



B&B
VIŠJA STROKOVNA ŠOLA

Diplomsko delo višješolsko strokovnega študija
Smer: Poslovni sekretar

**JAVNA NAROČILA V REPUBLIKI SLOVENIJI S
PRIMEROM JAVNEGA NAROČILA ZA IZVEDBO
GRADNJE**

Mentor: Vojko Šiler, univ. dipl. ekon.

Kandidat: Sašo Govekar

Kranj, maj 2008

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju Vojku Šilerju, univ. dipl. ekonomist, za hitre in konstruktivne nasvete, literaturo in usmeritve pri pripravi ter izdelavi diplomskega dela.

Prav tako gre zahvala tudi lektorici xxxxxxxx, prof. slovenščine, ki je lektorirala mojo diplomsko nalogo.

Morebitne posebne zahvale

POVZETEK

V diplomskem delu želim predstaviti področje zakonodaje javnega naročanja v Republiki Sloveniji in Evropski skupnosti. V uvodnem delu skozi zgodovino nastanka in spreminjanja prikažem razloge za dinamiko sprejemanje nove zakonodaje na področju javnega naročanja. Z vsebinsko navedbo najpomembnejših predpisov starega in novega Zakona o javnem naročanju (ZJN-1 in ZJN-2) in njuno primerjavo želim na konkretnem primeru javnega naročila za izvedbo gradnje analizirati in ugotoviti izpolnjevanje sprejete zakonodaje v praksi.

V zadnjem delu naloge se bom osredotočil na vsebino poročila o izvedbi revizije postopka javnega naročila za izvedbo gradnje ter vsebino ocene upravičenosti prekoračitve pogodbene vrednosti za gradnjo objekta.

V tem delu naloge si zastavljam sledeča vprašanja:

- *Zakaj prihaja do enormnih prekoračitev pogodbenih zneskov iz naslova pogodb sklenjenih med naročnikom in izvajalcem del?*
- *Zakaj prihaja do prekoračitve pogodbenih rokov za dokončanje del sklenjenih po pogodbi, ki je zaključni, krovni akt izvedbe javnega naročila?*
- *Zakaj ni nikomur v interesu sankcioniranja omenjenih dejanj, čeprav nas k temu zavezuje jasna zakonodaja in direktive EU?*
- *Zakaj odpovedujejo institucije pravne države; Ministrstvo za finance, Državna revizijska komisija, Računsko sodišče, ki bi morale reševati zadeve v primeru kršitve zakonodaje v postopkih javnega naročanja*

KLJUČNE BESEDE

- ZAKON O JAVNIH NAROČILIH
- RAZPISNA DOKUMENTACIJA
- PONUDBA
- POGODBA
- REVIZIJA

ABSTRACT (ali: ZUSAMMENFASSUNG)

Prevod povzetka v angleščino ali nemščino - glede na to, kateri tuji jezik je kandidat poslušal.

KEYWORDS (ali: SCHLÜSSELWORTE)

- prevod ključnih besed v angleščino ali nemščino
-
-

KAZALO

| | |
|--|-----------|
| 1. UVOD | 2 |
| 1.1. PREDPOSTAVKE IN OMEJITVE | 3 |
| 1.2. METODE DELA..... | 3 |
| 2. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV | 4 |
| 3. SPLOŠNO O JAVNIH NAROČILIH | 6 |
| 3.1. JAVNO NAROČANJE V EVROPSKI SKUPNOSTI..... | 6 |
| 3.2. ZGODOVINA JAVNEGA NAROČANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI | 9 |
| 3.3. TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA | 12 |
| 3.3.1. Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti | 13 |
| 3.3.2. Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki | 14 |
| 3.3.3. Načelo transparentnosti javnega naročanja | 14 |
| 3.3.4. Načelo enakopravne obravnave ponudnikov | 15 |
| 3.3.5. Načelo sorazmernosti..... | 16 |
| 3.4. POSTOPKI ODDAJE JAVNIH NAROČIL..... | 16 |
| 3.4.1. Odprti postopek | 17 |
| 3.4.2. Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti | 17 |
| 3.4.3. Konkurenčni dialog | 18 |
| 3.4.4. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave..... | 18 |
| 3.4.5. Postopek s pogajanjem po predhodni objavi | 19 |
| 3.4.6. Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi..... | 19 |
| 3.4.7. Postopek zbiranja ponudb | 20 |
| 3.5. STOPNJE V POSTOPKU IZVAJANJA JAVNIH NAROČIL..... | 20 |
| 3.5.1. Predrazpisna stopnja | 21 |
| 3.5.2. Razpisna stopnja | 22 |
| 3.5.3. Porazpisna stopnja | 24 |
| 3.6. CILJI JAVNEGA NAROČANJA | 24 |
| 3.7. NADZOR NAD SPOŠTOVANJEM TEMELJNIH NAČEL IN CILJEV | 25 |
| 4. JAVNO NAROČILO ZA IZVEDBO GRADENJ | 27 |
| 5. PRIMER IZVEDBE JAVNEGA NAROČILA ZA IZVEDBO GRADNJE | 29 |
| 5.1. POSTOPEK ZBIRANJA PONUDB | 29 |
| 5.2. POROČILO STROKOVNE KOMISIJE | 32 |
| 6. REVIZIJA | 34 |
| 7. SKLEP | 40 |
| LITERATURA IN VIRI..... | 42 |

1. UVOD

Javna naročila so pomemben generator gospodarske rasti in eden izmed ključnih vzvodov politike javno finančnih odhodkov. Na njihov obseg in vrednost vplivajo številni dejavniki, kot so gospodarska, socialna in strateška usmeritev države.

Javna naročila služijo oskrbi javnega sektorja z dobavami ali s storitvami, pridobljenimi na tržišču. Uporabljajo se v širšem smislu kot nakup, saj vključujejo celoten postopek od ugotavljanja potreb do dobave in uporabe blaga oziroma storitve (Černigoj, 1997, str.2).

V Republiki Sloveniji je za področje javnih naročil odločilno leto 1997, ko je bil sprejet prvi Zakon o javnih naročilih (ZJN), ki je obravnaval postopke oddaje javnih naročil. Namen sprejetja zakona je bil zagotoviti večjo konkurenčnost in preprečiti neenakopravnost med ponudniki, hkrati pa doseči večjo transparentnost poslovanja naročnikov pri vstopanju v premoženjsko pravna razmerja in s tem tudi racionalno porabo javnih sredstev. Od leta 1997 naprej je bilo področje javnih naročil deležno pogostega spreminjanja zakonodaje, deloma zaradi potreb prilagajanja Evropski skupnosti, pa tudi zaradi neizkušenosti tako pripravljavcev predpisov, kot tudi prakse.

Danes so obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj določena z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-2), ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 23.11.2006. Veljati je zakon začel 23.12.2006, v uporabo pa je stopil s 7.1.2007. Pri tem je potrebno poudariti, da veliko členov zakona določa, da se bodo postopki javnega naročanja izvajali na osnovi določeni uredb, pravilnikov in predpisov, ki bodo s strani Ministrstva za finance oziroma Vlade Republike Slovenije izdani v roku treh mesecev po uveljavitvi zakona, to je do 23.3.2007.

Iz tega razloga moje diplomsko delo temelji na Zakonu o javnih naročilih (ZJN-1) in njegovi dopolnitvi oziroma Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (ZJN-1A), ki sta prenehala veljati z uveljavitvijo ZJN-2. Kljub uveljavitvi ZJN-2 morajo naročniki vse postopke oddaj javnih naročil, ki so bili začeti pred 7.1.2007, do konca izvesti na osnovi ZJN-1.

Javna naročila so v Republiki Sloveniji pomemben del javnih financ. V letu 2005 so preseгла vrednost 441,3 mrd SIT brez DDV, kar pomeni 25,6% odhodkov proračuna Republike Slovenije za leto 2005 je znašal delež javnih naročil v BDP 6,7%. Struktura in delež javnih naročil se v Sloveniji v zadnjih letih bistveno ne spreminjata. Analiza podatkov o oddanih naročilih v letu 2005 je pokazala, da so javna naročila glede na število postopkov in njihovo vrednost porazdeljena neenakomerno. Na eni strani se kaže velika razdrobljenost in razpršenost javnih naročil na segmentu naročil male vrednosti, na drugi strani pa gostitev javnih naročil velike vrednosti pri le nekaj večjih naročnikih.

Vrednost oddanih naročil male vrednosti je znašala 33,3% celotne vrednosti oddanih javnih naročil, vrednost oddanih naročil velike vrednosti pa 66,7% celotne vrednosti oddanih javnih naročil

Namen mojega diplomskega dela je vpogled v izvajanje javnih naročil v Republiki Sloveniji, s poudarkom na izvajanju naročil velike vrednosti na primeru gradnje. Z diplomskim delom želim prikazati postopek izvedbe oddaje naročila velike vrednosti gradnje kot ta poteka v praksi in revizijo samega postopka zaradi odstopanj oziroma neskladij z Zakonom o javnih naročilih.

V grobem svojo diplomsko razdelim na dva dela, pri čemer je prvi del splošni. Diplomsko delo se začne s pregledom sistema javnih naročil v Evropski skupnosti in v Republiki Sloveniji skozi čas. Nadaljuje se z nekaterimi splošnimi ugotovitvami o javnih naročilih, kot so opredelitev javnega naročanja, podrobnejša razlaga osnovnih postopkov oddaje javnih naročil, ter razlaga vseh faz oddaje javnega naročila, od pogojev za začetek postopka oddaje javnega naročila do sklenitve pogodbe me naročnikom in izbranim ponudnikom.

Glede na to, da pri izvajanju javnih naročil lahko prihaja do določenih kršitev predpisov s tega področja, je nujno potreben nadzor nad izvajanjem postopkov javnih naročil. V nadaljevanju diplomskega dela sem zato predstavil zadolžitve Računskega sodišča Republike Slovenije in Državne revizijske komisije, ki v Republiki Sloveniji izvajata nadzor nad postopki v zvezi z javnimi naročili ter navedel primer javnega naročila za izvedbo gradnje z izvedbo javnega naročila.

1.1. PREDPOSTAVKE IN OMEJITVE

Diplomsko delo v delu, ki obravnava primer javnega naročila za izvedbo gradnje ter njegove revizije izhaja iz predpostavke, da je vsem akterjem zagotovljena diskretnost. Osebe, tako pravne kot fizične, ki so sodelovale v postopku javnega naročila in kasneje v reviziji so prikrite in navedene le kot subjekti kot npr. objekt A, oseba A. tako je zagotovljena diskretnost udeležencev v samem primeru.

1.2. METODE DELA

Pri izdelavi diplomske naloge bom uporabil naslednje metode raziskovanja: metodo analize pisnih virov, deskriptivno metodo ter metodo opazovanja z lastno udeležbo. S pomočjo analize pisnih virov bom preučil pravila in standarde, ki jih določajo zakoni s poudarkom na ZJN-1 in ZJN-2 ter ZJN-2A.

Z opisno oz. deskriptivno metodo bom opisoval in prikazoval stanje ter ugotovitve med postopkom revizije javnega naročila za primer gradenj.

Ob obeh že omenjenih metodah bom uporabil tudi metodo lastnega opazovanja v konkretni situaciji.

2. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

➤ **Naročnik**

Naročniki so organi Republike Slovenije in samoupravne lokalne skupnosti, javni skladi, javne agencije, javni zavodi, javna podjetja, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava.

➤ **Javno naročilo**

Javno naročilo je definirano kot skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjskopравnih razmerij nabavlja blago, oddaja storitve ali izvaja gradnje po predpisanem postopku.

Izraz javno naročilo opredeljuje oskrbo javnega sektorja z dobavami ali s storitvami, pridobljenimi na tržišču. Javno naročilo se navadno uporablja v širšem smislu kot nakup, saj vključuje celoten postopek od ugotavljanja potreb do dobave, od pridobivanja dovoljenj do uporabe blaga oziroma storitve in spremljanja (Černigoj, 1997, str. 2).

Najširši pojem javnega naročanja je, da se na podlagi vnaprej določenega postopka in na podlagi več konkurenčnih ponudb pridobi najugodnejša ponudba.

➤ **Javno naročilo gradenj**

Javno naročilo gradenj je definirano kot javno naročilo katerega predmet je bodisi izvajanje bodisi projektiranje in izvajanje gradenj, ki so povezane z eno od dejavnosti iz Seznama dejavnosti na področju gradenj ali gradnja ali izvedba ene od dejavnosti na področju gradenj, ki ustreza zahtevam, ki jih določi naročnik. (po ZJN - 2, 2006)

➤ **Razpisna dokumentacija**

Razpisna dokumentacija je eden najpomembnejših dokumentov v postopku oddaje javnega naročila. Gre za dokumentacijo, na podlagi katere ponudniki pripravijo svoje ponudbe, zato je nujno, da jo razumejo vsi ponudniki.

Naročnik v njej postavi vse svoje zahteve. Popolno mora predstaviti tudi predmet javnega naročila. Pripravi razpisne dokumentacije je potrebno posvetiti veliko pozornosti in časa, saj je dobra razpisna dokumentacija nujna za uspešno izvedbo javnega naročila.

Ponudniku, ki v svoji ponudbi ne izpolni v celoti zahtev iz razpisne dokumentacije, se njegova ponudba smatra za nepravilno.

➤ Popolna ponudba

Ponudba je popolna, če izpolnjuje vse lastnosti ponudbe; da je:

- pravočasna;
- popolna;
- pravilna;
- primerna oziroma sprejemljiva;
- formalno popolna (uvredena z ZJN-2).

➤ Ponudnik

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

"Ponudnik" oziroma dobavitelj blaga ali izvajalec gradnje ali storitve, ki predloži ponudbo in je lahko pravna ali fizična oseba ali skupina pravnih ali fizičnih oseb (3. točka 3. člena ZJN-1-UPB1).

