

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Magistrsko delo**

**ODDAJA JAVNEGA NAROČILA S  
KONKURENČNIM DIALOGOM**

**Karmen Pogačar Tršelič**

**Ljubljana, december 2013**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

MAGISTRSKO DELO

**ODDAJA JAVNEGA NAROČILA S KONKURENČNIM DIALOGOM**

Kandidatka:	Karmen Pogačar Tršelič
Vpisna številka:	04039134
Študijski program:	magistrski študijski program Uprava druga stopnja
Mentor:	dr. Gregor Virant

Ljubljana, december 2013

## **IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA**

Podpisana, Karmen Pogačar Tršelič, študentka magistrskega študija Uprava 2. stopnja, z vpisno številko 04039134, sem avtorica magistrskega dela z naslovom:  
ODDAJA JAVNEGA NAROČILA S KONKURENČNIM DIALOGOM.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega osebnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatrostvo-predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafriziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznive po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur.l. RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki "Dela FU".

Magistrsko delo je lektorirala: mag. Aleksandra Gačič

Ljubljana,

Podpis avtorice:



## **POVZETEK**

Magistrsko delo s podajanjem praktičnih napotkov na osnovi teoretičnih izhodišč predstavlja konkretno izvedbo oddaje javnega naročila po postopku konkurenčnega dialoga.

Teoretična izhodišča predstavljajo pravne vire na področju javnega naročanja, opredeljen je pojem javnega naročanja in kdo je po Zakonu o javnem naročanju naročnik. Podrobno so opredeljena temeljna načela javnega naročanja in posebna pravila ter izjeme, za katere se ZJN-2 ne uporablja. Opisane so vse vrste postopkov, po katerih naročnik v skladu s predmetnim zakonom lahko odda javno naročilo, in zagotavljanje varstva podatkov pri tem. Predstavljene so upravno administrativne ovire v zakonodaji javnega naročanja v Republiki Sloveniji. Nekatere so posledica neustreznega povzemanja pravil direktiv EU v nacionalno zakonodajo, druge pa težnje, da se z zakonodajo o javnem naročanju ureja problematiko, ki v to zakonodajo neposredno ne sodi. Tako zastavljen teoretični del magistrskega dela daje bralcu celoten pregled nad strokovnim znanjem, ki ga je potrebno osvojiti pred izvedbo konkretnega javnega naročila.

V praktičnem delu magistrskega dela se posvečamo praktičnemu prikazu izvedbe oddaje javnega naročila s konkurenčnim dialogom. ZJN-2 uvaja "konkurenčni dialog" kot novo vrsto postopka javnega naročanja. Predstavljene so osnovne značilnosti konkurenčnega dialoga. Z opisom izvedbe posameznih faz konkurenčnega dialoga so predstavljene prednosti in slabosti izvedbe predmetnega postopka ob upoštevanju veljavne zakonodaje. Obravnavani primer lahko služi kot vodilo bodočim naročnikom pri izvedbi transparentnega postopka, v katerem so vsi ponudniki obravnavani enakopravno. Zaključek tega postopka bosta podpis in realizacija pogodbe z izbranim ponudnikom. S tem bo naročnik uspešno realiziral vse cilje, ki si jih je zastavil ob začetku oddaje javnega naročila.

Na osnovi opravljenih analiz v praktičnem delu tega magistrskega dela ugotavljamo, da se konkurenčni dialog v Republiki Sloveniji izvaja v manjšem obsegu, kot bi se lahko. Magistrsko delo podaja tudi vzroke za takšno stanje.

Ključne besede:

- konkurenčni dialog,
- javno naročilo,
- naročnik,
- ponudnik,
- kandidat,
- razpisna dokumentacija,
- transparentnost,
- enakopravna obravnava ponudnikov.

## **SUMMARY**

### **AWARD OF A PUBLIC CONTRACT THROUGH COMPETITIVE DIALOGUE**

This master's thesis presents a concrete example of awarding a public contract through a competitive dialogue procedure with practical information based on theory.

The theoretical bases are provided by legal sources in the field of public procurement. The thesis defines the concept of public procurement and explains the concept of the contracting authority as defined by the Public Procurement Act (ZJN-2). The basic principles of public procurement and the special rules and exceptions that ZJN-2 does not apply to are also defined in detail. The thesis furthermore describes all the types of procedures that can be used by the contracting authorities to award public contracts in accordance with this law and the required data protection measures. It presents the administrative obstacles in the legislation on public procurement in the Republic of Slovenia. Some of them result from the improper transposition of provisions of the EU directives into national legislation, while others result from the tendency of legislation on public procurement to regulate matters it does not directly pertain to. The theoretical part of the master's thesis thus provides the reader with a comprehensive overview of the expertise required to carry out a concrete procedure for the award of a public contract.

The practical part of the master's thesis focuses on the practical aspect of the award of a public contract through the competitive dialogue procedure. ZJN-2 introduces "competitive dialogue" as a new type of public procurement procedure. The basic characteristics of the competitive dialogue procedure are presented in the thesis. The advantages and disadvantages of this type of procedure in respect of the applicable legislation are presented through descriptions of the individual stages of the competitive dialogue procedure. This example can provide guidance for future contracting authorities on how to implement a transparent procedure in which all tenderers are treated equally. Such a procedure will be concluded with the signature of the contract and its implementation by the successful tenderer. The contracting authority will thus successfully achieve all the objectives set at the beginning of the procedure for awarding the public contract.

It follows from the analyses conducted in the practical part of this master's thesis that the competitive dialogue procedure could be used to a greater extent in the Republic of Slovenia. The master's thesis also explains why this is so.

#### Keywords:

- competitive dialogue,
- public procurement,
- contracting authority,
- tenderer,
- candidate,
- contract documents,
- transparency,
- equal treatment of tenderers.

# KAZALO

<b>IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA</b> .....	iii
<b>POVZETEK</b> .....	v
<b>SUMMARY</b> .....	vi
<b>KAZALO</b> .....	vii
<b>1 UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2 SISTEM JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI</b> .....	<b>5</b>
2.1 PRAVNI VIRI NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA .....	5
2.1.1 SPLOŠNO O PRAVNIH VIRIH.....	5
2.1.2 PRAVNI VIRI NA PODROČJU RS IN KONKURENČNI DIALOG .....	9
2.2 OPREDELITEV NAROČNIKOV JAVNEGA NAROČANJA .....	11
2.2.1 NAROČNIKI PO ZJN-2 .....	11
2.2.2 NAROČNIKI PO ZJNVETPS.....	11
2.3 NAČELA JAVNEGA NAROČANJA.....	12
2.3.1 SPLOŠNO O TEMELJNIH NAČELIH JAVNEGA NAROČANJA .....	12
2.3.2 POSAMEZNA NAČELA.....	13
2.4 POSEBNA PRAVILA JAVNEGA NAROČANJA.....	16
2.4.1 POSEBNE ALI IZKLJUČNE PRAVICE .....	17
2.4.2 NAROČILA OSEB, PREJEMNIKOV SUBVENCIJ OZIROMA SOFINANCIRANJ.....	17
2.4.3 IZJEME, ZA KATERE SE ZJN-2 NE UPORABLJA.....	18
2.4.3 PRIDRŽANA NAROČILA .....	19
2.4.5 JAVNA NAROČILA STORITEV (SEZNAM STORITEV A IN SEZNAM STORITEV B). 20	
2.5 VARSTVO PODATKOV .....	22
2.5.1 JAVNOST V POSTOPKIH JAVNEGA NAROČANJA.....	22
2.5.2 POSLOVNA SKRIVNOST V PRAVU JAVNIH NAROČIL .....	23
2.6 VRSTE POSTOPKOV ODDAJE JAVNIH NAROČIL.....	25
2.6.1 SPLOŠNO O VRSTAH POSTOPKOV ODDAJE JAVNIH NAROČIL .....	25
2.6.2 TEMELJNI POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA.....	25
2.6.3 POSTOPKA, NAMENJENA IZKLJUČNO JAVNIM NAROČILOM POD VREDNOSTNIM PRAGOM EU .....	31
2.6.4 POSEBNI NAČINI JAVNEGA NAROČANJA.....	32
2.7 UPRAVNO ADMINISTRATIVNE OVIRE V ZAKONODAJI JAVNEGA NAROČANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI OD ZAČETKA DO DANES .....	35
<b>3 IZVEDBA KONKURENČNEGA DIALOGA</b> .....	<b>40</b>
3.1. SPLOŠNO O KONKURENČNEM DIALOGU.....	40
3.2 IZBIRA VRSTE POSTOPKA V KONKRETNEM PRIMERU.....	44
3.2.1 VSEBINA PREDMETA JAVNEGA NAROČILA .....	44
3.2.2 IZDELAVA INVESTICIJSKEGA PROGRAMA.....	44
3.2.3 DOLOČITEV POSTOPKA ODDAJE JAVNEGA NAROČILA .....	47
3.3 NAČRT POTEKA KONKURENČNEGA DIALOGA.....	48
3.4 OBJAVA JAVNEGA NAROČILA V URADNEM LISTU IN URADNEM GLASILU EU.....	49

3.4.1 SPLOŠNO O OCENJENI VREDNOSTI IN OBVEZNOSTI OBJAVE JAVNEGA NAROČILA NA PORTALU JAVNIH NAROČIL RS IN URADNEM LISTU EVROPSKE UNIJE	49
3.4.2 VRSTE OBJAV, UPORABLJENE V KONKRETNEM JAVNEM NAROČILU, ODDANEM PO KONKURENČNEM DIALOGU .....	50
3.5 POVABILO K ODDAJI PRIJAVE IN PODELITEV STATUSA "KANDIDAT" V 1. FAZI POSTOPKA .....	53
3.5.1 PRIPRAVA RAZPISNE DOKUMENTACIJE ZA 1. FAZO POSTOPKA.....	53
3.6.2 RAZLIKOVANJE MED INSTITUTOMA POGOJ IN MERILO.....	53
3.5.3 POGOJI ZA PRIZNANJE STATUSA "KANDIDAT" V 1. FAZI.....	57
3.5.4 PODELITEV STATUSA "KANDIDAT" .....	60
3.6 IZVEDBA DIALOGA Z VSEMI KANDIDATI V 2. FAZI POSTOPKA.....	61
3.6.1 STRATEGIJA IZVEDBE 2. FAZE KONKURENČNEGA DIALOGA .....	61
3.6.2 IZVEDBA DIALOGA OZ. 2. FAZE KONKURENČNEGA DIALOGA.....	62
3.7 PRIPRAVA RAZPISNE DOKUMENTACIJE IN POVABILO K ODDAJI KONČNE PONUDBE V 3. FAZI.....	65
3.7.1 ODPIRANJE PONUDB .....	67
3.7.2 PREGLED IN OCENJEVANJE PONUDB .....	69
3.7.3 ODLOČITEV O ODDAJI NAROČILA .....	74
3.7.4 PRAVNO VARSTVO V POSTOPKIH ODDAJE JAVNIH NAROČIL PO ZPVPJN .....	77
3.9 SKLENITEV POGODBE Z IZBRANIM PONUDNIKOM .....	82
3.10 IZVEDBA POGODBE .....	82
3.10 ARHIVIRANJE DOKUMENTACIJE .....	83
<b>4 RAZISKAVA UPORABE KONKURENČNEGA DIALOGA V REPUBLIKI SLOVENIJI .....</b>	<b>84</b>
4.1 NAMEN IN CILJI RAZISKAVE .....	84
4.2 METODE IN OPISI PRISTOPOV GLEDE NA ZASTAVLJENE HIPOTEZE.....	84
4.3 ANALIZA IN OBRAZLOŽITEV REZULTATOV .....	85
4.3.1 ANALIZA OBJAV JAVNIH NAROČIL .....	85
4.3.2 ANALIZA VLOŽENIH REVIZIJSKIH ZAHTEVKOV PRI DKOM .....	87
4.3.3 ANALIZA REZULTATOV ANKETNEGA VPRAŠALNIKA .....	90
<b>5 REZULTATI RAZISKAVE .....</b>	<b>95</b>
5.1 PREVERITEV HIPOTEZ .....	95
5.2 PRISPEVEK K ZNANOSTI, STROKI IN PRAKSI .....	96
<b>6 ZAKLJUČEK .....</b>	<b>97</b>
<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>101</b>



## Kazalo slik:

Slika 1 Konkurenčni dialog – 1. del.....	42
Slika 2 Konkurenčni dialog – 2. del.....	43
Tabela 1 Pregled objav .....	85
Tabela 2 Število revizijskih zahtevkov .....	87
Tabela 3 Revizijski zahtevki v konkurenčnem dialogu.....	89
Tabela 4 Delež javnih naročil, ki po ZJN-2 ustreza kriterijem za izvedbo konkurenčnega dialoga .....	93
Grafikon 1 Primerjava objav obvestil .....	86
Grafikon 2 Deleži objav obvestil .....	87
Grafikon 3 Primerjava revizijskih zahtevkov.....	88
Grafikon 4 Primerjava deležev revizijskih zahtevkov.....	88
Grafikon 5 Primerjava revizijskih zahtevkov konkurenčnega dialoga .....	89
Grafikon 6 Delež naročnikov konkurenčnega dialoga glede na število objav .....	91
Grafikon 7 Najpogostejši razlogi neuporabe konkurenčnega dialoga .....	92
Grafikon 8 Ali je dovolj praktičnih virov za izvedbo konkurenčnega dialoga?.....	92

# 1 UVOD

V Republiki Sloveniji smo prvi Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) dobili leta 1997. To je bil prvi celovit zakon, ki je obravnaval postopke oddaje javnih naročil.

Že na samem začetku je bil zakon deležen številnih kritik domače strokovne javnosti. Poglaviten očitke je bil, da zakon neustrezno povzema pravila direktiv EU o javnem naročanju (Kranjc, 2004, str. 15).

Slaba praksa pri uporabi ZJN-1 in sprejem dveh novih Direktiv na področju javnega naročanja v EU pa sta bila dva poglavitna razloga, da smo v Republiki Sloveniji konec novembra 2006 sprejeli dva nova zakona, ki urejata javna naročila v Republiki Sloveniji, in sicer:

- Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) ter
- Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS).

Zakonodajalec ima pri urejanju področja javnega naročanja precej zahtevno nalogo, saj mora pri oblikovanju predpisov upoštevati določila evropskega pravnega reda, pričakovanja naročnikov in ponudnikov ter ob vsem naštetem mora upoštevati tudi politična pričakovanja in stališča. Velika dinamičnost področja javnega naročanja in vse, kar mora zakonodajalec upoštevati pri oblikovanju zakonodaje javnega naročanja, seveda prinaša nenehno spreminjanje predmetne zakonodaje.

In v tej, lahko bi rekli poplavi novelacij Zakona o javnih naročilih, se morajo znajti tako naročniki kakor tudi ponudniki. Le-ti morajo znati spretno krmariti med zakonodajo in prakso javnega naročanja na način, da kupijo blago, storitev ali gradnjo na kar najbolj gospodaren način, ter v kakovosti, ki jo potrebujejo. In to je največji izziv javnega naročanja – kupiti tisto, kar potrebuješ v ustrezni kakovosti za kar najbolj ugodno ceno.

Zakaj izziv? Zato, ker Zakon o javnem naročanju ponuja vrsto postopkov, po katerih lahko posegajo naročniki, ko želijo naročiti določeno blago, storitve ali gradnje.

In kaj je javno naročilo?

Javno naročilo je pojem, ki obsega skupek dejanj, ki jih opravijo naročniki z namenom, da bi kar najbolj gospodarno opravili nakup blaga, storitve ali gradbenega dela. Naročniki (med katere štejemo organe Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti, javne sklade, javne agencije, javne zavode, javne gospodarske zavode in druge osebe javnega prava) pa so pri izvedbi javnega naročanja dolžni upoštevati pravila Zakona o javnem naročanju.

Naročniki torej razpisujejo oddajo javnih naročil, na katere se odzivajo ponudniki. Ponudnik je lahko vsaka pravna ali fizična oseba, registrirana za dejavnost, ki je predmet javnega naročila, ne glede na to, ali gre za domačo ali tujo osebo. Tuji ponudniki so pri oddaji ponudb pravno izenačeni z domačimi ponudniki.

Pri vsaki izvedbi postopka je potrebno ob zakonitosti zagotoviti tudi razumno mero gospodarnosti in učinkovitosti, ki se presoja s primerjavo izhoda predmeta javnega naročila s cilji, ki jih ima naročnik ob zadovoljevanju svoje potrebe.

Da bi to trditev pravilno razumeli, je potrebno vedeti, da poznamo več vrst ciljev. Od ciljev celotnega sistema je potrebno najprej izdvojiti cilje, ki jih želi uresničiti ZJN-2 s svojimi določbami. Cilje, ki jih zasleduje Zakon o javnih naročilih, nam pomagajo razložiti temeljna načela javnega naročanja, le-ta postavljajo cilje javnega naročanja in služijo kot argument pri razlagi pravil zakona o javnem naročanju. Od ciljev javnega naročanja pa se ločijo še cilji naročnika. Cilji posameznega naročnika so v osnovi skladni s cilji ZJN-2, vendar pa ima vsak naročnik glede na dejavnost svoje specifične cilje, ki so opredeljeni v razvojnih programih in planih.

Cilj izvedbe postopka javnega naročila naj bi torej bil zadovoljen naročnik, ki je dosegel zadovoljitev svojih potreb, z optimalnimi stroški ob upoštevanju zakona o javnem naročanju.

Izhodišče magistrskega dela je ob vseh možnih postopkih oddaje javnega naročila, ki jih naročnik lahko v skladu z veljavno zakonodajo izpelje, prikaz konkretnega primera oddaje javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga. Gre za nov postopek oddaje javnega naročila, kjer naročnik lahko pri pripravi razpisne dokumentacije sodeluje s potencialnimi ponudniki, če so seveda za to izpolnjeni določeni zakonski pogoji.

Delo na praktičnem primeru prikazuje, s kakšnimi težavami in dilemami se srečuje naročnik, ko želi izvesti oddajo javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga in hkrati ponuja možne rešitve v izvedbi posamezne faze postopka.

Pri izvedbi konkurenčnega dialoga naročnik naleti na vrsto problemov, in sicer:

1. zakon samo v določenih delih nakaže, kaj je predmet konkurenčnega dialoga, in pri tem ne postavlja posebnih postopkovnih pravil;
2. konkurenčni dialog ne pomeni pogajanj, ampak posvetovanje, dogovarjanje in usklajevanje, vezano izključno na definiranje naročnikovih strokovnih/tehničnih zahtev;
3. naročnik je tisti, ki opredeli, o katerih vprašanjih, vezanih na predmet naročila, se bo vodil dialog, in mora poskrbeti, da se vse faze konkurenčnega dialoga vodijo transparentno in da so ponudniki v posameznih fazah obravnavani enakopravno.

Ob izvedbi konkurenčnega dialoga smo si ob zgoraj naštetih problemih in reševanju le-teh postavili naslednje tri hipoteze:

1. izvedba oddaje javnega naročila s konkurenčnim dialogom v največji meri dopušča realizacijo naročnikovih ciljev;
2. izvedba posameznih faz konkurenčnega dialoga je v Zakonu o javnem naročanju podnormirana, zaradi česar je povečana stopnja tveganja za netransparentnost postopka in neenakopravno obravnavo ponudnikov v postopku. Naročnik je pri izvedbi posamezne faze prepuščen lastni iznajdljivosti, kar od naročnika zahteva veliko strokovnega znanja in razpoložljivosti lastnih kadrovskih virov;

3. premalo je razpoložljivih praktičnih primerov in napotkov, s katerimi bi si lahko naročniki medsebojno pomagali pri izvedbi konkurenčnega dialoga.

Namen magistrskega dela je bil potrditi ali zavreči navedene tri hipoteze.

S predstavitvijo konkretne izvedbe oddaje javnega naročila s konkurenčnim dialogom v drugem delu (poglavje 3) magistrske naloge je predstavljen potek konkurenčnega dialoga v skladu s slovensko zakonodajo. Z izvedbo postopka v praksi smo ugotavljali, ali izvedba konkurenčnega dialoga dopušča realizacijo naročnikovih ciljev, kar je bilo namenjeno dokazovanju prve postavljene hipoteze.

Za potrjevanje ostalih dveh hipotez pa je bilo potrebno ugotoviti obseg uporabe konkurenčnega dialoga v Republiki Sloveniji. Zato so bile v ta namen opravljene tri raziskave:

- analiza objav javnih naročil,
- analiza vloženih revizijskih zahtevkov pri DKOM in
- analiza rezultatov anketnega vprašalnika.

Opravljene raziskave v magistrskem delu poleg tega, da potrdijo vse postavljene hipoteze, tudi izpostavijo poglobitve razloge, zakaj se oddaja javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga v Republiki Sloveniji ne uporablja v večjem obsegu.

Področje javnega naročanja je izredno široko področje, o katerem je na voljo veliko literature. Pri preučevanju vse te literature sem ugotovila, da se le-ta nanaša predvsem na materialno-pravno ureditev javnega naročanja in izvedbe posameznih postopkov oddaje. Med različnimi raziskavami in literarnimi deli s področja javnega naročanja, predvsem pa med magistrskimi deli, nisem zasledila takšne, ki bi celovito obravnavala in analizirala oddajo javnega naročila s konkurenčnim dialogom

V prvem delu magistrskega dela, kjer je celovito predstavljen in opisan sistem javnega naročanja v Sloveniji, sem uporabila predvsem opisno ali deskriptivno metodo. Predstavljeni so pravni akti in njihove določbe, ki urejajo področje javnega naročanja.

V drugem delu magistrskega dela, kjer je prikazana konkretna izvedba konkurenčnega dialoga v praksi in izvedena raziskava uporabe konkurenčnega dialoga v Republiki Sloveniji, pa so, poleg metode analize stanja, uporabljene še metoda pregleda objav in metoda pregleda odločitev državne revizijske komisije Republike Slovenije ter metoda anketiranja.

Jedro magistrskega dela je sestavljeno iz petih poglavij.

V prvem poglavju je v celoti predstavljen sistem javnega naročanja v Republiki Sloveniji. Seznanimo se s pravnimi viri, pojmi javnega naročanja ter kdo je naročnik po Zakonu o javnem naročanju. Podrobno so opredeljena temeljna načela javnega naročanja in posebna pravila ter izjeme, za katere se ZJN-2 ne uporablja. Opisane so vse vrste postopkov, po katerih naročnik v skladu s predmetnim zakonom lahko odda javno naročilo in zagotavljanje varstva podatkov pri tem. Predstavljene so upravno administrativne ovire v zakonodaji javnega naročanja v Republiki Sloveniji. Nekatere so posledica neustreznega povzemanja pravil direktiv EU v nacionalno zakonodajo, druge pa težnje, da se z zakonodajo o javnem naročanju ureja problematiko, ki v to zakonodajo neposredno ne sodi.

Drugo poglavje predstavi izvedbo oddaje javnega naročila s konkurenčnim dialogom v praksi. Z opisom izvedbe posameznih faz konkurenčnega dialoga so predstavljene prednosti in slabosti izvedbe predmetnega postopka ob upoštevanju veljavne zakonodaje. Obravnavani primer lahko služi kot vodilo bodočim naročnikom pri izvedbi transparentnega postopka, v katerem so vsi ponudniki obravnavani enakopravno. Zaključek tega postopka sta podpis in realizacija pogodbe z izbranim ponudnikom in s tem naročnikovo uspešno realiziranje vseh ciljev, ki si jih je zastavil ob začetku oddaje javnega naročila.

Tretje poglavje predstavi raziskavo uporabe konkurenčnega dialoga v Republiki Sloveniji. Opredeljena sta namen in cilj raziskave. Podane so metode in opisi pristopov glede na zastavljene hipoteze.

Četrto poglavje predstavlja rezultate analiz in raziskav ter preverja hipoteze. Opredeljuje tudi prispevek magistrskega dela k znanosti, stroki in praksi.

V zaključku so predstavljeni zaključni sklepi celotnega magistrskega dela.

## **2 SISTEM JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI**

### **2.1 PRAVNI VIRI NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA**

#### **2.1.1 SPLOŠNO O PRAVNIH VIRIH**

V Republiki Sloveniji smo prvi Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) dobili leta 1997 (Uradni list RS, št. 24/97). To je bil prvi celoviti zakon, ki je obravnaval postopke oddaje javnih naročil.

ZJN-1 je bil že ob sprejemu, še bolj pa po uveljavitvi, deležen številnih kritik domače strokovne javnosti. Poglavitni očitki so bili, da zakon neustrezno povzema pravila direktiv EU o javnem naročanju (Kranjc, 2004, str. 15). Pravila direktiv niso namenjena neposredni uporabi, ampak zavezujejo države članice, da zahteve in cilje direktiv ustrezno vključijo v svoj pravni red. Zato je bil v letu 2002 podan predlog za pripravo novega zakona o javnem naročanju, vendar je kasneje Vlada RS predlagala le spremembe in dopolnitve zakona o javnih naročilih. ZJN-1 je bil noveliran v decembru 2003 in stopil v veljavo januarja 2004. Istočasno sta v letu 2004 na področju EU Evropski svet in Parlament, ki v Evropski skupnosti urejata javna naročila, sprejela dve direktivi, in sicer:

- Direktivo 2004/18/ES z dne 31. 3. 2004, o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev;<sup>1</sup>
- Direktivo 2004/17/ES z dne 31. 3. 2004, o uskladitvi postopkov naročil s strani naročnikov, ki delujejo na vodnem, energetske, prometnem in poštnem sektorju.<sup>2</sup>

Toda kljub noveliranju je praksa pokazala, da so nekateri postopki v zakonu podnormirani, da posamezne določbe v zakonu pomenijo pravno in dejansko oviro pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila in da je zakon pri uporabi pojmov nedosleden ter da so nekatere določbe v zakonu nejasne in nedorečene.

Sprejem novih dveh Direktiv in slaba praksa pri uporabi ZJN-1 sta bila poglavita razloga, da sta bila konec novembra 2006 sprejeta nova zakona, ki urejata javna naročila v Republiki Sloveniji, in sicer:

- Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)<sup>3</sup> ter
- Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS).<sup>4</sup>

Oba zakona sta se začela uporabljati 7. januarja 2007. S tem sta bili tudi v slovenski pravni red s skoraj enoletno zamudo preneseni obe direktivi.

Med zakonske predpise s področja javnega naročanja štejemo:

1. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2),

---

<sup>1</sup> Ul. EU, št. L 134/2004, 30. 4. 2004.

<sup>2</sup> Ul. EU, št. L 134, 30. 4. 2004.

<sup>3</sup> Ur.l. RS št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11.

<sup>4</sup> Ur.l. RS št. 128/06, 16/08, 19/10, 43/11.

2. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev (ZJNVETPS),
3. Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN),<sup>5</sup>
4. Obligacijski zakonik (OZ),<sup>6</sup>
5. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1),<sup>7</sup>
6. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK).<sup>8</sup>

**k1) Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)** je temeljni predpis na področju javnega naročanja. Določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov. Podrobno pojasnjuje postopke oddaje javnih naročil in obveznosti naročnika pred in med izvedbo postopka. Naročniki so predvsem osebe javnega prava oziroma subjekti, ki opravljajo dejavnost, ki imajo poseben pomen za družbo oziroma dejavnosti, ki so v javnem interesu.<sup>9</sup> Namen zakona je, da se s postopki oddaje javnih naročil zagotovi smotrna poraba sredstev javnih financ in omogoči konkurenco vsem zainteresiranim ter sposobnim ponudnikom.

**k2) Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev (ZJNVETPS)** je sektorski zakon. Uporablja se za dejavnosti naročnikov v zvezi s plinom, toploto, električno energijo, vodo, storitvami na področju transporta, poštними storitvami in storitvami iskanja ali črpanja nafte, plina, izkopavanja premoga ali drugih trdih goriv, storitvami pristanišč in letališč. Če gre za oddajo naročila v zvezi z infrastrukturo, ima ZJNVETPS prednost pred ZJN-2.

**k3) Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN).** Ta zakon ureja pravno varstvo ponudnikov, naročnikov in javnega interesa. Sodi med procesnopravne predpise. ZPVPJN nadomešča Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN), ki je to materijo urejal od leta 1999 in je bil večkrat spremenjen in dopolnjen, in prinaša precej pomembnih novosti. Zakon je bil sprejet v juniju 2011, veljati pa je začel 3. julija 2011. ZPVPJN ohranja shemo postopka o odločanju o revizijskem zahtevku, kot je bila v ZRPJN, prinaša pa pomembno novost, in sicer sodno varstvo kot obliko pravnega varstva, ki je bila v prejšnjem ZRPJN obravnavana v bistveno manjšem obsegu, in sicer le kot možnost uveljavljanja odškodninskega zahtevka. Poleg povrnitve škode ZPVPJN ureja tudi ničnost pogodbe,<sup>10</sup> začasno zadržanje izvajanja pogodbe in začasno odredbo.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Ur.l.RS št. 43/11,60/11.

<sup>6</sup> Uradni list RS št. 83/01, 32/04,28/06,Odločba US:U-I-300/04-25, 29/07 Odločba US:U-I-267/06-41, 40/07,92/07-UPB1.

<sup>7</sup> Ur.l. RS št. 36/08, 40/09-ZPOmK-1A.

<sup>8</sup> Ur.l. RS št. 45/10,26/11,30/11,43/1156/11,60/11,69/11.

<sup>9</sup> Kranjc, 2004, str. 25.

<sup>10</sup> 44. člen ZPVPJN.

<sup>11</sup> 43. člen ZPVPJN.

Glede zadev v postopku sodnega varstva ZPVPJN določa, da gre za nujne zadeve, o katerih sodišče odloča prednostno. Zanimiva je tudi določba 48. ZPVPJN, v kateri zakon Državni revizijski komisiji nalaga, da mora sodišču na njegovo zahtevo v roku, ki ga določi sodišče, podati stališče do predmetnega spora. Ta določba je zanimiva, saj odstopa od splošnih pravil Zakona o pravnem postopku, ki se nanašajo na obveznosti strank predlagati dokaze za svoje trditve. Državna revizijska komisija pa v tem primeru ni ne stranka v postopku, niti nima nalog oziroma pristojnosti v smislu izvedenca. Glede na strokovna mnenja<sup>12</sup> gre pričakovati, da bo Državna revizijska komisija pridobila položaj izvedenca. Sodišče pa bo takšno pomoč uporabilo v primeru, ko bo potrebno uporabiti specifična znanja s področja javnih naročil, ki jih ima Državna revizijska komisija, ki se s temi vprašanji dnevno srečuje.

