

UNIVERZA NA PRIMORSKEM  
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

ZAKLJUČNA PROJEKTNA NALOGA

SUZANA PAVŠEK



UNIVERZA NA PRIMORSKEM  
FAKULTETA ZA MANAGEMENT

Zaključna projektna naloga

# JAVNA NAROČILA V GRADBENIŠTVU

Suzana Pavšek

Koper, 2012

Mentor: viš. pred. mag. Boris Mrak



## **POVZETEK**

V zaključni projektni nalogi je predstavljen sistem javnega naročanja v Republiki Sloveniji s poudarkom na sistemu javnega naročanja v gradbeništvu. Namen naloge je predstaviti pravila in postopke javnega naročanja prek javnih naročil pri gradnji avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji ter teorijo preveriti še na vzorčnem primeru javnega naročila. Kritično je izpostavljen cilj javnega naročanja, to je pridobiti najugodnejšo ponudbo. Razloženo je, kaj pravzaprav je najugodnejša ponudba, predstavljene pa so tudi pomanjkljivosti tovrstnega pogleda.

*Ključne besede:* javna naročila, javno naročanje, avtoceste, Republika Slovenija, ponudbe, javni razpisi, javno odpiranje, ponudniki, naročniki.

## **SUMMARY**

The final stage of the project features a presentation of the public procurement system in the Republic of Slovenia with particular focus on the public procurement procedures in the building sector. The aim of this thesis is to present the rules and procedures of public procurement, specifically in the field of motorway network building in the Republic of Slovenia, and, subsequently, test the theoretical assumptions on a model case, involving an actual public contract. In addition to the model case, it is our objective to critically assess the goal of public procurement procedures, e.g. the acquisition of the most economically advantageous tender. In other words, we wish to elaborate on the concept of the most economically advantageous tender and explain the negative implications of how the aforementioned concept is being interpreted.

*Key words:* public procurement, motorway network, Republic of Slovenia, most economically advantageous tender, public tendering procedure, public opening, candidates, contracting authority.

UDK: 336.025:34(043.2)



## **ZAHVALA**

Najprej se zahvaljujem mentorju pred. mag. Borisu Mraku za strokovno svetovanje, potrpežljivost in izdatno pomoč pri izdelavi zaključne projektne naloge.

Zahvalila se bi tudi podjetju DDC Svetovanje in inženiring, d. o. o., posebno vodji oddelka za vodenje razpisov in pripravo pogodb Otu Rubiniču, univ. dipl. inž. grad., ki mi je omogočil vpogled v strokovno literaturo podjetja, mi predstavil delovanje podjetja in potek javnega naročanja v gradbeništvu.

Najbolj se zahvaljujem možu Žigi in družini, ki so mi v času študija stali ob strani, me spodbujali in verjeli v moj uspeh.

Vsem skupaj najlepša hvala.





## VSEBINA

<b>1</b>	<b>Uvod</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Javna naročila v Republiki Sloveniji</b> .....	<b>3</b>
2.1	Statistični podatki.....	3
2.2	Kaj je javno naročanje?.....	5
2.3	Javna naročila v gradbeništvu .....	7
<b>3</b>	<b>Razvoj in pravni viri javnih naročil</b> .....	<b>9</b>
3.1	Načela javnega naročanja.....	9
3.2	Razvoj javnih naročil .....	10
3.2.1	Evropska unija .....	10
3.2.2	Slovenija .....	11
3.3	Pravni viri.....	13
3.3.1	Zakon o javnem naročanju (ZJN-2).....	13
3.3.2	Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev (ZJNVETPS) .....	13
3.3.3	Obligacijski zakonik (OZ) .....	14
3.3.4	Zakon o varstvu konkurence (ZVK).....	14
3.3.5	Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK) .....	15
3.3.6	Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN).....	15
3.3.7	Odločitve državne revizijske komisije.....	15
3.3.8	Praksa sodišč Republike Slovenije .....	15
3.3.9	Praksa sodišča Evropskih skupnosti .....	15
3.3.10	Drugi pravni viri Evropske unije (uredbe in direktive) .....	16
<b>4</b>	<b>Shema postopkov oddaje javnih naročil</b> .....	<b>17</b>
4.1	Določitev predmeta javnega naročila in možnosti izvedbe strokovnega dialoga .....	17
4.2	Ocenitev vrednosti javnega naročila .....	17
4.3	Preučevanje razmer na trgu.....	19
4.4	Izbira vrste postopka oddaje javnega naročila .....	19
4.5	Sklep o začetku postopka.....	20
<b>5</b>	<b>Vrste postopkov</b> .....	<b>21</b>
5.1	Odpri postopek.....	21
5.2	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti .....	21
5.3	Konkurenčni dialog.....	21
5.4	Postopek s pogajanji po predhodni objavi – pogoji za uporabo .....	22
5.5	Postopek s pogajanji brez predhodne objave .....	23
5.6	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi .....	26
5.7	Postopek zbiranja ponudb .....	27

<b>6</b>	<b>Razpisna dokumentacija in ponudba .....</b>	<b>28</b>
6.1	Razpisna dokumentacija .....	28
6.2	Pogoji in merila za izbiro najugodnejšega ponudnika .....	29
6.3	Ponudba.....	30
<b>7</b>	<b>Cilji javnega naročanja .....</b>	<b>32</b>
<b>8</b>	<b>Primer postopka .....</b>	<b>34</b>
8.1	Predstavitev DDC svetovanje inženiring, družbe za svetovanje in inženiring, d. o. o.....	34
8.2	Predstavitev sektorja za pripravo razpisov in pogodb .....	34
8.3	Sestava razpisne dokumentacije.....	35
8.3.1	Poziv ponudnikom za oddajo ponudbe.....	35
8.3.2	Prezem razpisne dokumentacije .....	36
8.3.3	Prejem in odpiranje ponudb.....	36
8.3.4	Ocena in pregled ponudb.....	36
8.3.5	Odločitev o oddaji javnega naročila in pogodba o izvedbi del.....	37
8.3.6	Vsebina razpisne dokumentacije .....	37
8.4	Primer postopka .....	39
<b>9</b>	<b>Sklep.....</b>	<b>42</b>
	<b>Literatura.....</b>	<b>45</b>
	<b>Viri.....</b>	<b>45</b>

## **PONAZORILA**

Preglednica 1:	Vrednost naročil velike in male vrednosti za blago, storitve v letu 2009 .....	4
Preglednica 2:	Vrednost naročil velike in male vrednosti za blago, storitve v letu 2008.....	4
Preglednica 3:	Vrednost naročil velike in male vrednosti za blago, storitve v letu 2007.....	5

## KRAJŠAVE

AC	avtocesta
BDP	bruto družbeni proizvod
DDV	davek na dodano vrednost
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EU	Evropska unija
FM	Fakulteta za management Koper
OZ	Obligacijski zakonik
UP	Univerza na Primorskem
UPB	uradno prečiščeno besedilo
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
ZJN	Zakon o javnih naročilih
ZJNVETPS	Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev
ZPOMK	Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence
ZRPNJ	Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja
ZTI	Zakon o tržni inšpekciji
ZVK	Zakon o varstvu konkurence

## 1 UVOD

Javno naročanje je v zadnjih letih vedno pogostejša oblika naročanja v javni upravi Republike Slovenije (RS). Poznamo dve veliki področji javnega naročanja: klasična javna naročila in javna naročila na infrastrukturnem področju. Glede na to, da se pri javnem naročanju porablja denar davkoplačevalcev, so javni zavodi in institucije primorane naročati dobrine po javnih predpisih in se obnašati racionalno ter biti zgled dobrega gospodarja. V osnovi gre pri javnem naročanju za vnaprej znane in zahtevane pogoje, pod katerimi naročnik izbere ponudnika, ki mu zagotovi najugodnejšo ponudbo za izvedbo določenih storitev ali za dobavo blaga.

Javna naročila imajo za posledico bolj ekonomično porabo javnih sredstev in vsem ponudnikom dovolijo, da se za posel potegujejo enakopravno, na osnovi zbranih ponudb pa se naročnik odloči za najcenejšega in najkakovostnejšega.

Področje javnih naročil se je pričelo pravno urejati zaradi močnega pritiska ponudnikov na oblikovanje pravil, ki bi vsem omogočila enakopraven dostop do udeležbe pri razpisih. Glede na to, da se kar desetina bruto domačega proizvoda (BDP) porabi za različna javna naročila, je razumljivo, da gospodarski subjekti nikakor nočejo biti izrinjeni iz tega denarnega vira.

Posebej je treba poudariti, da so javna naročila pomembno vplivala na relevantni trg med ponudniki, ki so bili s sprejetjem zakonodaje tega področja prisiljeni ravnati na relativno nov in zapleten način, ki je pomenil bistven odmik od dotedanje prakse sklepanja pogodb med državo in zasebnim sektorjem. S sprejetjem zakonodaje s tega področja se je skušalo zagotoviti večjo konkurenčnost in preprečiti neenakopravnost med ponudniki, kot tudi doseči večjo transparentnost poslovanja naročnikov pri vstopanju v premoženjskopravna razmerja in s tem tudi racionalno porabo javnih sredstev. Učinki javnih naročil pa se bi morali izkazati tudi na drugih področjih, pomembnih za normalno delovanje države, kot tudi v krepitvi zaupanja javnosti v delo države in preprečevanju korupcije.

Namen in cilji naloge so predstaviti pravila in postopke javnega naročanja s poudarkom na javnih naročilih pri gradnji avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji in nato teorijo preveriti še na vzorčnem primeru javnega naročila. Poleg tega želimo tudi kritično izpostaviti cilj javnega naročanja, to je pridobitev najugodnejše ponudbe. Predstaviti želimo, kaj je najugodnejša ponudba, in pomanjkljivosti tovrstnega pogleda.

V prvem poglavju bomo v grobem predstavili javna naročila. Najprej bomo navedli nekaj statističnih podatkov, nato pa bomo opredelili, kaj pravzaprav so javna naročila. Na koncu prvega dela bomo posebej izpostavili javna naročila v gradbeništvu. Javna naročila opredeljuje zakon. Tako bomo v naslednjem poglavju поблиžje spoznali sam zakon, ki v Republiki Sloveniji postavlja pravila delovanja javnih naročil. Najprej bomo opredelili načela javnega naročanja, nato prikazali razvoj javnih naročil v Republiki Sloveniji, na koncu pa

bomo predstavili pravne vire, ki so trenutno aktualni, kar se tiče javnih naročil v Republiki Sloveniji.

V tretjem poglavju bomo spoznali cilje javnega naročanja in kritično izpostavili cilj, na katerega naročniki polagajo največjo težo. Spregovorili bomo o kriteriju najnižje cene.

Da bomo v nadaljevanju naloge lahko prikazali praktični primer javnega naročila v gradbeništvu v Republiki Sloveniji, bomo v petem poglavju prikazali shemo postopkov oddaje javnih naročil. Predstavili bomo, kako se določi predmet javnega naročila, oceni njegova vrednost, predstavili fazo ocenitve vrednosti javnega naročila, ki lahko pripomore k boljšemu izidu javnega naročila, predstavili vrste postopkov, ki jih lahko izbere naročnik. Poglavje bomo zaključili z opisom vsebine sklepa o začetku postopka javnega naročila, podrobneje bomo opisali različne vrste postopkov javnih naročil. Spoznali bomo odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčni dialog, postopek s pogajanjem po predhodni objavi, postopek s pogajanjem brez predhodne objave, postopek izbiranja ponudb po predhodni objavi ter postopek zbiranja ponudb. V tem poglavju bomo podrobneje opisali tudi razpisno dokumentacijo, pogoje in merila za izbiro najugodnejšega ponudnika ter ponudbo.

V predzadnjem poglavju bomo prikazali postopek javnega naročila v gradbeništvu. Nalogo bomo zaključili s sklepom, v katerem bomo sklenili svoje misli in ugotovitve, do katerih smo prišli pri pisanju zaključne projektne naloge.

Pri izdelavi diplomske naloge bomo uporabili deskriptivno metodo in metodo kompilacije. V diplomskem delu bomo opisali teorijo javnega naročanja in predstavili spoznanja, do katerih smo prišli s preučevanjem gradiv različnih avtorjev, vse skupaj pa bomo preverili še na primeru. Pri obravnavi pomanjkljivosti merila najugodnejše ponudbe bomo uporabili induktivno sklepanje.

## **2 JAVNA NAROČILA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Kmalu po uvedbi Zakona o javnih naročilih se je v praksi pokazala njegova pozitivna učinkovitost. Javna naročila so imela vpliv na trg ponudnikov, ki je pomenil pomemben odmik od tedaj znane prakse sklepanja pogodb med organi javne uprave in zasebniki. Z zakonodajo o javnem naročanju so zagotovili večjo konkurenčnost med ponudniki in boljše spremljanje poslovanja naročnikov – organov javne uprave ter tako dosegli racionalnejšo porabo proračunskih sredstev države. Zakonodaja je imela velik učinek tudi pri preprečevanju korupcije. Zakon pa ima tudi pomanjkljivosti, predvsem na področju pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil. V letu 1998 je začela delovati Državna revizijska komisija za javna naročila. Tako so v Državnem zboru Republike Slovenije leta 1999 sprejeli Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, ki je uredil pravno varstvo ponudnikov in določil pristojne organe za varstvo njihovih pravic.

### **2.1 Statistični podatki**

Javna naročila zajemajo znaten del slovenskega gospodarstva, saj njihov obseg zajema več kot 10 % BDP. Javna naročila zato imenujemo tudi generator gospodarske rasti. Delež javnih naročil v nacionalnem BDP je že leta 2007 znašal 12,98 % in je primerljiv z deležem, ki ga predstavlja trg evropskih javnih naročil v BDP Evropske unije, tj. približno 16 % (Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2007).

V Republiki Sloveniji so velik del javnih financ javna naročila, ki so v letu 2009 preseгла vrednost 2,06 milijarde EUR, od tega je bilo 14,91 % naročil velike vrednosti. Delež javnih naročil, oddan tujcem, znaša 2,07 %. Slovenski ponudniki so tako prejeli 97,93 % naročil (Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2009).

V letu 2009 je bilo oddanih tudi 1039 naročil, katerih vrednost je preseгла evropske mejne vrednosti. Vrednost teh naročil znaša 1,48 milijard EUR, evropska mejna vrednost pa znaša 1,42 milijarde EUR. V letu 2009 je 28,09 % velikih javnih naročil presegló evropske mejne vrednosti, vrednostno pa ta naročila predstavljajo 68,78 % delež velikih naročil (Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2009).

Iz statističnih podatkov je torej razvidno, da so javna naročila pomemben dejavnik gospodarske rasti in obenem pomemben vzvod politike javnofinančnih odhodkov.

