



SISTEMSKO POJASNILO

O DOLŽNOSTI RAZKRITJA LASTNIŠTVA PONUDNIKA, KI SKLEPA POSEL Z ORGANI ALI ORGANIZACIJAMI JAVNEGA SEKTORJA



Številka: 06272-2/2012-3
Datum: 20. 7. 2022

Kazalo

1. UVOD	4
2. PRAVNA REGULACIJA IZJAVE O LASTNIŠKI STRUKTURI	5
3. ZAKONSKA UREDITEV DOLŽNOSTI RAZKRITJA LASTNIŠTVA	6
3.1. Namen dolžnosti razkritja lastništva ponudnika, ki sklepa posel s subjektom javnega sektorja	6
3.2. Zavezanci za pridobitev izjave o lastništvu.....	6
3.3. Ponudniki kot dajalci izjave o lastniški strukturi ponudnika.....	7
3.4. Vsebina izjave o lastništvu	8
3.5. Razmerje med ZIntPK in ZJN-3 glede dolžnega izogibanja in odpravljanja nasprotja interesov.....	10
3.6. Obveznosti podizvajalcev po ZJN-3 glede podaje izjave o lastniški strukturi	11
3.7. Preverjanje vsebine izjave o lastništvu in posredovanje te izjave Komisiji	12
4. SANKCIJE ZA KRŠITVE V ZVEZI Z DOLŽNOSTJO RAZKRITJA	14
4.1. Civilnopravna sankcija – ničnost pogodbe	14
4.2. Prekrškovne sankcije.....	14

Seznam in kratice predpisov

ZGD-1	Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21)
ZGD-1G	Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 57/12)
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb)
ZIntPK-A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 26/11)
ZIntPK-B	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 43/11)
ZIntPK-C	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 158/20)
ZJN-2	Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 34/08, 19/10, 18/11, 43/12 – odl. US, 90/12, 19/14, 32/14 – ZPDZC-1, 90/14 – ZDU-11 in 91/15 – ZJN-3)
ZJN-3	Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 49/20 – ZIUOOPE, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 203/20 – ZIUPOPdVE, 15/21 – ZDUOP, 112/21 – ZNUPZ, 121/21, 206/21 – ZDUPŠOP in 10/22)
ZJNPOV	Zakon javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Uradni list RS, št. 90/12, 90/14 – ZDU-11 in 52/16)
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPdVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb)
ZPPDFT-2	Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (Uradni list RS, št. 48/22) Uredba o skupnem javnem naročanju Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 27/16)

Seznam kratic

Komisija	Komisija za preprečevanje korupcije
AJPES	Agencija RS za javnopravne evidence in storitve

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena ZIntPK senat Komisije v sestavi David Lapornik, namestnik predsednika, in Simon Savski, namestnik predsednika, na 28. seji dne 20. 7. 2022 sprejema predmetno Sistemsko pojasnilo o dolžnosti razkritja lastništva ponudnika, ki sklepa posel z organi ali organizacijami javnega sektorja.

1. UVOD

S sprejemom ZIntPK-B, ki je pričel veljati 4. 6. 2011, je bila uvedena dolžnost pridobiti izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom.

Komisija je vse od uveljavitve dolžnosti pridobivanja izjav oziroma podatkov o lastništvu ponudnika pred sklenitvijo pogodbe prejemale številna vprašanja v zvezi s to dolžnostjo, zato je z namenom podrobno pojasniti vsebino in razsežnosti šestega odstavka 14. člena ZIntPK pristopila k pripravi systemskega pojasnila o dolžnosti pridobitve izjave oziroma podatkov o lastniški strukturi ponudnika pred sklenitvijo pogodb, ki jih sklepajo subjekti javnega sektorja. Takšno sistemsko pojasnilo št. 06272-2/2012/1 je sprejela 12. 4. 2012.

Predmetno sistemsko pojasnilo nadomešča Sistemsko pojasnilo št. 06272-2/2012/1 z dne 12. 4. 2012, ki z dnem objave tega systemskega pojasnila preneha veljati.

2. PРАВNA REGULACIJA IZJAVE O LASTNIŠKI STRUKTURI

S spremembo ZIntPK, ki je pričela veljati 4. 6. 2011 (ZIntPK-B), je bila uvedena dolžnost pridobiti izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom.

Sprememba zapolnjuje vrzel, ki je nastala s tem, ko je ZIntPK s sprejemom leta 2010 predpisal omejitve poslovanja med naročniki v javnem sektorju na eni strani in med subjekti, v katerih so udeleženi funkcionarji ter njihovi družinski člani, na drugi strani, obenem pa Komisiji in drugim nadzornim organom, pa tudi naročnikom ni nudil orodja (razen v kazenskih postopkih, ki pa so *ultima ratio* in primarno represivnega, ne preventivnega značaja), da bi dejansko preverjali, ali ni prišlo do obida teh omejitev skozi tihe družbenike in lastništva v *off shore* državah.

