

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

DIPLOMSKA NALOGA
JAVNA NAROČILA KOT NAČIN NABAVE V
JAVNIH ZAVODIH

TATJANA MAMILOVIČ

MENTOR
DOC. DR. BOJAN TIČAR

KOPER, 2006

POVZETEK

V diplomski nalogi sem obravnavala temo Javna naročila kot način nabave v javnih zavodih. Diplomaska naloga je sestavljena iz sedmih poglavij. Po uvodnem poglavju, je drugo poglavje o javnih zavodih, predstavitev obravnavanega zavoda, vloga nabavne funkcije ter njena povezava z javnimi naročili. V tretjem poglavju obravnavam javna naročila, gospodarski pomen javnih naročil ter potrebno dokumentacijo v povezavi z praktičnim primerom. Četrto poglavje sestavljajo javna naročila po ZJN in evropskih direktivah. V petem poglavju obravnavam javna naročila male vrednosti ter konkreten primer. Šesto poglavje se nanaša na revizijo in v sedmem poglavju je zaključek.

Ključne besede: javni zavodi, nabavna funkcija, javna naročila, javna naročila malih vrednosti, direktive evropske unije, revizijski postopki

ABSTRACT

The thesis deals with public tenders. The thesis consists of seven chapters. First there is an introduction. The second chapter describes public institutions with a special focus on the institute the thesis is inspired to. There is an introduction to relations between purchase procedures and public tenders too. The next chapter deals with public tenders from a business (economy) and bureaucracy point of view tailored on a practical example. The fourth chapter describes (compares) Public procurement in Slovenia and EU public procurement legislative. The fifth gives an overview of small values public tenders including a case study. The revision procedure is described in the sixth chapter. The last, seventh, chapter is the conclusion of the thesis.

Key words: public institution, purchase function, public procurement, public procurement of small values, European directives, revision procedures

UDK: 347.4/.5:351.71:336.126.55 (043.2)

ZAHVALA:

Doc. dr. Bojanu Tičar za pomoč in vodenje pri pisanju diplomske naloge ter ostalim, ki so mi stali ob strani.

VSEBINA

1	Uvod	1
2	Splošno o nabavi in javnih naročilih	3
2.1	Javni sektor in javni zavodi	3
2.2	Predstavitev javnega zavoda Obalni dom upokojencev Koper	5
2.3	Pomen in vloga nabavne funkcije.....	7
2.4	Opredelelitev javnih naročil	8
2.5	Nabavna funkcija v povezavi z javnimi naročili	9
3	Javna naročila	11
3.1	Zakonodaja s področja javnega naročanja.....	11
3.2	Gospodarski pomen javnih naročil	14
3.3	Izvajanje postopka javnih naročil.....	16
3.3.1	Dokumentacija v postopku oddaje javnega naročila	17
3.3.2	Kdaj uporabiti odprti postopek, omejen postopek in smotrna uporaba okvirnega sporazuma	19
3.3.3	Vsebina razpisne dokumentacije	22
3.3.4	Oblikovanje meril	25
3.3.5	Dopustne spremembe razpisne dokumentacije/ponudb in načelo formalnosti	27
3.4	Izvajanje javnih naročil v Obalnem domu upokojencev Koper	28
3.5	Obravnava konkretnega primera – javno naročilo prehrabnega blaga.....	28
4	Javna naročila in evropska unija	31
4.1	Uporaba ZJN-1 in direktiv EU	31
4.2	Uredba in direktiva	32
4.3	Vrednostni prag za oddajo javnih naročil v Evropskem glasilu.....	33
4.4	Pravila javnih objav in način uporabe/izpolnitve temeljnih vzorcev	34
4.4.1	Uporaba CPV	34
4.4.2	Spremembe rokov v praksi.....	35
5	Naročila male vrednosti	37
5.1	ZJN in oddaja naročil male vrednosti.....	37
5.2	Dokumentacija javnih naročil male vrednosti	37
5.3	Določitev naročil male vrednosti v Obalnem domu upokojencev Koper	38
5.3.1	Izvajanje postopka v obravnavanem zavodu	38
5.3.2	Obravnava konkretnega primera	40
6	Revizija javnih naročil	43
6.1	Delo državne revizijske komisije	43
6.2	Aktivna legitimacija	44
6.3	Stroški revizijskega postopka	45
6.4	Posledice v primeru opustitve objav v Uradnem glasilu evropske skupnosti	46
7	Sklep	47
	Viri in literatura	49

SLIKE

Slika 3.1 Poenostavljena shema poteka javnih naročil v Sloveniji	17
Slika 3.2 Shema najpogostejše uporabe odprtega postopka v praksi	20
Slika 3.3 Razlika v postopku med okvirnim sporazumom in pogodbo.....	21
Slika 3.4 Delitev razpisne dokumentacije	23
Slika 4.1 Poglavitne razlike med uredbo in direktivo	33
Slika 5.1 Primer tehničnih karakteristik klima naprav	41

1 UVOD

Diplomska naloga nosi naslov Javna naročila kot način nabave v javnih zavodih. Za to temo sem se odločila, ker gre za relativno nov institut v slovenski zakonodaji, ki je obenem precej blizu mojemu delovnemu področju.

Preko postopka javnega naročanja, ki pomeni izbiro najugodnejše ponudbe, porabniki proračuna nabavljajo blago, oddajajo storitve in gradnje. Govorimo o oskrbi javnega sektorja z javnimi dobrinami. Na trgu javnih naročil prihaja do prepleta javnega in zasebnega sektorja, boja med naročniki in ponudniki. Interesi ene in druge strani so različni in predvsem drugačni od interesov, s katerimi se srečujejo samo zasebni subjekti. Zaradi specifičnosti javnih naročil mehanizem povsem svobodnega trga ne more biti pravilo v odnosih med naročniki in ponudniki. Njihova ravnanja v postopku javnih naročil usmerja Zakon o javnih naročilih.

Namen tega diplomskega dela je vpogled ter hkrati presek stanja oziroma dogajanja na trgu javnih naročil. Najprej bom opredelila osnovne pojme o javnem sektorju, pomen nabavne funkcije v podjetju in predstavila obravnavano organizacijo. V tem poglavju je najpomembnejša tema povezava nabavne funkcije z javnimi naročili.

V nadaljevanju bom predstavila nekatere glavne teme, kot je gospodarski pomen javnih naročil in povezava s sistemom javnih naročil. Obravnavala bom različne tipe javnih naročil, in sicer javna naročila in javna naročila male vrednosti ter njihovo pravno ureditev. Pri obeh bom obravnavala tudi konkretne primere. Posebno pozornost bom namenila ureditvi javnih naročil v Evropski Uniji in uporabi direktiv. V zadnjem poglavju bom opisala glavne sestavine revizijskega postopka.

Pri pisanju diplomske naloge sem se posluževala zlasti literature pravnih strokovnjakov. Kot glavni vir sem vzela Zakon o javnih naročilih, poleg tega pa sem uporabila še druge zakone, knjige in članke. Pomagala sem si tudi z različnimi delavnicami o javnih naročilih, na katerih so predavatelji podrobno razlagali zakon na primerih poslovne prakse.

2 SPLOŠNO O NABAVI IN JAVNIH NAROČILIH

2.1 Javni sektor in javni zavodi

Javni sektor v slovenskem pravnem sistemu ni enotno opredeljen. Njegova pravna opredelitev je v različnih predpisih in v političnih usmeritvah večplastna. Pojem »javni sektor« namreč formalno-pravno v različnih predpisih zajema različne pravne subjekte in ima različen pomen.¹

Javni sektor je opredeljen v naslednji veljavni zakonodaji:

- v 8. točki 3. člena Zakona o javnih financah;²
- v 1. točki 2. a člena Zakona o javnih naročilih;³
- v 2. točki 1. člena Zakona o javnih uslužbencev;⁴
- v 2. členu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.⁵

V evropski kontinentalni teoriji lahko razumemo pod pojmom institucionalni javni sektor sklop institucij državne uprave, javnih zavodov, javnih korporacij in javnih ustanov. Institucionalni javni sektor tako sestavljajo:

- organi in organizacije institucionalne državne uprave, ki izvajajo javne funkcije po uradni dolžnosti kot svojo temeljno dejavnost, dolžnost in pravico,
- organi in organizacije institucionalne lokalne samouprave, ki isto izvajajo javne funkcije po uradni dolžnosti kot svojo temeljno dejavnost, dolžnost in pravico,
- pravne osebe javnega prava, ki izvajajo javne funkcije kot svojo temeljno dejavnost, dolžnost in pravico, vendar kot posebne samostojne statusnopravne oblike, ter
- zasebnopravni nosilci javnih pooblastil v tistem delu, ko izvajajo javne funkcije na podlagi dovoljenja, licence ali koncesije.

V institucionalni javni sektor pa ne spadajo zasebnopravni subjekti, kjer ima država kapitalsko naložbo. Le ti pa spadajo v del javnega sektorja, ki ga opredeljuje zakonodaja o javnih naročilih (ZJN).

¹ Bojan Tičar, *Predpisi o plačah direktorjev, ravnateljev in tajnikov v javnem sektorju s pojasnili* (Maribor: Davčni inštitut, str. 11, 2006).

² *Zakon o javnih financah* (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 79, str. 12394, 1999).

³ *Zakon o javnih naročilih* (ZJN-1-UPB1), (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 36, str. 4200, 2004).

⁴ *Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU-UPB2), (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 35, str. 3301, 2006).

⁵ *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju* (ZSPJS-UPB5), (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 56, str. 3327, 2006).

Institucionalni javni sektor je tako sestavljen iz štirih vsebinsko povezanih elementov. To so:

- institucionalna državna uprava;
- institucionalna javna uprava, ki vključuje tudi državno upravo;
- samostojni javnopravni subjekti in
- samostojni zasebnopravni subjekti, ki izvajajo javne funkcije.⁶

Javni zavodi spadajo v skupino samostojnih javnopravnih subjektov. So pravne osebe. Pravna oseba je opredeljena kot »na določen namen vezano premoženje ali skupna posameznikov, ki ji pravni red priznava lastnost pravnega subjekta«. ⁷ Teoretiki trdijo, da so pravne osebe »umetno« ustvarjeni pravni subjekti. Nastanek pravne osebe je odvisen od pozitivnopravne ureditve, ki določa katere predpostavke morajo biti izpolnjene. Na splošno lahko rečemo, da mora pravna oseba imeti:

1. osebni in (ali) stvarni substrat, torej ljudi in/ali premoženje;
2. namen njenega delovanja mora biti pravno dopusten;
3. imeti mora organizacijski ustroj, da lahko deluje in izpolnjuje svoj pravni namen.

Poleg teh treh naštetih elementov, mora imeti pravna oseba tudi svoje ime in sedež. Lastnost pravne osebe se pridobi z vpisom v ustrezní register. Šele takrat pravna oseba pridobi lastnost pravne osebe in postane pravno in poslovno sposobna.⁸

Bistvo pravne osebe je, da deluje tudi navzven kot subjekt z lastno pravno osebnostjo. Neka socialna tvorba se ne smatra za pravno osebo le, če velja za nosilca pravic in obveznosti. S tem, ko postane subjekt prava, postane tudi zanj pravo obvezno, kar pomeni, da postane tudi odgovorna in s tem sposobna prevzemati sankcije za kršitev prava.⁹

Za javne zavode, kot za pravne osebe javnega prava je značilno, da imajo oblastna upravičenja in so pristojni, da izvajajo javne naloge, javno dejavnost ali javno službo. Delujejo v javnem interesu in nastanejo z državnopravnim aktom. Sem spadajo država, občine, javna združenja, zavodi in javni zavodi, javna podjetja, itd.¹⁰

Kot temeljni element, po katerem opredelimo pravno osebo kot pravno osebo javnega prava, je ustanovitveni akt. Ta je ponavadi zakon ali drug oblastni akt (uredba,

⁶ Bojan Tičar, *Status javnih zavodov v javnem sektorju – pravno-ekonomska analiza*, (Ljubljana: Podjetje in delo, str. 516-518, 2005).

⁷ *Leksikon Cankarjeve založbe*, Druga razširjena in spremenjena izdaja (Ljubljana: Cankarjeva založba, str. 270, 2003).

⁸ Pravna sposobnost je sposobnost biti nosilec pravic in dolžnosti. Poslovna sposobnost pa je sposobnost samostojno z lastnimi dejanji in lastno voljo pridobivati pravice in prevzemati dolžnosti v pravnoposlovnih razmerjih.

⁹ Ivan Bele, *Zakaj odgovornost pravnih oseb za kazniva dejanja* (Pravna praksa št. 35/99, str. 3, 1999).

¹⁰ Marijan, Pavčnik, *Teorija prava* (Ljubljana: Cankarjeva založba, str. 107, 1997).

odlok). Med opredelilne kriterije pa prištevamo tudi izvajanje javnih pooblastil, izvajanje državnih (oblastnih) nalog, obvezno članstvo, uporaba prisilnih sredstev, obvezen obstoj in dolžnost javnih naročil. Vse našete kriterije je potrebno obravnavati kot celoto in en sam kriterij ne da odgovora na vprašanje, ali se neka pravna oseba lahko šteje kot pravna oseba javnega prava.¹¹

Javni zavodi so praviloma povsod po svetu ustanovljeni za opravljanje javnih služb v dejavnostih vzgoje in izobraževanja, znanosti in kulture, zdravstva in socialnega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja teh dejavnosti ni pridobivanje dobička. Cilj javnega zavoda je z danimi in omejenimi sredstvi doseči maksimalne koristi in zadovoljstvo uporabnikov storitev javne službe za izvajanje tržne dejavnosti.¹²

2.2 Predstavitev javnega zavoda Obalni dom upokoencev Koper

Obalni dom upokoencev Koper, je leta 1980 odprl svoja vrata 210 ljudem. Še dandanes opravlja vse dejavnosti, za katere je bil ustanovljen, in sicer sprejema v stalno oskrbo osebe, ki zaradi starosti, telesne ali lažje duševne prizadetosti ter drugih posebnih okoliščin ne morejo ali ne želijo živeti same ali v družini. Stanovalcem nudi nastanitev, prehrano, zdravstveno oskrbo ter zagotavlja tiste aktivnosti v domu, ki ustrezajo potrebam in interesom v eno, dvo ali troposteljnih sobah. Poskrbljeno je tudi za fizioterapijo ter delovno terapijo, opravlja pa tudi dodatno dejavnost in sicer od leta 1986 razvažna kosila na dom starejšim občanom. Organizacija je razdeljena na več enot, in sicer na zdravstveno negovalno enoto, katera je najštevilčnejša, vodi pa jo glavna sestra s pomočjo treh vodij oddelkov. Naslednje po številčnosti so kuhinja, pralnica, uprava ter vzdrževanje. Celoten dom pa vodi direktor pod nadzorom Sveta zavoda, ki šteje 9 članov. Ustanovitelji Mestna občina Koper, Občina Izola in Občina Piran imajo v Svetu zavoda po enega člana.

Po izobrazbi imamo v domu naslednjo strukturo:

univerzitetno	0,95 %
visoko strokovno	2,85 %
višjo	1,90 %
srednja izobrazba V. stopnja	18,09 %

Vsi ostali imajo IV. stopnjo oziroma imajo dokončano samo osnovno šolo.

Največ prihodkov izhaja iz naslova oskrbe, in sicer v višini 54% vseh prihodkov. Naslednji prihodki izhajajo iz realizacije zdravstvene oskrbe v višini 34%. Razliko do celotnih prihodkov 12% prinaša tržna dejavnost.

Sprotno upravljanje pada na direktorja. Bilance, večje investicije, plane nabave za naslednja leta in porabe sredstev, pa potrjuje svet zavoda.

¹¹ Verica Trstenjak, *Pravne osebe* (Ljubljana: Gospodarski vestnik, str. 99-124, 2003).

¹² Eva Zver, *Poslovanje in finančni viri javnih zavodov v letih 2001 in 2002* (Ljubljana: Delovni zvezek Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, str. 8, 2003)

Dejavnost Obalnega doma upokoencev Koper se izvaja na podlagi:

1. institucionalno varstvo odraslih
 - zakon o socialnem varstvu¹³;
 - nacionalni program socialnega varstva¹⁴;
2. zdravstvena nega in rehabilitacija
 - zakon o zdravstveni dejavnosti¹⁵;
 - pogodba o izvajanju programa zdravstvenih storitev – sklenjena z ZZZS.

Predpisi, kateri urejajo delovanje organizacije so Kolektivna pogodba za področje zdravstva in socialnega varstva, Statut obalnega doma upokoencev, pravilniki o računovodstvu, blagajniškem poslovanju, obračunu plač in izplačil potnih stroškov, o kriterijih za nagrajevanje stanovalcev, izplačilu potnih stroškov članom sveta zavoda, oddaji naročil male vrednosti, varovanju poslovnih skrivnosti, varovanju zaupnih in osebnih podatkov ter o varovanju dokumentarnega gradiva, oblikovanju cen, načinu obračunavanja storitev, varstvu pri delu, varstvu pri delu, o izobraževanju in strokovnem izpopolnjevanju delavcev, hišni red, program obvladovanja in preprečevanja bolnišničnih okužb ter pravilnik o sprejemu, namestitvi, premestitvi in odpustu stanovalcev.

Panoga opravlja institucionalno varstvo starejših občanov. Nudi stalno ali začasno nastanitev, prehrano ter zdravstveno oskrbo. Zaradi velikega pomanjkanja domov po Sloveniji, so čakalne dobe zelo dolge, ponekod tudi do šest let (npr. na ljubljanskem območju). Podobno je tudi po vseh ostalih slovenskih regijah. Vsi domovi po Sloveniji so prezasedeni, zato se zaradi prevelikih potreb v sobe nameščajo dodatne postelje. Ta panoga je v našem okolju zelo pomembna, saj v današnjem času brez nje ne bi zmogli.