Ponudniki javnih naročil so lahko domači in tuji. Tuji ponudniki so prisotni tako v gospodarskih kot negospodarskih sektorjih, ki proizvajajo, nudijo ali ustvarjajo:

- potrošni material,
- tehnično opremo za opravljanje dejavnosti,
- storitve vzdrževanja in popravila,
- blago na transportnem področju,

- računalniško opremo in
- računalniške storitve.

V Sloveniji je bilo izvedenih največ naročil (47,43 %) po odprtem postopku. Drugi največkrat uporabljeni izvedeni postopek je bil postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi, ki predstavlja 26,66 % delež vseh izvedenih postopkov. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave pa je zajemal 19,98 % delež. Vsi ostali postopki niso presegli deleža 6 % (Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2009).

Struktura javnih naročil velike vrednosti v letu 2007 ni bistveno odstopala od tiste iz preteklih let tako glede na število kot glede na vrednost naročil, s tem da prevladujejo naročila za blago, sledijo jim naročila storitev, zatem pa za gradnje. Največji delež javnega naročniškega trga predstavljajo blago in storitve s področja zdravstva. V letu 2007 je vrednost teh znašala 1.842 mio. evrov. Glede na število in vrednost naročil so pomembna tudi gradbena dela, živila in pijače ter pisarniški in računski stroji, pisarniška oprema in pisarniške potrebščine. Vodilno vlogo so v letu 2007 prevzela javna naročila na področju zdravstva, saj je vrednost ter presegla celo vrednost gradenj (Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2007).

Naročniki so po Zakonu o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 24/1997) dolžni Ministrstvu za finance RS poročati o vseh oddanih javnih naročilih za preteklo leto. Poročila o oddanih javnih naročilih morajo biti predložena na obrazcih, ki so predpisana s Pravilnikom o vrstah in načinu zbiranja podatkov, ter na enotnih obrazcih za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu, in sicer (Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2005):

- enotni obrazec za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih in
- enotni obrazec za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih male vrednosti.

#### **Preglednica 1: Vrednost naročil velike in male vrednosti za blago, storitve v letu 2009**

Vrsta JN	Pogodbena vrednost brez DDV (v EUR)	Delež vrednosti vseh naročil	Delež v številu vseh naročil
JN male vrednosti	110.904.046	5,10 %	92,40 %
JN velike vrednosti	2.063.142.837	94,90 %	7,60 %

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2009.

#### **Preglednica 2: Vrednost naročil velike in male vrednosti za blago, storitve v letu 2008**

Vrsta JN	Pogodbena vrednost brez DDV (v EUR)	Delež vrednosti vseh naročil	Delež v številu vseh naročil
JN male vrednosti	144.952.552	6,63 %	94,42 %
JN velike vrednosti	2.042.630.504	93,37 %	5,58 %

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2008.



### **Preglednica 3: Vrednost naročil velike in male vrednosti za blago, storitve v letu 2007**

Vrsta JN	Pogodbena vrednost brez DDV (v EUR)	Delež vrednosti vseh naročil	Delež v številu vseh naročil
JN male vrednosti	493.242.198	11,03 %	98,29 %
JN velike vrednosti	3.979.786.403	88,97 %	1,71 %

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije 2007.

Kot lahko razberemo iz zgornjih preglednic, so javna naročila v letu 2009 dosegala manjše vrednosti kot v letu 2007. Najverjetnejši razlog je kriza v gospodarstvu, ki se kaže na vseh področjih, in javna naročila niso nikakršna izjema. Nezanemarljivo pa je tudi dejstvo, da se je zaključila gradnja avtocestnega križa. Vrednost javnih naročil se je leta 2007 v primerjavi z letom 2005 povečala za skoraj 2,5-krat. V prihodnosti si tako lahko obetamo konstantno rast, saj se Republika Slovenija pripravlja na posodobitev železniškega omrežja, ki predstavlja velik organizacijski in finančni zalogaj, ki ga lahko primerjamo z izgradnjo celotnega avtocestnega omrežja. Iz preglednic je razvidno, da je javnih naročil malih vrednosti veliko več kot naročil velikih vrednosti, vendar naročila velike vrednosti bistveno presegajo deleže vrednosti.

## **2.2 Kaj je javno naročanje?**

Osnovni opis javnih naročil si lahko razložimo kot skupek pravnih dejanj, s katerimi država na osnovi premoženjskih in pravnih razmerij nabavlja blago, oddaja storitve ali izvaja gradnje po predpisanem postopku. Javno naročanje je oskrba javnega sektorja, vendar pri javnem naročilu ne govorimo samo o nakupu dobrin ali storitev, saj celoten postopek vključuje ugotavljanje potrebe, dobavo, pridobivanje dovoljenj, uporabo blaga ali storitev in spremljanje.

Javno naročilo je prav tako element javnopravne narave, saj je javno naročilo po Zakonu o javnih financah (Ur. l. RS, št. 97/1999) vsaka pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev ali oddajo gradenj, ki gre v breme javnih sredstev.

Javno naročilo je torej skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, naročila storitev ali gradenj. Cilj javnega naročila je pridobiti najugodnejšo ponudbo na osnovi vnaprej določenega postopka.

Pri javnem naročanju gre za vnaprej znane in zahtevane pogoje, pod katerimi naročnik izbere ponudnika, ki mu zagotovi najugodnejšo ponudbo za izvedbo določenih storitev ali dobavo blaga.

Javna naročila so pomembna za javne finance, saj imajo za posledico bolj ekonomično porabo javnih sredstev, istočasno pa vsem ponudnikom dovolijo, da se za posel potegujejo

enakopravno, naročnik pa se na osnovi zbranih ponudb odloči za najcenejšega in najkakovostnejšega.

Eno od pravil o javnem naročanju od oseb javnega sektorja zahteva, da pred izbiro pridobijo konkurenčne ponudbe, da ravnajo gospodarno in učinkovito pri porabi javnih sredstev. Poudariti pa je treba, da pogodba o izvedbi javnega naročila ne pomeni posebnega tipa pogodbe, ampak gre le za poseben način nastanka pogodbe. Pravna ureditev javnih naročil se uvršča v sistema gospodarskega in civilnega prava, kjer gre za premoženjska razmerja, promet blaga in storitev na osnovi oblikovanja pravnih razmerij na temelju enakopravnosti, pogodbene svobode in avtonomije svobode (Zabel 1997, 15).

S pomočjo javnega naročanja država na trgu nabavlja dobrine, ki jih potrebuje. Država se tako znajde v vlogi povpraševalca. Glede na to, da ima država veliko ekonomsko moč ter veliko raznovrstnih potreb, ki so velikokrat tudi konstantne, je njen vpliv bistveno večji od vpliva ostalih povpraševalcev na trgu.

Preko javnih naročil potekajo vse nabave ministrstev s pripadajočimi organi, regijskih, občinskih institucij in podjetij, ki so v državni lasti, ter javnih zavodov, ki se financirajo iz proračunskih sredstev.

Javna naročila naj bi naročniku zagotovila nabavo blaga, storitve ali gradnje po zahtevani kakovosti in najnižji ceni in tako omogočila kar se da najbolj gospodarno porabo javnih sredstev, ob enem pa spodbujajo konkurenco med ponudniki na trgu.

### *Nadzor*

Zunanji nadzor nad proračunskimi sredstvi in nadzor nad postopki v zvezi z javnimi naročili v Republiki Sloveniji izvajata Računsko sodišče Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije. Slednji z ustanovitvijo Državne revizijske komisije nadzoruje izvajanje proračuna z vidika racionalnosti, zakonitosti in namenskosti porabe sredstev. Omeniti je treba tudi Sektor za javna naročila, gospodarske javne službe in koncesije, ki nastopa v okviru Ministrstva za finance RS in skrbi za razvoj sistema javnega naročanja.

Računsko sodišče je po Ustavi RS (Ur. l. RS, št. 68/2006) najvišji organ nadzora javnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Pri svojem delu je vedno neodvisno in vezano na ustavo in zakon.

Računsko sodišče opravlja nadzor na različnih stopnjah procesa javnega naročanja, od ugotovitve potrebe po javnem naročilu, izvedbe postopka oddaje javnega naročila in izbire najugodnejšega ponudnika do sklenitve pogodbe med naročnikom in izbranim ponudnikom. Nadzor pri izvajanju javnega naročanja se običajno izvaja pri naročniku, lahko pa zajema tudi nadzor pri izbranem ponudniku, ko ta vstopa v poslovno razmerje z naročnikom.

Poročilo Računskega sodišča, ki je osnovni akt tega organa, je namenjeno seznanjanju javnosti s porabo javnih sredstev in svetovanju naročnikom pri njihovem delu. Računsko sodišče ne posega neposredno v ravnanje naročnika in ne razveljavlja njegovih odločitev, ampak mu nalaga, da sam opravi popravljala dela (Korpič Horvat 1997).

Državna revizijska komisija je samostojen in neodvisen državni organ, ki deluje na osnovi Poslovnika Državne revizijske komisije, Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja, Zakona o javnih naročilih in drugih zakonov. Ko neizbrani ponudnik ni zadovoljen z odločitvijo naročnika oziroma njegovo izbiro in meni, da je naročnik pri tem storil napako ali kršitev, ima možnost vložiti revizijski zahtevek. Državna revizijska komisija mora o zahtevku za revizijo odločiti v roku petnajstih dni od prejema zahtevka. Pri tem lahko razveljavi postopek oddaje javnega naročila, odpravi sklep o izbiri ponudnika ali pa zahtevek zavrne, če ta ni utemeljen (Pivk 2006, 44).

Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja je Državni zbor Republike Slovenije sprejel leta 1999 z namenom pravnega varstva ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil (Ur. l. RS, št. 79/99 in Ur. l. RS, št. 90/99). Zakon je bil spremenjen dvakrat, prvič konec leta 2002 (Ur. l. RS, št. 110/02) in drugič v letu 2004 (Ur. l. RS, št. 42/04). Obakrat je bil sprejet zaradi potreb po odpravi določenih pomanjkljivosti, ki so se pokazale pri uporabi zakona v praksi, pa tudi zaradi potreb po prilagajanju evropski zakonodaji.

Nadzor, ki ga opravlja Računsko sodišče pri javnih naročilih, je širši od revizije, ki jo opravlja Državna revizijska komisija po Zakonu o reviziji postopkov javnega naročanja. Ugotovitve Državne revizijske komisije ne vplivajo na delovanje Računskega sodišča ali obratno.

Pomemben organ, ki prav tako prispeva k nadzoru in urejanju področja javnih naročil, je Sektor za javna naročila, gospodarske javne službe in koncesije. Poglavitna naloga tega organa je, da razvije tak sistema, kjer se bodo javna sredstva koristila gospodarno, učinkovito in pregledno, sistem naj bi spodbujal konkurenco ter enakopravnost ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil. Namen delovanja sektorja je prispevati k učinkovitemu izvajanju postopkov oddaje javnih naročil in iskati optimalno rešitev pri vzpostavitvi institucionalno-organizacijskih oblik, ki bi omogočale racionalno izvedbo postopkov javnih naročil znotraj institucionalnih okvirjev (Vodlan 2007, 25).

### **2.3 Javna naročila v gradbeništvu**

Ocenjena vrednost mora imeti vključene vse stroške gradnje in skupno ocenjeno vrednost storitve in blaga, potrebnega za izvedbo gradenj, ki bi ga naročnik dal na razpolago izvajalcu gradenj. Ta določba preprečuje drobljenje naročil, ki so med seboj povezana. Tako naročnik ne more po posebnem postopku nabaviti materiala, potrebnega za gradnjo, in ga dati izvajalcu

na razpolago. Naročnik bi tako ocenil le vrednost del brez materiala in bi se tako lahko izognil pravilom zakona glede objav in vrste postopka.

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS) v prvem poglavju pri definicijah pojmov podajata interpretacijo pojma »javno naročilo gradenj«. Gre za javno naročilo, katerega predmet je lahko:

- izvajanje gradbenih storitev oziroma storitev, ki so opredeljene kot gradbene na Seznamu dejavnosti na področju gradenj (npr. splošne in nizke gradnje, postavljanje strešnih kritin, ogradij, inštalacijska dela ipd.),
- projektiranje in izvajanje gradbenih storitev oziroma storitev, ki so opredeljene kot gradbene na Seznamu dejavnosti na področju gradenj, in
- izvedba del, potrebnih za funkcionalno določanje objekta, ki se izvaja po zahtevah naročnika (npr. dobava in vgradnja opreme za objekt).

Pojem je povzet iz evropskih veljavnih direktiv. Bistvo ureditve je v tem, da se glede posameznih aktivnosti sklicuje na Seznam dejavnosti na področju gradenj, v katerem so našteje vse aktivnosti, ki jih je treba opredeliti kot gradbene aktivnosti.

Če je predmet naročila projektiranje in izvajanje določenih aktivnosti s Seznama dejavnosti na področju gradenj, gre prav tako za naročilo gradnje. Kadar pa je naročilo zgolj projektiranje s področja gradbeništva, govorimo o naročilu storitve.

Pogosto se zgodi, da naročilo obsega tako naročilo gradnje kot naročilo storitve. O razmerju gradnje – storitve obstajajo v literaturi in praksi Sodišča Evropskih skupnosti obsežna in dokaj usklajena stališča (Mužina in Vesel 2004, 707).

### **3 RAZVOJ IN PRAVNI VIRI JAVNIH NAROČIL**

Pri izvajanju javnih naročil so tako naročniki kot izvajalci ter ponudniki blaga in storitev spoznali, da je zaradi zaščite konkurenčnosti, zagotovitve večje gospodarnosti in transparentnosti javnega naročanja treba poskrbeti za regulacijo postopkov v javnih naročilih. Tako so na eni strani države in na drugi strani mednarodna skupnost s sprejetjem ustreznih načel in zakonov poskušale odpraviti pomanjkljivosti.

#### **3.1 Načela javnega naročanja**

Ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje morajo temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti (ZJN-2 2006):

- načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti mora naročnik izvesti tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito uporabo javnih sredstev in doseže cilje, ki so določeni, skladno s predpisi, ki urejajo porabo javnih sredstev;
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki pomeni, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom. Pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Naročnik prav tako ne sme od ponudnika zahtevati, da pri izvedbi naročila zaposli določene podizvajalce ali da izvede kakšen drug posel, na primer izvoz določenega blaga ali storitev, če s posebnim zakonom ali mednarodnim sporazumom ni določeno drugače (ZJN-2 2006);
- načelo transparentnosti javnega naročanja pomeni, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku. Postopki naročanja po tem zakonu so javni, kar zagotavlja z brezplačnimi objavami javnih naročil glede na vrednosti iz 12. člena tega zakona tako v Uradnem listu Evropske unije kot tudi na portalu javnih naročil (ZJN-2 2006);
- načelo enakopravne obravnave ponudnikov prepoveduje diskriminacijo med ponudniki, ki skladno s predpisi in objavljeno razpisno dokumentacijo predložijo svoje ponudbe. Zahteva velja za celoten postopek oddaje naročila. Vsi udeleženci postopka morajo biti enakopravni in nihče ne sme biti diskriminiran na osnovi razlogov, ki s konkretnim naročilom niso bistveno povezani in objektivno utemeljeni (Mužina in Vesel 2004, 135);
- načelo sorazmernosti zahteva, da se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila (ZJN-2 2006).

