinah in njihovih proizvodih,
 - bi bila pridelava gensko spremenjenih rastlin v nasprotju z javnim mnenjem ali kulturno tradicijo;
- je ali bi lahko bila v nasprotju z zagotavljanjem javnega reda, če je ogroženo neovirano uresničevanje pravic in izpolnjevanje dolžnosti po ustavi in zakonih.

Glede na dejstvo, da je ob objavi javnih naročil že veljal ZOPPGSR, s katerim je bila v slovenski pravni red prenesena direktiva 2001/18/ES in ki v 4. členu določa ukrepe in razloge za omejevanje ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin, ni mogoče razumeti, zakaj je ministrstvo naročilo analizo oziroma študijo podrobne opredelitve razlogov, ki jih predvideva 26.b člen direktive 2001/18/ES, ter presojo njihove skladnosti s cilji in ukrepi kmetijske in okoljske politike ter politike prostorskega načrtovanja. Poleg tega je bila opredelitev razlogov že predmet javnega naročila iz leta 2015.

2.1.2.c V opredelitvi predmeta javnega naročila v projektnih nalogah je prav tako navedeno:

Povzeti so cilji, opredeljeni v strateških dokumentih, ki jih je sprejela Republika Slovenija, zlasti v Resoluciji o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – "Zagotovimo.si hrano za jutri", ki temeljijo na podlagi izogibanja prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v drugih proizvodih, na podlagi socialno-ekonomskih meril (izhajajo iz rezultatov raziskovalnega projekta z naslovom Socio-ekonomski dejavniki gojenja gensko spremenjenih rastlin v Sloveniji; oznaka poročila: ARRS-CRP-ZP-2012-05/32) in na podlagi ukrepov za zagotavljanje oziroma ohranjanje javnega reda, ki jih opredeljuje Zakon o varstvu javnega reda in miru kot stanje, v katerem je zagotovljeno neovirano izvrševanje pravic in dolžnosti po ustavi in zakonih, upoštevajoč, da se pri utemeljevanju ukrepov za omejevanje ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin ni mogoče sklicevati le na javni red, se pa ta razlog lahko dodatno uporabi skupaj z ostalimi razlogi.

Ugotavljamo, da je opredelitev predmeta javnih naročil v tem delu nerazumljiva, saj ni mogoče razumeti, kaj je bilo sporočilo oziroma vsebina zapisanega.

2.1.2.d Ne glede na dejstvo, da je ministrstvo identično opredelilo predmet obeh javnih naročil, sta se naročili razlikovali v zahtevah, ki naj bi jih izvajalec izvedel za naročnika.

V projektni nalogi za izdelavo analize je določeno, da naročnik pričakuje od izvajalca, da bo izvedel naslednja dela:

- utemeljitev geografske izključenosti gensko spremenjene pridelave z vidika socialno-ekonomskih dejavnikov na območju Republike Slovenije (kaj to pomeni z vidika ekonomskih izračunov za pridelovalce oziroma za potrošnika in podobno);
- ekonomska analiza odraza prepovedi pridelave gensko spremenjenih rastlin na ceno zemljišč in nepremičnin ob gensko spremenjenih posevkih;
- možna ocena posledic umestitve gensko spremenjenih rastlin v prostor glede na prostorsko načrtovanje, rabo zemljišč oziroma njihovo prisotnost na določenem območju;
- možna ocena drugih razlogov za uporabo pri prepovedi pridelave gensko spremenjenih rastlin za varovanje in ohranjanje naravnih habitatov in ekosistemov ter za varovanje kulturne tradicije.

V projektni nalogi za izdelavo študije je določeno, da naročnik pričakuje od izvajalca, da bo izvedel naslednja dela:

- pomen vztrajanja slovenskega kmetijstva pri kmetijski pridelavi brez gensko spremenjenih tehnik (gensko spremenjenih rastlin, rastlin, pridobljenih s pomočjo novih tehnik);
- primerjalna analiza prepovedi pridelave rastlin brez gensko spremenjenih tehnik in prednosti slovenskega kmetijstva v primerjavi z državami v regiji;
- proučitev navad in potreb uporabnika slovenskih kmetijskih proizvodov, pridelanih brez gensko spremenjenih tehnik;
- ekonomska študija analize razlogov za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin v Republiki Sloveniji po statističnih regijah;
- ocena povečanja stroškov slovenskemu pridelovalcu vzpostavitve nadzora nad nazorom poti gensko spremenjenih rastlin³⁰.

Ob upoštevanju dejstva, da je bil predmet javnega naročila pri obeh javnih naročilih enak, vendar hkrati ni bil nedvoumno opredeljen, zahteve za izvedbo naročene analize in študije pa so bile opredeljene zelo splošno, v reviziji ni bilo mogoče presoditi, ali so vsa dela, ki jih je naročnik zahteval od izvajalca, neposredno povezana s predmetom javnih naročil. Ker zahteve ministrstva do izvajalca obeh javnih naročil niso dovolj jasno določene oziroma niso določene na način, da bi bilo vsebino študije in analize mogoče ovrednotiti, ministrstvo ob zaključku izvedenih del po naši oceni ni moglo preveriti, ali so bile zahteve naročnika v celoti izpolnjene, prav tako po naši oceni ni obvladovalo tveganja glede podvajanja

³⁰ V povezavi z zadnjo alinejo vsebine študije je ministrstvo pojasnilo da bi se zapis pravilno glasil "ocena povečanja stroškov slovenskemu pridelovalcu vzpostavitve nadzora nad potmi gensko spremenjenih rastlin". Pojasnjujemo, da je ocena stroškov poti eden od stroškov, ki bi jih moral pridelovalec gensko spremenjenih rastlin vključiti med svoje stroške pridelave, saj ne sme dopustiti, da se v pridelovalnem procesu križajo poti gensko spremenjenih rastlin (na primer pridelki, koruza, oljna ogrščica, soja in podobno) s pridelki klasično vzgojenih rastlin. Z nalogo je ministrstvo želelo pridobiti oceno povečanja tovrstnih stroškov za slovenskega pridelovalca gensko spremenjenih rastlin, ki bi moral vzpostaviti nadzor nad potjo gensko spremenjenih rastlin.

vsebin obeh javnih naročil. Opis nalog izvajalca pri obeh javnih naročilih je sicer različen, vendar gre za analiziranje in ocenjevanje istega tematskega področja.