V panogi so pomembni novejši domovi, katerih ustanovitelj je država. Domovi v zasebni lasti niso primerljivi, saj v večini primerov oskrbujejo v povprečju le dvajset ljudi, nimajo dodatnih dejavnosti, prav tako ne fizioterapije in delovne terapije.

Obravnavani javni zavod je za panogo zelo pomemben, saj ima nastanjenih 205 stanovalcev in dnevno razvažna kosila na dom 130-tim starostnikom. Po kvaliteti bivanja se lahko primerja z ostalimi domovi. Načrti direktorja se pokrivajo z pričakovanji ustanovitelja, in sicer povečevati kvaliteto življenja v domu ob čim manjših stroških. Toda država pripravlja nove normative, ki prinašajo zmanjšanje števila stanovalcev, saj bo po novem morala vsaka soba imeti svojo lastno kopalnico. Posledično bo to prineslo delno adaptacijo doma, nad čimer pa ustanovitelj ni navdušen, saj bo v tem primeru moral priskrbeti finančna sredstva in utrpeti škodo zaradi manjšega števila ljudi, tako stanovalcev kot delavcev.

¹³ *Zakon o socialnem varstvu* (ZSV-UPB1), (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 36, str. 4256, 2004).

¹⁴ *Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005* (NPSV), (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 31, str. 3777, 2000).

¹⁵ *Zakon o zdravstveni dejavnosti* (ZZDej-UPB2), (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 23, str. 1934, 2005).

Dolgoročni cilji, kot izhajajo iz večletnega programa dela in razvoja so naslednji:

- izvajati celovito skrb za starejše prebivalce v obalnih občinah,
- biti nosilec razvoja skrbi za starejše v Mestni občini Koper, v povezavi z drugimi subjekti, zadolženimi za skrb za starejše, zagotavljati racionalno opravljanje dejavnosti in stalno povečevati kakovost storitev v Mestni občini Koper,
- razvijati nove oblike in načine skrbi za starejše v Mestni občini Koper.

2.3 Pomen in vloga nabavne funkcije

Pomen in vloga nabave sta se v preteklih letih bistveno spremenila - postala je ena izmed najpomembnejših poslovnih funkcij. Zaradi njene velike vloge pri povečevanju dobičkonosnosti podjetja ji vodstva posvečajo čedalje več pozornosti.¹⁶ Definicijo nabave lahko precej natančno opredelimo, če odgovorimo na vprašanja: kaj, koliko, kdaj, kje in pod kakšnimi pogoji kupiti ter koliko za nabavljeno plačati. "Nabava je tista poslovna funkcija, ki pravočasno, po primerni ceni, s potrebno količino in ustrezno kakovostjo oskrbuje proizvodna podjetja s surovinami, materiali in energijo zaradi kontinuirane proizvodnje ter trgovska podjetja z blagom zaradi nadaljnje prodaje".¹⁷

Odločanje o nabavi, izbiri metod, poti ter sredstev, ki so potrebna za uresničevanje in doseganje nabavnih ciljev ter kontrolo uresničevanja ciljev zajema pojem "nabavna politika".¹⁸

Nabavna funkcija zajema odgovornost za opravila, katerih namen je:

- opredelitev zahtevane količine in kakovosti za material in storitve, ki jih je treba kupiti;
- izbira najprimernejšega dobavitelja;
- priprava na pogajanja z dobaviteljem za sklenitev posla in njihova izvedba;
- naročanje;
- spremljanje in kontrola izpolnitve naročila;
- kasnejše spremljanje in ocenitev opravljene dobave – reklamacije, ažuriranje evidence izdelkov in dobaviteljev zaradi dokumentiranja in razvrščanja.¹⁹

Pomen in vloga nabave sta se v preteklih letih bistveno spremenila. Postala je pomembna poslovna funkcija. Vodstva čedalje bolj spoznavajo rastoči pomen nabave zaradi velikega prispevka nabave k povečanju dobičkonosnosti z znižanjem nabavnih stroškov. Največje možnosti za prihranke so na področju največjih izdatkov, ti pa so v večini podjetij prav nabavni stroški in plače. V povprečju dosegajo nabavni stroški

¹⁶ Vekoslav Potočnik, *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse* (Ljubljana: Ekonomska fakulteta, str. 20, 2002).

¹⁷ V. Potočnik (2002), IBIDEM str. 28.

¹⁸ V. Potočnik (2002), IBIDEM str. 124, 125.

¹⁹ V. Potočnik (2002), IBIDEM str. 20.

60%, plače pa 22% lastne cene izdelka, v trgovskih podjetjih pa znaša nabavna vrednost trgovskega blaga povprečno 70% prodajne cene.²⁰

Obstaja pa velika razlika med nabavo v proizvodnih podjetjih in nabavo v neproizvodnih podjetjih. V proizvodnji se nabavljeni materiali in surovine fizično spreminjajo v proizvod, v neproizvodnih dejavnostih nabave za te temeljne procese v večini primerov ni. Ta temeljna razlika je v prenekaterem podjetju izven proizvodnih dejavnosti tudi osnovni vzrok, da nabava nima veljave, kot ji ustreza.

Jedro nabavne politike je odločanje o vseh najpomembnejših nabavnih dejavnostih, ki temelji na proučevanju nabavne problematike in iskanju možnih rešitev. Za uspešno oblikovanje nabavne politike je potrebno poznavanje tržnih razmer, nabavnih pogojev, potreb po materialu, kar se odraža v cenejšem nabavljanju in zmanjšanju nabavnega tveganja. Pri oblikovanju nabavne politike je poleg kakovosti, cene, količine in drugih nabavnih pogojev potrebno upoštevati tudi stalnost dobav, nabavo po minimalnih stroških in zaupanje dobaviteljev.

Za uspešno delovanje podjetja je izrednega pomena usklajenost vseh poslovnih funkcij: nabavne, razvojne in proizvodne, finančne, prodajne, ter ostale funkcije kot so: investicijska, kadrovsko-pravna in informacijska, ter seveda usklajenost z vodstvom podjetja. Ne glede na to, da ima nabavna funkcija vse večji pomen v vodstvu podjetja, je odvisna tako od položaja na nabavnem trgu (zunanji dejavniki) kot tudi od notranje miselnosti v podjetju. Njena vloga je večja, čim večja je materialna intenzivnost proizvodnje in čim večja je njena vloga pri odločanju v podjetju.

2.4 Opredelitev javnih naročil

Javno naročilo oziroma javno naročanje je termin, ki smo ga prevzeli iz evropskega prava. Pomeni nabavljanje blaga, oddajo gradenj in naročanje storitev po posebnem postopku, v katerem so naročniki javni organi in organizacije. Pri tem pravila javnega naročanja zagotavljajo svobodno in enakopravno konkurenco v javnem sektorju. Ta omogoča nižje cene, boljšo izbiro produktov, storitev, boljše poznavanje trga ter boljši pregled nad dejanskimi potrebami pred sklenitvijo pogodbe. Poleg zagotavljanja konkurence in enakopravnosti med ponudniki so pri javnem naročanju pomembne tudi gospodarnost, učinkovitost in preglednost porabe javnih sredstev. Prevladujoča angleška ustreznica za javno naročanje, ki se pojavlja v evropskem okolju, je *public procurement*. O tem najdemo na internetnem iskalniku Google kar slabih dva milijona zadetkov, kar priča o tem, kako zelo razširjen je ta pojem. Veliko je tudi britanskih zadetkov, kar pomeni, da ne gre zgolj za t.i. evroangleščino.²¹

Pojem "javno naročilo" opredeljuje 2. točka 3. člena Zakona o javnih naročilih, ki definira pomene v zakonu uporabljenih pojmov, kot »celotni skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradenj po tem zakonu«. ²² Ta dejanja so različni tehnični, komercialni in pravni postopki, ki pomenijo vnaprej znane

²⁰ V. Potočnik (2002), IBIDEM str. 326.

²¹ Marko Novak, *Javno naročilo* (Pravna praksa št. 10/06, str. 35, 2006).

²² *Zakon o javnih naročilih* (ZJN-1), (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 39, str. 4617, 2000).

zahteve in pogoje, pod katerimi se izbere ponudnik.²³ "Javni naročnik" z vidika evropskega prava je javno podjetje, ampak samo v primeru, če deluje v smeri zadovoljevanja potreb, ki so v javnem interesu.²⁴

Javna naročila so skupek dejanj, ki jih naročniki opravijo s ciljem gospodarne nabave blaga, storitev ali gradbenih del. K izvajanju javnih naročil so zavezani posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov. Preko javnih naročil se danes v povprečju porabi okrog polovica državnega proračuna. Ocenjuje se, da se po postopkih javnih naročil v državah Evropske unije porabi okrog 12% bruto družbenega produkta v Evropski uniji. Tudi Republika Slovenija v tem pogledu ni izjema, saj država preko porabe državnega proračuna pomembno vpliva tudi na gospodarstvo.

Cilj vsakega podjetnika je uspešno prodati svoje izdelke ali storitve. Povzetek javnih naročil s povsem konkretnimi informacijami, kot so kako začeti, kje pridobiti potrebno dokumentacijo, kako izvedeti za javna naročila, je dobrodošel pripomoček tudi pri poslovanju malih podjetij in samostojnih podjetnikov, saj javna naročila niso namenjena zgolj velikim podjetjem – njihov cilj je doseči kar najbolj gospodarno porabo javnih sredstev.

Ne glede na vrsto in velikost posla pa morajo naročniki spoštovati temeljna načela javnega naročanja, ki so: gospodarna poraba javnih sredstev, enakopravnost ponudnikov, transparentnost postopka oddaje javnega naročila ter načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki. Skladno s temi načeli se vodijo vsa javna naročila.²⁵

Javno naročanje je obvezno za vse, ki dela, blago ali storitve v celoti ali delno, neposredno ali posredno financirajo iz proračunskih sredstev.

2.5 Nabavna funkcija v povezavi z javnimi naročili

Začetki javnega naročanja so nabavni funkciji povzročili mnoge težave, predvsem glede oblikovanja sklopov, skupin, celovitosti ponudbe in zahtevane kvalitete. Uporabniki so želeli obdržati in naročiti blago pri izbranem dobavitelju, saj še vedno in prepogosto velja geslo, da je »stara navada – železna srajca«. Nabavni referent je zato prepogosto dobil zahtevo, naj razpis pripravi tako, da bo izbran točno določen artikel, to je artikel, ki ga zaposleni že poznajo in uporabljajo. Zato je v razpisu kot standard podal opis blaga, ki ga je poznal in uporabljal. Vendar je takšen razpis pisan na kožo določenemu ponudniku in je bil prehod na drugega proizvajalca skoraj nemogoč. Naslednja dilema se postavlja ob začetku, ko je potrebno planirati vrednost bodočega razpisa. Najenostavneje je ubrati pot, da je vrednost bodočega javnega razpisa enaka nabavljeni vrednosti enakih skupin materialov v preteklem letu. Vendar je takšna odločitev lahko problematična za številne stroke, saj ne upošteva predvidenih letnih sprememb programov.

Katere artikle vključiti v razpis? Kakšno širino materialov zajeti v razpisu? Zakon zahteva, da je potrebno vključiti prav vse artikle. Toda če samo vzamemo za primer področje medicinskega materiala, imajo proizvajalci kataloge s po 400 in 500 stranmi. Skoraj nepregledna množica izbire, ki pa jo je potrebno spraviti v razumen okvir za

²³ Vekoslav Potočnik, *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse* (Ljubljana: Ekonomska fakulteta, str. 326, 2002).

²⁴ Lidija Cvetković, *Javno podjetje kot javni naročnik* (Ljubljana: Evropsko pravo in praksa, str. 45, 2004).

²⁵ <http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=15#kaz1>; 14.05.2006

razpis. Vendar se vedno najde kakšen posameznik, ki mu bo zaradi takšnih ali drugačnih potreb in/ali interesov (mogoče tudi navade) bolj ustrezal pribor drugega proizvajalca.

Še težje je z prehrabnim blagom. Domovi upokojencev se razlikujejo od bolnišnic, šol in vrtcev, saj so oskrbovanci domov odvisni izključno od prehrane v zavodu. Želijo imeti kvalitetno prehrano, kar je z njihovega pogleda vezano tudi na blagovno znamko. Želijo sokove proizvajalca Fructal, piškote Mulino bianco, in še bi lahko naštevali. Ker pa javni razpisi ne dovoljujejo uporabe blagovnih znamk, proizvajalca in porekla blaga, seveda zelenih artiklov ne dobijo, kar je povod za nezadovoljstvo.

Poleg oblikovanja strokovnih kriterijev je za javni razpis pomembno tudi oblikovanje sklopov. Z njihovim ustreznim oblikovanjem lahko določimo število ponudnikov, ki ponujajo razpisano blago. Zato je potrebno predhodno preveriti, kdo od potencialnih ponudnikov sploh lahko ponudi iskane proizvode. Neustrezno oblikovani sklopi namreč lahko povzročijo, da se niti dosedanji ponudniki ne bodo mogli prijaviti na razpis, oz. bodo morali manjkajoče proizvode iz seznama razpisanih nabavljati preko druge roke, kar je za nas kot naročnike manj ugodno.

Po izbiri najugodnejšega ponudnika pride do sklenitve pogodbe. Tudi tukaj lahko naletimo na težave, in sicer izbrani ponudnik:

- ne vrne podpisane pogodbe v zakonskem roku 8. dni,
- se ne drži dobavnih rokov,
- ne želi dostavljati blaga na različne lokacije,
- ne more več dostavljati blaga enega proizvajalca ali celo samo enega artikla,
- spremeni transportno embalažo,
- ne dobavlja blaga ustrezne kvalitete,
- ne more dobavljati vseh količin, ker nima na zalogi dovolj proizvodov, itd.

Iz zgoraj navedenega je razvidno, da se delo nabavne službe prične šele z sklenitvijo pogodbe.

3 JAVNA NAROČILA

3.1 Zakonodaja s področja javnega naročanja

Zakonodajo s področja javnega naročanja lahko časovno razdelimo na štiri obdobja:²⁶

- Obdobje do leta 1997

V obdobju od leta 1992 do 1997 so način oddaje javnega naročanja urejali Zakon o izvrševanju proračuna, podrobneje pa Odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil, ki so bile večkrat spremenjene ter dopolnjene.

- Obdobje od leta 1997 do leta 2000

Na podlagi izkušenj iz omenjenih odredb ter ob vplivu UNCITRAL-ovega²⁷ modelnega zakona o ureditvi javnega naročanja je bil sprejet prvi slovenski zakon, ki je celovito urejal področje javnega naročanja, preprosto imenovan kar Zakon o javnih naročilih (ZJN-97, Uradni list RS, št. 24/1997). Zakon je pomenil prelomnico na področju javnega naročanja, saj je ureditev javnega naročanja prvič uzakonil, pri čemer je dal naročnikom na voljo širok nabor možnih postopkov oddaje javnih naročil. Zakon je postavil moderne temelje javnega naročanja, vključno s temeljnimi načeli javnega naročanja (enakopravnost ponudnikov, preglednost postopkov, načelo nediskriminacije ipd.).

Zakon je bil razdeljen na trinajst poglavij. Prvo poglavje, imenovano splošne določbe, je definiralo osnovne pojme, načine oddaje javnih naročil, dispozicije, potrebne za začetek postopka, splošna načela, zaščito domačega gospodarstva, vodenje evidenc ter uporabo jezika in valut, ter sestavo strokovne komisije pri izvedbi posameznega javnega naročila.

Drugo poglavje je urejalo postopek oddaje javnega naročila za izbiro izvajalca brez omejitev, pri čemer so bili definirani pogoji objave, roki za objavo in oddajo ponudb, razpisna dokumentacija in merila za izbiro, postopek predložitve ponudbe, javno odpiranje in ocenjevanje ponudb ter izbiro najugodnejše ponudbe. Omenjeno poglavje je bilo v zakonu urejeno najobsežnejše, pri čemer je potrebno omeniti, da so se določbe tega poglavja smiselno uporabljale tudi za druge postopek oddaje javnih naročil, v kolikor posebne določbe ostalih postopkov niso urejale drugače.

Tretje poglavje je urejalo postopek oddaje javnega naročila s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, četrto dvostopenjski javni razpis, peto zbiranje ponudb, šesto poglavje pa je predstavljalo postopek oddaje javnega naročila brez javnega

²⁶ <http://www.praetor.si/>; 14.05.2006

²⁷ Arbitražna pravila Komisije Združenih narodov za mednarodno gospodarsko pravo sprejeta dne 28. aprila 1976

razpisa. Sedmo poglavje je urejalo postopek oddaje, imenovan zbiranje predlogov, osmo poglavje pa določbe o sklenitvi pogodbe z izbranim ponudnikom.

S sprejemom ZJN-97 je Republika Slovenija dobila tudi nadzorno telo za revizije oddaj postopkov javnega naročanja, komisijo, pristojno za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju Revizijsko komisijo), ki je predstavljala neodvisno strokovno telo, celoten revizijski postopek pa je urejalo deveto poglavje zakona. To poglavje je z objavo v Uradnem listu RS št. 78/1999 črtal Zakon o reviziji postopkov oddaje javnega naročanja, ki je na novo uredil področje javnega naročanja. Zadnja tri poglavja ZJN-97 so urejala stroške postopka, nadzor, kazenske določbe ter prehodne in končne določbe. Zakon je pričel veljati 20. maja 1997, za proračunske uporabnike in lokalne skupnosti ter za Družbo za avtoceste v Republiki Sloveniji, d.d., Celje, Univerzo v Ljubljani, Univerzo v Mariboru, javna podjetja, ustanovljena po zakonu o gospodarskih javnih službah, javne zdravstvene in javne raziskovalne zavode, katerih ustanovitelj je država, se je pričel uporabljati s 1.7.1997. Ostali naročniki so ga začeli uporabljati pol leta kasneje, s 1.1.1998.

Zakon je prenehal veljati 12.11.2000, ko ga je nadomestil ZJN-1.