**k4) Obligacijski zakonik (OZ)** podrobneje ureja vsebino pogodbe in druga pogodbeno razmerja med naročnikom in ponudnikom. V postopku izvedbe javnega naročila delimo ravnanja na tri faze, in sicer predrazpisno, razpisno in porazpisno. Prvi dve fazi se izvajata v skladu z določili ZJN-2 oziroma ZJNVETPS, v tretji fazi, kjer sklepamo pogodbo, pa se uporabljajo določila OZ. Določila OZ se uporabljajo tudi v primeru, ko s pogodbo niso urejena vsa vprašanja, ali če pride do odškodninskih zahtevkov.

**k5) Zakon o prepovedi omejevanja konkurence (ZPOMK).** Eno izmed temeljnih načel javnega naročanja je načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki. Uresničevanje tega načela veže ZJN-2 na predpise o varstvu konkurence oziroma preprečevanju omejevanja konkurence, ki ga ureja ZPOMK. V boju za pridobitev javnega naročila se ponudniki pogosto zatekajo k dejanjem, ki pomenijo omejevanje konkurence. Da oba predpisa, ki urejata javno naročanje (ZJN-2 in ZJNVETPS) skozi svoje določbe, še kako poudarjata konkurenco, je razvidno že v sami definiciji nepravilne ponudbe, ki pravi, da je to ponudba, ki je v nasprotju s predpisi ali je ponudbena cena očitno sestavljena na način, ki ni skladen s pravili poštene konkurence. Poseben položaj je urejen tudi pri ureditvi konkurenčnega dialoga, kjer naročnik lahko od izbranega ponudnika zahteva pojasnilo oziroma utemeljitev ponudbe ali potrditev prevzetih obvez, danih v ponudbi, vendar to ne sme povzročiti spremembe bistvenih elementov iz ponudbe ali iz povabila k oddaji ponudbe oziroma razpisne dokumentacije, ki bi lahko imele za posledico izkrivljanje konkurence ali diskriminacijo med ponudniki.

Nadzor nad ZPOMK izvaja Urad za varstvo konkurence, ki lahko začne postopek po uradni dolžnosti.

**k6) Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK).**

Zakon v svojem 14. členu določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v svoje pogodbe v vrednosti nad 10.000 EUR, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali izvajalci del, kot obvezno sestavino pogodb ob upoštevanju konkretnega

---

<sup>12</sup> DREN Maja in GERŠAK Boštjan (2011) v članku Sodno varstvo v postopkih javnega naročanja, Pravna praksa, 2011, št. 31, str. 16.



primera, vključiti protikorupcijsko klavzulo, ki se glasi: "*Pogodba, pri kateri kdo v imenu ali na račun druge pogodbene stranke, predstavniku ali posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja obljubi, ponudi ali da kakšno nedovoljeno korist za:*

- *pridobitev posla ali*
- *sklenitev posla pod ugodnejšimi pogoji ali*
- *opustitev dolžnega nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti ali*
- *drugo ravnanje ali opustitev, s katerim je organu ali organizaciji iz javnega sektorja povzročena škoda ali omogočena pridobitev nedovoljene koristi predstavniku organa, posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja, drugi pogodbeni stranki ali njenemu predstavniku, zastopniku, posredniku:*

*je nična."*

Uvedba protikorupcijske klavzule ni odvisna od pogodbene volje partnerjev, ampak je zahteva zakonodajalca. Naročniki po ZJN-2 so dolžni brezpogojno upoštevati določila ZIntPK. Z globo od 400 do 4.000 EUR se kaznuje za prekršek odgovorna oseba organa ali organizacije iz javnega sektorja, če v nasprotju z določbo drugega odstavka 14. člena ZIntPK v pogodbo, ki jo sklene organ ali organizacija javnega sektorja, ne vključi prvega odstavka 14. člena ZIntPK ali po obvestilu komisije ali drugih organov o domnevnem obstoju dejanskega stanja iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK ne prične s postopkom ugotavljanja ničnosti pogodbe ali z drugimi ustreznimi ukrepi v skladu s predpisi Republike Slovenije.<sup>13</sup>

Po ZIntPK so osebe za javna naročila zavezanci za prijavo premoženja. Tako morajo osebe, odgovorne za javna naročila, vsako leto do 31. januarja protikorupcijski komisiji oddati izpolnjen obrazec o premoženjskem stanju.

V skladu z 11. točko 4. člena novele ZIntPK-B so osebe, odgovorne za javna naročila tiste osebe, ki jih naročniki imenujejo v strokovne komisije za oddajo javnih naročil in, ki odločajo, potrjujejo in predlagajo vsebino razpisne dokumentacije, ocenjujejo ponudbe oziroma naročniku predlagajo izbor ponudnika.

V primeru, da osebe, odgovorne za javna naročila, opustijo vpis podatkov ali navedejo v obrazec lažne podatke, se to šteje za prekršek, za katerega je zagrožena globa od 400 do 1.200 EUR.

Seveda pa so ob zgoraj naštetih predpisih pomembni tudi podzakonski predpisi, izdani na podlagi ZJN-2, odločitve Državne revizijske komisije, ki je v kratkem času razvila obsežno prakso v zvezi z uporabo določb ZJN-2 in seveda praksa slovenskih sodišč, še posebno Vrhovnega sodišča in Ustavnega sodišča.

Ob vsem zgoraj naštetem pa ne gre pozabiti, da je slovensko pravo javnih naročil v veliki meri prenos prava Evropske skupnosti na tem področju v naš pravni red.

Slovenija je kot članica Evropske unije (EU) zavezana upoštevati tako primarne<sup>14</sup> kot sekundarne pravne vire unije. Na področju javnih naročil pridejo v poštev predvsem

---

<sup>13</sup> 2. odstavek 77. člena ZIntPK.

<sup>14</sup> Primarni viri EU: ustanovitvene pogodbe in njihove kasnejše dopolnitve ter pogodbe med skupnostmi in tretjimi državami.

sekundarni pravni viri, ki so: direktive, uredbe in sodna praksa Sodišča Evropske skupnosti.

Države članice, posledično pa tudi EU, urejajo področje javnega naročanja zaradi zasledovanja ciljev, kot so: učinkovitost porabe javnih sredstev, zagotavljanje odprte in popolne konkurence, zaupanje javnosti, racionalizacija poslovanja, preprečevanje korupcije, zagotavljanje enakopravnosti in nediskriminacije. Cilj obeh direktiv, sprejetih v letu 2004, je zmanjšanje birokracije, določiti, kako se uporablja socialna in ekološka merila pri oddaji naročila in zagotovila, da lahko naročniki in ponudniki prihranijo čas in denar z uporabo nove tehnologije za izvedbo razpisanih postopkov.

## **2.1.2 PRAVNI VIRI NA PODROČJU RS IN KONKURENČNI DIALOG**

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

Konkurenčni dialog je ena od bistvenih novosti ZJN-2. ZJN-2 ureja konkurenčni dialog v svojem 27. členu, pri čemer sledi ureditvi iz EU Direktive 2004/18/ES.<sup>15</sup> Konkurenčni dialog je zakonodajalec uredil na kar šestih mestih v ZJN-2, in sicer:

- poleg opredelitve pojma konkurenčni dialog so določeni pogoji, kdaj se lahko javno naročilo pridobi s tem postopkom (27. točka 2. člena ZJN-2);
- v 24. členu ZJN-2 je konkurenčni dialog izrecno opredeljen kot eden izmed postopkov javnega naročanja;
- v primeru, da tehničnih specifikacij ni mogoče objektivno opredeliti v skladu s 37. členom ZJN-2 in da ni mogoče določiti pravnih in/ali finančnih elementov projekta oziroma predmeta javnega naročila, se šteje, da gre za posebno zahtevno javno naročilo, s čimer je izpolnjen pogoj za uporabo konkurenčnega dialoga;
- v 41. člen ZJN-2 je podlaga za omejitev števila kandidatov v konkurenčnem dialogu;
- v 55. členu ZJN-2 opredeljuje rok za prejem prijav v konkurenčnem dialogu;
- posebne določbe za konkurenčni dialog pa vsebuje ZJN-2 tudi v drugem poglavju posebnega dela, in sicer v 86. in 87. členu.

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

Čeprav konkurenčni dialog ureja samo ZJN-2, ne pa tudi ZJNVETPS, se lahko uporabi kot oblika oddaje javnega naročila tudi na vodnem, energetske, transportnem področju in na področju poštnih storitev. "V vseh primerih, ko ZJNVETPS dovoljuje izvedbo postopka s pogajanji po predhodni objavi, se lahko izvede postopek s konkurenčnim dialogom."<sup>16</sup>

### **2.1.2.3 Odločitve Državne revizijske komisije**

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil je (v nadaljevanju Državna revizijska komisija) kot poseben, neodvisen in samostojen državni organ nadzora

---

<sup>15</sup> Direktiva ureja konkurenčni dialog v 29. členu.

<sup>16</sup> Plauštajner, 2007, str. 2.

nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil. Javno objavljene argumentirane odločitve Državne revizijske komisije poleg končne odločitve pogosto vsebujejo še razlago pravnih pojmov s področja javnih naročil, iz njih pa lahko razberemo tudi uporabo zakonskih določb v praksi. Državna revizijska komisija s svojimi odločitvami pomembno prispeva k ustvarjanju pravne prakse na področju javnih naročil.

#### **2.1.2.4 Sekundarni pravni viri EU**

Evropske direktive so praviloma le akt harmonizacije, ki zavezuje k doseganju cilja, nacionalna oblast pa ima možnost smiselno implementirati direktive v notranji pravni red. Direktive predstavljajo zgolj minimalne standarde, katerih učinkovitost je odvisna od implementacije in uresničevanja njihovih določb v praksi. Države članice lahko postavijo tudi strožjo ureditev, če to ni v nasprotju z direktivami.

Uredbe so v celoti zavezujoče in neposredno uporabne za vse države članice. Namenjene so poenotenju zakonodajnega urejanja.

Velja pa omeniti, da so pravila evropskega prava (uredbe, delno direktive) po roku za implementacijo (31. 1. 2006) neposredno uporabna, nekatera pa imajo tudi neposredni učinek.<sup>17</sup>

Po reformi javnega naročanja EU so materialna pravila javnega naročanja urejena v dveh direktivah,<sup>18</sup> Slovenija je določbe obeh direktiv prenesla v ZJN-2 in ZJNVETPS.

Direktiva 2004/18/ES ureja postopek s konkurenčnim dialogom v svojem 29. členu, slovensko poimenovanje konkurenčnega dialoga pa je prevod iz te direktive.<sup>19</sup>

V direktivi 2004/18/ES je konkurenčni dialog urejen predvsem v 29. členu, izrecno pa je konkurenčni dialog omenjen še v naslednjih členih direktive:

- 35. člen (obvestila),
- 38. člen (roki in sprejemanje prijav za sodelovanje in za sprejemanje ponudb),
- 40. člen (povabila k oddaji ponudbe, sodelovanje v dialogu ali pri pogajanjih),
- 44. člen (preverjanje primernosti in izbor udeležencev ter oddajanje naročil),
- 53. člen (merila za oddajo naročila).

Evropska komisija je izdala še posebno razlagalno poročilo<sup>20</sup> k Direktivi 2004/18/ES ali t.i. klasični direktivi, v katerem je podrobneje opredelila, pod katerimi pogoji se lahko uporabi konkurenčni dialog. Konkurenčni dialog tako v okviru EU ni urejen samo v Direktivi 2004/18/ES, temveč je Evropska komisija izdala še posebno razlagalno poročilo, v katerem je podrobneje določeno, pod katerimi pogoji se lahko uporabi konkurenčni dialog, dodana je podrobnejša analiza pravnega načina uporabe posameznih klavzul v

---

<sup>17</sup> Mužina in Vesel, 2007, str. 23.

<sup>18</sup> Direktiva 2004/17/ES in Direktiva 2004/18/ES z dne 31. marca 2004.

<sup>19</sup> Ang. – Competitive dialogue, fr. – le dialogue compétitif, nem. – der Konkurrenzdialog.

<sup>20</sup> Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive, CC/2005/04-rev 1 of 5. 10. 2005.

29. členu direktive, prav tako pa se analiza dotika tudi uporabe 44. člena o minimalnem številu povabljenih kandidatov.<sup>21</sup>

## **2.2 OPREDELITEV NAROČNIKOV JAVNEGA NAROČANJA**

Vprašanje statusa naročnika je zagotovo najpomembnejše pravno vprašanje prava javnih naročil. Naročniki so osebe, ki se morajo pri nabavi blaga, oddaji storitev ali gradenj ravnati po pravilih o javnem naročanju. Po pravu EU so naročniki na klasičnem sektorju opredeljeni glede na pravni status v povezavi z dejavnostjo (dejavnost v javnem interesu). Zgolj po dejavnosti so osebe opredeljene kot naročniki na vodnem, energetskem, transportnem in poštnem področju.

### **2.2.1 NAROČNIKI PO ZJN-2**

Zakonodajalec se pri opredeljevanju pojma naročnika ni odločil slediti nomotehničnemu konceptu opredelitve po Direktivi 2004/18/ES, temveč je za izhodišče ohranil koncept ZJN-1, kjer so v prvem odstavku<sup>22</sup> naštetih naročniki po statusni obliki oziroma vplivu države v širšem pomenu, in sicer:

- organi Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javni skladi, javne agencije, javni zavodi,
- javni gospodarski zavodi in
- druge osebe javnega prava.

ZJN-2 v drugem odstavku 3. člena podaja opredelitev, da je oseba javnega prava vsaka pravna oseba:

1. ki je ustanovljena za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in ki nimajo industrijskega ali poslovnega značaja (pri tem gre zlasti, vendar ne izključno, za gospodarske in druge javne službe) in
2. je v višini več kot 50 % financirana iz sredstev organov Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava ali ti organi opravljajo nadzor nad poslovanjem take osebe ali ki imajo upravljavski ali nadzorni odbor, katerega več kakor polovico članov imenujejo organi Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti ali druge osebe javnega prava (pri čemer je dovolj, da je izpolnjen en izmed pogojev iz te točke).

Za naročnika se šteje tudi združenje, ki ga oblikuje eden ali več naročnikov iz prvega odstavka 3. člena ZJN-2.

### **2.2.2 NAROČNIKI PO ZJNVETPS**

Pomembno razliko med opredelitvijo naročnika po ZJN-2 in ZJNVETPS najdemo v petem odstavku 3. člena ZJNVETPS, ko se osebna veljavnost prepleta s predmetno (z opravljanjem dejavnosti).

---

<sup>21</sup> Kranjc, 2007a, str. 156.

<sup>22</sup> 3. člen ZJN-2.

Po pravilih evropskega prava so na določenih področjih infrastrukture naročniki tudi osebe zasebnega prava. Osebe zasebnega prava so na teh področjih zavezane k pravilom o javnem naročanju zato, ker jim je podeljena koncesija oziroma posebna ali izključna pravica za opravljanje določene dejavnosti oziroma zaradi upravljaljskega vpliva, ki ga ima oblast v tej osebi (javna podjetja v smislu 10. točke 2. člena ZJNVETPS).

ZJNVETPS se uporablja za:

- naročnike, ki so klasični javni naročniki ali javna podjetja in opravljajo eno od infrastrukturnih dejavnosti iz 5. do 9. člena tega zakona, ter
- za osebe zasebnega prava, ko te opravljajo eno izmed infrastrukturnih dejavnosti iz 5. do 9. člena tega zakona ali kombinacijo teh dejavnosti in so nosilci posebnih ali izključnih pravic, ki jim jih podeli pristojni organ Republike Slovenije.

Literatura, ki pojasnjuje razmerje med javnimi naročniki in naročniki na infrastrukturnem področju, takšno razmerje pojasnjuje s pomočjo primera *občine*. Če občina izvaja dejavnost mestnega prometa, bodo naročila (npr. nakup avtobusov) na tem področju infrastrukturna naročila. Če pa občina kupuje avtobuse, dejavnost pa opravlja drug subjekt (npr. javno podjetje), bo pri tem dolžna postopati po klasičnih pravilih javnega naročanja.<sup>23</sup>

## 2.3 NAČELA JAVNEGA NAROČANJA

### 2.3.1 SPLOŠNO O TEMELJNIH NAČELIH JAVNEGA NAROČANJA

Načela pomagajo pri razumevanju področja javnega naročanja, opredeljujejo cilje javnega naročanja in služijo kot argument pri razlagi pravil zakona. Načela niso neposredno uporabljiva.

Med pravnimi pravili in pravnimi načeli je pomembna kakovostna razlika. Pravno pravilo izraža tip vedenja in ravnanja, pravno načelo pa posreduje le vrednostno merilo, kako naj ravnamo v pravnih razmerjih, v katerih smo nosilci določenih tipov vedenja in ravnanja.<sup>24</sup>

Pravo javnih naročil zaradi pestrosti življenjskih situacij ne more podati norme za vsako pravno situacijo, zato je poznavanje temeljnih načel javnega naročanja zelo pomembno. Vsa ta načela so na eni strani vodilo zakonodajalcu pri urejanju pravnih razmerij, po drugi strani pa imajo pomembno vlogo pri pravilnem razumevanju pravil javnega naročanja v praksi. Na eni strani ločimo pravna načela, ki zadevajo vse pravne veje (npr. načelo zakonitosti) in na drugi strani pravna načela, ki jih pozna le določeno pravno področje. Tudi za področje javnih naročil velja, da je potrebno poleg specifičnih načel javnega naročanja upoštevati še načela, ki so se oblikovala kot skupna vrednostna merila našega pravnega sistema. Pomembnost načel se odraža tudi v njihovi omejevalni funkciji države pri njenih oblastvenih atributih, ki je izpostavljena zlasti, ker je *država* ena od strank postopka oddaje javnega naročila.

---

<sup>23</sup> Mužina in Vesel, 2007, str. 44.

<sup>24</sup> Mužina in Vesel, 2007, str. 45.

Vsa načela niso vedno v celoti izvedljiva, saj si medsebojno celo nasprotujejo, zato je prav zavedanje njihovega ravnovesja temeljno vodilo pri naročnikovih odločitvah. To vodilo je pomembno predvsem pri uporabi institutov javnega naročanja, ki v zakonu niso povsem definirani (npr. postopek zbiranja ponudb, postopek s pogajanji) oziroma se zakonodajalec na temeljna načela izrecno sklicuje.<sup>25</sup>

Z vidika Slovenije, kot članice Evropske unije, je pomembno tudi razumevanje in upoštevanje načel, na katerih temelji njen pravni red, oziroma načel, na katerih temelji evropska ureditev področja javnega naročanja. Tako ZJN-2 v svojem 5. členu določa, da morajo ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti<sup>26</sup> ter na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

Prav zaradi nezadostnega razumevanja načel, na katerih temelji sistem javnega naročanja, prihaja v praksi do pogostih kršitev določb zakona o javnem naročanju.

### **2.3.2 POSAMEZNA NAČELA**

#### **2.3.2.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev**

To načelo naročnika zavezuje, da z izvedbo javnega naročila in izborom ponudbe zagotovi, da je poraba sredstev za naročnika kar najbolj gospodarna. Preizkus gospodarnosti oddaje javnega naročila zajema primerjavo med ciljem naročila in delovanjem naročnika ter vloženimi sredstvi.<sup>27</sup> Pri tej presoji je seveda potrebno upoštevati povsem različne okoliščine oddaje naročila. Elementa gospodarne porabe sta varčnost (ali so bila porabljena dejansko potrebna sredstva) in učinkovitost (ali bi bil s cenejšo izvedbo naročila dosežen enak ali večji učinek) in sta v neposredni odvisnosti od mnogih okoliščin, pri čemer je po reformi tega načela pomembna tudi presoja naročnikovega ravnanja s pravili javne porabe. Gospodarno ravnanje, ki ga lahko označujemo tudi kot racionalno, je vedno usmerjeno k doseganju nekega rezultata, ki bo za udeleženca dosegel neko korist oziroma cilj. Čeprav se gospodarno ravnanje lahko izrazi tudi z različnimi računskimi operacijami, je ne nazadnje izrazito subjektivni kriterij. Na gospodarnost naročnikovega ravnanja v veliki meri vpliva že definiranje naročnikove potrebe in način njene zadovoljitve, vsekakor pa tudi njegove finančne zmožnosti, kadrovske kapacitete, poznavanje predmeta javnega naročila. Vsebina gospodarnega ravnanja je odvisna od trenutnih in relevantnih okoliščin na trgu in pri samem naročniku,

---

<sup>25</sup> Uporaba okvirnih sporazumov v skladu s temeljnimi načeli (38. člen ZJN-2) in spoštovanje temeljnih načel v postopku zbiranja ponudb (95. člen ZJN-2).

<sup>26</sup> Ur.l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 7/04.

<sup>27</sup> v literaturi se omenja doktrina »duty of best value«.

saj zakon izrecno veže presojo gospodarnega ravnanja na uspešno dogajanje svojih ciljev s pomočjo javnega naročanja.

Za uveljavitev načela gospodarnosti in učinkovite porabe javnih sredstev mora naročnik poskrbeti že ob začetku postopka, ko pripravlja razpisno dokumentacijo. Po ZJN-2 ni dovoljeno izbirati ponudbe, ki bi v največji meri zagotavljala gospodarnost in učinkovito porabo, a ni najugodnejša po merilih iz razpisne dokumentacije.

Ob predpostavki, da predmet javnega naročila to omogoča in bi to prispevalo k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, ZJN-2 v drugem odstavku 6. člena določa, da mora naročnik oblikovati razpisno dokumentacijo tako, da je ponudbo mogoče oddati po sklopih. Zakon usmerja naročnike, naj potrebno blago, storitve in gradnje ne združujejo v obsežnejše sklope in s tem manjše število sklopov, saj tako v naprej onemogočijo izvedbo javnega naročila ponudnikom, ki so specializirani le za določene vrste blaga in storitev, saj s tem zmanjšujejo možnosti za pridobitev konkurenčnejših ponudb. V nasprotju s tem pa zakon ne zahteva oblikovanja več sklopov takrat, kadar to nasprotuje interesom naročnika.<sup>28</sup>

### **2.3.2.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki**

To načelo je po svoji vsebini prepoved ravnanj naročnikov, katerih učinek ali posledica je omejitev podjetniške svobode ponudnikov na področju oddaje javnih naročil. Zaradi takih omejitev ponudniki niso v pravno enakopravnih izhodiščnih položajih, ker nekateri sploh nimajo možnosti udeležiti se konkurenčnih postopkov na podlagi objavljenih javnih razpisov. Omejevanje pravice sodelovanja pa ni samo kršitev načela zagotavljanja konkurence med ponudniki, ampak hkrati tudi drugih načel javnega naročanja.

Naročnik lahko krši načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki na več načinov, in sicer:

- z nedovoljeno izbiro postopka oddaje javnega naročila (predvsem, ko naročnik postopek izvede brez javne objave),
- z izbiro postopka s pogajanjem, čeprav za to niso izpolnjeni zakonski pogoji,
- z določitvijo neupravičeno diskriminatornih pogojev in meril (npr. postavljanje previsokih, prekomernih pogojev glede na predmet naročila ali uporaba tehničnih specifikacij, ki omeji konkurenco na določenega ponudnika),
- s pogojevanjem oddaje javnega naročila s sprejemom dodatnih obveznosti (npr. naročnik pogojuje oddajo javnega naročila s tem, da od ponudnika zahteva izpolnitev dodatnih storitev, ki niso predmet osnovnega razpisa).

V zvezi z določitvijo pogojev in meril je naročnik omejen tako, da lahko določi le pogoje in merila, ki so v zvezi z določenim poslom objektivno opravičljivi. Prepovedana pa so diskriminatorna merila in pogoji, na podlagi katerih se ponudbe izločijo brez objektivno

---

<sup>28</sup> Kranjc, 2007a, str. 92.

opravičljivih razlogov in kateri omogočajo neupravičeno privilegiranje posameznih ponudnikov ter preprečujejo konkurenco.<sup>29</sup>

Uresničevanje načela veže ZJN-2 na predpise o varstvu konkurence oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Temeljni prepis, ki ureja v tem načelu prepovedane oblike omejevanja konkurence, je v Republiki Sloveniji Zakon o prepovedi omejevanja konkurence (ZPOmK).<sup>30</sup>

Prepovedi ravnanja, ki jih našteva ZJN-2, so lahko tudi prekrški po 109. členu ZJN-2. Na ta način je zakonodajalec zagotovil dvojno varstvo za tista ravnanja naročnika, ki so hkrati prekrški po ZJN-2 in prepovedana dejanja po ZPOmK.

### **2.3.2.3 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov**

Načelo pravne enakosti je eno izmed temeljnih načel, ki zaobjema celotno zgradbo našega pravnega reda. Za realizacijo tega načela je potrebno upoštevati tudi načelo nediskriminacije (enakopravne obravnave) ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, ki ob pravilni uporabi zagotavlja spoštovanje osnovnega namena javnih naročil, namreč omejiti možnost zlorabe položaja naročnika, zagotoviti enakopravne možnosti vsem zainteresiranim ponudnikom in s tem racionalno porabo javnih sredstev.

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov prepoveduje diskriminacijo med ponudniki, ki skladno s predpisi in objavljeno razpisno dokumentacijo predložijo svoje ponudbe. Zahteva velja za celoten postopek oddaje javnega naročila. Vsi udeleženci postopka morajo biti (formalno) enakopravni in nihče ne sme biti diskriminiran na podlagi razlogov, ki s konkretnim naročilom niso bistveno povezani in objektivno utemeljeni.

Naročnik izbere najboljšega ponudnika na podlagi pogojev in meril, vendar morajo biti ti objektivno opravičljivi, ker bi drugače šlo za neupravičeno diskriminacijo in s tem tudi za neenakopravno obravnavo ponudnikov.

ZJN-2 je v primerjavi s svojim predhodnikom ZJN-1, uvedel pomembno novost v okviru enakopravne obravnave ponudnikov, in sicer po novem več ne omejuje sodelovanja pripravljalca razpisne dokumentacije ali njenih delov, da ne bi smel sodelovati kot ponudnik ali kot podizvajalec ali da ne bi smel sodelovati pri pripravi ponudbe. Ta določba je bila sicer smiselna, vendar velikokrat tudi povsem neumestna, saj samo sodelovanje naročnika in ponudnika pri pripravi razpisne dokumentacije ni sporno, temveč je sporno prilagajanje pogojev in meril določenemu ponudniku, in sicer takšno prilagajanje, ki ni objektivno opravičljivo in je posledično neupravičeno diskriminatorno. Neupravičeno diskriminatorni pogoji pa so v postopkih javnega naročanja vedno prepovedani, ne glede na to, ali jih je naročnik oblikoval sam ali pa s sodelovanjem določenega ponudnika.<sup>31</sup>

### **2.3.2.4 Načelo transparentnosti javnega naročanja**

To načelo se nanaša na zakonitost, preglednost in javnost postopkov oddaje javnih naročil. Transparentnost in javnost zagotavljata nadzor nad načinom porabe javnih

---

<sup>29</sup> Kranjc, 2007a, str. 94.

<sup>30</sup> Ur.l. RS št. 56/1999.

<sup>31</sup> Kranjc, 2007a, str. 100.



sredstev ter spoštovanje ostalih načel javnega naročanja, predvsem načela zagotavljanja konkurence med ponudniki ter načela gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev.

Naročnik mora v skladu z načelom transparentnosti potencialnim ponudnikom omogočiti, da se enakopravno seznanijo s potrebami naročnika ter s pomembnimi dejstvi v konkretnih postopkih oddaje javnih naročil. Nekatera dejstva, odločitve ali sklepe morajo naročniki javno objaviti ali pa zainteresiranim osebam na kakšen drug način omogočiti, da se z njimi seznanijo. S tem postanejo pomembni podatki znani širši javnosti, torej pregledni oziroma transparentni.

Bistvena zahteva zakona v zvezi s tem načelom je, da se postopki javnega naročanja oblikujejo tako, da so pregledni (transparentni) in da se zagotovi njihova javnost (publiciteta). Kršitev načela javnosti je ena od najhujših kršitev postopka oddaje javnega naročila. Vsakdo, ki ima interes za udeležbo v postopku, in vsak ponudnik, ki je sodeloval v postopku, ima na podlagi take kršitve možnost zahtevati revizijo postopka.

Slovenska zakonodaja o javnem naročanju javnost določa le za načrtovana javna naročila, katerih vrednost presega zakonsko določene zneske, za katere je potrebna javna objava javnega naročila na Portalu javnih naročil in Uradnem glasilu Evropske unije. Za naročila nad vrednostnimi pragovi mora biti javnost zagotovljena v vseh fazah postopka, vendar v posameznih fazah in za posamezne udeležence različno.<sup>32</sup>

Načelo transparentnosti pa naj ne bi zagotavljalo podatkov o tem, kako najboljši ponudnik pridobiva konkurenčni položaj (npr. kje nabavlja blago, po kakšni ceni ipd.).<sup>33</sup>

Javnost se lahko izjemoma izključi zaradi zavarovanja uradne, vojaške ali državne skrivnosti, kar pa mora naročnik navesti že v objavi javnega naročila.

### **2.3.2.5 Načelo sorazmernosti**

To načelo je izraz težnje po razumnem uravnoteženju ravnanj naročnikov pri sprejemanju odločitev o izbiri postopkov, predvsem pa presoji dejanske utemeljenosti izbire le tistih pogojev za sodelovanje, ki so dejansko relevantni za določene predmete naročila in ne prekomerni. Načelo je utemeljeno z ravnanjem v skladu z načelom gospodarnosti in učinkovitosti. Izhaja pa iz načela proporcionalnosti v evropskem pravu, ki javnopravnim subjektom nalaga, da so njihovi ukrepi potrebni in ustrezni za doseg želenega cilja.

Oblikovanje sorazmernih pogojev in meril v razpisni dokumentaciji lahko bistveno vpliva na porabo sredstev ob izbiri naročila, saj nesorazmerni pogoji glede na predmet in obseg javnega naročila lahko povzročijo občutno podražitev izvedbe naročila.

## **2.4 POSEBNA PRAVILA JAVNEGA NAROČANJA**

V tem poglavju bodo predstavljeni primeri, za katera veljajo posebna pravila naročanja po ZJN-2 ali celo zanje pravila ZJN-2 ne veljajo.

---

<sup>32</sup> Kranjc, 2007a, str. 96.

<sup>33</sup> Kranjc, 2007a, str. 97.

### **2.4.1 POSEBNE ALI IZKLJUČNE PRAVICE**

V 11. členu ZJN-2 zakon naročniku nalaga, da v primeru, ko naročnik dodeli posebne ali izključne pravice za opravljanje javne storitve subjektu, ki ni naročnik po ZJN-2, mora z aktom, s katerim dodeli to pravico, tudi določiti, da mora tak subjekt v zvezi z naročili blaga, ki jih odda tretjim osebam, kot del njegove dejavnosti, za katere ima posebne ali izključne pravice, upoštevati načelo nediskriminacije na podlagi sedeža ali državljanstva.

