



Številka: 06210-391/2023/21 42202  
Datum: 23. 5. 2024

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je v okviru svojih pristojnosti med postopkom obravnave očitkov glede domnevnih nepravilnosti pri postopku javnega naročila Ministrstva za obrambo Republike Slovenije (v nadaljevanju: MORS) za produkcijo dokumentarno resničnostne TV serije, št. MORS 324/2023-ODP (v nadaljevanju: »Vojak v akciji«) ugotovila korupcijska tveganja in zato na 21. seji dne 23. 5. 2024, na podlagi 8. alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20,3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri; v nadaljevanju: ZIntPK) izdaja naslednja

## P R I P O R O Č I L A

**MORS se pri izvajanju postopkov javnih naročil priporoča, da:**

- zagotovi transparentnost in sledljivost procesa sprejemanja odločitev ter vodenja postopka analize trga in vrednotenja ocenjene vrednosti naročil;
- preuči dopolnitev Pravilnika o pripravi, potrjevanju in podpisovanju dokumentov ter o poročanju glede sprejetih oziroma izdanih dokumentov glede potrjevanja dokumentov v primeru odsotnosti potrjevalcev oziroma da naj na drug način zagotovi transparentnost celotnega procesa sprejema odločitve v vsakem posamičnem primeru javnega naročanja;
- zagotovi, da so razpisni pogoji in merila za izbiro ponudnikov pripravljene v skladu s temeljnimi načeli javnega naročanja, ki ne dopuščajo dvomnosti, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila;
- zagotovi posebno skrbnost in dosledno spoštovanje javno naročniške zakonodaje glede bistveno spremenjenih okoliščin v primerih morebitnih ponovitev javnih naročil;
- jasno opredeli vse dodatne storitve, ki so del pogodbe, in njihove vrednosti ter transparentno določi cene za dodatne storitve ter
- jasno opredeli sosledja pri finančnem poslovanju.

## OBRAZLOŽITEV:

Komisija je na lastno pobudo uvedla postopek predhodnega preizkusa domnevnih nepravilnosti pri postopku javnega naročila »Vojak v akciji«. Prav tako je Komisija 18. 10. 2023 prejela prijavo o domnevnih nepravilnostih v postopku izvedbe javnega naročanja »Vojak v akciji«. 23. 10. 2023 je Komisija za nadzor javnih financ Državnega zbora Republike Slovenije sprejela sklep št. 411-01/23-44/2, s katerim je predlagala Komisiji, da uvede postopek zaradi suma korupcije in suma kršitve integritete uradne osebe pri izvedbi javnega naročila »Vojak v akciji«.

Na podlagi vpogleda ter preučitve dokumentacije, ki jo je pridobila od MORS, se je Komisija osredotočila na 5 vsebinskih sklopov v zadevi, in sicer: a) identifikacijo same ideje o pripravi TV dokumentarne serije »Vojak v akciji«, b) postopek javnega naročila za produkcijo »Vojak v akciji«, c) zagotavljanje proračunskih sredstev za produkcijo »Vojak v akciji«, d) nasprotje interesov in e) medijske objave.

V zvezi z identifikacijo same ideje oziroma naročila produkcije »Vojak v akciji« je Komisija ugotovila, da se MORS že več let srečuje s kadrovsko problematiko in da je na najrazličnejše načine že skušal odpraviti omenjeni kadrovski primanjkljaj, tako s pomočjo notranjih kot zunanjih strokovnjakov (družbe Pristop, d. o. o., Fakultete za družbene vede) oziroma delovnih skupin. Predstavniki MORS so bili tudi seznanjeni z idejami o TV serijah, konkretnije tako nemške »Die Rekruten« kot srbske »Vojne akademije«. Slednja ideja jim je bila celo večkrat ponujena, vendar ta zaradi sklenjenega okvirnega sporazuma o dolgoročni strategiji z družbo Pristop, d. o. o. ni bila realizirana. Po prekinitvi sporazuma je MORS v okviru lastnih virov in na podlagi vseh izkušenj ter analiz, ki sta jih pripravili družba Pristop, d. o. o. in Fakulteta za družbene vede, odločil, da nadgradi uspešno promocijsko aktivnost Call of Duty (v nadaljevanju: CoD) na nacionalno raven, in sicer na raven televizijske promocije Slovenske vojske, s ciljem posneti dokumentarno-resničnostno serijo »Vojak v akciji«. Komisija ugotavlja, **da bi lahko MORS pri analizi trga in ocenjeni vrednosti naročila postopal bolj transparentno in sledljivo ter tako predhodni postopek (torej analizo trga, ocenjeno vrednost naročila) ustrezneje in argumentirano (za)beležil z ustreznim dokumentom.**