- Obdobje po letu 2000

12. maja 2000 je bil v Uradnem listu Republike Slovenije številka 39/2000 objavljen novi Zakon o javnih naročilih (ZJN-1). Veljati je pričel 12.11.2000. Zakon za razliko od prejšnjega, narejenega po UNCITRAL-ovem modelnem zakonu, temelji na smernicah Evropske unije, ki urejajo področje javnega naročanja. Glavni razlog za sprejem že drugega zakona v času zgolj treh let je v prilagajanju slovenske zakonodaje smernicam Evropske unije.

Zakon celovito ureja področje javnega naročanja blaga, storitev ter gradbenih del. Posebno poglavje je posvečeno oddaji javnih naročil na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju, zanimiva pa je tudi ureditev javnih naročil male vrednosti. Poleg urejanja postopkov javnega naročanja zakon predpisuje tudi ustanovitev Urada za javna naročila, ki skrbi za takšen razvoj sistema javnega naročanja, ki zagotavlja gospodarnost, učinkovitost in preglednost porabe javnih sredstev za javna naročila ter vzpodbuja konkurenčnost in enakopravnost ponudnikov v postopkih javnega naročanja. Posebnost zakona je tudi v tem, da se do uveljavitve zakona, ki natančneje določa urejanje koncesij, zakon smiselno uporablja za oddajo koncesij.

Temeljna načela javnega naročanja so opredeljena v posebnem poglavju. Ta načela so:

- načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev (ZJN-1, 4. člen);
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (ZJN-1, 5. člen);
- načelo transparentnosti (preglednosti) porabe javnih sredstev (ZJN-1, 6. člen);
- načelo enakopravnosti ponudnikov (ZJN-1, 7. člen).

Zakon pozna štiri postopke za oddajo javnih naročil:

- odprti postopek (ZJN-1, 18. člen);
- omejeni postopek (ZJN-1, 19. člen);
- postopek s pogajanjem (ZJN-1, 20. člen);
- postopek male vrednosti (ZJN-1, 124. člen).

Zakon v 125. členu zavezuje naročnike, da najkasneje do 12.01.2001 sprejmejo interni akt, s katerim podrobneje uredijo postopek javnih naročil malih vrednosti. Kljub temu, da zakon velja šele kako leto, je zakonodajalec že kmalu razmišljal o posodobitvi določil javnega naročanja, modifikaciji nekaterih rešitev ter objavi popravkov nekaterih nepravilnosti, do katerih je prišlo v vsebini obstoječega zakona. 18. decembra 2002 je bil objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o revizijo postopkov oddaje javnega naročanja (ZRPJN-A), ki je pričel veljati dan kasneje. Zakon skuša odpraviti nekatere pomanjkljivosti ZRPJN, ki je bil objavljen in napisan kot nadomestilo določb ZJN-97 ter uskladiti določbe z določbami smernic EU.

- Obdobje po letu 2004

Zakonodajalec je konec leta 2003 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih (ZJN-1A). Spremembe in dopolnitve so bile objavljene v Uradnem listu RS št. 2/2004 z dne 15.1.2004. Spremembe in dopolnitve so začele veljati 15. dan po objavi, to je 30.1.2004. Spremembe in dopolnitve odpravljajo nekaj glavnih pomanjkljivosti ZJN-1:

- za veljaven razpis zadošča prejem ene pravilne ponudbe,
- na novo je napisan omejeni postopek, ki je izenačen z odprtim postopkom,
- uzakonjeni so okvirni sporazumi,
- uvedeno je elektronsko poslovanje in elektronske dražbe,
- druga določila.

Danes na področju javnega naročanja zakonodaja obsega naslednje zakonske in podzakonske predpise:

1. Zakon o javnih naročilih - uradno prečiščeno besedilo (ZJN-1-UPB1, Uradni list RS št. 36/2004)
2. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-UPB2, Uradni list RS št. 99/2004, ZRPJN-C, Uradni list št. 61/2005)
3. Zakon o splošnem upravnem postopku - uradno prečiščeno besedilo (ZUP-UPB1, Uradni list RS št. 22/2005)
4. Zakon o pravnem postopku - uradno prečiščeno besedilo (ZPP-UPB2, Uradni list RS št. 36/2004)
5. Zakon o javnih financah (ZJF, Uradni list RS št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002)
6. Navodilo o postopku odpiranja ponudb (Uradni list RS št. 76/2001, 85/2001, 86/2001)

7. Navodilo o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, in o načinu preveritve teh listin (Uradni list RS št. 13/2001)
8. Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS št. 82/98, 86/98, 43/99, 34/2001, 115/2002, 87/2004)
9. Uredba o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (Uradni list RS št. 111/2003)
10. Uredba o kategorijah in seznamih naročnikov po Zakonu o javnih naročilih (Uradni list RS št. 73/2004)
11. Seznam naročnikov po Zakonu o javnih naročilih (objavljeno na spletnih straneh Ministrstva za finance)
12. Pravilnik o določitvi tolarskih protivrednosti, nad katerimi so potrebne objave javnih naročil v Uradnem glasilu ES (Uradni list RS št. 40/2004)
13. Pravilnik o enotnih obrazcih za vse vrste objav, ki jih morajo naročniki objavljati po Zakonu o javnih naročilih (Uradni list RS št. 44/2004)
14. Pravilnik o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila (Uradni list RS št. 32/2004, 87/2004)
15. Pravilnik o ugotovitvi, kdaj šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo (Uradni list RS št. 33/2004)
16. Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila (Uradni list RS št. 25/2004, 87/2004)
17. Navodilo o enotnem obrazcu za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih za leto 2001 (Uradni list RS št. 25/2002, 33/2003, 42/2004)
18. Pravilnik o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja (Uradni list RS št. 01/2004)
19. Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti (Uradni list RS št. 84/2004)
20. Pravilnik o vsebini, pogojih in omejitvah za izvedbo elektronske dražbe v postopkih oddaje javnih naročil (Uradni list RS št. 130/2004)
21. Pravilnik o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS št. 141/2004)
22. Pravilnik o vrstah in načinu zbiranja podatkov ter enotnih obrazcih za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu (Uradni list RS št. 41/2005)

3.2 Gospodarski pomen javnih naročil

Država je razvila trg javnih naročil s pravili o javnem naročanju. S svojimi predpisi lahko bistveno vpliva na delovanje ter razmere na trgu. Pravila zahtevajo od naročnikov, da javno predstavijo svoje potrebe po blagu in storitvah, vnaprej predstavijo pogoje in na koncu izberejo tistega ponudnika, ki je po vnaprej postavljenih merilih najugodnejši.²⁸ Določen je predvsem postopek oddaje javnega naročila, s katerim se opredeljuje

²⁸ Vesna Kranjc, ZJN-1: *Ubogljivo po smernicah EU* (Gospodarski vestnik, Ljubljana, str. 3, 2000).

ravnanje naročnikov do ponudnikov.²⁹ Razmerja med naročniki in ponudniki predstavljajo paleto odnosov, ki nastajajo v okviru določenih postopkov.

Predpisano ravnanje je v interesu posameznih gospodarskih družb in v splošnem interesu. V interesu posameznih gospodarskih družb zato, ker ima vsakdo, ki nastopa na trgu, v slovenskem prostoru, možnost sodelovanja z javnim sektorjem. V splošnem interesu pa zato, ker veliko število možnih ponudnikov vzpodbuja konkurenco, kar vodi do racionalnejše porabe javnih financ.

V ekonomski teoriji je dokaj uveljavljeno stališče, da so stroški državne uprave in vloga javnega sektorja relativno večji v majhnih državah oziroma, da je delež javnih izdatkov v BDP večji v majhnih državah. Danes se išče novo ravnotežje med državljanji, državo in družbo.

Zakoni s področja javnih naročil niso zgolj nevtralni zakoni, ki opredeljujejo le postopke oddaje javnih naročil, ampak so zaradi javnih sredstev, porabljenih za javna naročila, tudi aktivni regulator in instrument na področju sekundarnih politik, kot npr. generator gospodarskega razvoja, preko rezerviranih javnih naročil pa nudijo posebno zaščito zaposlitve posebno ogroženih skupin kot so invalidski obrati in zaposlitveni centri. Doseganje trajnostnega razvoja in izvajanje socialne politike, zlasti v okviru programov zaščitenih delovnih mest za ljudi s posebnimi potrebami so cilji, ki jih Slovenija zasleduje na vseh področjih, k njihovem doseganju pa bo pripomogla tudi nova normativna ureditev področja javnih naročil.

Javna naročila pomenijo velik narodnogospodarski agregat in obsegajo letno več kot 420 milijard SIT oziroma tretjino odhodkov državnega proračuna ali 7% BDP. Več kot tretjina javnih naročil je naročil male vrednosti, ko vrednost naročila ne presega 10 milijonov SIT za naročanje blaga ali storitev in 20 milijonov SIT za naročila gradenj. Po številu javnih naročil je delež teh vrednosti nad evropskimi pragovi, za katere veljata direktivi 2004/18/EC in 2004/17/EC, majhen. Čeprav manj številna, pa so to naročila, ki so zanimiva tudi za tuje ponudnike, kjer je pričakovati konkurenco iz EU.

Vstop Slovenije v EU je prinesel tudi vsaj formalno možnost vstopa na evropski trg javnih naročil, ki se ocenjuje na 11% BDP, to je približno 750 milijard evrov. Vključevanje v ta trg je zato zelo pomemben del vstopa na notranji trg Evropske unije in predstavlja veliko priložnost za tisti del slovenskega gospodarstva, ki je že sedaj konkurenčen na teh trgih, ostali del gospodarstva pa čaka neusmiljena borba tudi na slovenskem trgu javnih naročil.³⁰

Gospodarske družbe so praviloma vse potencialni ponudniki in izvajalci, razen nekaj izjem na področju infrastrukturnih dejavnosti, ki so tudi naročniki. Javni sektor izvaja z javnimi naročili tudi gospodarsko razvojno politiko. Povratni učinek, ki ga imajo javna naročila na gospodarstvo, je lahko eden glavnih motivov, zakaj se država za sistemsko urejena javna naročila sploh odloča. Državna naročila blaga, storitev in gradenj lahko spodbudijo dejavnost gospodarskih subjektov in panog, razvoj večjih zaostalih področij, ali zmanjšano nezaposlenost. Poleg tega dolgoročneje

²⁹ Igor Šoltes, *Javna naročila in konkurenca* (Podjetje in delo, Ljubljana, str. 1517, 2002).

³⁰ Žiga Andolšek in Miranda Groff-Ferjančič, *Usmeritve in aktivnosti vlade Republike Slovenije glede javno-zasebnega partnerstva*, (Ljubljana: Agencija za management, str. 6, 2006).

napovedovanje večjih javnih naročil usmerja podjetja v interesno organiziranje za preseganje kritične velikosti, združevanje resursov za razvoj konkurenčne sposobnosti in referenc za uspešen nastop na javnih razpisih.³¹

3.3 Izvajanje postopka javnih naročil

Postopek javnega naročanja je sklop dejanj vseh udeležencev, naročnika in ponudnika, od trenutka, ko naročnik na podlagi sklepa pristojnega organa ugotovi potrebo po neki dobrini (blagu, storitvi) pa vse do poteka garancijskega roka za nabavljeno blago ali opravljeno storitev.³²

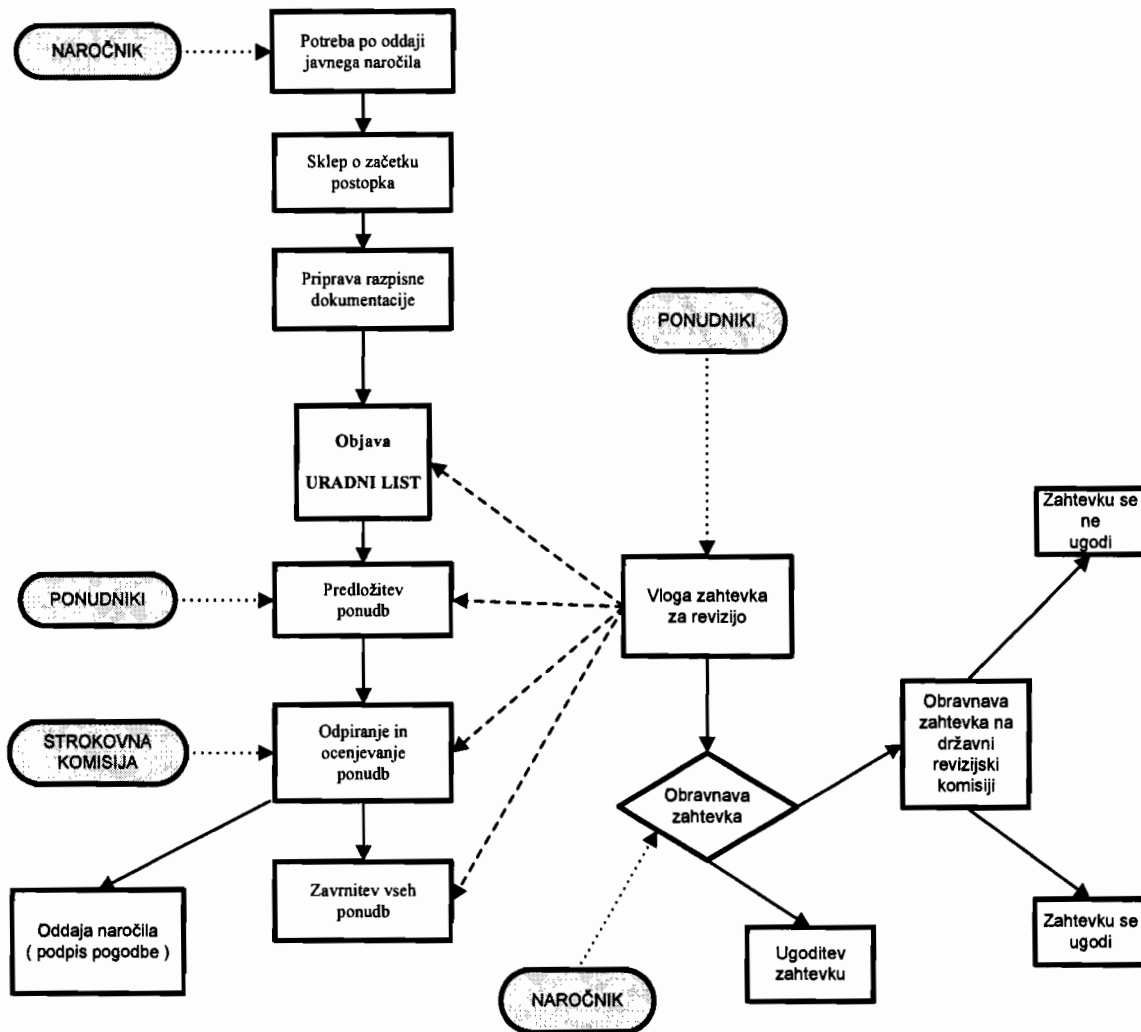
Postopek oddaje javnega naročila se razlikuje od primera do primera. ZJN-1 namreč predvideva po več različic znotraj posamezne faze postopka, odvisno od predmeta javnega naročila (blago, storitve, gradnje) oziroma cene javnega naročila. V okviru te naloge se bomo osredotočil predvsem na postopek, ki mu mora naročnik slediti pri oddaji storitev, katerih vrednost ne presega vrednostnega praga objave v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti.

Potek oddaje javnega naročila je shematično podan na Sliki 1. Na sliki je prikazano zaporedje korakov, ki jih je za izvedbo postopka potrebno opraviti. Slika prikazuje tudi možnost pritožbe na domnevne nepravilnosti v postopku, ki jo ponudnik lahko vloži v vseh fazah postopka oddaje javnega naročila. Sicer pa je postopek podrobneje opisan v nadaljevanju poglavja.

³¹ Stane Valič, *Vloga gospodarske zbornice Slovenije v javnih naročilih* (Ljubljana: Agencija za management, str. 11, 2006).

³² Blanka Primec, *Novosti zakona o javnih naročilih* (Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič, str. 2, 1997).

Slika 3.1 Poenostavljena shema poteka javnih naročil v Sloveniji



Vir: lasten vir

3.3.1 Dokumentacija v postopku oddaje javnega naročila

Postopek oddaje javnega naročila je poseben postopek, v okviru katerega nastajajo pretežno uradni dokumenti, ki jih zahtevajo predpisi, na koncu samega postopka pa tudi dokumenti civilnopravne narave. Ti dokumenti imajo torej dve temeljni značilnosti:

1. v postopku so obvezni, njihovo izdajo in večkrat tudi obvezno vsebino določajo predpisi (poleg zakona o javnih naročilih in podzakonskih predpisov so to včasih še predpisi, ki urejajo finančno poslovanje javne uprave),
2. dokumenti se izdajajo pred, med in po končanju postopka oddaje javnega naročila.

Če hočemo natančno opredeliti, katere dokumente nujno potrebujemo za izvedbo postopka oddaje javnega naročila, moramo upoštevati vse predpise, ki v najširšem smislu opredeljujejo oddajo poslov v javnem sektorju. Pri tem lahko ugotovimo, da

dokumenti izhajajo iz samega postopka in je zato natančna opredelitev postopka najboljše jamstvo za prepoznavo vse potrebne dokumentacije. Sam postopek pa lahko opredelimo v treh fazah:³³

1. Finančno projektna faza postopka

V tej fazi potrebno dokumentacijo pretežno ne urejajo predpisi o javnih naročilih, ampak drugi predpisi, ki urejajo poslovanje javnega sektorja. Predvsem so to predpisi, ki urejajo financiranje in opredeljevanje porabe javnega sektorja. Potrebna dokumentacija, ki opredeljuje to fazo, se deli na:

- finančni del – sem spada planiranje in razporejanje primerne dela državnega ali lokalnega proračuna, proračuna organov in organizacij javne uprave, opredelitev investicij, projektov in porabe;
- projektni del – zajema projektno dokumentacijo in, če je to zahtevano, tudi investicijsko dokumentacijo, iz katere izhajajo specifikacije in načrti za razpisno dokumentacijo, v veliki meri pa tudi razpisni pogoji in merila.