Poleg tega pa je z določitvijo te obveznosti Komisiji omogočeno izvajanje nadzorne funkcije zaradi preprečitve korupcijskih tveganj, saj podatki o lastništvu ponudnika in o morebitnem tistem družbeništvu, fiduciarnem lastništvu ter obstoju opcijskih in terminskih pogodb niso javne narave.

3. ZAKONSKA UREDITEV DOLŽNOSTI RAZKRITJA LASTNIŠTVA

3.1. Namen dolžnosti razkritja lastništva ponudnika, ki sklepa posel s subjektom javnega sektorja

Namen izjave o lastniški strukturi je izboljšati transparentnost poslovanja in dati subjektom javnega sektorja možnost, da učinkovito pazijo na omejitve poslovanja¹ (35. in 36. člen ZIntPK, ter šesti odstavek 100. člena Zakona o javnih uslužbencih) in na dolžno izogibanje nasprotju interesov s strani svojih zaposlenih (37. do 40. člen ZIntPK in sedmi odstavek 100. člena ZJU) oziroma preprečijo obid teh določb. Pomembno je, da izjava o lastniški strukturi vsebuje podatke o fizičnih osebah, ki so posredno ali neposredno lastniško udeležene v ponudniku, saj omejitve poslovanja, pa tudi nasprotje interesov nastanejo kot posledica položaja oziroma aktivnosti fizičnih oseb. Po pridobitvi izjave je treba preveriti, ali bi v primeru sklenitve pogodbe z izbranim ponudnikom prišlo do kršitev določb o omejitvah poslovanja oziroma ali je v postopku sklepanja poslov na strani organa morda sodelovala kakšna oseba, ki bi utegnila biti v nasprotju interesov, in temu primerno postopati v nadaljevanju postopka sklepanja posla, npr. izbrati drugega ponudnika, izločiti javnega uslužbenca iz postopka ipd., odvisno od ugotovljenih okoliščin.

3.2. Zavezanci za pridobitev izjave o lastništvu

Izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom (v nadaljevanju izjava o lastniški strukturi ponudnika), so dolžni pridobiti **organi in organizacije javnega sektorja, ki so zavezani postopke javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, kadar sklepajo pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV s ponudniki.**

ZIntPK v 4. točki 4. člena v »javni sektor« uvršča:

- državne organe in samoupravne lokalne skupnosti (v nadaljnjem besedilu: lokalne skupnosti);
- javne agencije, javne sklade, javne zavode, javne gospodarske zavode;
- Banko Slovenije;
- druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
- pravne osebe, ki jih je ustanovila država ali lokalna skupnost;
- javna podjetja, gospodarske družbe in druge pravne osebe, v katerih ima večinski delež ali prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost.

Subjekti javnega sektorja morajo pridobiti izjavo, če so zavezani voditi postopke javnega naročanja skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje. Predpisov, ki urejajo javno naročanje, je več, pri čemer so nekateri splošnejši in določajo postopke javnega naročanja na splošno (Zakon o javnem naročanju – ZJN-3), drugi pa za posamezna področja (npr. Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti, Uredba o skupnem javnem naročanju Vlade Republike Slovenije ipd.). V vseh teh primerih, ko subjekti javnega sektorja vodijo postopke javnega naročanja v skladu s temi predpisi, so hkrati dolžni pridobiti izjavo o lastniški strukturi ponudnika. V tem je bistvena razlika med zavezanci za vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbe po drugem odstavku 14. člena ZIntPK ter zavezanci za pridobitev izjave o lastniški strukturi po šestem odstavku istega člena; prvi so vsi subjekti javnega sektorja, kot jih določa ZIntPK v 4. točki 4. člena, kadar so naročniki in sklepajo pogodbe s ponudniki,

¹ V zvezi z **OMEJITVAMI POSLOVANJA** glej Sistemsko pojasnilo o omejitvah oziroma prepovedi poslovanja, ki ga je Komisija za preprečevanje korupcije sprejela 20. 1. 2022. Sistemsko pojasnilo je dostopno na spletni strani Komisije.

prodajalci blaga, storitev ali izvajalci del, drugi pa so le tisti subjekti javnega sektorja, ki so zavezani postopke javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje.

Četudi zgoraj primeroma navedeni predpisi, ki urejajo javno naročanje, določajo mejne vrednosti, ki razmejujejo med primeri, ko je treba izvesti javno naročanje, od tistih, ko se javnega naročanja ne izvede, pa te mejne vrednosti niso relevantne glede obveznosti pridobitve izjave o lastniški strukturi ponudnika. Ta obveznost je namreč vezana na vse pogodbe, katerih pogodbena vrednost je višja od 10.000 evrov brez DDV. Povedano drugače: prvi odstavek 21. člena ZJN-3 na primer določa, da se zakon uporablja za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez DDV je enaka ali višja od naslednjih mejnih vrednosti: a) na splošnem področju: 40.000 evrov za javno naročilo blaga ali storitev ali projektni natečaj; za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od navedene mejne vrednosti, pa je naročnik dolžan voditi evidenco o njihovi oddaji – t. i. evidenčna naročila, vendar pa zanje določila ZJN-3 ne veljajo (drugi odstavek 21. člena ZJN-3). Kljub temu mora naročnik, torej subjekt javnega sektorja, pred sklenitvijo pogodbe oziroma naročila v tem primeru pridobiti izjavo o lastniški strukturi ponudnika, saj je pogodbena vrednost višja od 10.000 evrov brez DDV.