Glede postopka javnega naročila je Komisija ugotovila, da je vloga potrjevalca določena v internem pravnem aktu, ki v 6.b členu<sup>1</sup> določa, da je potrjevalec dokumenta oseba, ki v »IRDG ali ORDG«<sup>2</sup> potrjuje vsebino dokumenta, odobritej pa je oseba, ki soglaša z vsebino dokumenta. Ko je podpisnik dokumenta minister, so praviloma potrjevalci dokumenta vse nadrejene vodje pripravljavca dokumenta, vodja organizacijske enote na prvi ravni in državni sekretar. MORS je v dopisu št. 062-12/2023/5 15. 11. 2023 pojasnil, da so poleg oseb, navedenih v tretjem odstavku 6.b člena, pri javnih naročilih v linijo potrjevanja vključeni tudi tehnični člani, ki so imenovani s sklepom o začetku postopka. Spremljajoče dokumentacije pri navedenih dokumentih ni oziroma se nahajajo pod dokumentacijo javnega naročila. Glede samega potrjevanja je pojasnil, da poteka avtomatsko. Izdelovalec dokumenta (ko je ta dokončan) vnese potrjevalce skladno z linijo (najprej tehnični člani, nato sledijo vodje / osebe skladno z internimi pravili) in pošlje dokumente v potrjevanje in podpis. Vse se vrši zaporedno in avtomatsko, kar pomeni, da ko je dokument potrjen prvi v liniji, ga prejme naslednji v liniji, vse do podpisnika dokumenta. Iz predložene dokumentacije ne izhajajo odstopanja od Pravidnika o javnem naročanju, je pa **zaznano odstopanje od internega Pravidnika o pripravi dokumentov, saj tehnični člani komisije za izvedbo javnega naročila niso bili vključeni v vsa potrjevanja dokumentov v povezavi s postopkom javnega naročila.** V dopisu št. 062-12/2023/9 je MORS pojasnil, da so bili nekateri tehnični člani v določenih primerih odsotni, bili pa so seznanjeni z dokumentacijo, ki je bila predmet potrjevanja v posameznem primeru. V primerih tovrstnih odsotnosti bi se po oceni Komisije moral MORS do teh primerov opredeliti v Pravidniku o pripravi dokumentov, saj ta v tretji točki (3. Dokumenti v postopku oddaje javnih naročil) jasno določa linijo potrjevanja in podpisovanja v postopku javnih naročil, hkrati pa nikjer znotraj pravilnika ni navedeno kaj se zgodi, če je kdo od njih odsoten (ali se ga nadomesti itd.), zato bi bilo v samem procesu potrjevanja smiselno tovrstno odsotnost transparentno in jasno zabeležiti, saj bi na tak način zagotovil transparentnost celotnega procesa sprejema odločitve v vsakem posamičnem primeru. **MORS se zato priporoča, da preuči dopolnitev Pravidnika o pripravi, potrjevanju in podpisovanju dokumentov ter o poročanju glede sprejetih oziroma izdanih dokumentov glede potrjevanja dokumentov v primeru odsotnosti potrjevalcev oziroma na drug način zagotovi transparentnost celotnega procesa sprejema odločitve v vsakem posamičnem primeru javnega naročanja.**