Finančno projektna faza postopka se konča z izdajo sklepa o začetku oddaje postopka javnega naročila, v katerem se opredeli bistvene podlage za izvedbo in način izvedbe postopka.

2. Postopek oddaje javnega naročila

To fazo opredeljujejo predpisi oddaje javnega naročila in dokumentacija, ki spremlja postopek, izhaja iz teh predpisov. Slovenski pravni sistem pozna tri modele postopkov oddaje javnih naročil, za katere se precej tudi razlikuje potrebna dokumentacija:

- postopek oddaje naročil male vrednosti, ki ga podrobno v okviru predpisov opredeli sam naročnik, izvaja pa se na vsaj dva načina, za katera se potrebna dokumentacija tudi precej razlikuje;
- postopek oddaje javnih naročil do evropskega vrednostnega praga, ki je sicer po slovenski zakonodaji pretežno urejen enako kot postopek nad pragom, vendar so dodani posebni izvedbeni postopki in zanj niso potrebne objave v evropskem uradnem listu;
- postopek oddaje javnih naročil nad evropskim pragom, za katerega je obvezna objava tudi v evropskem uradnem listu.

³³ Ivan Bohneč, *Dokumentacija v postopku oddaje javnega naročila – predstavitev vzorcev*, (Ljubljana: Nebra d.o.o., str. 1-2, 2005).

3. Nadzor izvajanja javnega naročila

Ta faza je obvezna zaradi zahteve po poslovanju v skladu z načelom dobrega gospodarja, ki izhaja iz več predpisov (Zakon o javnih naročilih, Zakon o javnih financah...). Začne se s sklenitvijo pogodbe, s katero pravzaprav razmerje med naročnikom in ponudnikom preide v civilnopravno. Dokumentacijo, ki spremlja postopek po oddaji javnega naročila poleg pogodbe sestavljajo še dokumenti o prevzemu, poročila o opravljenem delu, računi, garancije, jamstva, graje, reklamacije, zapisniki o odpravi napak in servisna poročila, aneksi k pogodbi in podobni dokumenti, ki nastajajo v času izvajanja posla. Ti dokumenti so pomembni za kasnejši nadzor poslovanja naročnika, saj ta lahko le s pravilno dokumentacijo izkaže, da je javno naročilo oddal in izvedel v skladu s predpisi.

3.3.2 Kdaj uporabiti odprti postopek, omejen postopek in smotrna uporaba okvirnega sporazuma

Izbira uporabe postopka je prosta izbira naročnika. Izbira je odvisna od:

1. vrste naročila:

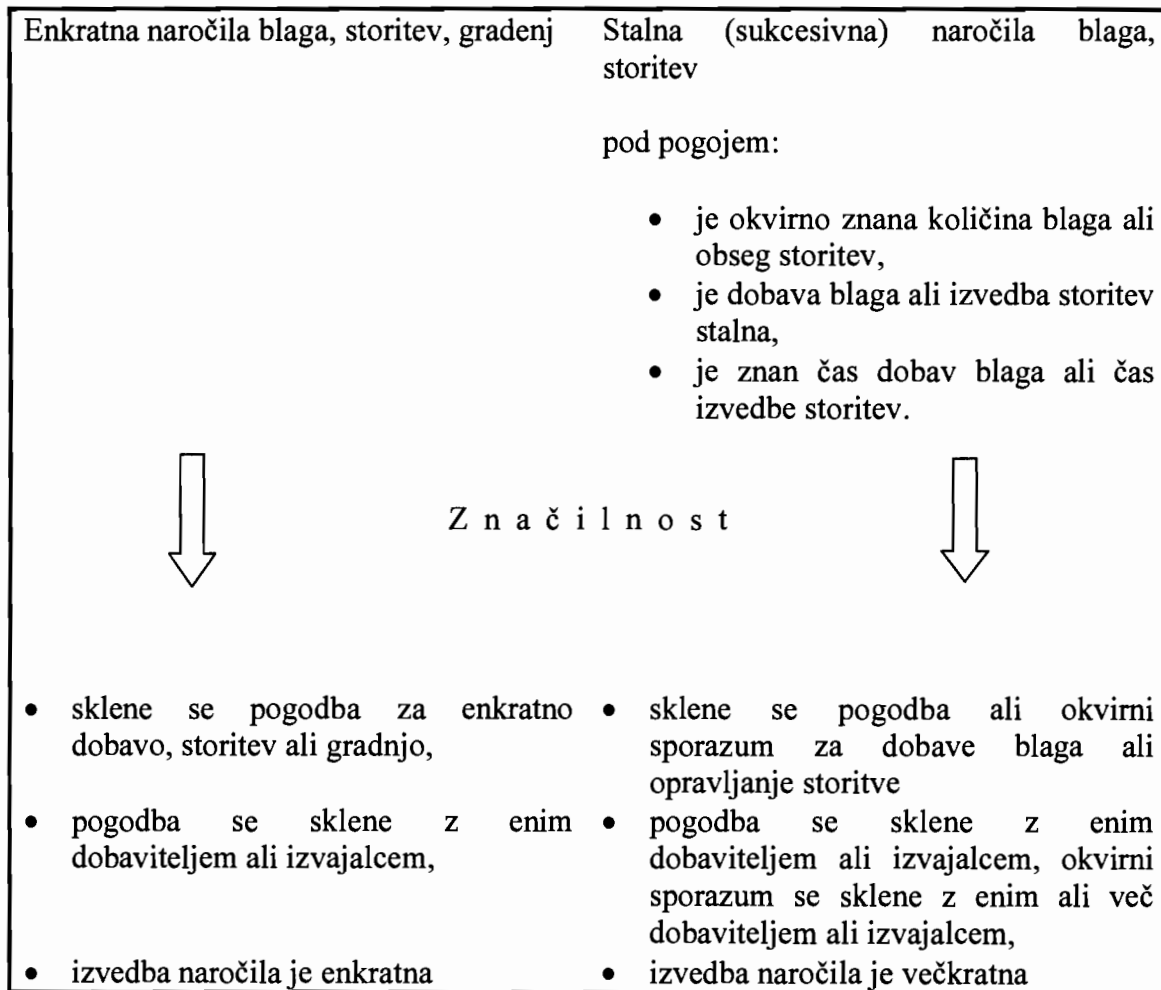
- enkratno naročilo blaga, storitve, gradnje;
- večkratna naročila blaga in storitev (npr. sukcesivne dobave ali stalne storitve, pri katerih so v naprej vsaj okvirno znani količina, obseg, čas dobav ali storitev);
- večkratna naročila blaga, storitev, gradenj – pri katerih ni v naprej znana količina, obseg, čas dobav, storitev, gradenj;

2. primernosti posamezne oblike.

Odprti postopek oddaje javnega naročila je postopek, pri katerem lahko vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, pripravljene v skladno z vnaprej določenimi zahtevami naročnika, določenimi v razpisni dokumentaciji (18. člen ZJN-1.).

Odprti postopek v največji meri zagotavlja načela in cilje javnega naročanja, obvezen je javni razpis, ki omogoča vsem morebitnim ponudnikom, da se seznanijo z vsebino in pogoji javnega naročanja (predmet javnega naročila, pogoji za sodelovanje v postopku, merila, pogoji in zahteve naročnika).

Slika 3.2 Shema najpogostejše uporabe odprtega postopka v praksi



Vir: lasten vir

Omejeni postopek oddaje javnega naročila je postopek, v katerem naročnik v prvi fazi prizna sposobnost ponudnikom na podlagi vnaprej določenih pogojev in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je priznal sposobnost. Naročnik sestavi seznam kandidatov in določi obdobje, za katerega se priznava sposobnost. To obdobje ne sme biti starejše od treh let (19. člen ZJN-1).

Omejeni postopek lahko naročnik uporabi, če so predmet javnega naročila stalne nabave, ki jih naročnik po obsegu in časovno ne more vnaprej določiti in jih je mogoče takoj kupiti ali opraviti ter se ne proizvajajo po posebnih zahtevah naročnika, oziroma za katere je vzpostavljen trg.

Slika 3.3 Razlika v postopku med okvirnim sporazumom in pogodbo

z n a č i l n o s t	
Prva faza	
<ul style="list-style-type: none"> • Prizna se sposobnost ponudnikom • Sestavi se lista ponudnikov, katerim je priznana sposobnost • S ponudniki, katerim je priznana sposobnost se lahko sklene okvirni sporazum 	
Druga faza	
Pri sklenitvi okvirnega sporazuma:	Pri sklenitvi pogodbe:
<ul style="list-style-type: none"> • Ob vsakokratnem naročilu se pripravi povabilo z razpisno dokumentacijo, • Pošlje se vsem ponudnikom, ki jim je priznana sposobnost, • Izbira ponudnika mora biti v skladu s postavljenimi merili, • Izbere se ponudnika, ki predloži najugodnejšo ponudbo, • Izda se obvestilo o oddaji javnega naročila v drugi fazi postopka 	<ul style="list-style-type: none"> • z izbranim ponudnikom se sklene pogodba, • izbranemu ponudniku se izda naročilnica

Vir: lasten vir

Omejeni postopek zagotavlja javnost le v prvi fazi, ko se vsi zainteresirani seznanijo z javnim naročilom, vendar le okvirno. Naročnik k dvigu razpisne dokumentacije in oddaji ponudb pozove le tiste ponudnike, katerim je v prvi fazi postopka priznal sposobnost.

Namen prve faze postopka je ugotovitev sposobnosti bodočih ponudnikov v zvezi z okvirno predstavljenim javnim naročilom.

Okvirni sporazum je bil v omejenem obsegu v slovensko zakonodajo vnesen kot posebna oblika omejenega postopka oddaje javnega naročila. Pojem okvirni sporazum pomeni sporazum med enim od naročnikov z infrastrukturnega področja in enim ali več dobavitelji blaga, izvajalci gradenj ali ponudniki storitev, ki se sklene z namenom, da se oblikujejo pogoji, ki urejajo oddajanje javnih naročil v danem obdobju, predvsem glede cen in – če je mogoče – tudi glede predvidenih količin.³⁴ Po veljavni slovenski zakonodaji je okvirne sporazume z enim ponudnikom mogoče sklepati zgolj na

³⁴ Andreja Primec, *Uporaba okvirnih sporazumov v postopkih oddaje javnih naročil, Pravna praksa* (št. 1/06, str. 10, 2006).

infrastrukturnem področju. Direktiva 2004/18/EC³⁵ v 32. členu dopušča sklepanje okvirnih sporazumov z enim ponudnikom tudi na klasičnem področju javnega naročanja. Okvirni sporazum z več ponudniki je po sedanji zakonodaji mogoč tako na klasičnem kot tudi infrastrukturnem področju. Postopek sklenitve okvirnega sporazuma z več ponudniki je mogoč po pravilih omejenega postopka, natančneje njegove različice, v praksi znane kot postopek za izbiro stalnih dobaviteljev.³⁶ Na klasičnem področju javnega naročanja lahko naročnik sklene okvirni sporazum le na podlagi omejenega postopka.

Ker se uporablja v odprtem, omejenem postopku in postopku s pogajanjem s predhodno objavo, novi podpisniki ne morejo vstopiti. Prednost okvirnega sporazuma je v tem, da ne vsebuje vrednosti, priloga je seznam artiklov in cene. Če se cene spremenijo, se spremeni tudi priloga. Ne morejo pa se spreminjati artikli. Uporaba je smotrna v postopkih organizaciji letalskih prevozov, nabavi potrošnega materiala, tiskarskih storitev, nabavi zdravil, medicinskih pripomočkov, kemikalij, ipd. Slabosti okvirnega sporazuma so v tem, da nam prinaša več dela ter drugačna merila. Merilo pri okvirnem sporazumu ne more biti vrednost. Časovni okvir sporazuma je slovenski zakonodaji 3 leta, Direktiva 2004/18/EC pa določa daljši čas 4 leta.

3.3.3 Vsebina razpisne dokumentacije

Razpisna dokumentacija mora biti pripravljena tako, da lahko ponudniki na njeni osnovi pripravijo pravilno ponudbo. Vsi podatki v razpisni dokumentaciji morajo biti enaki podatkom, ki so navedeni v objavi javnega naročila, ki je pravzaprav povzetek bistvenih delov razpisne dokumentacije. Pred pripravo razpisne dokumentacije mora naročnik vedeti kaj je cilj javnega naročila, saj bo samo na tej osnovi lahko pripravil pravilno razpisno dokumentacijo, na osnovi katere bo lahko pridobil pravilne in sprejemljive ponudbe.

Vsebina razpisne dokumentacije je odvisna od vrste, predmeta in vrednosti javnega naročila. Pomembno je, da naročnik:³⁷

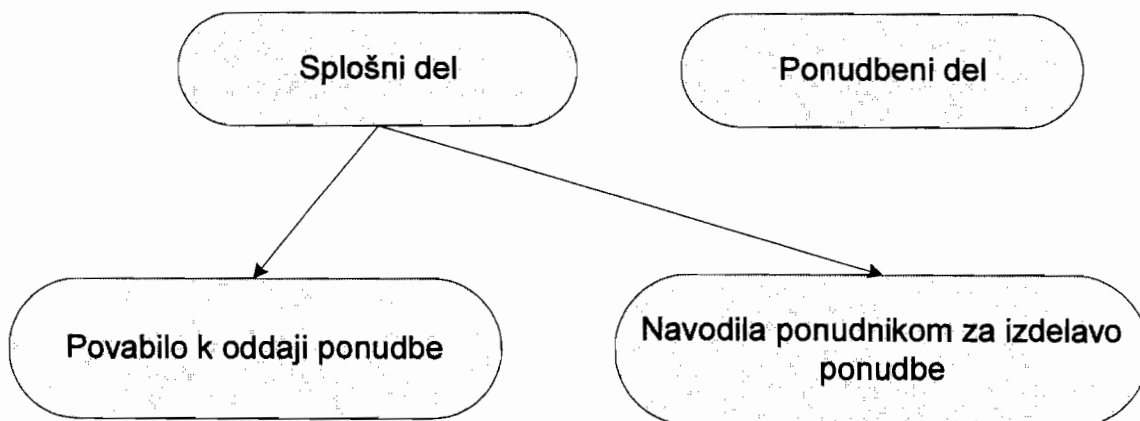
- pripravi razpisno dokumentacijo pregledno,
- jasno in nedvoumno opredeli svoje zahteve in pogoje za sodelovanje v postopku,
- navede pogoje za ugotavljanje usposobljenosti (42. člen Zakona o javnih naročilih),
- opredeli in opiše merila na podlagi katerih bo izbral ponudnika,
- čim bolj natančno opredeli predmet javnega naročila.

³⁵ Direktiva 2004/18/EC se nanaša na postopke oddaje javnih naročil za storitve in javnih naročil za gradnje in je podrobneje opredeljena na 29. strani – Uporaba ZJN-1 in direktiv EU.

³⁶ Tomaž Vesel, *Javna naročila po novem – uporaba ZJN-1 in direktiv EU* (Ljubljana: Nebra d.o.o., str. 6, 2006).

³⁷ Vesna Paljk, *Razpisna dokumentacija v postopkih oddaje javnega naročila* (Ljubljana, Nebra d.o.o., str. 10, 2005).

Slika 3.4 Delitev vsebine razpisne dokumentacije



Vir: lasten vir

Povabilo k oddaji ponudbe lahko vsebuje:

- opredelitev naročnika
naziv, naslov in osnovne podatke o naročniku, kot npr. telefon, faks, matična in davčna številka, transakcijski račun,
- opredelitev ponudnika
kdo je lahko ponudnik, možnost nastopanja s podizvajalci, možnost skupne pogodbe,
- predmet javnega naročila
kratka navedba predmeta javnega naročila, sklopi, način predložitve ponudbe, možnost variantnih ponudb, orientacijska vrednost naročila, kje je bil javni razpis objavljen, pooblaščen osebo s strani naročnika za izvedbo javnega naročila,
- povabilo k oddaji ponudbe
povabilo ponudnikom, da na podlagi javnega razpisa oddajo ponudbo v skladu z razpisno dokumentacijo.

Povabilo naj bo opremljeno s številko javnega naročila, datumom, kateri je enak datumu objave javnega razpisa, s podpisom odgovorne osebe naročnika in z žigom.

Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe morajo biti jasna, natančna in nedvoumna, saj so samo tako lahko osnova za pravilno pripravo ponudb. Vsebujejo lahko:

- navedbo predpisov na podlagi katerih se izvaja javno naročilo,
- jezik v katerem mora ponudnik izdelati ponudbo,
- navedba, kdaj se bo ponudba štela za pravilno

naročnik mora jasno povedati ponudnikom, kdaj bo njihovo ponudbo štel za pravilno, kako morajo biti pripravljene ponudbe, kaj morajo ponudniki upoštevati, kako označiti dokumente, ki sodijo pod poslovno skrivnost ipd.,

- možnost predložitve ponudbe s podizvajalci ali skupne ponudbe
ponudba s podizvajalci: opredeli se kaj mora ponudnik navesti v ponudbi in kateri dokumenti morajo biti priloženi ponudbi, v primeru da ponudnik nastopa s podizvajalci. Pri tem naj ne bi manjkalo opozorilo ponudnikom, da v razmerju do naročnika v celoti odgovarjajo za izvedbo prejetega javnega naročila, ne glede na število podizvajalcev,
skupna ponudba: opredeli se kako mora biti predložena skupna ponudba, katere dokumente mora vsebovati skupna ponudba za posameznega izvajalca - ponudnika, kako se ugotavljajo pogoji za sposobnost v primeru skupne ponudbe. Manjkalo naj ne bi opozorilo ponudnikom, da odgovarjajo naročniku za izvedbo prejetega javnega naročila neomejeno solidarno,
- vsebina ponudbe, ki zajema navedbo vseh obrazcev, izjav in dokumentov, da se bo ponudba štela za pravilno, primerno in sprejemljivo,
- dokazila o usposobljenosti ponudnikov
obvezna so dokazila iz prvega odstavka 42. člena ZJN-1, za ostala dokazila se lahko naročnik odloči sam,
- način, mesto in rok za prevzem razpisne dokumentacije,
- način pojasnjevanja razpisne dokumentacije
- način, mesto in rok oddaje ponudbe,
- način, mesto in datum odpiranja ponudb,
- možnost dodatnih del, npr. navedba, da si naročnik pridržuje pravico, da naročila za morebitna dodatna dela, ki niso bila opredeljena v javnem razpisu odda istemu ponudniku. Pri tem moramo upoštevati določila ZJN-1 in izvesti postopek s pogajanji, ki mora biti dokumentiran,
- način ocenjevanja ponudb – merila
- vrednost ponudbe
- zavarovanja za resnost ponudbe, dobro izvedbo posla in zavarovanje v garancijskem roku
- možnost variantnih ponudb
- rok veljavnosti ponudb,
- predviden rok za odločitev o sprejemu ponudbe in predviden rok za podpis pogodbe,
- protikorupcijsko določilo (tretji odstavek 42. člena ZJN-1),
- preklic javnega razpisa
- pravni pouk

Navodilo naj bo opremljeno s številko javnega naročila, datumom, ter s podpisom odgovorne osebe in žigom .