Na ta način se želi zagotoviti, da ko gre za dejavnosti v pogojih monopola, mora oblast, ki tak monopol podeljuje, njenemu prejemniku z določbo v aktu, s katerim takšno pravico podeljuje, preprečiti, da bi svoj monopol zlorabljal. S tem se pravila javnega naročanja širijo tudi na osebe, ki svoje dejavnosti ne opravljajo v pogojih konkurence. Vendar pa se pri tem takšno javno naročilo ne oddaja po enem izmed postopkov oddaje javnih naročil. Pravilo od take osebe ne zahteva, da pri nabavljanju blaga upošteva postopke oddaje naročil, določene z ZJN-2.<sup>34</sup>

### **2.4.2 NAROČILA OSEB, PREJEMNIKOV SUBVENCIJ OZIROMA SOFINANCIRANJ**

V svojem 13. členu ZJN-2 s svojimi pravili o javnih naročilih pod posebnimi pogoji zavezuje tudi druge subjekte, ki s statusom javnega naročnika nimajo relevantne povezave oziroma nimajo statusa javnega naročnika. Pravilo 13. člena ZJN-2 pravi, da se zakon uporablja za oddajo:

- naročil gradenj, ki jih naročniki neposredno sofinancirajo z več kot 50-odstotnim deležem, katerih ocenjena vrednost brez DDV je 5.278.000 evrov ali več (pogoja morata biti kumulativno izpolnjena), če ta naročila vključujejo dejavnosti gradbeništva, ki so navedena v Seznamu dejavnosti na področju gradenj ali gradbena dela za bolnišnice, objekte za šport, rekreacijo in prosti čas, šolske in univerzitetne objekte ter objekte, ki se uporabljajo za upravne namene;
- naročil storitev, ki jih naročniki neposredno sofinancirajo z več kakor 50-odstotnim deležem in katerih ocenjena vrednost brez DDV je enaka ali večja od 211.000 evrov (pogoja morata biti kumulativno izpolnjena) in ki so povezana z naročilom gradenj, kot to določa prejšnja alineja.

V teh primerih se ZJN-2 uporablja neodvisno od tega, ali ga oddajajo naročniki ali katere koli druge osebe. V vsakem primeru se mora pri oddaji naročila, ki izpolnjuje zgornje predpostavke, ravnati v skladu z ZJN-2.

Pri tej novi določbi 13. člena ZJN-2 pa velja izpostaviti, da le-ta ne podaja odgovora na vprašanje, ali mora investitorja (osebo zasebnega prava) k uporabi ZJN-2 zavezati naročnik (sofinancer) ali pa se pravilo za osebe, ki izvajajo naročilo po sistemu sofinanciranja uporabi neposredno. Kdo torej nosi odgovornost za to, da bo oseba zasebnega prava izvedla postopek oddaje javnega naročila. Pravilo velja interpretirati na način, da je le-to neposredno uporabno, čeprav iz norme evropskega prava, iz katere je implementiran 13. člen ZJN-2, izhaja, da gre pri tem za odgovornost sofinancerja.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Mužina in Vesel, 2007, str. 58.

<sup>35</sup> Mužina in Vesel, 2007, str. 61.

### 2.4.3 IZJEME, ZA KATERE SE ZJN-2 NE UPORABLJA

Kot izkazuje že praksa javnega naročila celotnega sistema, javnega naročanja ni mogoče prepustiti prostemu trgu, zato je le-to zakon uredil z določitvijo splošnih in posebnih izjem, po katerih določena javna naročila niso predmet ZJN-2.

ZJN-2 se na podlagi splošnih izjem, zapisanih v 17. členu, ne uporablja za:

- javna naročila, ki se oddajajo v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje na vodnem, energetskem in transportnem področju ter področju poštnih storitev (v nadaljevanju ZJNVETPS) s strani naročnikov, ki opravljajo eno ali več dejavnosti iz 5. in 9. člena ZJNVETPS in oddana zaradi izvajanja teh dejavnosti, ali za javna naročila, ki so izključena iz področja uporabe navedenega zakona;
- javna naročila, ki naročnikom, ki delujejo na področju telekomunikacij, omogočajo, da nudijo ali izkoriščajo telekomunikacijska omrežja ali nudijo izvajanje ene ali več telekomunikacijskih storitev, kadar drugi subjekti lahko prosto ponujajo enake storitve na istem geografskem območju in pod dejansko enakimi pogoji;
- naročila zaupne narave, kamor uvrščamo tajna naročila, naročila, katerih izvedba je podvržena posebnim varnostnim ukrepom, in naročila, pri katerih izločitev iz sistema javnih naročil zahteva varovanje temeljev državne varnosti;
- javna naročila, za katera veljajo drugačna postopkovna pravila naročanja. Tu govorimo o naročilih, ki so dodeljena na podlagi mednarodnega sporazuma, naročilih, ki so dodeljena družbam v Sloveniji ali v tretjih državah skladno s sporazumom o stacioniranju vojaških enot, ali naročila, dodeljena v skladu s posebnim postopkom mednarodne organizacije;
- koncesije za storitve;
- javna naročila storitev, ki jih odda naročnik ponudniku, ki je naročnik po tem zakonu ali združenje naročnikov, na podlagi izključne pravice, ki jo uživajo v skladu z zakonom in drugimi predpisi;
- javna naročila opreme, tehnike ter druga javna naročila za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ob naravni ali drugi nesreči, skladno s predpisi o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, kadar je vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije;
- pogodbe, sklenjene med enim ali več naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, nad poslovanjem katerih imajo ti naročniki nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika. Pri tem mora biti izpolnjen pogoj, da gospodarski subjekti sklepajo pogodbe, upoštevaje določbe ZJN-2, tudi v primeru, če sami niso naročniki in da je ponudbena cena enaka ali nižja od cene na trgu;
- javna naročila, katerih vrednost ne presega vrednosti iz prvega odstavka 12. člena tega zakona (evropski vrednosti prag), če se predmet javnega naročila vključuje v izvajanje dejavnosti dobave blaga, izvajanja gradenj ali storitev, kadar naročnik v okviru te dejavnosti nastopa na trgu kot dobavitelj blaga ali izvajalec gradenj ali storitev;

- pri naročanju gradenj, katerih vrednost ne presega vrednosti iz prvega odstavka 12. člena tega zakona, lahko naročnik, kadar gre za izvajanje dodatnih oziroma več del, dovoli izvajalcu, ki že izvaja dela na gradbišču, po potrditvi obsega del s strani osebe, ki opravlja nadzor nad gradbenimi deli, začetek opravljanja teh del istočasno z začetkom postopka s pogajanjem, v kolikor bi lahko zaradi zamika izvedbe del zaradi izvedbe postopka prišlo do dodatnih stroškov pri naročniku, pri tem pa vrednost teh del ne sme presežati 10 % osnovne pogodbene vrednosti.

ZJN-2 pa poleg splošnih izjem v svojem 18. členu določa tudi posebne izjeme, po katerih se zakon ne uporablja za javna naročila v zvezi:

- z nakupom, razvojem, produkcijo ali koprodukcijo programskega materiala s strani radijskih ali televizijskih postaj in zakupom časa oddajanj;
- s storitvami na področju arbitraže in poravnave;
- s finančnimi storitvami glede izdaje, prodaje, nakupa ali prenosa vrednostnih papirjev in drugih finančnih instrumentov, zlasti glede transakcij naročnikov za pridobitev denarja ali kapitala ter storitvami Banke Slovenije;
- s pogodbami o zaposlitvi;
- z raziskovalnimi in razvojnimi storitvami, razen tistih, od katerih ima korist izključno naročnik za uporabo pri upravljanju lastnih zadev in pod pogojem, da opravljeno storitev v celoti plača naročnik;
- s pridobitvijo ali najemom zemljišča, obstoječih objektov ali drugih nepremičnin ali pravic, ki so povezane, s kakršnimi koli finančnimi sredstvi; vendar pa ta izjema ne velja za pogodbe o finančnih storitvah, ki so vezane na pogodbe o pridobitvi ali najemu in se v kakršni koli obliki sklenejo istočasno, prej ali pozneje.

### **2.4.3 PRIDRŽANA NAROČILA**

Pridržana naročila so v ZJN-2 urejena v 19. členu. Naročnik mora v primeru oddaje pridržanega naročila, ob izpolnjevanju vseh razpisanih pogojev, izbrati ponudnika, ki izkaže status invalidskega podjetja ali zaposlitvenega centra, v skladu z Zakonom o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov,<sup>36</sup> in katerega ponudbena cena oziroma ekonomsko najugodnejša ponudba ni višja za več kot 5 % ponudbene cene najugodnejšega ponudnika, ki ni invalidsko podjetje ali zaposlitveni center, pri čemer morajo podizvajalci izpolnjevati enake pogoje.

Naročnik je v skladu z načelom transparentnosti dolžan že v objavi javnega naročila in v razpisni dokumentaciji objaviti, da se bo pri oddaji javnega naročila poslužil pridržanega naročila in s tem postopal v skladu z 19. členom ZJN-2.

---

<sup>36</sup> Ur.l. RS, št. 100/05-UPB1.

## **2.4.5 JAVNA NAROČILA STORITEV (SEZNAM STORITEV A IN SEZNAM STORITEV B)**

Iz določil 20. člena ZJN-2 izhaja, da storitve iz Seznama A predstavljajo skupino t.i. prioriternih storitev s stališča oblikovanja skupnega trga Evropske skupnosti in torej zanje veljajo vsa pravila o oddaji javnih naročil, ki jih določajo veljavne evropske smernice o javnem naročanju. Gre za tiste storitve, katerih narava zahteva polno odprtje konkurence med potencialnimi ponudniki na notranjem evropskem trgu ter zato terjajo takšno pravno ureditev, ki bo zainteresiranim ponudnikom omogočala povsem neomejen pretok nujenja tovrstnih storitev na celotnem območju Evropske skupnosti.

Storitve iz Seznama skupine B za razliko od storitev iz Seznama A predstavljajo skupino t.i. neprioritetnih storitev. Skupna značilnost storitev iz Seznama B naj bi bila v tem, da je njihovo izvajanje vezano na točno določen geografski prostor, na katerem se naročajo, ter je posledično njihovo izvajanje zunaj meja posamezne države članice omejeno in naj bi bile kot takšne nezanimive za ponudnike iz drugih držav članic.

Iz določil 20. člena ZJN-2 izhaja, da se javna naročila, katerih predmet so storitve iz Seznama B, oddajajo v skladu z določbami zakona, ki določajo opredelitev predmeta naročila oziroma tehnične specifikacije ter da mora naročnik pri naročanju teh storitev spoštovati določila 58., 62. in 63. člena ZJN2 v zvezi z objavo obvestila o oddaji naročila. Navedeno pomeni, da mora naročnik pri oddaji tovrstnih storitev predmet naročila opisati z uporabo neomejujočih tehničnih specifikacij ter da mora obvestilo o oddaji javnega naročila poslati Uradnemu glasilu Evropske skupnosti oziroma na Portal javnih naročil, odvisno od vrednosti posameznega javnega naročila.

Seznam storitev A in B je sestavljen iz seznama storitev, ki so klasificirane po referenčnih številkah CPC in CPV.

Seznam storitev A določa 16 kategorij storitev, od kategorije št. 1 do kategorije št. 16. Skupaj z ustreznimi referenčnimi numeričnimi kodami (upoštevaje tako CPC kot CPV), in sicer:

- kategorija 1 – storitve vzdrževanja in popravila;
- kategorija 2 – storitve kopenskega transporta, vključno s storitvami oklepnih avtomobilov, kurirske storitve, razen prevoza pošte;
- kategorija 3 – storitve v zračnem prevozu potnikov in tovora, razen prevoza pošte;
- kategorija 4 – kopenski in zračni prevoz pošte;
- kategorija 5 – telekomunikacijske storitve;
- kategorija 6 – a) zavarovalniške storitve in b) bančne in investicijske storitve;
- kategorija 7 – računalniške in sorodne storitve;
- kategorija 8 – raziskovalne in razvojne storitve;
- kategorija 9 – računovodske, revizijske in knjigovodske storitve;
- kategorija 10 – raziskovanje trga in javnega mnenja;
- kategorija 11 – poslovno svetovanje in sorodne storitve;
- kategorija 12 – arhitekturne storitve: inženirske storitve in integrirane inženirske storitve; urejanje naselij in krajine; sorodno znanstveno in tehnično svetovanje; tehnično preizkušanje in analiziranje;
- kategorija 13 – oglaševalske storitve;

- kategorija 14 – storitve čiščenja stavb in storitve upravljanja nepremičnin;
- kategorija 15 – založniške in tiskarske storitve na honorarni in pogodbeni podlagi;
- kategorija 16 – storitve pri ravnanju z odpadnimi vodami in odpadki; sanitarne in podobne storitve.

V Seznam storitev B pa uvrščamo kategorije od številke 17 do kategorije 27, in sicer:

- kategorija 17 – storitve hotelov in restavracij;
- kategorija 18 – storitve prevoza po železnici;
- kategorija 19 – storitve prevoza po vodi;
- kategorija 20 – podporne in pomožne prevozne storitve;
- kategorija 21 – pravne storitve;
- kategorija 22 – storitve namestitve in oskrbe osebja;
- kategorija 23 – preiskovalne in varnostne storitve, z izjemo storitev oklepnih vozil;
- kategorija 24 – storitve s področja izobraževanja in poklicnega usposabljanja;
- kategorija 25 – storitve zdravstva in socialnega skrbstva;
- kategorija 26 – storitve na področju rekreacije, kulture in športa;
- kategorija 27 – druge storitve.

Kratice CPC pomeni Central Product Classification in označuje standardno klasifikacijo proizvodov kot rezultat ekonomskih dejavnosti in služi kot okvir za zbiranje in mednarodno primerjavo različnih vrst ekonomskih statistik. CPC tvori enovit referenčni sistem, namenjen razvrščanju vseh možnih vrst blaga oziroma storitev, ki so lahko predmet domačih ali mednarodnih transakcij oziroma se lahko pojavljajo na borzah. Pri tem razvršča proizvode na podlagi fizičnih značilnosti blaga oziroma narave storitev in služi kot okvir za zbiranje ter mednarodno primerjavo različnih vrst statistik in podobnih analitskih predstavitev. CPC se uporablja kot instrument za koordinacijo in harmonizacijo različnih ekonomskih statistik ter njihov prevod iz osnovnih klasifikacij v standardno mednarodno klasifikacijo za namene analitične rabe.

Enotni besednjak javnih naročil (kratica CPV, ki pomeni Common Procurement Vocabulary) je uradna referenčna klasifikacija, ki je bila razvita v okviru Evropske skupnosti, izključno za namene razvrstitve predmeta nabave v okviru javnih naročil. Gre za skupen referenčni sistem, ki ga naročniki uporabljajo tako, da s pomočjo v naprej dodeljenih numeričnih oznak opišejo predmet javnega naročila in ga navedejo v objavah. Predstavlja torej enovit referenčni sistem, ki naročnikom v vseh državah članicah omogoča uporabo enakih opisov predmeta javnih naročil z enovitimi referenčnimi številkami. Potencialnim ponudnikom pa olajša pregled nad razpisanimi javnimi naročili na območju EU.<sup>37</sup>

S CPV se tako presegajo jezikovne pregrade in olajša preglednost nabav v razmerah čezmejne trgovine. CPV je bil sprejet v obliki Uredbe,<sup>38</sup> kar pomeni, da je neposredno

<sup>37</sup> Prodan Irena (2009) Seznam storitev A in seznam storitev B. E-Revija za javna naročila in javne finance. Dostopno na: <http://www.sib-mb.si/erevija/125/clanek.html>.

<sup>38</sup> Uredba ES št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. 11. 2002 o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV), ki je bila spremenjena z uredbo Komisije ES št. 2151/2003 z dne 16. 12. 2003, le-ta je bila spremenjena z Uredbo Komisije ES št. 213/ z dne 28. 11. 2007, ki se je neposredno začela uporabljati 15. 9. 2008.

zavezujoč za vse države članice EU in ne potrebuje nobenih dodatnih notranjih predpisov. Ker je bil CPV razvit kasneje in delno temelji na nomenklaturi CPC, ZJN-2 v 2. odstavku 20. člena določa, da se v primeru odstopanj med obema nomenklaturama uporablja nomenklatura CPC (enako določa ZJNVETPS v 2. odstavku 25. člena).

CPV je sestavljen iz glavnega besednjaka in dopolnilnega besednjaka. Iz priloge 1 CPV izhaja, da glavni besednjak temelji na drevesnem diagramu, ki ga sestavljajo kode z do devetimi števkami, povezane z besedilom, ki opisuje blago, gradnje ali storitve, ki so predmet naročila. Numerična koda obsega osem števk in se deli na naslednji način:

- prvi dve številki označujeta oddelke (XX0000000-Y),
- prve tri številke označujejo skupine (XXX000000-Y),
- prve štiri številke označujejo razrede (XXXX0000-Y),
- prvih pet števk označuje kategorije (XXXXX000-Y).

Vsaka od zadnjih treh števk daje večjo stopnjo natančnosti znotraj posamezne kategorije. Deveta številka je namenjena preverjanju prejšnjih števk.

Pri ugotavljanju ustrezne kode mora naročnik poiskati tisto oznako, ki najbolj natančno opisuje predmet nameravane nabave. Potrebno je poiskati tisto kodo (oddelek, skupino, razred oziroma kategorijo), ki najbolj ustreza opisu predmeta javnega naročila (kodo z bolj splošnim opisom je mogoče spoznati po tem, da ima več ničel). Če s pomočjo kod iz glavnega besednjaka ni mogoče doseči dovolj natančnega opisa predmeta nabave, si naročnik pri opisovanju lahko pomaga s kodami, ki sestavljajo dopolnilni besednjak.

Da je naročnikova pravilna izbira pri opredelitvi, ali gre pri oddaji javnega naročila za storitve iz Seznama A ali Seznama B, še kako pomembna, je razvidno tudi iz nekaterih odločitev Državne revizijske komisije.<sup>39</sup>

## **2.5 VARSTVO PODATKOV**

Naročniki lahko javno naročilo uspešno oddajo samo ponudniku, čigar ponudba je popolna, zaradi česar imajo konkurenčni ponudniki interes, da v ponudbi izbranega ponudnika najdejo napake, zaradi katerih je ponudba izbranega ponudnika nepopolna. Tu pa se zgodi, da med seboj trčita dva pravna instituta – načelo javnosti in poslovne skrivnosti.

### **2.5.1 JAVNOST V POSTOPKIH JAVNEGA NAROČANJA**

Javnost ima v postopkih javnega naročanja dvojni pomen. Predvsem je namen javnosti, da omogoči širši družbeni skupnosti vpogled v porabo sredstev iz državnega proračuna, da se ta seznanijo z namenom in načinom rabe javnih sredstev. Poleg tega publiciteta podatkov o javnem naročilu pritegne širše število zainteresiranih oseb za sodelovanje v teh postopkih, kar omogoča izvajanje drugih načel javnega naročanja: načela

---

<sup>39</sup> Odločitev Državne revizijske komisije (v nadaljevanju DKOM) št. 018-152/2010-2, odločitev DKOM št. 018-120/2011-5, odločitev DKOM št. 018-22/2012-6.

gospodarnosti in učinkovitosti porabe, načela zagotavljanja konkurence med ponudniki ter načela enakopravnosti ponudnikov.

Postopki oddaje javnega naročanja so javni, kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami javnih naročil v Uradnem glasilu Evropske unije ter na Portalu javnih naročil.<sup>40</sup> Načeloma to pomeni, da se zainteresirani subjekti lahko seznanijo z naročnikovo namero, da bo začel s postopkom javnega naročanja, kakor tudi s končnim izidom postopka javnega naročila.

### **2.5.2 POSLOVNA SKRIVNOST V PRAVU JAVNIH NAROČIL**

Poslovno skrivnost ureja Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1),<sup>41</sup> in sicer v svojem 39. in 40. členu.

Poslovna skrivnost je lahko vsak podatek (informacija, dejstvo), ne glede na nosilca, na katerem se podatek nahaja, ki je za določeno družbo specifičen, zanj pomeni konkurenčno prednost v kakršnem koli pogledu in sme biti po volji podjetja znan le določenemu krogu ljudi.<sup>42</sup> Na podlagi prvega odstavka 39. člena ZGD-1 se kot poslovna skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. Gre za podatke, ki so kot poslovna skrivnost opredeljeni na podlagi subjektivnega merila. Subjektivno merilo zahteva izrecno odredbo o tem, kateri podatki lahko štejejo kot poslovna skrivnost. V drugem odstavku istega člena je določeno, da se kot poslovna skrivnost štejejo podatki, za katere je očitno, da bi družbi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba. Gre za podatke, ki so na podlagi objektivnega merila opredeljeni kot poslovna skrivnost.

Tretji odstavek 39. člena pa določa splošno pravilo, kateri podatki ne smejo biti označeni kot poslovna skrivnost. Družba tako kot poslovno skrivnost ne more določiti podatkov, ki so po katerem koli zakonu javni, podatkov o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. Dodatna pravila o javnosti podatkov pa vsebuje tudi zakon o javnem naročanju. Konkretno to pomeni, da mora naročnik v vsakokratnem postopku oddaje javnega naročila v vsakem posameznem primeru presoјati, kateri deli ponudbe so javni podatki in zato ne morejo biti poslovna skrivnost.<sup>43</sup>

ZJN-2 zaradi varovanja koristi posameznih ponudnikov naročnika na več mestih zavezuje, da varuje zaupnost določenih podatkov.

ZJN-2 v svojem 22. členu določa nekakšno izjemo od načela transparentnosti javnega naročanja, saj določa, da mora naročnik zagotoviti varovanje osebnih podatkov, tajnih podatkov ter poslovnih skrivnosti v ponudbah, ki so jih predložili ponudniki.

---

<sup>40</sup> 2. odstavek 8. člena ZJN-2.

<sup>41</sup> Ur. l. RS, št. 42/2006,

60/2006,26/2007,33/2007,67/2007,100/2007,10/2008,68/2008,23/2009,42/2009,65/2009,83/2009,33/2011,91/2011,100/2011,32/2011,57/2012.

<sup>42</sup> POTOČNIK Maja (2009), Poslovna skrivnost pri vpogledih v ponudbe konkurenčnih ponudnikov, Pravna praksa št. 44/2009, str. 22.

<sup>43</sup> Odločitev DKOM, št. 018-028/2010.



Skupni imenovalec številnih odločb Državne revizijske komisije je stališče, da mora biti ponudnik v skladu z 8. členom ZJN-2 izbran na pregleden način in po predpisanem postopku ter da je načeloma celotna dokumentacija o oddanem javnem naročilu javna. Vendar pa se načelo transparentnosti ter javnosti dokumentacije nanaša zlasti na sam postopek oddaje javnega naročila kot celoto in znotraj tega zlasti na objave javnih naročil, razpisno dokumentacijo, postopek odpiranja ponudb in dokumentacijo v zvezi z ocenjevanjem in pregledovanjem ponudb, medtem ko ima ponudbena dokumentacija posameznih ponudnikov drugačen status. Zanj veljajo številne omejitve, povezane z vprašanjem varovanja poslovnih skrivnosti in drugih podatkov, ki so v skladu z zakonom tajni.<sup>44</sup>

Naročnik mora kot poslovno skrivnost varovati tudi imena ponudnikov in predložene ponudbe, vendar samo do roka, določenega za odpiranje ponudb. Po oddanem javnem naročilu je dokumentacija ponudnika javna samo pod pogojem, da ne vsebuje poslovnih skrivnosti ali tajnih podatkov.<sup>45</sup> To velja tudi v primeru, ko konkurenčni ponudniki od naročnika zahtevajo vpogled v druge ponudbe ter spisovno dokumentacijo o javnem naročanju.<sup>46</sup> Zahtevani vpogled lahko naročnik omogoči ponudniku na njegovo zahtevo po sprejemu odločitve o oddaji naročila samo v primeru, da podatki ne pomenijo poslovne skrivnosti ali tajnih podatkov. V 6. odstavku 22. člena ZJN-2 vsebuje zakon tudi posebno normo v primerjavi z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ),<sup>47</sup> in sicer, da določbe ZDIJZ glede vpogleda v dokumentacijo o javnem naročilu v času odpiranja ponudb do sprejema odločitve o oddaji naročila ne veljajo.

Kako pomembno je varovanje poslovnih skrivnosti v ponudbah ponudnikov, ki konkurirajo na javnem naročilu, je razvidno tudi iz prakse Državne revizijske komisije, iz katere izhaja, da so protipravne določbe razpisne dokumentacije, v katerih naročnik zapiše, da lahko iz postopka oddaje javnega naročila izloči ponudnike, ki po pozivu naročnika iz svojih ponudb ne bodo umaknili oznake poslovne skrivnosti.<sup>48</sup>

Naročnik lahko, glede na prakso Državne revizijske komisije napiše pravila o označevanju poslovnih skrivnosti v razpisni dokumentaciji zgolj z namenom, da opredeli svojo odgovornost do posredovanja zaupnih podatkov osebam, ki so zunaj kroga oseb, ki bodo vključene v razpisni postopek, vendar mora kljub temu še vedno upoštevati pravila varovanja podatkov, ki jih določa zakon.

---

<sup>44</sup> Odločitev DKOM, št. 018-085/2010.

<sup>45</sup> 6. odstavek 22. člena ZJN-2.

<sup>46</sup> 7. odstavek 22. člena ZJN-2.

<sup>47</sup> Ur.l. RS št. 24/03, 61/05,96/05,109/05,113/05,28/06, 51/06,117/06.

<sup>48</sup> Odločitev DKOM št. 018-224/2010.

## **2.6 VRSTE POSTOPKOV ODDAJE JAVNIH NAROČIL**

### **2.6.1 SPLOŠNO O VRSTAH POSTOPKOV ODDAJE JAVNIH NAROČIL**

Zakon o javnem naročanju določa več vrst postopkov, ki jih lahko uporabijo naročniki pri naročanju blaga, storitev in gradenj. Postopki oddaje javnih naročil so v zakonu povzeti po postopkih, kot jih urejata evropski direktivi na področju javnih naročil. Naročniki praviloma izberejo odprti postopek in postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, druge postopke pa le, če so za to izpolnjeni zakonski pogoji.

Zakon določa tudi različno uporabo postopkov glede na vrednost javnega naročila oziroma ali gre za javna naročila, ko je potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije, ali domača javna naročila, ko je potrebna samo objava na portalu za javna naročila.

Naročnik lahko izvede javno naročanje po enem izmed naslednjih postopkov:<sup>49</sup>

1. odprti postopek;
2. postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti;
3. konkurenčni dialog;
4. postopek s pogajanjem brez predhodne objave;
5. postopek s pogajanjem po predhodni objavi;
6. postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in
7. postopek oddaje naročila male vrednosti.

Naročnik mora v skladu z ZJN-2 izvesti javno naročilo po enem izmed zgoraj naštetih postopkov, če je vrednost javnega naročila enaka ali višja od 20.000 EUR brez DDV za blago in storitve in od 40.000 EUR brez DDV za gradnje.

Za naročila do navedenih vrednosti so naročniki dolžni voditi le evidence o njihovi oddaji.

### **2.6.2 TEMELJNI POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA**

#### **2.6.2.1 Odprti postopek**

Odprti postopek oddaje javnega naročila je postopek, pri katerem lahko vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, pripravljene skladno z v naprej določenimi zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije.<sup>50</sup>

V tem postopku naročnik istočasno ugotavlja sposobnost ponudnikov in opravi izbiro po merilih iz razpisne dokumentacije. To je enofazni postopek, za katerega je značilno, da morajo biti specifikacije jasne tako, da bo naročnik lahko izvedel tako postopek ugotavljanja sposobnosti ponudnikov kot tudi izbiro po merilih.

V odprtem postopku po poteku roka za prejem ponudb naročnik ne sme več spreminjati ali dopolnjevati razpisne dokumentacije. Naročniki so dolžni na portal javnih naročil posredovati dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo najpozneje šest dni pred iztekom roka za oddajo ponudb pod pogojem, da je bila zahteva za dodatno pojasnilo posredovana pravočasno.

---

<sup>49</sup> 1. odstavek 24. člena ZJN-2.

<sup>50</sup> 25. člen ZJN-2.

Čeprav pomeni izvedba odprtega postopka v največji meri zagotavljanje kombinacije vseh štirih temeljnih načel javnega naročanja, pa ni mogoče hkrati tudi trditi, da se s tem postopkom aksiomatično v največji meri zagotavlja tudi vsako načelo posebej. Medtem, ko so načela enakopravnosti, transparentnosti in konkurenčnosti v odprtem postopku tudi v največji meri posamezno zagotovljena, pa utegne oddaja javnega naročila v odprtem postopku v nekaterih primerih ne biti povsem gospodarna.<sup>51</sup> Vendar te ugotovite ni dopustno posploševati, temveč je potrebno presoјati vsako naročilo posebej.

### **2.6.2.2 Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti**

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je postopek, katerega namen je oddaja javnega naročila in v katerem naročnik v prvi fazi na podlagi v naprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je priznal sposobnost.<sup>52</sup>

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je postopek, v katerem naročnik v prvi fazi prizna sposobnost ponudnikom na podlagi v naprej določenih pogojev in v drugi fazi povabi k oddaji ponudbe kandidate, ki jim je priznal sposobnost. To je dvofazni postopek, ki se sestoji iz faze ugotavljanja sposobnosti in v drugi fazi obravnave ponudb in izbire po merilih. V prvi fazi se zainteresirani ponudniki seznanijo z javnim naročilom, vendar le v obsegu, ki je v tem času naročnikova projekcija njegovih potreb, v drugi fazi pa se s povabilom k oddaji ponudbe natančneje predstavi predmet naročila. Namen prve faze je ugotovitev sposobnosti kandidatov, s čimer si naročnik zameji krog potencialnih ponudnikov in tako v kasnejši fazi vsebinsko obravnava manjše število ponudnikov, ki ga lahko v naprej določi.

Naročnik v prvi fazi postopka zbira prijave, s katerimi pridobi izjave o tem, da je določeni poslovni subjekt zainteresiran za kasnejšo izpolnitev naročila in preveri njegov interes, da ga naročnik v drugi fazi povabi k oddaji ponudbe.

Naročnik mora pripraviti razpisno dokumentacijo za vsako fazo postopka posebej. Naročnik mora vsem tistim ponudnikom, ki so poslali prijavo, poslati obvestilo o priznanju sposobnosti (ponudnik pridobi status kandidata). V drugi fazi postopka pa mora naročnik hkrati povabiti vse kandidate k oddaji ponudbe. Naročnik po končani drugi fazi določi seznam kandidatov in obdobje, v katerem priznava njihovo sposobnost za izvedbo naročila.