## 3.2 Razvoj javnih naročil

### 3.2.1 Evropska unija

Prvi predpis, ki je urejal področje javnih naročil v Republiki Sloveniji, takrat še v cesarski Avstro-Ogrski, je bila cesarska uredba o gradnji južne železnice Dunaj–Trst. Lokalni gradbeniki so se pritoževali, da so v neenakopravnem položaju z izvajalci z Dunaja in okolice, saj je bila večina poslov takrat zaupana tem. Leta 1908 je cesar Franc Jožef sprejel prvi zakon, ki je omogočil dostop do državne blagajne (Primec 2000, 8).

Prvi temelji Evropske unije segajo v leto 1951, takrat so se Nemčija, Italija, Nizozemska, Belgija in Luksemburg zavezale s podpisom Evropskega sporazuma o ustanovitvi enotnega tržišča za premog in jeklo (Podboj 2001, 9).

Naslednji pomembnejši korak združevanja je bil narejen leta 1957, ko so podpisali Pogodbo o Evropski skupnosti, katere namen je bil zagotoviti prost pretok blaga, delovne sile, kapitala in storitev. To pa je bilo mogoče doseči le, če so lahko posamezniki in gospodarske družbe enakopravno tekmovali za posle, ki jih javne in zasebne organizacije oddajajo pri porabi javnih finančnih sredstev. Rimska pogodba je temelj javnega naročanja, saj je vsebovala pravila javnega naročanja, v pogodbi je bila prepovedana nacionalna diskriminacija in omejevanje pri izbiri blaga in storitev. Zagotavljala je prost pretok blaga in storitev, prepovedovala je količinske omejitve glede uvoza in izvoza. Bistvena naloga pa je bilo oblikovanje skupnega trga.

V letu 1987 je začela veljati Evropska listina, s katero se je dvanajst držav obvezalo, da sprejmejo ukrep s končnim ciljem postopnega oblikovanja skupnega notranjega trga (Podboj 2001, 10).

Leta 1992 so države članice Evropske unije (EU) podpisale Maastrichtsko pogodbo, ki je zaznamovala novo fazo v procesu združevanja narodov. Cilji te pogodbe so bili (Gospodarska zbornica Slovenije 2002):

- spodbujanje uravnoteženega in trajnega gospodarskega ter socialnega napredka, kar so še posebej omogočali odprava notranjih meja, krepitev gospodarske in socialne kohezije, oblikovanje gospodarske unije in uporaba enotne valute,
- na svetovnem prizorišču naj bi svojo identiteto uveljavili predvsem z uresničevanjem skupne zunanje politike ter enotne varnostne politike,
- organizacija skupne obrambne politike, večja zaščita interesov držav članic in pravic državljanov Evropske unije z uvedbo enotnega državljanstva.
- na področju notranjih zadev in področju pravosodja vzpostaviti čim tesnejše sodelovanje.

Leta 1997 so Maastrichtsko pogodbo o Evropski uniji dopolnili s pogodbo, ki so jo poimenovali Amsterdamska pogodba, ta pa naj bi vodila v bolj demokratično Evropo, ki je temeljila na demokratičnih načelih in na spoštovanju človekovih pravic.

Največjo zaslugo za razvoj javnih naročil v Evropski uniji je imela težnja k vzpostavitvi enotnega in pravičnega trga. Splošni in abstraktni akti organov so direktive in smernice Evropske unije, ki urejajo področje javnih naročil, naslovljeni so na države članice. Po sprejetju smernic imajo države članice določen čas, v katerem morajo prilagoditi svojo notranjo zakonodajo.

Države članice, posledično pa tudi Evropska unija, urejajo področje zaradi dosege ciljev, kot so: učinkovitost porabe javnih sredstev, zaupanje javnosti, racionalizacija poslovanja, preprečevanje korupcije, zagotavljanje enakopravnosti in nediskriminacije.

Evropsko pravo ureja institut javnih naročil v treh sklopih:

- Postopki oddaje javnih naročil:  
Konsolidarna direktiva 2004/18/ES o ureditvi postopkov oddaje javnih naročil blaga storitev in gradenj.
- Postopki oddaje naročil na vodnem, energetske, transportnem in poštnem sektorju:  
Direktiva 2004/17/ES o ureditvi postopkov oddaje naročil na vodnem energetske, transportnem in poštnem sektorju.
- Pravno varstvo:
  - Direktiva sveta 89/665/EGS, ki ureja pravila pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil.
  - Direktiva sveta 92/13/EGS, ki ureja pravila pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil na vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem sektorju.

Pravila prve in druge direktive so prevzeta v Zakonu o javnem naročanju (ZJN-2 2006) in Zakonu o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS 2006).

Pravila drugih dveh direktiv pa so v slovensko pravo prevzeta z Zakonom o reviziji postopkov oddaje javnih naročil.

### **3.2.2 Slovenija**

Leta 1993 je bila v Uradnem listu objavljena sprejeta Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 28/1993), ki je podrobneje opredelila dve uzakonjeni vrsti javnega razpisa.

Odredba je leta 1994 dobila dopolnitve; poimenovali so jo Odredba o spremembi Odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. Z Zakonom o financiranju občin (Ur. l. RS, št., 80/1994) je bila oddaja javnih naročil naložena tudi občinam.

Zakon o javnih naročilih (ZJN) je bil prvič objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 24/97 5. maja 1997. Govorimo o prvem zakonu, ki je obravnaval postopke javnih naročil. Veljati je pričel 20. maja 1997. Ta zakon pa je doživel kar nekaj sprememb in dopolnitev. Zaradi pogajanj in vključevanja Slovenije v Evropski uniji je morala slovenska zakonodaja leta 2000 objaviti nov Zakon o javnih naročilih (ZJN-1; Ur. l. RS, št. 39/00).

Junija leta 2001 je na osnovi Zakona o javnih naročilih začel delovati Urad za javna naročila, ki skrbi za takšen razvoj sistema javnega naročanja, ki zagotavlja gospodarnost, učinkovitost in preglednost porabe javnih sredstev za javna naročila ter spodbuja konkurenčnost in enakopravnost ponudnikov v postopkih javnega naročanja, postopkih oddaje javnih naročil in v povezavi s tem iskanju optimalnih rešitev za vzpostavitev institucionalno organizacijskih oblik, ki bi omogočale racionalno izvedbo postopkov javnih naročil znotraj institucionalnih okvirjev.

V tem zakonu je bilo določeno ravnanje naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil, pravno varstvo ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil pa je urejal Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN). Konec leta 2002 je prišlo do spremembe zakona ZRPJN, in sicer je bil dopolnjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-A; Ur. l. RS, št. 110/02).

Leta 2004 je bil ZJN-1 dopolnjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih (ZJN-1A; Ur. l. RS, št. 2/04). Do teh sprememb je prišlo, ker zakon ni upošteval nacionalne ureditve matičnih podjetij.

V istem letu je bila sprejeta tudi novela revizije postopkov javnega naročanja (ZRPJN-B; Ur. l. RS, št. 42/04), junija 2005 pa že tretja (ZRPJN-C; Ur. l. RS, št. 61/05).

V juniju 2006 je bila sprejeta četrta spremenjena novela revizije javnega naročanja (ZRPJN-D; Ur. l. RS, št. 78/06). Decembra 2006 sta v veljavo stopila še dva zakona, Zakon o javnem naročanju (ZJN-2; Ur. l. RS, št. 128/06) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS; Ur. l. RS, št. 128/06).

Februarja 2008 je v veljavo stopil Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju (ZJN-2A), ki prinaša nove elemente v zakonodaji:

- nesprejemljiva ponudba; z zakonom velja za nesprejemljivo ponudbo tista ponudba, katere ponudbena cena presega naročnikova zagotovljena sredstva, ali ponudba, katere cena je višja od cen, ki veljajo za predmet javnega naročila na trgu. Ocenjena vrednost



- javnega naročila pa se določi tako, da je njena višina primerljiva s cenami na trgu, ki veljajo za predmet javnega naročila, če je dostopen na trgu in ni prilagojen posebnim potrebam naročnika (1. odstavek 14. člena ZJN-2);
- naročnik mora v postopku javnega naročanja uporabiti elektronsko dražbo, če v postopku oddaje javnega naročila ne prejme nobene sprejemljive ponudbe, ker so cene iz prejetih ponudb višje od cen, ki veljajo za predmet javnega naročila na trgu;
  - naročnik mora iz postopka javnega naročanja izločiti vsakega kandidata ali ponudnika, če je bil ta ali njegov zakoniti zastopnik, kolikor gre za pravno osebo, pravnomočno obsojen zaradi goljufije zoper finančne interese skupnosti EU;
  - javno podjetje Uradni list Republike Slovenije, d. o. o., mora ob sodelovanju in strokovni pomoči ministrstva, pristojnega za javno upravo, in ministrstva, pristojnega za finance, vzpostaviti sistem za elektronsko javno naročanje, ki omogoča osnovno funkcionalnost elektronskega naročanja.

Zakonodaja se na področju javnih naročil nenehno dopolnjuje in prilagaja, kar kaže na pomembnost javnih naročil.

### **3.3 Pravni viri**

#### **3.3.1 Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)**

Temeljni predpis na področju javnih naročil je Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). Ta zakon določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj (Avbreht idr. 2008, 26).

V ZJN-2 so pravila, ki zagotavljajo učinkovito porabo javnih sredstev, popolno konkurenco, enakopravnost in preprečujejo korupcijo. K uporabi zakona ZJN-2 so zavezani naročniki, ki so kot takšni opredeljeni glede na pravni status oziroma v povezavi z dejavnostjo, ki jo opravljajo v splošnem interesu. Ti naročniki se financirajo iz javnih sredstev.

Zakon velja tudi za ponudnike blaga, storitev in gradenj.

#### **3.3.2 Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS)**

Ta zakon določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, gradenj in storitev na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (Avbreht idr. 2008, 26).

Zakonu (ZJNVETPS) pravimo tudi »sektorski« zakon, ki pride v poštev, kadar govorimo o javnem naročilu s področja električne energije, vode, izkoriščanjem geografskega položaja, za

poštne storitve, storitve s področja transporta ter v povezavi s plinom in toploto. Zakon zavezuje subjekte, ki opravljajo eno izmed zgoraj naštetih dejavnosti ali kombinacijo teh dejavnosti.

Kadar imajo naročniki status naročnika po obeh zakonih, ima ZJNVETPS prednost pred ZJN-2 samo v primerih, kadar gre za oddajo naročil na infrastrukturnem področju, kadar pa govorimo o naročilu na klasičnem področju, je naročnik dolžan upoštevati določila ZJN-2.

### **3.3.3 Obligacijski zakonik (OZ)**

Glavni cilj postopka oddaje javnih naročil je sklenitev pogodbe o oddaji javnega naročila, ki je odplačana pogodba med enim ali več ponudniki ter enim ali več naročniki, njen predmet pa so izvedba gradenj, dobava blaga ali opravljanje storitev. Definicija te pogodbe je zapisana v 14. točki 2. člena ZJN-2 oziroma 15. točki 2. člena ZJNVETPS, metem ko vsebino pogodbe in druga pogodbeno razmerja strank podrobneje ureja Obligacijski zakonik (Avbreht idr. 2008, 27).

Obligacijski zakonik se uporablja predvsem, kadar vsa vprašanja niso rešena s pogodbo o oddaji javnega naročila in v primeru odškodninskih zahtevkov.

### **3.3.4 Zakon o varstvu konkurence (ZVK)**

Naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence (1. odstavek 7. člena ZJN-2 in 1. odstavek 13. člena ZJNVETPS).

Kršitve ponudnikov urejata Zakon o varstvu konkurence (ZVK, Ur. l. RS, št. 18/1993) in Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK, Ur. l. RS, št. 56/1999). Pri nelojalni konkurenci se lahko oškodovana stranka obrne na Tržni inšpektorat Republike Slovenije, ki se ravna po zakonu ZVK in Zakonu o tržni inšpekciji (ZTI, Ur. l. RS, št. 20/1997).

Tržni inšpektorat je med drugim zadolžen za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti, za izdajo odločbe, s katero prepove opravljanje dejavnosti, in za zaseg predmetov, s katerimi je bilo storjeno kaznivo dejanje ali prekršek (Avbreht idr. 2008, 28).

### ***3.3.5 Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK)***

ZPOmK ureja oblike konkurence pri ravnanju ponudnikov, ki so prepovedane, določa varstvo in ukrepe v primeru takšnih omejitev, organe in njihove pristojnosti, ki skrbijo za varstvo konkurence.

Nadzor nad izvajanjem določb ZPOmK izvaja Urad za varstvo konkurence, ki postopke začne po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. Urad za varstvo konkurence ima pri tem dve možnosti: odpravo kršitev ali naložitev ukrepov, s katerimi se odpravijo učinki kršitve.

### ***3.3.6 Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN)***

Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja ureja pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil, vsebuje pravila o uveljavljanju pravic v zvezi z oddajo javnih naročil, pravila o postopku pri naročniku in pred Državno revizijsko komisijo ter pogoje za uveljavljanje odškodnine.

Za ponudnike je dobro, da poznajo določbe Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja.

### ***3.3.7 Odločitve državne revizijske komisije***

Državna revizijska komisija je samostojen in neodvisen organ, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov javnih naročil. Svoje odločitve objavlja in argumentira na svoji spletni strani, poleg tega tudi razlaga pravne pojme na področju javnih naročil.

Ima neke vrste sodno funkcijo in lahko na osnovi svojih ugotovitev na temelju pravnega pravila izreče ustrezno pravno posledico.

### ***3.3.8 Praksa sodišč Republike Slovenije***

Praksa sodišč je pravzaprav neformalni vir prava, ki je namenjen zagotavljanju uporabe formalnih virov prava.

### ***3.3.9 Praksa sodišča Evropskih skupnosti***

Ko je Republika Slovenija postala enakopravna članica Evropske unije, je morala poleg nacionalnih predpisov sprejeti tudi pravne vire EU.