Pojasnilo ministrstva

Namen analize v letu 2016 je bil pogled na državo kot celoto, kaj bi taka omejitev oziroma prepoved pomenila oziroma kako bi lahko Slovenija podkrepila svojo odločitev za omejitev oziroma prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin, medtem ko je bila študija v letu 2017 namenjena bolj podrobni razdelitvi, pomenu vztrajanja kmetijstva pri pridelavi brez gensko spremenjenih organizmov, proučitvi navad potrošnika v Sloveniji in oceni stroškov, ki bi jih imel pridelovalec za vzpostavitev nadzora nad ravnanjem s pridelki gensko spremenjenih organizmov. Za naročilo analize in študije se je ministrstvo odločilo, ker je bilo v tem obdobju na ravni Evropske unije to zelo pomembna tema.

Navedb ministrstva ni mogoče umestiti v kontekst predmeta javnega naročila, kot je bil opredeljen v obeh projektih nalogah, to je podrobnejša opredelitev razlogov iz določbe tretjega odstavka 26.b člena direktive 2001/18/ES ter utemeljitev njihove skladnosti s cilji in ukrepi politik države. Še posebej pa ni razumljiva namera ministrstva, ki izhaja iz pojasnila, da naj bi analiza dodatno podkrepila odločitev Republike Slovenije za omejitev oziroma prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin, in sicer ob upoštevanju dejstva, da je ZOPPGSR, ki določa ukrepe za omejevanje in prepoved gensko spremenjenih rastlin, stopil v veljavo že v letu 2015.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pred začetkom postopka javnega naročanja jasno in natančno opredeli vsebine, ki jih želi pridobiti s posameznim javnim naročilom, oziroma naj jih določi na način, da jih bo mogoče ovrednotiti v smislu izpolnitve predmeta javnega naročila.

2.1.3 Predhodno izvedene analize in študije

2.1.3.a Ministrstvo je pred objavo javnih naročil preverilo, ali so izhodišča za javni naročili analize in študije skladna z Resolucijo o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – "Zagotovimo.si hrano za jutri". Ministrstvo pa v lastnih bazah podatkov, v komunikaciji z drugimi deležniki in na portalu javnih naročil ni preverilo, ali so bile katere izmed strokovnih vsebin, ki jih je nameravalo pridobiti z javnima naročiloma, v preteklosti že predmet javnega naročanja ministrstva ali drugega javnega naročnika v sklopu kakršnih koli drugih analiz in študij. Prav tako ni preverilo, ali te vsebine še potrebuje glede na to, da je bil v času objave javnih naročil ZOPPGSR že v veljavi, medtem ko se ministrstvo v izhodiščih za oddajo obeh javnih naročil sklicuje na predlog tega zakona.

Pojasnilo ministrstva

V obdobju 2010–2012 je bil opravljen ciljni raziskovalni projekt, ki se je osredotočil na mnenje prebivalstva in posameznih ključnih akterjev do gensko spremenjenih organizmov, na dejavnike vpliva na javno mnenje o gensko spremenjenih organizmih, na opredelitev nabora socio-ekonomskih dejavnikov morebitne pridelave gensko spremenjenih rastlin v Sloveniji, njihovo ovrednotenje in na ocenitev upravičenosti uvedbe varnostnega pridržka za gensko spremenjeno koruzo v Sloveniji. Po sprejetju direktive 2015/412/EU je bilo treba posodobiti vsebino, ki jo določajo parametri, sprejeti v direktivi. Pri pripravi slovenske zakonodaje so v letu 2015 sodelovali tudi predstavniki Ministrstva za

okolje in prostor, ki niso podali nobenih informacij, da so izvedli kakšne študije, analize na področju, ki jih je v pravni red vnesla navedena direktiva. Ostala ministrstva niso sodelovala.

Ministrstvo v času pred objavo javnih naročil ni razpolagalo s strokovno podlago za določitev novih razlogov, upošteva dejstvo, da naj taka strokovna podlaga temelji na strokovnem znanju in raziskavah na lastnem teritoriju posamezne države članice, kajti situacije med državami članicami so zelo različne in se strokovne ugotovitve ne morejo uporabiti v vseh državah članicah enako. Ministrstvo je z obema javnima naročiloma v povezavi z gensko spremenjenimi rastlinami pridobilo nove informacije iz drugih strokovnih vsebin, ki so povezane s cilji okoljske politike, s prostorskim načrtovanjem, namembnostjo zemljišč, socialno-ekonomskimi učinki in z izogibanjem prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v drugih proizvodih.

Ocenjujemo, da pojasnilo ministrstva glede nerazpolaganja s strokovnimi podlagami ni utemeljeno. Strokovne podlage je namreč v letu 2015 za ministrstvo izdelala Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici (povezava s točko 2.1.1).

2.1.4 Analiza različnih možnosti in izbor najustreznejše variante

2.1.4.a Ministrstvo pred izvedbo javnih naročil ni pripravilo in raziskalo vseh različnih možnosti za pridobitev zelenih strokovnih vsebin in jih ovrednotilo. Tako ni ocenilo, ali bi bilo vsebine mogoče pridobiti z lastnimi kadrovskimi viri, v sodelovanju s predstavniki komisije³¹, na podlagi primerljivih virov iz tujine, s prenosom domačih ali tujih dobrih praks, na podlagi podatkov nevladnih organizacij, oziroma ni raziskalo drugih sorodnih možnosti, da zelenih strokovnih vsebin ne bi bilo treba pridobiti na trgu.

Pojasnilo ministrstva

V primeru izvedbe javnih naročil ni bil izpolnjen pogoj iz prvega odstavka 7. člena ZOPPGSR, ki komisiji nalaga, da pregleda in oceni vloge in dovoljenja iz 1. in 2. točke 2. člena tega zakona. Namen ministrstva je bil, da pridobi potrebne informacije za hiter odziv v primeru nove vložene vloge za pridelavo gensko spremenjenih rastlin.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pred vsako nameravano oddajo javnega naročila strokovnih storitev preveri in analizira različne možnosti pridobitve zelenih vsebin.

2.1.5 Imenovanje strokovnih komisij za izvedbo javnih naročil

Oba zahtevka za začetek postopka oddaje javnega naročila (za analizo in za študijo)³² je pripravil Direktorat za kmetijstvo, Sektor za podnebne spremembe, nevladne organizacije, šolstvo in

³¹ Komisijo je ustanovila vlada 23. 12. 2015 kot svoje posvetovalno telo in izvaja naloge na podlagi 7. člena ZOPPGSR.

³² Št. 430-57/2016 z dne 6. 4. 2016 in št. 430-44/2017/1 z dne 17. 3. 2017.

knjigovodstvo. V njih je kot predlagatelj javnega naročila in kot skrbnik pogodbe naveden predstavnik Direktorata za kmetijstvo, Sektorja za podnebne spremembe, nevladne organizacije, šolstvo in knjigovodstvo, ki je bil hkrati tudi skrbnik proračunske postavke. Navedeni zaposleni je bil s sklepoma o začetku postopka oddaje obeh javnih naročil imenovan za člana strokovne komisije za javno odpiranje ponudb v zvezi s postopkom oddaje javnega naročila. Ministrstvo je s sklepoma o začetku postopka oddaje obeh javnih naročil imenovalo za predsednico obeh strokovnih komisij predstavnico Službe za javna naročila.