Ponudbeni del razpisne dokumentacije je odvisen od predmeta javnega naročila in nenazadnje od tega katere dokumente, obrazce in izjave bo naročnik zahteval od ponudnikov. Tako kot splošni del mora biti tudi ponudbeni del oblikovan jasno in nedvoumno. Obrazci in izjave, ki lahko sestavljajo ponudbeni del:

- podatki o ponudniku,
- ponudba,
- izjava, da ponudnik sprejema pogoje javnega razpisa,
- izjava, da ponudnik ni v kazenskem postopku zaradi suma storitve kaznivega dejanja v zvezi s podkupovanjem, oziroma da zaradi takega kaznivega dejanja ni bil pravnomočno obsojen,
- seznam dobav/storitev/gradenj,
- vzorec pogodbe,
- predračun,
- opis predmeta javnega naročila, tehnična dokumentacija, načrti, katerega morajo ponudniki podpisati, s čimer jamčijo, da so se pred pripravo ponudbe seznanili s predmetom javnega naročila.

Ponudbeni del lahko sestavljajo tudi drugi obrazci in izjave, ob upoštevanju najmanj 23. člena ZJN-1.

Z jasnimi in transparentnimi navodili ponudnikom se zmanjša možnost vložitve zahtevka za revizijo postopka javnega naročila – v tej fazi, torej še pred rokom za oddajo ponudb.

3.3.4 Oblikovanje meril

Priprava pogojev in meril za ocenjevanje ponudbe je ena izmed najpomembnejših nalog v postopkih oddaje javnih naročil. Naročnik sam odloča, katera in koliko meril bo uporabil pri oceni ponudb, vendar pa mora pri tem upoštevati, da uporabljena merila ne smejo biti v nasprotju z zakonom. Merila morajo biti objektivno preverljiva in smiselno povezana z vsebino javnega naročila.

51. člen ZJN-1 določa vrste meril, in sicer:

1. ekonomsko najugodnejša ponudba, kjer so uporabljena merila lahko naslednja:
 - datum dobave ali zaključka del,
 - tekoči stroški,
 - stroškovna učinkovitost,
 - kakovost,
 - estetske in funkcionalne lastnosti,
 - tehnične prednosti,
 - poprodajne storitve in tehnična pomoč,
 - garancijska doba,
 - obveznosti v zvezi z rezervnimi deli,
 - pogarancijsko vzdrževanje,
 - cena in podobno

2. najnižja cena, ob izpolnjevanju vseh zahtevanih pogojev, navedenih v razpisni dokumentaciji.

Merila morajo biti v razpisni dokumentaciji natančno navedena in ovrednotena v točkah ali v odstotkih. Uporaba meril mora biti opisna. V razpisni dokumentaciji mora naročnik vsa merila za oddajo, ki jih bo uporabil, navesti v vrstnem redu od najpomembnejšega do najmanj pomembnega.

Pri oceni ponudb naročnik lahko uporabi le merila, ki jih je navedel v razpisni dokumentaciji. Pri določanju meril mora naročnik upoštevati predvsem:

- zahteve pri oblikovanju in uporabi meril izhajajoč iz zakonskih določb,
- identičnost objavljenih in uporabljenih meril,
- vnaprejšnje določitev in nespreninjanje meril,
- smiselna povezava meril z vsebino javnega naročila,
- določanje pomena meril,
- nediskriminatornost meril.

Uteževanje meril mora biti vedno sorazmerno vrednosti cilja, ki ga s posameznim merilom naročnik želi doseči.

Glede na ureditev javnih naročil na ravni ES predstavljajo temeljni normativni okvir javnega naročanja evropske Direktive. Novi Direktivi, št. 2004/17/ES in 2004/18/ES, Evropskega parlamenta namreč postavljata nova merila, in sicer lahko uporabljamo okoljska in socialna merila. Uporabljamo jih lahko na okoljskem in socialnem področju, vendar pod pogojem, da so povezana s predmetom javnega naročila.

Uporaba merila *okoljske lastnosti* je vezana na splošen pogoj glede dopustnosti uporabe meril, in sicer da omogočijo objektivno primerjavo in oceno ponudb, le-ta pa morajo biti skladna s temeljnimi načeli direktive. To pomeni, da je njihova uporaba dopustna pod pogojem, da se tudi prek njihove uporabe zagotovi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo ponujenega proizvoda ali storitve. Primerna uporaba okoljskih meril zahteva, da so naročniki pozorni na celotno življenjsko obdobje predmeta javnega naročila, pri tem pa se izpostavljajo predvsem trije pomembni okoljski vidiki, ki izvirajo iz:³⁸

- sestave oziroma zgradbe predmeta javnega naročila (npr. proizvodi iz recikliranih materialov),
- njihove uporabe (energijsko prijazna sestava, ni pretiranih emisij, ipd.) in
- njegove odstranitve (razgradnja in ponovna uporaba odpadnih materialov).

Čeprav so *socialna merila* omenjena že v prvi točki preambule obeh direktiv, ne vsebujeta eksaktnih določb glede oblikovanja »socialnih meril«. Točka 33. preambule Direktive 2004/18/ES, enako kot tudi 44. preambula Direktive 2004/17/ES, obravnava določitev pogojev za izvajanje naročil, ki so lahko predvideni zlasti za poklicna usposabljanja na delovnem mestu, zaposlovanju ljudi, ki imajo težave pri vključevanju,

³⁸ Franci Kodela, *Uporaba pogojev in meril glede na direktivi 2004/18ES in 2004/17/ES* (Ljubljana, Agencija za management, str.31, 2006).

in boju proti nezaposlenosti. Med drugimi zahtevami se lahko navedejo zahteve, ki veljajo med izvajanjem naročila glede usposabljanja dolgoročnih iskalcev zaposlitve, glede izvajanja ukrepov za usposabljanje nezaposlenih mlajših oseb ter glede zaposlovanja prizadetih oseb. Znotraj preambul direktivi posebej poudarjata, da sta zaposlitev in poklic ključna elementa pri zagotavljanju enakih možnosti za vsakogar ter da prispevata k vključevanju v družbo, ampak tega znotraj členov direktiv ne opredelita kot enega od možnih temeljev meril socialne politike. Zaposlitev in poklic sta prek določila 19. člena Direktive 2001/18/ES in 28. člena Direktive 2004/14/ES omenjena kot temelj za tako imenovana »pridržana naročila«. Glede na navedeno je moč zaključiti, da predlagana ureditev ob izpolnjevanju pogoja sicer omogoča pridržanje oddaje javnega naročila omenjenim podjetjem, določitev meril na tej osnovi pa posebej ne dopušča. Osnovo za oblikovanje primerne socialnega merila ne predstavlja niti določilo druge točke 27. člena Direktive 2001/18/ES in 39. člena Direktive 2004/14/ES. Predstavljena določba namreč omogoča le, da naročniki med pogoje in ne kot posebno socialno merilo navedejo tudi določila glede izpolnjevanja določb o zaščiti delovnih mest in delovnih pogojev, ki veljajo v kraju, kjer je potrebno izvesti gradnjo ali opraviti storitev.

Ob zapisanem je potrebno ugotoviti, da je glede na predstavljeno vsebino novih direktiv izpuščena možnost po celoviti in nedvoumni ureditvi problematike uporabe meril socialne politike, tako da bo njihova uporaba tudi v bodoče plod številnih razprav, ki bodo epilog praviloma doživele šele z odločitvijo sodišča.³⁹

3.3.5 Dopustne spremembe razpisne dokumentacije/ponudb in načelo formalnosti

Izvajanje javnih naročil mora temeljiti na vnaprej znanih in postavljenih pravilih tako za naročnike kot tudi ponudnike. Določilo 1. odstavka 23. člena ZJN-1 zavezuje naročnika, da mora pripraviti razpisno dokumentacijo tako, da bo ponudnik na njeni osnovi lahko pripravil pravilno ponudbo. Vendar dejanske situacije lahko pripeljejo naročnika do odločitve, da je potrebno razpisno dokumentacijo spremeniti ali dopolniti. ZJN-1 naročniku dovoljuje, da pod pogoji, ki jih zakon določa, le-to na transparenten, do vseh ponudnikov enakopraven način spremeni oz. dopolni, vendar le z izjemo meril - določilo 3. odstavka 50. člena ZJN-1. Če naročnik oceni, da so objavljena merila neustrezna, mora postopek končati brez izbire in v novem postopku določiti spremenjena merila.

Tudi postopek, ki ga v zvezi s ponudbo določa ZJN-1 je zelo formalen. Določilo 54. člena ZJN-1 prepoveduje naročniku kakršnokoli spremembo vsebine ponudbe, vključno s spremembo cene in takih sprememb, ki bi iz nepravilne ponudbe le-to naredila pravilno. Izključno naročnik sme v soglasju s ponudnikom popraviti računske napake, ki jih odkrije pri pregledu ponudb po zaključenem postopku odpiranja. Iz prakse Državne revizijske komisije so kot računske napake mišljene predvsem napake zaradi osnovnih računskih operacij.⁴⁰

³⁹ Franci Kodela, *Uporaba novih meril v postopku javnih naročil* (Ljubljana: Nebra d.o.o., str. 9, 10, 2006)

⁴⁰ Vesna Curkov, *Praksa državne revizijske komisije na področju javnih naročil v povezavi z razpisno dokumentacijo* (Ljubljana: Nebra d.o.o., str. 4, 2005).

ZJN-1 dosledno izpolnjuje načelo formalnosti, saj dovoljuje le pojasnjevanje dokumentov iz ponudbe in popravo računskih napak ter izrecno prepoveduje kakršnokoli spremembo vsebine ponudbe, vključno s spremembo cene in takih sprememb, ki bi iz nepravilne ponudbe le-to naredila pravilno.

Formalnost postopka ni samo sebi namen, temveč se preko tega načela uresničujejo druga temeljna načela in cilji javnega naročanja in javnih financ, kot so transparentnost in gospodarnost porabe javnih sredstev, enakopravnost ponudnikov, zagotavljanje konkurence med ponudniki, ipd.

3.4 Izvajanje javnih naročil v Obalnem domu upokojencev Koper

V obravnavanem zavodu smo po postopku oddaje javnih naročil vsa leta oddajali naročila za prehrabno blago in medicinski material po sklopih. Od leta 2005 pa nismo več plačniki za inkontinenčne pripomočke, kar je znašalo cca. 3.000.000,00 SIT in je naročilo medicinskega materiala padlo pod vrednost 10.000.000,00 SIT brez DDV, zato ga oddajamo kot naročilo male vrednosti po postopku zbiranja ponudb.

Kot javno naročilo po ZJN-1 sedaj oddajamo le prehrabno blago po sklopih. Ocenjena vrednost je 71.000.000,00 SIT brez DDV.

3.5 Obravnava konkretnega primera – javno naročilo prehrabnega blaga

V obravnavanem zavodu smo se odločili za oddajo javnih naročil po omejenem postopku. O začetku postopka oddaje javnega naročila izda direktor sklep, s katerim med drugim tudi določi člane komisije. Naloge članov strokovne komisije so:

- priprava razpisne dokumentacije za I. in II. fazo omejenega postopka;
- pošiljanje povabila k oddaji ponudbe z razpisno dokumentacijo;
- javno odpiranje ponudb, analiza in ocenitev ponudb v II. fazi postopka;
- poročilo o oddaji javnega naročila vsem ponudnikom;
- pošiljanje pogodbe v podpis najugodnejšemu ponudniku;
- začetek poslovanja z novimi pogodbenimi partnerji.

Komisija na sestanku sprejme načrt izvedbe javnega naročila, roke do katerih mora biti posamezna faza izvedena in odgovorne osebe za izvedbo posamezne faze postopka. Do določenega datuma pripravi razpisno dokumentacijo I. faze omejenega postopka, izpolni obrazec 1-SI⁴¹ in ga pošlje v objavo na Uradni list RS. Rok za izdajanje razpisne dokumentacije in prevzemanja ponudb je 30 dni od dneva objave v Uradnem listu RS. Ponudniki morajo ponudbi priložiti naslednja dokazila:

- veljavno registracijo za opravljanje dejavnosti,
- dovoljenje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila,
- potrdilo, da ponudnik ni v kazenskem postopku zaradi suma storitve kaznivega dejanja v zvezi z podkupovanjem in zaradi takega kaznivega dejanja ni bil pravnomočno obsojen,

⁴¹ Obrazec 1-SI dobimo na spletni strani uradnega lista, in sicer <http://www2.uradni-list.si/> (on line standardni obrazci za objavo javnih naročil po ZJN).

- da zoper ponudnika ni uveden ali začet postopek prisilne poravnave, stečajni ali likvidacijski postopek, drug postopek katerega posledica ali namen je prenehanje ponudnikovega poslovanja in
- potrdilo davčne uprave o poravnanih davkih in prispevkih.

In naslednje pisne izjave:

- o zagotavljanju vseh artiklov in celotno ocenjeno letno količino blaga iz skupine prehrabnega blaga, na katero se je prijavil na razpisu,
- o plačilnem roku 45 dni od datuma izstavitve računa, s 30-dnevnim zbirnikom,
- o zagotavljanju dostave blaga FCO⁴² sedež naročnika – razloženo,
- o dostavi zahtevanih vzorcih in poročanju o akcijskih prodajah,
- o odzivnem času 24 ur, in dostavo na katerikoli dan v tednu,
- o izvajanju notranjega nadzora po sistemu HACCP⁴³,
- izjavo, da ponudnik ni dal zavajajočih podatkov v zvezi z izpolnjevanjem pogojev in
- izjavo, da se strinja s pogoji razpisa.

Odpiranje ponudb v I. fazi postopka ni javno. Vodi ga predsednik komisije s člani. O odpiranju ponudb se napiše zapisnik, direktor pa izda Sklep o priznanju sposobnosti ponudnikom, kateri so predložili popolne in pravilne ponudbe.

Kandidatom, katerim smo priznali sposobnost in usposobljenost, se pošlje razpisno dokumentacijo za II. fazo postopka. Dokumentacija v II. fazi postopka zajema povabilo k oddaji ponudbe, navodilo kandidatom za izdelavo ponudbe, predračun, opis predmeta javnega naročila in zahteve naročnika, ponudbo, izjavo o sprejemanju pogojev razpisa in vzorec pogodbe. Tudi za oddajo ponudb v II. fazi postopka smo določili rok 30 dni.

Odpiranje ponudb v II. fazi postopka je javno. Imena predstavnikov, kateri morajo predložiti pooblastila, se vpišejo v zapisnik. Po končanem ocenjevanju ponudb, komisija sprejme sklep o izbiri najugodnejšega ponudnika, ponudnikom pa pošlje obvestilo o oddaji javnega naročila. V kolikor noben od ponudnikov ne zahteva dodatne obrazložitve odločitve o oddaji naročila v skladu z 2. odstavkom 78. člena Zakona o javnih naročilih v 8 dneh po prejemu zgoraj navedenega obvestila, se izbranim ponudnikom pošlje v podpis pogodbe.

⁴² Kratica FCO je krajšava za prevozno klavzulo »FRANCO«, kar pomeni prehod rizika s prodajalca na kupca.

⁴³ Kratica HACCP sistem pomeni Hazard Analysis and Critical Control Point System. Pomeni pa preventivni sistem, ki omogoča identifikacijo oziroma prepoznavanje, oceno, ukrepanje in nadzor nad morebitno prisotnimi dejavniki tveganja v živilih, ki lahko ogrožajo zdravje človeka. Če delamo po HACCP moramo sistemu, moramo imeti HACCP načrt, to je dokument, izdelan na podlagi sedmih načel HACCP sistema, ki določa postopke, ki se morajo upoštevati in jim slediti, da se zagotovi nadzor nad tveganji, ki so pomembna za zagotavljanje varnosti živil v proizvodnem postopku ali obratu glede na vrsto in obseg dejavnosti. Temelj uvajanja sistema HACCP v deželah ES je EU direktiva »Council Directive 93/94/EEC of June 1993 on the hygiene of foodstuffs«, v Sloveniji pa ga krovno opredeljujejo »Zakon o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z živili« - ZZUZIS (Ur. l. RS, št. 52/00 in 42/02) in »Pravilnik o higieni živil« (Ur. l. RS, št. 60/02, 104/03, 11/04 in 51/04).