➤ Kandidat

"Kandidat" je tisti, ki v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopku s pogajanjem ali v konkurenčnem dialogu na podlagi naročnikovega povabila k sodelovanju izkaže interes (10. točka 2. člena ZJN-2).

"Kandidat" je tisti, ki pokaže interes za oddajo ponudbe v omejenem postopku ali postopku s pogajanjem (4. točka 3. člena ZJN-1-UPB1).

➤ Pogodba o izvedbi javnega naročila

"Pogodba o izvedbi javnega naročila" je odplačna pogodba med enim ali več ponudniki ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali opravljanje storitev v skladu s pomenom tega zakona (14. točka 2. člena ZJN-2).

Za izvedbo javnega naročila se med naročnikom, ki je dolžan že v razpisni dokumentaciji predložiti vzorec pogodbe (s katerim se mora ponudnik strinjati) in ponudnikom sklene pogodba. Vzorca pogodbe niti naročnik niti ponudnik ne smeta kasneje spreminjati v njenih bistvenih elementih.

3. SPLOŠNO O JAVNIH NAROČILIH

Prvi zametki javnih naročil so nastali v ZDA v sredini 19. stoletja, in sicer na področjih komunale, železnic in javnih zgradb. V obdobju od leta 1886 do leta 1920 se je začel uveljavljati poudarek na enakopravnosti med ponudniki. Avstro-Ogrska je prve predpise o javnih naročilih sprejela po letu 1880. Ti so veljali tudi pri nas. V obdobju od leta 1930 do leta 1950 je na področju javnih naročil prihajalo predvsem do zaščite domačih ponudnikov. Leta 1950 je bila ustanovljena Svetovna trgovinska organizacija, ki je imela neposreden vpliv na javna naročila (Černigoj, 1999, str.1).

Začetek pravnega urejanja javnih naročil je bil povezan z razvojem mednarodne trgovine in z rastjo proizvodnje. razvite države so kmalu spoznale, da neracionalna poraba ne sme obremenjevati državnega proračuna (Černigoj, 1999, str.1).

3.1. JAVNO NAROČANJE V EVROPSKI SKUPNOSTI

Temelji združevanja Evrope segajo v leto 1951, ko so Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg, z namenom ustanovitve enotnega tržišča podpisale Evropski sporazum za premog in jeklo (Podboj, 2001, str.9).

Pomemben korak združevanja je bil narejen leta 1957 s podpisom Rimske pogodbe oziroma Pogodbe o Evropski skupnosti, katere namen je bil zagotoviti prost pretok blaga, delovne sile, kapitala in storitev. To je mogoče doseči le, če lahko posamezniki in gospodarske družbe enakopravno tekmujejo za posle, ki jih javne in zasebne organizacije oddajajo pri porabi javnih finančnih sredstev. Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti je posredno že vsebovala temeljna pravila javnega naročanja, saj je prepovedovala kakršnokoli nacionalno diskriminacijo in omejevanje pri izbiri blaga in storitev. Zagovarjala je prost pretok blaga ter prepoved količinskih omejitev uvoza in izvoza. Bistvena naloga Rimske pogodbe je torej bila postopno oblikovanje skupnega trga med državami članicami (Evropska unija, 2002).

V letu 1987 je stopila v veljavo tako imenovana Evropska listina. ta je skupnost tedaj dvanajstih držav obvezala, da sprejme ukrep s končnim ciljem postopnega oblikovanja notranjega trga (Podboj, 2001, str.10).

Maastrichtska pogodba o Evropski uniji, ki je bila podpisana leta 1992, je zaznamovala novo fazo v procesu združevanja narodov. Države članice Evropske unije so si v pogodbi zastavile naslednje cilje (Evropska unija, 2002):

- spodbujati uravnotežen in trajen gospodarski in socialni napredek, še posebej z ustanovitvijo prostora brez notranjih mej, s krepitvijo gospodarske in socialne kohezije in z oblikovanjem gospodarske in denarne unije, ki naj bi uporabljala enotno valuto,
- uveljaviti svojo identiteto na mednarodnem prizorišču, še zlasti preko uresničevanja skupne zunanje in varnostne politike,
- vzpostaviti sistem skupne obrambne politike,

- *krepi* zaščito pravic interesov državljanov svojih držav članic skozi uvedbo državljanstva Unije in
- *razviti tesno sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.*

V letu 1997 je bila Maastrichtska pogodba o Evropski uniji dopolnjena s tako imenovano Amsterdamsko pogodbo, ki je oblikovala bolj demokratično Evropo ter poudarjala spoštovanje človekovih pravic in demokratičnih načel v državah članicah.

Največji vpliv na razvoj javnih naročil v Evropski skupnosti je imela težnja k vzpostavitvi enotnega trga. Ta izhaja iz primarnih virov Evropske skupnosti, ki jih predstavljajo mednarodne ustanovitvene pogodbe . Evropska skupnost je torej skupni pojem za tri mednarodne pogodbe, ki so oblikovale skupnost (Šinkovec, 1996, str.15).

Smernice oziroma direktive, ki urejajo področje javnih naročil, so splošni in abstraktni akti organov Evropske skupnosti, katerih naslovnice so države članice. Običajno se izvajajo neposredno. Države članice morajo v določenem času po sprejetju smernic ustrezno prilagoditi svojo notranjo zakonodajo. Smernice se izvajajo po prevzemu v notranjo zakonodajo države članice in določajo skupni imenovalc, ki se mu mora država članica prilagoditi (Podkoritnik, 2006, str.12).

S pravnega vidika področje javnega naročanja v Evropski skupnosti ureja šest direktiv o javnem naročanju, ki jih je spreje1a Evropska komisija:

92/50/EEC z dne 18. junija 1992 - direktiva o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za storitve,

93/36/EEC z dne 14. junija 1993 - direktiva o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za blago,

93/37/EEC z dne 14. junija 1993 - direktiva o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za gradnje,

93/38/EEC z dne 14. junija 1993 - direktiva o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za organizacije na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju,

97/52/EEC z dne 13. oktobra 1997 - spremembe in dopolnitve direktiv 92/50/EEC, 93/36/EEC in 93/37/EEC in

98/4/EEC z dne 16. februarja 1998 - spremembe in dopolnitve direktive 93/38/EEC.

Zaradi visokih stroškov objavljanja predpisanih postopkov se enotna pravila uporabljajo le pri sorazmerno visokih vrednostih nabav. Manjša javna naročila ostajajo pod predpisanim pragom. Zanje se uporabljajo predpisi, določeni s strani držav članic. Države članice v svojem internem pravu predpisujejo postopke, ki za zelo nizke zneske javnih naročil postopek v precejšnji meri skrajšajo in olajšajo (Möderndorfer, 2004, str.22).

Tabela 1: Vrednostni prag javnih naročil za izvedbo postopka javnega razpisa po smernicah Evropske skupnosti

| Vrsta javnega naročila | Vrednostni prag, izražen v EUR | | Vrednostni prag, izražen v SDR* | |
|--|--------------------------------|-----------|--|-----------|
| | | | | |
| Javna naročila za blago | 200.000 | | Vlada | 130.000 |
| | | | Drugi naročniki iz javnega sektorja | 200.000 |
| Javna naročila storitev | 200.000 | | Vlada | 130.000 |
| | | | Drugi naročniki iz javnega sektorja | 200.000 |
| Javna naročila gradenj | 5.000.000 | | Vlada in drugi naročniki iz javnega sektorja | 5.000.000 |
| Javna naročila v infrastrukturnem sektorju | Blago in storitve | 400.000 | | 400.000 |
| | Telekomunikacije | 600.000 | | |
| | Postopne nabave v letu | 750.000 | | |
| | Gradnje | 5.000,000 | | |

* SDR je definirana vrednost v posebnih pravicah črpanja in je obračunska mera pri Mednarodnem denarnem skladu, ki se uporablja za finančne transakcije v okviru mednarodnega denarnega sklada in kot merilo vrednosti. Enota je sestavljena iz košarice valut (EUR, JPY, GBP in USD) na osnovi gibanja menjalnih tečajev, obračunava pa se za vsak mesec posebej.

Vir: Dismantling of Barriers Public Procurement, 1997, str.14-18

Da je področje javnih naročil resnično pomembno, med drugim kaže stalno dopolnjevanje in prilagajanje zakonodaje na tem področju. Že v letu 2000 sta bili predlagani dve novi direktivi, ki sta bili s strani Evropske komisije potrjeni štiri leta kasneje. Z njima so bili postavljeni temelji elektronskemu javnemu naročanju:

- 2004/17/EEC z dne 31.marca 2004 – direktiva o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za organizacije na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju in
- 2004/18/EEC z dne 31.marca 2004 – direktiva o usklajevanju postopkov izbora javnih naročil za področje nabav in storitev

Zgoraj navedeni direktivi med drugim na novo določata vrednostni prag nabav, za katere je potrebna objava v glasilu Evropske skupnosti.

Tabela 2: Vrednostni prag javnih naročil za izvedbo postopka javnega razpisa po novih smernicah Evropske skupnosti

| Vrsta javnega naročila | Vrednostni prag, izražen v EUR* | |
|---|-------------------------------------|---------|
| Javna naročila za blago in storitve | Vlada | 154.000 |
| | Drugi naročniki iz javnega sektorja | 236.000 |
| Javna naročila gradenj in koncesije gradenj | 5.923.000 | |
| Javna naročila na infrastrukturnem področju | 473.000 | |

* Vse mejne vrednosti so izražene s sklicevanjem na evro (€).

Vir: Mužina, 2006, str.2

V letu 2005 so bili kot dopolnitev sprejeti še:

- sklep 2005/15/EC z dne 7. januarja 2005 - podrobna pravila postopkov, definiranih v 30. poglavju direktive 2004/17/EEC,
- direktiva 2005/51/EC z dne 7. septembra 2005 - sprememba in dopolnitve direktiv 2004/17/EEC in 2004/18/EEC in
- regulativa 1564/2005/EC - standardna pravila postopkov objavljanja javnih naročil, v skladu z direktivama 2004/17/EEC in 2004/18/EEC.

Spremembe in dopolnitve direktiv so v večji meri posledica vse hitrejšega razvoja telekomunikacij in interneta ter posledično elektronskega poslovanja tudi na področju izvajanja javnega naročanja. Elektronsko poslovanje je močno poenostavilo proces izvajanja javnega naročanja in ga, za razliko od uradnih listov oziroma časopisnih objav, približalo večji množici možnih ponudnikov. S tem pa se je povečala tudi konkurenca med ponudniki.

3.2. ZGODOVINA JAVNEGA NAROČANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Javno naročilo je skupek dejanj, ki jih opravi naročnik za nabavo blaga in oddajo storitev ali gradenj. Smisel in cilj njegovega uvajanja pa je bil predvsem v tem, da bi bil predpisan postopek, s katerim bodo v največji meri doseženi cilji pravne ureditve, ki bodo zagotavljale gospodarno porabo namenskih sredstev ob zagotavljanju pravic in dolžnosti tako naročnika kot ponudnika.

1992 Začetek pravne ureditve področja javnih naročil v Republiki Sloveniji ko je bila kmalu po osamosvojitvi izdana prva Odredba o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, st. 24/92).

Odredbi je po dobrem letu dni sledil Zakon o izvrševanju proračuna in o proračunu Republike Slovenije za leto 1993 (Uradni list RS, št. 22/93), s katerim sta bili uzakonjeni dve vrsti javnega razpisa in štiri izjeme, ko se javni razpis ne uporablja.

Prvi predpis, ki je urejal področje oddaje javnih naročil na ozemlju Republike Slovenije, je bila cesarska uredba o gradnji južne železnice Dunaj - Trst. Lokalni gradbeniki so se pritoževali, da niso v enakopravnem položaju z izvajalci iz Dunaja in okolice, saj so bili vsi posli takrat zaupani le-tem. Leta 1908 je bil s strani cesarja Franca Jožefa sprejet prvi zakon, ki je omogočal dostop do državne blagajne (Primec, 2000, str. 8).

1993 je bila sprejeta Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 28/93), ki je uzakonjeni dve vrsti javnega razpisa podrobno opredelila.

1994 je leto njene dopolnitve; imenovana Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 19/94). Z zakonom o financiranju občin je bila oddaja javnih naročil naložena tudi občinam (Uradni list RS, št. 80/94).

1997 je bil Zakon o javnih naročilih (ZJN) objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 24/97, dne 5.5.1997 (Uradni list RS, št. 81., str 24/97). Gre za prvi celoviti zakon, ki je obravnaval postopke oddaje javnih naročil. Veljati je pričel 20.5.1997, s tem dnem pa je prenehala veljati Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil.

Kmalu po uveljavitvi zakona pa so se začele kazati tudi njegove pomanjkljivosti in nedoslednosti, predvsem na področju pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil. V praksi so se kmalu pokazali nekateri pozitivni učinki uvedbe zakona. Javna naročila so pomembno vplivala na trg med ponudniki, ki je pomenil pomemben odmik od dotedanje prakse sklepanja pogodb med javno upravnimi organi na eni in zasebnim sektorjem na drugi strani.

S sprejetjem prve popolne zakonodaje s področja javnega naročanja se je poskušalo zagotoviti večjo konkurenčnost med ponudniki in doseči večjo prepoznavnost poslovanja naročnikov in ponudnikov pri izvajanju postopkov javnih naročil, posledično pa tudi racionalnejšo porabo javno-proračunskih sredstev. Učinki postopkov javnega naročanja so se pokazali tudi na drugih področjih, kot na primer pri tehničnem razvoju, modernizaciji, uvedbi sodobnih tehnoloških postopkov pri ponudnikih, krepitvi zaupanja javnosti v dele državnih organov in pri preprečevanju korupcije (Primec, 2000, str. 8).

1998 je začela delovati Državna revizijska komisija za javna naročila.