Ministrstvo je za izvedbo obeh javnih naročil imenovalo strokovni komisiji, ki so ju sestavljali predstavniki različnih oddelkov in služb znotraj ministrstva. Strokovno komisijo za javno naročilo analize, katere naloga je bila med drugim vsebinska priprava razpisne dokumentacije, sta sestavljala že navedena predsednica komisije iz Službe za javna naročila ter član iz Direktorata za kmetijstvo, Sektorja za podnebne spremembe, nevladne organizacije, šolstvo in knjigovodstvo. Poleg njiju je ministrstvo s sklepom o začetku postopka oddaje javnega naročila analize imenovalo še eno zaposleno iz Direktorata za kmetijstvo, Sektorja za podnebne spremembe, nevladne organizacije, šolstvo in knjigovodstvo. V enaki sestavi je bila imenovana tudi strokovna komisija za javno naročilo študije.

2.1.5.a Ministrstvo v strokovni komisiji za javno naročilo analize in javno naročilo študije ni imenovalo predstavnika Direktorata za kmetijstvo, Sektorja za kmetijske trge, in sicer Oddelka za neposredna plačila, poljedelsko in živilnoprivo proizvodnjo, kar bi bilo po naši oceni smiselno glede na to, da je omenjeni sektor v skladu s 16. členom akta o notranji organizaciji ministrstva na dan izdaje sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila analize in študije med drugim opravljal naloge, ki so se nanašale na spremljanje stanja in pripravo sistemskih rešitev, vezanih na soobstoje gensko spremenjenih rastlin z ostalimi kmetijskimi rastlinami, pripravljanje in spremljanje izvajanja predpisov s področja dela oddelka, skrb za razvoj dejavnosti s področja dela oddelka, analiziranje učinkov izvajanja posameznih ukrepov na področju oddelka, načrtovanje in izvajanje proračuna in drugih ukrepov iz delokroga oddelka, pripravljanje poročil, analiz in drugih gradiv iz delokroga oddelka ter sodelovanje in nadzor pri spremljanju in financiranju projektov oziroma strokovnih nalog s področja dela oddelka.

Javni naročili je znotraj ministrstva izpeljala pristojna notranja organizacijska enota, v strokovnih komisijah za izvedbo obeh javnih naročil pa po naši oceni niso bili vključeni predstavniki organizacijskih enot ministrstva, ki vsebinsko pokrivajo področja, ki so bila predmet obeh javnih naročil.

2.1.6 Skladnost z dolgoročnimi cilji ministrstva

Pridobljena analiza in študija predstavljata strokovne vsebine v zvezi z omejevanjem ali prepovedjo pridelave gensko spremenjenih rastlin in sta osnovani na dolgoročnih strateških usmeritvah ministrstva. Glede na to, da v reviziji nismo mogli nedvoumno potrditi, kaj je ministrstvo z javnima naročiloma želelo doseči, tudi nismo mogli presoditi, ali so vsa dela, ki jih je naročnik zahteval od izvajalca, neposredno povezana s predmetom javnih naročil (povezava tudi s točko 2.1.2), v reviziji ne moremo oceniti, ali je ministrstvo strokovne vsebine, pridobljene na podlagi obeh javnih naročil, tudi dejansko potrebovalo pri izvrševanju svojih pristojnosti.

2.2 Učinkovitost izvedbe postopkov javnih naročil

Za oceno, ali je ministrstvo učinkovito izvedlo postopka javnega naročanja, smo preverili, ali je ministrstvo glede na predmet javnega naročila izbralo ustrezen postopek javnega naročanja. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo pri določitvi pogojev upoštevalo vse izključitvene razloge za sodelovanje pri javnih naročilih, ali so vsi ostali pogoji za sodelovanje (ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, ekonomski in finančni položaj, tehnična in strokovna usposobljenost) jasni in sorazmerni ter smiselno povezani s predmetom javnih naročil in ali jih ministrstvo zna utemeljiti oziroma obrazložiti. Prav tako smo preverili, ali je ministrstvo določilo merila za oddajo javnih naročil, ki so nediskriminatorna, sorazmerna in so povezana s predmetom javnega naročila, ali so merila za oddajo javnega naročila določena na način, da so omogočala objektivno presojo ponudb ter ali je ministrstvo ocenilo ponudbe v skladu z določenimi merili za oddajo javnega naročila. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo nedvoumno definiralo predmet javnega naročila in je ponudnikom zgolj v upravičenih primerih dopustilo dopolnjevanje ponudb, ali je bila ocenjena vrednost javnega naročila utemeljena in določena v skladu s predpisi in ali vrednost pogodb ne presega ocenjene vrednosti naročil. Prav tako smo preverili, ali je ministrstvo analiziralo možnosti različnih virov financiranja javnih naročil ter ali morebitno sklepanje aneksov ni posledica slabo definirane predmeta javnega naročila.

2.2.1 Postopek javnih naročil

2.2.1.a Ministrstvo je za izvedbo javnih naročil izbralo postopek naročila male vrednosti, kot ga določa 47. člen ZJN-3. Pri odločitvi o vrsti postopka javnega naročanja je v obeh primerih upoštevalo predmet in pogoje, ki jih za posamezno vrsto postopka določa ZJN-3.

Izbrani izvajalec pri obeh javnih naročilih je bil Zavod inkubator idej, ki je bil vpisan v sodni register 4. 2. 2011. Iz javno objavljenih podatkov³³ izhaja, da zavod v obdobju od leta 2016 do leta 2019 ni imel zaposlenih. V letu 2016 je zavod realiziral 49.485 EUR prihodkov, v letu 2017 pa 49.090 EUR, kar pomeni, da so sredstva, ki jih je zavod na podlagi sklenjenih pogodb za analizo in študijo prejel od ministrstva, v letu 2016 predstavljala 81 % vseh prihodkov zavoda, v letu 2017 pa 86 % vseh prihodkov zavoda. Zavod ni sam izvedel storitev, ki so bile predmet sklenjenih pogodb, temveč v sodelovanju s tretjimi osebami, kar je podrobneje predstavljeno v nadaljevanju poročila (povezava s točko 2.2.3.c).