4 JAVNA NAROČILA IN EVROPSKA UNIJA

4.1 Uporaba ZJN-1 in direktiv EU

V letu 2004 sta bili v Evropski uniji sprejeti novi direktivi s področja javnega naročanja, in sicer:

- Direktiva 2004/18/EC o uskladitvi postopkov za oddajo javnih naročil za storitve in javnih naročil za gradnje (Uradni list EU, št. L 134/2004), ki nadomešča direktive 92/50/EEC, 93/36/EEC in 93/37/EEC;
- Direktiva 2004/17/EC o uskladitvi postopkov naročil s strani naročnikov, ki delujejo na vodnem, energetske, prometnem in poštnem sektorju (Uradni list EU, št. 134/2004), ki nadomešča direktivo 93/38/EEC.⁴⁴

Države članice bi morale vsebino direktiv v nacionalno zakonodajo prenesti do konca januarja 2006, kar pa se v Sloveniji ni zgodilo. Kršitev roka za implementacijo pa ima za posamezno državo članico, ki z usklajevanjem zamuja, določene posledice. Ena najbolj strogih posledic je pravica posameznikov, da imajo pravico oziroma posledično tudi dolžnost določena določila direktiv uporabljati neposredno.

Namenov sprejetja nove evropske zakonodaje s področja javnega naročanja je več. Preambula tako izpostavlja predvsem poenostavitev postopkov, prilagoditev elektronskemu poslovanju ter stabilnost osnovne strukture. Klasična direktiva tako združuje tri stare direktive, ki so ločeno urejale blago, storitve ter gradnje in so bile sicer podobne, v detajlih pa so se razlikovale. Glavna novost infrastrukturne direktive pa je izključitev telekomunikacijskega sektorja ter vključitev poštnega sektorja.

Novi direktivi tudi bolj logično sledita postopku oddaje javnega naročila. Najpomembnejše novosti, ki jih zasledimo ob branju obeh direktiv so tako:

- možnost popolnega elektronskega naročanja,
- poenostavitev vrednostnih pragov,
- možnost določitve fleksibilnejših tehničnih specifikacij,
- poudarek oz. uzakonitev enotnega besednjaka javnih naročil,
- izločitev telekomunikacijskega sektorja iz obsega direktiv ter upoštevanje liberalizacijskih gibanj v ostalih infrastrukturnih sektorjih.

Novosti se nanašajo tudi na same postopke oddaje javnih naročil. Novi direktivi tako poznata kar nekaj novih ali spremenjenih postopkov oddaje javnih naročil. Med njimi so najpomembnejši:

- razširitev uporabe okvirnih sporazumov na klasično direktivo,
- razširitev izjem za postopek s pogajanjem brez in po predhodni objavi,
- uvedba dinamičnega nakupovalnega sistema,
- uvedba konkurenčnega dialoga,

⁴⁴ Aleksij Mužina, *Uporaba direktiv po 31. januarju 2006*, (Pravna praksa št. 2/06, str. 8 - 10, 2006).

- uvedba možnosti elektronskih dražb v posameznih postopkih.

Okvirni sporazumi v starih klasičnih direktivah niso bili pravno formalno urejeni. Nekatere države so jih zato izrecno prepovedovale, druge so se jih v veliki meri posluževale. Posledično se je zaradi »neurejenega postopka« v prejšnjih direktivah izoblikovala sodna praksa, ki ima za posledico implementacijo v novi klasični direktivi.

Klasična direktiva tako pozna dva tipa okvirnih sporazumov: eden se približuje odprtemu postopku (sklene se z enim ponudnikom), drugi pa se sklene z več ponudniki, ki se jih nato ob nabavi izbira na podlagi vnaprej danih meril ali z odpiranjem konkurence ob posamezni nabavi.

Na tem mestu bi omenili še konkurenčni dialog kot edini povsem nov postopek, ki pa za Republiko Slovenijo ni neznanka, saj je bil v zakonodajo v določenem obsegu implementiran že leta 1997 pod imenom zbiranje predlogov (prvi zakon o javnih naročilih, ki je bil narejen po Unictal-ovem vzorčnem zakonu).⁴⁵ Direktiva do neke mere uvaja tovrstni, v bistvu trofazni postopek za oddajo kompleksnih javnih naročil, pri katerih naročniku niti niso poznane vse možne rešitve, ter jih skozi postopek šele identificira, omogoča pa dialog med ponudnikom in naročnikom. Prva faza je tako zbiranje prijav, druga faza je faza dialoga, tretja faza pa zbiranje ponudb. Zaradi kompleksnosti ne preseneča zahteva direktive, da mora biti merilo v tem postopku vedno ekonomsko najugodnejša ponudba.

4.2 Uredba in direktiva

Najprej si bomo pogledali institucionalni okvir Evropske unije ter nekaj značilnosti instituta direktive in uredbe po pravu EU.

Institucije EU in njihove naloge so tako:⁴⁶

- Evropski parlament (soodloča pri nastajanju pravnih aktov).
- Svet EU (sprejema pravne akte).
- Komisija (daje predloge pravnih aktov).
- Sodišče EU (odloča o pravnih vprašanjih prava EU).

EU funkcionira predvsem preko direktiv in preko uredb.

⁴⁵ Uroš Škufca, *Možnosti in pravice do neposredne uporabe evropskih direktiv v postopkih oddaje javnih naročil*, (Ljubljana, Agencija za management, str. 37, 2006).

⁴⁶ Uroš Škufca, *Možnosti in pravice do neposredne uporabe evropskih direktiv v postopkih oddaje javnih naročil*, (Ljubljana, Agencija za management, str. 38, 2006).

Slika 4.1 Poglavitne razlike med uredbo in direktivo

Uredba:	Direktiva:
<ul style="list-style-type: none"> • Uporablja se neposredno • V celo zavezujoča tako za institucije in organe EU, kot za države članice in posameznike • Splošen in abstrakten pravni akt • Predlog ustave EU predvideva preimenovanje v »evropski zakon« 	<ul style="list-style-type: none"> • Naslovnik je samo država • Zavezujoča le glede na cilj oz. rezultat • Nacionalnemu organu prepuščena izbira oblike in metode • »svoboda« držav odvisna od jasnosti in natančnosti besedila direktive

Vir: lasten vir

Kot vidimo iz primerjave obeh institutov, je uredba bistveno bolj zavezujoča za vsakogar, saj deluje neposredno in jih države članice načelno sploh ne smejo uporabljati oz. implementirati v svojo zakonodajo, saj se uporabljajo neposredno. Taka je npr. uredba o obrazcih objav javnih naročil v uradnem glasilu EU.

Na drugi strani je naslovnik in zavezanec direktive država članica, direktiva pa običajno neposredno sploh ni uporabna, saj je zavezujoča zgolj glede na cilj, ki ga zasleduje direktiva. Oblika in metoda implementacije je tako prepuščena državi članici, seveda pa je svoboda države članice pri implementaciji odvisna od jasnosti in natančnosti besedila direktive – če je to jasno in določno ter »kogentno«, je ta svoboda seveda omejena (tako so npr. vrednostni pragovi objav v direktivah s področja javnega naročanja kogentni, kar pomeni, da jih države članice pri implementaciji v domačo zakonodajo ne smejo zvišati).

Podrobnejši pregled direktiv pokaže, da je Zakon o javnih naročilih kar na nekaj mestih zagotovo, na določenih pa vsaj pogojno neusklajen z obstoječima direktivama. Zato bi kazalo pristopiti k pripravi novega zakona ali celo dveh (enega za klasično in drugega za infrastrukturno področje).

4.3 Vrednostni prag za oddajo javnih naročil v Evropskem glasilu

Novost direktiv je tudi uvedba novih vrednostnih pragov za obvezno objavo v Uradnem glasilu EU. Po novem so vsi pragi navedeni v Evrih (brez davka na dodano vrednost), v času od objave direktiv pa jih je evropska komisija z Uredbo št. 2083/2005 z dne 19. decembra 2005 še znižala.

Aktualne mejne vrednosti so tako naslednje:

Klasična direktiva	
Za blago in storitve – neposredni proračunski uporabniki	137.000 EUR
Za blago in storitve – posredni proračunski uporabniki	211.000 EUR
Za gradnje	5.278.000 EUR
Infrastrukturna direktiva	
Za blago in storitve	422.000 EUR
Za gradnje	5.278.000 EUR

4.4 Pravila javnih objav in način uporabe/izpolnitve temeljnih vzorcev

Verjetno še največjo težavo pri izvajanju javnih naročil predstavlja uporaba novih obrazcev za potrebe objave v uradnem glasilu EU, saj se obrazci vsebinsko razlikujejo od obrazcev za objavo v Republiki Sloveniji. Če smo v poglavju 4.1.1 ugotovili, da se uredbe uporabljajo neposredno, potem lahko ugotovimo, da je potrebno glede na uredbo 1564/2005 z dne 7. septembra 2005, ki ureja vsebino obrazcev, pri objavah v EU le-te uporabljati neposredno. Zaenkrat sicer elektronski sistem objav v TED-u še omogoča oddajo starih obrazcev, vendar je vprašanje, koliko časa bo to še mogoče.

Obrazec objave EU se razlikuje od obrazca v RS. Če naročnik posreduje v RS objavo po veljavni zakonodaji, v EU pa po uredbi, pride do razlike v vsebini objav. Tujec lahko tako vedno ugovarja, da so domači ponudniki imeli večjo količino podatkov o javnem razpisu kot tujci, kar je upravičen revizijski razlog.

Najprej se nam postavi vprašanje, kako priti do obrazcev. Dobimo jih na spletni strani <http://www.simap.europa.eu>. V objavo jih lahko pošljemo preko spletne strani SIMAP, lahko pa tudi preko e-pošte: mp-ojs@opoce.cec.eu.int, telefaksa ali pošti. Vse objave na portalu evropske skupnosti so brezplačne. Objavo moramo poslati istočasno v Uradni list Republike Slovenije in v Uradno glasilo Evropskih skupnosti, ne glede na to, da je v slednjem objava še isti dan.

4.4.1 Uporaba CPV

Kratika CPV je enotni besednjak javnih naročil. CPV dobimo na spletni strani SIMAP-a, in je objavljen tudi v slovenskem jeziku. Sestavljen je iz glavnega in dopolnilnega besednjaka. Glavni besednjak temelji na drevesnem diagramu, ki ga sestavljajo kode z do devetimi številkami, povezane z besedilom, ki opisuje blago, gradnje ali storitve, ki so predmet javnega naročila oziroma pogodbe. Numerična koda obsega 8 številke in se deli na oddelke (prvi dve številk), skupine (prve tri številk), razrede (prve štiri številk) in kategorije (prvih pet številke). Vsaka od zadnjih treh številke pomeni večjo stopnjo natančnosti znotraj posamezne kategorije. Deveta številka je namenjena preverjanju prejšnjih številke.

Dopolnilni besednjak se lahko uporabi za razširitev opisa predmeta naročila in je sestavljen iz besedno – številčne kode z ustreznim besedilom, s katerim se lahko še natančneje opišejo lastnosti ali namembnost blaga, ki se kupuje. Črkovno številčna koda obsega prvo raven (iz črke, ki ustreza oddelku), drugo raven (iz štirih števil, od katerih prve tri pomenijo podelitev), zadnja pa je kontrolna številka.

In zakaj CPV kodo sploh potrebujemo? Naslov objave (kaj sploh naročamo) se ustvari samodejno iz glavne CPV kode, ki smo jo navedli na obrazcu. V primeru napačne CPV kode, ne moremo pridobiti ustreznih ponudb.

4.4.2 Spremembe rokov v praksi

Novost v direktivah so roki oddaj. V naslednji preglednici so prikazani roki obeh direktiv.

	Splošni rok nad EVP	Skrajšan rok nad EVP	Najkrajši rok nad EVP
Klasična direktiva			
Odprti postopek	52 (47 ⁴ , 45 ¹ , 40 ^{1,4})	36 ² (29 ¹)	22 ²
Omejeni postopek – prijava ter postopek s pogajanjem po predhodni objavi	37 (30 ¹)	/	15 ³ (10 ¹)
Omejeni postopek - ponudba	40 (35 ⁴)	36 ²	22 ² , 10 ³
Infrastrukturna direktiva			
Odprti postopek	52 (47 ⁴ , 45 ¹ , 40 ^{1,4})	36 ² (31 ⁴ , 29 ¹ , 24 ^{1,4})	22 ² (15 ¹)
Omejeni postopek – prijava ter postopek s pogajanjem po predhodni objavi	37 (30 ¹)	22	15 ¹
Omejeni postopek – ponudba	24 (19 ⁴)	10	10

1- rok je nemogoče uporabiti, če naročnik pošlje zahtevo za objavo javnega razpisa v elektronski obliki po elektronski poti;

2- rok je mogoče uporabiti, če je naročnik poslal predhodno objavo najmanj 52 dni ali največ 12 mesecev, preden je odposlal objavo javnega razpisa in če je bilo v

predhodnem razpisu objavljenih najmanj toliko informacij, kot jih je imel naročnik na razpolago v času predhodnega razpisa;

3- rok je mogoče uporabiti, če zaradi nujnosti v omejenem postopku in v postopku s pogajanji ob predhodni objavi razpisa ni mogoče upoštevati rokov;

4- rok je mogoče uporabiti, če je od datuma objave omogočen neomejen, neposreden in popoln elektronski dostop do razpisne dokumentacije in kakršnihkoli dodatnih dokumentov. Internetni naslov mora biti naveden v objavi javnega razpisa.

5 NAROČILA MALE VREDNOSTI

5.1 ZJN in oddaja naročil male vrednosti

Postopek oddaje naročil male vrednosti je opredeljen v 124. in 125. členu ZJN-1. V 124. členu določa naročilo male vrednosti, v 125. členu pa pripravo notranjih pravil. Naročnik mora sprejeti notranji akt o oddaji javnih naročil male vrednosti, kateri pa mora biti v skladu z Uredbo o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti.⁴⁷ Javna naročila male vrednosti so tista naročila, katerih vrednost je nižja od vrednosti določene v zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije, in sicer do 10.000.000,00 SIT brez DDV za blago in storitve in 20.000.000,00 SIT brez DDV za gradnje.

Tudi javna naročila male vrednosti poznajo različne postopke, in sicer:

- do 200.000,00 SIT za blago in storitve in 400.000,00 SIT za gradnje ni potreben postopek;
- po enostavnem postopku do 1.000.000,00 sit za blago in storitve in 2.000.000,00 za gradnje;
- po postopku zbiranja ponudb nad 1.000.000,00 SIT do 10.000.000,00 SIT za blago in storitve in nad 2.000.000,00 SIT do 20.000.000,00 SIT za gradnje.

Vsi zgoraj navedeni zneski so brez davka na dodano vrednost.

Blago, storitve in gradnje, katera naročila oddajamo po enostavnem postopku ali po postopku zbiranja ponudb, lahko oddajamo tudi po postopku s pogajanjem, vendar le, če je postopek opredeljen v notranjem aktu naročnika.

5.2 Dokumentacija javnih naročil male vrednosti

Za javna naročila male vrednosti vodimo različne postopke, odvisno od vrednosti naročila.

Za naročila na letni ravni do 200.000,00 SIT in za gradnje 400.000,00 SIT (to so naročila, katerih vrednost ne presega 2% vrednosti iz prvega odstavka 124. člena Zakona o javnih naročilih) ni potrebno voditi nobenega postopka. Dovolj je le naročilnica, katere kopija se priloži k računu. V skladu z 1. točko 2. člena Uredbe o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti poročanje ni potrebno, moramo pa voditi evidenco o njihovi oddaji, ki obsega navedbo predmeta in vrednost javnega naročila. Pri teh naročilih moramo paziti, da letna vrednost ne preseže višine 2%, zato je najbolj primerna le za izjemne enkratne nabave.

Javno naročanje po *enostavnem postopku* katerih vrednost ne presega 10% vrednosti iz prvega odstavka 124. člena ZJN-1, se izvaja na podlagi izdanega internega obrazca Predlog za izdajo naročilnice. V tem obrazcu je med drugim tudi naveden način preverjanja cene ali izvedba ocenjevanja v primeru uporabe merila ekonomsko najugodnejše ponudbe. Pri gradbenih delih, sukcesivnih dobavah, servisiranjih, ipd. je

⁴⁷ Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti, (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 84, str. 10172, 2004).

priporočljivo skleniti pogodbo. Dokumentacija za enostavni postopek mora obsegati predlog za izdajo naročilnice, kopijo naročilnice ali kopijo pogodbe.

Po *postopku zbiranja ponudb* oddajamo naročila, katerih vrednost presega 10%, vendar ne presega vrednosti določene v zakonu o izvrševanju proračuna. Dokumentacija obsega sklep o začetku postopka, povabilo k oddaji ponudbe, razpisno dokumentacijo, zapisnik o odpiranju ponudb, obvestilo o oddaji JNMV, poročilo o oddaji JNMV, kopijo pogodbe, vse ponudbe in predračune ter ostalo dokumentacijo.

Rok za oddajo ponudb so za blago in storitve najmanj 10 dni in 15 dni za gradnje. Povabilo k oddaji ponudbe z ustrezno razpisno dokumentacijo se pošlje vsem ponudnikom na isti dan priporočeno po pošti. V povabilu k oddaji ponudbe moramo navesti rok, do katerega mora ponudba prispeti na naslov naročnika. Odpiranje ponudb ni javno.

Podatke o oddanih javnih naročilih male vrednosti, za katere je potrebno zbirati in voditi podatke o oddanih javnih naročilih, se vsako leto do 30. aprila posreduje Ministrstvu za finance na predpisanih obrazcih za sporočanje teh podatkov.⁴⁸ V obrazce se ločeno vpiše vrednosti za oddaje javnih naročil male vrednosti za blago, storitve in gradnje.

5.3 Določitev naročil male vrednosti v Obalnem domu upokoencev Koper

Večina nabav v obravnavanem zavodu poteka po postopku javnih naročil male vrednosti. Ocenjene vrednosti se določajo na podlagi bilanc predhodnega leta in finančnih načrtov za naslednje leto. Največji delež stroškov odpade na prehrabno blago v višini 71.000.000,00 SIT, za kar je potrebna objava v uradnem listu. Oddajo javnega naročila prehrabnega blaga smo obravnavali v poglavju 3.3.1. Naslednja postavka po višini stroška je medicinski material v višini 9.200.000,00 SIT, sledi mu čistilni material 8.997.000,00 SIT. Vsi ostali stroški so nižji, razen stroškov električne energije in kurilnega olja, za kar pa je Skupnost socialnih zavodov Slovenije sklenila skupno pogodbo za vse zavode.