Med neformalne vire spadata Sodišče Evropskih skupnosti in Sodišče prve stopnje.

Za razumevanje zakonskih okvirjev javnega naročanja v Sloveniji je tako potrebno poznavanje ureditve javnega naročanja v EU. Slovenija mora slediti smernicam s področja

javnega naročanja. Upoštevati mora cilje in zahteve evropskih predpisov s tega področja in z njimi usklajevati svojo zakonodajo.

### ***3.3.10 Drugi pravni viri Evropske unije (uredbe in direktive)***

Direktive, ki podrobneje urejajo področje javnih naročil so splošni in abstraktni akti organov EU, katerih naslovniki so države članice in se običajno ne uporabljajo neposredno. Države članice morajo v določenem času po sprejetju direktiv ustrezno prilagoditi svoje notranje zakonodaje, direktive pa se tako uporabljajo šele po prevzemu v svoje notranje zakonodaje držav članic in določajo skupni imenovalac, ki se mu morajo države članice prilagoditi (Krašek 2001, 13).

## **4 SHEMA POSTOPKOV ODDAJE JAVNIH NAROČIL**

Postopek oddaje javnih naročil lahko razdelimo na tri faze:

1. predrazpisna faza,
2. faza razpisa in
3. faza izvajanja naročila (porazpisna faza).

Vsaka od teh faz od naročnika zahteva različne aktivnosti, ki jih mora izpeljati ne glede na predmet naročila, vrednost naročila, vrsto postopka, ki ga vodi ipd.

### **4.1 Določitev predmeta javnega naročila in možnosti izvedbe strokovnega dialoga**

Namen javnega naročanja je nakup blaga ali naročilo izvedbe storitev ali gradenj. Naročniki morajo skladno s predpisi o javnih finančah svoje aktivnosti načrtovati, saj imajo sredstva zagotovljena oziroma predvidena le za tiste aktivnosti, ki so bile načrtovane in potrjene v okviru sprejetega proračuna. Naročnik določi vsebino predmeta na osnovi dejanskih potreb. Predmet naročila se torej oblikuje glede na dejanske in objektivne potrebe naročnikov. V tej fazi lahko naročniki izvedejo tako imenovani strokovni dialog.

Naročnik izvede strokovni dialog s potencialnimi ponudniki z namenom, da dobi njihove nasvete, ki jih bo lahko uporabil pri pripravi razpisne dokumentacije. Kadar naročniki nimajo posebnih strokovnih znanj, ki jih zahteva sama priprava razpisne dokumentacije, lahko naročnik najame zunanje svetovalce. Naročnik je pri določitvi, koliko potencialnih ponudnikov bo povabil k strokovnemu dialogu, avtonomen, vendar je dobro, da se o številu odločajo glede na predmet naročila. Če je predmet zahtevnejši, je dobro k strokovnemu dialogu povabiti čim več ponudnikov, naročnik s tem dobi širši pogled na razmere na trgu.

Strokovni dialog ni formalen postopek oddaje javnega naročila, vendar je naročnik med strokovnim dialogom zavezan spoštovati temeljna načela javnega naročanja, zlasti načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki.

Naročnik v tej fazi tudi opredeli, za kakšno naročilo gre: za naročilo storitev, blaga ali gradnje.

### **4.2 Ocenitev vrednosti javnega naročila**

Ocenjena vrednost naročila je z vidika izvedbe postopka oddaje naročila pomembna zaradi uporabe pravil o objavah, uporabe pravil o izbiri vrste postopka, uporabe posebnih vrst postopkov itd. Naročnik mora izračunati ocenjeno vrednost javnega naročila in v celoti odgovarja za natančen izračun ocenjene vrednosti javnega naročila. Zakon s tem preprečuje, da se bi naročnik s podatki o vrednosti naročila, ki ne bi bili ažurni, izogibal javnim objavam.

## *Mejne vrednosti*

Zakonodajca javnih naročil opredeljuje dva vrednostna pragova, ki sta vezana na izvedbo posameznih postopkov in objavo raznih obvestil o naročilu. Nacionalni vrednostni prag predstavljajo mejne vrednosti, od katerih naprej je potrebna objava obvestil na Portalu javnih naročil, evropski vrednostni prag pa predstavljajo mejne vrednosti, od katerih naprej je treba obvestila objaviti na Portalu javnih naročil in v Uradnem listu Evropske unije ZJN-2, Ur. l. RS, št. 128/2006).

Naročil pod nacionalnim vrednostnim pragom ni treba objavljati. Mejne vrednosti določajo višino zneska javnega naročila, za katerega je potrebna objava. Naročnik mora Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti in portalu javnih naročil v objavo poslati naročila, katerih vrednost je brez davka na dodano vrednost enaka ali večja od vrednosti, ki so predstavljene v nadaljevanju.

V primeru naročanja blaga je mejna vrednost za 125.000 evrov za državne organe oz. 193.000 evrov, če blago naročajo drugi naročniki po tem zakonu in če blago naročajo naročniki s področja obrambe (ZJN-2B, Ur. l. RS, št. 19/2010).

V primeru naročanja storitev znaša mejna vrednost 125.000 evrov za državne organe oz. 193.000 evrov, če storitve naročajo drugi naročniki po tem zakonu (ZJN-2B 2010).

Višina mejne vrednosti pri gradnjah je 4.845.000 evrov (ZJN-2B 2010). Naročnik mora Portalu javnih naročil v objavo poslati naročila, katerih vrednost je brez DDV enaka ali večja od naslednjih vrednosti (velja za republiko Slovenijo) (ZJN-2B 2010):

- v primeru naročanja blaga in storitev se je mejna vrednost z letošnjim letom spremenila iz 40.000 na 20.000 evrov,
- v primeru naročanja gradenj se je mejna vrednost spremenila iz 80.000 na 40.000 evrov.

Kadar Komisija objavi spremembe mejnih vrednosti iz tega zakona, ministrstvo, pristojno za finance, v desetih dneh po objavi na svojih spletnih straneh objavi nove evropske mejne vrednosti.

Če je vrednost javnega naročila pod predpisano mejno vrednostjo, javnega naročila ni treba objaviti, temveč mora naročnik poiskati vsaj dva ponudnika storitev oz. dobavitelja blaga, ki jima mora poslati povpraševanje, na katero mu ponudnika odgovorita s ponudbo. Naročnik nato izbere najugodnejšo.

Ta zakon se ne uporablja za naročila (ZJN – 1. in 2. člen splošnih določb):

- ki so dodeljena organizaciji, ki je sama naročnik po tem zakonu in je ustanovljena s posebnim predpisom za opravljanje storitve, ki je predmet javnega naročila, ter ima izključno pravico opravljati take storitve,
- za katera veljajo drugačna pravila naročanja in so dodeljena:

- po mednarodnem sporazumu, ki opredeljuje dobavo blaga, oddajo gradenj ali storitev ali javne natečaje, ki so namenjeni skupnemu izvajanju ali izkoriščanju projekta držav ali organizacij, ki so sklenile tak sporazum. O sklenitvi takega sporazuma je treba obvestiti Evropsko komisijo,
  - družbam v Sloveniji ali tretjih državah, skladno s sporazumom o stacioniranju enot,
  - v skladu s posebnim postopkom mednarodne organizacije.
- za zagotovitev osnovnih pogojev za življenje ob naravni ali drugi nesreči, skladno s predpisi o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami,
  - če gre za nakup oborožitve, vojaške opreme in specialne operativne tehnike ali drugo naročilo zaupne narave, določeno s predpisi vlade. Naročnik, ki izvaja tako naročilo, mora vladi najmanj enkrat letno poročati o teh nabavah.

### **4.3 Preučevanje razmer na trgu**

Preučevanje razmer na trgu je sicer faza, ki ni obvezna, vsekakor pa je zaželena. Nepoznavanje ali celo neupoštevanje razmer na trgu lahko vodi do neuspešnih postopkov, naročnik mora poznati trg, da lahko prepozna kakovostne ponudbe. Samo ko naročnik pozna razmere na trgu, lahko načrtuje svoje aktivnosti v nadaljnjih fazah postopka.

Kadar je ponudnik le eden, odda naročilo po postopku s pogajanji brez predhodne objave, namesto dolgotrajnejšega in veliko dražjega odprtega postopka.

Naročnik z raziskavo trga ugotovi, koliko naročnikov je na trgu. V primeru da ugotovi, da v Sloveniji ni primernih ponudnikov, poskrbi, da njegovo objavo vidijo tudi tuji ponudniki. V tem primeru mora naročnik poskrbeti tudi, da je razpisna dokumentacija v angleškem jeziku, saj ponudnikom s tem olajša postopek oddaje ponudbe.

Možno pa je, da je ponudnikov le nekaj in takrat naročnik lahko izpelje postopek s pogajanji brez predhodne objave.

### **4.4 Izbira vrste postopka oddaje javnega naročila**

Naročnik vrsto postopka izbere glede na ocenjeno vrednost javnega naročila. Predpisi s področja javnega naročanja naročnike zavezujejo, da naročila oddajajo na osnovi odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.

Vsi drugi postopki oddaje javnih naročil se lahko uporabijo samo v izjemni primerih, ko so za to izpolnjene zakonske predpostavke. Ostale vrste postopkov so (ZJN-2 2006):

- odprti postopek,
- postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- konkurenčni dialog,

- postopek s pogajanjem po predhodni objavi,
- postopek s pogajanjem brez predhodne objave,
- postopek izbiranja ponudb po predhodni objavi,
- postopek zbiranja ponudb.

#### **4.5 Sklep o začetku postopka**

Zakon glede vsebine sklepa o začetku postopka določa, da morajo biti v njem obvezno navedeni viri sredstev, iz katerih se financira naročilo (2. odstavek 70. člena ZJN-2). Kljub temu pa je v sklepu priporočljivo navesti še:

- predmet naročila,
- ocenjeno vrednost,
- vrsto postopka,
- predviden časovni načrt izvedbe postopka,
- osebe, ki so pri naročniku odgovorne za izvedbo postopka.

ZJNVETPS ne vsebuje določbe o sklepu o začetku postopka. Iz tega sledi, da na osnovi ZJNVETPS sklep o začetku postopka ni obvezen, vendar pa je obvezen za vse subjekte, ki so po statusu javni naročnik. Zlasti zaradi načina poslovanja javnih subjektov je priporočljivo, da sprejmejo sklep o začetku postopka.



## **5 VRSTE POSTOPKOV**

### **5.1 Odprti postopek**

Naročniki smejo odprti postopek izbrati brez vsakršnih omejitev. To je postopek, v katerem lahko sodeluje vsak, ki ima interes pridobiti naročilo in predložiti svojo ponudbo. Pri odprtem postopku je obvezna javna objava javnega naročila, na katerega se lahko prijavijo vsi zainteresirani ponudniki in oddajo ponudbo. Za naročnika je pomembno, da dobro pozna predmet javnega naročila, ker naročnik določi pogoje naročila in opiše, kako bo vrednotil presežke, ki jih mora tudi opisati v razpisni dokumentaciji.

Naročniki ponudnikom ne morejo in ne smejo omejevati pravice do sodelovanja v postopku ter imajo možnost predvideti pogajanja, za katera pravila določa sam naročnik s tistimi ponudniki, ki oddajo ponudbe. Odprti postopek je ostal nespremenjen tudi, ko se je spremenila zakonodaja.

### **5.2 Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti**

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je odprti postopek, ki se izvede v dveh fazah. V prvi fazi lahko sodeluje kateri koli zainteresirani ponudnik. V tej fazi se kandidati seznanijo s premetom javnega naročila, vendar le v obsegu, ki je v tem času naročnikova projekcija potreb. V drugi fazi pa sodelujejo le tisti ponudniki, ki jih pozove naročnik. V drugi fazi je predmet ponudbe natančno opredeljen, saj naročnik sedaj že pozna dejanske potrebe. Naročnik je dolžan k oddaji ponudb pozvati vse usposobljene kandidate ter ponudnikom dati navodila za izpolnitev ponudbenega predračuna in navesti merila za izbiro najugodnejše ponudbe.

V omejenem postopku je veljalo, da mora naročnik v drugo fazo povabiti najmanj pet oziroma največ dvajset kandidatov. V primerih ko je prijav manj kot pet, pa mora povabiti vse. ZJNVETPS ne omejuje števila kandidatov, vendar pa jih mora naročnik v drugo fazo povabiti vsaj toliko, da zagotovi konkurenco.

Z zaključkom druge faze je postopek končan. To pomeni, da naročnik rezultatov iz prve faze ne more uporabljati za oddajo drugega naročila.

### **5.3 Konkurenčni dialog**

Konkurenčni dialog pride v uporabo, ko ni možno uporabiti odprtega postopka, niti postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti zaradi posebne zahtevnosti javnega naročila.

Za posebej zahtevno javno naročilo velja (ZJN-2 2006):

- kadar ni mogoče objektivno določiti tehničnih zahtev glede predmeta javnega naročila ali
- kadar ni mogoče objektivno določiti pravnih oziroma finančnih elementov pogodbe.

Pri konkurenčnem predlogu je postopek podoben postopku z ugotavljanjem sposobnosti, pri čemer lahko ugotovimo, da gre v tem postopku za izvajanje treh različnih faz. Te faze so zbiranje prijav, konkurenčni dialog in povabilo k oddaji ponudb. Namen tega postopka je, da naročniki v dialogu z usposobljenimi ponudniki oblikujejo eno ali več različic javnega naročila, ki ustreza vsem njihovim zahtevam, nato pa izbrane kandidate povabijo, naj skladno z izbrano rešitvijo predložijo svojo ponudbo. Kljub vsemu je še vedno naročnik tisti, ki oblikuje končno rešitev predmeta naročila.

Pri konkurenčnem dialogu lahko naročniki na svojo željo omejijo število kandidatov, v ta namen pa morajo navesti objektivna in nediskriminatorna merila za izbiro kandidatov.

#### **5.4 Postopek s pogajanjem po predhodni objavi – pogoji za uporabo**

Pogajanja potekajo po splošnem postopku, opisanem v nadaljevanju.

Predhodni postopek ni uspešen, če se zgodi naslednje:

- naročnik je predhodno izpeljal odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali konkurenčni dialog,
- na osnovi predhodnega postopka ni dobil nobene pravilne ali sprejemljive ponudbe,
- zahteve iz razpisne dokumentacije za prvotni postopek se niti v postopku s pogajanjem ne spremenijo bistveno,
- cena iz ponudbe, ki jo ponudnik predloži v pogajanjih, ne sme biti višja od cene, ki jo je ponudil v neuspešnem predhodnem postopku.

Ob neuspešnem predhodnem postopku ZJN-2 naročnikom dovoljuje, da postopek s pogajanjem izpeljejo na dva načina:

- z objavo ali
- brez objave.