Komisija je zaznala nekatera korupcijska tveganja tudi v razpisni dokumentaciji, iz katere izhaja, da je naročnik zahteval, da se zagotovi ponujena storitev v skladu s tehničnimi in drugimi zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije, pri čemer je zahteval predložitev predračuna in finančna zavarovanja za resnost ponudbe ter dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, s čimer je odstopal od zakonsko zahtevanih pogojev<sup>3</sup>, saj je iz zakonskega besedila in odločitev Državne revizijske komisije za revizijo postopkov javnega naročanja (v nadaljevanju: DKOM)<sup>4</sup> nedvomno razvidno, da se dokazila o sposobnosti nanašajo na izključno pretekle projekte, in ne na prihodnja negotova dejstva, kot je to zahteval naročnik. Naročnik je pod točko 4.1 razpisne dokumentacije tudi zahteval dokazila, da se bo serija prikazovala na televizijskih programih z nacionalnim dosegom / pokritostjo in možnosti predvajanja na internetnih platformah, pri čemer pa ni dovolj jasno navedel, kakšna dokazila naj bi uresničevala takšno zahtevo. Poleg tega razpisna dokumentacija vsebuje merila za ocenjevanje ponudb, in

<sup>1</sup> Pravidnik o pripravi, potrjevanju in podpisovanju dokumentov ter poročanju glede sprejetih oziroma izdanih dokumentov (v nadaljevanju: Pravidnik o pripravi dokumentov).

<sup>2</sup> Informacijsko rokovanje z dokumentarnim gradivom.

<sup>3</sup> 76. člen Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-3) določa, da naročnik lahko določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se lahko nanašajo na: a) ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti; b) ekonomski in finančni položaj; c) tehnično in strokovno sposobnost.

<sup>4</sup> Odločitev v zadevi DKOM, št. 018-025/2023-3 z dne 22. 3. 2023.

sicer: idejo in vsebino scenarija glede na zastavljene cilje ter izvirnost; celovit načrt izvedbe po fazah in skupno vrednost ponudbe. Po mnenju Komisije so takšna merila (pre)splošna in tako pomanjkljiva v opisu, pri čemer slednja potencialnim ponudnikom ne dajejo vnaprejšnje ocene o uspešnosti njihove ponudbe.

Nejasni pogoji za sodelovanje lahko potencialnim ponudnikom otežujejo pripravo ponudbe in ustvarjajo neenakopravne pogoje, pri čemer so zahteve po predložitvi dokazil o sposobnosti za izvedbo prihodnjih nalog težko objektivno merljive, kot so npr. "izvajanje nalog v okviru taktične situacije" ali "vzdrževanje bojne tehnike", kar lahko omogoča subjektivno ocenjevanje ponudnikov, hkrati pa tudi omejevanje konkurence. Poleg tega lahko nejasna opredelitev zahtevanih dokazil ustvari neenakopravne pogoje za ponudnike, saj nekateri morda ne bodo imeli vseh potrebnih dokumentov, čeprav so sicer sposobni izvesti projekt. Naročnik naj torej jasno opredeli zahtevane izkušnje in sposobnosti; zahteve naj se nanašajo na objektivno merljive dejavnike, kot so npr. izkušnje z delom v nevarnih okoljih ali poznavanje vojaške terminologije; naročnik naj omogoči ponudnikom tudi, da predložijo dokaze o svojih sposobnostih na različne načine, npr. z referencami, potrdili o opravljenih tečajih ali izkušnjami iz preteklih projektov.

Nejasna merila za izbor lahko vodijo do subjektivnega ocenjevanja ponudb. Jasno opredeljena in merljiva merila omogočajo transparentno in objektivno ocenjevanje. Pomanjkljiv opis posameznih meril, kot so npr. "izvirnost" ali "motivacijski naboj", ne omogoča ponudnikom, da bi vnaprej ocenili uspešnost svoje ponudbe. To lahko privede do netransparentnega ocenjevanja. Naročnik naj jasno opredeli vsa merila za izbor in navede, kako bodo ocenjena. Merila naj se nanašajo na objektivno merljive dejavnike, kot so npr. kakovost scenarija, izkušnje ekipe ali stroški produkcije. Prav tako naj naročnik navede ponderacijo meril, da bodo ponudniki lahko razumeli pomembnost posameznih dejavnikov pri ocenjevanju ponudb.