Na podlagi bilanc smo sprejeli sklep, da se na podlagi finančnega načrta za investicijsko vzdrževanje v letu 2006 prenovi električno osebno dvigalo do 300 kg, popravi tlake in vrata na oddelku I. nadstropja, prebeli kuhinjo in popravi tlake ter posledično zamenja ploščice, uredi parkirišče doma, zamenja dotrajane zavese in tende ter adaptira ambulanti v I. in II. nadstropju ter čajno kuhinjo.

Iz sredstev amortizacije se za leto 2006 sprejme sklep o nabavi naslednjih osnovnih sredstev in drobnega inventarja z življenjsko dobo nad 1 letom: plinski pralni stroj, slaščičarski stroj, lupilec krompirja, univerzalni stroj, 100 l kotel za mleko, električne hidravlične postelje, antidekubitusne blazine in ograje za postelje.

Z obema sklepoma so se strinjali vsi člani Sveta zavoda.

5.3.1 Izvajanje postopka v obravnavanem zavodu

Večina postopkov oddaje javnih naročil male vrednosti se nanaša na sukcesivne dobave materiala in storitev. Direktor izda sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila male vrednosti in določi člane strokovne komisije.

⁴⁸ *Zakon o javnih naročilih (ZJN-1)*, 2. točka 127. člena (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 39, 2000).

Sklep vsebuje zaporedno številko zaporednega javnega naročila male vrednosti, predmet javnega naročila, odgovorno osebo za izvedbo postopka, člane komisije, ocenjeno vrednost brez davka na dodano vrednost in postavko – konto, na katerem so zajeta finančna sredstva za izvedbo naročila.

Sledi priprava razpisne dokumentacije. V kolikor gre za nabave blaga in storitev, za katere je že sklenjena pogodba, vendar je pred potekom, samo dopolnimo predračune in spremenimo člene, kateri so se izkazali kot predmet nesporazumov. Pri sukcesivni dobavi materialov, kot npr. na medicinskem področju, prihajajo vedno novi artikli, tako da se velikokrat zgodi, da dodajamo nove sklope in spreminjamo stare.

V naslednji fazi izberemo ponudnike in jim pošljemo Povabilo k oddaji ponudbe, katero vsebuje predmet javnega naročila male vrednosti, pogoje za sodelovanje, kot so pogoji iz 42. člena ZJN-1, druge pogoje naročnika, kateri so podani na posebnem obrazcu ter opozorilo, da mora oddana ponudba vsebovati vso zahtevano in pravilno izpolnjeno dokumentacijo po navodilih naročnika. Na podlagi izkušenj smo dodali opozorilo, da bodo ponudbe, ki ne bodo izpolnjevale vseh zahtevanih pogojev, zavrnjene kot nepravilne. Obvezna sestavina v povabilu k oddaji ponudbe je merilo, po katerem se bodo ocenjevale prejete ponudbe. Opredeljen je tudi potek pojasnil v zvezi z razpisno dokumentacijo, pred potekom roka za oddajo ponudb. Zelo pomemben je podatek do kdaj mora ponudba prispeti na naslov naročnika.

V ponudbi za opravljanje storitev ponudnik vpiše zahtevane podatke, in sicer so to podatki o podjetju, davčni ter matični številki, odgovorni osebi, telefonskih številkah ipd.

Naslednji zelo pomemben obrazec je predračun, katerega oblikujemo glede na predmet naročila. Včasih je predračunov več, tudi do 10, kar velja za primere, ko je blago razdeljeno po sklopih. Ne glede na to, pa mora biti v predračunu navedena cena na enoto brez DDV, DDV in vrednost brez DDV ter vrednost z DDV v SIT. Obvezna priloga je tehnični opis predmeta naročila in dodatne zahteve naročnika.

Vsak ponudnik mora razpisni dokumentaciji priložiti tudi Izjavo ponudnika o izpolnjevanju pogojev iz 42. člena ZJN-1. Kljub temu, da je v izjavi navedeno, da ponudnik s podpisom jamči resničnost podatkov, in da bo na zahtevo naročnika predložil ustrezna dokazila, smo že imeli pritožbo da nismo preverjali resničnost podatkov iz 42. člena ZJN-1.

V razpisno dokumentacijo sodi tudi vzorec pogodbe, katero mora ponudnik parafirati.

Po poteku roka, določenega za oddajo ponudb, komisija preveri, če prispele ponudbe ustrezajo vsem zahtevam naročnika in oceni ponudbe v skladu z določenimi merili. Nepravočasne ponudbe se s spremnim dopisom neodprte vrnejo ponudnikom. Pri odpiranju ponudb komisija najprej preveri pravilnost ponudb. Nepravilne ponudbe se izločijo in o tem obvestimo ponudnika, kateri je nepravilno ponudbo oddal. Pravilna ponudba je tista, ki je prispela pravočasno in v celoti vsebuje vse zahteve iz razpisne dokumentacije. Izpolnjuje vse pogoje, priloženi so vsi zahtevani dokumenti, kateri so pravilno izpolnjeni v skladu z zahtevami naročnika.

Pravilne ponudbe komisija oceni v skladu z merili, ki jih je navedla v Povabilu k oddaji ponudbe. O odpiranju in oceni ponudb se napiše zapisnik.

Sklep o izbiri najugodnejšega ponudnika sprejme direktor. Na podlagi le-tega se izda Poročilo o oddaji javnega naročila male vrednosti.

Vsem ponudnikom se pošlje Obvestilo o oddaji javnega naročila, ki vsebuje ime izbranega ponudnika, razloge za njegovo izbiro, ter imena zavrženih ponudnikov in razloge za njihovo zavrnitev.

Pogodbo pošljemo v podpis šele po preteku pritožbenega roka. Zavrženi ponudniki imajo namreč v 8 dneh, od prejema Obvestila o oddaji javnega naročila, pravico zahtevati od naročnika dodatno obrazložitev odločitve o oddaji naročila.

5.3.2 Obravnava konkretnega primera (case study)

Obravnavali bomo dobavo in montažo hladilnih in prezračevalnih naprav – klim, kar je gradbeno delo. Zato smo oddajo naročila izvedli po postopku zbiranja ponudb. Sredstva za izvedbo javnega naročila so bila zajeta v finančnem načrtu doma na postavki investicijsko vzdrževanje. Sredstva so bila pridobljena na podlagi sklepa o dedovanju v višini 13.657.000,00 SIT. Rok za oddajo ponudbe je 20 dni. Zaradi tehnične zahtevnosti je tehnični popis del in naprav pripravil projektant. Razpisno dokumentacijo je pripravila petčlanska komisija. Eden izmed članov je bil zunanji, in sicer projektant, kateri je pripravil tehnični del dokumentacije. Povabilo k oddaji ponudbe smo poslali devetim ponudnikom. Seznam listin, ki so jih ponudniki morali predložiti so:

1. ponudba (OBR-5),
2. predračun ,
3. izjava o izpolnjevanju pogojev iz 42. člena ZJN-1A (OBR-7),
4. parafiran vzorec pogodbe,
5. izjavo o poravnanih obveznostih do podizvajalcev,
6. izjavo o plačilnih pogojih,
7. izjavo o datumih izvedbe del,
8. izjavo o garancijskem roku,
9. dokazilo, da je poravnal davke in prispevke – potrdilo, ki ga izda davčni urad,
10. dokazilo, da ponudnikov transakcijski račun v preteklih šestih mesecih ni bil blokiran.

Glede na to, da je tehnični opis pripravil projektant, smo kot edino merilo izbrali najnižjo vrednost brez DDV. Rok izvedbe del nismo upoštevali kot merilo, saj smo zahtevali, da bo izbrani ponudnik pričel z deli v osmih dneh po sklenitvi pogodbe in zaključil v 60 dneh, kar so ponudniki morali potrditi z podpisano izjavo. Tudi dolžino garancijskega roka hladilnih in prezračevalnih naprav ter na ves material in vsa dela smo določili sami, in sicer 2 leti.

V pogodbi smo navedli bistvene sestavine gradbene pogodbe. Najpomembnejši členi so se nanašali na popis del v povezavi z ustreznimi standardi in uzancami, predpisanih z zakonodajo RS. Naslednji členi so se nanašali na garancijski rok, kateri začne teči po primopredaji in odpravi vseh morebitnih napak, ugotovljenih v primopredajnem zapisniku. Opredeljeni so bili tudi pogodbeni roki za izvedbo del in upravičena podaljšanja le-teh, dolžnosti izvajalca in naročnika, način plačila, višina pogodbene kazni v primeru nepravočasnega zaključka z deli, določbe v primopredajnem zapisniku ter primeri v katerih sme naročnik ali izvajalec razdreti pogodbo. Projektant je tudi predstavljal naš nadzorni organ.

Od devetih ponudnikov jih je oddalo ponudbe le 5, od tega je bila ena nepravilna, saj ponudnik ni predložil potrdila, da ima poravnane davke in prispevke – potrdilo, ki ga izda davčni urad in ni izpolnil razpisne dokumentacije po navodilih, in sicer v predračunu ni napisal proizvajalca ponujenih hladilnih in prezračevalnih naprav in tipa zunanje in notranje enote.

Tako smo pridobili 4 pravilne ponudbe. Pred opravljeno izbiro smo za mnenje vprašali tudi projektanta, saj so ponudniki ponudili klima naprave različnih proizvajalcev. Izbran ponudnik pa je ponudil hladilno in prezračevalno napravo, katera je izraelskega porekla in se na našem tržišču še ni prodajala. Projektant je po pregledu tehnične dokumentacije ponujenih naprav ugotovil, da zadovoljujejo in celo presegajo zahtevane tehnične pogoje. V razpisni dokumentaciji smo namreč zahtevali samo hladilne naprave, izbrani ponudnik pa je ponudil hladilne naprave, katere imajo možnost tudi ogrevanja.

Slika 5.1: Primer tehničnih karakteristik klima naprav

OSNOVA	
Temperatura prostor	$t_p = +26^\circ \text{C}$
Temperatura okolica	$t_o = +32^\circ \text{C}$ 55 %
Temperatura streha	
- Postavitev zunanje enote	$t_g = +35^\circ \text{C}$ 50 %
Hladilni medij	R 407 C ali R 410 A
Upravljanje	daljinski upravljaliec
Višinska razlika	cca $H_{\max} = 3,0 \text{ m}$
Dolžina razvod hladivo	cca $l_{\max} = 15,0 \text{ m}$
Meritve zvočni tlak	
- horizontalno	1,0 m
- vertikalno	0,8 m
SPLIT KLIMA NAPRAVA K 1	
Označba v grafiki	K 1
Izvedba	MONO
Priključek elektrika	230 V / 1 / 50 Hz
Moč	cca $N_{\max} = 2,1 \div 2,2 \text{ KW}$
NOTRANJA ENOTA	ZUNANJA ENOTA
Hlajenje	Hladilna moč $Q_{hi} = 5,7 \text{ KW}$
- totalno	$Q_{\text{tot}} = 5,6 \div 5,7 \text{ KW}$
- senzibilno	$Q_{\text{sen}} = 5,3 \div 5,4 \text{ KW}$
Pretok zraka III.B	cca $850 \text{ m}^3/\text{h}$
Nivo zvočni tlak	32 dB(A)
Izvedba	stenska
	Priključek razvod hladivo
	- tekoča faza $\varnothing 6,35$
	- plinska faza $\varnothing 12,7$
Opomba !	

Točne dimenzije za razvod hladiva je prilagoditi dejansko dobavljenih SPLIT klima napravam po zahtevah proizvajalca z obzirom na tehnične karakteristike kompresorja zunanje enote ter zatečenim stanjem na objektu z obzirom na možnost postavitve zunanjih in notranjih enot

d.) UPRAVLJANJE

Komplet centralno upravljanje za 1 zunanjo in 1 notranjo enoto, časovna programska ura, daljinsko upravljanje zunanje in notranje enote

c.) ZAGON

Polnjenje z hladivom R 407 C ali R 410 A, zagon in nastavitve od pooblaščenega serviserja, sestava protokola za vsako enoto posebej.

komplet 3

Ponudnik je v ponudbi je upošteval:

Proizvajalec

Tip notranja enota

Tip zunanja enota

Vir: lasen vir

Sestavili smo zapisnik o odpiranju ponudb, zapisnik o posvetovanju s projektantom in njegovi oceni. Šele nato je direktor izdal sklep o izbiri najugodnejšega ponudnika. Sledilo je poročilo o oddaji javnega naročila male vrednosti, vsem ponudnikom, kateri so sodelovali v postopku, pa obvestilo o oddaji naročila, v katerem smo navedli izbranega ponudnika ter imena in razloge zavrnjenih ponudnikov. Ponudnika, kateri je oddal nepravilno ponudbo smo obvestili o razlogu zavrnitve. Glede na zahtevnost naročila smo pričakovali zahtevke o dodatnih pojasnilih, vendar jih ni bilo in smo po preteku pritožbenega roka, sklenili pogodbo.

Vendar brez zapletov ni šlo. Ugotovili smo, da se je pri popisu števila potrebnih klim izpustilo 9 naprav. O ugotovljenem smo napisali zapisnik in po pogajanjih z izvajalcem izdali sklep o dobavi devetih hladilnih napravah po ceni iz ponudbe.

Po sklenitvi aneksa k pogodbi je izvajalec še pred rokom za izvedbo del z le-temi zaključil in izvršil primopredajo, ter izdal primopredajni zapisnik. V primopredajnem zapisniku ni bilo ugotovljenih pomanjkljivosti, saj so domski vzdrževalci nadzirali delo izvajalca in so bile vse ugotovljene napake in pomanjkljivosti odpravljene še pred zaključkom del.

6 REVIZIJA JAVNIH NAROČIL

6.1 Delo državne revizijske komisije

Zaradi nasprotujočih si interesov med naročnikom in ponudniki v postopkih javnega naročanja, med le-timi pogosto prihaja do sporov. Prav zato je bilo nujno potrebno, da se pravno uredi tudi pritožbeno področje in način reševanja sporov med udeleženci postopka. Tako je bil sprejet tudi zakon, ki določa ravnanje udeležencev in sam potek postopka revizije.

Temeljni predpis, ki ureja pristojnosti, organizacijo in postopanje državne revizijske komisije, je zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. Neuradno prečiščeno besedilo Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja vsebuje: ⁴⁹

- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN (Uradni list RS, št. 78/99 z dne 24.9.1999),
- popravek Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN (Uradni list RS, št. 90/99 z dne 5.11.1999),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN-A (Uradni list RS, št. 110/2002 z dne 18.12.2002),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN-B (Uradni list RS, št. 42/2004 z dne 23.4.2004),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN-C (Uradni list RS, št. 61/2005 z dne 30.6.2005).

ZRPJN v prvem odstavku 7. člena določa, da ima državna revizijska komisija svoj poslovnik,⁵⁰ s katerim ureja podrobnejšo organizacijo in način dela. Poleg poslovnika urejajo pristojnosti še Direktive EU, Zakon o javnih naročilih ter zakon o pravnem postopku, katerega uradno prečiščeno besedilo obsega:

- Zakon o pravnem postopku - ZPP (Uradni list RS, št. 26/99 z dne 15.4.1999),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku - ZPP-A (Uradni list RS, št. 96/02 z dne 14.11.2002),
- Odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije o razveljavitvi šestega odstavka 168. člena Zakona o pravnem postopku, kolikor gre za sodne takse za vložitev tožbe, št. U-I-255/99-28 (Uradni list RS, št. 58/03 z dne 18.6.2003) in
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku - ZPP-B (Uradni list RS, št. 2/04 z dne 15.1.2004).

Revizija pravilnosti poslovanja pomeni presojanje spoštovanja zakonov in drugih predpisov tudi s področja javnih naročil. Državni revizor ugotavlja ali revidiranec upošteva usmeritve, zakone in druge predpise, ki urejajo poslovanje uporabnika javnih sredstev. Pri revidiranju javne porabe je zakonitost poslovanja velikega pomena. Izraža

⁴⁹ <http://www.gov.si/dkom/>, 18.05.2006

⁵⁰ *Poslovnik državne revizijske komisije* (Uradni list Republike Slovenije, št. 55, str. 7353, 2000).

določeno odgovornost revidiranca oz. odgovorne osebe in zagotavlja, da so javna sredstva uporabljena le v obsegu in za namene, ki jih je določil Državni zbor na ravni države ali občinski svet na ravni lokalne skupnosti ali lastnik ob potrditvi finančnega načrta zavoda ali podjetja.⁵¹

Na tiskovni konferenci Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil sta dr. Aleksij Mužina in mag. Franc Kodela predstavila letno poročilo. V letu 2005 se je število revizijskih postopkov znatno povečalo glede na prejšnja leta, in sicer je v spodaj navedenih letih prejelo naslednje število zahtevkov za revizijo:⁵²

- Leta 2000 – 242
- Leta 2001 – 306
- Leta 2002 – 323
- Leta 2003 – 363
- Leta 2004 – 378
- Leta 2005 – 497

Iz zgoraj navedenega je razvidno, da se je število revizijskih zahtevkov v letu 2005 v primerjavi z letom 2000 povečalo za 105,4 odstotka.

Še vedno je največ pritožb zaradi pogojev in meril, v zadnjem letu pa se je bistveno povečalo tudi število t.i. tehničnih sporov, kjer ne gre za odkrito, temveč za prikrito diskriminacijo ponudnikov. Zato državna revizijska komisija vse pogosteje potrebuje pomoč izvedencev in strokovnjakov, zaradi česar se postopki podaljšujejo in tudi dražijo.

Državna revizijska komisija zaključi postopek, bodisi da zahtevek zavrne kot neutemeljen, postopek oddaje delno razveljavi ali postopek oddaje v celoti razveljavi. Tudi naročnik lahko sam ugotovi nepravilnosti v postopku in zahtevku ugotovi in delno razveljavi postopek ali razveljavi celotni postopek, kar mora storiti v dvajsetih dneh od prejema zahtevka za revizijo⁵³.