Splošno pravilo je, da morajo naročniki objaviti povabilo oziroma obvestilo o postopku s pogajanjem. V tem primeru se postopka s pogajanjem lahko udeležijo tako tisti ponudniki, ki so sodelovali že v neuspešnem predhodnem postopku, pa so bile njihove ponudbe nesprejemljive ali nepravilne, kakor tudi drugi ponudniki, ki sploh niso sodelovali v predhodnem postopku.

#### *Nedoločljiva ocenjena vrednost*

Naročnik sme izpeljati postopek s pogajanjem s ponudniki po predhodni objavi, kadar narava naročila oziroma tveganja v zvezi z naročilom ne omogočajo, da bi določil ocenjeno vrednost

naročila. S pogajanji se odpravijo tista tveganja, ki onemogočajo, da bi določili ocenjeno vrednost naročila.

#### *Storitve, pri katerih predmeta ni mogoče natančno določiti*

Ta postopek je mogoče uporabiti le, ko ni mogoč odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Nanaša se samo na storitve, pri čemer zakon posebej opozarja na storitve v kategoriji 6 na seznamu A (finančne storitve: zavarovalniške storitve, bančne in investicijske storitve) in na intelektualne storitve, pod pogojem da so take, da predmeta ni mogoče natančno določiti v naprej.

#### *Gradnje, ki se izvajajo zaradi raziskovanja, preskusov ali razvoja*

Postopek s pogajanji po predhodni objavi je mogoče uporabiti tudi pri naročilih gradenj, ki se izvajajo izključno zaradi raziskovanja, preskusov ali razvoja, pod pogojem da taka gradnja za naročnika ne ustvarja dobička oziroma da se stroški raziskav in razvoja naročniku ne povrnejo (4. točka prvega odstavka 28. člena ZJN-2 2006).

#### *Naročila pod vrednostmi za objavo v Evropski uniji*

Naročniki smejo v primerih, ko ocenjena vrednost naročila gradnje, storitev ali blaga ne presega mejnih vrednosti, od katerih dalje so potrebne objave v uradnem listu EU, naročilo oddati po postopku s pogajanji po predhodni objavi (5. točka prvega odstavka 28. člena ZJN-2 2006).

### **5.5 Postopek s pogajanji brez predhodne objave**

Pogoji, ki morajo biti hkrati izpolnjeni na osnovi 1. točke prvega odstavka 29. člena ZJN-2 (2006), so:

- naročnik je za oddajo predmeta javnega naročila predhodna izpeljal odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- v predhodnem postopku ni pridobil nobene ponudbe (prijave) oziroma nobene primerne ponudbe,
- prvotno določen predmet in vsebina razpisne dokumentacije se glede na predhodni postopek v postopku s pogajanji ne spremenita bistveno,
- cena, ki jo posamezni ponudnik ponudi v postopku s pogajanji, ne sme prekoračiti cene iz ponudbe, ki jo je dal v predhodnem postopku.

Zakon določa, da je treba v tem primeru Komisiji poslati poročilo, vendar le, če Komisija to zahteva.

### *Obstoj enega ponudnika*

Če so s predmetom naročila povezane takšne tehnične in umetniške zahteve, da lahko naročilo izpolni le en dobavitelj, so naročniki upravičeni uporabiti postopek s pogajanjem brez predhodne objave. Enako velja tudi, ko je izpolnitev naročila povezana z varovanjem katere od izključnih pravic (2. točka prvega odstavka 29. člena ZJN-2 2006).

### *Nujna oddaja naročila*

Pogoji, ki morajo biti izpolnjeni v tem primeru, so (3. točka prvega odstavka 29. člena ZJN-2 2006):

- naročilo je nujno potrebno,
- razlogov, iz katerih izhaja nujnost naročila, ni bilo mogoče predvideti niti ni mogoče pripisati ravnanju naročnika,
- ni mogoče upoštevati niti skrajšanih rokov (predpisani so za odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali postopek po predhodni objavi).

### *Vnaprej znano končno število ponudnikov*

Postopek s pogajanjem se uporabi, ko je na trgu obstaja vnaprej znano končno število sposobnih ponudnikov (4. točka prvega odstavka 29. člena ZJN-2 2006). Vse ponudnike je treba v tem primeru obravnavati enakopravno, zato mora k oddaji ponudbe povabiti vsakega od njih.

### *Oddajo javnega naročila ovira vložen revizijski zahtevek*

Pogoji za izvedbo postopka s pogajanjem so (5. točka prvega odstavka 29. člena ZJN-2 2006):

- naročnik je ustrezni postopek (odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti) že začel, vendar je bil v postopku vložen revizijski zahtevek, zaradi česar naročnik naročila ne more oddati (ne more skleniti pogodbe),
- izvedba naročila je nujna tudi v tem (vmesnem) obdobju,
- ocenjena vrednost naročila ni takšna, da bi bila potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije, in
- ministrstvo za finance je dalo predhodno soglasje.

V tem primeru se naročilo odda samo za čas do sklenitve pogodbe na osnovi že začetega postopka. Naročniki oblikujejo sklep o izbiri ponudnika in pogodbo tako, da trajanje omejijo do trenutka (rezervni pogoj) podpisa pogodbe s ponudnikom, ki bo kot najugodnejši izbran v že začetem odprtem postopku.

### *Blago, ki se izdelava zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja*

Naročniki lahko postopek s pogajanjem uporabijo, ko je predmet naročila blago, ki se izdelava izključno zaradi potreb raziskovanja, poskusov, študija ali razvoja. Določba je namenjena zlasti za nakup prototipov (1. točka četrtega odstavka 29. člena ZJN-2 2006).

### *Dodatne nabave blaga*

Pogoji, da lahko naročniki dodatne dobave blaga izpeljejo po postopku s pogajanjem, ki jih izvedejo s prvotnim dobaviteljem, so (2. točka četrtega odstavka 29. člena ZJN-2 2006):

- gre za naročila blaga, ki bo zajemalo obstoječe blago pri naročniku,
- naročanje pri drugem dobavitelju bi povzročilo neskladnost ali nesporazumne tehnične zahteve med obratovanjem in vzdrževanjem obstoječega blaga,
- dodatno naročilo ne sme biti izvedeno po poteku treh let od prvotnega naročila.

### *Blago, ki je na blagovni borzi (3. točka četrtega odstavka 29. člena ZJN-2 2006)*

Naročniki lahko blago po postopku s pogajanjem kupijo tudi, ko ga kupijo od ponudnikov, ki zaključujejo poslovanje, ponudnikov, ki so v stečajnem postopku, ali na osnovi sporazuma z upniki (4. točka četrtega odstavka 29. člena ZJN-2 2006).

### *Storitve, povezane s predhodno izvedenim natečajem*

Kadar je izvedba storitve vezana na predhodno izvedeni javni natečaj in mora biti na osnovi pravil natečaja oddana izbranemu kandidatu, so naročniki upravičeni uporabiti postopek s pogajanjem brez predhodne objave. Če je takih kandidatov več, morajo k pogajanjem povabiti vse (5. odstavek 29. člena ZJN-2) 2006.

Naročnik lahko poišče druge izvajalce v primeru, da se s kandidatom v postopku pogajanj ne moreta sporazumeti, saj pogoji za uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave v tem primeru niso izpolnjeni.

### *Dodatne gradnje in storitve*

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se lahko uporabi za dodatne gradnje ali storitve, če so izpolnjeni naslednji pogoji (4. točka četrtega odstavka 29. člena ZJN-2 2006):

- če dodatne gradnje ali storitve niso vključene v prvotni projekt, a so zaradi nepredvidenih okoliščin postale nujno potrebne za izvedbo del v prvotnem projektu,
- če se dodatno naročilo odda prvotnemu izvajalcu,

- če dodatnega naročila ni mogoče ločiti od prvotnega naročila ali pa bi se lahko ločila, vendar je dodatno naročilo hkrati nujno potrebno za dokončanje prvotnega naročila,
- skupna vrednost dodatnih naročil ne sme presegati 30 odstotkov zneska prvotnega naročila.

Pri prenovljenih gradnjah ali storitvah je postopek s pogajanjem brez predhodne objave mogoče uporabiti:

- če se naročilo odda prvotnemu izvajalcu,
- prvotno naročilo je bilo oddano na osnovi odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- ponovljene gradnje ali storitve so v skladu s prvotnim projektom,
- možnost takšne oddaje ponovljenih naročil je bila objavljena že v postopku oddaje prvotnega naročila,
- možnost oddaje ponovljenih naročil je bila upoštevana pri določitvi ocenjene vrednosti prvotnega naročila,
- če od oddaje prvotnega naročila niso minila več kot tri leta.

Oba postopka, tako postopek s pogajanjem brez predhodne objave kot postopek s pogajanjem po predhodni objavi, potekata enako s to izjemo, da objava ni potrebna, ampak naročnik glede na zakonske možnosti sam določi krog ponudnikov, ki jih bo pozval k pogajanjem.

## **5.6 Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi**

Za postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi ni določenih nikakršni pogojev, z izjemo je treba upoštevati le ocenjeno vrednost naročila. Pri postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi je mogoče naročilo oddati, če je ocenjena vrednost blaga ali storitev enaka ali višja od 20.000. Pri gradnji pa velja, da je ocenjena vrednost naročila enaka ali višja od 40.000.

Naročnik mora v dokumentaciji navesti pogoje in merila za izbiro najugodnejšega ponudnika in opisati predmet naročila, ponudniki pa povabilo k sodelovanju oddaje naročil najdejo na portalu javnih naročil.

Postopek izbire najugodnejšega ponudnika lahko poteka na naslednje načine:

- v eni fazi: naročnik na osnovi objave obvestila o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi razpisne dokumentacije izmed prejetih ponudb na osnovi vnaprej določenih pogojev in meril izbire najugodnejšega ponudnika;
- v dveh fazah: naročnik izmed prejetih prijav prizna usposobljenost tistim ponudnikom, ki so izkazali izpolnjevanje zahtevanih pogojev ter jih v drugi fazi pozove k oddaji ponudbe;
- v treh fazah: naročnik posameznim ponudnikom prizna usposobljenost, nato izbrane kandidate pozove h konkurenčnemu dialogu, v katerem bo dokončno oblikoval razpisno dokumentacijo, in jih po konkurenčnem dialogu pozove k oddaji ponudbe.

Naročniki po lastni volji odločajo, katerega od teh treh načinov bodo izbrali za izvedbo postopka.

### **5.7 Postopek zbiranja ponudb**

Za postopek zbiranja ponudb velja podobno kot za postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi, da ni nobenih posebnih pogojev. Edina omejitev je ocenjena vrednost.

Po sprejetju sklepa o začetku postopka naročnik pripravi razpisno dokumentacijo in osnutek pogodbe. Obvestilo o javnem naročanju hkrati z razpisno dokumentacijo objavi na Portalu javnih naročil. Naročnik lahko razpisno dokumentacijo še spreminja in dopolnjuje, vendar samo z omejitvami, ki jih za postopek določa ZJN-2. Naročnik določi rok, do katerega je treba oddati razpisno dokumentacijo. Razpisne dokumentacije, ki so prispele po roku, veljajo za neveljavne.

Naročnik izvede odpiranje ponudb v vrstnem redu, kot so prispele, zato mora naročnik vse ponudbe, ki prispejo, označiti z datumom in uro sprejema.

## **6 RAZPISNA DOKUMENTACIJA IN PONUDBA**

### **6.1 Razpisna dokumentacija**

Razpisna dokumentacija je pomembnejši del dokumentov pri postopkih oddaje javnih naročil. Dokumentacija mora biti jasna in razumljiva vsem ponudnikom, saj ponudniki na osnovi te pripravijo svoje ponudbe.

V razpisni dokumentaciji so vse zahteve naročnika in natančno opisan predmet javnega naročila. Da bi bilo javno naročilo dobro izpeljano, moramo veliko časa in pozornosti posvetiti dokumentaciji, saj je to osnova za izvedbo javnega naročila.

Ponudba ponudnika, ki v svoji ponudbi ne izpolni v celoti zahtev iz razpisne dokumentacije, se smatra za nepravilno.

Priprava razpisne dokumentacije je ena od najpomembnejših faz v postopku oddaje javnega naročila, ki sledi izdaji sklepa o začetku postopka in jo zakona o s področja javnega naročanja opredeljujeta pred objavo obvestila o javnem naročanju (1. odstavek 70. člena ZJN-2 2006 in 1. odstavek 73. člena ZJNVETPS).

Razpisna dokumentacija je skupek vseh informacij, na osnovi katerih naročnik odda javno naročilo in na osnovi katerih lahko potencialni ponudniki pripravijo primerno in popolno ponudbeno dokumentacijo. Razpisna dokumentacija so neke vrste pravila in navodila, po katerih se ravnavajo naročniki.

Nujni pogoj za pripravo razpisne dokumentacije je, da naročnik določi vse svoje potrebe, kriterije in tehnične specifikacije za oddajo javnega naročila in roke izvedbe javnega naročila.

ZJN-1 je natančno opredeljeval vsebino razpisne dokumentacije za praktično vse vrste postopkov, nova zakonodaja pa uvaja neke vrste liberalizacijo na tem področju. Vsebina razpisne dokumentacije je namreč v veliki meri prepuščena presoji naročnika, pri čemer pa mora upoštevati predmet javnega naročila in vrsto postopka, ki ga bo izvedel za izbiro najugodnejše ponudbe. Razpisna dokumentacija pa mora biti dovolj natančna, da lahko naročnik na njeni podlagi pripravi popolno ponudbo (Kranjc 2005, 1939).

Ponudniku mora biti iz razpisne dokumentacije tudi jasno, katere pogoje mora izpolnjevati, da bo njegova ponudba popolna in primerna, ter kakšna merila in kako jih bo naročnik uporabil, ko bo ocenjeval ponudbe.

ZJN-2 v 72. členu določa, da je naročnik poleg obvestila o javnem naročilu na Portalu javnih naročil dolžan objaviti razpisno dokumentacijo, pa tudi njene spremembe in dopolnitve. Dostop, pregled in prevzem razpisne dokumentacije pa naj bi bil za potencialne ponudnike brezplačen. Dodana je še zahteva, da mora naročnik zagotoviti vpogled in prevzem tistih delov razpisne



dokumentacije, ki iz tehničnih razlogov ne more biti dostopna prek portala. Težava je bila, ker portal do 26. junija 2007 še ni bil vzpostavljen, praksa pa je bila, da se v Uradnem listu RS objavi le obvestilo o javnem naročilu, ne pa tudi razpisna dokumentacija, ker bi to bilo predrago. V praksi so naročniki do vzpostavitve portala v Uradnem listu RS tako še vedno objavljali le obvestila, razpisno dokumentacijo pa na svojih spletnih straneh, naslov katerih so objavili v Uradnem listu RS ob obvestilu, kar je bistveno ceneje.