Zakon ne veže uporabe tega postopka na primere stalnih nabav. Ta odločitev je prepuščena naročniku, dejanske okoliščine in med njimi tudi stalne nabave narekujejo uporabo tega postopka. Za naročnika je v primerih določenih nabav gospodarno, da namesto nabav po odprtem postopku izvede postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in s tem usposobi kandidate za dobavo v določenem obdobju. Tipični primeri nabav po tem postopku sta nabava hrane in pisarniškega materiala.

Postopek je primeren za oddajo javnih naročil, po katerih se nabavljajo blago in storitve, ki so stalno na trgu, ni pa primeren za javna naročila blaga in storitev, ki se proizvajajo po posebnih zahtevah naročnika oziroma na trgu niso na voljo takoj.

---

<sup>51</sup> Mužina in Vesel, 2007, str. 200.

<sup>52</sup> 26. člen ZJN-2.

Pomanjkljivost oziroma prednost tega postopka, odvisno od zornega kota, pa predstavlja možnost vložitve zahtevka za revizijo že v prvi fazi ob sprejemu naročnikove odločitve o priznanju sposobnosti, druga faza pa se lahko začne komaj ob dokončnosti odločitve, po drugi strani pa lahko vse skupaj predstavlja prednost iz preprostega razloga, da se sproti razrešijo sporna vprašanja med naročniki in zainteresiranimi udeleženci.<sup>53</sup>

### **2.6.2.3 Konkurenčni dialog**

V času veljavnosti ZJN-1 v Republiki Sloveniji se je ugotavljalo, da odprti in omejeni postopek za določene posle ne omogočata optimalne izbire ponudnika in njegove ponudbe, predvsem zaradi tega, ker ne omogočata, da naročnik po objavi javnega razpisa in razpisne dokumentacije poseže v njune opredelitve. ZJN-1 je namreč v svojem drugem odstavku 5. člena določal, da pripravljalec razpisne dokumentacije ali njenih delov ne sme nastopati kot ponudnik ali podizvajalec in ne sme sodelovati s ponudnikom pri pripravi ponudbe. V času veljavnosti ZJN-1 je bilo prepovedano kontaktiranje med naročnikom in potencialnimi ponudniki, tako pred začetkom postopka kot tudi med postopkom oddaje javnega naročila.

Dolgoletna reforma javnega naročanja, ki je bila v EU zaključena s sprejemom dveh direktiv,<sup>54</sup> je prinesla nekaj bistvenih novosti na področju postopkov oddaje javnega naročanja. Direktiva 2004/18/ES je uvedla novo možnost oddaje javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga. Poleg tega, da je bil konkurenčni dialog opredeljen v direktivi, je Evropska komisija izdala tudi posebno razlagalno poročilo,<sup>55</sup> v katerem je podrobneje določeno, pod katerimi pogoji se lahko uporabi konkurenčni dialog.

#### **3.6.2.3.1 Razlika med konkurenčnim dialogom in strokovnim dialogom**

Postopka konkurenčnega dialoga ne smemo zamenjati z možnostjo strokovnega dialoga med naročniki in ponudniki pred začetkom postopka oddaje javnega naročila.

Če primerjamo konkurenčni dialog in strokovni dialog, se takoj vidi bistvena razlika med njima. Konkurenčni dialog je vrsta oddaje javnega naročila in hkrati predpisan postopek, ki ga naročnik uporabi pri oddaji posebno zahtevnih javnih naročil.

---

<sup>53</sup> Kranjc, 2007a, str. 163.

<sup>54</sup> Direktiva 2004/18 ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev in Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev.

<sup>55</sup> Explanatory Note – Competitive Dialogue-Classic Directive, CC2005/04\_rev 1 of 5. 10. 2005.

**Strokovni dialog** pa je samo možnost, ki jo naročnik lahko po zakonu izkoristi v posvetovalne namene še pred postopkom oddaje javnega naročila.

Pri tem ni vezan na ocenjevanje prejetih informacij, niti ni upravičen, da kogar koli, s katerim se je posvetoval, pozove k predložitvi ponudb. Strokovni dialog lahko naročnik opravi z gospodarskimi subjekti, kar je po ZJN-2 najširši izraz za vse tiste, bodisi pravne ali fizične osebe, ki na trgu ponujajo gradnje, blago ali storitve. Kako pride naročnik v stik z gospodarskimi subjekti in na kakšen način poteka strokovni dialog, zakon ne predpisuje. Strokovni dialog je primeren mehanizem, prek katerega se naročnik, preden sploh začne postopek javnega naročanja, seznaniti z razmerami na trgu in potrebnimi informacijami, ki so podlaga za oblikovanje razpisne dokumentacije, ki po eni strani zadovoljuje njegove potrebe, po drugi strani pa omogoča učinkovito konkurenco med ponudniki.<sup>56</sup>

In da uporabo strokovnega dialoga spodbuja tudi Državna revizijska komisija, je razvidno iz njene odločitve št. 018-260/2007, v kateri je izrecno navedla, da bi moral naročnik *„pred pripravo razpisne dokumentacije v ta namen tudi natančno raziskati trg s predmetnega področja oz. se seznaniti z enakovrednimi funkcijami različnih proizvajalcev. Nenazadnje bi v ta namen lahko uporabil tudi možnost, ki jo dopušča 69. člen ZJN-2 in s posameznimi gospodarskimi subjekti (s področja predmetnega javnega naročila) izvedel strokovni dialog.“*

**V konkurenčnem dialogu** lahko sodelujejo samo tisti udeleženci, ki so si pridobili status kandidata, kar pomeni, da jih je naročnik po predhodni selekciji povabil k sodelovanju. Pojem kandidata je opredeljen v 10. točki 1. odstavka 2. člena ZJN-2, ki pravi: *„kandidat“* je tisti, ki v postopku s predhodnim ugotavljanjem, postopku s pogajanjem ali v konkurenčnem dialogu na podlagi naročnikovega povabila k sodelovanju izkaže interes. Status kandidata v konkurenčnem dialogu pridobi le tisti gospodarski subjekt,<sup>57</sup> ki ga naročnik povabi, da v dialogu sodeluje in ki skladno s 55. členom ZJN-2 odda svojo prijavo v 30 dneh od datuma pošiljanja obvestila o javnem naročilu.

Pomen konkurenčnega dialoga je za področje javnega naročanja opazno večji, kot to velja za strokovni dialog. V zadevah, ki so za naročnika tehnično ali drugače obvladljive, se naročnik ne bo odločil za strokovni dialog, ker za to ne bo imel potrebe. Poleg tega lahko strokovni dialog časovno omejuje, ker ga je potrebno opraviti pred začetkom oddaje javnega naročila.

Včasih bodo podatki, pridobljeni v strokovnem dialogu, naročniku narekovali, da se bo odločil za oddajo javnega naročila v obliki konkurenčnega dialoga.

---

<sup>56</sup> BRATINA Tanja (2011). Odprite si vrata do javnih naročil preko strokovnega dialoga. Pravna praksa, 2011, št. 22, str. 16.

<sup>57</sup> Definicija iz 5. točke 2. člena ZJN-2: »Gospodarski subjekt« je skupni izraz za dobavitelja blaga, izvajalca storitev in izvajalca gradenj, ki je lahko vsaka pravna ali fizična oseba ali oseba javnega prava ali skupina teh oseb, ki na trgu ponujajo bodisi izvedbo gradenj in/ali gradnjo, blago ali storitve.

Z uvedbo konkurenčnega dialoga, enako velja tudi za strokovni dialog, je pri javnih naročilih zrušeno načelo prepovedi sodelovanja naročnika s potencialnimi ponudniki glede priprave razpisne dokumentacije. V praksi pomeni konkurenčni dialog veliko pridobitev, seveda ob predpostavki, da se ob njegovi izvedbi dosledno spoštuje temeljna načela.

#### **2.6.2.4 Postopek s pogajanjem**

Postopek s pogajanjem je vrsta postopka, katerega uporaba je vezana na izpolnjevanje določenih pogojev za njegovo uporabo.

Postopek s pogajanjem je mogoče uporabiti v dveh različicah tega postopka, ki jih je skladno z ZJN-2 potrebno pri vodenju in dokumentiranju poimenovati:

- postopek s pogajanjem brez predhodne objave<sup>58</sup> in
- postopek s pogajanjem po predhodni objavi.<sup>59</sup>

Naziva postopkov opredeljujeta temeljno razliko med različicama postopka s pogajanjem, ki je v obveznosti predhodne javne objave oddaje javnega naročila in se veže na splošna določila ZJN-2, kar pomeni različno raven realizacije načela transparentnosti oziroma javnosti, ki se med drugim zagotavlja skozi objave v uradnih glasilih.

Pri izvedbi postopka s pogajanjem po predhodni objavi je zagotovljena večja stopnja javnosti kot pri drugi različici izvedbe postopka s pogajanjem, saj mora naročnik objaviti obvestilo, da bo oddal naročilo po postopku s pogajanjem, v uradnem glasilu.

Uporaba postopka s pogajanjem brez predhodne objave se v ZJN-2 predvideva v primerih, ko naročnik v odprtem postopku ne pridobi nobene ponudbe ali pa, ko so vse prispele ponudbe neprimerne. O neprimerni ponudbi govorimo takrat, ko ponudba prispe pravočasno in za katero se po odpiranju ponudb, na podlagi pregleda in ocenjevanja ugotovi, da ne izpolnjuje v celoti vseh tehničnih specifikacij, ki jih je naročnik navedel v razpisni dokumentaciji.

V teh primerih zakon predvideva, da naročnik lahko izvede postopek s pogajanjem brez predhodne objave pod naslednjimi pogoji:

- pod pogojem, da se prvotno določeni predmet javnega naročila in vsebina razpisne dokumentacije (iz odprtega postopka ali omejenega postopka) bistveno ne spremenita in pod pogojem, da se Evropski komisiji pošlje poročilo, če slednja to zahteva. Cena iz ponudbe, predložene v postopku s pogajanjem, v teh primerih ne sme presegati cene iz ponudbe istega ponudnika, predložene v prej neuspešno izvedenem postopku javnega naročanja;
- če lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen ponudnik (takšni razlogi so lahko povezani s pravicami uporabe

---

<sup>58</sup> 29. člen ZJN-2.

<sup>59</sup> 28. člen ZJN-2.

določenega patenta, z licencami, avtorskimi pravicami, odvisnosti od razpolaganja z know-how itd). Naročnik pa ne sme uporabiti postopka s pogajanjem brez predhodne objave po tej točki, če je predmet javnega naročila izvedba projekta, ki ga je projektant projektiral v predhodnem postopku javnega naročanja in namerava v pogajanja vključiti le tega projektanta;

- ko gre za izredno nujnost iz razlogov, ki jih naročnik ni mogel predvideti in ni mogoče spoštovati niti skrajšanih rokov, predpisanih za izvedbo postopka. Ta postopek je mogoče uporabiti za zadovoljitev urgentnih potreb in ne za dolgoročne rešitve;<sup>60</sup>
- ko je znano končno število sposobnih ponudnikov, pod pogojem, da jih naročnik enakopravno obravnava, vendar zgolj za naročila, ki ne presegajo evropski vrednosti prag. Enakopravna obravnava pomeni, da so k pogajanjem povabljeni vsi zainteresirani subjekti, ki so vključeni v ta krog ponudnikov;
- v primeru, ko naročnik že v začetku postopka javnega naročila zaradi vloženega zahtevka za revizijo ne more pravočasno oddati javnega naročila, izvedba naročila pa je nujna tudi v tem obdobju. Tudi v tem primeru je to možno storiti pod dvema pogojema, in sicer: 1. da je vrednost naročila pod evropskim vrednostnim pragom, 2. na podlagi predhodnega soglasja ministrstva, pristojnega za finance. Naročnik lahko v takem primeru odda naročilo le za čas do sklenitve pogodbe na podlagi že začetega ali ponovljenega postopka.

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se lahko uporabi za javna naročila blaga tudi v primerih:

- ko gre za naročilo blaga, ki se izdelava izključno zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja;
- za dodatne nabave blaga s strani prvotnega dobavitelja, ki so namenjene za delno nadomestilo na trgu dostopnega blaga ali postavitvev ali kot povečanje obsega obstoječega blaga ali postavitvev, če bi zamenjava dobavitelja prisilila naročnika, da bi nabavil material, ki ima drugačne tehnične lastnosti, to pa bi povzročilo neskladnost ali nesorazmerne tehnične težave med obratovanjem in vzdrževanjem – trajanje teh naročil kot tudi ponovitev naročil praviloma ne sme presegati čas treh let;
- za blago, ponujeno in kupljeno na blagovni borzi;
- za naročanje blaga pod posebno ugodnimi pogoji, bodisi od ponudnika blaga, ki zaključuje svoje poslovanje, ali v primerih stečaja od stečajnih ali likvidacijskih upraviteljev, ali na podlagi sporazuma z upniki ali po postopku, opredeljenem v zakonodaji, ki ureja to področje.

---

<sup>60</sup> V primeru C-107/92 Komisija proti Italiji je sodišče ugotovilo, da ne obstajajo razlogi za uporabo tega postopka pri rekonstrukciji plazišč, saj je od izdelave geološkega poročila minilo tri mesece do uvedbe tega postopka, predvidena dela pa presegajo zgolj odpravo posledic plazov.

ZJN-2 pa predvideva uporabo postopka brez predhodne objave tudi v nekaterih drugih primerih, ki jih podrobneje predpisuje 5. odstavek 29. člena ZJN-2.

Postopek s pogajanjem po predhodni objavi pa naročnik lahko uporabi:

- če v postopku oddaje naročila male vrednosti, postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, odprtem postopku, postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali v konkurenčnem dialogu ne pridobi nobene pravilne ali sprejemljive ponudbe, pri čemer se prvotne določene zahteve v razpisni dokumentaciji ne smejo bistveno spremeniti;
- če naročnik, zaradi specifične narave naročila ali različnih tveganj, ki izvirajo iz narave naročila, ne more predhodno v celoti določiti vrednosti naročila;
- v primeru storitev (med drugim za nekatere storitve iz Seznama storitev A in intelektualnih storitev), ki vključujejo izdelavo načrtov za gradnje, če so značilnosti teh storitev take, da predmeta naročil ni mogoče določiti tako natančno, da bi bilo mogoče naročilo oddati z izbiro najugodnejšega ponudnika v skladu s pravili, ki veljajo za odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti;
- v primeru gradenj, ki se izvajajo izključno zaradi raziskovanja, preizkusov ali razvoja in ne zaradi ustvarjanja dobička iz te gradnje ali povrnitve stroškov raziskav in razvoja;
- v primerih javnih naročil, katerih vrednost je nižja od vrednosti evropskega praga.

Bistvena pomanjkljivost postopka s pogajanjem je neformaliziranost postopka.

Kot kažejo izkušnje, je še posebej težko opredeliti obseg pogajanj, le-ta mora biti določen v naprej, naročnik si mora pripraviti strategijo, hkrati pa mora biti dovolj fleksibilen, da sledi vsem možnim variantnim ponudbam. Zlasti pomembno je, da mora naročnik zagotavljati konkurenco med ponudniki. Naročnik mora skrbno paziti, da noben od sodelujočih ponudnikov ne prejme več informacij, kot so jih prejeli drugi sodelujoči ponudniki. Vse te dileme pa naročnik težko rešuje, ker je ZJN-2 v delu, ki opisuje postopek s pogajanjem, podnormiran in nejasen. Zato je na strani naročnika pri izvedbi postopka s pogajanjem nedvomno velika odgovornost. Odgovornost se kaže predvsem v tem, da pri izvedbi postopka s pogajanjem oblikuje taka pravila, ki jih še lahko pravno utemelji.

### **2.6.3 POSTOPKA, NAMENJENA IZKLJUČNO JAVNIM NAROČILOM POD VREDNOSTNIM PRAGOM EU**

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

Postopek je namenjen izključno samo javnim naročilom pod vrednostnim pragom EU. Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi je postopek javnega naročanja, v katerem predložijo svoje ponudbe ponudniki na podlagi obvestila o javnem naročilu, objavljenega na portalu javnih naročil.

V tem postopku ni nujno, da naročnik pripravi razpisno dokumentacijo, če so vsi podatki in podlage za oddajo ponudbe podani v objavi obvestila o javnem naročilu. Rok za prejem



ponudb v zakonu ni določen, določeno je le, da rok za prejem prijav mora biti tak, da omogoča pripravo popolne ponudbe.

Oblikovanje postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi je dejansko odveč in nesmiselno, saj lahko naročnik za javna naročila pod vrednostnim pragom EU, za katera pa velja obveznost javnih objav v Sloveniji, izvede kateri koli postopek.<sup>61</sup>

### **2.6.3.2 Postopek oddaje naročila male vrednosti**

Postopek zbiranja ponudb se izvede za javna naročila:

- blaga in storitev v vrednosti od 20.000,00 EUR brez DDV do 40.000,00 EUR brez DDV;
- gradenj v vrednosti od 40.000,00 brez DDV do 80.000,00 EUR brez DDV.

Rok za prejem ponudb zakonsko ni določen, mora pa biti tak, da gospodarskemu subjektu omogoča pripravo popolne ponudbe.<sup>62</sup>

Naročnik mora o oddaji naročila male vrednosti voditi naslednjo dokumentacijo:

- sklep o začetku postopka, če je to primerno,
- povabilo k oddaji ponudbe,
- razpisno dokumentacijo, če je to primerno,
- predložene ponudbe,
- odločitev o oddaji naročila.<sup>63</sup>

### **2.6.4 POSEBNI NAČINI JAVNEGA NAROČANJA**

ZJN-2 v svojem 31. členu določa različice temeljnih postopkov, ki so:

1. dinamični nabavni sistem,
2. posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe,
3. elektronska dražba,
4. skupno javno naročanje.

Naročnik pa lahko po izvedenem postopku javnega naročanja sklene okvirni sporazum, pod pogoji, ki jih določa ZJN-2.<sup>64</sup>

#### **2.6.4.1 Dinamični nabavni sistem**

V prvem odstavku 33. člena ZJN-2 glede izvedbe dinamičnega nabavnega sistema naročnika napotuje na odprti postopek ter določa, da je mogoče, da ponudniki, ki izpolnjujejo pogoje za uvrstitev in so predložili prijavo v sistem, to prijavo naknado popravijo, če je seveda prijava tudi po spremembi skladna z razpisno dokumentacijo. Zaradi vzpostavitve dinamičnega nabavnega sistema in oddaje naročil v njegovem okviru naročnik uporablja izključno elektronska sredstva.

---

<sup>61</sup> Kranjc, 2007a, str. 202.

<sup>62</sup> 95.a člen ZJN-2.

<sup>63</sup> 95.c člen ZJN-2.

<sup>64</sup> 2. odstavek 31. člena ZJN-2.

Dinamični nabavni sistem se izvede v dveh fazah:

- uvrstitev v sistem,
- povabilo za oddajo ponudb.

Dinamični nabavni sistem se uporablja pri običajnih nabavah, katerih značilnost je, da v obliki, kot so dostopne na trgu, v celoti izpolnjujejo naročnikove zahteve.<sup>65</sup>

#### **2.6.4.2 Posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe**

Posebna pravila o gradnji stanovanj, ki so subvencionirana, se od ostalih postopkov v bistvu ločijo po tem, da je njihov namen izbrati gradbene izvajalce in druge strokovnjake, čeprav predmet javnega naročila še ni konkretiziran, konkretizirala pa ga bo skupina, v katero bodo poleg naročnika vključeni še izbrani gradbeni izvajalci in drugi strokovnjaki.

Objava in razpisna dokumentacija naj bi načrtovano stanovanjsko gradnjo opisali vsaj toliko, da bi se izvajalci, ki imajo interes za sodelovanje v skupini, lahko seznanili z izhodišči za gradbena dela oziroma osnovno idejo projekta.<sup>66</sup>

#### **2.6.4.3 Elektronska dražba**

Naročnik se lahko odloči, da bo v odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali v postopku s pogajanjem po predhodni objavi naročilo oddal na elektronski dražbi, če je takrat že mogoče natančno in nedvoumno določiti tehnične specifikacije naročila. Elektronska dražba se uporablja tudi pri okvirnih sporazumih ob ponovnem odpiranju konkurence ter v okviru dinamičnega nabavnega sistema, ko se odpre konkurenca med ponudniki, ki izpolnjujejo pogoje. Zakon prepoveduje uporabo elektronske dražbe za naročila gradenj in storitev, ki vključujejo tudi storitve intelektualne narave.

Naročnik mora že v objavi obvestila o javnem naročilu navesti, da bo uporabil elektronsko dražbo in temu primerno prilagoditi razpisno dokumentacijo.

Natančna navodila o izvedbi elektronske dražbe ZJN-2 določa v svojem 35. členu.

Pomembna prednost elektronske dražbe je izboljšanje že prejetih ponudb in s tem optimiziranje ponudbe. Za naročnika je pomembna prednost elektronske dražbe tudi prihranek časa pri izvedbi postopka.

#### **2.6.4.4 Skupno javno naročanje**

Vlada lahko skladno z letnim okvirnim načrtom skupnega javnega naročanja vlade odloči, da se za posamezne predmete javnega naročanja izvede skupno javno naročanje ministrstev, organov v sestavi ministrstev, vladnih služb in upravnih enot, če skupne nabave povečujejo gospodarnost in učinkovitost porabe proračunskih sredstev in ne zmanjšajo konkurence na trgu.<sup>67</sup>

Skupno javno naročanje ima prednosti, vendar tudi slabosti.

Prednosti skupnega javnega naročanja:

---

<sup>65</sup> 1. točka 1. odstavka 2. člena ZJN-2.

<sup>66</sup> Kranjc, 2007a, str. 221.

<sup>67</sup> 1. odstavek 36. člena ZJN-2.

- povečujeta se standardizacija in administrativna učinkovitost uprave;
- pomoč oziroma rešitev za naročnike, ki nimajo dovolj znanja in kadrovskih virov za uspešno izpeljavo javnih naročil;
- s skupnim javnim naročanjem se lažje dosegajo politični cilji, kot so uveljavljanje zelenega javnega naročanja, upoštevanje socialnih meril ter izboljšanje udeležbe malih in srednjih podjetij;
- prihranek zaradi ekonomije obsega.

Slabosti skupnega javnega naročanja:

- omejevanje konkurence (pri skupnem javnem naročanju lahko, kot posledica monopolističnega povpraševanja, nastopijo na strani ponudbe posledice monopola ali kartelnega združevanja, kar lahko pomeni omejevanje konkurence);
- zaradi velikega obsega naročila je sodelovanje malih in srednjih podjetij na takšnih razpisih omejeno.

Glede na vse zapisane prednosti in slabosti skupnega javnega naročanja je zato zelo pomembno poznavanje predmeta javnega naročanja in njegove kompleksnosti ter samosvojih postopkovnih pravil javnega naročanja. Še posebej, ker se postopkovna pravila nenehno prepletajo z materialnimi pravili, ta pa z vsebino, ki je pri skupnem javnem naročanju še posebej pomembna, ne le zaradi vrednosti, ampak tudi zaradi včasih precej različnih potreb naročnikov in uporabe storitev. Če je morda naročilo za električno energijo, ob upoštevanju okoljskih vidikov ter narave posla, razmeroma preprosto, pa je npr. skupno javno naročilo za storitve mobilne telefonije bolj kompleksno in pomeni precejšen izziv.<sup>68</sup>

#### **2.6.4.5 Okvirni sporazum**

Okvirni sporazum ni niti postopek javnega naročanja (kot npr. odprti postopek) v smislu 24. člena ZJN-2, niti ni poseben način javnega naročanja (kot npr. dinamični nabavni sistem ali elektronska dražba) v smislu 31. člena ZJN-2, temveč gre za posebno tehniko javnega naročanja na podlagi prej izvedenega enega izmed osnovnih postopkov javnega naročanja po ZJN-2.

V 12. točki 2. člena ZJN-2 je okvirni sporazum opredeljen kot sporazum med enim ali več naročniki in enim ali več ponudniki, katerega namen je določiti pogoje za naročila, ki se bodo oddajala v določenem obdobju, zlasti glede cene, in če je to mogoče, upoštevaje količino.

Postopkovna pravila nastajanja in izvajanja okvirnih sporazumov so natančneje določena v 32. členu ZJN-2.

Zakon tudi določa, da veljavnost sklenjenega okvirnega sporazuma ne sme biti daljša od štirih let, razen v izjemnih primerih, upravičenih predvsem zaradi predmeta okvirnega sporazuma, o čemer mora naročnik pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance. Naročnik ne sme uporabljati okvirnih sporazumov neprimerno glede na namen in naravo predmeta naročila ali tako, da bi s tem kršil temeljna načela.

---

<sup>68</sup> MATAS Sašo (2011) Za bolj učinkovita pravila o javnem naročanju. Podjetje in delo 6-7/2011/XXXVII, str. 1214.

Ker pa pri nas naročniki to pravilo velikokrat ignorirajo in zlorablajo možnost sklenitve okvirnih sporazumov, ima Državna revizijska komisija veliko dela s postopki revizije. Tako največ kršitev pri sklepanju okvirnih sporazumov izhaja iz kršitev postopkovnih pravil,<sup>69</sup> napačno oblikovanih meril za izbor<sup>70</sup> in naročnikovega nepravilnega ocenjevanja ponudb glede na postavljene pogoje.<sup>71</sup>

V javnem sektorju se sklene največ okvirnih sporazumov na področju zavarovanja, nakupa goriva in pisarniške opreme. Okvirni sporazumi so se v dosedanji praksi dobro obnesli, saj so naročnikom, ki jih dobro obvladajo, zmanjšali stroške, ki jih povzročajo pogostejši razpisi.

## **2.7 UPRAVNO ADMINISTRATIVNE OVIRE V ZAKONODAJI JAVNEGA NAROČANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI OD ZAČETKA DO DANES**

Prvi celoviti zakon s področja javnih naročil je bil v Republiki Sloveniji uveljavljen leta 1997. Od takrat dalje je bilo področje javnega naročanja večkrat prenovljeno. Razlogi za to so na eni strani zaradi potreb prilagajanja evropskim direktivam in na drugi strani zaradi številnih kritik naročnikov, ponudnikov in strokovne javnosti.

Najpogostejše pripombe ob uveljavitvi zakona leta 1997 so bile zlasti, da zakon ni usklajen z direktivami o javnem naročanju Evropske unije, da je nejasen in nerazumljiv in da je zato njegova uporaba otežena ter da ima vrsto pomanjkljivosti in birokratskih ovir, ki so se pokazali pri njegovi uporabi.

Tako je v svojem letnem poročilu 2001<sup>72</sup> Urad za javna naročila Republike Slovenije med vrsto drugih opozoril tudi na naslednjo pomanjkljivost ZJN-1:

- pri določanju pogojev za udeležbo je ureditev ZJN-1 strožja, kot to predpisujejo direktive, kar med ponudniki povzroča nezadovoljstvo zaradi nesorazmernega obremenjevanja z zahtevanimi dokazili, ne glede na predmet in vrednost javnega naročila, zato so v tem delu zakona, ki določa pogoje za udeležbo, potrebne spremembe;

in v zaključku letnega poročila Urada za javna naročila RS za leto 2001 je bilo poleg drugih ciljev, ki jih je potrebno v prihodnosti zasledovati na področju javnega naročanja, zapisano tudi:

- odprava administrativnih ovir in racionalizacija postopka.

Navedenemu cilju v poročilu Urada za javna naročila leta 2001 smo v nadaljnjih letih javnega naročanja v Republiki Sloveniji sledili v treh pomembnih korakih:

1. korak: 26. junija 2007 je v Republiki Slovenija začel delovati portal javnih naročil Ministrstva za finance. Na portal lahko naročniki neposredno pošiljajo objavo obvestila o javnih naročilih.

---

<sup>69</sup> Odločitev DKOM št. 018-212/2012-6, 018-132/2012-5.

<sup>70</sup> Odločitev DKOM št. 018-440/2011-10.

<sup>71</sup> Odločitev DKOM št. 018-234/2010-8.

<sup>72</sup>[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/UJN\\_letno\\_porocilo\\_2001.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/UJN_letno_porocilo_2001.pdf).

Namen in prednosti portala za javna naročila, s katerim upravlja javno podjetje Uradni list Republike Slovenije, d.o.o., ki tudi v celoti zagotavlja tehnično podporo in njegovo delovanje, je:

- zmanjšanje administrativnih ovir in posodobitev načina poslovanja pri javnem naročanju;
- zagotovljanje objave na enem mestu in dostopnost informacij v zvezi z javnim naročanjem;
- zmanjšanje stroškov za naročnike, ki so bili vezani na objave in
- možnost skrajšanja rokov za oddajo ponudb (splošni rok, ki je veljal za javna naročila, za katera je potrebna objava v Evropski uniji, se je tako skrajšal z 52 dni na 40 dni);

2. korak: 24. decembra 2006 je pričel veljati ZJN-2, ki je odpravil kar nekaj administrativnih ovir v ZJN-1, in sicer:

- naročniki sami pridobivajo podatke iz uradnih evidenc in jih ne zahtevajo od tistih, ki se prijavljajo na javne razpise;
- za javna naročila, za katera ni potrebna objava na ravni Evropske unije, veljajo enostavnejši postopki oddaje;
- uvedeno je bilo načelo formalne nepopolne ponudbe, kar pomeni, da se ponudbe lahko dopolnjujejo v tistih elementih ponudbe, ki ne vpliva na njeno razvrstitev. Tako se da tistemu, ki se prijavi na razpis, možnost, da odpravi nebitvene formalne pomanjkljivosti ponudbe.

Ministrstvo za javno upravo je 3. aprila 2008 v svojem Poročilu o oceni administrativnih stroškov (avtorja dokumenta mag. Peter Fajfar in Matija Kodra) ocenilo, da je zakon o javnem naročanju, ki je veljal do konca leta 2006 (ZJN-1), ponudniku pri oddaji enkratne ponudbe na javnem razpisu, v povprečju povzročil najmanj 59 EUR administrativnih stroškov. Z uveljavitvijo spremembe zakona, ki poenostavlja postopek oddaje ponudbe, se je ta strošek znižal in v povprečju znaša 5,40 EUR, kar pomeni glede na povprečno število ponudb na letni ravni, da nov ZJN-2 povzroča gospodarskim subjektom 239 tisoč EUR administrativnih stroškov na letni ravni, med tem ko je stara zakonodaja (ZJN-1) povzročala 2,6 mio EUR. Iz česar izhaja, da je neto prihranek administrativnih stroškov za gospodarstvo 2,4 mio EUR.

3. korak: 7. maja 2009 je Vlada Republike Slovenija sprejela Program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012.

S tem programom se v slovenski prostor vnaša nova miselnost priprave boljših predpisov, katerih del je tudi odprava administrativnih bremen in poenostavitev postopkov.