6.2 Aktivna legitimacija

V skladu s 1. odstavkom 9. člena ZRPJN lahko zahtevek za revizijo vloži vsaka oseba, ki ima ali je imela interes za dodelitev naročila in ji je bila ali bi ji lahko bila povzročena škoda zaradi ravnanja naročnika, ki se v zahtevku za revizijo navaja kot kršitev naročnika v postopku oddaje javnega naročila. Iz 2. odstavka navedenega člena nadalje izhaja, da v primeru, če je bil ali bi lahko bil, zaradi ravnanja ogrožen javni interes, lahko vložijo zahtevek tudi Državno pravobranilstvo RS, ministrstvo pristojno za finance ali urad, pristojen za varstvo konkurence.

Navedeni organi lahko zahtevek za revizijo vložijo kadarkoli med potekom postopka, vendar najkasneje do dokončnosti odločitve o dodelitvi javnega naročila oziroma priznanju sposobnosti. V zvezi z določilom 2. odstavka 9. člena ZRPJN (zakonsko razširjeno aktivno legitimacijo) pa lahko navedem, da do konca leta 2005 ni bilo primerov, da bi vložili zahtevek za revizijo navedeni organi.

⁵¹ Igor Šoltes, *Revizija javnih naročil* (Ljubljana: Agencija za management, str. 15, 2006).

⁵² Irena Vovk, *Vse več pritožb*, (Pravna praksa št. 9/06, str. 18, 2006).

⁵³ Vekoslav Potočnik, *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse* (Ljubljana: Ekonomska fakulteta, str. 334, 2002).

Vlagatelj zahtevka mora obstoj interesa za dodelitev naročila izkazati, oziroma opravičiti zakaj ga ni izkazal. Predvsem velja, da je oseba imela interes za dodelitev naročila takrat, ko ga je v skladu s pravili postopka izkazala s predložitvijo ponudbe ali vsaj dvigom razpisne dokumentacije. Škoda je pogoj za nastanek odškodninske obveznosti. Določilo 132. člena Obligacijskega zakona opredeljuje škodo kot zmanjšanje premoženja. Škodo v postopku oddaje javnega naročila največkrat predstavljajo dejansko ali morebitno premoženjsko prikrajšanje ponudnikov zaradi posega naročnika v ponudnikove pravice ali pravno priznane interese, ki se najpogosteje izkazuje kot ponudnikov izgubljeni dobiček.

Kljub dejstvu, da se v postopkih revizij oddaj javnih naročil predvsem zagotavlja pravno varstvo ponudnikov, postopki revizij ne smejo postati način za zavlačevanje postopkov oddaj javnih naročil s strani neuspešnih ponudnikov in hkrati onemogočanje uspešnejših ponudnikov, ki imajo možnost biti izbrani ali so izbrani za konkretno oddajo javnega naročila. V posamičnih konkretnih zadevah je tako moč takšne aktivnosti neuspešnih ponudnikov oceniti kot zlorabo pravice za vložitev zahtevka za revizijo.

6.3 Stroški revizijskega postopka

Stroški revizijskega postopka in odločanje o stroških so opredeljeni v 26. členu Poslovnika Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Višina stroškov 100.000,00 SIT za blago in storitve, ter 200.000,00 SIT za gradnje pa je opredeljena v 22. členu zgoraj navedenega zakona. V postopku oddaje javnih naročil, ki jih mora naročnik objaviti v glasilu Evropskih skupnosti, se taksi iz podvojita.⁵⁴

V postopkih revizije oddaje javnih naročil so kot stroški opredeljeni taksa, stroški revizijskega postopka in stroški strank. Tako ZRPJN kot ZPP pri vračilu stroškov izhajata iz temeljnega kriterija: kriterija uspeha. Skladno s tem kriterijem, je v primeru utemeljenosti zahtevka za revizijo naročnik na vlagateljevo zahtevo dolžan le-temu povrniti stroške vplačane revizijske takse. Kolikor je vlagatelj, izhajajoč iz potrdila o plačilu takse, plačal višji znesek kot je potreben glede na določilo 1. odstavka 22. člena ZRPJN, ima pravico zahtevati od Ministrstva za finance vračilo preveč plačane takse. V zvezi s stroški revizijskega postopka so ključni stroški za izvedbo dokazov, katerih izvedbo lahko predlagajo stranke ali se po lastni oceni za to odloči Državna revizijska komisija. V primeru izvedbe dokaza na predlog stranke, mora le-ta založiti predujem za stroške za izvedbo dokaza, ki ga je sama predlagala. V kolikor obe stranki predlagata izvedbo dokaza, morata za stroške potrebni znesek založiti obe, po enakih delih. V kolikor je zahtevek za revizijo zavrnjen kot neutemeljen, se v skladu s 3. odstavkom 22. člena ZRPJN zavrne tudi vlagateljeva zahteva za povračilo stroškov, vezanih na izvedbo predlaganega dokaza, za katerega je vlagatelj založil predujem.

Med strankine stroške lahko štejemo tudi materialne in poštno stroške ter stroške v zvezi z plačilom odvetnika. Način vrednotenja, obračunavanja in plačila odvetniških storitev in izdatkov, ki so jih stranke oziroma naročniki dolžni plačati odvetnikom za izvršeno pravno storitev določa Odvetniška tarifa, pri čemer so stroški zastopanja skupna cena odvetniških storitev in izdatkov, ki so potrebni za izvršitev dela, povečani za davek na dodano vrednost v primeru ko je odvetnik davčni zavezanec v Republiki Sloveniji. Pri oceni materialnih stroškov, stroškov poštnine in stroškov v zvezi s

⁵⁴ Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-UPB3), (Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, št. 95, str. 4189, 2005).

plačilom odvetnika, Državna revizijska komisija ob oceni in priznavanju le-teh v skladu z določili Poslovnika, ZRPJN in ob smiselni uporabi ZPP-ja vselej skrbno presodi vse okoliščine glede njihove potrebnosti in višine.

6.4 Posledice v primeru opustitve objav v Uradnem glasilu evropske skupnosti

V skladu z 2. odstavkom 65. člena Zakona o javnih naročilih, mora naročnik objaviti javni razpis in druge objave v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, če je ocenjena vrednost javnega naročila enaka ali presega vrednost, določeno za posamezne vrste javnih naročil. Vrednosti smo opredelili v poglavju 4.2 vrednostni prag za oddajo javnih naročil v Evropskem glasilu. V določilu 5. člena ZJN-1 je opredeljeno načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, ki med drugim določa, da naročnik ne sme omejevati konkurence med ponudniki. Pravila o varstvu konkurence zagotavljajo svobodno konkurenco na določenem trgu, slovenskem trgu ali trgu EU. Vsem zainteresiranim in sposobnim ponudnikom mora biti omogočeno poslovanje z javnim sektorjem pod enakimi pogoji. V zvezi s tem, tudi ni dovoljeno omejevanje konkurence tujih ponudnikov.

V primeru opustitve objave javnega razpisa v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, ko jo le-ta zahtevana, je lahko podana okoliščina, ki izkazuje objektivno neopravičljivo krajevno diskriminacijo potencialnih ponudnikov, hkrati pa je s takšno kršitvijo nedvomno tudi močno omejena svobodna konkurenca, s čimer so posledično podane kršitve temeljnih ciljev javnega naročanja.

Direktive EU vsebujejo osnovna načela, med katera sodijo poleg načela enakopravnosti ponudnikov še možnost seznanjanja z javnimi naročili preko objav v celotni EU in načelo zagotavljanje konkurence.⁵⁵

Z objavami, navedenimi v 66. členu ZJN-1 je v najširši meri zagotovljena transparentnost postopka in enakopravnost ponudnikov v postopku oddaje javnega naročila, saj se vsi potencialni ponudniki lahko seznanijo s konkretno oddajo javnega naročila in njenimi bistvenimi informacijami. V primeru opustitve potrebne objave npr. javnega razpisa v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, bi bilo moč zaključiti, da je ob izkazani aktivni legitimaciji vlagatelja zahtevka za revizijo, le-tega moč vložiti v vseh stopnjah postopka oddaje javnega naročila, v kolikor vlagatelju zahtevka za revizijo ta kršitev ni bila znana oziroma mu tudi ni morala biti znana pred prejemom naročnikove odločitve o dodelitvi naročila oziroma priznanju sposobnosti. V primeru izkazanega dejanskega stanu kršitve v zvezi z opustitvijo objave javnega razpisa in drugih sorodnih objav iz 66. člena ZJN-1 v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, pa bi pod zgoraj navedenimi pogoji le-to lahko imelo za posledico razveljavitev celotnega postopka oddaje javnega naročila. Na koncu velja omeniti, da praksa Državne revizijske komisije na tem področju še ni izoblikovana.⁵⁶

⁵⁵ Aleksij Mužina, Tomaž Vesel, *Zakon o javnih naročilih s komentarjem* (Primath: str. 140, str. 140, 2004).

⁵⁶ Vesna Cukrov, *Praksa Državne revizijske komisije na področju javnih naročil v povezavi z razpisno dokumentacijo* (Ljubljana: Nebra d.o.o., str. 2, 2005)

7 SKLEP

Nova evropska zakonodaja na področju javnih naročil, ki je bila sprejeta tik pred našim vstopom v EU v aprilu 2004, bi morala biti do konca januarja 2006 implementirana v slovensko zakonodajo o javnih naročilih. Vendar pa je ves proces nastajanja nove zakonodaje zastal zaradi nerazumevanja pripravljavcev novih zakonov za transparentno in našim razmeram prilagojeno zakonodajo. Tako je Slovenija dočakala 1. februar 2006 brez usklajene zakonodaje o javnih naročilih z evropskimi direktivami. Sedaj smo v položaju, ko za javna naročila nad evropskimi pragi veljata direktivi neposredno, za vsa ostala javna naročila pa obstoječi zakon. Upamo, da bo slovenska vlada zmogla toliko strokovnih moči in pripravila sprejemljive predloge novih zakonov. Zakonodaja mora zagotoviti tak sistem javnega naročanja, ki bo ob upoštevanju transparentnosti ter racionalne porabe proračunskih sredstev zagotovil enostaven in enakopraven dostop do trga javnih naročil vsem zainteresiranim ponudnikom brez nepotrebnega povzročanja dodatnih stroškov.

Izbrana tema je tako obširna, da je zelo težko zajeti vse elemente. V nalogi nismo ničesar povedali o vlogi gospodarske zbornice v javnih naročilih, konkurenčnem dialogu, dinamičnem sistemu naročanja, posebnostih projektantskih storitev, tehničnih specifikacijah pri naročanju blaga in gradenj, o javno-zasebnem partnerstvu, o društvu za javna naročila in še veliko postavk bi lahko navedli.

Čeprav Zakon o javnih naročilih jasno določa postopke od ugotovitve potreb do vodenja evidenc, se le-ti v praksi izvajajo drugače. V obravnavanem zavodu moramo pri naročilih male vrednosti vedno preveriti ceno v nabavah, katerih vrednost ne presega 2% vrednosti iz prvega odstavka 124. člena ZJN, čeprav imamo v internem pravilniku o postopku oddaje javnih naročil male vrednosti določeno, da do teh vrednosti ni potreben postopek. Za vsako enkratno dobavo določenega blaga, storitev ali gradnje, moramo preveriti ceno pri najmanj dveh ponudnikih. Zaposleni si upravičeno postavljamo vprašanje, kje je torej ekonomičnost in gospodarnost porabe sredstev. Ponudniki nam za tako nizke zneske velikokrat sploh nočejo izstaviti predračuna. V tem primeru cene preverjamo telefonsko, preko elektronske pošte, ipd. in na podlagi pridobljenih informacij izdelamo uradni zaznamek. V večini primerih je razlika med dvema ponudbama tako majhna, da so stroški telefonskih impulzov, urne postavke delavca, potni stroški in drugi nepredvideni stroški veliko višji in seveda neupravičeni. Vendar je inšpektor ob pregledu računov, predračunov, ponudb in uradnih zaznamkov ugotovil le dosledno izvajanje zakona.

Prav tako je sporen 89. člen ZJN-1-UPB1 (oddaja naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave), saj vodstvo zahteva natančen popis del in ne dovoljuje nikakršnih dodatnih del. Vendar moramo poudariti, da je dom pričel z delovanjem leta 1980 in se pri adaptacijah skoraj vedno pojavijo dodatna gradbena dela, ki jih je bilo vnaprej nemogoče predvideti.

Iz vsega navedenega je razvidno, da je sistem javnih naročil še vedno v razvoju. Uskladitev z novo nastalimi smernicami Evropske unije bo vnesla spremembe v dosedanji zakon že v zelo bližnji prihodnosti. Pričakujemo, da bo zakonodajalec upošteval pripombe in težave, s katerimi se srečujejo naročniki in ponudniki. Začrtana pot, ki ji bo sledil sistem javnega naročanja, naj gre v smer posodobitve in poenostavitve, tudi ko govorimo o naročilih male vrednosti.



VIRI IN LITERATURA

Literatura:

1. Andolšek, Žiga in Groff-Ferjančič Miranda. 2006. *Usmeritve in aktivnosti vlade Republike Slovenije glede javno-zasebnega partnerstva*. Ljubljana: Agencija za management.
2. Bele, Ivan. 1999. *Zakaj odgovornost pravnih oseb za kazniva dejanja*. Pravna praksa št. 35/99.
3. Bohnec, Ivan. 2005. *Dokumentacija v postopku oddaje javnega naročila – predstavitev vzorcev*. Ljubljana: Nebra d.o.o.
4. Cvetović, Lidija. 2004. *Javno podjetje kot javni naročnik*. Ljubljana: Evropsko pravo in praksa.
5. Curkov, Vesna. 2005. *Delavnica - Praksa Državne revizijske komisije v povezavi z razpisno dokumentacijo*. Ljubljana: Nebra d.o.o.
6. Kodela, Franci. 2006. *Delavnica – uporaba novih meril v postopku javnih naročil*. Ljubljana: Nebra d.o.o.
7. Kodela, Franci. 2006. *Delavnica – Uporaba pogojev in meril glede na direktivi 2004/18/ES in 2004/17/ES*. Ljubljana: Agencija za management.
8. Kranjc, Vesna. 2000. *Ubogljivo po smernicah EU*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
9. Mužina, Aleksij. 2006. *Uporaba direktiv po 31. januarju 2006*. Pravna praksa 2/2006.
10. Mužina, Aleksij in Vesel, Tomaž. 2004. *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Primath
11. Novak, Marko. 2006. *Javno naročilo*. Pravna praksa št. 10/2006.
12. Paljk, Vesna. 2005. *Delavnica – razpisna dokumentacija v postopkih oddaje javnega naročila*. Ljubljana: Nebra d.o.o.
13. Pavčnik, Marijan. 1997. *Teorija prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
14. Potočnik, Vekoslav. 2002. *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
15. Primec, Andreja. 2006. *Uporaba okvirnih sporazumov v postopkih oddaje javnih naročil*. Pravna praksa št. 1/2006.

16. Primec, Blanka. 1997. *Novosti zakona o javnih naročilih*. Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič.
17. Škufca, Uroš. 2006. *Možnosti in pravice do neposredne uporabe evropskih direktiv v postopkih oddaje javnih naročil*. Ljubljana: Agencija za management.
18. Šoltes, Igor. 2002. *Javna naročila in konkurenca*. Ljubljana: Podjetje in delo.
19. Šoltes, Igor. 2006. *Revizija javnih naročil*. Ljubljana: Agencija za management.
20. Tičar, Bojan. 2005. *Status javnih zavodov v javnem sektorju: pravno – ekonomska analiza*. Ljubljana: Podjetje in delo
21. Tičar, Bojan. 2006. *Predpisi o plačah direktorjev, ravnateljev in tajnikov v javnem sektorju s pojasnili*. Maribor: Davčni inštitut.
22. Trstenjak, Verica. 2003. *Pravne osebe*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
23. Valič, Stane. 2006. *Vloga gospodarske zbornice Slovenije v javnih naročilih*. Ljubljana: Agencija za management.
24. Vovk, Irena. 2006. *Vse več pritožb*. Pravna praksa št. 9/2006.
25. Vesel, Tomaž. 2006. *Delavnica – javna naročila po novem – uporaba ZJN-1 in direktiv EU*. Ljubljana: Nebra d.o.o.
26. Zver, Eva. 2003. *Poslovanje in finančni viri javnih zavodov v letih 2001 in 2002*. Ljubljana: Delovni zvezek Urada RS za makroekonomske analiza in razvoj.
27. Welle, J. Arjan. 1998. *Nabavni management: analiza planiranje in praksa*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Pravni viri:

1. *Poslovnik državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil* (Uradni list RS, št. 55/2000, 44/2005).
2. *Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti* (Uradni list RS, št. 84/2004).
3. *Zakon o javnih financah* (Uradni list RS, št. 79/1999).
4. *Zakon o javnih naročilih (ZJN-1)*. (Ur. list RS, št. 39/2000).
5. *Zakon o javnih naročilih (ZJN-1-UPB1) uradno prečiščeno besedilo*, (Ur. list št. 36/2004).
6. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB-1)* (Uradni list RS, št. 35/2005).
7. *Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, uradno prečiščeno besedilo (ZRP JN-UPB3)* (Ur. list RS, št. 95/2005).

8. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB5)* (Uradni list RS, št. 56/2002).
9. *Zakon o socialnem varstvu (ZSV-UPB-1)* (Uradni list RS, št. 36/2004).
10. *Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005 (NPSV)* (Uradni list RS, št. 31/2000).
11. *Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej-UPB-2)* (Uradni list RS, št. 23/2005).

Internetni viri:

1. <http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=15#kaz1>;
14.05.2006
2. www.praetor.si ; 28.04.2006
3. www.gov.si/dkom/ ; 28.04.2006
4. <http://www2.uradni-list.si/> ; 14.05.2006