1999 je bil s strani Državnega zbora Republike Slovenije sprejet Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 78/99 in Uradni list RS, št. 81. 90/99), ki je uredil pravna varstvo ponudnikov in določil organe, pristojne za varstvo njihovih pravic.

2000 je bil sprejet nov Zakon o javnih naročilih (ZJN-1), ki naj bi poenostavil postopke javnega naročanja in hkrati uskladil področje oddaje javnih naročil s pravili Evropske skupnosti. S strani domače strokovne javnosti je bil ZJN-1 deležen številnih kritik, predvsem da neustrezno povzema pravila direktiv Evropske skupnosti o javnem naročanju. V nekaterih določbah zakona so veljala celo strožja pravila kot v direktivah Evropske skupnosti

Z Zakonom o javnih naročilih ZJN-1 smo v Republiki Sloveniji dobili uradno definicijo javnega naročila. Po ZJN-1 je javno naročilo »celotni skupek dejanj, ki jih mora opraviti naročnik s ciljem gospodarne nabave blaga, storitev ali gradenj po zakonu in upoštevajoč temeljna načela javnega naročanja (Zakon o javnih naročilih, 2000).

Področje oddaje javnih naročil je bile deležno pogostih sprememb. Kmalu po sprejemu Zakona o javnih naročilih je bil sprejet Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in EU in njenimi državami članicami na drugi strani (Uradni list RS, št. 44/97). Republika Slovenija je bila dolžna svojo obstoječo zakonodajo uskladiti z zakonodajo Evropske skupnosti. (Primec, 2000, str. 21):

Zakon je v prvem delu opredeljeval področje naročanja, splošne izjeme od naročanja, definicije pojmov, ki se uporabljajo v zakonu, temeljna načela, določitev uporabe jezika in valute pri postopku, proti korupcijska določila, pogoje za začetek postopka in nove postopke oddaje naročil.

Drugi del zakona se je nanašal na vsebine naročanja, skupne vsem postopkom in vsem vrstam naročil. Ta del zakona je navajal korake, ki so jih naročniki morali upoštevati pri pripravi razpisne dokumentacije, objavi vseh vrst sporočil, predložitvi in izbiri ponudb ter pri obvestilih.

V tretjem delu zakona pa so bile navedene izjeme za naročanje blaga, storitev in gradenj, posebnosti oddaje naročil na vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem področju, posebej tudi za naročanje blaga, storitev in gradenj ter oddaje naročil majhnih vrednosti.

V letu 2002 je Vlada Republike Slovenije predlagala spremembe in dopolnitve ZJN-1, z namenom uskladitve pravil ZJN-1 s pravili in pravnim redom Evropske skupnosti, odprave pomanjkljivosti dotedanje ureditve, ki so se pokazale pri uporabi ZJN-1 v praksi, odprave administrativnih ovir, pa tudi iz potreb po racionalizaciji postopkov ter umestitvi elektronskega naročanja. 19.12.2003 je bil kot dopolnitev ZJN-1 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (ZJN-1A), ki je pričel veljati 30.1.2004 (Kranjc, 2004, str. 15-16).

2006 ZJN-1 je veljal vse do sprejema novega zakona, Zakona o javnem naročanju ZJN-2 (Uradni list RS, št. 128/06), ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 23.11.2006, veljati pa je pričel mesec dni kasneje, to je 23.12.2006. Naročniki in ponudniki so se po tem zakonu obvezani ravnati od 1.7.2007.

Kljub uveljavitvi ZJN-2 pa morajo naročniki vse postopke oddaj javnih naročil, ki so bili začeti pred 7.1.2007, do konca izvesti na osnovi ZJN -1. Iz tega razloga moje diplomsko delo na primeru javnega naročila za izvedbo gradnje ter njegove revizije temelji na ZJN-I in ZJN-IA, ki sta prenehala veljati z uveljavitvijo ZJN-2.

Posamezna vprašanja v zvezi z javnimi naročili ostajajo odprta in nerešena tudi po sprejemu Zakona o javnem naročanju ZJN-2. Vsaka sprememba oziroma dopolnitev pa vedno znova prinaša večjo zahtevnost izvajanja oddaje javnih naročil.

Z novim Zakonom o javnem naročanju ZJN-2 se v pravni red Republike Slovenije prenašajo tudi nekatere, s strani Evropske komisije sprejete direktive, s katerimi so bili postavljeni temelji elektronskemu javnemu naročanju. S tem se tudi v zakonodajo Republike Slovenije s področja javnih naročil vnaša elektronski način javnega naročanja.

"Portal javnih naročil" je spletni informacijski portal ministrstva, pristojnega za finance, kamor naročniki neposredno pošiljajo v objavo obvestila o javnih naročilih in razpisne dokumentacije v skladu s tem zakonom (22.točka 2.člena ZJN – 2). Dejstvo je, da je tudi v bližnji prihodnosti smiselno pričakovati ponovne spremembe zakonodaje s področja urejanja javnih naročil.

2008 Z mesecem februarjem 2008 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju (ZJN-2A), ki prinaša nove elemente v omenjeno zakonodajo:

- nesprejemljiva ponudba; je 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;
- 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 le ta ali njegov zakoniti zastopnik, kolikor gre za pravno osebo, pravnomočno obsojen zaradi goljufije zoper finančne interese EU skupnosti
- 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.

3.3. TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA

Javna naročila predstavljajo množico različnih situacij, zato obstaja velika verjetnost, da se naročnik znajde v situaciji, ki z zakonom ni predvidena. Iz tega razloga je pomembno poznavanje in upoštevanje temeljnih načel javnega naročanja. Načela pomagajo razumeti področje javnega naročanja, opredeljujejo cilje javnega

naročanja in služijo kot argument pri razlagi pravil zakona (Kranjc, 2004, str. 19).

Obstajajo štiri temeljna načela javnega naročanja (ZJN-1), kot posledica zahteve, da morajo vsi, ki so pripravljene izvesti naročnikove zahteve, imeti pod enakimi pogoji in možnostmi svoboden, enakopraven in konkurenčen dostop do javnih sredstev.

- načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev.
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki,
- načelo transparentnosti porabe javnih sredstev in
- načelo enakopravnosti ponudnikov,

Novi Zakon o javnem naročanju ZJN-2 priznava zgoraj naštetih temeljna načela javnega naročanja, a hkrati nekoliko preimenuje načelo enakopravnosti ponudnikov v načelo enakopravne obravnave ponudnikov, načelo transparentnosti porabe javnih sredstev v načelo transparentnosti javnega naročanja in načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev v načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

Pri predstavitvi temeljnih načel javnega naročanja se postavlja vprašanje, koga načela varujejo in koga zavezujejo oziroma kdo je tisti, ki jih je dolžan spoštovati. Vsekakor gre za stik in povezavo zasebnega in javnega interesa, ki se znotraj pravil Zakona o javnih naročilih giblje v razmerju med zasebnim in javnim, odvisno od vrste postopka oddaje javnega naročila. Temeljna načela javnega naročanja nedvomno varujejo sistem javnih naročil oziroma potrebe proračuna ter možnosti enakopravnega nastopanja na trgu (Podkoritnik, 2006, str. 23).

3.3.1. Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev naročnika zavezuje, da z izvedbo javnega naročila in z izborom najustreznejše ponudbe zagotovi čim bolj gospodarno porabo sredstev.

Naročnik mora izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja. Namen načela je, da naročnik skozi večje število ponudb pridobi med seboj konkurenčne si ponudbe in posledično nižjo ceno izvedbe predmeta javnega naročila.

Če predmet javnega naročila dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, mora naročnik oblikovati razpisno dokumentacijo tako, da je mogoče ponudbo oddati po sklopih.

Potrebno je doseči optimalno razmerje med porabljenimi javnimi sredstvi in za ta sredstva pridobljenim predmetom javnega naročila, pri čemer je potrebno poleg namena javnega naročila upoštevati, da je posamezno naročilo pridobljeno z minimalnimi sredstvi oziroma, da je z določenimi sredstvi pridobljeno najboljšo naročilo.

Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev od naročnikov zahteva, da se nakupi blaga oziroma storitev opravijo s čim manjšimi sredstvi, da porabljena sredstva zagotavljajo ustrezno kakovost in da predmeti javnih naročil sledijo potrebam javnega sektorja. Ne zahteva pa, da naročniki za izbor najustreznejše ponudbe za glavno merilo postavijo najnižjo ceno (Kranjc, 2004, str. 23).

3.3.2. Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Konkurenco lahko definiramo kot pojav, ki usmerja subjekte pri njihovem delovanju.

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki je eno od pomembnejših načel javnega naročanja in ima svojo osnovo že v pravilih o varstvu konkurence ter je le povzeto iz Zakona o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 18/93) in iz Zakona o prepovedi omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 56/99).

Oba navedena zakona prepovedujeta omejevanje konkurence s kartelnimi sporazumi, z zlorabo prevladujočega položaja na trgu, z nelojalno konkurenco, nedovoljeno špekulacijo in podobnim.

Učinkovita konkurenca prinaša koristi vsem udeležencem na trgu, zato konkurenčna zakonodaja stremi k vzpostavitvi pogojev za delujočo in učinkovito konkurenco. 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 z ZJN-2.

Vsem zainteresiranim in sposobnim ponudnikom mora biti v skladu z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki pod enakimi pogoji omogočeno poslovanje z javnim sektorjem oziroma z naročniki. Naročnik ne sme zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi naročila zaposli določene podizvajalce, ali da izvede kakšen drug posel.

Domači ponudniki so danes zaradi možnosti sodelovanja tujih ponudnikov, vse bolj prisiljeni prilagajati svoje izdelke in storitve zahtevam trga, hkrati pa je slovenskim ponudnikom omogočen enakopraven nastop pri naročnikih ostalih držav Evropske Unije.

3.3.3. Načelo transparentnosti javnega naročanja

Načelo transparentnosti oziroma prepoznavnosti porabe javnih sredstev pomeni, da morajo biti postopki oddaje javnih naročil pregledni. S tem je povezana tudi zahteva po javnosti oziroma publiciteti, tako s strani javnega interesa, kot tudi s strani interesa zainteresiranih ponudnikov (Kranjc, 2004, str. 21-22).

Transparentnost in javnost zagotavljata nadzor nad načinom porabe javnih sredstev ter upoštevanje ostalih temeljnih načel javnega naročanja, še zlasti načela zagotavljanja konkurence med ponudniki ter načela gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev.

Načelo transparentnosti narekuje, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku. Le ti morajo biti javni v vseh fazah postopka;

- javni razpisi;
- javna odpiranja ponudb;
- javne objave postopkov za oddajo javnih naročil

kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami javnih naročil glede na vrednost, tako v Uradnem listu Evropske unije kot tudi na portalu javnih naročil. Ponudnikom morajo biti zagotovljena enaka merila in pogoji kandidiranja v postopku oddaje javnega naročila.

3.3.4. Načelo enakopravne obravnave ponudnikov

V skladu z načelom enakopravnosti ponudnikov mora naročnik zagotoviti, da med ponudniki ni nikakršnega razlikovanja. Zagotoviti mora, da med ponudniki v vseh fazah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov, ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila.

Načelo prepoveduje diskriminacijo med ponudniki v celotnem postopku oddaje javnega naročila. Vsi ponudniki morajo biti med seboj enakopravni in nihče od njih ne sme biti diskriminiran na osnovi razlogov, ki s konkretnim naročilom niso bistveno povezani in objektivno utemeljeni (Bohnec et al., 2005, str. 22).

Naročnik nobenemu ponudniku ne sme sporočiti ničesar, kar ni sporočil tudi drugim ponudnikom. Načelo zajema enakopravnost v najširšem smislu, kar pomeni, da nobenega ponudnika ni dovoljeno izločiti iz postopka na nacionalni, verski ali rasni osnovi.

Načelo enakopravnosti ponudnikov zagotavlja enake pravice in obveznosti vseh ponudnikov v postopku oddaje javnega naročila, a hkrati ne postavlja zahteve po dejanski enakosti (Kranjc, 2004, str. 20).

Obstajajo tri skupine možnih diskriminacijskih okoliščin (ZJN-1), in sicer:

- krajevna diskriminacija,
- predmetna diskriminacija in
- osebna diskriminacija.

Krajevna diskriminacija je diskriminacija glede na sedež ponudnika. Pri oddaji javnih naročil lahko sodelujejo vsi domači in vsi tuji ponudniki, ne glede na geografsko območje ponudnika. Kot merilo za presojo ustreznega kandidata tako ni dovoljeno uporabiti bližine njegovega sedeža. To je dovoljeno le, če je bližina sedeža ponudnika nujen pogoj za izvedbo določenega posla, kar pa mora biti ustrezno komentirano in zabeleženo. Izjemoma je krajevna diskriminacija dovoljena tudi za javna naročila na energetske, telekomunikacijske, vodne in transportne področju.

Predmetna diskriminacija se pojavi takrat, ko naročnik v javnem razpisu združi sicer nezdružljive elemente razpisanih vrst blaga, storitev ali gradbenih del, z namenom prilagoditve razpisa konkretnemu ponudniku. Ni dovoljeno označevanje blaga po blagovni znamki oziroma kakih drugih značilnostih, ki bi kazale na konkretnega ponudnika.

Predmetna diskriminacija je izjemoma dovoljena, če naročnik predmeta javnega naročila ne more opisati tako, da bi bile specifikacije za ponudnike dovolj natančno razumljive. V tem primeru si lahko pomaga z navedbo določenega tipa, modela oziroma blagovne znamke, pri čemer pa mora obvezno dodati navedbo »ali podobno«.

Osebna diskriminacija se nanaša na pogoje za udeležbo. Ni namreč dovoljeno postavljanje pogojev ali meril, ki so povezani z osebnim stanjem določenega ponudnika, kot na primer nacionalnost, pravno organizacijska oblika ponudnika, njegove kvalifikacije in podobno.