Komisija ocenjuje za primerno in priporoča, da **zavezanci za pridobitev izjave o lastniški strukturi ponudnika to obveznost izrecno navedejo v razpisni ali drugi dokumentaciji**, na podlagi katere se v konkretnem primeru izvaja postopek za sklenitev posla.

V primeru, ko je ponudnik Republika Slovenija, lokalna skupnost, tuja država, tuja lokalna skupnost, mednarodna organizacija, katere ustanoviteljice so izključno prej navedeni subjekti, ali ko je ponudnik subjekt, katerega lastnice so izključno prej navedeni subjekti, pridobitev takšne izjave ni smiselna, ker ti subjekti nimajo lastnikov oziroma družbenikov oziroma v teh primerih ne gre za udeležbo fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika v smislu določb ZIntPK glede vsebine izjave o lastniški strukturi ter njenega namena, ki je dolžno spoštovanje določb ZIntPK glede omejitev poslovanja ter izogibanja nasprotju interesov.

3.3. Ponudniki kot dajalci izjave o lastniški strukturi ponudnika

Ponudnik, ki sklepa s subjektom javnega sektorja pogodbo v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, pri čemer pogodba pomeni oddajo naročila javnega sektorja, mora podati izjavo o svoji lastniški strukturi pred samo sklenitvijo pogodbe.

Ponudnik se v okviru svoje gospodarske pobude lahko sam odloči, ali bo razkril svojo lastniško strukturo ali ne. Vendar bo moral, če želi poslovati s subjektom javnega sektorja, ki je zavezan pridobiti izjavo, takšno izjavo podati. Tudi javni sektor sprejema poslovne odločitve in volja zakonodajalca je, da javni sektor sklepa pogodbe s pravnimi osebami, ki razkrijejo svojo lastniško strukturo.

Zaradi možnosti, da bi ponudnik pred sklenitvijo pogodbe zavrnil podajo izjave o lastniški strukturi, kar lahko povzroči podaljšanje celotnega postopka naročanja ter dodatne stroške vodenja postopka, saj bo moral subjekt javnega sektorja ali ponoviti postopek izbire ponudnika ali pa pogodbo ponuditi v podpis drugemu ponudniku ter še pred tem od njega zahtevati predložitev izjave o lastniški strukturi, je smiselno in ustrezno obveznost posredovanja izjave o lastniški strukturi ponudnika navesti v razpisno dokumentacijo pri vseh naročilih, kjer je pridobitev te izjave potrebna, saj se bodo na takšen način morebitni ponudniki že vnaprej seznanili s to zakonsko obveznostjo subjekta javnega sektorja in se skladno s tem odločili, ali bodo v postopku sodelovali ali ne.

V primeru, da ponudnik ni pripravljen razkriti svoje lastniške strukture in odstopi od pogajanj še pred sklenitvijo pogodbe, lahko subjektu javnega sektorja nastane škoda. To škodo je mogoče uveljavljati na podlagi določb Obligacijskega zakonika, ki med drugim v tretjem odstavku 20. člena določa odškodninsko odgovornost stranke, ki se pogaja z namenom skleniti pogodbo, pa ta namen brez utemeljenega razloga opusti. Kot že poudarjeno, pa

je primerno to obveznost ob začetku postopka javno objaviti, predvsem zaradi morebitnih tujih ponudnikov, ki s slovenskim pravnim redom niso seznanjeni.

V primeru skupnih naročil lahko podatke o lastniški strukturi pridobi organ, ki izvaja skupno naročilo (npr. Agencija za javno naročanje, posamezno ministrstvo), in podatke posreduje posameznim naročnikom, ki morajo na podlagi izjav oziroma podatkov preveriti, ali obstajata morebitno nasprotje interesov (37. do 40. člen ZIntPK in sedmi odstavek 100. člen ZJU) ali omejitev poslovanja (35. in 36. člen ZIntPK ter šesti odstavek 100. člena ZJU).

V izogib nepotrebnemu podaljševanju postopkov in neracionalni porabi sredstev v primeru skupnih naročil Komisija izvajalcu postopka javnega naročila, ki je hkrati pogodbeni stranka krovnega okvirnega sporazuma, priporoča izbiro dveh ali več najugodnejših ponudnikov, da bo lahko neposredni naročnik pri konkretnem naročilu, kadar zaradi določb o omejitvah poslovanja ne bo mogel skleniti pogodbe z enim od izbranih ponudnikov, skleniti pogodbo z drugim ali tretjim.