2.2.2 Ocenjena vrednost javnih naročil

Ministrstvo je v postopku oddaje javnega naročila analize ocenilo vrednost javnega naročila v znesku 34.400 EUR brez DDV. Pri izračunu ocenjene vrednosti je ministrstvo upoštevalo, da bi bilo treba za izvedbo analize opraviti približno 688 ur ob vrednosti urne postavke 50 EUR na uro. Ministrstvo je v postopku oddaje javnega naročila študije ocenilo vrednost javnega naročila v znesku 40.000 EUR brez DDV. Pri izračunu ocenjene vrednosti je ministrstvo upoštevalo, da bi bilo treba za izvedbo študije opraviti približno 800 ur dela ob vrednosti urne postavke 50 EUR na uro. Iz izračuna ocenjene vrednosti za izdelavo študije izhaja, da je bila v času objave javnega naročila cena ure za raziskovalne

³³ [URL: <https://www.ebonitete.si>], 28. 1. 2021.

projekte po ceniku Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije določena v znesku 17,82 EUR. Klub temu je ministrstvo ocenilo, da je cena ure 50 EUR primerna ob dejstvu, da gre za visoko usposobljeni kader.

2.2.2.a Ministrstvo ni utemeljilo, na kakšni osnovi je določilo število ur potrebnega dela za izdelavo analize in študije, ki je bilo podlaga za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila. Prav tako po naši oceni ni argumentirano utemeljilo visoke vrednosti urne postavke. Izračun ocenjene vrednosti je primarno namenjen izbiri pravega postopka javnega naročanja, vendar je hkrati tudi pokazatelj tega, kako dobro naročnik pozna predmet javnega naročila. Šele dobro poznavanje potreb naročnika in posledično vsebine predmeta javnega naročila naročniku omogoča, da oceni vrednost javnega naročila, kar pa v primeru obeh javnih naročil po naši oceni ni bilo izpolnjeno.

2.2.3 Določitev pogojev in meril za oddajo javnih naročil

V obeh razpisnih dokumentacijah so bili navedeni enaki pogoji, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki za sodelovanje v postopku javnega naročanja in ki jih predstavlja Tabela 2 Kot merilo za oddajo javnega naročila je bila določena najnižja ponudbena cena.

Tabela 2 Pogoji, določeni v razpisnih dokumentacijah

Zap. št. Izločitveni pogoji	
Razlogi za izključitev	
1	Če je bila gospodarskemu subjektu ali osebi, ki je članica upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa tega gospodarskega subjekta ali ki ima pooblastila za njegovo zastopanje ali odločanje ali nadzor v njem, izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku ³⁴ in navedena v prvem odstavku 75. člena ZJN-3.
2	Če gospodarski subjekt ne izpolnjuje obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, ki jih pobira davčni organ v skladu s predpisi države, v kateri ima sedež, ali predpisi države naročnika, vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti na dan oddaje ponudbe ne sme znašati 50 EUR ali več. Šteje se, da gospodarski subjekt ne izpolnjuje obveznosti iz te točke tudi, če na dan oddaje ponudbe ni imel predloženih vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih 5 let do dne oddaje ponudbe.
3	Če je gospodarski subjekt na dan, ko poteče rok za oddajo ponudb, izločen iz postopkov oddaje javnih naročil zaradi uvrstitve v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami.
4	Če je bila gospodarskemu subjektu v zadnjih 3 letih pred potekom roka za oddajo ponudb s pravnomočno odločbo pristojnega organa Republike Slovenije ali druge države članice ali tretje države 2-krat izrečena globa zaradi prekrška v zvezi s plačilom za delo.
5	Izključitev glede na določila šestega odstavka 75. člena ZJN-3 ³⁵ .
Ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti	
6	Gospodarski subjekt mora biti vpisan v poslovni register, ki se vodi v državi članici, v kateri ima gospodarski subjekt sedež.
Tehnična in strokovna sposobnost	
7	Gospodarski subjekt mora predložiti sestavo projektne skupine: projektno skupino sestavljajo najmanj 3 člani, od tega morata imeti vsaj 2 člana doktorat ali magisterij znanosti in najmanj 5 let delovnih izkušenj, tretji član mora imeti vsaj univerzitetno izobrazbo in najmanj 3 leta delovnih izkušenj. Po strokovni izobrazbi mora biti 1 član pravnik s poznavanjem področja prava Evropske skupnosti in 1 član ekonomist ali agrarni ekonomist s poznavanjem analize trga in/ali analize tveganj. Člani projektne skupine morajo biti strokovnjaki s področja prava ali ekonomije z najmanj 5 leti oziroma najmanj 3 leti delovnih izkušenj s tega področja, od 1. 1. 2012 pa so sodelovali pri projektnih nalogah s področja prava Evropske skupnosti ali analize trga in/ali tveganj.

Vira: razpisna dokumentacija za javno naročilo analize in razpisna dokumentacija za javno naročilo študije.

2.2.3.a Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji obeh javnih naročil določilo vse razloge za izključitev, kot so določeni v ZJN-3.

2.2.3.b Ministrstvo je za sodelovanje pri obeh javnih naročilih določilo pogoje glede ustreznosti za opravljanje poklicne dejavnosti ter pogoje glede tehnične in strokovne sposobnosti. Pogoji glede

³⁴ Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17.

³⁵ Če se je nad gospodarskim subjektom začel postopek zaradi insolventnosti ali prisilnega prenehanja po zakonu, ki ureja postopek zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, ali postopek likvidacije po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, če njegova sredstva ali poslovanje upravlja upravitelj ali sodišče, ali če so njegove poslovne dejavnosti začasno ustavljene, ali če se je v skladu s predpisi druge države nad njim začel postopek ali pa je nastal položaj z enakimi pravnimi posledicami; če lahko naročnik z ustreznimi sredstvi izkaže, da je gospodarski subjekt zagrešil hujšo kršitev poklicnih pravil, zaradi česar je omajana njegova integriteta; če so se pri gospodarskem subjektu pri prejšnji pogodbi o izvedbi javnega naročila ali prejšnji koncesijski pogodbi, sklenjeni z naročnikom, pokazale precejšnje ali stalne pomanjkljivosti pri izpolnjevanju ključne obveznosti, zaradi česar je naročnik predčasno odstopil od prejšnjega naročila oziroma pogodbe ali uveljavljal odškodnino ali so bile izvedene druge primerljive sankcije.

ustreznosti za opravljanje poklicne dejavnosti so jasni in sorazmerni ter smiselno povezani s predmetom javnega naročila.