V primeru, ko razpisna dokumentacija za ponudnika ni dovolj jasna, lahko v določenem roku pred zadnjim rokom oddaje ponudbe od naročnika zahteva dodatna pojasnila. Naročnik je dodatna pojasnila dolžan posredovati vsem potencialnim ponudnikom, ki so prevzeli razpisno dokumentacijo. Ob tem mora še oceniti, ali bo ponudnik imel zaradi novih informacij dovolj časa, da pripravi ponudbo z upoštevanjem novih navodil, pri čemer lahko rok oddaje tudi podaljša. Če naročnik pomanjkljivosti v razpisni dokumentaciji odkrije sam, lahko te odpravi, zakon pa zahteva, da je ne sme popravljati po poteku roka za prejem ponudb. Dejansko je ta rok že prej, saj so naročniki primorani posredovati dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo pri odprtem postopku najmanj šest dni, pri postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti pa je rok še krajši in morajo dodatna pojasnila posredovati štiri dni pred rokom za oddajo ponudb.

ZJN-2 predvideva tudi možnost, da naročnik v postopku pregledovanja in ocenjevanja ponudb ugotovi, da na osnovi obstoječe razpisne dokumentacije ne bo mogel oceniti prispelih ponudb. V tem primeru zavrne vse prispеле ponudbe in ponovi javni razpis. Ob tem se mora zavedati, da bo ponudnikom na njihovo zahtevo moral povrniti zahtevane stroške, za katere predložijo dokazila. Ti stroški so stroški plačila razpisne dokumentacije, priprave ponudbe, stroški pridobitve ustreznih dokazil, stroški pridobitve ustreznih finančnih zavarovanj ipd.

## **6.2 Pogoji in merila za izbiro najugodnejšega ponudnika**

Pojem merilo je treba ločiti od pojma pogoj. Ponudnik mora pogoje izpolnjevati v celoti, sicer njegova ponudba ni predmet ocenjevanja, merilo pa je orodje za ocenjevanje ponudb ponudnikov, ki izpolnjujejo vse pogoje.

Merilo je vnaprej določen razlikovalni znak med ponodbami in kaže, katere okoliščine so za naročnika pomembne. Ustrezna določitev meril je pomemben element pri pripravi razpisa, saj naročnik lahko pri nepravilni določitvi elementov za izbiro ponudnika izbere zanj manj ugodno ponudbo. Naročnik mora torej merila določiti dovolj jasno, da se bodo na povabilo odzvali ustrezni ponudniki na relevantnem trgu, da bo na najenostavnejši način ocenil ponudbe in dobil zanj najugodnejšo ponudbo. Pri tem mora tudi upoštevati, da morata biti obvestilo z obrazložitvijo ob oddaji naročila in navedba razlogov za zavrnitev neugodnih ponudb dovolj jasna, kar zmanjša tveganje, da bi neizbran ponudnik vložil zahtevek za revizijo, to pa pomeni ponovitev postopka, nove stroške in kasnejšo zadovoljitev potreb (Kranjc 2006, 752).

Direktive in zakonodaja na področju javnega naročanja naročniku omogočajo, da v postopkih oddaje javnih naročil za vrednotenje ponudb določi merilo najnižje cene ali pa se odloči za kombinacijo več meril, ki jim določi težo, na osnovi tega pa izbere ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Zahteva ob tem je, da merila ne smejo biti diskriminatorna in morajo biti smiselno povezana z vsebino javnega naročila.

Slovenska zakonodaja ima glede meril novo določilo, ki določa, da je cena vedno najpomembnejše merilo. S to določitvijo je zakonodajalec želel preprečiti ponovitev sporov iz preteklosti, v katerih se je naročnikom očitalo, da določanje meril, kjer cena ni najpomembnejši kriterij izbire, ni v skladu z enim od temeljnih načel javnega naročanja, to je z načelom gospodarnosti.

Sprememba nove zakonodaje omogoča, da lahko naročnik izbere eno ponudbo, čeprav dobi dve ali več ponudb, ki so z ekonomskega vidika najugodnejše, vendar pa mora tako situacijo predvideti vnaprej in določiti ostale elemente, na osnovi katerih se bo odločil za najugodnejšo ponudbo.

Pomanjkljivost zakonodaje pa je, da ne vsebuje določbe, ki jo je vseboval 51. člen ZJN1, po kateri naročnik po sklenitvi pogodbe ponudniku ni priznal naknadnega povišanja cen, če je bilo merilo najnižja cena. Zaradi odprave teh pravil se v praksi lahko začne dogajati, da bodo ponudniki začeli kršiti pravila o javnem naročanju, to velja predvsem za sukcesivne nakupe, ko bi ponudnik lahko začel brez ustrezne osnove dvigovati ceno.

### **6.3 Ponudba**

Ponudnik je gospodarski subjekt, ki je pravna oziroma fizična oseba, ki ponuja izvedbo gradenj storitev in/ali dobavo blaga in odda ponudbo (15. točka 2. člena ZJN-2 2006).

Ponudnik oziroma dobavitelj blaga ali izvajalec gradnje ali izvajalec storitve, ki predloži ponudbo in je lahko pravna ali fizična oseba ali skupina pravnih ali fizičnih oseb (3. točka 3. člena ZJN-1 – UPB-1 2004).

Ponudba pri javnem naročanju je dokument, ki ga ponudnik pripravi na osnovi razpisne dokumentacije in postane predmet ocenjevanja. Najugodnejša ponudba je osnova za sklenitev pogodbe, na osnovi katere se izvrši javno naročilo.

V zvezi s ponudbo je pri javnem naročanju povezana vrsta vprašanj, zelo pomembni pa sta vsaj dve. Prvo je, kdaj mora naročnik najkasneje preveriti obstoj in vsebino podatkov iz izbrane ponudbe. Po 77. členu ZJN-2 mora to storiti najkasneje pred sklenitvijo pogodbe, smiselno pa je, da to stori prej, in sicer ob pregledovanju ponudb in pred ocenjevanjem, saj ni smiselno, da ocenjuje ponudbe, ki ne izpolnjujejo pogojev (Bukovec Marovt 2007, 28). V drugem odstavku 77. člena ZJN-2 je še zapisano, da je naročnik dolžan ponudnika izločiti

iz ocenjevanja, če ugotovi, da je ponudnik v ponudbi predložil neresnična in zavajajoča dokazila. O tem je naročnik celo dolžan obvestiti ministrstvo, pristojno za finance, ki vodi evidenco o ponudnikih z negativnimi referencami. Ministrstvo, pristojno za finance, objavi seznam ponudnikov z negativnimi referencami na svoji spletni strani. Naročnik je dolžan seznam spremljati, saj 7. točka 109. člena ZJN-2 določa, da je naročnik, ki sklene pogodbo s ponudnikom z negativnimi referencami, v prekršku. Za ponudnika ima uvrstitev na tak seznam lahko usodne posledice za njegov obstoj, hkrati pa se lahko izkaže, da je naročnik prijavo podal neupravičeno, kar lahko ima za posledico tožbe z visokimi odškodninami.

Drugo vprašanje je vezano na dopolnjevanje ponudb. Zakon dopušča dopolnjevanje ponudb po odpiranju le v primeru, ko je ponudba označena kot »formalno nepopolna«. Kot tako lahko naročnik označi ponudbo, ki je nepopolna v nebistvenih delih, to je v tistih, ki ne vplivajo na njeno razvrstitev glede na merila. Pri tem je treba opozoriti, da je bistvenost oziroma nebistvenost stvar širokega polja presoje naročnika, kar pa lahko postane tudi predmet presoje v postopku pravnega varstva.

Vedeti je treba, da ima naročnik od ponudnika pravico zahtevati dopolnitev ponudbe le v primeru, da sam ne more preveriti določenega dejstva (Kranjc 2007, 279).

Obvezna dokumentacija se veže na posamezne faze postopka javnega naročanja.

Ponudba je popolna, če zanjo veljajo naslednje lastnosti:

- je pravočasna,
- popolna,
- primerna oz. sprejemljiva,
- formalno popolna (uvedena z ZJN-2).

## 7 CILJI JAVNEGA NAROČANJA

Cilji javnega naročanja so v tesni povezavi z načeli javnega naročanja, saj se realizirajo preko uporabe načel in pravnih pravil. Način in stopnja realizacije posameznega cilja pomenita uravnoteženje posameznega načela in različnih interesov ob konkretnem javnem naročilu (Vesel 2002, 166).

Poglavitni cilji javnih naročil so (Zabel 1997, 17–21):

- proces razdržavljenja, kar pomeni, da se naročnikom odvzame možnost subjektivnega odločanja o izbiri ponudnika; odločitev prevzame mehanizem trga, ki preko konkurenčnega boja izbere najugodnejšega ponudnika;
- racionalizacija porabe javnih sredstev: cilj racionalizacije je doseči čim večji učinek z določenimi sredstvi oziroma doseči določen učinek s čim manjšimi sredstvi;
- zagotavljanje finančne discipline uporabnikom proračunskih sredstev: z uporabo sankcij sili akterje, da v čim večji meri sledijo predvidenemu finančnemu okviru in namenu, za katerega je bila predvidena poraba sredstev;
- konkurenca med ponudniki: pojavlja se kot poglavitni cilj urejanja razmerij med ponudniki na trgu javnih naročil. Konkurenca na trgu je v korist vseh udeležencev, saj zagotavlja učinkovito porabo javnih sredstev, ponudnikom omogoča enakopravne tržne možnosti, porabnikom pa najbolj kakovostno ponudbo storitev oziroma blaga;
- javna naročila kot inštrument uresničevanja gospodarske politike: državna gospodarska politika je usmerjena k različnim ciljem, kot so na primer oživitve gospodarstva, skrb za konkurenčnost gospodarstva v primerjavi s tujim, skrb za posamezne panoge itd.;
- preprečevanje korupcije: cilj, ki ga je mogoče doseči z urejanjem javnih naročil, in sicer preko preglednosti postopkov in z uporabo pravnih sredstev.

Glavni namen javnega naročanja je povečanje zaupanja javnosti v delo države in njenih organov in s tem v upravljanje z javnimi sredstvi.

Upoštevajoč zgornja avtorja želimo izpostaviti osnovni cilj javnega naročanja, ki je po našem mnenju izbira najugodnejšega ponudnika, kar pomeni najbolj smotrno porabo proračunskih sredstev. Pa lahko enačimo izbor »najcenejšega ponudnika« z izborom »ekonomsko najbolj ugodnega ponudnika«?

Naročnik v iskanju tako imenovane najcenejše rešitve upošteva premalo kriterijev, da bi izbor lahko opredelili kot najcenejši. Misel bomo najlažje pojasnili na enostavnem primeru.

Recimo, da je predmet razpisa naročilo cestne kamere za nadzor in vodenje prometa za dobo sedmih let. Na razpis sta se prijavila ponudnik A in B. Ponudnik A je ponudil kamero nemške izdelave v vrednosti 100 enot, ki izpolnjuje vsa merila, zahtevana v razpisni dokumentaciji. Ponudnik B je prav tako ponudil kamero, ki izpolnjuje vsa zahtevana merila, vendar je bila izdelana na Kitajskem, stane pa le 60 enot. Ker je glavno merilo izbora najnižja cena, je

naročnik primoran izbrati ponudnika B. Po preteku desetih let se izkaže, da se je kamera ponudnika B zaradi slabše kakovosti izdelave in materialov pokvarila kar tri krat in jo je bilo treba redno servisirati, vsak servis je vnovič povzročil strošek 40 enot.

Naročnik je torej za »cenejšo« cestno kamero plačal 180 denarnih enot, kar je 80 % višja cena, kot jo je ponudil ponudnik A. Zgornji opis primera zelo karikiran, vendar smo z njim želeli prikazati resnični problem javnih naročil v Republiki Sloveniji.

Rešitev problema vidimo v uveljavi dodatnih meril, ki bi postavila tudi zahtevo po določeni kakovosti predmeta naročila, ki bi pomagala določiti dejansko najcenejšega ponudnika za zahtevano obdobje. Tako ne bi več izbirali najcenejšega ponudnika, ampak ekonomsko najbolj učinkovitega.

Pri tem se bi lahko pojavil problem favoriziranja določenih ponudnikov, vendar se bi te zanke dalo odpraviti s ponovno preučitvijo in ustrezno dopolnitvijo Zakona o javnih naročilih. Naj ponovno poudarimo, da je cilj javnega naročanja smotrna poraba proračunskih sredstev.

Zunanji nadzor nad proračunskimi sredstvi in nadzor nad postopki v zvezi z javnimi naročili v Republiki Sloveniji izvajata Računsko sodišče Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije. Slednji z ustanovitvijo Državne revizijske komisije nadzoruje izvajanje proračuna z vidika racionalnosti, zakonitosti in namenskosti porabe sredstev. Omeniti je treba tudi Sektor za javna naročila, gospodarske javne službe in koncesije, ki nastopa v okviru Ministrstva za finance RS in skrbi za razvoj sistema javnega naročanja.

Računsko sodišče je po Ustavi RS najvišji organ nadzora javnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Pri svojem delu je vedno neodvisno in vezano na ustavo in zakon.

## **8 PRIMER POSTOPKA**

Pri opisu primera pravilnega vodenja postopka javnega naročila smo se obrnili na podjetje, ki ima na tem področju bogate in dolgoletne izkušnje. Kljub temu da svoje inženiring in svetovalne storitve ponuja predvsem v gradbenem sektorju, javna naročila izvaja tudi za nabavo blaga in storitev.

### **8.1 Predstavitev DDC svetovanje inženiring, družbe za svetovanje in inženiring, d. o. o.**

DDC svetovanje inženiring, d. o. o., je družba, ki s svojim delovanjem sodeluje pri načrtovanju, gradnji in vzdrževanju prometnih in drugih infrastrukturnih objektov. S svojimi storitvami sodeluje tudi pri gradnji mejnih prehodov, na področju vodne, komunalne in železniške infrastrukture ter stavb. Kot zaupanja vreden partner so se izkazali v številnih uspešnih projektih doma kot tudi na zahtevnih tujih trgih.