Iz spremembe odločitve naročnika z dne 25. 10. 2023 izhaja, da se s spremembo odločitve o oddaji javnega naročila MORS 324/2023- ODP, razveljavi Odločitev o oddaji javnega naročila št. 430-390/2023-11 z dne 13. 10. 2023 in se sprejme nova odločitev, s katero se javno naročilo za dokumentarno realistično serijo ne odda. Iz obrazložitve izhaja, da je naročnik »prejel le eno dopustno ponudbo oziroma je na koncu postopka za oddajo zadevnega javnega naročila ostal le en ponudnik, ki bi bil sposoben to naročilo izvršiti. Naročnik ocenjuje, da bo cilj, ki ga zasleduje z izvedbo javnega naročila dosegel s spremenjeno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, ki bo omogočala večjo konkurenčnost. Naročnik bo v ponovljenem javnem naročilu zmanjšal število zahtevanih referenčnih dokazil, s katerimi ponudnik izkazuje produkcije v podobnem obsegu in vrsti primerljive serije, kot jih naročnik zahteva z razpisno dokumentacijo, iz treh na dve. Prav tako bo naročnik podaljšal predviden čas za izvedbo storitve za vsaj 6 mesecev. Posledično bo naročnik podaljšal tudi rok za realizacijo posameznih faz javnega naročila. Naročnik bo v ponovljenem javnem naročilu podaljšal tudi rok za prejem ponudb na 45 dni od datuma, ko je bilo poslano v objavo obvestilo o javnem naročilu. Ob spremenjenih pogojih javnega naročila naročnik upravičeno pričakuje, da bo zagotovil večjo stopnjo konkurenčnosti in posledično pridobitev večjega števila ponudb. Naročnik bo ponovil javno naročilo pod bistveno drugačnimi pogoji.«.

Komisija ugotavlja, da je naročnik najprej dne 13. 10. 2023 sprejel Odločitev o oddaji javnega naročila MORS, št. 324/2023, s katerim je izbral ponudbo ponudnika Akademija Ris, d. o. o., nato pa je dne 25. 10. 2023 zavrnil vse ponudbe in sprejel odločitev, da se javno naročilo ne odda ter da *»bo v ponovljenem javnem naročilu zmanjšal število zahtevanih referenčnih dokazil, ..., podaljšal predviden čas za izvedbo storitve, ..., podaljšal tudi rok za realizacijo posameznih faz javnega naročila, ..., podaljšal tudi rok za prejem ponudb na 45 dni od datuma, ko je bilo poslano v objavo obvestilo o javnem naročilu, ..., s tem zagotovil večjo stopnjo konkurenčnosti in posledično pridobitev večjega števila ponudb.«.* 90. člen ZJN-3 v petem odstavku določa, da lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe. Če je naročnik zavrnil vse ponudbe, mora o razlogih za takšno odločitev obvestiti ponudnike ali kandidate, kot tudi o tem ali bo začel nov postopek. Kadar izvaja naročnik postopek javnega naročanja, v katerem objavi povabilo k sodelovanju, mora navedeno odločitev objaviti na portalu javnih naročil in, če je to glede na vrednost ali predhodne objave primerno, v Uradnem listu Evropske unije. Kadar naročnik zavrne vse ponudbe (kar je njegova pravica), lahko izvede za isti predmet nov postopek javnega naročanja le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe. Naročnik lahko do pravomočnosti odločitve o oddaji javnega naročila zaradi odprave nezakonitosti po predhodni ugotovitvi utemeljenosti svojo odločitev na lastno pobudo tudi spremeni in sprejme novo odločitev, s katero nadomesti prejšnjo.<sup>5</sup> Glede na navedeno

<sup>5</sup>[https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/STIPS/Integriteta/Program-Vlade-2017-2019/Razno/Integriteta\\_pri\\_javnem\\_narocanju\\_prirocnik\\_jan2019.pdf](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/STIPS/Integriteta/Program-Vlade-2017-2019/Razno/Integriteta_pri_javnem_narocanju_prirocnik_jan2019.pdf).