Določanje pogojev glede tehnične in strokovne sposobnosti je namenjeno temu, da si naročnik zagotovi, da bo izbrani ponudnik razpolagal s potrebnimi človeškimi in tehničnimi viri, s katerimi bo lahko izpolnil predmet javnega naročila v zahtevani kakovosti. Ministrstvo je kot pogoj zahtevalo, da ponudnik navede projektno skupino, ki jo morajo sestavljati najmanj 3 člani, od tega morata imeti vsaj 2 člana doktorat ali magisterij znanosti in najmanj 5 let delovnih izkušenj, tretji član mora imeti vsaj univerzitetno izobrazbo in najmanj 3 leta delovnih izkušenj. Po strokovni izobrazbi mora biti 1 član pravnik s spoznavanjem področja prava Evropske skupnosti in 1 član ekonomist ali agrarni ekonomist s spoznavanjem analize trga in/ali analize tveganj. Člani projektne skupine morajo biti strokovnjaki s področja prava ali ekonomije z najmanj 5 leti oziroma najmanj 3 leti delovnih izkušenj s tega področja, od 1. 1. 2012 pa so sodelovali pri projektih nalogah s področja prava Evropske skupnosti ali analize trga in/ali tveganj.

Izbrani ponudnik je pri obeh javnih naročilih v ponudbi navedel isto projektno skupino, katere člani niso zaposleni pri izbranem ponudniku³⁶. Projektno skupino³⁷ so sestavljali:

- univerzitetni diplomirani ekonomist z doktoratom znanosti s področja poslovanja in organizacije, s statusom docenta za področje poslovne ekonomije in področje financ in računovodstva ter s poznavanjem analize trga oziroma analize tveganj;
- diplomirana inženirka gradbeništva z doktoratom znanosti s področja psihologije, s statusom izredne profesorice za področje upravljanja nepremičnin;
- univerzitetni diplomirani pravnik z doktoratom iz pravnih znanosti, s statusom docenta za področje gospodarskega prava in področje rimskega prava, s poznavanjem prava Evropske skupnosti.

Vsi 3 člani projektne skupine so kot referenco navedli sodelovanje pri projektu strokovnih podlag iz leta 2015.

Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji glede strokovnih referenc zahtevalo, da imajo člani projektne skupine znanja s področja prava in ekonomije in poznavanje analize trgov in/ali analize tveganj ter da so od 1. 1. 2012 sodelovali pri projektih nalogah s področja prava Evropske skupnosti in analize trga in/ali analize tveganj. Po naši oceni je bil pogoj glede zahtevane strokovne sposobnosti članov projektne skupine določen preveč splošno in ni bil neposredno povezan s predmetom javnega naročila, saj ministrstvo v razpisni dokumentaciji ni zahtevalo, da ponudniki izkažejo takšne reference, s katerimi bi si naročnik zagotovil, da bo ponudnik kakovostno izpolnil predmet javnega naročila. Ministrstvo ni podalo ustreznih pojasnil, zakaj je za izpolnitev predmeta javnega naročila zahtevalo pravnika s poznavanjem prava Evropske skupnosti, saj so bile naloge izbranega izvajalca v analizi in študiji ekonomsko ovrednotiti agrarne strokovne vsebine (povezava s točko 2.1.2.d). Ob tem je ministrstvo za enega izmed članov projektne skupine določilo, da mora biti bodisi

³⁶ Identične pogoje glede usposobljenosti članov projektne skupine je ministrstvo določilo tudi v razpisni dokumentaciji javnega naročila za pridobitev strokovnih podlag iz leta 2015.

³⁷ Pri vseh 3 javnih naročilih so sodelovali isti 3 člani projektne skupine. V pripravo analize in študije pa so bili vključeni tudi drugi izvajalci (povezava s točko 2.2.3.c).

ekonomist bodisi agrarni ekonomist. Takšen način določanja pogojev glede strokovne sposobnosti po naši oceni predstavlja odmik od pravil, ki jih določajo predpisi o javnem naročanju, saj naročniku ne omogoča izbire najbolj usposobljenega ponudnika za izvedbo predmeta javnega naročila.

Ministrstvo je nejasno določilo zahteve glede strokovne sposobnosti. V pogojih je zahtevano, da mora biti po izobrazbi vsaj 1 član pravnik in 1 ekonomist, hkrati pa je navedeno, da morajo biti vsi člani strokovnjaki s področja prava ali ekonomije. Za tretjega člana projektne skupine ni jasno razvidno, ali mora imeti izobrazbo s področja prava ali ekonomije ali zanj zadostujejo izkušnje z navedenih področij. Tako tudi ne moremo presoditi, ali imenovana članica projektne skupine, ki po izobrazbi ni pravica ali ekonomistka, izpolnjuje pogoje za članico projektne skupine za izvedbo obeh javnih naročil. Takšen način določanja pogojev glede strokovne sposobnosti po naši oceni predstavlja odmik od pravil, ki jih določajo predpisi o javnem naročanju, ker naročniku ne omogoča nedvoumne presoje, ali ponudnik izpolnjuje pogoje za sodelovanje v postopku javnega naročanja.

2.2.3.c V razpisni dokumentaciji so za obe javni naročili v petem odstavku III. točke Pogoji za ugotovitev sposobnosti povzete določbe 81. člena ZJN-3, in sicer je določeno, da se gospodarski subjekt pri izkazovanju tehnične, strokovne, ekonomske in finančne sposobnosti lahko ob pogojih iz 81. člena ZJN-3 sklicuje na kapacitete drugih subjektov, ne glede na pravno razmerje med njimi. Glede pogojev v zvezi z izobrazbo in strokovno usposobljenostjo izvajalca storitev in vodstvenih delavcev podjetja ter pogojev v zvezi z ustreznimi poklicnimi izkušnjami pa lahko gospodarski subjekt uporabi zmogljivosti drugih subjektov le, če bodo slednji izvajali storitve, za katere se zahtevajo te zmogljivosti. Če želi gospodarski subjekt uporabiti zmogljivosti drugih subjektov, mora naročniku dokazati, da bo imel na voljo potrebna sredstva, na primer s predložitvijo zagotovil teh subjektov v ta namen. Naročnik v skladu s 77., 79. in 80. členom ZJN-3 preveri, ali subjekti, katerih zmogljivosti namerava uporabiti gospodarski subjekt, izpolnjujejo ustrezne pogoje za sodelovanje in ali zanje obstajajo razlogi za izključitev. Naročnik bo od gospodarskega subjekta zahteval zamenjavo subjekta, ki ne izpolnjuje pogojev za sodelovanje ali v zvezi s katerim obstajajo obvezni razlogi za izključitev. Naročnik pa bo lahko od gospodarskega subjekta zahteval zamenjavo subjekta tudi, če v zvezi z njim obstajajo neobvezni razlogi za izključitev.