Pomeni neenako obravnavanje posameznika, posameznice ali skupine v primerjavi z drugimi osebami ali skupinami ljudi na podlagi osebnih okoliščin, kot so spol, starost, rasa, nacionalnost, versko prepričanje, zdravstveno stanje oziroma invalidnost, spolno usmerjenost, izobrazbo, gmotno stanje ali družbeni položaj.

3.3.5. Načelo sorazmernosti

Potreba po dodatnem poudarku pomembnosti ustreznega oblikovanja pogojev in meril je narekovala umestitev sorazmernosti med temeljna načela.

Poleg teh štirih temeljnih načel javnega naročanja pa ZJN-2 predpisuje tudi novo načelo - načelo sorazmernosti, ki pomeni, da se mora javno naročanje izvajati sorazmerno s predmetom javnega naročanja, še zlasti glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila (Zakon o javnem naročanju, 2006).

3.4. POSTOPKI ODDAJE JAVNIH NAROČIL

Že zakonska delitev področja javnega naročanja iz enega zakona kaže namero slovenskega zakonodajalca, da pri prenovi tega področja dosledno sledi evropski zakonodaji.

Novi zakon (ZJN-2) je število vrst postopkov javnega naročanja iz dosedanjih treh razširil na sedem vrst postopkov. Poleg klasičnih postopkov: odprtega postopka, postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in postopka s pogajanji (ki se kot do sedaj lahko izvede po predhodni objavi ali brez nje), zakon dodaja še postopek, ki se izpelje za naročila malih vrednosti, to je postopek zbiranja ponudb (ki ga je mogoče izpeljati po predhodni objavi ali brez nje) in novost novega zakona: postopek konkurenčnega dialoga.

Poleg uvedbe novega postopka, ZJN-2 tudi pri ostalih postopkih določa spremembe, le odprti postopek tudi po novem zakonu ostaja nespremenjen.

Nespremenjeno pa ostaja tudi to, da lahko naročniki prosto izbirajo le med odprtim postopkom in postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, medtem, ko ostale postopke izvedejo le, če so za to izpolnjeni posebni pogoji, ki jih določa zakon.

DEFINICIJE PONUDB V POSTOPKIH JAVNEGA NAROČANJA

- **Popolna ponudba** (pravočasna, formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna ponudba)
- **Formalno nepopolna ponudba** (ponudba nepopolna v delih, ki ne vplivajo na njeno razvrstitev glede na merila)
- **Pravočasna ponudba** (ponudba prispela do roka za sprejem ponudb)
- **Nepravilna ponudba** (ni skladna s predpisi, ni skladna s pravili poštene konkurence, ne izpolnjuje postavljenih pogojev)
- **Neprimerna ponudba** (vsebinsko ne ustreza predmetu javnega naročila)
- **Nesprejemljiva ponudba** (ponudbena cene presega zagotovljena sredstva za izvedbo javnega naročila)

3.4.1. Odprti postopek

"Odprti postopek" je postopek, v katerem lahko vsak gospodarski subjekt predloži ponudbo (23. točka 2. člena ZJN-2).

Odprti postopek v največji meri zagotavlja upoštevanje ciljev javnega naročanja in upoštevanje vseh štirih temeljnih načel javnega naročanja in je tisti postopek, ki naj bi ga naročnik pravilno izbral. Zanj je obvezen javni razpis.

Če ni možna izvedba postopka oddaje javnega naročila po tem postopku, naj bi naročnik razmišljal o ostalih postopkih. Ponudniki so pri tem postopku najbolj podvrženi konkurenci in medsebojni tekmi za pridobitev naročila. Naročnik mora pri oddaji javnega naročila z odprtim postopkom, v katerem lahko svojo ponudbo odda vsak zainteresirani ponudnik, upoštevati vse ponudbe, ki do njega prispejo v predvidenem roku (Zakon o javnih naročilih, 2004).

Vsebinsko mora naročnik v vsaki oddani ponudbi preveriti, ali je ponudnik usposobljen in sposoben izvesti razpisani posel. Hkrati pa mora preveriti, ali je ponujeni predmet javnega naročila skladen z zahtevami naročnika.

3.4.2. Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti

Pri postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, po ZJN-1 je to omejeni postopek, se je poleg imena spremenilo tudi obdobje v katerem je bila kandidatom priznana sposobnost. Prejšnji zakon priznava daljše, maksimalno, triletno obdobje, medtem, ko je v ZJN-2 priznanje sposobnosti omejeno le na javno naročilo, ki je predmet konkretnega postopka.

Pri prejšnjem zakonu je bilo mogoče izpeljati omejeni postopek v dveh različicah kot postopek, ki se lahko izpelje kadarkoli brez posebnih zakonskih zahtev, ter kot tako imenovani postopek za izbiro stalnih dobaviteljev, ki se lahko uporabi le ob upoštevanju določenih zakonskih pogojev.

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti se lahko izpelje kadarkoli, vendar priznanje sposobnosti kandidatom iz prve faze učinkuje le v drugi fazi istega postopka, ne pa tudi v drugih, kasnejših postopkih javnega naročanja pri istem naročniku.

3.4.3. Konkurenčni dialog

Poslanstvo konkurenčnega dialoga je predvsem v tem, da dopolni pomanjkljivosti odprtega postopka in postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ki od naročnika zahtevata vnaprejšnjo natančno opredelitev predmeta javnega naročila, kar pa ni vselej mogoče (vzpostavljanje informacijskih sistemov, uvajanje novih oblik elektronskega komuniciranja).

Konkurenčni dialog naj bi torej predvsem omogočil prilagoditev njegovih zahtev razmeram na trgu na podlagi dialoga med naročniki in zainteresiranimi ponudniki, kar pomeni oblikovanje razpisne dokumentacije po zaključenem dialogu.

Prvi pogoj za uporabo konkurenčnega dialoga je zapletenost javnega naročila, ki pogojuje naročniku, da v kolikor sam ni sposoben opredeliti tako tehničnih zahtev naročila, kot pravne ali finančne strukture pogodbe o oddaji naročila, se o tem pomeni oziroma vodi dialog s posameznimi kandidati.

Konkurenčni dialog je torej postopek javnega naročanja, ki vsebuje hkrati elemente postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in elemente postopka s pogajanjem po predhodni objavi.

3.4.4. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se izvede s pogajanjem, a le s tistimi ponudniki, ki jih povabi naročnik. Omenjeni postopek lahko naročnik uporabi le v zakonsko določenih primerih, ki se navezujejo na razmere na trgu, na posebnosti predmeta javnega naročila in na nastanek nepredvidljivih okoliščin.

Pogoji, ki omogočajo naročniku, da izpelje postopek s pogajanjem brez predhodne objave so:

- če se v postopku oddaje javnega naročila ne pridobi nobene ponudbe ali nobene primerne ponudbe, in pod pogojem, da se prvotno določen predmet javnega naročila in vsebina razpisne dokumentacije bistveno ne spremenita;
- če lahko zaradi tehnični oziroma umetniški zahtev naročilo izpolni le določen naročnik
- če je to nujno potrebno (zaradi razlogov, ki jih ni moč pripisati naročnikovemu ravnanju.
- če vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, od katere dalje je treba

- objaviti javni razpis v Uradnem listu Evropske unije, če lahko naročilo izpolni vnaprej znano končno število sposobnih ponudnikov in pod pogojem, da enakopravno obravnava vse ponudnike
- če naročnik v že začetem postopku javnega naročanja zaradi vloženega zahtevka za revizijo ne more pravočasno oddati javnega naročila, katerega izvedba je nujna

3.4.5. Postopek s pogajanjem po predhodni objavi

Postopek s pogajanjem po predhodni objavi je postopek, ki poteka na podlagi javnega razpisa, h kateremu lahko pristopijo vsi zainteresirani ponudniki in kjer se naročnik pogaja s ponudniki, ki izpolnjujejo vse pogoje iz razpisne dokumentacije. Namen pogajanj med naročniki in ponudniki je izbira najugodnejšega ponudnika.

Naročnik lahko sam določi način pogajanj:

- skupna;
- posamična;
- zaporedna.

Vsi sodelujoči morajo biti vnaprej obveščeni o načinu pogajanj hkrati pa je potrebno pri vseh treh načinih pogajanj dosledno upoštevati temeljna načela javnega naročanja; še zlasti načelo enakopravne obravnave vseh ponudnikov. Le ti morajo biti seznanjeni tudi s pogoji in merili za sodelovanje.

Naročnik izvede javno naročanje po postopkih iz 1. do 5. točke 24. člena ZJN-2, če je vrednost predmeta javnega naročila:

- v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 137.000 € na klasičnem področju (ZJN-2) in
- v primeru naročanja gradenj enaka ali višja od 274.000 € na klasičnem področju (ZJN-2).

3.4.6. Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi

Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi pomeni nov postopek javnega naročanja v katerem je zakonodajalec poskušal združiti elemente transparentnosti javnega naročila in elemente avtonomnosti naročnika.

Naročnik lahko:

- objavi javno naročilo na portalu javnih naročil in na podlagi prejetih ponudb izbere ob upoštevanju pogojev in meril iz objave ali razpisne dokumentacije, najugodnejšega ponudnika. V tehničnem smislu izvedbe je postopek zbiranja naročil po predhodni objavi podoben dosedanjemu izvajanju naročil malih vrednosti.
- postopek razdeli v dve fazi :
 - o v prvi fazi na podlagi prejetih prijav za sodelovanje ugotovi izpolnjevanje razpisnih pogojev in v drugi fazi povabi k oddaji ponudbe

ali

- v prvi fazi na podlagi prejetih prijav za sodelovanje opravi dialog s prijavitelji (namen je dokončno oblikovanje razpisne dokumentacije) in ugotovi, kateri od njih izpolnjuje zahtevane pogoje, v drugi fazi pa prijavitelje povabi k oddaji ponudbe na podlagi končne razpisne dokumentacije.

Po zaključenem pregledu in ocenjevanju ponudb izbere najugodnejšo ponudbo in z izbranim ponudnikom sklene okvirni sporazum.

Naročnik lahko v navedenih primerih izvede javno naročanje tudi po kateremkoli drugem postopku iz 1. do 5. točke 24. člena ZJN-2. Načini, na katere lahko naročnik izvede postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi so opredeljeni v 30. členu ZJN-2.

3.4.7. Postopek zbiranja ponudb

Naročnik izvede javno naročanje po postopku zbiranja ponudb, če je vrednost predmeta javnega naročila:

- v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 10.000 € in nižja od 40.000 € na klasičnem področju (ZJN-2)
- v primeru naročanja gradenj enaka ali višja od 20.000 € in nižja od 80.000 € na klasičnem področju (ZJN-2).

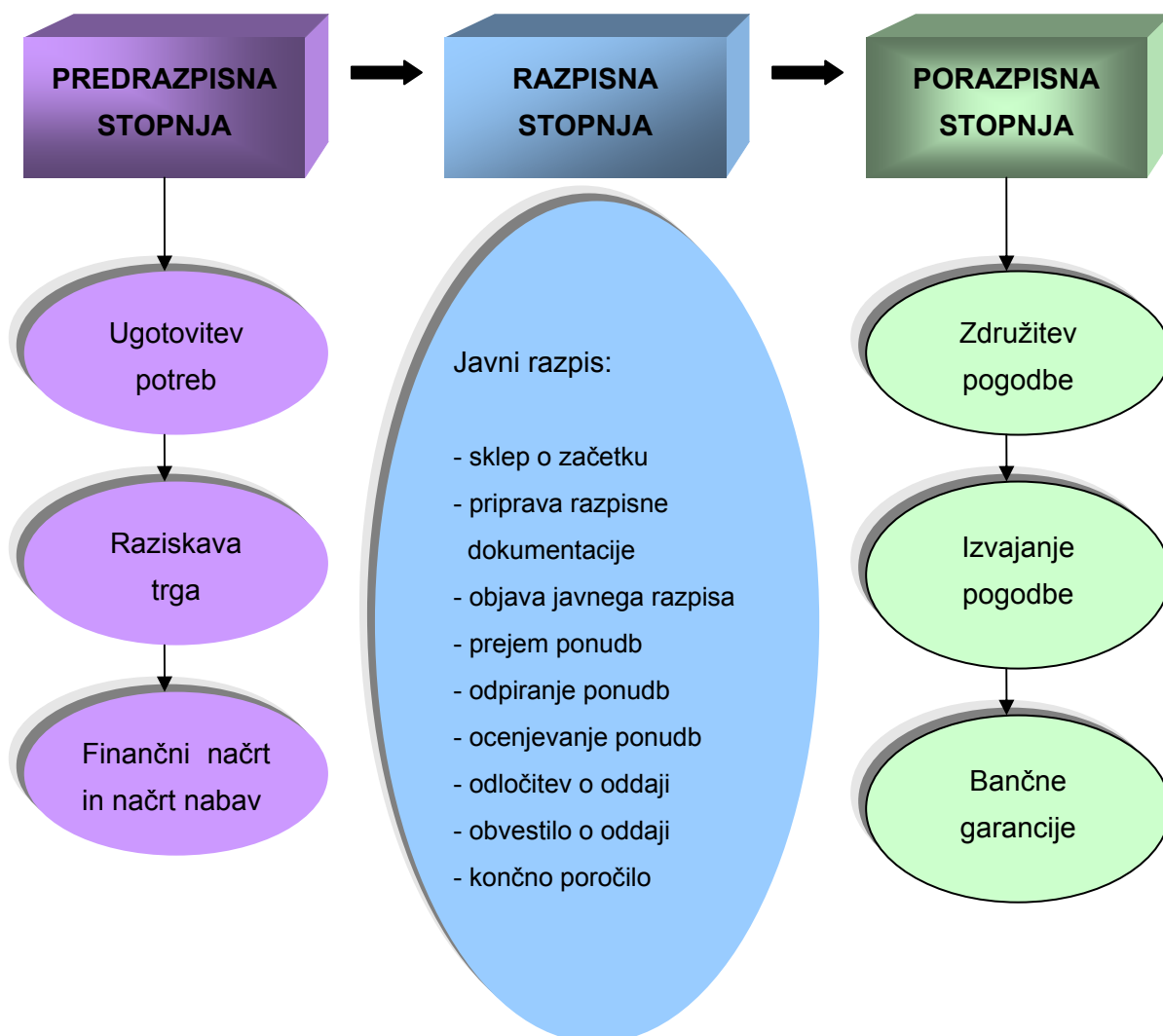
Naročnik mora pisno obrazložiti in dokumentirati izbiro najugodnejše ponudbe in ponudnika in pri tem spoštovati temeljna načela javnega naročanja.