V ta namen je bil na Ministrstvu za javno upravo vzpostavljen tudi spletni portal,<sup>73</sup> ki je namenjen državljanom in podjetnikom, ki bodisi v vsakdanjem življenju bodisi v poslovnem procesu prihajajo v stik z upravo, kjer se srečujejo z obveznostmi, ki jih morajo izpolnjevati, da zadostijo zahtevam zakonodaje. Namenjen pa je tudi

---

<sup>73</sup> <http://www.minus25.gov.si/program-25/>.

pripravljalcem predpisov in drugim zaposlenim v državni upravi, ki se srečujejo z reguliranjem in izvajanjem storitev za državljane in gospodarstvo.

S sprejetjem tega programa bi marsikdo od nas, ki se v praksi ukvarjamo z javnim naročanjem, pomislil, da bo zakonodajalec posegal v zakon, ki ureja javno naročanje le tedaj, ko bodo za to zares obstajali utemeljeni razlogi, ki bodo glede na prakso javnega naročanja izkazovali, da je sprememba zakona nujna ter prinaša izboljšavo in določen prihranek. A žal praksa kaže drugače.

Oglejmo si primera slabo zastavljenih sprememb ZJN-2 v letu 2011:

1. s spremembo ZJN-2C<sup>74</sup> so bile v zakon o javnih naročilih vključene zahteve, s katerimi država preko javnih naročil ureja plačilno disciplino do podizvajalcev. Tako npr. novost v ZJN-2C v 9. točki 71. člena nalaga: *"najprej podizvajalcu, da naročniku posreduje kopijo pogodbe, ki jo je sklenil z naročnikom, v petih dneh od sklenitve te pogodbe. Naročnik mora nemudoma po prejemu kopije pogodbe preveriti, ali ima ponudnikovo pooblastilo in podizvajalčevo soglasje. Če pooblastila ali soglasja nima, mora ponudnika ali podizvajalca pozvati, da mu ga v petih dneh od njegovega poziva predloži. Če ponudnik ali podizvajalec pooblastila ali soglasja ne predloži v roku, mora naročnik Državni revizijski komisiji predlagati uvedbo postopka o prekršku."* – Iz navedenega delnega citata predmetnega člena je razvidno, da se postopki izvedbe javnih naročil s temi zahtevami še dodatno podaljšujejo, na naročnika javnega naročila se nalagajo obveznosti in tudi neke vrste nadzor, ki bi jih morala država urediti na drugih, predvsem finančnih področjih. Istočasno pa gre tu ugotoviti, da se je s to določbo postavila tudi administrativna ovira, saj se od izvajalcev javnih naročil zahteva določeno dodatno in nepotrebno postopanje preverjanja oziroma nadzora, ki bi ga morala urejati nek drug predpis in drug organ.
2. novela ZJN-2C je v drugi alineji 4. odstavka 42. člena prinesla novo zakonsko zahtevo, in sicer: *"da mora naročnik izločiti kandidata ali ponudnika, če je bil njegov član posloводства ali nadzornega organa ali zastopnik, kot ga določa zakon, ki ureja finančno poslovanje, postopke zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, kadarkoli v dveh letih pred iztekom roka za oddajo ponudb v postopku javnega naročanja družbenik z lastniškim deležem večjim od 25 odstotkov ali delničar z lastniškim deležem večjim od 25 odstotkov ali član posloводства ali nadzornega organa ali zastopnik subjekta, nad katerim je bil začet stečajni postopek ali postopek prisilne poravnave ali postopek prisilnega prenehanja."* – O predmetni zahtevi je Ustavno sodišče Republike Slovenije v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo družbe Adria Airways, d.d. in družbe Cetus, d.d. sprejelo Odločbo o razveljavitvi predmetne določbe (št. odločbe U-I-211/11-26 z dne 24. 5. 2012).<sup>75</sup> Razlog razveljavitve je neskladje določbe ZJN-2 z drugim odstavkom 14. člena Ustave Republike Slovenije.

---

<sup>74</sup> Ur.l. RS št. 18/2011.

<sup>75</sup> Ur.l. RS št. 43/2012.

Ne glede na zgoraj navedeno, pa se ob prebiranju zadnjih sprememb, ki jih prinaša novela ZJN-2D,<sup>76</sup> ki je pričela veljati s 30. decembrom 2012 v svojem 12. odstavku 41. člena, kjer govori o enotnem informacijskem portalu, ki bi ga vodilo ministrstvo, pristojno za upravo, poraja upanje, da se bo tudi na področju zakonodaje o javnih naročilih v Republiki Sloveniji v bodoče bolj sledilo sprejetemu Programu za odpravo administrativnih ovir. Zastavljena novost informacijskega portal, ki bi predstavljal zbirko podatkov o ponudnikih in njihovih ponudbah, namreč pomeni bistven korak k zmanjšanju administrativnih opravil, stroškov in poenostavitve postopkov s strani naročnikov.

Kljub temu, da predstavlja uveljavitev navedenega informacijskega portala neko dodatno novo upanje k zmanjševanju administrativnih ovir, pa ob tem velja v luči zniževanja stroškov države, lokalnih skupnosti in drugih naročnikov na področju javnih naročil razmisliti še;

- da bi se za vse naročnike pripravila enotna razpisna dokumentacija, ki bi jo bili dolžni uporabljati vsi naročniki. Razpisna dokumentacija bi bila zasnovana enotno, spreminjal bi se le njen del, ki se nanaša na tehnično dokumentacijo.  
S tem bi se odpravilo vrsto težav na strani ponudnikov, ki imajo pri sestavljanju svojih ponudb za različne naročnike vrsto težav, saj se razpisna dokumentacija v delih, ki bi bila lahko enotna za vsa naročila, tako razlikuje od naročnika do naročnika, da je priprava vsake ponudbe za ponudnika v prvi vrsti vaja iz iskanja skritih pasti in šele nato resnično sestavljanje ponudbe;
- o ustanovitvi t.i. enotnega servisa, ki ga avtor članka v Pravni praksi<sup>77</sup> opisuje na način, da bi bil enotni servis nekakšna enotna točka, preko katere bi se izvajala javna naročila predvsem za majhne naročnike, ti bi servisu sporočili, kaj želijo (opredelitev tehničnih specifikacij), servis pa bi nato naročilo izvedel v njihovem imenu. Zanimiva ideja sploh zato, ker vemo, da so skupna javna naročila Vlade RS, ki jih poznamo po trenutni zakonodaji javnega naročanja, vse prej kot dobra. Lahko bi celo rekli, da ta skupna javna naročila Vlade RS zmanjšujejo obseg potencialnih ponudnikov, saj so naročila bistveno prevelika, da bi jih lahko izpolnil povprečen gospodarski subjekt. To pa seveda posledično kar kliče po kartelnem dogovarjanju tistih ponudnikov, ki sploh lahko zadostijo pogojem;
- kako bi zagotovili lažje iskanje objav po Portalu javnih naročil. Uvedba Portala javnih naročil je prinesla veliko navdušenje, ob natančnem pregledu pa ugotavljamo, da je objavo težje najti. Prej je bilo mogoče elektronsko iskanje po besedilu celotnega Uradnega lista, zdaj pa je mogoče le iskanje po številki objave ali datumu objave, kar povzroči, da lahko potencialni ponudnik najde le objavo, za katero že ve, da je objavljena. Družba Uradni list sicer ponuja komercialno različico iskanja in obveščanja, ki omogoča iskanje tudi po drugih merilih, vendar tudi ta različica za 223,20 EUR/leto uporabnikom ne omogoča iskanja po celotnem

---

<sup>76</sup> Ur.l. RS št. 90/2012.

<sup>77</sup> TEKAVEC Janez (2012). Še o reformi javnega naročanja. Pravna praksa 2012, št. 40, str. 11.

besedilu vseh objav. Tako lahko našo objavo spregledajo zelo ugodni ponudniki. Takšna nepreglednost objav prav gotovo ne zmanjšuje izdatkov za javna naročila;<sup>78</sup>

- kako preprečiti špekuliranje ponudnikov z institutom varstva osebnih podatkov in poslovno skrivnostjo ter s tem nerazumno podaljševanje izvedbe javnega naročanja. Ponudniki namreč v svoji ponudbi pogostokrat označujejo dele ponudbe kot "zaupno", čeprav to niso. In ko želi ponudnik, ki ni bil izbran, izvršiti vpogled v ponudbo izbranega ponudnika, le-to ne more storiti, ker je ta skoraj v celoti označena kot "zaupna". Naročniki zaradi svojega neznanja in v strahu, da ne bi posegli v predmetna instituta, vlagatelju zahtevka za vpogled ne dovolijo vpogled v take dele ponudbe oziroma preprečijo dostop do bistvenih delov ponudbe izbranega ponudnika, na osnovi katerih je bil izvršen naročnikov izbor. Rešitev v takšnih primerih je največkrat prepuščena Državni revizijski komisiji ali informacijski pooblaščenki. Postopki javnega naročila pa se tako zavlečejo do nerazumnih meja.

Opisali smo le nekaj, po našem mnenju, bistvenih problemov v izvedbi javnega naročila, ki se nam kažejo skozi dolgoletno prakso izvajanja javnega naročanja, za katera bi veljalo najti rešitve, ki bi javno naročanje naredile še bolj učinkovito, pregledno in predvsem prijazno naročnikom in ponudnikom.

---

<sup>78</sup> TEKAVEC Janez (2012). Še o reformi javnega naročanja. Pravna praksa 2012, št. 40, str. 11.



## 3 IZVEDBA KONKURENČNEGA DIALOGA

### 3.1. SPLOŠNO O KONKURENČNEM DIALOGU

Sledeč direktivam Evropske skupnosti uvaja ZJN-2 kot eno izmed možnih oblik oddaje javnega naročila izvedbo konkurenčnega dialoga.

Uporaba konkurenčnega dialoga je omejena, saj ZJN-2 določa, da se postopek konkurenčnega dialoga lahko uporabi le tedaj, kadar uporaba odprtega ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti zaradi zahtevnosti javnega naročila ni mogoča in pod pogojem, da je merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika ekonomsko najugodnejša ponudba.<sup>79</sup>

Kdaj se šteje javno naročilo za posebej zahtevno, je zakonodajalec določil že v sami definiciji konkurenčnega dialoga,<sup>80</sup> ko je zapisal, da se šteje kot posebej zahtevno javno naročilo, če ni mogoče objektivno:

- opredeliti tehničnih specifikacij v skladu s točko b), c) ali č) tretjega odstavka 37. člena ZJN-2, ki bi lahko zadovoljila naročnikove potrebe ali dosegla cilje, in/ali
- določiti pravnih in/ali finančnih elementov projekta oziroma predmeta javnega naročila.

Tako je opredelitev predmeta javnega naročila lahko:

- tehnično zahtevna, predvsem takrat, kadar naročnik pozna cilj, a so v praksi možne različne poti za doseg tega cilja. Z opisom predmeta in določene tehnične rešitve bi naročnik dejansko onemogočil sodelovanje vseh tistih ponudnikov, ki enak oziroma primerljiv cilj dosegajo z drugačnimi rešitvami.<sup>81</sup> Opredelitev predmeta javnega naročila ni tehnično zahtevna, kadar se tehnične značilnosti lahko pojasnijo s tehničnimi specifikacijami in standardi;
- zahtevna, zaradi določitve pravnih elementov javnega naročila, kadar so v zvezi z določenim predmetom mogoče raznolike pogodbene obveznosti, ki pa hkrati različno bremenijo naročnika, na primer sklenitev zavarovalne pogodbe;<sup>82</sup>
- zahtevna glede finančnih predpostavk, to se ne nanaša na višino plačila, ampak na možnost uporabe raznolikih finančnih instrumentov, na primer uporaba finančnega leasinga ali pa drugačnega načina financiranja in zavarovanja obveznosti.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> 1. odstavek 27. člena ZJN-2D.

<sup>80</sup> 27. točka 2. člena ZJN-2D.

<sup>81</sup> Williams Rhodri, News and Analysis, European Communities, The Commission's Explanatory Notes, Sweet&Maxwell, Public Procurement Law Review 2006, Issue 4, str. NA110.

<sup>82</sup> Williams, Public Procurement Law Review 2006, str. NA110.

<sup>83</sup> Williams, Public Procurement Law Review 2006, str. NA110.

Konkurenčni dialog je izrecno opredeljen kot eden od postopkov javnega naročanja.<sup>84</sup> Tako je pri konkurenčnem dialogu obvezna objava javnega naročila. Zakon od naročnika zahteva, da mora potrebe in zahteve, vezane na predmet javnega naročila, navesti v obvestilu o javnem naročilu in/ali razpisni dokumentaciji.<sup>85</sup> V objavi mora naročnik navesti pogoje in merila, po katerih bo med prijavljenimi udeleženci izbral ožje število udeležencev, ki jim bo priznal status kandidata. Tu zakon v svoji določbi 41. člena striktno zahteva, da mora naročnik izbrati minimalno tri kandidate, s katerimi bo postopek dialoga nadaljeval.

Razpisna dokumentacija za izvedbo konkurenčnega dialoga je normirana za vsako fazo posebej. Način izvedbe posamezne faze ni predpisan in je prepuščeno naročniku, da sam konkretizira postopek konkurenčnega dialoga po posameznih fazah.

Med potekom dialoga mora naročnik zagotoviti enako obravnavo vseh ponudnikov. Še zlasti mora paziti, da informacij med ponudniki ne podaja na diskriminatoren način, kar bi nekaterim ponudnikom dalo prednost pred drugimi.

Naročnik začne dialog s kandidati, ki izpolnjujejo pogoje za ugotavljanje sposobnosti, ki jih je določil ob upoštevanju 41. do 47. člena ZJN-2, v svoji razpisni dokumentaciji za 1. fazo.

Naročnik izvaja dialog vse do pridobitve končne rešitve, ki ustreza njegovim potrebam. Pri tem po potrebi med sabo primerja predložene rešitve. Po zaključku dialoga naročnik o tem obvesti udeležence in jih pozove k predložitvi končne ponudbe, ki jo bodo kandidati oblikovali na podlagi naročnikovih dokončnih strokovnih zahtev, ki so se izoblikovale tekom vseh izvedenih dialogov.

Naročnik prejete ponudbe oceni in izbere najugodnejšo na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe. Merila najnižje cene, ki se dejansko uporablja le za tipizirana naročila, v tem postopku ni mogoče uporabiti. Ker je v postopku s konkurenčnim dialogom predmet javnega naročila kompleksen, verjetno tudi brez izrecne zakonske zapovedi, naročniki ne bi razmišljali o uporabi merila najnižja cena.<sup>86</sup>

Za lažje razumevanje na podlagi zgoraj navedenih členov ZJN-2 in opisa konkurenčnega dialoga predstavljamo tabeli poteka izvedbe konkurenčnega dialoga v skladu z ZJN-2.

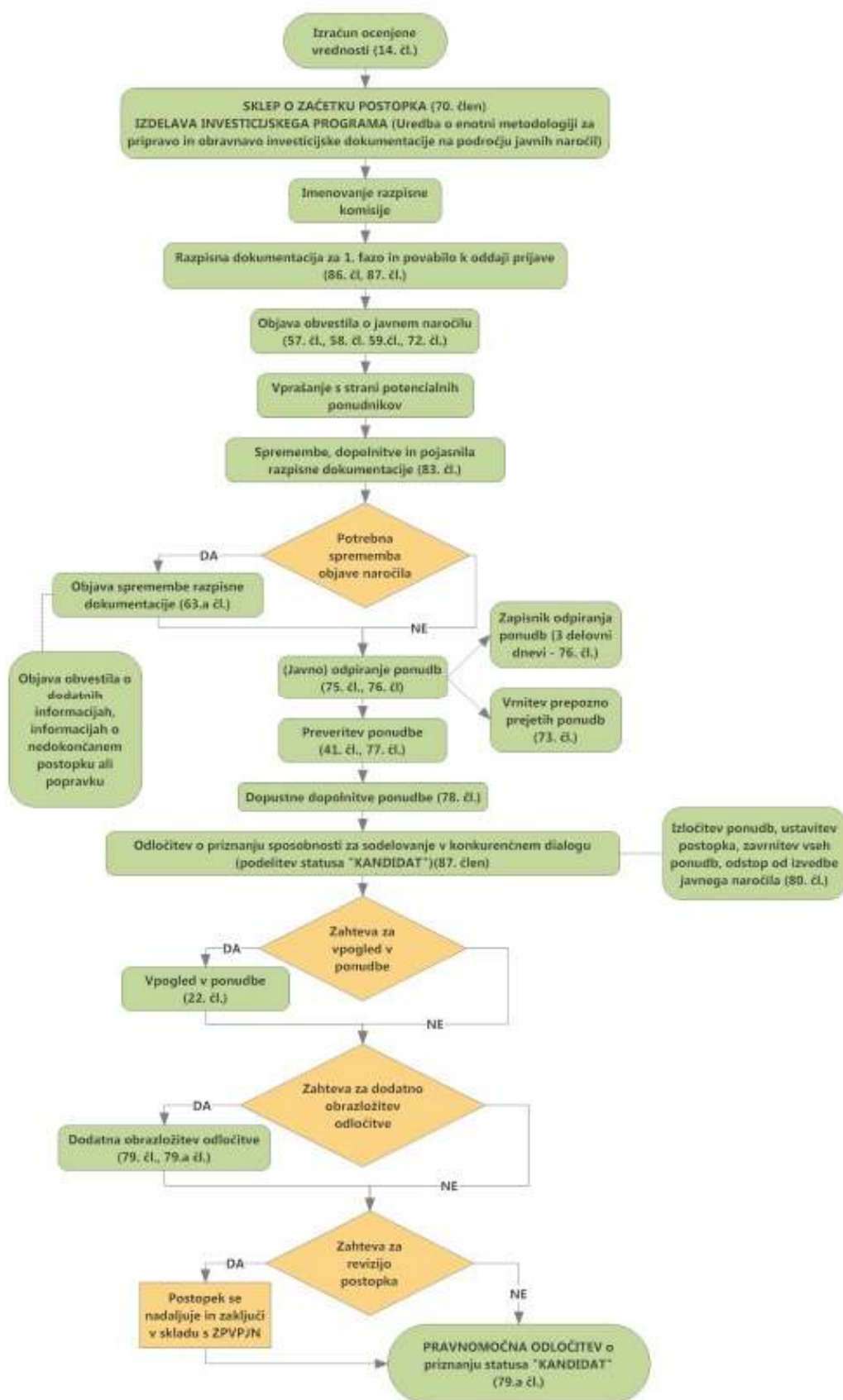
---

<sup>84</sup> 24. člen ZJN-2.

<sup>85</sup> 86. člen ZJN-2.

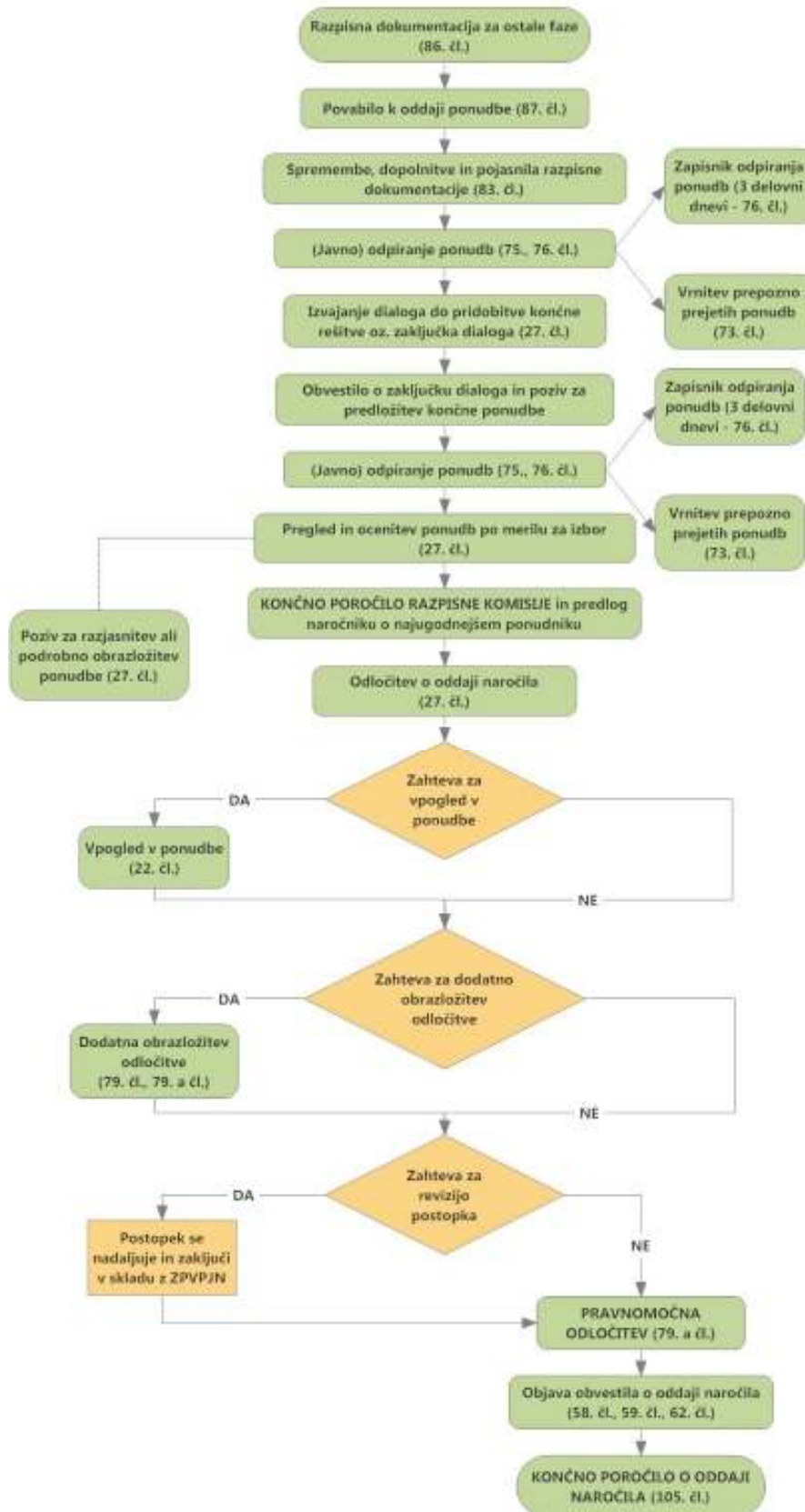
<sup>86</sup> Kranjc, 2007a, str. 166.

Slika 1 Konkurenčni dialog – 1.del.



Vir: lasten

Slika 2 Konkurenčni dialog – 2.del.



Vir: lasten

### **3.2 IZBIRA VRSTE POSTOPKA V KONKRETNEM PRIMERU**

Z namenom, da v magistrskem delu kar najbolj plastično prikažemo potek izvedbe konkurenčnega dialoga, v drugem delu magistrskega dela razčlenjujemo konkreten primer izpeljave konkurenčnega postopka na primeru iz delovne prakse. Gre za primer oddaje javnega naročila za nov zdravstveni informacijski sistem (ZIS) za potrebe javnega zavoda, ki ga je naročnik pričel v avgustu leta 2008 pod naslovom "Prenova informacijskega sistema".

#### **3.2.1 VSEBINA PREDMETA JAVNEGA NAROČILA**

Osnovni cilj javnega naročila je zamenjava dela tehnološko zastarele programske opreme bolnišnično informacijskega sistema (v nadaljevanju BIS), ki je v zavodu v uporabi od leta 1994 za podporo administrativne obravnave bolnikov na skoraj vseh deloviščih javnega zavoda. Z zamenjavo tehnološko zastarele programske rešitve BIS si naročnik želi:

- zmanjšati variabilnost na področju sistemov za upravljanje s podatkovnimi zbirkami;
- vzpostavitev polne funkcionalnosti integracijske hrbtnice, ki bo omogočala izmenjavanje podatkov med lokalnimi informacijskimi sistemi in okoljem;
- uvedbo podpore elektronskega vodenja naročniških in čakalnih vrst;
- hitrejše in kakovostnejše izvajanje procesov v javnem zavodu;
- vzpostavitev osnove za sodoben bolnišnični (strokovni in poslovni) informacijski sistem, ustrezajoč potrebam po interni in zunanji (povezava z drugimi ustanovami) integraciji;
- zagotovitev prilagodljivosti in skalabilnosti rešitve;
- zagotovitev nemotene uvedbe on line kartice zdravstvenega zavarovanja;
- izboljšanje kakovosti informacij za podporo odločanju;
- izpolnjevanje določil Zakona o varovanju osebnih podatkov.

Navedena kratka vsebina javnega naročila je bila za naročnika izhodišče za izvedbo javnega naročila. Na osnovi predmetnih izhodišč je naročnik najprej opredelil predmet javnega naročila, in sicer kot PRENOVA INFORMACIJSKEGA SISTEMA za potrebe zavoda.

#### **3.2.2 IZDELAVA INVESTICIJSKEGA PROGRAMA**

Vlada Republike Slovenije je v Ur.l. RS, z dne 9. junija 2006 izdala Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, ki določa vrste in obvezno vsebino investicijske dokumentacije ter postopke in merila za ugotavljanje učinkovitosti in gospodarnosti. Mejne vrednosti, ki določajo pripravo in obravnavo posamezne vrste investicijske dokumentacije po stalnih cenah z vključenim davkom na dodano vrednost, so:

1. za investicijske projekte z ocenjeno vrednostjo med 300.000 in 500.000 evrov najmanj dokument identifikacije investicijskega programa;
2. za investicijske programe nad vrednostjo 500.000 evrov dokument identifikacije investicijskega projekta in investicijski program;

3. za investicijske projekte nad vrednostjo 2.500.000 evrov dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijska zasnova in investicijski program;
4. za investicijske programe pod vrednostjo 300.000 evrov je potrebno zagotoviti dokument identifikacije investicijskega projekta.<sup>87</sup>

Izdelava ustrezne investicijske dokumentacije nad določenim pragom je pogoj za začetek oddaje javnega naročila v skladu s predpisi, s katerimi se urejata poraba in gospodarjenje z javno-finančnimi sredstvi ter z načeli finančno-tržne ter narodno gospodarske upravičenosti.

Informacijski center javnega zavoda je zahtevani obseg javnega naročila ocenil na cca 600.000,00 EUR za nakup programske opreme in 630.000,00 EUR za njeno vzdrževanje v obdobju treh let.

Glede na oceno je v skladu z uredbo naročnikova Služba za plan in statistiko v sodelovanju z Informacijskim centrom izdelala Dokument o identifikaciji investicijskega projekta v aprilu 2008 in v maju 2009 Investicijski program, ki je bil sestavljen iz:

1. *predstavitve zavoda* (osebna izkaznica, opredelitev investitorja ter določitev strokovnih sodelavcev oziroma služb, organizacija zavoda);
2. *analize trenutnega stanja pri naročniku*, ki se kaže v zastareli informacijski tehnologiji, ki onemogoča komunikacijo z drugimi informacijskimi sistemi v skladu s sodobnimi standardi. Vzdrževanje trenutne informacijske tehnologije pri naročniku in njeno prilagajanje novim zahtevam je skoraj onemogočeno, saj je osnovni problem zagotoviti ustrezno število usposobljenih vzdrževalcev-programerjev, ki še obvladajo zastarela orodja, s katerim je bila rešitev bolnišnično informacijskega sistema razvita. Zavod ima tudi velike težave pri zagotavljanju ustrezne strojne in systemske programske opreme, ki podpira izvajanje stare rešitve. Uporaba trenutnega bolnišnično informacijskega sistema (v nadaljevanju BIS) tako povzroča težave na področju upravljanja izpisovanja različnih dokumentov (napotnic, receptov, ...), zaradi uporabe zastarelih protokolov pa otežuje upravljanje in nadaljnji razvoj komunikacijskega omrežja ter otežuje uvajanje elektronskega poslovanja. Sodobni klinični informacijski sistemi in specialne rešitve za področje diagnostike (kot npr. PACS in RS sistemi) uporabljajo sodobne tehnološke in vsebinske standarde (HL7, DICOM, ...), ki jih obstoječa rešitev BIS brez množice zahtevnih premostitev ni sposobna uporabiti. Potreba po zamenjavi neustrezne programske opreme v zavodu pa izhaja tudi iz strategije eZdravje 2010, sprememb metodoloških navodil za zdravstveno statistiko Inštituta za varovanje zdravja, uvedba on line kartice zdravstvenega zavarovanja, izmenjava podatkov med subjekti v zdravstvu ter izvajanja določil Zakona o varovanju osebnih podatkov. Analiza je podrobneje prikazala trenutno shemo na področju zdravstvene informatike v zavodu, kaj bo predmet prenove in kakšno je pričakovano stanje v zavodu po prenovi ter vizijo za obdobje 2010–2011;

---

<sup>87</sup> 4. člen Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, Ur.l. RS št. 60/2006 in 54/201.0.