Z znanjem in bogatimi izkušnjami obvladujejo načrtovanje in izvedbo najzahtevnejših investicijskih projektov na področju infrastrukture v Sloveniji. Širok spekter dejavnosti jim omogoča organiziranje in vodenje celotne investicije – od priprave, projektiranja, gradnje do vzdrževanja in upravljanja vseh vrst infrastrukturnih objektov. Celovito ponudbo svetovalnih in inženiring storitev (tako imenovano delo na ključ) zaokrožujejo s specializiranimi svetovalnimi in raziskovalnimi storitvami. Svetovalne in inženiring storitve izvajajo za najzahtevnejše projekte nizkih gradenj na področju cestnoprometne infrastrukture, mejnih prehodov, vodne in komunalne infrastrukture, železnice in visokih gradenj (DDC svetovanje in inženiring 2011).

V okviru nalog, ki jih družbi zaupajo različni naročniki, je tudi celotna priprava in vodenje javnega naročila za pridobitev najugodnejšega izvajalca, ki nato za naročnika izvede zahtevano delo. Da bi delo lahko potekalo kontinuirano in kakovostno, so v družbi ustanovili poseben sektor, ki se ukvarja le s pripravo in izvedbo javnih naročil. Naročnik od DDC svetovanje in inženiring, d. o. o., tako dobi celotno storitev na ključ.

### **8.2 Predstavitev sektorja za pripravo razpisov in pogodb**

V sektorju za pripravo razpisov in pogodb je zaposlenih pet ljudi. Sektor vodita vodja sektorja in njegova namestnica. Vsak od zaposlenih je specializiran za svoje področje dela, vsak od sodelavcev v sektorju pa pozna naravo dela drugih sodelavcev, tako da v primeru povečanega obsega del ali pa recimo bolniškega izostanka dela potekajo nemoteno. Zaradi narave del, ki ga opravlja, sektor za pripravo in vodenje razpisov tesno sodeluje tudi s sektorjem za premoženjskopravne storitve in gospodarsko-računovodskim sektorjem.

V sektorju za pripravo razpisov povprečno letno pripravijo in izvedejo 50 razpisov. Ker gre za različna dela in storitve, jim pri pripravi razpisov in izboru najugodnejšega ponudnika pomaga tudi sodelavec iz sektorja, ki je specializiran za naravo del, ki so razpisana. Tako je pri gradbenih delih vedno navzoč tudi inženir gradbeništva, pri elektro in strojnih delih elektro inženir ali inženir strojništva in podobno.

Pri izboru najugodnejšega ponudnika vedno sodeluje tudi predstavnik naročnika. Iz tega razloga sektor za pripravo razpisov in pogodb tesno sodeluje z naročnikom, ki mu poroča o poteku postopka preko tedenskih in mesečnih poročil.

Kar se tiče konkurenčnosti, bi nasproti DDC težko izpostavili eno močno podjetje, ki bi bilo dovolj močan konkurent DDC na domačem trgu, tako po številu zaposlenih, organiziranosti in številu opravljenih storitev za naročnike. DDC prekaša vsako drugo podjetje. Tako lahko govorimo bolj o konkurenci med podjetjem DDC na eni strani in skupino drugih manjših podjetij. Po mojem mnenju bo to stanje ostalo nespremenjeno vsaj toliko časa, dokler bodo na voljo veliki projekti, pri katerih bo lahko kot ponudnik nastopilo podjetje DDC s svojimi storitvami.

Pri manjših projektih pa se lahko velikost podjetja DDC pokaže kot njegova šibka točka, saj zaradi svoje velikosti težko konkurira manjšim podjetjem. Večje podjetje ima več zaposlenih in posledično večje stroške in zato težko ponudi nižjo ceno od manjšega ponudnika, ki je poleg vsega še bolj prilagodljivo in storitev opravi enako kakovostno.

### **8.3 Sestava razpisne dokumentacije**

Osnovna dokumentacija je sestavljena iz (DDC svetovanje in inženiring 2011):

- poziva za oddajo ponudbe,
- kriterija za sodelovanje na javnem naročilu,
- posebnih zahtev,
- obrazca pogodbe, ki se nanaša na vse elemente javnega naročila,
- ocene in pogleda ponudb,
- obrazca ponudbe,
- dodatkov k ponudbi.

Razpisno dokumentacijo je treba poslati v pregled banki kreditojemalki in pridobiti soglasje kreditojemalca.

#### **8.3.1 Poziv ponudnikom za oddajo ponudbe**

Poziv ponudnikom za oddajo ponudbe je treba objaviti v Uradnem listu ali na Portalu javnih naročil Republike Slovenije ter v Uradnem listu Evropske unije.

### **8.3.2 *Prevzem razpisne dokumentacije***

Ponudniki, ki želijo oddati ponudbo, lahko dokumentacijo proti plačilu prejmejo neposredno na sedežu naročnika ali na zahtevo po pošti ali kurirski pošti (DHL itd.). Naročnik mora voditi evidenco o vplačilih in predani dokumentaciji in poskrbeti za zaupnost podatkov v zvezi z dvigom razpisne dokumentacije.

Ponudnik mora v teku procesa javnega naročanja ponudnikom omogočiti, da se seznanijo s predmetom javnega naročanja. Ponudniki morajo vsa tehnična vprašanja in vprašanja v zvezi s postopkom javnega naročanja posredovati pisno na naslov naročnika, naročnik pa mora v skladu z določili Zakona o javnem naročanju odgovoriti na vsa vprašanja in odgovore v zakonsko določenem roku posredovati vsem, ki so dvignili razpisno dokumentacijo.

Naročnik mora za vodenje postopka odpiranja ponudb ter oceno in pregled ponudb imenovati neodvisno komisijo, ki bo predlagala oddajo izvedbe javnega naročila izbranemu ponudniku. Komisija mora zajemati strokovnjake vsakega segmenta javnega naročila.

### **8.3.3 *Prejem in odpiranje ponudb***

Strokovna komisija, ki jo je s sklepom imenoval naročnik javnega naročila, bo vodila postopek odpiranja ponudb ob času, ki je določen za odpiranje ponudb. Naročnik bo vse ponudbe, ki bodo prispele po času, določenem za odpiranje ponudb, zavrnil kot prepozne in jih ne bo odpiral ter jih bo neodprte vrnil ponudnikom.

Strokovna komisija za oddajo javnega naročila bo ponudbe odpirala po vrstnem redu prispetja in zabeležila bistvene sestavne dele ponudb, kot so rok, ponudbena cena, finančni podatki, kadrovske podatki in ostalo, kar naročnik meni, da je pomembno ugotavljati v tej fazi postopka javnega naročanja.

Vsi člani komisije in prisotni predstavniki ponudnikov bodo po zaključku javnega odpiranja ponudb podpisali zapisnik o odpiranju ponudb, predstavniki ponudnikov bodo tudi prejeli kopije zapisnika o javnem odpiranju ponudb.

Postopek vodenja odpiranja je priporočljivo tudi snemati in se lahko uporabi kot dokazni material pri morebitni reviziji postopka javnega naročanja.

### **8.3.4 *Ocena in pregled ponudb***

Člani strokovne komisije, ki je določena za vodenja postopka javnega naročila, bodo pregledali obvezno vsebino ponudb in vodili zapisnik o pregledu ponudb. Strokovnjaki za posamezno področje ponudbe pa bodo pregledali predvsem tehnični del ponudb in ga ocenili ter ugotovitve vnesli v skupni zapisnik komisije za oddajo javnega naročila. Komisija bo



naročniku predlagala predlog oddaje javnega naročila, naročnik pa se bo na osnovi predloga komisije odločal o oddaji del najugodnejšemu ponudniku.

### ***8.3.5 Odločitev o oddaji javnega naročila in pogodba o izvedbi del***

Naročnik mora po svoji odločitvi sprejeti sklep o oddaji javnega naročila in sestaviti poročilo o izvedbi postopka javnega naročanja za določeno delo in ga posredovati kreditodajalcu zaradi pridobitve njegovega soglasja k oddaji javnega naročila najugodnejšemu ponudniku.

Pri pridobitvi soglasja kreditodajalca mora naročnik o svoji odločitvi obvestiti vse ponudnike, ki so oddali ponudbe, in jim omogočiti, da se v zakonskem roku opredelijo do te odločitve. Če nobeden od ponudnikov v zakonsko določenem roku ne ugovarja tej odločitvi naročnika, pozove izbranega ponudnika k podpisu pogodbe in predložitvi jamstva za dobro izvedbo del.

### ***8.3.6 Vsebina razpisne dokumentacije***

#### *Poglavje 1 – Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe*

Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe vsebujejo vse bistvene informacije za izdelavo ponudbe, kot so: obseg ponudbenih del, viri sredstev, primernost ponudnikov, materialov in opreme ter storitev, pogoji za udeležbo na javnem razpisu, stroški za izdelavo in predložitev ponudbe, ogled gradbišča, vsebina razpisne dokumentacije, pojasnjevanje razpisne dokumentacije, spremembe in dopolnitve razpisne dokumentacije, jezik ponudbe, sestavni deli ponudbe, ponudbena cena, valute plačil in ponudbe, veljavnost ponudbe, pečatenje in označevanje ponudb, skrajni rok za predložitev ponudb, nepravočasno dostavljene ponudbe, spremembe in umik ponudbe, javno odpiranje ponudb, pregled in ocenjevanje ponudb, zaupnost postopka, pojasnjevanje ponudb, popraviljanje računskih napak, konverzija v eno valuto, prednost domačim ponudnikom, oddaja del, zavrnitev ponudb, obvestilo o oddaji del, sklenitev pogodbe, garancija za dobro izdelavo pogodbenih obveznosti.

#### *Poglavje 2 – Splošni pogoji*

Splošni pogoji pogodbe določajo vse aktivnosti in njihove posledice pri izvedbi del.

#### *Poglavje 3 – Posebni pogoji*

Posebni pogoji se nanašajo na Splošne pogoje pogodbe v njih pa so vnesene vse posebnosti, ki se nanašajo tako na naročnika, izvajalca in inženirja ter zakonodajo pri izvedbi del. Posebni pogoji pogodbe pomenijo nekako spremembo in nadgradnjo Splošnih pogojev pogodbe.

#### *Poglavje 4 – Splošni in posebni tehnični pogoji*

Splošni in posebni tehnični pogoji podrobno opisujejo vsako postavko del, ki je potrebna za izvedbo del in služi kot osnova za izdelavo predračuna in izvedbo del. V teh pogojih je opisana celotna tehnologija del, delovna sila, materiali, oprema in mehanizacija in specifikacija del.

#### *Poglavje 5 – Obrazec ponudbe, dodatek »A« k ponudbi, podatki o ponudbi, vzorec jamstva za resnost ponudbe, priloge C, C1, D, D1, E in F*

Obrazec ponudbe vsebuje ponudbeno ceno za izvedbo ponujenih del, dodatek »A« k ponudbi vsebuje osnovne podatke o ponudbi, kot so izvedbeni rok, garancijska doba, rok za odpravo napak itd., podatki o ponudbi vsebujejo vse osnovne podatke o ponudniku, izvajalcu, inženirju, gradbišču itd., vzorec garancije za resnost ponudbe je določen natančno v taki obliki, kot ga mora izdati banka ponudnika, priloga C je priloga s podatki o mehanizaciji, priloga C1 je priloga s podatki o transportnih sredstvih, priloga D je priloga s podatki o delovni sili, priloga D1 je priloga s podatki o gradbenem materialu, priloga E je priloga za časovni načrt izvedbe del in priloga F je priloga s podatki za izračun indeksa podražitev.

#### *Poglavje 6 – Ponudbeni predračun (popis del s količinami)*

Ponudbeni predračun vsebuje opis posamezne postavke za izvedbo del, količino iz projektne dokumentacije, enotno ceno postavke in izračun skupne cene in v rekapitulaciji skupno ponudbeno ceno za izvedbo del.

#### *Poglavje 7 – Vzorec pogodbe*

Vzorec pogodbe mora biti usklajen z določili splošnih in posebnih pogojev pogodbe ter z upoštevanjem domače zakonodaje v zvezi z graditvijo objektov.

#### *Poglavje 8 – Vzorec bančnega jamstva za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, vzorec bančnega jamstva za odpravo napak v garancijskem roku*

Oba vzorca morata biti taka, kot ju določa domača zakonodaja oziroma posebne zahteve kreditodajalca, in mora biti izdana od prvovrstne banke doma ali v tujini.

## *Poglavje 9 – Načrti in izvleček*

Načrti za izvedbo ponudbe morajo biti izdelani do te mere, da so iz njih razvidne vse količine posameznih del, ki so sestavni del za izvedbo posla. Projekti za razpis so izvlečki iz Projekta za gradbeno dovoljenje.

## *Poglavje 10 – Obrazci z navodili za ugotavljanje sposobnosti ponudnikov v skladu z zahtevami poglavja 1*

Obrazci z navodili za ugotavljanje sposobnosti ponudnikov v skladu z zahtevami poglavja 1 vsebujejo vse dokumente in dokazila, ki jih morajo ponudniki priložiti svoji ponudbi, da se s tem ugotovi njihova sposobnost za izvedbo posla, predvsem pa:

- registracijo ponudnika (izpisek iz sodnega registra);
- dovoljenje za opravljanje dejavnosti;
- dokazila o nekaznovanju;
- dokazila o plačanih davkih in dajatvah;
- dokazila o finančni sposobnosti ponudnika;
- dokazilo o izvedbenih delih (potrjene reference naročnikov del);
- dokazila oz. seznam glavne izvajalčeve opreme in mehanizacije za izvedbo del;
- seznam ključnih kadrov za vodenje oz. izvajanje del po pogodbi;
- seznam podizvajalcev;
- dokazila o možnosti dostopa do finančnih virov;
- dokazila o viru nabave glavnih materialov za izvedbo del;
- dokazilo o zagotovitvi uporabe zemljišča.

V primeru izvedbe postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti se v prvi fazi postopka ugotavlja sposobnost ponudnika za izvedbo del (dokazila kot v opisanem poglavju 10). Izmed vseh ponudnikov, ki se prijavijo na razpis, se izbere pet ali šest ponudnikov, ki po sposobnosti najbolj ustrezajo vsem zahtevam.

V drugi fazi postopka se ugotavlja predvsem ponudbena cena, v primeru da je med prvo in drugo fazo poteklo več kot šest mesecev, se ugotavlja tudi postkvalifikacija, torej ponovno ugotavljanje sposobnosti ponudnikov, zaradi možnosti, da bi se v tem času lahko spremenilo stanje ponudnika tako v kadrovskem, finančnem ali pravnem smislu.

## **8.4 Primer postopka**

Javni razpis, javen do te mere, da se lahko vsakdo prijavi na razpis, si pridobi razpisno dokumentacijo, izdelava ponudbo in sodeluje pri javnem odpiranju. Sam postopek vrednotenja

in izbire najugodnejše ponudbe pa velja za poslovno skrivnost, zato smo spremenili nazive ponudnikov in zneske.