3.5. STOPNJE V POSTOPKU IZVAJANJA JAVNIH NAROČIL

Izvajanje javnih naročil lahko razdelimo v tri glavne stopnje:

- Predrazpisna stopnja
- Razpisna stopnja
- Porazpisna stopnja

Slika 1 : Stopnje v postopku izvajanja javnih naročil



Vir: Priročnik za izvajanje javnih naročil, 2006, str. 13

3.5.1. Predrazpisna stopnja

Predrazpisna stopnja združuje postopek ugotavljanje potreb, kjer se v neformalnem delu javnega naročanja ugotavljajo potrebe po nabavi blaga, izvedbi določene storitve ali gradnji, ki jih morajo določiti in ugotoviti končni uporabniki. V ta namen se lahko uporabljajo interni obrazci, kjer končni ponudnik opredeli orientacijsko vrednost, kakovost in količino.

Sledi preverjanje ali so sredstva za izvedbo predvidena v načrtu nabav, nakar vodja službe šele predlaga izvedbo postopka. Hkrati vodja finančne službe potrdi skladnost zahteve s sprejetim finančnim načrtom. Javno naročilo mora biti zajeto

tako v nabavnem kot tudi v finančnem načrtu, ki sta med seboj tesno povezana. Všetnje javnega naročila v obeh načrtih je pogoj za začetek postopka. Formalni del se začne s sprejetjem sklepa.

3.5.2. Razpisna stopnja

S pisnim sklepom, ki ga izda naročnik preide predrazpisna stopnja v razpisno stopnjo – pričetek postopka javnega razpisa. Sklep sprejme predstojnik naročnika, potem, ko ugotovi, da so izpolnjeni vsi pogoji za začetek postopka in sicer:

- da je javno naročilo zajeto v načrtu nabav;
- da so za izvedbo javnega naročila zagotovljena sredstva v proračuni ali finančnem načrtu;
- da javno naročilo ne presega zneska, ki je določen s predpisom, ki ureja izvrševanje proračuna in javno financiranje;
- da so obveznosti, ki bodo zahtevale plačilo v naslednjih letih, dogovorjene v višini, ki jo določa predpis o izvrševanju proračuna;
- da je za javno naročilo investicijskega značaja sprejet program po enotni metodologiji za izdelavo programov investicijskega značaja in skladno z načrtom razvojnih programov;
- izjema so javna naročila po omejenem postopku, ko lahko naročnik izvede prvo stopnjo, čeprav še nima zagotovljenih sredstev.

Sklep o začetku postopka V skladu z zakonom o javnem naročanju (ZJN-2) se izda sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila in imenovanju strokovne komisije za izvedbo javnega naročila. V sklepu so navedeni podatki, kot so: zaporedna številka in predmet javnega naročila, ocenjena vrednost, številka predloga za nabavo, postavka oziroma konto, okvirni datumi posameznih faz, navedba vodje izvedbe javnega naročila in poimenski seznam imenovane strokovne komisije z navedbo o obveznostih predsednika in članov komisije.

Priprava razpisne dokumentacije Vsebino razpisne dokumentacije sestavljajo: povabilo k oddaji ponudbe, navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe, pogoji za ugotavljanje sposobnosti in navodila o načinu dokazovanja sposobnosti ponudnika, splošni in posebni pogoji, ki bodo sestavni del pogodbe, elementi za pripravo predračuna z navodili o izpolnitvi, ter morebitna finančna in druga zavarovanja.

Objava javnega razpisa Naročnik je dolžan objaviti obvestilo o javnem naročilu in razpisno dokumentacijo in morebitne njene spremembe na ali preko portala javnih naročil, kjer je dostop, pregled in prevzem razpisne dokumentacije brezplačen.

Javni portal in razpisna dokumentacija

Zakon o javnem naročanju vsebuje nekatere novosti, ki naj bi prispevale k izboljšanju javnega naročanja. Tako med drugim uvaja elektronsko naročanje z elektronsko dražbo, sistemsko ureja skupno javno naročanje, zajema posebne načine naročanja, izdelavo tehničnih specifikacij, jasneje opredeljuje pogoje za udeležbo in merila za ocenjevanje.

Javni portal, ki je bil zakonska obveza, je pričel s svojim delovanjem **26. junija 2007**, kot portal javnih naročil Ministrstva za finance, kamor naročniki neposredno pošiljajo v objavo obvestila o javnih naročilih in razpisne dokumentacije v skladu z Zakonom o javnem naročanju in Zakonom o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev. Njegov namen in prednosti pa so predvsem:

- zmanjšanje administrativnih ovir in posodobitev načina poslovanja pri javnem naročanju,
- zagotoviti na enem mestu objavo in dostopnost informacij v zvezi z javnim naročanjem,
- zmanjšanje stroškov za naročnike, ki so bili vezani na objave,
- možnost skrajšanja rokov za oddajo ponudb.

Portal je elektronski medij za objave v zvezi z javnim naročanjem in predstavlja enega od segmentov e-uprave. Tako kot je zamišljen in vzpostavljen zagotavlja sprotno objavlanje vseh obvestil, ki jih določata zakona.

Z vzpostavitvijo portala se vzpostavlja brezplačnost objave vseh obvestil vezanih na javno naročanje. Objave so javno dostopne, kar pomeni, da so brezplačno dostopne tudi za potencialne ponudnike in drugo zainteresirano javnost.

Prejem ponudb Naročnik, ki želi prejeti dovolj kakovostnih ponudb, mora izdelati kakovostno razpisno dokumentacijo in ponudnikom dati na razpolago dovolj časa za pripravo pravilne in kakovostne ponudbe.

Naročnik mora za vodenj evidence prispelih ponudb nastaviti register in v njem navede zaporedno številko ponudbe, ponudnika, datum in čas prejema ponudbe in kdo je ponudbo prevzel.

Odpiranje ponudb Odpiranje ponudb se prične ob času in v prostorih, ki so navedeni v razpisni dokumentaciji. Odpiranje vodi pooblaščen oseba naročnika ali komisija, če je bila imenovana. Na začetku odpiranja preveri prisotnost ponudnikov s pooblastili, ki lahko dajo na potek odpiranja tudi pripombe in prisotnost ponudnikov brez pooblastil, ki na potek dogodkov ne smejo dajati pripomb. O odpiranju se vodi zapisnik v katerega se vpiše zaporedna številka ponudbe, kraj, čas odpiranja, variante ponudbe, če so dopustne ali ponudbe z opcijami, ponudbena cena in morebitni popusti, pomanjkljivosti ponudb, ki jih naročnik ugotovi pri odpiranju.

Ocenjevanje ponudb Pri ocenjevanju ponudb pooblaščen oseba naročnika oziroma komisija ugotovi ali ponudbe izpolnjujejo zahtevane pogoje, zatem jih ocenjuje po merilih. Upošteva lahko le pogoje in merila iz razpisne dokumentacije. V postopku ocenjevanja ponudb lahko naročnik v soglasju s ponudnikom popravi računske napake, ki jih odkrije pri pregledu in ocenjevanju ponudb.

Odločitev o oddaji Po opravljenem javnem odpiranju ponudb naročnik izbere najugodnejšo ponudbo. Svojo odločitev mora utemeljiti in navesti ugotovitve in razloge zanjo.

Obvestilo o oddaji Končni dokument o oddaji javnega naročila je poročilo o oddaji javnega naročila. Naročnik mora o svoji odločitvi obvestiti vse ponudnike. Ponudniki lahko od naročnika zahtevajo dodatna pojasnila.

Končno poročilo Po zaključenem postopku javnega naročanja naročnik pripravi končno poročilo, ki je namenjeno njemu samemu oziroma nadzornim organom, če takšno poročilo kasneje zahtevajo.

Poročilo mora vsebovati najmanj podatke o naročniku, predmet ter ocenjeno in pogodbeno vrednost naročila, imena zavrženih ponudnikov in razloge za njihovo zavrnitev, imena ponudnikov, ki jim je bila priznana sposobnost in obrazložitev za njihovo izbiro, ime izbranega ponudnika in razloge za izbiro ponudbe, vsak del izvedbe naročila, ki ga bo izvedel podizvajalec, če je poznan.

3.5.3. Porazpisna stopnja

Čeprav spada sklenitev pogodbe v porazpisno stopnjo, je z razpisno stopnjo močno povezana, saj v njej naročnik pripravi okvir razpisne dokumentacije in vzorec pogodbe, s katero se mora ponudnik strinjati ter se niti kasneje ne sme spreminjati.

3.6. CILJI JAVNEGA NAROČANJA

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

PROCES RAZDRŽAVLJENJA OZIROMA DEETATIZACIIE: državnim naročnikom se odvzema samovoljno in subjektivno odločanje o izbiri sopogodbenika za nabave, storitve oziroma gradnje, saj je mehanizem trga tisti, ki preko konkurenčnega boja izbere najprimernejšega sopogodbenika.

FINANČNE DISCIPLINE UPORABNIKOV PRORAČUNSKIH SREDSTEV: z ureditvijo javnih naročil naj bi bil v čim večji meri dosežen namen, za katerega je bila poraba sredstev predvidena. Zagotavljanje finančne discipline zavezuje porabnike, da ravnajo v postopkih javnih naročil v skladu z relevantno zakonodajo, še zlasti v fazi načrtovanja, zagotavljanja in porabe finančnih sredstev, pri tem pa zagotovijo gospodarno, učinkovito in uspešno porabo financ.

RACIONALNA PORABA SREDSTEV: racionalna poraba sredstev se kaže v razmerju med vloženimi sredstvi in pridobljenim učinkom, pri čemer naj bi se z določenimi sredstvi dosegel čim večji učinek oziroma naj bi se določen učinek dosegel s čim manjšimi sredstvi.

JAVNO NAROČANJE KOT INSTRUMENT DRŽAVNE GOSPODARSKE POLITIKE: državna gospodarska politika je usmerjena k dosegu različnih ciljev, kot so na primer oživitve gospodarstva, skrb za konkurenčnost nacionalnega gospodarstva, skrb za gospodarsko nerazvite dele države in podobno.

KONKURENCA MED PONUDNIKI: konkurenca med ponudniki je eden pglavitnih ciljev urejanja razmerij med ponudniki na trgu javnih naročil in ima lahko vrsto pozitivnih učinkov, kot so doseganje prihrankov, uveljavitev konkurence med ponudniki ter s tem učinek na ceno in kakovost ponujenega blaga, storitev gradbenih del.

ZAUPANJE JAVNOSTI: država nosi moralno odgovornost do svojih davkoplačevalcev, ki predstavljajo glavni vir javnih sredstev . Ob tem je potrebno poudariti, da je zaupanje javnosti, da bo država racionalno in pošteno porabljala davkoplačevalski denar, mnogo težje ohraniti, kot pa ga izgubiti ali zapraviti.

PREPREČEVANJE KORUPCIJE: cilj urejanja javnih naročil naj bi bila tudi preprečevanje možnosti, da bi bila odločitev naročnika o izboru ponudnika odvisna od kakršnekoli materialne koristi. Za nadzor, preprečevanje in odkrivanje korupcije so pristojni določeni organi ali institucije, na zakonodajalcu pa je, da v zakonodaji javnih naročil za doseg omenjenega cilja opredeli prepovedana ravnanja in jih kvalificira kot koruptivna.

3.7. NADZOR NAD SPOŠTOVANJEM TEMELJNIH NAČEL IN CILJEV

Nadzor javnih naročil lahko delimo na notranji in zunanji. Med notranje nadzornike štejemo tiste, ki opravljajo svoje naloge znotraj naročnika, vendar so organizacijsko in funkcionalno neodvisni. Poleg tega notranji nadzor, ki vključuje preverjanje javnih naročil pri neposrednih proračunskih uporabnikih, lahko opravlja še proračunska inšpekcija.

Temeljni namen notranjega revidiranja je v presojanju ukrepov za varstvo sredstev ter v dobrem gospodarjenju s sredstvi in poslovnim izidom, iskanju nesmotrnosti in nepravilnosti pri delovanju, ki se kažejo pri delu, sredstvih in poslovnem izidu, tudi možnosti za osebno okoriščenje, ter oblikovanju predlogov za njihovo odstranjevanje (Turk et al., 1994, str.24).

Poročilo notranji nadzornikov mora biti nepristransko, nedoumno, natančno in pravočasno izdelano. Predstaviti mora vzroke, obseg in priporočila za mogoče izboljšave z ustreznimi obrazložitvami in s predstavitvijo ustreznih popravljalnih postopkov. Navesti je treba roke za odpravo pomanjkljivosti. Namen poročila, ki ga pripravi notranji revizor, je zagotoviti pravočasno informacijo in podati razumna priporočila županu občine oziroma poslovodnemu organu proračunskega uporabnika.

Med systemske nadzornike pa bi lahko uvrstili tudi **Ministrstvo za finance**, ki sicer neposredno ne bo opravljalo nadzora, ima pa pristojnost, da obvešča Državno revizijsko komisijo o kršitvah naročnikov pri izvajanju predpisov o javnih naročilih. Njegova temeljna naloga je, da skrbi za razvoj sistema javnega naročanja, ki bo zagotavljal gospodarno, učinkovito in pregledno uporabo javnih sredstev za javna naročila.