3. *opredelitve ciljev investicije*; tu je zavod opredelil, tako v fizični kot finančni obliki, kazalnike, po katerih se bo lahko spremljalo uresničevanje zastavljenih ciljev;
4. *ugotovitev različnih različic, in sicer*:
  - a/ v primeru različice z investicijo v zamenjavo obstoječe rešitve BIS bi bili zagotovljeni pogoji za uvedbo on-line kartice zdravstvenega zavarovanja, ki jo Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije načrtuje v letu 2010. Hkrati bo sodobna tehnologija omogočila komunikacijo z drugimi informacijskimi sistemi v skladu s sodobnimi standardi. S tem bi se zagotovilo tudi lažje vzdrževanje nove programske rešitve in prilagajanje novim zahtevam. Glavna ideja prenove je zamenjava obstoječega BIS-a s skupnim jedrom, ki bo zagotavljal skupne funkcionalnosti za celoten zavod.
  - b/ v primeru različice brez investicije, ko se zavod za investicijo v predstavljeno novo programsko rešitev ne bi odločil, postavljenih ciljev ne bo možno uresničiti. Nadgradnja obstoječe, 15 let stare računalniške rešitve, ekonomsko ni smiselna, ker bi bilo potrebno zamenjati vse komponente (v določenih primerih zaradi tehnoloških ovir to niti ni mogoče). Stroški take nadgradnje pa bi bili vsaj 50 % višji od stroškov zamenjave zastarele programske rešitve z novo. Poleg tega vzdrževanje sedanje rešitve BIS in prilagajanje novim zahtevam skoraj ni več mogoče, saj je problem zagotoviti zadostno število ustrezno usposobljenih vzdrževalcev-programerjev, ki še obvladajo zastarela orodja, s katerimi je bila rešitev BIS razvita. Velike težave bi bile tudi pri zagotavljanju ustrezne strojne in programske opreme, ki bi podpirale izvajanje tako stare rešitve;
5. *opredelitev vrste investicije*, ki je sestavljena iz petih elementov, ki so načrt zdravstvenega informacijskega sistema, programske rešitve zdravstvenega informacijskega sistema, inštalacije programske rešitve, izobraževanja uporabnikov in zagon sistema. Na osnovi strokovnih in tehničnih zahtev je zavod tudi predhodno pridobil informativne ponudbe, po katerih se izkazuje, da je celotna investicija vredna 500.000 EUR oziroma 600.000 EUR z DDV. Ocenjeni letni stroški vzdrževanja novega sistema so ocenjeni na 210.000 EUR z DDV.
6. *opredelitve osnovnih elementov, ki določajo investicijo, in so*:
  - prostorski vidik, po katerem bo programska oprema nameščena na obstoječe lokacije naročnika. Investicijski projekt ne predvideva dodatnih stroškov administracije oziroma rekonstrukcije obstoječih lokacij in objektov. Prav tako se ne predvideva dodatnih stroškov za priklop na računalniško omrežje zavoda;
  - kadrovski vidik, po katerem nakup nove programske opreme ne izkazuje vpliva na število zaposlenih, stroški za izobraževanje in uvajanje uporabnikov programske opreme pa so sestavni del predvidene investicije;
  - vpliv investicije na okolje, po katerem se ne predvideva negativnih vplivov informacijskega projekta na okolje ter
  - dokumenti in podlage, ki opredeljujejo investicijo, so: Finančni načrt zavoda za leto 2008 – načrtovane investicije in Strategija področja informatike zavoda za obdobje 2008–2013;
7. *prikaz finančne konstrukcije po tekočih cenah*; iz katere izhaja, da se bodo sredstva za plačilo izbranemu izvajalcu prenove zdravstvenega informacijskega

sistema nakazala v enkratnem znesku, zato je investicija po tekočih in stalnih cenah enake vrednosti 600.000,00 EUR z DDV. Nakup se bo v celoti financiral iz lastnih sredstev investitorja;

8. *izračun upravičenosti v ekonomski dobi*; izračun je narejen na predpostavki, da je zavod primoran v spremembo zdravstvenega informacijskega sistema in da bi bila posodobitev sedanjega sistema, ki bi jo morali izvesti do leta 2011, za polovico dražja od investicije v nov zdravstveni informacijski sistem. V različici z investicijo so upoštevani stroški vzdrževanja za triletno obdobje. Ob upoštevanju teh predpostavk bi se naložba v novi zdravstveni informacijski sistem povrnila v osmih letih.
9. *terminski plan izdelave investicijske in projektne dokumentacije*; v skladu z določbami Uredbe, je zavod izdelal Dokument o identifikaciji investicijskega projekta v aprilu leta 2008 in investicijski program v maju 2008, medtem ko dokument predinvesticijske zasnove glede na vrednost investicije ni bil potreben.

S precej ohlapnim zgornjim opisom vsebine investicijskega programa je prikazano, na kaj vse mora biti naročnik v skladu z Uredbo pozoren in na katera vprašanja si mora znati odgovoriti naročnik, predno se lahko sam postopek izvedbe javnega naročila začne.

Javni zavod je z izdelavo dokumenta identifikacije investicijskega projekta (DIP) in izdelavo investicijskega projekta (IP) izpolnil zahteve Uredbe in s tem ustvaril pogoje za izvedbo javnega naročila

### **3.2.3 DOLOČITEV POSTOPKA ODDAJE JAVNEGA NAROČILA**

Po predstavljeni vsebini javnega naročila in potrjenem investicijskem programu je naročnik sprejel, v skladu s 70. členom ZJN-2, Sklep o začetku postopka ter imenoval strokovno (v nadaljevanju razpisno) komisijo,<sup>88</sup> zadolženo za izvedbo javnega naročila.

Razpisna komisija je pregledala pripravljeno dokumentacijo in ugotovila, da gre za zelo specifičen primer in da predmeta javnega naročila ni mogoče specificirati tako natančno, da bi se lahko naročilo dodelilo z izbiro najugodnejše ponudbe po odprtem postopku.

V konkretnem primeru je bila opredelitev javnega naročila tehnično zahtevna, saj je naročnik poznal cilj, ki ga je v praksi lahko doseči po različnih poteh oziroma obstajajo različne tehnične rešitve, s katerimi bi lahko naročnik dosegel zeleni cilj.

Cilji in okvirne strokovne zahteve so določevale, čemu vse mora informacijski sistem zadostiti, niso pa bile tako tehnično specificirane, da bi omogočale naročniku jasno opredelitev predmeta naročila in s tem omogočile ponudnikom oddajo ponudbe. Izvedba predmeta javnega naročila je bila možna po več različnih rešitvah, ki zahtevajo različne strokovne prijeme.

Naročnik bo lahko šele po pregledu možnih rešitev, danih s strani ponudnikov, izoblikoval glede na svoje cilje, dokončne strokovne zahteve za konkreten predmet javnega naročila.

---

<sup>88</sup> 68. člen ZJN-2.



Vsled tega je bila edina možna odločitev naročnika, da se naročilo odda z izpeljavo konkurenčnega dialoga po 27. členu ZJN-2.

Da je bila naročnikova odločitev, da izbere za oddajo javnega naročila postopek konkurenčnega dialoga pravilna, je potrdila tudi Državna revizijska komisija, ko je odločala o vloženem revizijskem zahtevku, ki je bil vložen takoj po tem, ko je naročnik objavil javno naročilo na portal javnih naročil.

Vlagatelj revizijskega zahtevka je v svojem zahtevku trdil, da je naročnik ravnal napačno, ker ni zadostno opredelil predmeta javnega naročila.

Državna revizijska komisija je ugotovila, da je naročnik v skladu z izbiro postopka s konkurenčnim dialogom zadostno opredelil predmet javnega naročila in da je pri oddaji konkretnega javnega naročila upravičen uporabiti postopek s konkurenčnim dialogom, ter da je izbiro tudi pravilno argumentiral z zahtevnostjo javnega naročila, v tej obrazložitvi mu je Državna revizijska komisija tudi sledila in odločila naslednje: "Do takšne rešitve pa naj bi naročnik, sledeč razpisni dokumentaciji postopka oddaje predmetnega javnega naročila, zaradi ugotovljene zahtevnosti predmeta javnega naročil prišel šele na podlagi usklajevanja med njim in kandidati glede strokovnih zahtev, pa tudi glede definiranja javnega naročila, čemur je izbrani postopek oddaje javnega naročila (konkurenčni dialog) tudi namenjen."<sup>89</sup>

### **3.3 NAČRT POTEKA KONKURENČNEGA DIALOGA**

Naročnikova komisija si je na podlagi zakonskih določil izdelala t.i. načrt poteka konkurenčnega dialoga za oddajo javnega naročila "Izvedba prenove informacijskega sistema", po katerem je izvedbo naročila razdelila na tri faze, in sicer:

#### 1. faza postopka:

Vsi zainteresirani ponudniki predložijo PRIJAVE na 1. fazo v skladu z obvestilom o javnem naročilu in razpisno dokumentacijo. Na podlagi v naprej, v razpisni dokumentaciji za 1. fazo, določenih pogojev bo naročnik priznal ponudnikom STATUS KANDIDATA.

O podeljenem status kandidata bo naročnik pisno obvestil vse sodelujoče ponudnike, ki bodo oddali svoje prijave na 1. fazo.

V okviru 1. faze bo naročnik, v kolikor bodo ponudniki izkazali zanimanje, omogočil ogled obstoječega informacijskega sistema, ki je predmet prenove. Ogledi bodo možni med 18. in 22. avgustom 2008 po predhodnem dogovoru z naročnikom.

#### 2. faza:

Naročnik bo pozval vse ponudnike, ki jim bo v prvi fazi podeljen status kandidata (v nadaljevanju kandidat), najprej na določitev datuma za prezentacijo in nato na usklajevanju ponujenih rešitev.

Usklajevanje bo potekalo z vsakim kandidatom posebej.

Predmet usklajevanja bo usklajevanje strokovnih zahtev in definiranje predmeta javnega naročila. Naročnik bo v fazi usklajevanja upravičen drugim udeležencem posredovati

---

<sup>89</sup> Odločitev DKOM št. 018-147/2008.

predlagane rešitve posameznega udeleženca tudi brez njegove odobritve, razen tistih, ki bodo s strani posameznega udeleženca posebej opredeljeni in v zapisniku potrjeni kot poslovna skrivnost.

Usklajevanje med naročnikom in kandidati bo potekalo toliko časa, dokler naročnik ne bo pridobil vseh informacij, ki so potrebne za dokončno opredelitev predmeta javnega naročila in ponderiranja merila za ekonomsko najugodnejše ponudbe.

Na podlagi usklajevanja bo naročnik dokončno:

- definiral svoje strokovne zahteve in predmet javnega naročila.

### 3. faza:

Naročnik bo na podlagi 2. faze dokončno izoblikoval svoje strokovne zahteve za predmetno javno naročilo ter pripravil 2. del razpisne dokumentacije, ki jo bo skupaj s povabilom na oddajo ponudbe na 3. fazo posredoval vsem sodelujočim kandidatom.

Vsi pozvani kandidati, ki bodo v roku, določenem v vabilu, oddali svojo ponudbo, ki bo v celoti izpolnjevala naročnikove zahteve iz 2. dela razpisne dokumentacije, bodo po javnem odpiranju predloženih ponudb ocenjeni in izbrani za predmetno naročilo na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe z uporabo različnih meril v povezavi s predmetom naročila.

Naročnik bo merila in opis ocenjevanja in vrednotenja po posameznem merilu opisal v 2. delu razpisne dokumentacije.

## **3.4 OBJAVA JAVNEGA NAROČILA V URADNEM LISTU IN URADNEM GLASILU EU**

### **3.4.1 SPLOŠNO O OCENJENI VREDNOSTI IN OBVEZNOSTI OBJAVE JAVNEGA NAROČILA NA PORTALU JAVNIH NAROČIL RS IN URADNEM LISTU EVROPSKE UNIJE**

Objave javnih naročil so zunanji element in bistvena vsebina načela transparentnosti ter predstavljajo prvo informacijo vsem zainteresiranim za sodelovanje v postopkih oddaje javnih naročil.

Mejne vrednosti po ZJN-2 in ZJNVETPS delimo na evropske vrednostne pragove in nacionalne pragove.

O nacionalnih pragovih govorimo takrat, ko je vrednost javnega naročila enaka ali večja od 40.000 EUR za blago in storitve oziroma enaka ali višja od 80.000 EUR za gradnje, v teh primerih je potrebno skladno s 24. členom ZJN-2 izvesti enega od postopkov oddaje javnega naročila, ki jih predmetni člen navaja od 1 do 5.

Ko pa je ocenjena vrednost enaka ali preseže naslednje vrednosti:

- 130.000 za blago in storitve, ki jih naročajo državni organi in organi v njihovi sestavi ter lokalne skupnosti, ki so organi RS in njihovi organi v sestavi oziroma
- 200.000, če blago in storitve naročajo drugi naročniki v RS po tem zakonu ali
- 5.000.000 EUR za javna naročila gradenj,

govorimo o evropskih vrednostnih pragovih in v teh primerih se obvestila o javnem naročilu ne objavijo samo na Portalu javnih naročil v RS, temveč jih je potrebno, v skladu z 12. členom ZJN-2, poleg objave na Portalu javnih naročil v RS, poslati v objavo tudi

Uradu za uradne objave Evropske skupnosti. Mejne vrednosti se presojuje brez upoštevanja davka na dodano vrednost.

Ko govorimo o t.i. mejnih vrednostih, je potrebno izpostaviti pravilo, da se mejne vrednosti presojuje ob določenih metodah za izračun ocenjenih vrednosti, tako pri javnih naročilih kot pri sklepanju okvirnih sporazumov in vodenju dinamičnih nabavnih sistemov.

V javnem naročanju je pomen ugotovitve ocenjene vrednosti večplasten. Po eni strani je potrebna skrbnost pri ugotavljanju ocenjene vrednosti, ker je podlaga za objavo naročila v ustreznem mediju oziroma uporabi določenega postopka. Po drugi strani pa je odsev opravljene analize trga, ki jo opravi naročnik pred izvedbo naročanja. Hrati pa je ocenjena vrednost lahko ena od informacij ponudnikom o predmetu javnega naročila in njegovi vrednostni komponenti.

ZJN-2 v svojem 14. členu opredeljuje način izračuna ocenjene vrednosti in, kar je najpomembnejše, opredeljuje, da mora izračunana ocenjena vrednost obsegati oceno celotnega naročila z morebitnimi povečanji, dopolnili ali obnovitvami. Skratka, ocenjena vrednost mora v skladu s 14. členom ZJN-2 obsegati celotno obdobje naročila.

Korektna presoja mejnih vrednosti za objavo determinira izbiro postopka in njegov način vodenja ter vpliva na stopnjo pričakovane konkurence.<sup>90</sup>

### **3.4.2 VRSTE OBJAV, UPORABLJENE V KONKRETNEM JAVNEM NAROČILU, ODDANEM PO KONKURENČNEM DIALOGU**

Pri konkurenčnem dialogu izmed različnih vrst objav, ki jih opredeljuje 57. člen ZJN-2, pridejo v poštev naslednje:

1. predhodno informativno obvestilo;
2. obvestilo o javnem naročilu;
3. obvestilo o oddaji naročila;
4. obvestilo o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku.

1.

Predhodno informativno obvestilo je obvestilo, s katerim naročnik seznanja zainteresirano javnost o naročilu, na katerega se pripravlja, ga namerava oddati in bo zanj izvajal postopek javnega naročanja. Objava o predhodnem informativnem obvestilu ni obvezna. V skladu s 60. členom ZJN-2 objava predhodnega informativnega obvestila naročniku omogoča, da določi krajše roke za prejem ponudb. Vendar pa ZJN-2 v primeru objave predhodnega informativnega obvestila ne predvideva skrajšanje rokov za konkurenčni dialog.<sup>91</sup> Enako tudi 38. člen Direktive 2004/18/ES, kjer so urejeni roki za sprejemanje prijav za sodelovanje in za sprejemanje ponudb, ne predvideva skrajšanja minimalnega roka za postopek konkurenčnega dialoga, če naročniki objavijo predhodno informativno obvestilo, skrajšanje se predvideva za odprte in omejene postopke. V konkretnem primeru

---

<sup>90</sup> Mužina in Vesel, 2007, str. 161.

<sup>91</sup> Glej 50. do 56. člen ZJN-2.

oddaje javnega naročila za *Izvedbo prenove informacijskega sistema* naročnik ni objavil predhodnega informativnega obvestila.

2.

Obvestilo o javnem naročilu naročnik v skladu z 58. členom ZJN-2 objavi v elektronski obliki na standardnih obrazcih, ki jih je določila Uredba Komisije (ES) št. 1564/2005 v skladu z direktivama 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in sveta na portal javnih naročil. Objave, ki jih naročnik mora poslati tudi na objavo Uradu za uradne objave Evropske skupnosti, se prav tako pošljejo v elektronski obliki preko portala javnih naročil.

Obvestilo o javnem naročilu se objavi v celoti v slovenskem jeziku. V drugih uradnih jezikih Evropske skupnosti se objavi le povzetek pomembnih elementov vsakega obvestila. Obvestilo, ki ga je potrebno objaviti v Uradnem listu Evropske unije, ne sme biti objavljeno na portalu javnih naročil v RS, preden je bilo odposlano v objavo Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti.

V konkretnem primeru javnega naročila *Izvedba prenove informacijskega sistema* je naročnik glede na ocenjeno vrednost javnega naročila (600.000,00 EUR za nakup + 630.000,00 EUR za vzdrževanje v obdobju treh let) obvestilo o javnem naročilu objavil tako na portalu javnih naročil Republike Slovenije kot tudi v Uradnem listu Evropske unije. V standardni obrazec obvestila o javnem naročilu je naročnik poleg splošnih podatkov, kot so naslov in naziv ter vrsta naročnika, vpisal tudi naslednje pomembne podatke:

- navedbo predmeta naročila: *Prenova informacijskega sistema*
- enotni besednjak javnih naročil (CPV): *30241200 (aplikacijska programska oprema)*
- razdelitev na sklope: *ne (naročilo se oddaja kot celota, oddaja po sklopih ni bila predvidena)*
- kraj izvedbe: *Ljubljana*
- sprejemljivost variantnih ponudb: *različice ponudbe niso bile sprejemljive*
- trajanje naročila: *12 mesecev od oddaje naročila*
- finančna zavarovanja: *naročnik je vse zainteresirane seznanil, da v prvi fazi oddaje prijave finančnega zavarovanja ni potrebno predložiti*
- vrsta postopka: *konkurenčni dialog*
- merila za oddajo: *ekonomsko najugodnejša ponudba glede na merila. Naročnik je v razpisni dokumentaciji za prvo fazo potencialne kandidate seznanil, da bo natančno opredelitev merila ekonomsko najugodnejša ponudba podal v 3. fazi konkurenčnega dialoga*
- rok za sprejemanje prijav: *15. 9. 2008 do 10. ure*
- pogoji odpiranja prijav: *15. 9. 2008 do 12. ure*
- dodatne informacije: *konkurenčni dialog bo potekal v 3 fazah. Celoten potek postopka po posameznih fazah je opisan v razpisni dokumentaciji, ki je sestavni del objave.*

Naročnik je v razpisni dokumentaciji za 1. fazo, ki je bila sestavni del objave obvestila o javnem naročilu, navedel tudi, da, v kolikor bodo ponudniki izkazali zanimanje, bo omogočil ogled obstoječega informacijskega sistema, ki je predmet prenove. Mislim, da je

ta naročnikova odločitev modra, saj je na ta način po eni strani večja možnost, da se bodo prijavi tudi ponudniki, ki bi se glede na objavo odločili, da jih predmetni javni razpis ne zanima oziroma je le-ta za njih prezahteven, z ogledom premislili in bi na razpisu konkurirali in oddali svojo prijavo v 1. fazi. Po drugi strani pa je naročnik s to možnostjo še povečal verjetnost pridobitve zares kakovostne prijave v 1. fazi.

3.

Odločitev o oddaji javnega naročila – glej poglavje 3.8.3.

4.

Obvestilo o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku lahko naročnik v skladu s 63.a členom ZJN-2 objavi v različnih primerih, in sicer:

- ko spreminja ali dopolnjuje razpisno dokumentacijo ali
- ko v skladu z 80. členom ZJN-2 želi postopek javnega naročila ustaviti ali zavrne vse ponudbe,
- kadar spreminja ali dopolnjuje navedbe v predhodno objavljenem obvestilu.

Kako zares uporabno je obvestilo o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku, se je izkazalo tekom celotnega postopka izvedbe vseh treh faz konkurenčnega dialoga za oddajo javnega naročila Prenova informacijskega sistema. Predmetni obrazec oziroma obvestilo o dodatnih informacijah je naročnik uporabil predvsem iz naslova spreminjanja in dopolnjevanja navedb, objavljenem v obvestilu o javnem naročilu, in sicer:

- na dan poteka roka, ki je bil določen za oddajo prijav na 1. fazo konkurenčnega dialoga (15. 9. 2013), je naročnik prejel s strani enega izmed potencialnih ponudnikov revizijski zahtevek. Zato je najprej pisno s povratnico vse ponudnike, ki so že oddali prijave na predmetno javno naročilo o vloženem zahtevku za revizijo in zadržanju postopka v skladu s takrat veljavnim Zakonom o revizijskem postopku javnega naročanja (ZRP N). Tako je prejel sklep Državne revizijske komisije, s katerim je odločila v prid naročnika, pa je objavil obvestilo o dodatnih informacijah na Portalu javnih naročil RS in Uradnem listu EU, v katerem je ponudnike seznanil z novim rokom za odpiranje prejetih prijav v 1. fazi konkurenčnega dialoga (11. 11. 2008 ob 12. uri);
- po končani 1. in 2. fazi konkurenčnega dialoga je naročnik z objavo obvestila o dodatnih informacijah na Portalu javnih naročil RS in Uradnem listu EU pozval vse ponudnike, ki jim je v 1. fazi priznal status kandidata in z njimi izvedel in zaključil 2. fazo, k oddaji končnih ponudb v 3. fazi konkurenčnega dialoga. V obvestilu je poleg poziva navedel tudi rok za oddajo ponudb (19. 6. 2009 do 10. ure) in datum odpiranja prejetih ponudb (19. 6. 2009 ob 12. uri) ter kot sestavni del obvestila objavil tudi razpisno dokumentacijo za 3. fazo postopka.

Z uporabo predmetnega obrazca je naročnik zagotovil večjo preglednost in transparentnost tekom celotne izvedbe posameznih faz konkurenčnega dialoga.

### **3.5 POVABILO K ODDAJI PRIJAVE IN PODELITEV STATUSA "KANDIDAT" V 1. FAZI POSTOPKA**

#### **3.5.1 PRIPRAVA RAZPISNE DOKUMENTACIJE ZA 1. FAZO POSTOPKA**

Prvi del razpisne dokumentacije je vseboval skoraj vse elemente, zahtevane v 86. členu ZJN-2, torej povabilo k oddaji prijave, navodila ponudnikom za izdelavo prijave, obrazec prijave z navedbo pogojev, ki jih ponudnik v svoji prijavi mora izpolnjevati, da bi mu bil priznan status kandidata, opis ciljev ter okvirnih strokovnih zahtev (tehničnih specifikacij). Naročnik pa v razpisni dokumentaciji za prvo fazo ni opredelil meril, navedel je le, da bo merila in opis ocenjevanja po merilih opredelil v razpisni dokumentaciji za tretjo fazo.

Naročnik je v razpisni dokumentaciji za prvo fazo poskušal čim bolj določiti predmet javnega naročila, komisija pa se je poskušala z opredelitvijo okvirnih strokovnih zahtev čim bolj približati ciljem, ki jih naročnik želi doseči z izvedbo prenove informacijskega sistema.

Naročnik je ponudnike seznanil, da bodo k oddaji ponudbe v tretji fazi povabljeni vsi ponudniki, ki jim bo v prvi fazi podeljen status kandidata in bodo sodelovali v drugi fazi usklajevanja ponujenih rešitev. Iz razpisne dokumentacije je bilo razvidno, da se bo usklajevalo predvsem o strokovnih oziroma tehničnih rešitvah prenove informacijskega sistema in da bo usklajevanje potekalo z vsakim kandidatom posebej ter da bo naročnik predlagane tehnične rešitve preveril najprej sam in šele ob predhodnem soglasju predlagatelja tehnične rešitve le-te preveril tudi pri konkurenčnem predlagatelju.

Iz prvega dela razpisne dokumentacije je tako jasno razvidno, kakšni so cilji predmeta javnega naročila, okvirne strokovne zahteve naročnika in potek konkurenčnega dialoga ter, kateri so **pogoji**, ki jih mora ponudnik izpolnjevati oziroma izkazati v svoji prijavi, da bi mu bil podeljen status kandidata in s tem omogočeno sodelovanje v drugi in tretji fazi konkurenčnega dialoga.

#### **3.6.2 RAZLIKOVANJE MED INSTITUTOMA POGOJ IN MERILO**

Priprava pogojev in meril za ocenjevanje ponudb je poleg priprave tehnične specifikacije najpomembnejša naloga v postopkih oddaje javnih naročil.

Z nepravilnimi odločitvami, s katerimi se naročnik ne osredotoči na resnično pomembne elemente izbire sopogodbena, bo naročnik dobil ponudbe, ki niso nujno objektivno najugodnejše, temveč ponudbo, ki je najustreznejša po pogojih in merilih, ki jih je razpisal. Omenjena izida pa se lahko med seboj bistveno razlikujeta.<sup>92</sup>

"Čeprav ZJN-2 med definicijami pojma pogojev več ne določa, pa gre pri tem še vedno za dejstva ali pravna stanja, ki so izključne (absolutne) narave in so *condictio sine quanon* za sodelovanje pri postopku oddaje javnega naročila".<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Mužina, Vesel, 2002, str. 134.

<sup>93</sup> Mužina in Vesel, 2007, str. 130.

Kar pomeni, da je pogoj vsak element, ki mora biti v ponudbi v celoti izpolnjen na način, kot je predviden v razpisni dokumentaciji in je izključne narave. To pomeni, da neizpolnjevanje pogoja pomeni nepopolnost, nepravilnost in neprimernost ponudbe.

Za lažje razumevanje si oglejmo, kaj po 2. členu ZJN-2 pomeni popolna, nepravilna in neprimerna ponudba.

- Popolna ponudba je tista ponudba, ki je pravočasna in za katero se po odpiranju ponudb, na podlagi pregleda in ocenjevanja ugotovi, da je formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna;
- Nepravilna ponudba je tista ponudba, ki je v nasprotju s predpisi ali je ponudbena cena očitno sestavljena na način, ki ni skladen s pravili poštene konkurence ali ne izpolnjuje pogojev iz 41. do 47. člena ZJN-2;
- Neprimerna ponudba je tista ponudba, ki ne izpolnjuje pogojev, vezanih na vsebino predmeta javnega naročila in zato ne izpolnjuje v celoti zahteve naročnika, določene v razpisni dokumentaciji.

Pogoj pomeni prag, ki ga ponudnik s svojo ponudbo mora doseči, če želi v javnem naročilu sodelovati.

ZJN-2 ločuje med osnovno sposobnostjo ponudnika, sposobnostjo za opravljanje poklicne dejavnosti, njegovo ekonomsko in finančno sposobnostjo ter tehnično in/ali kadrovske sposobnostjo.

Tako zakon v svojem 42. členu eksplicitno navede pogoje, ki jih ponudnik mora izpolnjevati oziroma v primeru, da jih ne, ga je naročnik dolžan iz postopka oddaje javnega naročila izločiti. Govorimo o pogojih, ki se uvrščajo v t.i. osnovno sposobnost kandidata ali ponudnika, in so:

- ponudnik ali njegov zakoniti zastopnik, v kolikor gre za pravno osebo, ne sme biti pravnomočno obsojen zaradi kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku (v nadaljevanju KZ-1)<sup>94</sup> kot sprejemanje podkupnine pri volitvah (157. člen KZ-1), goljufije (211. člen KZ-1), protipravno omejevanje konkurence (225. člen KZ-1), povzročitev stečaja z goljufijo ali nevestnim poslovanjem (226. člen KZ-1), oškodovanje upnikov (227. člen KZ-1), poslovna goljufija (228.-člen KZ-1), goljufija na škodo Evropske unije (229. člen KZ-1), preslepitev pri pridobitvi in uporabi posojila ali ugodnosti (230. člen KZ-1), preslepitev pri poslovanju z vrednostnimi papirji (231. člen KZ-1), preslepitev kupcev (232. člen KZ-1), neupravičena uporaba tuje oznake ali modela (233. člen KZ-1), neupravičena uporaba tujega izuma ali topografije (234. člen KZ-1), ponareditev ali uničenje poslovnih listin (235. člen KZ-1), izdaja in neupravičena pridobitev poslovne skrivnosti (236. člen KZ-1), zloraba informacijskega sistema (237. člen KZ-1), zloraba notranje informacije (238. člen KZ-1), zloraba trga finančnih instrumentov (239. člen KZ-1), zloraba položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti (240. člen KZ-1), nedovoljeno sprejemanje daril (241. člen KZ-1), nedovoljeno dajanje daril (242. člen KZ-1), ponarejanje denarja (243. člen KZ-1), ponarejanje in uporaba ponarejenih vrednotnic ali vrednostnih papirjev (244. člen KZ-1), pranje

---

<sup>94</sup> Kazenski zakonik, Ur.l. RS št. 50/12.

- denarja (245. člen KZ-1), zloraba negotovinskega plačilnega sredstva (246. člen KZ-1), uporaba ponarejenega negotovinskega plačilnega sredstva (247. člen KZ-1), izdelava, pridobitev in odtujitev pripomočkov za ponarejanje (248. člen KZ-1), davčna zatajitev (249. člen KZ-1), tihotapstvo (250. člen KZ-1), izdaja tajnih podatkov (260. člen KZ-1), jemanje podkupnine (261. člen KZ-1), dajanje podkupnine (262. člen KZ-1), sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje (263. člen KZ-1), dajanje daril za nezakonito posredovanje (264. člen KZ-1) in hudodelsko združevanje (294. člen KZ-1);
- ponudnik ali kandidat ne sme imeti na dan oddaje v skladu s predpisi države, v kateri ima sedež, ali predpisi države naročnika zapadle, neplačane obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost ali v zvezi s plačili davkov v vrednosti 50 EUR ali več. V kolikor ponudnik nastopa s podizvajalci, mora ta pogoj izpolnjevati tudi njegov podizvajalec;
  - ponudnik ali kandidat ne sme biti na dan, ko se izteče rok za oddajo ponudb, izločen iz postopkov oddaje javnih naročil zaradi uvrstitve v evidence ponudnikov z negativnimi referencami iz 77. člena ZJN-2, 81. člena ZJNVETPS oziroma 73. člena ZJNPOV.

Zakon v 42. členu navaja tudi pogoje, ki jih naročnik lahko uvrsti med pogoje, po katerih preverja osnovno sposobnost ponudnika ali kandidata. Kar pomeni, da je naročnik tisti, ki se odloči, ali bo pogoje uvrstil v svojo ponudbo ali ne, vendar če pa jih uvrsti v ponudbo, je nanje vezan in če jih ponudniki ne izpolnjujejo, jih mora iz postopka izločiti.

Zakonski pogoji za preverjanje osnovne sposobnosti, ki jih naročnik lahko po lastni presoji vključi v ponudbo in po katerih iz postopka javnega naročanja izloči ponudnika ali kandidata, so:

- če je v postopku prisilne poravnave ali je bil zanj podan predlog za začetek postopka prisilne poravnave in sodišče o tem predlogu še ni odločilo;
- če je v stečajnem postopku ali je bil zanj podan predlog za začetek stečajnega postopka in sodišče o tem predlogu še ni odločilo;
- če je v postopku prisilnega prenehanja, je bil zanj podan predlog za začetek postopka prisilnega prenehanja in sodišče o tem predlogu še ni odločilo, z njegovimi posli iz drugih razlogov upravlja sodišče ali je opustil poslovno dejavnost ali je v katerem koli podobnem položaju;
- če je bil s pravomočno sodbo v kateri koli državi obsojen za prestop v zvezi z njegovim poklicnim ravnanjem;
- če mu lahko naročnik na kakršni koli upravičeni podlagi dokaže veliko strokovno napako ali hujšo kršitev poklicnih pravil;
- če je pri dajanju informacij, zahtevanih v skladu z določbami 41. do 49. člena ZJN-2, v tem ali predhodnih postopkih namerno podal zavajajoče razlage ali teh informacij ni zagotovil.