Komisija ugotavlja korupcijsko tveganje pri podajanju neustreznih oziroma neutemeljenih razlogov za spremembo odločitve o (ne)oddaji javnega naročila ter tveganja, med katera spada tudi ponovitev javnega naročila, pri čemer se okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe, niso bistveno spremenile, kar najmanj ustvarja videz, da bi naročnik lahko favoriziral (ali želel) favorizirati določenega ponudnika. Komisija MORS priporoča **posebno skrbnost ter dosledno spoštovanje javno naročniške zakonodaje glede upoštevanja bistveno spremenjenih okoliščin v primeru morebitnih ponovitev javnega naročila.**

Iz vidika zagotavljanja proračunskih sredstev za produkcijo »Vojak v akciji« Komisija ugotavlja, da MORS ni podal utemeljenega pojasnila s pripadajočo listinsko dokumentacijo o vrednotenju ocene izvedbe produkcije »Vojak v akciji« pred oddajo javnega naročila. Iz prejete dokumentacije MORS namreč ni možno razbrati, na podlagi katerega dokumenta je bilo začetno vrednotenje naročila ocenjeno na 1.400.000 EUR, saj tako visoko vrednotenje projekta ne more temeljiti le na idejni zasnovi, ki pa je sicer utemeljena. V medijskih objavah je skladno tudi mnenje strokovnjakov, da je ocenjena vrednost projekta pretirana in ni skladna z oceno trga. Ocenjena vrednost tako ne temelji na konkretni analizi trga in stanja glede izdelave TV resničnostne serije ter objektivni in strokovni oceni vrednosti tovrstnega projekta. Z vidika transparentnosti in jasnosti je ocenjena vrednost predmetnega naročila problematična, pojasnilo MORS št. 062-12/2023-9 z dne 26. 1. 2024, da slednja ni bila izvedena, ker da gre za pomankanje tovrstnih oglaševalskih akcij v Sloveniji, pa nezadostno. Prav tako je z vidika obvladovanja koruptivnih tveganj problematična tudi utemeljitev, da vrednotenje projekta temelji na osnovi istovrstnega nemškega projekta, kar lahko vodi v neprimerno ali nerealne ocene stroškov, časa izvedbe ali tehnične izvedljivosti projekta. Visoko korupcijsko tveganje predstavlja tudi višanje cene glede na sporazum MORS z družbo Pristop, d. o. o. (ki predstavlja realno vrednotenje takšnega projekta v Sloveniji) – MORS je projekt »Vojak v akciji« namreč ocenil kar trikrat višje, kot je tovrsten projekt ocenila družba Pristop, d. o. o. (ki je sicer to strategijo oblikovala leta 2020). Zaradi neizvedbe predhodne aktualne ocene trga, ki bi vključevala analizo cen ter strokovno analizo vrednotenja tovrstnega projekta na slovenskem trgu, lahko to vodi v nepravilno razumevanje dejanskih tržnih razmer, kar predstavlja koruptivno tveganje z vidika transparentnosti.