Med zunanje nadzornike štejemo **Državno revizijsko komisijo**, ki kot neodvisen in samostojen državni organ opravlja revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Državna revizijska komisija nima pooblastil, da bi lahko opravljala revizije gospodarne in učinkovite porabe javnih sredstev za oddano javno naročilo.

Državna revizijska komisija je poseben, neodvisen in samostojen državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje naročila. Odloča le v mejah postavljenih zahtevkov ponudnika in v primeru, ko se bo ponudnik skliceval na kršitev omejenega načela gospodarnosti in učinkovitosti, in bo preverila le očitno nesmotrna ravnanja naročnika pri izvedbi javnega naročila.

Državna revizijska komisija ima predsednika in štiri člane, ki imajo status državnega funkcionarja . Predsednik in dva člana morajo imeti univerzitetno izobrazbo pravne smeri in opravljen pravniški državni izpit, ostala člana pa univerzitetno izobrazbo ekonomske oziroma tehniške smeri. Njihov mandat je pet let z možnostjo ponovnega imenovanja. Predsednika in člane Državne revizijske komisije imenuje in razrešuje Državni zbor na predlog komisije, pristojne za volitve in imenovanja (poslovnik Državne revizijske komisije).

Ustreznost spoštovanja temeljnih načel po vsebini ugotavlja predvsem **Računsko sodišče Republike Slovenije**, kot zunanji nadzornik, ki pri revidiranju pravilnosti in smotrnosti poslovanja naročnika presoja med drugim, ali so bila v postopkih javnih naročil spoštovana pravila, ki jih predpisuje zakonodaja s tega področja, in ali so bila pri tem kršena temeljna načela.

V primerjavi z Državno revizijsko komisijo Računsko sodišče ni vezano na vložitev zahtevka za revizijo, da bi ugotavljalo obstoj morebitnih kršitev, in ima možnost vpogleda tudi v pravilnost in smotrnost izvrševanja pogodb.

Pri javnih naročilih gradenj se redko zgodi, da je končna cena enaka pogodbeni, zaradi dodatnih del pa nemalokrat preseže zakonsko dovoljen limit dodatnih 50%. V takih primerih gre najmanj očitati formalno kršitev prekoračitve limita, poleg tega pa tudi nespoštovanje načela gospodarnosti.

4. JAVNO NAROČILO ZA IZVEDBO GRADENJ

S pojmom gradnja označujemo zgrajen objekt visoke ali nizke gradnje, na primer bolnišnico, gledališče ali most, ki rabi svoji funkciji, in je torej zaključen in opremljen.

Javno naročilo gradenj je javno naročilo, katerega predmet je bodisi izvajanje bodisi projektiranje in izvajanje gradenj, ki so povezane z eno od dejavnosti iz Seznama dejavnosti na področju gradenj ali gradnja ali izvedba ene od dejavnosti na področju gradenj in ki ustreza zahtevam, ki jih določi naročnik. »Gradnja« je rezultat dejavnosti iz te točke, ki predstavlja gospodarsko in tehnično funkcionalno celoto. (ZJN-2).

Javno naročilo gradenj zajema

- izvedbo gradenj ali načrtovanje in izvedbo gradenj skupaj, v povezavi z visokimi gradnjami ali nizkimi gradnjami, instalacijskimi deli in zaključnimi deli v gradbeništvu ali drugo gradnjo ali
- izvedbo gradnje na kakršen koli način, ki ustreza specifikacijam naročnika.

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) v 34. členu navaja:

(1) v primeru javnih naročil v zvezi z načrtovanjem in gradnjo subvencioniranega stanovanjskega programa, katerega obseg in zapletenost ter ocena trajanja potrebne gradnje zahteva, da je načrtovanje od začetka izvajano v okviru skupine, v kateri sodelujejo predstavniki naročnika, drugi strokovnjaki in gradbeni izvajalec, ki je odgovoren za izvedbo gradenj, se lahko sprejme poseben postopek oddaje naročil v zvezi z izbiro gradbenega izvajalca, ki je najprimernejši za vključitev v to skupino.

(2) Naročnik je dolžan v obvestilo o javnem naročilu vključiti zlasti čim bolj natančen opis predvidenih gradenj, da se lahko zainteresirani gradbeni izvajalci natančno seznanijo s projektom. Poleg tega naročnik v obvestilu o naročilu v skladu z 41. do 47. členom tega zakona navede pogoje za osebje, tehnično opremljenost in finančno stanje, ki jih morajo kandidati izpolnjevati.

(3) Če se uporablja poseben postopek, naročnik upošteva temeljna načela javnega naročanja, določbe tega zakona v zvezi z objavami, določanjem rokov, obveščanjem kandidatov in ponudnikov, sporočanjem, pripravi poročil o oddaji naročila in pogojih za ugotavljanje sposobnosti.

Tabela 3: Vrste postopkov glede na vrednost pri javnem naročilu gradenj

| | |
|--|--------------------------------------|
| POSTOPEK ZBIRANJA PONUDB | med 20.000 in 80.000 EUR za gradnje |
| POSTOPEK ZBIRANJA PONUDB PO PREDHODNI OBJAVI | med 80.000 in 274.000 EUR za gradnje |
| DRUGI POSTOPKI <ul style="list-style-type: none">- praviloma odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti- izjemoma konkurenčni dialog, pogajanja z/brez objave | nad 274.000 EUR za gradnje |

5. PRIMER IZVEDBE JAVNEGA NAROČILA ZA IZVEDBO GRADNJE

V skladu z razpisno stopnjo je bil najprej sprejet sklep o začetku postopka in pripravljena razpisna dokumentacija, ki jo je bilo potrebno izdelati tako, da so na njeni osnovi ponudniki lahko pripravili pravilno ponudbo in, da se podatki v njej ne razlikujejo od podatkov iz objave javnega razpisa. V razpisni dokumentaciji so bili zajeti tisti elementi, ki so za predmet javnega naročanja pomembni.

5.1. POSTOPEK ZBIRANJA PONUDB

Na podlagi Zakona o javnem naročanju, ZJN-1 je naročnik povabil ponudnike, da podajo svojo ponudbo v skladu z razpisno dokumentacijo na osnovi javnega naročila za izvedbo gradnje objekta po odprtem postopku za izbiro izvajalca brez omejitev in sicer v skupni vrednosti 3,7 mio €.

Povabilo k oddaji ponudbe je v tem primeru dokument s katerim naročnik povabi nedoločeno število ponudnikov.

V svoji diplomski nalogi ne definiram točno navedbo (datum objave, številka objave,...) javnega razpisa zaradi zaupnosti podatkov. Podajam le dejstva, ki so za analizo in razumevanje nujno potrebni.

V prvem delu izvedbe javnega naročila se je pristopilo k izbiri ponudbe za izvedbo tehničnega svetovanja in strokovnega nadzora pri novogradnji objekt A, ki je v svoji vsebini zajemalo sledeča dela:

1. pregled projektne dokumentacije, idejni projekt PGD (projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja – projekt gradbenih del), PZR (projekta za razpis), PZI (projekta za izvedbo), PID (projekt izvedenih del), projekt opreme;

2. vodenje upravnih postopkov;

3. opravila tehničnega svetovanja, ki zajemajo:

- koordinacijo na investiciji med investitorjem, projektantom in izvajalci
- tekoče spremljanje investicije in skrb za potek investicije skladno s terminskim planom
- izdelava PZR – splošni del za izbor izvajalca
- priprava razpisne dokumentacije ter sodelovanje v postopkih oddaje javnih naročil na investiciji
- ostala opravila tehničnega svetovanja pri izgradnji;

4. strokovni nadzor skladno z zakonom ZGO (Zakon o graditvi objektov)

- preverjanje ali se gradnja izvaja po projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja na podlagi katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje
- nadzor kvalitete izvedenih del, gradbenih proizvodov, drugih materialov, inštalacij in tehnoloških naprav, ki se vgrajujejo v objekt
- nadzor spoštovanja dogovorjenih rokov izgradnje
- preverjanje izstavljenih situacij v smislu kontrole opravljenih del, količin, spoštovanja ostalih pogodbenih določil
- sodelovanje pri končnem obračunu del, sodelovanje pri tehničnem pregledu in pripravi uporabnega dovoljenja
- sodelovanje pri odpravi napak v garancijski dobi.

V nadaljevanju je bil s strani investitorja izdan sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila male vrednosti za predmet javnega naročila Tehnično svetovanje in strokovni nadzor pri novogradnji objekta A.

V vsebini sklepa je bila navedena ocenjena vrednost javnega naročila, zaporedna številka javnega naročila v tekočem letu.

Razpisna dokumentacija je vsebovala sledeče zahtevane dokumente:

- obrazec **»Podatki o ponudniku«** kamor so vpisali osnovne podatke o ponudniku. Podatki morajo biti resnični in morajo ustrezati dejanskemu stanju ter ne smejo biti zavajajoči. V nasprotnem primeru je ponudnik izločen. V kolikor je podpisnik ponudbe pooblaščen oseba in ni direktor ali prokurist, mora biti priloženo notarsko overjeno pooblastilo;
- obrazec **»Podatki o ponudbi«** z vpisom ponudbene cene (z DDV), plačilne pogoje, rok izvedbe, garancijsko dobo, reference;
- **»Garancijo za resnost ponudbe«**, ki jo je potrdila banka, kjer ima naročnik svoj transakcijski račun in se s tem zavezuje, da banka lahko plača naročniku točno določen znesek iz navedenega obrazca v primerih, ki so določeni v njem;
- **»Izjava banke o izdaji bančne garancije«**, kjer je bila potrjena določena višina vrednosti pogodbenih del;
- **»Redni izpisek iz sodnega registra«**, ki je potrjeval osnovne podatke o ponudniku in navajal naziv dejavnosti za katere je bil ponudnik registriran;
- **»Dovoljenje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila«**, ki ga je bil ponudnik dolžan predložiti v obliki izpiska iz sodne, upravne ali druge ustrezne evidence;
- **»Potrdilo, da ponudnik ni vpisan v kazensko evidenco«**, ki ni smelo biti starejši od dveh mesecev;
- **»Dokazilo o zavarovanju odgovornosti za škodo«**, ki je potrjevalo, da ima ponudnik v določeni vsoti zavarovano svojo odgovornost za škodo, ki bi

utegnila nastati z investitorjem in tretjim osebam v zvezi z upravljanjem svoje dejavnosti;

- »**Izjavo**«, da je kot ponudnik upošteval obveznosti, ki izhajajo iz predpisov o varstvu pri delu, zaposlovanju in delovnih pogojih, veljavnih v Republiki Sloveniji;
- »**Podatki o ekonomski finančni- finančni sposobnosti**« oziroma
 - o BON–1 in BON-2, ki ju je izpolnila in potrdila Agencija RS za javnopravne evidence in storitve;
 - o podatki o solventnosti; ki ga je izpolnila ponudnikova banka;
 - o potrdilo o poravnanih zapadlih obveznostih iz naslova obveznih dajatev, potrjenega s strani Ministrstva za finance;
 - o potrdilo, da na dan izdaje omenjenega potrdila ponudnik ni imel neporavnanih zapadlih obveznosti, ki ga je izdalo Ministrstvo za finance – Davčni urad;
- »**Potrdilo o poravnanih poslovnih obveznostih**«, ki ga je v obliki mnenja zapisal pooblaščen revizor in ni smelo biti starejše od petnajst dni pred dnevom oddaje ponudbe;
- »**Podatki o referencah**«, kjer navede enaka dela, ki jih je uspešno opravil v zadnjih petih letih in navede tudi vsa druga večja gradbena dela na področju gradenj. Navedla se je ime objekta, leto izvedbe, fizični obseg del, vrednost investicije, naslov investitorja ali izvajalca hkrati pa so morali predložiti vsa originalna potrdila o dobro opravljenem delu;
- »**Podatki o kadrovski sposobnosti**«, kjer je moral ponudnik navesti podatke o odgovornem vodju del, ki je moral izpolnjevati zahteve iz 77. člena Zakona o graditvi objektov (Ur.l. RS, št. 110/02), ter predložiti njegovo potrdilo o opravljenem strokovnem izpitu;
- »**Podatki o podizvajalcih**«, kjer je ponudnik navedel vse morebitne podizvajalce, ki bodo sodelovali pri poslu. Hkrati je moral ponudnik dokazati, da je sposoben brez podizvajalcev z lastnimi strojnimi kapacitetami in lastno delovno silo izvesti vsaj 60% celotnega predmeta javnega naročila;
- »**Podatki o vgrajenem materialu**«, kjer je ponudnik navedel podatke o ponujenih gradbenih materialih in ostalih materialih, ki jih bo uporabil pri delu ter je predložil zahtevana dokazila o kvaliteti materiala;
- »**Podatki o roku izvedbe, operativnem planu napredovanja del, planu delovne sile**«, ponudnik je moral navesti skupno število potrebnih koledarskih dni za izvedbo del. Hkrati je moral zavesti, da, če kot izvajalec po svoji krivdi naročila ne izvede v dogovorjenem ali sporazumno podaljšanem roku, je dolžan plačati dnevno kazen v višini največ 5% pogodbene vrednosti, ki naj bi se obračunala z vnočitvijo garancije za dobro izvedbo pogodbениh obveznosti. Ponudnik je moral predložiti tudi operativni plan napredovanja del ter plan delovne sile, iz katerega je moral biti razviden tudi delovni čas in ga je podpisal podpisnik ponudbe;
- »**Ponudbeni predračun in plačilni pogoji**«; cene v ponudbi so morale biti podane skladno z zahtevano razpisno dokumentacijo in izražene v evrih.

Davek je moral biti prikazan ločeno v rekapitulaciji cene ponudbe po obrazcu predračuna.