Izjavo o lastniški strukturi je treba pridobiti tudi pri sklepanju dodatkov k pogodbam (aneksi). Tudi če v času sklenitve osnovne pogodbe nasprotje interesov ali omejitve poslovanja niso bile ugotovljene, lahko do teh okoliščin pride zaradi sprememb v lastniški strukturi ponudnika oz. izvajalca v času med sklenitvijo osnovne pogodbe in sklenitvijo aneksa. Aneks pomeni ponovno izjavo soglasja volj in kot tak pomeni pogodbo v smislu obligacijskega prava in s tem tudi ZIntPK, zato je treba tudi ob sklenitvi aneksa pridobiti izjavo o lastniški strukturi, katere vsebina je lahko tudi navedba, da v lastniški strukturi posameznega subjekta od podpisa prvotne pogodbe ni sprememb.

Če osnovna pogodba ni dosegala mejne vrednosti 10.000 evrov brez DDV in zaradi tega ni bilo treba pridobiti izjave o lastniški strukturi, z aneksom pa je ta mejna vrednost presežena, je pred sklenitvijo takšnega dodatka k pogodbi (aneksa) treba pridobiti izjavo o lastniški strukturi.

Obveznost pridobitve izjave velja tudi za pogodbe, ki jih zavezanci sklepajo v okviru izvajanja obveznosti, ki jim jih nalagajo mednarodne organizacije. Jasno je, da so tveganja povsem enaka, ne glede na to, ali se finančna sredstva za izpolnitev obveznosti črpajo iz proračuna RS ali iz proračuna mednarodne organizacije. V interesu države je, da se sredstva, četudi ne izhajajo neposredno iz njenega proračuna, porabijo namensko in transparentno. Sredstva mednarodnih organizacij, katerih članica je RS, se v proračun organizacije običajno vplačajo iz proračuna RS in so tako posredno del njenih financ.

3.4. Vsebina izjave o lastništvu

Podatke, ki jih mora v izjavi posredovati ponudnik, določa šesti odstavek 14. člena ZIntPK, in sicer je treba za fizične osebe posredovati:

- ime in priimek,
- naslov prebivališča in
- delež lastništva;

za pravne osebe pa:

- firmo,
- sedež,
- matično številko,
- delež lastništva,
- navedbo morebitnih tihih družbenikov,
- navedbo lastnikov poslovnih deležev ali delnic (fizične in pravne osebe) in
- navedbo povezanih družb.

Povezane družbe so v skladu s 527. členom Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1) pravno samostojne družbe, ki so v medsebojnem razmerju tako, da:

- ima ena družba v drugi večinski delež (družba v večinski lasti in družba z večinskim deležem);
- je ena družba odvisna od druge (odvisna in obvladujoča družba);
- so koncernske družbe;
- sta dve družbi vzajemno kapitalsko udeleženi ali
- so povezane s podjetniškimi pogodbami.

Podjetniške pogodbe so (prim. 533. in 534. člen ZGD-1):

- pogodba o obvladovanju;
- pogodba o prenosu dobička;
- pogodba o profitni skupnosti;
- pogodba o delnem prenosu dobička in
- pogodba o zakupu obrata, pogodba o prepustitvi obrata.

V primeru, ko je ponudnik ali katera od družb v njegovi lastniški strukturi delniška družba, bi lahko prišlo do situacije, ko bi ponudnik moral posredovati podatke o več tisoč delničarjih. Ob upoštevanju ciljev in namena ZIntPK ter iz razlogov racionalnosti pa Komisija meni, da pri izpolnjevanju zakonske obveznosti v tem delu zadostuje, da se v izjavi zajamejo le tisti delničarji ponudnika, ki so posredno ali neposredno imetniki več kakor 5 % delnic oziroma so udeleženi z več kakor 5-% deležem pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu delniške družbe. Deloma takšno definicijo »dejanskega lastnika« vsebuje tudi Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-2) v 42. členu in je prav tako namenjena ugotavljanju lastnika stranke, hkrati pa je mejna vrednost, torej več kot 5-% delež, usklajena z mejno vrednostjo po prvem odstavku 35. člena ZIntPK, ki organu ali organizaciji javnega sektorja omejuje oziroma prepoveduje poslovanje med drugim s subjekti, v katerih je funkcionar ali njegov družinski član posredno ali neposredno v več kot 5 % udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Kot rečeno, je namen izjave o lastniški strukturi tudi omogočiti dosledno spoštovanje določb ZIntPK o omejitvah poslovanja (hkrati pa je omogočeno tudi spoštovanje šestega odstavka 100. člena ZJU, kjer ta delež znaša 20 %).

Izjava, iz katere je mogoče razbrati zgornje podatke, se šteje za ustrezno izjavo. Izjava, ki teh podatkov ne vsebuje, pa ne more šteti kot izpolnitev obveznosti in se obravnava kot neobstoječa.