Če naročnik pred zagotovitvijo finančnih sredstev in pripravo razpisne dokumentacije ne izvede tržne analize, obstajajo tudi korupcijska tveganja, da:

- a) Ne bo imel dovolj informacij o potencialnih ponudnikih in cenah na trgu. To lahko privede do postavitve neustreznih pogojev v razpisni dokumentaciji, ki bodo omejevali konkurenco in oteževali izbiro najugodnejšega ponudnika.
- b) Ne bo mogel ustrezno oceniti vrednosti naročila. To lahko privede do previsoke ali prenizke ocene vrednosti naročila, kar lahko vpliva na izbiro ponudnika in na končni strošek naročila.
- c) Ne bo mogel prepoznati potencialnih korupcijskih tveganj. Brez poznavanja trga in potencialnih ponudnikov je naročnik bolj izpostavljen tveganju, da bo izbran ponudnik, ki ni najugodnejši, ampak tisti, ki ima z naročnikom kakršne koli povezave. Izvedba tržne analize pred zagotovitvijo finančnih sredstev in pripravo razpisne dokumentacije lahko naročniku pomaga pridobiti informacije o potencialnih ponudnikih in cenah na trgu. To mu bo omogočilo, da bo v razpisni dokumentaciji postavil jasne in objektivne pogoje, ki bodo spodbujali konkurenco in preprečevali korupcijska tveganja.

Naročnik naj torej pred zagotavljanjem finančnih sredstev in pripravo razpisne dokumentacije vedno izvede tržno analizo. Tržna analiza naj vključuje zlasti pregled potencialnih ponudnikov na slovenskem trgu ali trgu, ki je glede na življenjski standard primerljiv slovenskemu; analizo cen na trgu za podobna naročila; identifikacijo potencialnih korupcijskih tveganj. Rezultate tržne analize naj naročnik upošteva pri pripravi razpisne dokumentacije.

Če MORS ne bo jasno opredelil sosledja med sprejetjem finančnega načrta, izdelavo naročila (fiktivnega in predmetnega) in rezervacijo sredstev, obstaja korupcijsko tveganje, da:

- I. Bodo naročila izdana brez ustrezne finančne podlage. To lahko privede do zamud pri plačilu izvajalcem ali celo do odpovedi naročil;
- II. Bodo sredstva rezervirana za naročila, ki niso v skladu s prioritetami MORS. To lahko privede do neučinkovite porabe javnih sredstev;
- III. Se bo povečalo tveganje za korupcijo. Nejasno sosledje pri finančnem poslovanju lahko omogoča naročniku, da preračunljivo ravna s sredstvi in favorizira določene ponudnike. MORS naj jasno opredeli sosledje med sprejetjem finančnega načrta, izdelavo naročila in rezervacijo sredstev. Naročila naj se izdelujejo šele po sprejetju finančnega

načrta, ki zagotavlja realna proračunska sredstva. MORS naj vzpostavi sistem za nadzor nad finančnim poslovanjem pri javnih naročilih.

Komisija dodaja, da se v postopek oddaje javnega naročila, za zagotovitev večje transparentnosti in spoštovanje javno naročniške zakonodaje, lahko vključijo neodvisni strokovnjaki, ki bodo nadzorovali potek postopka in zagotavljali njegovo transparentnost. Vključitev neodvisnih strokovnjakov v postopek oddaje javnega naročila je pomemben ukrep za zagotavljanje transparentnosti in objektivnosti ter preprečevanje korupcije. S tem se lahko poveča zaupanje javnosti v delovanje javnih institucij in se zagotovi, da bodo javna sredstva porabljena bolj učinkovito in namensko.

Komisija je preventivni organ s področja preprečevanja korupcije, zato je dolžna, kadar zazna tveganja za nastanek korupcije, sprejeti ustrezna priporočila in predlagati ukrepe za njihovo odpravo. Tveganja za nastanek korupcije so lahko tako na normativni ravni (nedorečeni zakoni, podzakonski akti, ipd.) kot tudi v sami izvedbeni fazi, zato naslovnemu organu izdaja predmetna (v uvodu tega dokumenta navedena) priporočila.

Senat Komisije je na podlagi vpogleda v vsebino zadeve na 21. seji dne 23. 5. 2024 sprejel sklep, s katerim so se predmetna priporočila sprejela.

**Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije se priporoča, da v okviru svojega načrta integritete preuči zaznana tveganja ter Komisijo v roku treh mesecev od prejema priporočil obvesti o sprejetih ukrepih.**

dr. Robert ŠUMI  
PREDSEDNIK