- podatki o ceni so se vnesli v obrazec popisa del in morebitni dodatni popusti pod rubriko »komercialni popust«;
 - plačilni pogoji so vsebovali rok plačila (začasne in končne situacije);
 - opcija ponudbe, kjer je ponudnik navedel podatek, do kdaj je ponudba veljavna;
 - način spremembe cen, kjer sta investitor in naročnik pogojevala fiksnost cen do konca izvedbe pogodbenih del;
 - popravek računskih napak, kjer se naročnik in ponudnik strinjata z načinom odprave morebitnih računskih napak, ki bi lahko nastale pri zapisu zneskov s števkami in zneski zapisanimi z besedami ali pa bi obstajala razlika med cenami na enoto in skupnimi zneski;
- **»Vzorec pogodbe«**, kjer je ponudnik izpolnil (prazna mesta), parafiral in žigosal vsako stran pogodbe posebej in jo na zadnji strani tudi podpisal in žigosal. S podpisom in žigom je ponudnik potrdil, da bo dela izvedel po pogojih, ki so navedeni v osnutku pogodbe. Hkrati se je v razpisni dokumentaciji zahtevalo, da mora izbrani ponudnik v roku osmih dni po pozivu k podpisu pogodbe podpisati pogodbo, sicer se bo štelo, da je odstopil od ponudbe. V tem primeru bo naročnik unovčil garancijo za resnost ponudbe.
- **»Izjava o strinjanju z razpisnimi pogoji«**, kjer je ponudnik podal izjavo o sprejemanju pogojev navedenih v razpisni dokumentaciji in o tem, da podatki niso zavajajoči.

V sklepu je bil naveden obseg del tehničnega svetovanja in strokovnega nadzora, navedeni so bili roki v zvezi s sklenitvijo pogodbe za tehnično svetovanje in strokovni nadzor, rok o pripravi poročila o oddaji javnega naročila, rok za oddajo obvestila javnega naročila v Uradnem listu RS, rok za sklenitev pogodbe z izbranim izvajalcem, vložitev vloge pri organu za izdajo gradbenega dovoljenja, izdaja gradbenega dovoljenja, pričetek gradnje.

Določen je bil vodja izvedbe javnega naročila in strokovna komisija, ki je vodila postopek oddaje javnega naročila, ter datum, čas in kraj odpiranja ponudb.

5.2 POROČILO STROKOVNE KOMISIJE

Strokovna komisija je v svojem poročilu zapisala, da sta pravočasno prispeli dve ponudbi. Nepravočasnih ponudb ni bilo, kar je bilo razvidno tudi iz zapisnika o odpiranju ponudb. Pri odpiranju ponudb je bil fizično prisoten predstavnik enega ponudnika.

Obe ponudbi sta prispeli v zaprtih in pravilno opremljenih kuvertah, vsi dodatno zahtevani obrazci so bili pri obeh ponudbah priloženi v prilogi. Po zaključnem odpiranju ponudb je komisija ugotovila, da sta popolni obe prispeli ponudbi, ki vsebujeta vse zahtevane elemente iz razpisne dokumentacije. Pripomb predstavnika ponudnika s pooblastili, ki se nanašajo na postopek odpiranja ni bilo

Ob upoštevanju meril s katerimi so bili ponudniki seznanjeni že v sami razpisni dokumentaciji je strokovna komisija ugotovila in zapisala število točk, ki sta jih dosegla ponudnika.

V konkretnem primeru je bilo merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika najvišje zbrano število točk.

V samem poročilu je komisija zapisala izbranega ponudnika in predlagala, da župan sprejme Sklep o oddaji javnega naročila in sicer, da se za najugodnejšega ponudnika izbere podjetje A z namenom izgradnje objekta A s katerim je bila v nadaljevanju podpisana tudi ustrezna pogodba o izgradnji objekta.

Na podlagi prispelih ponudb je bil s sklepom za izvedbo tehničnega svetovanja in strokovnega nadzora pri novogradnji objekta A imenovana pravna oseba A.

V naslednji fazi je bil s strani župana sprejet sklep o imenovanju komisije za koordinacijo gradnje objekta A. Naloga komisije je bila določitev in kontrola postopkov pri izgradnji objekta. V komisijo so bili imenovani predstavniki naročnika, projektanta, etažnih lastnikov, izvajalcev in nadzora.

V komisijo je bila imenovana tudi oseba A, ki je bila v predhodnem postopku že izbrana za tehnično svetovanje in strokovni nadzor pri izgradnji objekta.

6. REVIZIJA

Zaradi večplastne vloge osebe A, ki se v omenjenem projektu pojavlja kot oseba, katerega podjetje je bilo izbrano za tehnično svetovanje in strokovni nadzor pri gradnji objekta, istočasno je opravljala vlogo predstavnika naročnika v komisiji, ki je bila imenovana za koordinacijo gradnje objekta, prekoračitve rokov in pogodbenega zneska investicije za več kot 50 % ter oddajo in plačilo elaborata za vpis v kataster stavb dvema podjetjema, so neodvisni posamezniki, zainteresirana javnost in nekateri mestni svetniki sprožili postopke notranje in zunanje revizije projekta.

Različne komisije občinskega sveta, nadzornega odbora, notranji revizor, neodvisna zunanja revizorska hiša so opravile nadzor in sestavili svoja delna poročila.

Do dokončnega poročila o ugotovljeni odgovornosti, tako posameznika kot pravne osebe ni nikoli prišlo.

Navedene ugotovitve so predmet moje raziskave in pregleda po arhivskih gradivih, zapisnikih, delnih poročilih. Večina podatkov je pridobljenih na podlagi ustnih pričevanj akterjev, ki so posredno sodelovali pri samem postopku javnega naročila. Od neposredno vpletenih oseb odgovorov na moja vprašanja ni bilo možno dobiti.

Navedene ugotovitve so tako prvo skupno poročilo vseh, ki so sodelovali pri reviziji javnega naročila objekta A. Končna ugotovitev, ki ni bila navedena v nobenem od delnih poročil revizorjev je ta, da je naročnik bistveno kršil postopke ZJN in to v delu končne ocenjene vrednosti objekta, ki je presegala več kot 50% prvotnega zneska (89. člen ZJN-1), **predvidena sankcija po zakonu– ničnost pogodbe** (130. člen ZJN-1) in v delu, ko naročnik odda naročilo ponudniku, ki je sodeloval pri pripravi razpisne dokumentacije ali njenega dela; **predvidena sankcija določena v kazenskih določbah ZJN-1-(finančne posledice za naročnika)**(131. člen ZJN-1).

Izvedba revizije postopka javnega naročila gradnje objekta A

Splošne ugotovitve

1. iz projektne dokumentacije PGD arhitektura, zunanja ureditev, številka projekta X, katerega je izdelalo podjetje A je razvidno, da je oseba A v projektu nastopala kot odgovorni predstavnik podjetja A, kot odgovorni vodja projekta, kot odgovorni projektant in kot odgovorni projektant za zunanjo ureditev.

Ugotovitev: funkcija zastopnika naročnika ni združljiva s funkcijo izdelovalca projektov tehnične dokumentacije ter ni v skladu ZJN

2. iz dokumentacije ni razvidno, kako je bil izveden razpis za notranjo opremo objekta A;

3. v pogodbi pogodbeni stranki nista eksplicitno opredelili predmeta pogodbe; to je celotne količine in obseg del iz javnega razpisa – pomanjkljivo sestavljena pogodba.

Pregled investicijske dokumentacije

Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja, ki je veljala do junija 2006 v 6. členu ureja novelacijo investicijskega programa za primer, če se spremenijo ključne predpostavke iz investicijskega programa v takem obsegu, a se za 15% spremenijo stroški

Ugotovitev: novelacija ni bila izvršena

Dopolnitev investicijskega programa za gradnjo objekta je bila izdelana zgolj zaradi določila uredbe, ki se nanaša na veljavnost investicijskega programa (eno leto), ne pa zaradi razlogov zaradi katerih bi jo bilo nujno potrebno izdelati, kot sledi:

- obseg investicijskih posegov (razlika med PGD projektom in idejnim projektom na osnovi katerega je izdelan investicijski program)
- vrednost investicije, ki je v času izdelave dopolnitve odstopala od prvotno ocenjene v investicijskem programov za več kot 15%

Pregled upravne dokumentacije

A. Pregled PGD dokumentacije s soglasji

V dokumentaciji ni bil predložen oziroma ni bil možen vpogled v načrt za arhitekturo in zunanjo ureditev

Ugotovitev: investitor mora manjkajoče načrte pridobiti. Omenjeni načrti so sestavni del gradbenega dovoljenja in jih mora investitor, lastnik ali uporabnik objekta trajno hraniti (107. člen ZGO).

Ugotovitev: projektant je po pridobitvi projektnih pogojev in soglasij na projektne rešitve oziroma soglasij k gradbenemu dovoljenju ni pravočasno izdelal načrt novega hidrantnega omrežja.

B. Pregled tehnične dokumentacije in dokazila o zanesljivosti objekta

Izvajalec projekta, podjetje A je bil skladno z javnim razpisom in sklenjeno pogodbo zadolžen izdelati celotno tehnično dokumentacijo v skladu z 39. členom ZGO in sicer projekt izvedenih del (PIT), projekt za vzdrževanje in obratovanje projekta, projekt za vpis v uradne evidence.

Ugotovitev: dokumentacijo je potrebno pregledati, urediti in pismeno zapisniško predati investitorju objekta, ki jo mora trajno hraniti in arhivirati.

Ugotovitev: investitorju ni bil predložen elaborat za vpis v zemljiško knjigo

Ugotovitve: elaborat za vpis v kataster stavb ni bil podpisan in žigosan s strani izvajalca in ni bil predložen Geodetski upravi v pregled in potrditev. Do pridobitve odločbe s strani geodetske uprave ni možno vložiti zemljiško knjižne predloge za vpis v zemljiško knjigo in ni možno dokončno zaključiti kupoprodajne pogodbe s kupci in ostalimi lastniki objekta. Izdelavo elaborata za vpis v kataster stavb je podjetju B naročil in plačal investitor. To naročilo in plačilo je bilo nepotrebno, saj bi to delo moralo izvesti podjetje A skladno s pogodbo. Izvajalec gradbenih del, podjetje A mora investitorju povrniti stroške izdelave elaborata za vpis katastra stavb v vrednosti, kijih je naročnik plačal podjetju B. Podjetje B ne bi smelo izdelati elaborata za vpis v kataster stavb, ker je kot pogodbenik za izvedbo svetovalnega inženiringa vedelo, da je omenjeno delo po pogodbi že oddano podjetju A.

Ugotovitev: izvajalec gradbenih del podjetje A je prevzelo izpeljavo vseh potrebnih postopkov za pridobitev pogojev in soglasij za izdajo gradbenega in uporabnega dovoljenja, za isto delo, pa je bil s pogodbo za ta dela predhodno že zadolženo podjetje B, ki je postopke tudi izpeljalo.

C. Izbor izvajalca za izvedbo del – način oddaje del, predmet razpisa

Investitor je imenoval pet člansko komisijo za izbiro izvajalca javnega naročila gradnje objekta A

Ugotovitve:

- v komisijo za izbiro izvajalca gradbenih del ni bil imenovan strokovnjak pravne stroke;
- v komisijo za izbiro je bil imenovan predstavnik pogodbenega izvajalca za svetovalni inženiring oseba A;
- pri odpiranju ponudb za izbiro izvajalca komisija za odpiranje ponudb ni bila v polni sestavi (prisotni so bili trije člani od petih imenovanih).

Pregled izvedbe gradenj

Pregled gradbenih dnevnikov

Pri pregledu gradbenega dnevnika o bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti:

- manjka oziroma ni izpolnjen gradbeni dnevnik;
- gradbeni dnevnik je bil voden dnevno do določenega datuma, nato pa se je začel voditi tako, da so številke listov mestoma podvojene, določeni listi v dnevniku niso podpisani s strani vodje gradbišča;
- odgovorni nadzornik je gradbenih dnevnik podpisoval pred odgovornim vodjem del;
- oba izvoda gradbenega dnevnika po tehničnem pregledu objekta nista bila vstavljena v ustrezno mapo, povezana z vrvico in zapečateni;
- gradbeni dnevnik s strani nadzornika ni bil predan investitorju oziroma lastniku objekta;
- gradbeni dnevnik ni bil voden v fazi odpravljanja pomanjkljivosti, to je po tehničnem pregledu do prevzema del;
- izvajalec je z deli pričel brez pravnomočnega gradbenega dovoljenja in to skoraj mesec dni pred pravnomočnostjo gradbenega dovoljenja;
- komisija za koordinacijo gradnje objekta A se v času gradnje ni sestajala.

Pregled finančne konstrukcije

Za obračun objekta je bila izdelana knjiga obračunskih izmer. Pri pregledu knjige so bile ugotovljene naslednje pomanjkljivosti:

- obračunski listi niso bili podpisani in žigosani s strani odgovornega nadzornika in odgovornega vodja del;
- zaključna knjiga s strani odgovornega nadzornika ni bila izročena investitorju, ki jo mora hraniti najmanj 10 let;
- odgovornemu nadzorniku je bil onemogočen pregled in potrditev knjige obračunskih izmer – po Obligacijskem zakoniku je izvajalec dolžan omogočiti naročniku stalen nadzor nad deli in kontrolo ter količino in kakovostjo uporabljenega materiala;
- knjiga obračunskih izmer za področje strojnih in elektro instalacij nima izmer oziroma zapisnikov o izmerah, niso priloženi obračunski načrti za armature, elektro in strojno instalacijo;
- predloženi predračuni, za spremenjena in dodatna dela niso podpisani in potrjeni, tako, da ni razvidno, kako so bile določene cene za enoto. Iz končne situacije je razvidno, da so bile določene cene za enoto na novo določene in se ne ve po kakšnih parametrih;
- k gradbeni pogodbi so bili sprejeti trije aneksi k pogodbi, ki so izdelani na osnovi seznam predračunov, ki pa niso navedeni in priloženi, tako, da ni bilo možno nevtralnemu opazovalcu izvršiti kontrole.