V izjavi je treba navesti vse fizične osebe, ki so neposredno ali posredno udeležene v lastništvu ponudnika. V primeru, ko je (so)lastnik ponudnika gospodarska družba, je treba navesti tudi lastnike njenih poslovnih deležev, tihe družbenike in povezane družbe. Marsikateri podatek, kot npr. o tihem družbeniku, lastniški strukturi družbe, registrirane v tujini ipd., subjektu javnega sektorja ni dosegljiv in ga ne bi mogel predhodno preveriti, če bi želel postopati skladno z določbami o omejitvah poslovanja in nasprotju interesov. Enako velja tudi za Komisijo in njeno nadzorstveno funkcijo zaradi preprečevanja korupcijskih tveganj.

Novela Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1G, Uradni list RS, št. 57/12 z dne 27. 7. 2012) je ukinila tihe družbe, ki so po samem zakonu prenehale obstajati z dnem, ko je začel veljati zakon, kar je bilo 28. 7. 2012. Za družbe s sedežem v RS tako del določbe šestega odstavka 14. člena ZIntPK, ki določa kot obvezno sestavino izjave o lastniški strukturi tudi navedbo o tihih družbenikih, ne pride več v poštev. Določba pa še vedno nespremenjeno velja za tuje družbe, če po tujem pravu institut tihe družbe obstaja.

Izjavo o lastniški strukturi mora podati ponudnik sam. V skladu s šestim odstavkom 14. člena ZIntPK je namreč na zakonsko obveznost pridobitve izjave o lastniški strukturi ponudnika vezana določena pravna posledica, in sicer v primeru lažne izjave ali neresničnosti podatkov, ki jih posreduje ponudnik, zakon določa kot posledico

ničnost pogodbe. Zato ni ustrezno, da ponudnik pooblasti subjekt javnega sektorja, da sam ugotovi lastniško strukturo ponudnika z vpogledom v javne evidence oziroma dostopne baze podatkov. Zakonodajalec je namreč obveznost pridobitve izjave o lastniški strukturi ponudnika določil ravno zato, ker nekateri podatki niso javno dostopni oziroma niso evidentirani (glej 2. poglavje tega systemskega pojasnila). S temi podatki razpolaga samo ponudnik, zato je zakonodajalec predpisal seznanitev subjekta javnega sektorja z njimi le v obliki izjave, ki jo poda ponudnik. Ničnosti pogodbe kot posledice lažne izjave ali neresničnih podatkov v izjavi ne bi bilo mogoče uveljavljati, če bi naročnik sam zbiral podatke, ki bi se kasneje izkazali za netočne, saj bi lahko ponudnik ugovarjal, da naročnik pri tem ni bil dovolj skrben. Zato je za uresničitev smisla te določbe nujno, da podatke oziroma izjavo poda ponudnik, za njo tudi odgovarja in trpi posledice morebitne lažne izjave ali neresničnosti podatkov. Te odgovornosti ni dopustno prenašati na naročnika.

Posebnega obrazca za podajo izjave o lastniški strukturi zakon ne predpisuje. Predpisuje samo sestavine, ki jih mora izjava vsebovati oziroma iz določbe izhajajo ob uporabi analogije (za pravne osebe) (glej zgoraj v tem razdelku). Vsak ponudnik lahko torej pripravi svoj obrazec. Kljub temu je Komisija pripravila vzorec obrazca, ki lahko zavezancem služi predvsem kot pomoč pri oblikovanju svojega obrazca. Vzorec obrazca je priloga temu systemskemu pojasnilu.

3.5. Razmerje med ZIntPK in ZJN-3 glede dolžnega izogibanja in odpravljanja nasprotja interesov

Kot je navedeno že v razdelku 3.1. tega systemskega pojasnila, je institut izjave o lastniški strukturi namenjen izboljšanju transparentnosti poslovanja in dati subjektom javnega sektorja možnost, da učinkovito pazijo na omejitve poslovanja (35. in 36. člen ZIntPK ter šesti odstavek 100. člena Zakona o javnih uslužbencih) in na dolžno izogibanje nasprotju interesov s strani svojih zaposlenih (37. do 40. člen ZIntPK in sedmi odstavek 100. člena ZJU) oziroma preprečijo obid teh določb.

ZIntPK v prvem odstavku 40. člena določa, da določbe od 37. do 39. člena ZIntPK veljajo za vse uradne osebe po tem zakonu, razen kadar je izločitev uradne osebe urejena z zakonom, ki ureja kazenski postopek, z zakonom, ki ureja pravdni postopek, z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, ali z drugim zakonom, ki ureja izločitev iz odločanja v pravnem postopku.