Zakonski pogoji, po katerih naročnik preverja:



- sposobnost ponudnika ali kandidata za opravljanje poklicne dejavnosti;<sup>95</sup>
- ekonomsko in finančno sposobnost ponudnika ali kandidata;<sup>96</sup>
- tehnično in/ali kadrovska sposobnost;<sup>97</sup>

so postavljeni v navedenih členih ZJN-2 fakultativno, kar pomeni, da jih naročnik uvrsti v svojo ponudbo po lastni presoji, vendar pa je v nadaljevanju nanje vezan.

Poenostavljeno lahko zapišemo, da obstoji fakultativnost pri opredelitvi pogoja, vendar pa obveznost pri ravnanju skladno s postavljenimi pogoji.

Zaradi določb ZJN-2 naročnik pri določitvi in upoštevanju pogojev ni povsem avtonomen, saj zakon določa obvezne pogoje, ki jih ponudnik mora izpolnjevati, da lahko sodeluje v določenem postopku oddaje javnega naročila.

Za razliko od pogoja pa je merilo element za vrednotenje, primerjanje in presojanje ponudb (ZJN-1, 11. točka 1. odstavka 3. člena). Neizpolnjevanje posameznega merila torej nima za posledico izključitve ponudbe, vpliva le na ponudnikove možnosti za izbiro. Naročnik je pri določitvi meril, za razliko od določitve pogojev, popolnoma avtonomen, paziti mora le, da merila niso v nasprotju z zakonom, ki ureja oddajo javnih naročil.

Merila so torej opredeljena relativno in predstavljajo nadgradnjo v naslednji fazi postopka (to je v fazi pregleda in ocenjevanja ponudb).

Naročnik lahko izpolnjevanje pogoja sicer nadgradi tudi kot merilo, če pri tem določi pomen, težo in način uporabe tega merila ter tako ocenjuje preseganje izpolnjevanja pogoja. Neka okoliščina mora biti izpolnjena v nujnem obsegu, vrednoti pa se le presežek. Pri tem mora naročnik paziti, da se tak pogoj in merilo kvalitativno ne prekrivata.<sup>98</sup>

Namen postavitve meril ni odpravljanje razlik oziroma približevanje povprečnosti med ponudbami, temveč ravno nasprotno ugotavljanje razlik, ki označujejo dovoljeno in utemeljeno diskriminacijo.

Pravilna izbira in uporaba meril naročniku omogočata, da ponudnikom poda dovolj natančno informacijo o načinu strukturiranja ponudbe, pridobi ustrezen odziv relevantnega trga, si olajša pregled ponudb in njihovo ocenjevanje, zagotovi pogoje za izbiro dejansko najugodnejšega ponudnika, omogoči jasno obrazložitev neuspešnim ponudnikom o razlogih za zavrnitev ponudb in zmanjša tveganje za ponovitev postopka. V morebitnem revizijskem postopku pa je zagotovljena objektivna preverljivost naročnikove izbire.

ZJN-2 v svojem 48. členu določa dve temeljni merili, ki ju naročnik lahko uporabi, in sicer:

- merilo ekonomsko najugodnejša ponudba: tu mora naročnik ponudnikom v naprej povedati, katera merila zanj opredeljujejo ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Ta merila naročnik določi glede na predmet naročila in so primeroma lahko: rok dobave ali zaključka del, kakovost/kvaliteta, estetske in funkcionalne lastnosti,

---

<sup>95</sup> 43. člen ZJN-2.

<sup>96</sup> 44. člen ZJN-2.

<sup>97</sup> 45. člen ZJN-2.

<sup>98</sup> Mužina in Vesel, 2002, str. 137.

tehnične prednosti, poprodajne storitve in tehnična pomoč. Z uveljavitvijo uredbe o zelenem naročanju pa med ta merila pri določenem blagu, storitvi ali gradnji uvrščamo merila, ki jih eksplicitno za posamezen primer določa uredba.

- merilo najnižja cena.

ZJN-2 v svojem 27. členu določa, da naročnik oceni ponudbe in izbere najugodnejšo ponudbo ob uporabi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe.

### 3.5.3 POGOJI ZA PRIZNANJE STATUSA "KANDIDAT" V 1. FAZI

Javno naročilo je naročnik objavil v letu 2008, zato se je ravnal po takrat veljavni zakonodaji o javnih naročilih ZJN-2.

Pogoji, na osnovi katerih je naročnik v prvi fazi priznal status kandidata, so bili naslednji:

	pogoj	Dokazilo, priloženo v ponudbo
1.	ponudnik je moral biti registriran za dejavnost, ki je predmet javnega naročila pri pristojnem sodišču ali drugem organu;	izpisek iz ustanovitvenega akta ali status družbe, iz katerega je razvidno, da je družba registrirana za dejavnost, ki je predmet javnega naročila;
2.	ponudnik in njegov zakoniti zastopnik nista smela biti pravomočno obsojena zaradi naslednjih kaznivih dejanj: <ul style="list-style-type: none"> <li>- hudodelsko združevanje,</li> <li>- sprejemanje podkupnin pri volitvah,</li> <li>- goljufije, poslovne goljufije, preslepitve pri pridobitvi posojila ali ugodnosti in zatajitve finančnih obveznosti ter goljufije zoper finančne interese ES,</li> <li>- pranje denarja.</li> </ul>	potrdilo ministrstva, pristojnega za pravosodje, da ponudnik in njegov zakoniti zastopnik ni vpisan v kazensko evidenco (datum izstavitve listine ni smel biti starejši od 30 dni od datuma odpiranja ponudb);
3.	ponudnik je moral imeti poravnane vse davke in prispevke v skladu s predpisi države, kjer ima svoj sedež;	potrdilo, ki ga izda davčni ali drug pristojni organ države, kjer ima ponudnik svoj sedež, iz katerega je razvidno, da so davki in prispevki poravnani (datum izstavitve potrdila ni smel biti starejši od 60 dni od datuma odpiranja ponudb);
4.	ponudnik je moral biti ekonomsko in finančno sposoben, kar pomeni, da njegov račun ni bil blokiran v zadnjih šestih mesecih pred oddajo ponudbe;	Bonitetno poročilo banke ali specializirane institucije, iz katerega je razvidno stanje računa ponudnika (npr. BON-1/P o boniteti poslovanja gospodarske družbe in BON-2 o tekoči plačilni sposobnosti pravne osebe, ki ju izda AJPES);

5.	ponudnik je moral imeti plačane vse zapadle obveznosti do podizvajalcev v predhodnih postopkih javnega naročanja;	pisna izjava ponudnika, da je plačal vse zapadle obveznosti do podizvajalcev v predhodnih postopkih javnega naročanja;
6.	<p>ponudnik je moral zadostiti vsem strokovnim zahtevam in ciljem naročnika, ki so bili, da mora ponujeni sistem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- omogočati odčitavanje kartice zdravstvenega zavarovanja (KZZ) oziroma po uvedbi on-line KZZ direktno pridobivanje podatkov od Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS);</li> <li>- zagotavljati uporabo skupnih šifrantov, ki so v uporabi v UKCL (šifrant bolnikov, šifrant stroškovnih mest in organizacijskih enot, šifrant storitev, cenik storitev, šifrant materiala, cenik materiala in ostali šifranti, ki jih predpisuje Inštitut za varovanje zdravja, ZZZS in komercialne zavarovalnice;</li> <li>- zagotavljati dostop do skupnih šifrantov iz prejšnje vrstice lokalnim informacijskim sistemom preko standardiziranih vmesnikov;</li> <li>- zagotavljati sprejem podatkov iz lokalnih informacijskih sistemov, ki so potrebni za obračun, statistike in pripravo informacijske podpore odločanju;</li> <li>- izračunati na podlagi kliničnih podatkov (diagnoz, posegov) skupino primerljivih primerov oziroma t.i. SPP;</li> <li>- zagotavljati obračun bolnišničnega zdravljenja in ambulantne obiske po pravilih ZZZS za zavarovane osebe in za samoplačnike;</li> <li>- zagotavljati elektronsko pošiljanje računov, poročil in specifikacij plačnikov v skladu z navodili ZZZS in komercialnih zavarovalnic;</li> </ul>	pisni opis vsebine prijave, iz katerega je razvidno izpolnjevanje naročnikovih strokovnih zahtev;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zagotavljati elektronsko vodenje čakalne knjige in čakalnih vrst;</li> <li>- zagotavljati podporo kategorizaciji zdravstvene nege;</li> <li>- zagotavljati podporo upravljanju z bolniškimi posteljami;</li> <li>- omogočati elektronsko naročanje preiskav in sprejem izvidov v centralni laboratorij UKCL, laboratorij Inštituta za mikrobiologijo Medicinske fakultete in laboratorija Onkološkega inštituta;</li> <li>- zagotavljati podatke o realizaciji za upravljavski oziroma direktorski informacijski sistem;</li> <li>- zagotavljati izpolnjevanje zakonskih določil za vzpostavitev e-arhiva oziroma brezpapirnega poslovanja (e-podpis);</li> <li>- zagotavljati zbiranje in izmenjavo podatkov v skladu z metodološkimi navodili za leto 2008 IVZ RS Zdravstveni informacijski sistem bolnišničnih obravnav, ki se nanaša na akutne bolnišnične obravnave, bolnišnične obravnave zaradi bolezni, podatkovna zbirka o bolnišničnih obravnavah zaradi poškodb, bolnišničnih obravnav zaradi zastrupitev, bolnišničnih obravnav zaradi porodov, bolnišničnih obravnav zaradi novorojenčkov, bolnišničnih obravnav zaradi sterilizacije in zunaj bolnišnična statistika-posredovanje podatkov o obiskih in napotitvah ter o boleznih in stanjih;</li> <li>- zagotavljati več ravninsko avtorizacijo za dostope do podatkov, in sicer po posameznih organizacijskih enotah in po posameznih podatkovnih sklopih;</li> <li>- zagotavljati sledljivost sprememb in</li> </ul>	
--	--	--

	<p>dostopov do podatkov v skladu z določili Zakona o varovanju osebnih podatkov;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- v okvir najema in vzdrževanja vključevati tudi vse zakonske spremembe oziroma spremembe, ki jih uveljavljajo MZZ, ZZZS, IVZ in komercialne zavarovalnice;</li> <li>- biti zgrajen tri-ravninsko, sistem za upravljanje z zbirkami podatkov je Oracle;</li> </ul>	
7.	ponudnik je moral imeti vsaj tri redno zaposlene z visoko izobrazbo z vsaj 3-letnimi izkušnjami na področju vodenja projektov in načrtovanja informacijskih sistemov v zdravstvu in vsaj pet redno zaposlenih programerjev;	dokazilo o izpolnjevanju – ponudnikov spisek z navedbo strokovnjakov, ki bodo udeleženi na projektu in izkaz zahtevanih izkušenj;
8.	ponudnik je moral izkazati, da je izvedel vsaj eno inštalacijo informacijskega sistema v slovenski bolnišnici (bolnišnični informacijski sistem za zdravstveno obravnavo bolnika, podporo procesov zdravljenja in obračun storitev).	priložena izjava bolnišnice, kjer je ponudnik opravil inštalacijo informacijskega sistema.

S tem je naročnik zaključil vsebino prvega dela razpisne dokumentacije in postavil osnovo za začetek prve faze postopka.

#### **3.5.4 PODELITEV STATUSA "KANDIDAT"**

Na podlagi sklepa Državne revizijske komisije<sup>99</sup> je naročnik nadaljeval s postopkom in izvedel javno odpiranje prijav. Ponudnik je moral naročniku predložiti en izvornik in kopijo izvornika prijavnice in ponudbene dokumentacije, ki je bil sestavljen iz izpolnjenih obrazcev, izjav in zahtevanih prilog.

Do roka, ki ga je določil naročnik, so prispele štiri prijave.

Odpiranje prispelih prijav v 1. fazi je bilo javno in naročnik je na odpiranju vodil zapisnik o odpiranju prijav v skladu s 76. členom ZJN-2. Ker so odpiranju prijav prisostvovali poleg imenovane komisije naročnika tudi predstavniki vseh ponudnikov, je naročnik ob koncu odpiranja prijav vsakemu predstavniku ponudnika izročil tudi kopijo zapisnika o odpiranju prijav.

V nadaljevanju se je razpisna komisija naročnika razdelila v dva dela, in sicer je imenovani pravnik v komisiji preveril, ali prijave izpolnjujejo t.i. pravno-formalne pogoje (sem

<sup>99</sup> Odločitev DKOM št. 018-147/2008-2.

uvrščamo pogoje od zap. št. 1–5 v tabeli na str. 55), drugi del članov komisije pa ja preveril, ali prijave izpolnjujejo strokovne pogoje (pogoje od zap. št. 6–8 v tabeli na str. 56/57).

Ob pravno-formalnem pregledu prijav je bilo ugotovljeno, da vse prijave v celoti izpolnjujejo vse zahtevane pogoje. Pri strokovnem pregledu so člani razpisne komisije natančno pregledali vse izpolnjene obrazce in izjave v posamezni prijavi in ugotovili, da vse štiri prispеле prijave izpolnjujejo strokovne pogoje naročnika v 1. fazi.

O opravljenem pravno-formalnem in strokovnem pregledu je razpisna komisija pripravila poročilo in priložila tudi preglednico, iz katere se izkazuje, da vsaka od prispelih prijav izpolnjuje vse naročnikove pogoje po razpisni dokumentaciji za 1. fazo in da so vse prispеле prijave za naročnika popolne.<sup>100</sup>

Podpisano poročilo imenovane razpisne komisije o opravljenem strokovnem in pravno-formalnem pregledu vseh prijav je bilo osnova, da je generalna direktorica zavoda sprejela odločitev, da se vsem štirim ponudnikom, ki so v 1. fazi oddali svoje prijave, podeli status "kandidata" ter jim s tem omogoči sodelovanje v 2. fazi konkurenčnega dialoga – usklajevanju.

Odločitev o podelitvi statusa "kandidat" je naročnik s priporočeno pošto posredoval vsem štirim ponudnikom.

### **3.6 IZVEDBA DIALOGA Z VSEMI KANDIDATI V 2. FAZI POSTOPKA**

Druga faza konkurenčnega dialoga je najbolj pomembna faza dialoga, saj se tu na podlagi različnih mnenj in predlogov naročnik odloča glede na svoje zahteve in cilje, kako in na kakšen način bo dokončno oblikoval svoje strokovne zahteve v razpisni dokumentaciji za zaključno tretjo fazo konkurenčnega dialoga, ki ima za cilj izbor najboljšega ponudnika.

#### **3.6.1 STRATEGIJA IZVEDBE 2. FAZE KONKURENČNEGA DIALOGA**

V strategiji, ki jo je naročnik predhodno pripravil z namenom, da bi lažje izpeljal posamezne faze postopka, je navedel, o katerih vprašanjih se bo naročnik usklajeval, kakšen je tolerančni prag sprejemljivosti ponujenih rešitev, kje bodo usklajevanja potekala in s pomočjo kakšnih tehničnih sredstev, način dokumentiranja ipd.

V konkretnem primeru se je naročnik že v naprej, ko še ni vedel, koliko ponudnikom bo v prvi fazi priznal sposobnost kandidata, odločil, da bo glede na to, da gre za izvedbo storitve, katere obsega in natančne vsebine ni bilo mogoče določiti v naprej, organiziral usklajevanje v najmanj treh krogih. Na teh usklajevanjih se bo s kandidati usklajeval o natančni vsebini in obsegu storitve oziroma bo predstavil pomanjkljivosti in prednosti, kot jih on vidi pri posamezni rešitvi. Usklajevanje bo potekalo z vsakim kandidatom posebej. Ob tem je naročnik tudi načrtoval, da bo sprotno informiral vse sodelujoče kandidate o poteku usklajevanj, usklajevalskih izhodiščih in njegovih odločitvah med posameznimi usklajevanji.

Na ta način je naročnik želel zagotoviti enakopraven položaj kandidata tekom celotne druge faze usklajevanja.

---

<sup>100</sup> 16. točka 1. odstavka 2. člena ZJN-2D.

### 3.6.2 IZVEDBA DIALOGA OZIROMA 2. FAZE KONKURENČNEGA DIALOGA

Kandidati so bili s povabilom pozvani k drugi fazi dialoga usklajevanja.

V povabilu je komisija kandidate seznanila, da bo dialog potekal v obliki treh krogov usklajevanja. Usklajevanja bodo potekala po posameznih področjih predmeta javnega naročila z namenom, da bo naročnik lahko dokončno definiral svoje strokovne zahteve in jih skupaj z vabilom na oddajo ponudbe v tretji fazi in drugim delom razpisne dokumentacije posredoval kandidatom, ki bodo sodelovali v vseh krogih usklajevanja.

Pri vsakem krogu usklajevanja se bo vodil zapisnik. Vmesni zapiski pa bodo, po končanju vseh treh krogov usklajevanja, združeni v t.i. usklajevalni zapisnik.

Z razdelitvijo dialoga na tri kroge usklajevanja je komisija dosegla bolj poglobljeno strokovno plat naročila, po drugi strani pa so na usklajevanju za posamezno področje sodelovali res le tisti, ki tematiko po strokovni plati najbolj obvladajo, tako na strani naročnika oziroma njegove razpisne komisije kot na strani kandidata. S tem je bil krog udeležencev skrčen, kar seveda pomeni tudi bistveno lažje in boljše delo na posameznem usklajevanju.

Usklajevanje je bilo tako razdeljeno na tri manjša usklajevanja, in sicer:

- prezentacijo kandidatove celotne rešitve in prvo usklajevanje znotraj posamezne rešitve glede na naročnikove strokovne zahteve;
- drugo usklajevanje, kjer se je usklajevalo naročnikove strokovne zahteve glede na vse predstavljene rešitve kandidatov;
- tretje usklajevanje, v katerem se je uskladilo še zadnja nerešena vprašanja ob upoštevanju predlaganih rešitev in naročnikovih pričakovanj.

Ob tem bi rada ponovno poudarila zelo bistveno in pomembno zadevo, da so usklajevanja potekal izključno o strokovnih rešitvah in kot je bilo že rečeno v razpisni dokumentaciji za 1. fazo predmetnega naročila, predmet usklajevanja niso bili pogoji, na podlagi katerih je bil na osnovi prijave v prvi fazi ponudnikom podeljen status "kandidat".

V prvem krogu usklajevanja je razpisna komisija naročnika pozvala vse kandidate, da se pripravijo na prezentacijo svojih rešitev. Datume prezentacij je določila v času enega tedna in kandidati so jih opravili na podlagi vrstnega reda, kot so oddajali svoje prijave v 1. fazi konkurenčnega dialoga.

Po izvedenih prezentacijah je razpisna komisija ugotovila, da vse prezentacije bolj ali manj izpolnjujejo naročnikova pričakovanja, ki naj bi jih prenova informacijskega sistema prinesla. Da pa bi dosegli najboljši možni izplen glede na naročnikov cilje, je potrebno rešitve posameznih prezentacij med seboj premešati in jih medsebojno dopolniti in to je bilo vodilo razpisni komisiji za izvedbo drugega kroga usklajevanja.

Drugi krog usklajevanja je naročnik predvidel pisno. Kandidati so prejeli povabilo k pisnemu usklajevanju in oddaji izpolnjene tabele po v naprej določenih vprašanjih. Tabela je bila sestavljena iz treh stolpcev, in sicer:

- v prvem stolpcu so bile opisane naročnikove prvotne zahteve iz razpisne dokumentacije za 1. fazo;

- v drugem stolpcu je naročnik na podlagi opravljenih prezentacij iz prvega kroga usklajevanja popravil svoje prvotne strokovne zahteve;
- v tretjem stolpcu pa je naročnik od kandidatov zahteval, da pisno potrdijo, ali se s popravljenimi strokovnimi zahtevami strinjajo oziroma ali predlagajo še dodatne popravke teh zahtev in če, katere.

Naročnik je kandidatom za izpolnitev navedene tabele dal na razpolago štirinajst dni. V povabilo je naročnik navedel datum, uro in kraj oddaje ter kandidate tudi seznanil, da v kolikor do določenega roka ne bodo oddali izpolnjene tabele, bo naročnik to razumel kot njihov odstop od nadaljnjega sodelovanja v konkurenčnem dialogu.

Komisija je v roku prejela izpolnjene tabele vseh štirih ponudnikov. Komisija je tabele pregledala in svoje prvotne strokovne zahteve dopolnila, zlasti v naslednjih segmentih:

- *vzdrževanje sistema*; tu se je sprejela odločitev, da se vzdrževanje razdeli na osnovno in dopolnilno vzdrževanje. Pri čemer osnovno vzdrževanje vključuje zagotavljanje operabilnosti sistema.  
Medtem, ko dopolnilno vzdrževanje vključuje popravke, kode, nadgradnje in spremembe, vezane na zahteve ZZZS, komercialnih zavarovalnic in morebitnih državnih Centrov za informatiko v zdravstvu.  
Komisija je na osnovi tega opredelila, da mora ponudnik nuditi storitve osnovnega vzdrževanja in podpore vsak dan od 8. do 16. ure. V tem času se tudi zahteva, da je na voljo pooblaščen oseba ponudnika, ki se bo v zahtevanem odzivnem času odzvala na prijavljen problem (s povratnim klicem ali e-mailom). Napake v delovanju vzdrževanja programske opreme se bodo reševale v odvisnosti od tipa napake, zato je komisija tudi opredelila možne vrste napak in zahtevani odzivni čas glede na vrsto napake. Storitve dopolnilnega vzdrževanja se bodo izvajale na osnovi pisnega zahtevka naročnika (change request), ki zajema vsebino, obseg storitev (predvideno porabo časa) in roke za izvedbo. Komisija je glede na pregled prezentacij in izpolnjenih tabel v drugem krogu tudi opredelila, da je 250 človek/dan na letni ravni zadosten obseg za vse potrebe dopolnilnega vzdrževanja.
- *elektronsko pošiljanje dokumentov zunanjim organizacijam*; komisija je sprejela odločitev, da bo pošiljanje obračunskih dokumentov na zavarovalnice potekalo po "standardih za elektronsko poslovanje v zavarovalništvu številka 1 in 2.
- *strežniška infrastruktura za potrebe delovanja aplikacijskega strežnika*; komisija je opredelila minimalno konfiguracijo za aplikacijsko raven.
- *način izobraževanja uporabnikov*; komisija se je odločila, da bo izobraževanje obsegalo izobraževanje skrbnikov, inštruktorjev in ostalih uporabnikov za uporabo ponujene aplikacije. Izobraževanje se bo opravilo v obliki delavnic, pri čemer bo naročnik zagotovil računalniško učilnico v svojih prostorih. Zahteva se, da je vsak uporabnik deležen izobraževanja v obsegu vsaj 6 šolskih ur.
- *lastništvo programske rešitve*; komisija bo ponudnikom predlagala skupni model lastništva naročnika in izvajalca.



Komisija je po zaključenem drugem krogu usklajevanja z vsemi štirimi kandidati imela že skoraj dokončno določene strokovne zahteve, ostala so odprta vprašanja samo še glede določitve razmerja pri lastništvu programske rešitve, vodenju čakalnih knjig in čakalnih vrst ter možnosti uporabe e-podpisa in časovnega žiga za dokumente. V ta namen je razpisna komisija izvedla še tretji krog usklajevanja z vsemi štirimi kandidati.

Druga faza konkurenčnega dialoga je z vsemi tremi usklajevanji potekala od novembra 2008 do maja 2009. V tem času so se vse naročnikove ohlapno zastavljene strokovne zahteve na osnovi predstavljenih rešitev vseh štirih kandidatov prediskutirale z vsakim kandidatom posebej in komisija, zlasti njen strokovni del, je glede na vizijo naročnika, njegovih razpoložljivih sredstev in predstavljene rešitve kandidatov skušal poiskati najboljšo rešitev za naročnika. Na vsa delikatna vprašanja, na katera je naročnik oziroma njegova razpisna komisija tekom poteka usklajevanja naletela, so se iskali najboljši odgovori, seveda s pomočjo kandidatov in njihovih usposobljenih strokovnjakov.

V vsem času poteka konkurenčnega dialoga je naročnik vodil pisne zapisnike, iz katerih je jasno razvidno, kaj in na kakšen način se je usklajevalo s posameznim kandidatom.

Za drugi krog usklajevanj, ki je bil pisen, je naročnik izvedel celo odpiranje prejetih odgovorov in nanj povabil vse štiri ponudnike.

Naročnik se je tekom celotne izvedbe dialoga oziroma druge faze konkurenčnega dialoga trudil, da bi bilo njegovo delo kar najbolj transparentno in bi vsem štirim kandidatom omogočalo enakovredno možnost sodelovanja pri posamezni fazi usklajevanja.

Ko so bili zaključeni vsi trije krogi usklajevanja, je naročnik sestavil usklajevalni zapisnik, ki je vseboval vsebino vseh treh krogov usklajevanj. Fazo dialoga je naročnik zaključil s sestankom, na katerega je povabil vse kandidate, ki so sodelovali v dialogu. Namen sestanka je bila potrditev celotne vsebine vseh usklajevanj ter s tem oblikovanje strokovnih zahtev, na podlagi katerih bo naročnik oblikoval svoje dokončne strokovne zahteve, ki bodo predmet razpisne dokumentacije za tretjo fazo konkurenčnega dialoga.

Ob tem velja povedati, da so ponudniki svojo prijavo, ki so jo oddali v prvi fazi postopka, sestavili zelo na široko in kot so se izrazili predstavniki naročnikove razpisne komisije, so ponudniki oddali "zelo bogate" prijave, ki so bistveno presegle vsa naročnikova pričakovanja.

Na prvem krogu usklajevanja, ko so kandidati predstavljali svoje rešitve, so bili člani komisije mnenja, da bi prijave vrednostno presegle sredstva, ki so za izvedbo tega razpisa bila na voljo po Sklepu o začetku postopka in finančnem načrtu. Zato je bil eden od namenov dialoga in njegovih usklajevanj, da se prijave pripelje na neko realno raven, ko bodo zadostile vsem naročnikovim pričakovanjem znotraj strokovnih zahtev in bodo njihove končne vrednosti pred izvedbo tretje faze postopka v mejah naročnikovih razpoložljivih sredstev. Komisija je vrednost posamezne prijave v fazi dialoga lahko zgolj predvidevala, kajti postopek v prvi fazi od ponudnikov ni zahteval, da v svoji prijavi navedejo njeno vrednost.

Dialog je tako od naročnikove komisije zahteval maksimalni napor in vse strokovno znanje, kaj dejansko naročnik potrebuje in kaj je v prijavi odveč. Ali je bilo predvidevanje naročnikove komisije pravilno, se je po eni strani izkazalo v tretji fazi, ko je ponudnik v svoji končni ponudbi navedel njeno vrednost, po drugi strani pa se bo izkazalo, ko bo prenova informacijskega sistema, ki je predmet razpisa, v celoti zaživela in postala uporabna širšemu krogu naročnikovih uporabnikov.

Torej lahko rečemo, da bo ta strokovni napor komisije v 2. fazi konkurenčnega dialoga dobil svoj epilog po enem letu od sklenitve pogodbe, ko se bo izkazalo, ali je bilo dejansko doseženo ustrezno razmerje med ceno in izvedbo storitve, ali pa se je zaradi "omejenih" sredstev strokovno plat razpisa preveč krčilo oziroma zanemarilo.

Faza dialoga oziroma 2. faza konkurenčnega dialoga se je tako zaključila in komisija se je lotila priprave razpisne dokumentacije za tretjo in ob enem zadnjo fazo postopka konkurenčnega dialoga.

### **3.7 PRIPRAVA RAZPISNE DOKUMENTACIJE IN POVABILO K ODDAJI KONČNE PONUDBE V 3. FAZI**

Kot je bilo že omenjeno, je naročnik v tem postopku pripravil razpisno dokumentacijo v dveh delih. Prvi del razpisne dokumentacije, ki smo ga opisali v enem izmed predhodnih poglavij (3.6.1.), je služil za pripravo prijav, ki so jih ponudniki oddali v prvi fazi predmetnega postopka, fazi za priznanje "statusa kandidata", v kateri je naročnik prejel možne rešitve za izvedbo prenove informacijskega sistema.

Drugi del razpisne dokumentacije pa je komisija pripravila po zaključku dialoga oziroma 2. fazi konkurenčnega dialoga.

Drugi del razpisne dokumentacije je bil sestavljen v skladu z 86. členom ZJN-2 in je obsegal:

- vabilo k oddaji ponudbe in navodila ponudnikom; v tem delu je naročnik kandidate ponovno na kratko seznanil s predvidenim potekom tretje faze in kako naj bo ponudba sestavljena.
- dodatkom k navodilom ponudnikom (obrazec 02); v dodatku je naročnik natančno opredelil **merilo za izbor ponudnika**, in sicer je bilo merilo ekonomsko najugodnejša ponudba sestavljeno iz naslednjih dveh podmeril:
  1. končna ponudbena vrednost nakupa in osnovnega vzdrževanja ter podpore za 2. in 3. leto in dopolnilno vzdrževanje za tri leta – v vrednosti 80 %
  2. rok izvedbe – v vrednosti 20 %

Če na kratko predstavimo način dosege točk pri posameznem merilu.

K1) Največje število točk, ki jih prejme ponudnik pri merilu "*Končna ponudbena vrednost nakupa in osnovnega vzdrževanja in podpore za 2. in 3. leto in dopolnilno vzdrževanje za tri leta*", je 80.

Komisija je ponudniku število točk izračunala na podlagi sledečega izračuna: osnova je najnižja skupna ponudbena vrednost, od katere se izračuna razlika +/- . Ta razlika se primerja z deležem 80 in dobljeno odšteje od tega deleža oziroma najvišjega števila točk.

Če prikažemo na primeru:

vrednost ponudbe A = 5.000 EUR,  
vrednost ponudbe B = 4.800 EUR in  
vrednost ponudbe C = 4.900 EUR

z najvišjim številom točk je ocenjena ponudba B, ki prejme 80 točk, izračun točk za ponudbo C pa je naslednji:

80.....ponudba B (4.800 EUR)

x            ponudba C – ponudba B (razlika je 100 EUR)

$$\frac{\text{razlika} \times 80}{\text{ponudba B}} = \frac{100 \times 80}{4.800} = 1,66$$

80 - x = število točk, ki jih prejme ponudba C. 80 - 1,66 = 78,34  
Ponudba C prejme po prvem merilu 78,34 točk.

K2) Največje število točk, ki jih prejme ponudnik pri merilu "Rok izvedbe", je 20. Komisija je število točk posameznemu ponudniku podelila glede na to, kolikšen rok izvedbe prenove ZIS v zavodu nudi, in sicer:

- rok izvedbe 9 mesecev.....ponudnik prejme 20 točk,
- rok izvedbe 10 mesecev.....ponudnik prejme 12 točk,
- rok izvedbe 11 mesecev.....ponudnik prejme 6 točk in
- rok izvedbe 12 mesecev.....ponudnik prejme 0 točk

- specifikacije ponudbe: v tem delu je naročnik priložil dokončno definirane strokovne zahteve po posameznih področjih predmeta javnega naročila. Dokončno definiranje strokovnih zahtev je bilo opravljeno na podlagi zaključenega dialoga oziroma 2. faze konkurenčnega dialoga.
- obrazec predračuna; naročnik je oblikoval dva predračuna, in sicer:
  - predračun 1 za vzpostavitev in nakup in
  - predračun 2 za osnovno vzdrževanje in podporo v 2. in 3. letu in dopolnilno vzdrževanje za tri leta.