Podjetje DDC, d. o. o., je za naročnika vodilo postopek javnega naročila po odprtem postopku za izgradnjo avtocestnega odseka Koper–Jagodje–Izola v od 0,579 km do 0,941 km na AC odseku Koper–Dragonja.

Ker je skupna vrednost investicije znašala 5.000.000 EUR je bilo treba javno naročilo objaviti na Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti in Portalu javnih naročil.

DDC, d. o. o., je v imenu naročnika izdalo sklep o začetku postopka javnega naročila. V sklepu so navedeni roki priprave razpisne dokumentacije, objave javnega naročila na portalih, datum odpiranja ponudb, izdelave poročila o oddaji naročila ter datum pošiljanja obvestila o oddaji javnega naročila. Poleg datumov so navedeni tudi viri sredstev, iz katerih se bo naročilo financiralo, kraj, datum in ura javnega odpiranja, vodja javnega naročila, sestava strokovne komisije ter tajnica komisije.

Po zakonsko določenem terminu od objave javnega naročila je 12. marca 2009 ob 11. uri v prostorih DDC, d. o. o., sledilo javno odpiranje.

Iz potrdila o prejemu ponudbene dokumentacije je bilo razvidno, da so se na javni razpis prijavi trije ponudniki: ponudnik A, ponudnik B in ponudnik C.

Na javnem odpiranju je bil izdelan zapisnik o pregledu in oceni razpisne dokumentacije. V zapisniku so bili navedeni datum in ura javnega odpiranja, strokovna komisija, ugotovljena prisotnost članov strokovne komisije ter prisotnih predstavnikov ponudnikov in njihovih pooblastil. Pri postopku odpiranja ponudb je bilo ugotovljeno, da je ponudnik A oddal ponudbo v višini 5.100.000 evrov, ponudnik B ponudbo v višini 4.950.000 evrov, ponudnik C pa ponudbo v višini 5.000.001 evrov. Komisija je pregledala, ali so ponudniki priložili vse zahtevane dokumente in izpolnili vse priloge, ter preverila višine finančnega zavarovanja za resnost ponudbe.

Po zaključku javnega odpiranja so ponudniki podpisali izjavo, da na postopek odpiranja niso imeli pripomb. Vsi predstavniki ponudnikov so dobili kopijo zapisnika.

Sledil je sestanek strokovne komisije, na katerem so ugotavljali usklajenosti ponudb. Po odločitvi so v obliki poročila izdelali predlog za oddajo del, ki so ga poslali naročniku. Izbrali so ponudnika B, ki je izpolnjeval vse pogoje in je bil hkrati najcenejši.

Po pregledu poročila je naročnik potrdil izbor komisije.

Postopek izbire je bil zaključen s sklepom o oddaji javnega naročila. Sklep, v katerem je bil kot zmagovalec javnega naročila izbran ponudnik B, so poslali vsem udeležencem javnega

razpisa. Ker se ostali ponudniki niso pritožili na izbor, je prišlo do podpisa pogodbe in izvedbe del, ki so bila predmet javnega naročila.

## 9 SKLEP

Področje javnega naročanja v RS urejajo zakoni. Zakon kot splošni pravni akt z najvišjo veljavo določa pravila in postopke, po katerih se morajo ravnati vsi udeleženci javnih naročil. Ker je RS polnopravna članica Evropske unije, so vsi zakoni usklajeni z zakoni in direktivami Evropske unije.

Zakon je napisan tako, da na eni strani ščiti naročnike, na drugi strani pa ponudnike v postopkih javnega naročanja. Pravila, ki se jih morajo držati vsi udeleženci, naj bi zagotovila enakopravnost ponudnikov, odpravila favoriziranje določenih ponudnikov, preprečevala omejevanje konkurence, naročnikom pa naj bi omogočila kakovostne storitve oziroma blago po najnižji ceni.

Zakon vse to omogoča s predpisanimi merili in minimalnimi kriteriji, ki jim mora zadostiti ponudnik, če želi sodelovati pri javnem naročilu. Problem vidimo v tem, da je glavno merilo javnih naročil v veliki večini najnižja cena. Poleg tega minimalni standardi, ki jim mora zadostiti ponudnik in kasneje izvajalec del (omenjene težave so še posebej značilne za gradnjo cest v RS), izhajajo iz jugoslovanskih standardov, ki so bili prvič napisani leta 1964 in so kot taki že zastareli. V času do danes je tehnologija napredovala in velikokrat omogoča bolj kakovostno gradnjo, blago ali storitve po nižji ceni in z daljšo življenjsko dobo.

Najnižja cena kot glavno merilo izbora se nam prav tako zdi sporna, saj na ta način velikokrat pridejo do posla ponudniki, ki ponudijo nerealno nizko ceno in s tem posledično manj kakovostno izvedbo del, blago oz. storitev. Tako se javno naročilo, ki na prvi pogled videti najcenejše, skozi čas velikokrat izkaže kot veliko dražje, saj naročnik z dodatnimi deli in nabavami plača višjo ceno, kot bi jo plačal, če bi izbral drugega ponudnika, ki je že na začetku ponudil višjo ceno, a tudi višjo kakovost.

Zakon težko opredeli točno določeno kakovost za točno določena dela, dobavo blaga ali storitev, saj bi s tem omejil konkurenco in v boljši položaj postavil točno določene ponudnike. Rešitev vidimo v omejitvi aneksov k pogodbam. Na ta način bi ponudnike prisilili v to, da bi že takoj podali realnejšo ceno. Aneks se bi lahko sklenilo le zaradi višje sile oziroma če bi bila ugotovljena napaka na strani tistega, ki je pripravil projekte. Prav tako bi moral sam zakon točno specificirati, kaj so dodatna dela in več dela. V teh časih smo prevečkrat priča velikim gradbenim projektom, katerih končna cena je s pomočjo aneksov zrasla tudi za polovico in več ponudbene cene.

Težavo pogosto predstavljajo tudi slabo pripravljene projekti, ki so pri večjih gradbenih projektih sestavni del razpisne dokumentacije. V projektih so poleg popolnoma tehničnih zadev opredeljeni tudi obseg del ter materiali, ki bodo uporabljeni v gradnji. Površnost tako prinese slabo oceno stroškov izvedbe projekta, ponudnikom pa pušča večji manevrski prostor v pogajanjih z naročnikom glede dodatnih in več del. Če bi bil projekt skrbno pripravljen in s

pomočjo tehnologije, ki je danes na voljo, korektno ocenjen, se bi naročnik ob tovrstnih zahtevah lahko skliceval na to, da so bila ponudniku pred njegovim udejstvovanjem v javnem naročilu znana vsa dejstva. Težava izhaja iz dejstva, da so, kot smo že omenili, še danes v uporabi standardi iz časov nekdanje Jugoslavije, na drugi strani pa sami projektanti ne nosijo nobene odgovornosti ob morebitnih napakah. Krivdo za nastale napake nosijo nadzorniki in izvajalec, čeprav težave pravzaprav izhajajo iz zastarelih standardov v projektih. Spomnimo se samo primera z oprijemljivostjo betonske voziščne konstrukcije v predoru Trojane.

Med preučevanjem javnih naročil v gradnji cest v RS smo spoznali, da usklajenost razpisne dokumentacije z zakonom poleg prej omenjenih prednosti prinaša tudi preglednost celotnega javnega naročila in sledljivost postopkov v javnem naročilu. Preglednost in sledljivost omogočata, da lahko kadar koli in v kateri koli fazi javnega naročila pogledamo vsako fazo javnega naročila in odločitev, ki je bila sprejeta, ter razloge za to odločitev. Prav tako lahko navzkrižno primerjamo podobna javna naročila in tako ugotovimo morebitne napake, ki se jim lahko v prihodnosti izognemo z uvedbo izboljšav v razpisni dokumentaciji. Na ta način skrbimo, da se področje javnih naročil ves čas razvija.

Preglednost in sledljivost tudi omogočata krajše postopke pred Državno revizijsko komisijo. Državna revizijska komisija je organ, ki presoja, ali so bili postopki in odločitve pri izboru ponudnika v skladu z Zakonom o javnih naročilih. Neizbrani ponudnik namreč lahko na Državni revizijski komisiji ob plačilu določenega zneska, nekakšne varščine, ki je zakonsko določena, prične postopek preverbe izbora, če misli, da postopek ni bil korektno izveden oziroma da so mu bile kratene pravice. Vsak tak postopek podaljša javno naročilo in odloži podpis pogodbe ter s tem tudi samo izvedbo del oz. dobavo blaga ali storitev. Če izgubljeni čas denarno ovrednotimo, pa vsak odlok podraži projekt, za katerega se izvaja javno naročilo.

Z namenom, da bi v Republiki Sloveniji dokončno uredili področje javnih naročil, bi bilo smotno, da bi zakonodajalec k pisanju nove različice Zakona o javnih naročilih povabil širok krog sodelavcev, ki bi ga sestavljali predstavniki naročnikov, predstavniki ponudnikov, ki se večkrat udeležujejo javnih naročil, podjetja, ki se ukvarjajo z vodenjem postopkov javnih naročil, ter nabor strokovnjakov s posameznega področja, v katerega segajo javna naročila.

Izdelave nove različice Zakona o javnih naročilih bi se torej lotili interdisciplinarno, rezultat pa bi bil zakon, ki bi zadostil potrebam naročnika, ponudnika in na koncu države. Zagotovo bi tovrstna izdelava novega zakona vzela veliko časa in porabila tudi dosti javnih sredstev, a bi država dolgoročno prihranila več, kot bi predstavljala investicija.

Smotno bi bilo tudi razmisliti o obnovi standardov v RS in odpravi vseh zastarelih standardov, ki prinašajo škodo ne samo na področju javnih naročil, ampak tudi drugih področjih v RS.





## LITERATURA

- Avbreht, A., B. Zajc, M. Erjavec, M. Dren, M. Potočnik in A. Perko. 2008. *Priročnik za javno naročanje*. Ljubljana: Uradni list.
- Bukovec Marovt, M. 2007. Preverjanje podatkov pri javnem naročanju. *Pravna praksa* 26 (15): 27–28.
- Korpič Horvat, E. 1997. *Zakon o računskem sodišču s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Kranjc, V. 2005. Pravilna, sprejemljiva, primerna ponudba v postopku javnega naročila. *Podjetje in delo* 31 (8): 1939–1942.
- Kranjc, V. 2006. Javna naročila, neupravičeno diskriminatorni pogoji, reference, uvrstitev v bonitetni razred. *Podjetje in delo* 32 (3/4): 751–757.
- Kranjc, V. 2007. Položaj ponudnikov, ki v postopkih javnega naročanja oddajo pomanjkljive ponudbe: (popolna in formalno nepopolna ponudba, nepravilna, neprimerna in nesprejemljiva ponudba po ZJN-2). *Podjetje in delo* 33 (2): 279–299.
- Krašek, A. 2001. *Javna naročila v Evropski uniji*. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.
- Mužina, A. in T. Vesel. 2004. *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Primath.
- Pivk, T. 2006. *Problematika javnih naročil v javnem sektorju*. Specialistično delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Podboj, T. 2001. *Javna naročila s stališča podjetja Ponudnik*. Magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Primec, B. 2000. *Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem*. Ljubljana: Bonex.
- Vesel, T. 2002. *Javna naročila, pogoji in merila*. Ljubljana: Nebra.
- Vodlan, B. 2007. *Izvajanje javnih naročil v Sloveniji s primerom naročila male vrednosti v izbrani organizaciji*. Diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
- Zabel, B. 1997. *Pravo javnih naročil – Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

## VIRI

- DDC svetovanje in inženiring. 2011. *O družbi*.  
[Http://www.ddc.si/content.asp?MenuID=174&Menu=o%20družbi](http://www.ddc.si/content.asp?MenuID=174&Menu=o%20družbi) (7. 1. 2011).
- Gospodarska zbornica Slovenije. 2011. *Evropska unija*. [Http://www.gzs.si/slo/8980](http://www.gzs.si/slo/8980) (7. 1. 2011).
- Ministrstvo za finance Republike Slovenije. 2005. *Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v Republiki Sloveniji v letu 2005*. [Http://www.mf.gov.si/slov/javnar/porocilo\\_skupno\\_oddana\\_narocila\\_2005.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/javnar/porocilo_skupno_oddana_narocila_2005.pdf) (29. 1. 2011).
- Ministrstvo za finance Republike Slovenije. 2007. *Statistično poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2007*.  
[Http://www.mf.gov.si/slov/javnar/statJN %202007 %20maj11\\_www %20\\_2\\_.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/javnar/statJN%202007%20maj11_www%20_2_.pdf) (29. 1. 2011).

- Ministrstvo za finance Republike Slovenije. 2008. *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2008*. [Http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/Letna\\_porocila/Povzetek\\_statistike\\_JN\\_2008.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/Letna_porocila/Povzetek_statistike_JN_2008.pdf) (29. 1. 2011).
- Ministrstvo za finance Republike Slovenije. 2009. *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2009*. [Http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/Letna\\_porocila/Povzetek\\_statistike\\_JN\\_2009.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/Letna_porocila/Povzetek_statistike_JN_2009.pdf) (29. 1. 2011).
- Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 68/2006.
- Zakon o financiranju občin (ZFO). *Uradni list RS*, št. 80/1994, 45/1997 Odl. US: U-I-43/96, 56/1998, 1/1999 – ZNIDC, 59/1999 Odl. US: U-I-43/99, 61/1999 Odl. US: U-I-233/97, 79/1999 – ZJF, 89/1999 Odl. US: U-I-359/98, 119/2002 Odl. US: U-I-165/00-7, 40/2003 Odl. US: U-I-256/00-6, 90/2005, 32/2006 – UPB1, 123/2006 – ZFO-1, 57/2008 – ZFO-1A.
- Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). *Uradni list RS*, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010 in 18/2011.
- Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS). *Uradni list RS*, št. 128/2006.
- Zakon o javnih financah (ZJF). *Uradni list RS*, št. 79/1999.
- Zakon o javnih naročilih (ZJN). *Uradni list RS*, št. 24/1997, 39/2000, 102/2000, 2/2004 in 36/2004 – UPB1.
- Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK). *Uradni list RS*, št. 56/1999, 37/2004, 99/2004 – UPB1, 40/2007, 64/2007 – UPB2, 36/2008 – ZPOmK-1.
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN). *Uradni list RS*, št. 79/99, 90/99 in 105/2002.
- Zakon o tržni inšpekciji (ZTI). *Uradni list RS*, št. 20/1997.
- Zakon o varstvu konkurence (ZVK). *Uradni list RS*, št. 18/1993, 56/1999 – ZPOmK in 110/2002.
- Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. *Uradni list RS*, št. 28/1993, 19/1994 in 24/1007.