Takšen primer drugega zakona je ZJN-3, ki v 91. členu naročniku nalaga zagotovitev učinkovitega preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja nasprotij interesov pri izvajanju postopkov javnega naročanja, da se prepreči kakršno koli izkrivljanje konkurence in zagotovi enakopravna obravnava vseh gospodarskih subjektov. Pri tem določa, da kadar je oseba:

- ki vodi postopke javnega naročanja,
- ki sodeluje pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali
- ki na kateri koli stopnji odloča v postopku javnega naročanja,

neposredno ali posredno povezana z izbranim ponudnikom na način, da lahko ta povezava oziroma njen zasebni, finančni ali ekonomski interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom ali vzbuja dvom o njeni objektivnosti in nepristranskosti, mora ta oseba takoj, ko je glede na okoliščine mogoče, vendar najpozneje pred oddajo javnega naročila, predstojnika oziroma naročnika, za katerega opravlja dela oziroma na drug način sodeluje v postopku javnega naročanja, o tem pisno obvestiti in ravnati v skladu z njegovimi navodili. Predstojnik naročnika mora v tem primeru zagotoviti, da se naloge opravijo zakonito in nepristransko.

Pri tem se šteje, da obstaja neposredna ali posredna povezava s ponudnikom, če je oseba, ki vodi postopke javnega naročanja, sodeluje pri pripravi dokumentacije ali odloča v postopku javnega naročanja na kateri koli

stopnji, v zakonski zvezi, zunajzakonski skupnosti, registrirani istospolni partnerski skupnosti, skupnem gospodinjstvu, krvnem sorodstvu v ravni vrsti, krvnem sorodstvu v stranski vrsti do vštetega tretjega kolena, sorodstvu po svaštvu do vštetega drugega kolena, posvojitelj, posvojenec, rejnik, rejnec, v zasebnem poslovnem ali delovnopravnem razmerju s ponudnikom, njegovim družbenikom z več kot pet odstotnim lastniškim deležem, zakonitim zastopnikom ali prokuristom.

Kadar je zakoniti zastopnik naročnika (npr. minister, župan ipd.) v povezavi z izbranim ponudnikom, mora ta oseba o tem takoj, ko je glede na okoliščine mogoče, vendar najpozneje pred oddajo javnega naročila, pisno obvestiti nadzorni organ naročnika. Nadzorni organ mora v tem primeru zagotoviti, da se naloge opravijo zakonito in nepristransko.

75. člen ZJN-3 določa razloge za izključitev gospodarskih subjektov iz sodelovanja v postopku javnega naročanja. Skladno s šestim odstavkom 75. člena ZJN-3 lahko naročnik iz sodelovanja v postopku javnega naročanja izključi gospodarski subjekt v primerih:

- če nasprotja interesov iz drugega odstavka 91. člena ni mogoče učinkovito odpraviti z drugimi, blažjimi ukrepi (točka d)) ali
- če je gospodarski subjekt kriv dajanja resnih zavajajočih razlag pri dajanju informacij, zahtevanih zaradi preverjanja obstoja razlogov za izključitev po 75. členu, ali če ni razkril teh informacij ali če ne more predložiti dokazil, ki se zahtevajo v skladu z 79. členom ZJN-3 (točka g)).

Gospodarski subjekt, ki je v enem od položajev iz šestega odstavka, torej tudi v enem od zgoraj omenjenih položajev iz točk d) ali g), lahko naročniku predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev. Za zadostne ukrepe šteje plačilo ali zaveza plačati nadomestilo za vso škodo, povzročeno s kaznivim dejanjem ali kršitvijo, aktivno sodelovanje s preiskovalnimi organi za celotno razjasnitev dejstev in okoliščin ter sprejetje konkretnih tehničnih, organizacijskih in kadrovskih ukrepov, ustreznih za preprečitev nadaljnjih kaznivih dejanj ali kršitev. Pri ocenjevanju ukrepov, ki jih sprejme gospodarski subjekt, naročnik upošteva resnost in posebne okoliščine kaznivega dejanja ali kršitve. Če naročnik oceni, da dokazi, ki jih je predložil gospodarski subjekt, zadoščajo, gospodarskega subjekta ne izključi iz postopka javnega naročanja. Če naročnik oceni, da ukrepi ne zadoščajo, gospodarskemu subjektu pošlje utemeljitev takšne odločitve (deveti odstavek 75. člena ZJN-3).

Na podlagi prvega odstavka 77. člena lahko naročnik zahteva potrdila, izjave in druga dokazila iz 77. člena kot dokaz neobstoja razlogov za izključitev iz 75. člena ZJN-3.

Zaradi ugotavljanja neobstoja razlogov za izključitev po 75. členu ZJN-3, torej zaradi ugotavljanja nepovezanosti oseb na strani naročnika s ponudnikom, se uporablja določba šestega odstavka 14. člena ZIntPK, ki ureja izjavo o lastniški strukturi ponudnika.

3.6. Obveznosti podizvajalcev po ZJN-3 glede podaje izjave o lastniški strukturi

Kadar ponudnik deluje s podizvajalcem, je treba izjavo o lastniški strukturi pridobiti tudi od podizvajalca, kadar bo ta poplačan v znesku nad 10.000 evrov brez DDV neposredno s strani naročnika. Izjavo je treba pridobiti pred podpisom pogodbe, s katero je imenovan podizvajalec (asignacija, ki je lahko vsebovana v osnovni pogodbi ali v kasnejšem aneksu).