Razpisni dokumentaciji za obe javni naročili sta vključevali Obrazec 5 – Podizvajalci ter Obrazec 6 – Zahteva in soglasje podizvajalca. Namen Obrazca 5 – Podizvajalci je bila navedba splošnih podatkov o podizvajalcih, in sicer naziv podizvajalca, naslov, kontaktna oseba, telefon ali faks, matična številka, identifikacijska številka, številka transakcijskega računa in naziv banke ter naziv odgovorne osebe za podpis pogodbe. Prav tako je bil v obrazcu predviden opis dela podizvajalcev: naziv podizvajalca, naslov storitve, ki jo bo podizvajalec opravil, mesto (kraj) opravljanja storitev, vrednost del podizvajalca z DDV, ocenjen delež podizvajalca pri celotni izvedbi naročila. V obrazcu je navedena opomba, da je v primeru, če ponudnik nastopa s podizvajalci, sestavni del ponudbene dokumentacije tudi Obrazec 5 – Podizvajalci. Obrazec 6 – Zahteva in soglasje podizvajalca je predvideval zahtevo podizvajalca za neposredno plačilo in soglasje, da plačnik namesto glavnega izvajalca poravnava podizvajalčevo terjatev do glavnega izvajalca.

Del razpisne dokumentacije je bil tudi vzorec pogodbe, ki v 7. členu določa, da mora izvajalec, če pri izvajanju te pogodbe nastopa s podizvajalci, navesti naziv, polni naslov, matično številko in davčno številko ter dela, predmet in količino izvedenih del ter kraj izvajanja del. Prav tako vsebuje klavzulo, da izvajalec pooblašča naročnika za izvajanje neposrednih plačil podizvajalcu oziroma podizvajalcem v skladu s predpisi o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju izvajalca s podizvajalcem pri javnem naročanju, in sicer v primeru, če podizvajalec to zahteva, kot je določeno v prvem odstavku

7. člena vzorca pogodbe. Za podizvajalce, ki v skladu s prvim odstavkom 7. člena vzorca pogodbe neposrednega plačila ne zahtevajo, mora izvajalec najpozneje v 60 dneh od plačila končnega računa izvajalcu plačila poslati svojo pisno izjavo in pisno izjavo podizvajalca, da je podizvajalec prejel plačilo za izvedena dela, neposredno povezana s predmetom pogodbe.

Izbrani izvajalec se je v obeh ponudbah za izpolnitev pogojev iz razpisne dokumentacije skliceval izključno na kapacitete tretjih oseb (v nadaljevanju: podizvajalci³⁸) – povezava s točko 2.2.3.b. Za vsakega izmed članov projektne skupine je priložil podpisano izjavo o sodelovanju pri izvedbi javnega naročila, v kateri člani projektne skupine izjavljajo, da bodo v primeru pridobitve posla sodelovali pri izvedbi javnega naročila, ter izrecno dovoljujejo uporabo izjave kot dokazilo, da Zavod inkubator idej izpolnjuje tehnične in kadrovske sposobnosti za izvedbo javnega naročila. Kljub temu izbrani izvajalec v svojih ponudbah za nobeno od obeh javnih naročil ni izpolnil predvidene dokumentacije v delu, ki se nanaša na uporabo zmogljivosti podizvajalcev. Izbrani izvajalec namreč v nobeni od posredovanih ponudb ni priglasil svojih podizvajalcev, kar predstavlja odstopanje od pravil, ki jih določajo predpisi za javno naročanje³⁹. Posledično ministrstvo ni moglo preveriti, ali obstajajo morebitni razlogi za izključitev podizvajalcev. Delež storitev, ki naj bi jih opravili podizvajalci, ni razviden niti iz obeh sklenjenih pogodb za izvedbo obeh javnih naročil. Prav tako naročnik, to je ministrstvo, od glavnega izvajalca ni zahteval, da mu najpozneje v 60 dneh od plačila končnega računa pošlje svojo pisno izjavo in pisno izjavo podizvajalcev, da so podizvajalci prejeli plačilo za opravljene storitve, kar pomeni odstopanje od pravil, ki jih določajo predpisi za javno naročanje⁴⁰.

Iz pregledane dokumentacije izhaja, da so obe javni naročili izvedli izključno podizvajalci, kar ne nazadnje izhaja tudi iz dejstva, da izbrani ponudnik ni imel zaposlenih. S tem, ko je ministrstvo oddalo naročilo ponudniku, ki je celotno javno naročilo oddal v izvajanje podizvajalcem, je odstopilo od pravil, ki jih določajo predpisi o javnem naročanju, iz katerih izhaja, da se lahko v podizvajanje odda zgolj del javnega naročila in ne celoten posel⁴¹. Poleg tega smo pri pregledu izdelane analize in študije ugotovili, da so poleg projektne skupine pri pripravi sodelovali tudi drugi izvajalci. V reviziji nismo mogli preveriti, koliko sredstev je Zavod inkubator idej nakazal podizvajalcem oziroma članom projektne skupine ter koliko sredstev so prejeli ostali sodelujoči pri projektih.

Dodatno opozarjamo tudi na to, da je skrbnik pogodbe za izvedbo javnega naročila analize na strani izvajalca kar eden izmed članov projektne skupine, ki je hkrati tudi (nenominirani) podizvajalec, in ne direktor zavoda, ki je bil izvajalec javnega naročila.

2.2.3.d Ministrstvo je kot merilo za oddajo javnih naročil določilo najnižjo ponudbeno ceno, kar pomeni, da je bilo merilo nediskriminatorno, sorazmerno in povezano s predmetom javnega naročila. Ministrstvo je v obeh primerih javnih naročil izbralo edinega ponudnika, ki je oddal ponudbo v postopku javnega naročanja.

³⁸ Prvi odstavek 94. člena ZJN-3 določa, da lahko ponudnik del javnega naročila odda v podizvajanje. Za namen tega zakona je podizvajalec gospodarski subjekt, ki je pravna ali fizična oseba in za ponudnika, s katerim je naročnik po tem zakonu sklenil pogodbo o izvedbi javnega naročila ali okvirni sporazum, dobavlja blago ali izvaja storitev oziroma gradnjo, ki je neposredno povezana s predmetom javnega naročila.

³⁹ Drugi odstavek 94. člena ZJN-3.

⁴⁰ Šesti odstavek 94. člena ZJN-3.

⁴¹ Prvi odstavek 94. člena ZJN-3.

2.2.4 Druge ugotovitve

2.2.4.a Na vsakega izmed javnih naročil je prispela zgolj 1 ponudba in v nobenem primeru ponudnik ni dopolnjeval svoje ponudbe. K nobeni izmed obeh sklenjenih pogodb ni bil sklenjen aneks.

2.2.4.b Ministrstvo pred izvedbo javnih naročil ni raziskalo vseh možnih virov financiranja projektov, na primer iz sredstev Evropske unije, kar je ministrstvo ustrezno pojasnilo.

Pojasnilo ministrstva

Na ravni Evropske unije ni tovrstnih možnosti, da bi se državam članicam lahko financirale analize ali študije.