Na osnovi zakasnitve del je bila izračunana pogodbeni kazen v višini X €.

Ugotovitev: ugotovljena vrednost pogodbene kazni ni bila pravilna, ker je bila izračunana na osnovi osnovne pogodbene vrednosti, morala pa bi biti izračunana na osnovi končne vrednosti vseh del, ki so bila opredeljena v treh aneksih k osnovni pogodbi.

Obračunska dokumentacija je bila izdelana naknadno in se je prilagajala določenim sklepom; s tem so bila kršena osnovna pravila stroke. Končna situacija je bila izdana dva meseca po podpisnem zapisniku ob končnem obračunu in primopredaji del. Predloženi predračuni niso bili podpisani in potrjeni s strani nadzora in investitorja.

Terminski plan izvedbe

Ugotovitve:

- **izvajalec projektiranja podjetje A, ki je bilo tudi izvajalec gradbenih del je zamudilo z izdelavo projektne dokumentacije (PGD in dokumentacije za izvedbo projekta);**
- **izvajalec je z deli pričel brez pravnomočnega gradbenega dovoljenja kar mesec dni prej.**

ZAKLJUČEK:

1. Investicijska dokumentacija

➤ je nepopolna, zato je potrebna dopolnitev investicijskega programa in izdelava končnega poročila o izvajanju investicije (zakonska obveznost po Uredbi o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja).

2. Projektna dokumentacija PGD in PZI

➤ je bila izdelan po sklenitvi izvajalske pogodbe na osnovi projektne naloge in idejnega projekta, da so se spremenili bistveni elementi investicije;

➤ povečala se je uporabna neto površina prostorov (po IP 3.966,75 m², po PGD in PZI 4.319,40 m²) uporabljenih materialov, izdelavi detajlov, projekti zunanje ureditve in komunalnih vodov in priključkov – novela investicijskega programa.

3. Obračun

➤ obračun ni transparenten in pravilen. Do odstopanj prihaja pri tolmačenju vrednosti dodatnih in spremenjenih del (ni priloženih analiz za določitev cene po enoti);

➤ ni pravilno obračunana pogodbeni kazen;

➤ odbitki za nekvalitetno izvedena dela in odbitki v končni situaciji preveč obračunana dela so prikazani nepravilno, le v pavšalnih zneskih;

➤ po pogodbi ima investitor pravico uveljavljati tudi škodo zaradi nepravočasno izpolnjenih rokov in pogodbenih obveznosti (škoda ni bila ugotovljena).

Pogodbe s kupci

➤ še vedno niso ugotovljene dokončne vrednosti kupljenih prostorov, zato bo potrebno skleniti dokončne dodatke k kupoprodajnimi pogodbami

Primerjalni izračuni vrednosti (neto) uporabne površine objekta za m²

➤ ugotavljajo, da je vrednost neto m² zgrajenega objekta izračunana na osnovi končne vrednosti primerljiva in bistveno ne odstopa od vrednosti drugih podobnih objektov zgrajenih v tem času in kvaliteti.

Upravičena prekoračitev pogodbene vrednosti

➤ vsi pokazatelji iz revizije kažejo, da prekoračitev pogodbene vrednosti ni opravičljiva – več kot 50% od vrednosti podpisane pogodbe, kar bi lahko imelo za posledico ničnost pogodbe; obračunana površino, nedosledno in ni v celoti upoštevala pogodbena določila, predpise in pravila stroke.

Postopki javnih naročil

➤ postopki javnih naročil so bili izvedeni v večjem delu v okviru veljavne

zakonodaje z manjšimi odstopanji, ki pa niso vplivali na pravilnost odločitve pri oddaji posameznih del, izjemoma pri oddaji del tehničnega svetovanja strokovnega nadzora pri novogradnji objekta A.

SKLEP

Dejstvo je, da se praktično vsakodnevno slovenska javnost posredno ukvarja s problematiko izvedbe javnih naročil in, da v večini primerov nikoli ne pride do dokončnih pojasnil, zgodb, resnic o vsebini in malverzacijah v zvezi javnega naročanja. To tematiko največkrat odkrivajo raziskovalni novinarji oziroma oškodovani ponudniki, ki sodelujejo pri postopkih javnega naročanja.

Državne institucije, ki so po svoji osnovni funkciji poklicane (Ministrstvo za finance, Državna revizijska komisija, Računsko sodišče) in financirane iz davkoplačevalskega denarja se s temi zgodbami ukvarjajo površno, nedosledno ustvarja se občutek kot da so nemočni in kadrovsko podhranjeni za sankcioniranje zadev

Javnost ima občutek, da ni nikomur v interesu, da vse znane zgodbe v zvezi javnega naročanja (avtocestni program v RS, Šentvidski predor – štirikratno povečanje finančnih sredstev glede na osnovno podpisano pogodbo med naročnikom DARS in SCT, Pediatrična klinika – 2,5 kratno povečanje na podpisano pogodbo med ministrstvom za zdravstvo in SCT-jem, Onkološki institut, nakup oklepnikov).ne doživijo sodnega epiloga oziroma objave povzročitelja za nastala dejstva.

Dejstvo je , da je tako imenovani gradbeni lobi v RS postaja močnejši od aktualne in dnevne politike oziroma institucij pravne države ter, da v določenih elementih posega v sooblikovanje zakonodaje s področja javnega naročanja ne glede na evropske direktive, ki jih mora RS implementirati v svoj pravni red, oziroma zakonodajo.

Zakonodaja s področja ZJN v kazenskih določbah vedno za nespoštovanje določil ZJN sankcionira naročnika. Dejstvo je, da je na področju gradenj v večini primerov naročnik država oziroma inštitucija države in lokalne skupnosti – občine; le-ti v primeru kršitev uporabljajo vsa pravna in druga sredstva, da do sankcioniranja ne pride.

Ker je država hkrati naročnik in nadzornik, je najboljši sodnik ljudstvo,ki ob novih volitvah upošteva tudi dejstva izvršenih dejanj v preteklih letih.....

7. SKLEP

Področje javnih naročil se je pričelo pravno urejati zaradi močnega pritiska ponudnikov na oblikovanje pravil z namenom vsem omogočiti enakopraven dostop do javnih naročil. Gospodarski subjekti ne želijo biti izrinjeni iz tega finančnega vira, ki v nekaterih gospodarskih panogah predstavlja pomemben del trga.

Javna naročila v zadnjem času vse bolj presegajo lokalne in državne meje in s tem postajajo pomemben del mednarodne gospodarske prakse. S tem v zvezi je razumljivo vse večje zanimanje mednarodnih organizacij in profesionalnih združenj za harmonizirano ureditev tega področja.

Države članice EU posledično pa tudi EU sama urejajo področje zaradi zasledovanja ciljev, kot so učinkovitost porabe javnih sredstev, zagotavljanje odprte in popolne konkurence, zaupanje javnosti, racionalizacija poslovanja, preprečevanje korupcije, zagotavljanje enakopravnosti in nediskriminacije.

Republika Slovenija je konec leta 2006 sprejela že praktično četrto revizijo zakonodaje s področja javnega naročanja v zadnjih desetih letih. Prvi zakon o javnih naročilih je bil v Republiki Sloveniji sprejet že leta 1997, leta 2000 je bil sprejet Zakon o javnem naročanju (ZJN-1), ki je temeljil na skladnosti z EU direktivami, ki so do tedaj (od leta 1993) veljale na področju javnega naročanja v EU. Leta 2004 je bila sprejeta sprememba ZJN-1 (ZJN-1A), ki je zakon dodobra spremenila, saj je bilo spremenjenih oziroma dopolnjenih več kot 80 členov. Upoštevajoč spremenjene direktive, ki jih je EU sprejela 2004, je morala Republika Slovenija spremeniti tudi zakonodajo, kar bi lahko sicer storila z nekaj novimi spremembami obstoječe zakonodaje.

Tokrat se je zakonodajalec odločil, da bo posnemal vzorce direktiv. Tako je zakonodajo razdelil na dva zakona, podobno kot to urejajo tudi direktive; to je na Zakon s področja javnega naročanja na praktičnem področju ter podobno zakonodajo na infrastrukturnem (vodnem, energetskega, transportnem in telekomunikacijskem) področju.

Nova zakonodaja s področja javnega naročanja prinaša kar nekaj novosti, ki bodo zagotovo bistveno vplivale na spremembo prakse s področja javnega naročanja. Fleksibilnost, ki jo omogoča nova zakonodaja bo prinesla poenostavitve nekaterih postopkov, hkrati pa na drugih področjih zaradi sprememb zakonodaje le te tudi podaljšala.

Nova zakonodaja zmanjšuje birokracijo, določa kako se lahko uporabljajo socialna in ekološka merila pri oddaji naročila, zagotavlja, da lahko naročniki in ponudniki prihranijo čas in denar za uporabo nove tehnologije za izvedbo razpisnih postopkov. Davkoplačevalci bodo imeli dvojno korist, elektronsko naročanje in enostavnejši postopki bodo znižali upravne stroške, več čezmejne konkurenčnosti za naročila bo znižalo cene.

Uporaba informacijske tehnologije pri javnih naročilih je ključni dejavnik pri pomoči organom javne uprave, da se prilagodijo spreminjajočemu se okolju in omogočijo učinkovitejša javna naročila., zato je zakonodajni sveženj oblikovan tako, da spodbuja javne naročnike k večji uporabi elektronskih sredstev, npr. s skrajšanjem časa, ki se porabi za objavo javnega razpisa.

Pričakuje se, da zakonodaja nad EU pragom načeloma ne bo vplivala na hitrost postopkov oddaje in bo ta ostala približno na enaki ravni kot do sedaj., pričakuje pa se, da bodo postopki pod EU pragom bistveno bolj fleksibilni, učinkovitejši in hitrejši, kot do sedaj, saj normativnih ovir za pospešitev teh postopkov načeloma ni več.

Poudaril bil rad, da je uspeh javnega naročila še vedno odvisen prav od naročnika, kako bo pripravljen postopek javnega naročila in kako bo potekala izvedba določil naročnik. Zakonska določila so samo okvir na podlagi katerega se bo naročilo izvedlo.

LITERATURA IN VIRI

ZAKONI

- Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94).
- Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93).
- Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 29/86, Uradni list RS, št. 59/96).
- Zakon o izvrševanju proračuna in o proračunu Republike Slovenije za leto 1993 (Uradni list RS, št. 22/93).
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007 (Uradni list RS, št. 116/05).
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 (Uradni list RS, št. 126/06).
- Zakon o javnem naročanju - ZJN-2 (Uradni list RS, št. 128/06).
- Zakon o javnih naročilih - ZJN (Uradni list RS, št. 24/97).
- Zakon o javnih naročilih - ZJN-I (Uradni list RS, št. 39/00).
- Zakona o prepovedi omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 56/99).
- Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01).
- Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in EU in njenimi državami članicami na drugi strani (Uradni list RS, št. 44/97).
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN (Uradni list RS, št. 79/99).
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN-A (Uradni list RS, št. 110/02). Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN-B (Uradni list RS, št. 42/04).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih - ZJN-IA (Uradni list RS, št. 02/04).
- Zakon o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 18/93).

LITERATURA

- Bohnec, I. (2005): *Vzorci aktov v postopkih javnih naročil in revizijskem postopku*, Nebra, Ljubljana.
- Černigoj, P. (1997): *Javna naročila. Posvet s področja javnih naročil*, Gea College, Ljubljana.
- Černigoj, P. (1999): *Priprava ponudb in pridobivanje poslov, od javnih naročnikov*, Izobraževalno središče Miklošič, Ljubljana.
- Eden, T. (2001): *Sekundarne politike pri javnem naročanju*, št. 15, str. VI., Pravna praksa, Ljubljana.
- Korpič-Horvat, E. (1997): *Revizijski postopek oddaje javnih naročil*, št. 1, str. 7,

- Pravna praksa, Ljubljana.
- Kranjc V., (2000): *Kdo je zavezan ravnati po ZJN-I*, št. 33., str. I-VIII, Pravna praksa, Ljubljana.
 - Kranjc, V. (2004): *Zakon o javnih naročilih z novelo ZJN-IA*: Uvodna pojasnila dr. Vesna Kranjc, 186 str., GV Založba Ljubljana.
 - Lampret, J. (2003): *Javno naročilo male vrednosti: Primer JKP Grosuplje d.o.o.* Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
 - Möderndorfer, T. (2004): *Organiziranost javnih naročil v Republiki Sloveniji*, Specialistično delo, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
 - Mužina, A., Vesel, T. (2004): *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*, Primath, Ljubljana.
 - Mužina 2006
 - Podkoritnik, M. (2006): *Tveganja pri projektih javnega naročanja na Ministrstvu za obrambo*, Magistrsko delo, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
 - Primec, A. (2007) *Revija za javna naročila in javne finance, Postopki javnega naročanja po določbah nove zakonodaje*, št.2, Institut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor.
 - Podboj, T. (2001): *Javna naročila s stališča podjetja Ponudnik*. Magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
 - Šinkovec, J. (1996): *Evropsko pravo.*: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
 - Turk, I. (1994): *Notranje revidiranje poslovanja*, 2. izdaja, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
 - Vesel, T. (2002): *Javna naročila, pogoji in merila*, Nebra, Ljubljana.
 -

VIRI

- Dismantling of Barriers Public Procurement: The single market review. Luxemburg: European Commission. Office for Official Publications of the European Communities, 1997, str. 346.
- Evropska unija. Gospodarska zbornica Slovenije. [URL: <http://www.gzs.si/>], 20.12.2006. 3. Interno gradivo družbe DARS, d.d.

SPLETNE STRANI

- Spletni priročnik: javna naročila. Praetor d.o.o..
<http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti>
- Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v Republiki Sloveniji v letu 2005. Sektor za javna naročila. <http://www.gov.si/mf/siov/javnar>