ZJN-3 ne določa več obveznosti neposrednih plačil podizvajalcu, kot je to določal ZJN-2. Tako je po ZJN-3 obveznost neposrednih plačil podizvajalcu določena zgolj v primeru, ko podizvajalec to zahteva v skladu in na način, določen v drugem in tretjem odstavku 94. člena ZJN-3. Da podizvajalec lahko opravi delo in da je takšno

plačilo mogoče izvesti, mora glavni izvajalec (ponudnik) skleniti pogodbo s podizvajalcem, pooblastiti subjekt javnega sektorja (naročnika), da na podlagi potrjenega računa oziroma situacije s strani glavnega izvajalca neposredno plačuje podizvajalca, podizvajalec mora predložiti soglasje, na podlagi katerega naročnik namesto ponudnika poravnava podizvajalčevo terjatev do ponudnika, glavni izvajalec pa mora svojemu računu ali situaciji priložiti račun ali situacijo podizvajalca, ki ga je predhodno potrdil. Razmerje med subjektom javnega sektorja, glavnim izvajalcem in podizvajalcem je asignacijsko razmerje. Asignacija ni pogodba.² Ker med naročnikom in podizvajalcem ne obstaja pogodbeno razmerje, naročnik ne more zahtevati izjave o lastniški strukturi neposredno od podizvajalca (ker naročnik in podizvajalec ne podpisujeta pogodbe). Ker glavni izvajalec in podizvajalec nastopata skupaj in dejansko skupaj izpolnita naročilo, mora subjekt javnega sektorja izjavo o lastniški strukturi podizvajalca pridobiti od glavnega izvajalca (ponudnika). V nasprotnem primeru bi namreč lahko posredno posloval z osebami, s katerimi zaradi omejitev poslovanja ali nasprotja interesov sicer ne sme.

Po ZJN-3 se vsi podizvajalci ne štejejo vedno za podizvajalce v smislu tega zakona. Konkretno se za podizvajalca ne štejejo npr. povezane družbe s ponudnikom. Vendar pa mora ponudnik – izvajalec tudi morebitne povezane družbe razkriti v izjavi o lastniški strukturi že pred sklenitvijo pogodbe s subjektom javnega sektorja.

3.7. Preverjanje vsebine izjave o lastništvu in posredovanje te izjave Komisiji

Zakonodajalec je določil obveznost pridobivanja izjave o lastniški strukturi ponudnika z namenom zagotoviti transparentnost posla in omogočiti subjektom javnega sektorja, da učinkovito pazijo na omejitve poslovanja in na dolžno izogibanje nasprotju interesov s strani svojih zaposlenih oziroma preprečijo obid teh določb ter se izognejo drugim korupcijskim tveganjem. Zgolj pridobitev izjave o lastniški strukturi tem ciljem seveda ne more zadostiti, zato mora subjekt javnega sektorja tudi preveriti vsebino izjave in biti pozoren na morebitne povezave z lastniki ponudnika ter v primeru zaznanih povezav ustrezno ukrepati.

Zakon sicer ne predpisuje obveznosti subjekta javnega sektorja, da po prejemu izjave preverja resničnost in točnost podatkov v izjavi, vendar mora v primeru, če kadarkoli in kakorkoli ugotovi, da je izjava lažna oziroma da so podatki neresnični, sprožiti postopek uveljavljanja ničnosti pogodbe.

V primeru indicev, da podatki v izjavi niso točni in resnični, je primerno, da subjekt javnega sektorja podatke ustrezno preveri v javno dostopnih evidencah in dokumentih, ki se nanašajo na ponudnika. Centralna informatizirana baza sodnega registra, ki vsebuje podatke o pravnih subjektih (enotna identifikacijska številka, firma, sedež ipd.), njihovih družbenikih, ustanoviteljih, deležih ipd., je del poslovnega registra in dostopna na spletnih straneh Agencije RS za javnopravne evidence in storitve (AJPES). Obstoj povezanih družb je običajno opisan v letnem poročilu, ki ga morajo družbe oddati in je objavljeno na spletnih straneh AJPES. Obvladujoče družbe morajo skladno z ZGD-1 poleg običajnih računovodskih izkazov izdelati tudi konsolidirane računovodske izkaze in poročilo. Soglasje k podjetniškim pogodbam mora dati skupščina, vpisane pa morajo biti tudi v sodnem registru, ki je prav tako javno dostopna evidenca.

Komisija izvaja nadzor nad izvajanjem obveznosti pridobivanja izjave o lastniški strukturi. V skladu z določbo šestega odstavka 14. člena ZIntPK lahko Komisija kadarkoli zahteva od subjekta javnega sektorja, da ji predloži izjavo o lastniški strukturi ponudnika, pridobljeno v zvezi z določeno pogodbo.