2.3 Učinkovitost upravljanja s pogodbami

Za oceno, ali je ministrstvo učinkovito upravljalo s pogodbama, smo preverili, ali je ministrstvo vzpostavilo mehanizme za naknadno ugotavljanje doseganja ciljev javnih naročil, ali je ministrstvo preverilo, da posamezne vsebine (storitve) niso bile plačane 2-krat, ali je ministrstvo pridobilo predmet javnega naročila, ki je skladen s sklenjeno pogodbo, ter ali je ministrstvo s pridobljeno analizo in študijo pridobilo strokovne vsebine, s katerimi je doseglo zastavljene cilje javnega naročila.

2.3.1 Vzpostavitev mehanizmov za naknadno ugotavljanje doseganja ciljev in izključitev tveganja dvojnega financiranja

Ministrstvo je obveznosti izvajalcev določilo v 4. členu obeh sklenjenih pogodb. Izvajalec se je v primeru obeh sklenjenih pogodb obvezal:

- prevzeto nalogo izvršiti strokovno, pravilno, vestno in kakovostno v skladu z veljavnimi predpisi,
- izvršiti pogodbeno nalogo v korist naročnika,
- storiti vse, kar spada v obseg prevzetih obveznosti v pogodbeno določenem roku,
- v fazi izvedbe naloge na pobudo in na način, ki ga v teku izvajanja naloge določi naročnik, sodelovati z njim.

V skladu s 5. členom sklenjenih pogodb je bil izvajalec dolžan ugotovljene pomanjkljivosti s strani naročnika odpraviti na svoj račun in v roku, dogovorjenem z naročnikom. Opravljeni pregled naročnika izvajalca ni odvezal jamstva za strokovnost in kakovost opravljenih del, kot je določeno z veljavnimi predpisi in standardi, in odgovornosti za vso nadaljnjo škodo, ki bi nastala zaradi njihovega neupoštevanja. Pregled opravljene naloge in rezultatov pogodbenega dela je v skladu z 9. členom pogodb predstavljal pogoj za potrditev ali zavrnitev računa izvajalca.

2.3.1.a Ministrstvo je pojasnilo, da v zvezi z analizo in študijo, ki ju je predložil izvajalec, ni ugotovilo neskladij s sklenjeno pogodbo ali drugih pomanjkljivosti. Pri tem ministrstvo ni predložilo dokazil o opravljeni preveritvi, zato v reviziji ni bilo mogoče preveriti, ali je bila preveritev obeh izdelkov dejansko opravljena.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je ob oddaji končnega poročila preverilo, ali je bil predmet pogodbe oddan pravočasno in ali je izvajalec izpolnil obveznosti v skladu s pogodbo.

Ministrstvo se v času potrjevanja ustreznosti izdelkov ni pisno opredelilo, ali so pridobljene strokovne vsebine analize in študije skladne s projektno nalogo, ki je sestavni del obeh sklenjenih pogodb, kar bi bila podlaga za potrditev ali zavrnitev računov izvajalca. Ministrstvo ne razpolaga s pisnimi dokazili, da je takšno preveritev opravilo. Ministrstvo v nobenem izmed obeh primerov ni ugotovilo in dokumentiralo morebitnih pomanjkljivosti ter izvajalca pozvalo k njihovi odpravi.

Pojasnilo ministrstva

Potrditvi sta bila opravljeni prek telefonskega pogovora z izvajalcem nalog.

Tako v primeru analize kot v primeru študije gre za strokovne vsebine istega tematskega področja. Obe javni naročili je izvedel isti izvajalec. Pravne podlage tako v analizi kot v študiji se vsebinsko ne razlikujejo, se pa v skladu s projektnima nalogama razlikujejo vsebinski sklopi analize in študije (povezava s točko 2.1.2.d).

2.3.2 Doseganje zastavljenih ciljev

2.3.2.a Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – "Zagotovimo.si hrano za jutri" v točki 5., podtočki 5.2., na področju ukrepanja po prednostni usmeritvi V. Krepitev zagotavljanja javnih dobrin kmetijstva na področju varstva okolja in ohranjanja kulturne krajine med operativnimi cilji določa prepoved gojenja gensko spremenjenih rastlin. Ministrstvo je z vsebino analize in študije pridobilo nekatere strokovne vsebine, ki utemeljujejo prepoved gojenja gensko spremenjenih rastlin. Kljub temu pa se v reviziji nismo mogli opredeliti, ali so bile naročene in plačane strokovne vsebine tudi dejansko potrebne za izvrševanje pristojnosti ministrstva na tem področju, zato doseganja zastavljenih ciljev ni bilo mogoče preveriti.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost poslovanja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (ministrstvo) pri izvedbi javnih naročil Analiza in ocena posledic za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin in Študija ocene posledic za omejitev ali prepoved pridelave gensko spremenjenih rastlin, in sicer v obdobju med 1. 1. 2015 in 30. 6. 2020.

Menimo, da je bilo ministrstvo pri pripravi in izvedbi javnih naročil ter upravljanju s pogodbami **neučinkovito**.

Ministrstvo se je pri utemeljitvi potreb po obeh javnih naročilih sklicevalo na manko lastnih strokovnih vsebin za izpolnjevanje nalog v skladu s predpisi in strategijami. Ministrstvo za utemeljitev potreb po obeh javnih naročilih ni pripravilo lastnih analiz in mnenj, iz katerih bi bilo mogoče razbrati, katere strokovne vsebine potrebuje in zakaj jih ni mogoče zagotoviti na ministrstvu in ki bi se nato odrazile v predmetu obeh javnih naročil, zato ocenjujemo, da ni v zadostni meri utemeljilo interesa za izvedbo javnega naročila.

Ministrstvo v projektnih nalogah ni dovolj jasno, natančno in nedvoumno določilo predmeta javnih naročil, da bi s tem pridobilo točno tiste strokovne vsebine, ki jih potrebuje. Ob upoštevanju dejstva, da je bil predmet javnega naročila pri obeh javnih naročilih enak, vendar hkrati ni bil nedvoumno opredeljen, zahteve za izvedbo naročene analize in študije pa so bile opredeljene zelo splošno, v reviziji ni bilo mogoče presoditi, ali so vsa dela, ki jih je naročnik zahteval od izvajalca, neposredno povezana s predmetom javnih naročil. Ker zahteve ministrstva do izvajalca obeh javnih naročil niso bile dovolj jasno določene oziroma niso bile določene na način, da bi bilo vsebino študije in analize mogoče ovrednotiti, ministrstvo ob zaključku izvedenih del po naši oceni ni moglo preveriti, ali so bile zahteve naročnika v celoti izpolnjene. Prav tako po naši oceni ni obvladovalo tveganja glede podvajanja vsebin obeh javnih naročil.

Ministrstvo pred objavo javnega naročila analize in študije ni preverjalo, ali so katere izmed strokovnih vsebin, ki jih je nameravalo pridobiti z javnima naročiloma, v preteklosti že bile predmet javnega naročanja ministrstva ali drugega javnega naročnika v sklopu drugih analiz in študij. Prav tako ni preverilo, ali te vsebine še potrebuje glede na to, da je bil v času oddaje javnih naročil Zakon o omejevanju ali prepovedi pridelave gensko spremenjenih rastlin že v veljavi, medtem ko se je ministrstvo v izhodiščih za oddajo obeh javnih naročil sklicevalo na to, da je navedeni predpis šele v pripravi.

Ministrstvo pred izvedbo javnih naročil ni pripravilo in raziskalo različnih možnosti za pridobitev želenih strokovnih vsebin in jih ovrednotilo.

Za izvedbo obeh javnih naročil je ministrstvo imenovalo strokovni komisiji, ki so ju sestavljali predstavniki različnih oddelkov in služb znotraj ministrstva. Javni naročili je znotraj ministrstva izpeljala pristojna notranja organizacijska enota, v strokovnih komisijah za izvedbo obeh javnih naročil pa po naši oceni niso bili vključeni predstavniki organizacijskih enot ministrstva, ki vsebinsko pokrivajo področja, ki so bila predmet obeh javnih naročil.

Ministrstvo je identično opredelilo predmet obeh javnih naročil, hkrati pa sta se naročili razlikovali v zahtevah, ki naj bi jih izvajalec izvedel za naročnika. Pridobljena analiza in študija predstavljata strokovne vsebine v zvezi z omejevanjem ali prepovedjo pridelave gensko spremenjenih rastlin in

sta osnovani na dolgoročnih strateških usmeritvah ministrstva. Glede na to, da v reviziji nismo mogli nedvoumno potrditi, kaj je ministrstvo z javnima naročiloma želelo doseči, nismo mogli presoditi, ali so vsa dela, ki jih je naročnik zahteval od izvajalca, neposredno povezana s predmetom javnih naročil, v reviziji ne moremo oceniti, ali je ministrstvo strokovne vsebine, pridobljene na podlagi obeh javnih naročil, tudi dejansko potrebovalo pri izvrševanju svojih pristojnosti.

Obe javni naročili je izvedel Zavod inkubator idej, ki v obdobju od leta 2016 do leta 2019 ni imel zaposlenih. Sredstva, ki jih je zavod na podlagi sklenjenih pogodb za analizo in študijo prejel od ministrstva, so v letih 2016 in 2017 predstavljala večino vseh prihodkov tega zavoda.

Ministrstvo ni utemeljilo, na kakšni osnovi je določilo število ur potrebnega dela za izdelavo analize in študije, ki je bilo podlaga za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila. Prav tako po naši oceni ni argumentirano utemeljilo visoke vrednosti urne postavke.

Ministrstvo je v razpisnih dokumentacijah določilo vse razloge za izključitev in ustrezno določilo pogoje za opravljanje poklicne dejavnosti. Pogojev glede tehnične in strokovne usposobljenosti ministrstvo ni določilo ustrezno. Po naši oceni je bil pogoj glede zahtevane strokovne usposobljenosti članov strokovne komisije določen preveč splošno in ni bil neposredno povezan s predmetom javnega naročila, saj ministrstvo v razpisni dokumentaciji ni zahtevalo, da ponudniki izkažejo takšne reference, s katerimi bi si naročnik zagotovil, da bo ponudnik kakovostno izpolnil predmet javnega naročila. Poleg tega je ministrstvo zahteve glede strokovne usposobljenosti določilo nejasno. Za tretjega člana strokovne skupine ni jasno razvidno, ali mora imeti izobrazbo s področja prava ali ekonomije ali zanj zadostujejo izkušnje z navedenih področij, zato ne moremo nedvoumno presoditi, ali so vsi člani strokovne komisije izpolnjevali predpisane pogoje.

Ministrstvo je kot merilo za oddajo javnih naročil določilo najnižjo ceno. Ministrstvo je v obeh primerih javnih naročil izbralo edinega ponudnika, ki je oddal ponudbo v postopku javnega naročanja.

Izbrani izvajalec v ponudbeni dokumentaciji ni priglasil svojih podizvajalcev oziroma članov projektne skupine na način, ki ga določajo predpisi o javnem naročanju in kot je ministrstvo zahtevalo v razpisni dokumentaciji obeh javnih naročil, kar predstavlja odstopanje od navedenih pravil. Delež storitev, ki naj bi jih opravili podizvajalci, ni razviden niti iz obeh sklenjenih pogodb, čeprav so obe javni naročili izvedli izključno podizvajalci. S tem, ko je ministrstvo oddalo naročilo ponudniku, ki je celotno javno naročilo oddal v izvajanje podizvajalcem, je odstopilo od pravil, ki jih določajo predpisi o javnem naročanju, iz katerih izhaja, da se lahko v podizvajanje odda zgolj del javnega naročila in ne celoten posel. Prav tako smo ugotovili, da so poleg projektne skupine pri pripravi sodelovali tudi drugi izvajalci. V reviziji nismo mogli preveriti, koliko sredstev je Zavod inkubator idej nakazal podizvajalcem oziroma članom projektne skupine ter koliko sredstev so prejeli ostali sodelujoči pri obeh projektih.

Ministrstvo bi moralo v skladu s sklenjenima pogodbama opraviti preveritev izpolnitve pogodbenih obveznosti in pregledati rezultate pogodbenega dela, česar pa zaradi odsotnosti dokazov nismo mogli preveriti. Ministrstvo v nobenem izmed obeh primerov ni ugotovilo in dokumentiralo morebitnih pomanjkljivosti ter izvajalca pozvalo k njihovi odpravi.

Ministrstvo je z analizami in študijami vsaj delno pridobilo strokovne vsebine, ki so bile relevantne za izvrševanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – "Zagotovimo.si hrano za jutri". Kljub temu pa se v reviziji nismo mogli opredeliti, ali

so bile naročene in plačane strokovne vsebine tudi dejansko potrebne za izvrševanje pristojnosti ministrstva na tem področju, zato doseganja zastavljenih ciljev ni bilo mogoče preveriti.

4. Priporočila

Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano priporočamo, naj pri pripravi in izvedbi javnih naročil:

- pred začetkom postopka javnega naročanja jasno in natančno opredeli vsebine, ki jih želi pridobiti s posameznim javnim naročilom, oziroma jih določi na način, da jih bo mogoče ovrednotiti v smislu izpolnitve predmeta javnega naročila;
- pred vsako nameravano oddajo javnega naročila strokovnih storitev preveri in analizira različne možnosti pridobitve zelenih vsebin.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
2. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
3. dr. Aleksandri Pivec, priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
5. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si