Če subjekt javnega sektorja naknadno ugotovi, da ni izpolnil obveznosti pridobitve izjave o lastniški strukturi pred sklenitvijo pogodbe in je tako kršil določbo šestega odstavka 14. člena ZIntPK, Komisija priporoča, da kljub temu, da je pogodbo s ponudnikom že sklenil, takšno izjavo naknadno pridobi. Sklenitev pogodbe namreč organa ali

² Obligacijski zakonik s komentarjem, komentar k 1035. členu, str. 1077 do 1082, GV Založba, Ljubljana 2004.

organizacijo javnega sektorja ne odveže dolžnosti spoštovanja določb ZIntPK in ustreznega postopanja pri saniranju posledic nezakonitega ravnanja.

4. SANKCIJE ZA KRŠITVE V ZVEZI Z DOLŽNOSTJO RAZKRITJA

4.1. Civilnopravna sankcija – ničnost pogodbe

Pridobitev izjave pomeni javnopravno obveznost. Kot takšna opustitev pridobitve izjave nima posledic za veljavnost pravnega posla. Če tudi zavezanec ne pridobi izjave pred sklenitvijo pogodbe, bo takšna pogodba veljavna. Bodo pa, kot navedeno v razdelku 4.2. (Prekrškovne sankcije) tega systemskega pojasnila, z opustitvijo pridobitve izjave izpolnjeni znaki prekrška.

V primeru, ko zavezanec ugotovi (npr. z vpogledom v javne evidence in letna poročila) ali mu kdorkoli drug sporoči in zavezanec z vpogledom v javne evidence ali kakorkoli drugače ugotovi, da so podatki v izjavi nepopolni ali lažni, bo moral uveljavljati ničnost posla. Namen tako stroge sankcije je zagotoviti, da bodo ponudniki predložili pravilne in popolne podatke o svojih lastniških strukturah, s čimer se zagotavlja transparentnost poslovanja javnega sektorja na način, da se ve, s kom subjekt javnega sektorja dejansko sklepa pogodbo.

Ponudnik, ki je zaradi lažne izjave oziroma neresničnih podatkov povzročil ničnost pogodbe in s tem povzročil škodo subjektu javnega sektorja, odgovarja za škodo v skladu s splošnimi načeli odškodninskega prava. Podlago za odgovornost daje 91. člen Obligacijskega zakonika, po katerem pogodbenik, ki je kriv za sklenitev nične pogodbe, odgovarja svojemu sopogodbeniku za škodo, ki mu nastane zaradi ničnosti pogodbe, če ta ni vedel in ni bil dolžan vedeti za vzrok ničnosti.

Na ničnost pazi sodišče po uradni dolžnosti. Subjekt javnega sektorja lahko ničnost uveljavlja tako, da vloži tožbo na ugotovitev ničnosti. V primeru, ko je subjekt javnega sektorja tožen na izpolnitev pogodbe, v zvezi s katero je bilo ugotovljeno, da je izjava lažna oziroma so podatki neresnični, lahko ničnost uveljavlja z ugovorom.

4.2. Prekrškovne sankcije

Pogodbe brez pridobitve izjave oziroma podatkov o lastniški strukturi ponudnika ni dopustno skleniti.

V primeru, če subjekt javnega sektorja, ki je zavezan k pridobivanju izjave o lastniški strukturi, pred sklenitvijo pogodbe ne pridobi izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom, so izpolnjeni znaki prekrška, kot je določen v četrti alineji tretjega odstavka 77. člena ZIntPK, za katerega je za odgovorno osebo organa ali organizacije javnega sektorja zagrožena globa v višini 400 do 4.000 evrov.

Enaka globa je predpisana tudi za primere, ko odgovorna oseba na zahtevo Komisije ne predloži izjave o lastniški strukturi Komisiji.

Za navedena prekrška se skladno z 78. členom ZIntPK kaznuje tudi pravna oseba (organ ali organizacija javnega sektorja, razen države in lokalnih skupnosti), in sicer z globo od 400 do 100.000 evrov.

Senat Komisije je na 28. seji dne 20. 7. 2022 sprejel sledeče sklepe:

1. V zadevi št. 06272-2/2012 se sprejme Sistemsko pojasnilo o dolžnosti razkritja lastništva ponudnika, ki sklepa posel z organi ali organizacijami javnega sektorja.
2. Sistemsko pojasnilo o dolžnosti razkritja lastništva ponudnika, ki sklepa posel z organi ali organizacijami javnega sektorja iz prejšnje točke se objavi na spletni strani Komisije in začne veljati naslednji dan po objavi.
3. Z dnem uveljavitve Sistemskega pojasnila o dolžnosti razkritja lastništva ponudnika, ki sklepa posel z organi ali organizacijami javnega sektorja iz 1. točke tega sklepa preneha veljati Sistemsko pojasnilo o dolžnosti razkritja lastništva ponudnika, ki sklepa posel z organi ali organizacijami javnega sektorja, št. 06272-2/2012/1 z dne 12. 4. 2012.

Senat Komisije je odločal v sestavi: David Lapornik, namestnik predsednika, in Simon Savski, namestnik predsednika.

Odločitev je bila sprejeta SOGLASNO.

David LAPORNIK
NAMESTNIK PREDSEDNIKA



Vložiti:

- zbirka dok. gradiva.