Oba obrazca predračuna sta bila definirana tako, da je ponudnik vanju vpisal cenovne postavke po posamezni vrsti opreme oziroma vzdrževanja vključno s končno ponudbeno ceno za celoten predmet javnega naročila.

- vzorec pogodbe; naročnik je oblikoval dva vzorca pogodbe. Prvi vzorec je bila pogodba za nakup in drugi vzorec je bila pogodba za osnovno vzdrževanje in podporo v 2. in 3. letu in dopolnilno vzdrževanje za tri leta.  
V obeh vzorcih pogodbe je naročnik natančno opredelil predmet pogodbe, način izvedbe posamezne pogodbe, plačilne pogoje, garancijske roke, terminski plan izvedbe posameznega dela pogodbe, kot tudi vrste zavarovanj za posamezno vrsto storitve, ki je predmet ene ali druge pogodbe. V obeh pogodbah je naročnik opredelil tudi lastništvo izvorne kode ZIS, ki je zaradi sodelovanja naročnika pri razvoju informacijskega sistema v skupni lasti naročnika in izvajalca, in sicer je tekom tretjega kroga usklajevanj znotraj izvedbe 2. faze konkurenčnega dialoga bilo doseženo razmerje 25 % : 75 % v prid izvajalca.
- Finančna zavarovanja; naročnik je v tem delu razpisne dokumentacije zahteval, da ponudnik predloži tri nepreklicne, brezpogojne bančne garancije na prvi poziv, in sicer:

- po nakupni pogodbi dve garanciji, od tega eno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v roku 10 dni po podpisu pogodbe v višini 10 % skupne vrednosti nakupne pogodbe (garancije mora veljati 12 mesecev od podpisa pogodbe + 60 dni) in drugo ob končni primopredaji ZIS za odpravo napak v garancijskem roku v višini 5 % pogodbene vrednosti (ta garancija mora veljati še 30 dni po izteku garancijskega roka, ki je
- po vzdrževalni pogodbi pa eno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v višini 5 % celotne pogodbene vrednosti vzdrževalne pogodbe (garancija mora veljati še 30 dni po predvideni 36 mesečni veljavnosti pogodbe).

V povabilu je naročnik poleg zgoraj navedene vsebine določil tudi rok za oddajo ponudbe ter datum in čas odpiranja ponudb, prispelih za tretjo fazo predmetnega postopka.

Tako pripravljeno razpisno dokumentacijo je naročnik, priporočeno po pošti, poslal vsem štirim kandidatom.

Istočasno pa je, kot je bilo omenjeno že v poglavju 3.5.2., objavil obvestilo o dodatnih informacijah na Portalu javnih naročil RS in Uradnem listu EU ter še tako pozval vse ponudnike, ki jim je v 1. fazi priznal status kandidata, in z njimi izvedel in zaključil 2. fazo, k oddaji končnih ponudb v 3. fazi konkurenčnega dialoga. V obvestilu je poleg poziva navedel tudi rok za oddajo ponudb (19. 6. 2009 do 10. ure) in datum odpiranja prejetih ponudb (19. 6. 2009 ob 12. uri) ter kot sestavni del obvestila objavil tudi razpisno dokumentacijo za 3. fazo postopka.

S tem je naročnik zagotovil transparentnost tretje faze postopka.

### **3.7.1 ODPIRANJE PONUDB**

Javno odpiranje ponudb opredeljuje ZJN-2 v svojem 75. členu, kjer opredeljuje, da je v primerih javnih naročil, ki presegajo določene zakonske vrednosti, ki so določene v 12. členu ZJN-2, potrebno izvesti javno odpiranje ponudb.

Temeljni namen javnega odpiranja ponudb je prav gotovo razkritje ponudnikov, tako naročniku kot tudi konkurenčnim ponudnikom ter širši javnosti, ki jo predmet javnega naročila zanima. To pomeni, da lahko pridobijo informacije tudi tisti, ki sicer direktno ne izkazujejo interesa za pridobitev konkretnega javnega naročila in tudi niso oddali svoje ponudbe. Zakon tudi ne določa, da se ponudniki morajo udeležiti odpiranja ponudb. Je pa res, da je javno odpiranje ponudb prva in za nekaj časa tudi zadnja priložnost ponudnikov, da se seznanijo z vsebino konkurenčnih ponudb. Za nekaj časa pravim zato, ker lahko namreč ponudniki ponovno opravijo vpogled v ponudbe šele, ko naročnik sprejme odločitev o oddaji ponudb.

Ponudniki lahko na odpiranju ponudb zahtevajo, da se določeni podatki preberejo ali, da se ugotovi, ali so zahtevani dokumenti v ponudbi priloženi ali ne.

Hipotetično bi bila odsotnost ponudnika na odpiranju ponudb lahko tudi ovira za vložitev zahtevka za revizijo.

Opozoriti je potrebno, da je situacija pri izvedbi konkurenčnega dialoga nekoliko drugačna kot pri izvedbi odprtega postopka. V odprtem postopku naročnik prejme ponudbo in

izvede javno odpiranje ponudb. Pri konkurenčnem dialogu pa je sam postopek razdeljen na več faz in naročnik je po našem mnenju najmanj dvakrat v situaciji, ko bi lahko oziroma moral izvesti javno odpiranje ponudb.

ZJN-2 v svojem 87. členu zapiše, da se informacij oziroma navedb skrajnega roka za prejem ponudb, naslova, na katerega morajo biti poslani, ter jezika ali jezikov, v katerih morajo biti ponudbe sestavljene, ne navede v povabilu k sodelovanju v dialogu, temveč v povabilu k oddaji ponudbe, iz tega bi se dalo sklepati, da je tudi javno odpiranje ponudb potrebno izvesti v tretji fazi, ko se oddajajo ponudbe na podlagi dokončno izoblikovanih naročnikovih strokovnih zahtev.

S tem zakon namreč jasno zapiše, da je v konkurenčnem dialogu pomembnejša faza tista, ko se oddajajo ponudbe, torej v našem primeru 3. faza konkurenčnega dialoga.

Vendar se ob tem postavi vprašanje, kaj pa prva faza, s katero se postopek začne in v kateri se oddajajo prijave, po katerih se ponudnikom prizna status kandidata in mu tako omogoči nadaljevanje v ostalih fazah konkurenčnega dialoga. Tudi prva faza po našem mnenju ni nič manj pomembna od tretje faze in zato je tudi v njej pomembno, ali so se gospodarski subjekti prijavi oziroma oddali svoje prijave pravočasno.

Na podlagi takšnega razmišljanja članov razpisne komisije se je naročnik v konkretnem naročilu odločil, da tako odpiranje prijav v 1. fazi postopka, kot odpiranje ponudb v 3. fazi postopka, izvede na način javnega odpiranja ponudb.

O datumu in kraju ter času odpiranja prijav je obvestil potencialne kandidate preko objave obvestila o javnem naročanju na Portalu javnih naročil in v glasilu EU. Obvestilu o javnem razpisu je bila priložena tudi razpisna dokumentacija za prvo fazo, v kateri so vsi zainteresirani gospodarski subjekti bili obveščeni o načinu izvedbe konkurenčnega dialoga. Naročnik pa je tudi v nadaljevanju postopka preko objav obvestil o dodatnih informacijah, ki jih je objavljajal na Portalu javnih naročil in Uradnem listu EU, zagotovil transparentnost postopka in s tem omogočil vsem zainteresiranim gospodarskim subjektom, da so bili obveščeni o poteku oziroma izvedbi vseh faz konkurenčnega dialoga.

Kljub temu, da je konkurenčni dialog veliko kompleksnejši od odprtega postopka, je naročnik v konkretnem primeru preko objav obvestil o dodatnih informacijah zagotovil veliko transparentnost celotne izvedbe postopka.

Javno odpiranje je v obeh primerih, tako v prvi fazi, ko so se odpirale prispele prijave, kot v drugi fazi, ko je naročnik odpiral ponudbe, potekalo na enak način.

Naročnik je na obeh odpiranjih vodil zapisnik, v katerega so se zapisali podatki v skladu s 76. členom ZJN-2, v primeru odpiranja prijav zapisnik pač ni vseboval ponudbene cene ter morebitnih popustov, ker tega podatka, kot vemo iz predhodnih poglavij, prijave niso vsebovale. Zapisnik o odpiranju je naročnik v obeh primerih vsem gospodarskim subjektom, ki so oddali svoje prijave oziroma kandidatom, ki so oddali svoje ponudbe, posredoval v roku treh delovnih dni po pošti s povratnico.

## **3.7.2 PREGLED IN OCENJEVANJE PONUDB**

### **3.7.2.1 Strokovna komisija**

Zakon o javnem naročanju v svojem 68. členu pravi, da lahko naročnik za vodenje postopka javnega naročanja imenuje strokovno komisijo ter da ta strokovna komisija lahko sodeluje v celotnem ali delu postopka javnega naročanja.

Zakon naročniku torej dopušča imenovanje strokovne komisije za ocenitev ponudb, vendar pa se postavlja vprašanje, kdo pri naročniku pripravi razpisno dokumentacijo, ki je po mnenju strokovnjakov s področja javnega naročanja najtežji in najzahtevnejši del postopka.

In ne glede na zakonsko določbo menimo, da se za ključne sestavine razpisne dokumentacije javnega naročila, kot je definiranje predmeta javnega naročila, določitev pogojev, meril in ocenitev prispelih ponudb naročnik mora odločiti za imenovanje strokovne komisije, ki jo sestavljajo delavci naročnika iz različnih strokovnih področij. Ustrezna sestava strokovne komisije za vodenje postopka oddaje javnega naročila bistveno pripomore k izdelavi kakovostne razpisne dokumentacije, ki je osnova za uspešno realizacijo postopka oddaje javnega naročila.

ZJN-2 razen te določbe o strokovni komisiji ne zapiše ničesar več. Iz prakse na področju javnih naročil pa se izkazuje, da je zelo pomembno tudi to, da se članstvo strokovne komisije, imenovane za izvedbo določenega javnega naročila, tekom izvedbe postopka ne spreminja oziroma da se člani znotraj komisije ne zamenjujejo. Menjava članov strokovne komisije tekom izvedbe javnega naročila je problematična predvsem pri tistih naročnikih, ki nimajo potrjenih internih standardov za nabavo določenega blaga oziroma storitev.

Pri naročnikih, ki nimajo potrjenih internih standardov, se namreč pogosto zgodi, da zamenjava članov strokovne komisije tekom izvedbe javnega naročila pomeni usodno potezo za nadaljevanje izvedbe javnega naročila in s tem nabave blaga oziroma storitve. Strokovne zahteve, ki nimajo osnove v potrjenih internih standardih, so subjektivne oziroma odvisne od imenovanih strokovnih članov, ki jih pišejo. Z zamenjavo članov strokovne komisije tekom razpisa se pogosto tudi popolnoma spremeni pogled na to, katere funkcionalnosti naj bi določena oprema oziroma storitev izpolnjevala. In v takem primeru se delo komisije ustavi, saj so novo imenovani člani komisije prepričani, da so bile strokovne zahteve, ki jih je postavila predhodna komisija, slabe in ne omogočajo naročniku, da bi izbral blago ali storitev, ki jo dejansko potrebuje.

Da bi se takšne zadeve preprečile, mora naročnik pravočasno oziroma še pred razpisom poskrbeti, da se za večino blaga oziroma storitev, ki jih potrebuje, izdelata interne standarde in imenuje komisija za standarde. Naloga t.i. komisije za standard je, da spremlja trg blaga in storitev ter v skladu z naročnikovimi potrebami dopolnjuje oziroma popravlja že postavljene interne standarde za določeno blago oziroma storitev.

### 3.7.2.2 Splošno o pregledu in ocenjevanju ponudb

Strokovna komisija skladno z razpisnimi pogoji pri vseh pravočasnih ponudbah ugotovi njihovo pravilnost, primernost in sprejemljivost ter oceni vse popolne ponudbe po merilih za izbor in izbere najugodnejšega ponudnika.

Pa pogledjmo, kaj pomenijo zgoraj navedene opredelitve ponudb:<sup>101</sup>

- pravočasna ponudba je ponudba, ki jo naročnik prejme do izteka roka, določenega za prejem ponudb;
- nepravilna ponudba je tista ponudba, ki je v nasprotju s predpisi ali je ponudbena cena očitno sestavljena na način, ki ni skladen s pravili poštene konkurence ali ne izpolnjuje pogojev iz 41. do 47. člena ZJN-2;
- neprimerna ponudba je tista ponudba, ki ne izpolnjuje pogojev, vezanih na vsebino predmeta javnega naročila in zato ne izpolnjuje v celoti zahteve naročnika, določene v razpisni dokumentaciji;
- nesprejemljiva ponudba je tista ponudba, katere ponudbena vrednost presega naročnikova zagotovljena sredstva, ali ponudba, katere cena je višja od cen, ki veljajo za predmet javnega naročila na trgu;
- popolna ponudba je ponudba, ki je pravočasna, formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna;
- formalno nepopolna je tista ponudba, ki je nepopolna v delih, ki ne vplivajo na njeno razvrstitev glede na merila. Če je formalna pomanjkljivost ponudbe nebitvena, ponudba ni formalno nepopolna.

Formalni pregled ponudb se prične že ob sprejemu ponudbene dokumentacije, ko pooblaščen oseba naročnika ugotovi, ali je ovitek ponudbe pravilno označen, nadaljuje pa se s pregledom ponudbene dokumentacije na javnem odpiranju ponudb in zaključí v fazi analize in ocenjevanja.<sup>102</sup> Takoj po odpiranju ponudb prične strokovna komisija z analizo ponudb. Strokovna komisija preveri ponudbo glede izpolnjevanja splošnih in posebnih pogojev. Vsaka ponudba se preveri glede zahtevanih dokazov in izjav, ki jih je naročnik zahteval in so bila objavljena v objavi in navedena v razpisni dokumentaciji.

Ocenjevanje ponudb v praksi obsega:

- analizo vseh ponudb na osnovi medsebojne primerjave,
- vrednotenje vsake ponudbe na podlagi določenih meril,
- izbor najugodnejšega ponudnika

Naročnik oziroma imenovana strokovna komisija mora ocenjevanje opraviti temeljito, pošteno in nepristransko. Vsak izmed članov strokovne komisije mora pokriti svoje strokovno področje. Merila morajo biti uporabljena na način, ki je bil opisan v razpisni

---

<sup>101</sup> 2. člen ZJN-2.

<sup>102</sup> KOSTANJEVEC Vida (1999), Pregled in ocenjevanje ponudb, Pravna praksa št. 29/2009, str. 7–9.

dokumentaciji in objavi. Če je merilo najnižja cena, naročnik izbere ponudbo, ki je popolna in ima najnižjo ceno, če pa je meril več in so vrednotena, je izbran ponudnik, ki izbere največje število točk kot vsoto točk pri posameznih merilih. Celoten postopek pregleda in analiziranja ponudb mora biti dokumentiran.

Naročnik sme tekom pregleda in analize ponudb od ponudnikov zahtevati dopolnitev ponudbe le v primeru, če določenega dejstva sam ne more preveriti ali če naročnik sam ali na predlog gospodarskega subjekta ugotovi, da je ponudba formalno nepopolna. V primeru formalne nepopolnosti mora naročnik dopustiti in omogočiti ponudniku dopolnitev take ponudbe.<sup>103</sup> Naročnik lahko ob pisnem soglasju ponudnika tudi popravi očitne računske napake, ki jih je ugotovil pri pregledu in ocenjevanju ponudb.

V nobenem primeru pa ponudnik po odpiranju ponudb ne sme spreminjati:

- svoje cene na enoto, vrednosti postavke, skupne vrednosti ponudbe in ponudbe v okviru meril,
- tistega dela ponudbe, ki se veže na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila in
- tistih elementov ponudbe, ki vplivajo ali bi lahko vplivala na drugačno razvrstitev njegove ponudbe glede na preostale ponudbe, ki jih je naročnik prejel v postopku javnega naročila.

Pri pregledovanju in analizi ponudb velja omeniti bistveno spremembo obravnavanja instituta neobičajno nizka cena, ki je začela veljati z uveljavitvijo novele ZJN-2D, in ki je pričela veljati z 30. decembra 2012.

Do novele ZJN-2D je bil namreč institut "neobičajno nizke cene" tako v ZJN-1 kot v ZJN-2 namenjen varstvu tistih ponudnikov, katerih ponudbe je naročnik nameraval izločiti zaradi po njegovi oceni nerealno nizke cene. Iz besedila zakona je bilo razvidno, da se postopek nanaša na primere, ko želi naročnik določeno ponudbo zavrniti, in sicer zato, ker ocenjuje, da je ponujena cena po njegovi presoji nerealna. Tega, katere cene je potrebno šteti za "neobičajno nizke cene" in pod kakšnimi pogoji, zakon ni določal, zato je bilo mogoče sklepati, da je to vprašanje zakonodajalec prepustil poslovni oceni naročnika. Nizka cena sama po sebi torej ni bila prepovedana. V skrbi za varstvo ponudnika je zakon določal, da morata biti izpolnjena dva pogoja v primeru neobičajno nizke cene:

- ponudbena cena mora biti neobičajno nizka in
- naročnik mora biti odločen zavrniti ponudbo zaradi neobičajne ponudbe.

V primeru izpolnitve obeh pogojev je naročnik moral od ponudnika zahtevati podrobno obrazložitev vseh postavk.

Po 49. členu novele ZJN-2D pa naročnik mora ob pregledu in ocenjevanju preveriti tudi neobičajno nizko ceno ponudbe. Po predmetni določbi zakona je naročnik dolžen obravnavati kot neobičajno nizko ponudbo tisto popolno ponudbo, ki izpolnjuje dva pogoja, in sicer:

---

<sup>103</sup> 78. člen ZJN-2.



- je vrednost ponudbe za več kot 50 % nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in
- je za več kot 20 % nižja od naslednje uvrščene ponudbe, ob predpostavki da je naročnik prejel vsaj štiri pravočasne ponudbe.

V primeru, da ponudba izpolnjuje navedena pogoja, mora naročnik, predno izloči takšno neobičajno nizko ponudbo, od ponudnika zahtevati podrobne podatke in utemeljitev o elementih ponudbe, za katere meni, da so odločilni za izpolnitev naročila oziroma vplivajo na razvrstitev ponudb. Zakon je v pomoč naročniku tudi navedel, kateri elementi so lahko odločilni, to so npr. lahko:

- ekonomičnost načina gradnje, proizvodnega procesa ali ponujene storitve;
- izbrane tehnične rešitve in/ali izjemno ugodni pogoji, ki jih ima ponudnik pri izvedbi gradnje, pri dobavi blaga ali opravljanju storitev,
- izvirnost gradenj, blaga ali storitev, ki jih predlaga ponudnik,
- skladnost s predpisi o zagotavljanju zaposlovanja in pogoji za delo, ki veljajo v kraju izvedbe gradenj, storitev ali dobav blaga,
- možnost, da ponudnik pridobi državno pomoč.,

Zakon z novelo ZJN-2D za razliko od prejšnje določbe ZJN-2 in določbe ZJN-1<sup>104</sup> določa, kdaj se šteje, da gre za neobičajno nizko ceno in le-to več ni prepuščeno naročniku, prav tako zakon tudi primeroma navaja, kateri so bistveni elementi ponudbe, po katerih mora naročnik od ponudnika zahtevati obrazložitev neobičajno nizke ponudbene cene.

Ali je zakonodajalec tokrat dovolj natančno opredelil institut "neobičajno" nizke ponudbe in bo le-ta v praksi imel boljše rezultate, se bo pokazalo skozi prakso izvedbe javnih naročil oziroma odločitve Državne revizijske komisije.

Po določbah, ki so veljale v ZJN-1 in ZJN-2 pred uveljavitvijo ZJN-2D, je iz odločitev Državne revizijske komisije razvidno, da naročniki niso izločevali ponudb zaradi neobičajno nizkih cen in ker je bila predmetna določba, naravnana na varstvo ponudnikov in odločitev, ali bo uporabljena odvisna od naročnika, so vlagatelji revizijskih zahtevkov skoraj vedno izgubili,<sup>105</sup> če so vztrajali, kljub temu, da naročnik pri svoji odločitvi o oddaji naročila tega instituta ni uporabil, da gre za neobičajno nizko ceno.

### **3.7.2.3 Opravljen pregled in ocenjevanje ponudb v konkretnem primeru**

V konkretnem primeru je ocenjevanje in pregledovanje prispelih ponudb opravila razpisna komisija, ki je bila sestavljena iz predsednika komisije, pravnika in strokovnih članov komisije. Strokovni člani so bili s strani naročnika imenovani tako, da je vsak od njih pokrival določeno strokovno področje posameznega dela vsebine javnega naročila.

Glede na sestavo razpisne dokumentacije za tretjo fazo konkurenčnega dialoga je komisija najprej preverila izpolnjevanje pravno-formalnih pogojev, in sicer:

- ali ponudba vsebuje izpolnjena, parafirana in podpisana oba vzorca pogodbe,

<sup>104</sup> 53. člen ZJN-1.

<sup>105</sup> Odločitev DKOM št. 018-128/02, odločitev DKOM št. 018-260/03-21-2094, odločitev DKOM št. 018-056/05, odločitev DKOM št. 018-106/05-33-766.

- ali ponudba vsebuje izpolnjena obrazca predračuna in
- ali ponudba vsebuje izpolnjen in podpisan obrazec ponudbe.

Po opravljenem pravno-formalnem pregledu vseh štirih prispelih ponudb je bilo ugotovljeno, da tri ponudbe vsebujejo vse pravno-formalne pogoje. Pri eni ponudbi pa je komisija ugotovila neskladje med vrednostmi v obrazcu predračuna in izpolnjenem obrazcu ponudbe. Pri preverbi obeh obrazcev predračuna je komisija tudi ugotovila, da je ponudnik pravilno izpolnil oba obrazca predračuna, napačno pa je vrednosti nakupa in osnovnega vzdrževanja prepisal v obrazec 03-ponudbo, ki je bila sestavni del razpisne dokumentacije.

ZJN-2 v svojem 78. členu pravi, da v kolikor naročnik ugotovi, da je ponudba formalno nepopolna, mora dopustiti in omogočiti dopolnitev take ponudbe. Pri dopolnjevanju ponudbe pa zakon izrecno določa, da ponudnik ne sme:

- spreminjati svoje cene na enoto, vrednosti postavke, skupne vrednosti ponudbe in ponudbe v okviru meril,
- tistega dela ponudbe, ki se veže na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila in
- tistih elementov ponudbe, ki vplivajo ali bi lahko vplivali na drugačno razvrstitev njegove ponudbe glede na preostale ponudbe, ki jih je naročnik prejel v postopku javnega naročanja.

Ker je bilo v konkretnem primeru ugotovljeno, da gre zgolj za napačni prepis vrednosti iz obrazcev predračuna v ponudbo, je komisija ponudnika pozvala s priporočeno pošto, da v skladu z 78. členom uskladi ponudbeno ceno predračunov, tako, da se navedene vrednosti:

- za nakup (obrazec 03 – ponudba),
- za osnovno vzdrževanje in podporo v 2. in 3. letu in dopolnilno vzdrževanje za tri leta (obrazec 03-ponudba),
- ter končna ponudbena cena iz obrazca 03 njegove ponudbe in zapisnika o odpiranju ponudb

ne spremenijo in je vrednost njegove ponudbe, ki zajema nakup, osnovno vzdrževanje in podporo v 2. in 3. letu ter dopolnilno vzdrževanje za tri leta enaka vrednosti, kot izhaja iz obeh izpolnjenih obrazcev predračuna. Komisija je ponudniku dala štiri-dnevni rok za dopolnitev ponudbe. Rok je pričel teči z dnem, ko je ponudnik prejel naročnikov dopis. Komisija je ponudnika v dopisu tudi seznanila, da, v kolikor naročnik ne bo v roku prejel njegove dopolnitve ponudbe, bo njegova ponudba obravnavana kot formalno nepopolna in bo kot taka izločena iz nadaljnjega postopka.

Ponudnik je v roku dopolnil svojo ponudbo.

V nadaljevanju je razpisna komisija preverila strokovno pravilnost prispelih ponudb. Še zlasti je bila komisija pozorna, ali je ponudnik v svojo ponudbo vključil vse strokovne zahteve, ki so bile usklajene tekom drugega dela konkurenčnega dialoga. Ob enem je komisija tudi preverila, ali so vse štiri ponudbene vrednosti znotraj finančne vrednosti, ki jo je naročnik kot ocenjeno vrednost določil v sklepu o začetku postopka in izdelanem investicijskem programu. Pri obeh pregledih je bilo ugotovljeno, da ponudbe v celoti izpolnjujejo vse naročnikove zahtev.

Ker so bile vse štiri ponudbe po vseh opravljenih pregledih spoznane za popolne ponudbe, je komisija izvedla ocenjevanje ponudb po merilu ekonomsko najugodnejša ponudba, ki je bilo sestavljeno iz dveh podmeril, in sicer:

1. končna ponudbena vrednost nakupa in osnovnega vzdrževanja in podpore za 2. in 3. leto in dopolnilno vzdrževanje za tri leta – vrednost podmerila je bila 80 točk in
2. rok izvedbe – vrednost podmerila je bila 20 točk.

Na način ocenjevanja po posameznih podmerilih, ki je natančno pojasnjen v poglavju 3.8., je razpisna komisija podelila točke vsem štirim ponudnikom in na ta način izbrala najugodnejšega ponudnika.

Po pregledu in ocenjevanju ponudb po merilu za izbor je komisija pripravila t.i. končni zapisnik – poročilo, v katerem je na kratko povzela predhodni dve fazi konkurenčnega dialoga ter natančno opisala izvedbo zadnje, tretje faze konkurenčnega dialoga z navedbo vseh dejanj, ki jih je razpisna komisija morala izvesti v skladu z ugotovljenimi dejstvi po opravljenih pregledih ponudb. Poleg tega pa je končno poročilo vsebovalo tudi tabelo, iz katere je bilo razvidno, kolikšno število točk je prejela posamezna ponudba po vsakem podmerilu, ki je sestavljalo merilo ekonomsko najugodnejša ponudba. V zadnjem delu poročila pa je razpisna komisija tudi podala svoj predlog naročniku, koga od štirih ponudnikov predlaga kot najugodnejšega ponudnika za predmetno javno naročilo.

V službi za javna naročila zavoda so na osnovi končnega poročila razpisne komisije za predmetno javno naročilo pripravili predlog odločitve o oddaji naročila in ga skupaj s končnim poročilom posredovali v pregled in podpis generalni direktorici zavoda.

### **3.7.3 ODLOČITEV O ODDAJI NAROČILA**

ZJN-2 v svojem 79. členu opredeljuje, da mora naročnik po pregledu in ocenjevanju ponudb v razumnem roku (ki je za javna naročila, katerih vrednost zahteva objavo tako na Portalu javnih naročil kot v Uradnem listu Evropske unije, 60 dni oziroma 45 dni za javna naročila, ki se glede na svojo vrednost lahko objavijo zgolj na Portalu javnih naročil) sprejeti odločitev o oddaji naročila.

Zakon v predmetni določbi "razumen" rok veže na vrednost javnega naročila in s tem povezano zakonsko obvezo objave bodisi na obeh portalih ali samo na enem, iz česar bi lahko naročnik sklepal, da velja predmetna določba tudi za primer izvedbe konkurenčnega dialoga, če njegova vrednost presega mejno vrednost, za katero je potrebno naročilo objaviti v Uradnem listu Evropske unije.

Vemo pa, da je v 27. členu ZJN-2, ki natančno opredeljuje izvedbo konkurenčnega dialoga, zapisano, da naročnik lahko izvaja dialog vse do pridobitve končne rešitve, ki ustreza njegovim potrebam. Tu pa se naročniku, ki izvaja javno naročilo po konkurenčnem dialogu, lahko postavi vprašanje kdaj oziroma če sploh in v kateri fazi upoštevati določbo 79. člena ZJN-2 v primeru javnega naročila, izvedenega po konkurenčnem dialogu.

Po 27. členu ZJN-2 in ob prebiranju določenih strokovnih člankov na temo konkurenčnega dialoga velja, da trajanje konkurenčnega dialoga ni zakonsko opredeljeno, kaj šele omejeno.<sup>106</sup>

Izvedba konkurenčnega dialoga je, kot je razvidno iz celotnega 3. poglavja tega magistrskega dela, zahtevno in zapleteno in naročnik se v praksi res lahko ob prebiranju določb ZJN-2, ki na različnih delih urejajo konkurenčni dialog, zmede, vendar ob natančni preučitvi vsebine konkurenčnega dialoga lahko z gotovostjo zatrdimo, da naročniki morajo upoštevati, ne glede na 27. člen ZJN-2, tudi določbo glede razumnega roka v 79. členu ZJN-2, in sicer le-ta velja za sprejem odločitve o oddaji naročila v tretji fazi konkurenčnega dialoga.

### **3.7.3.1 Odločitev o oddaji naročila v konkretnem javnem naročilu**

Generalna direktorica je predlagano odločitev o oddaji naročila za prenovo informacijskega sistema v zavodu podpisala in s tem tudi potrdila izkazano delo in predlog razpisne komisije.

Odločitev o oddaji naročila je bila posredovana vsem štirim ponudnikom. Vsebina odločitve je bila pripravljena na osnovi 79. člena ZJN-2 in je vsebovala:

- navedbo izbranega ponudnika,
- obrazložitev naročnikove odločitve. V obrazložitvi je naročnik v celoti povzel vsebino končnega poročila, ki ga je pripravila razpisna komisija in
- pravni pouk, v katerem je naročnik neizbrane ponudnike poučil o rokih, v katerih lahko le-ti zahtevajo obrazloženo obvestilo oziroma vložijo zahtevek za revizijo.

V konkretnem primeru je bila vložena zahteva za vpogled v ponudbo izbranega ponudnika.

#### **3.7.3.1.1 Vpogled v ponudbeno dokumentacijo**

V skladu s 7. odstavkom 22. člena ZJN-2 mora naročnik ponudniku na njegovo zahtevo dovoliti vpogled v druge ponudbe in ostalo dokumentacijo. Vpogleda ni mogoče opraviti samo v tistih delih ponudbe, ki predstavljajo poslovno skrivnost ali tajne podatke.

V konkretnem primeru oddaje javnega naročila, ki je potekal v letih 2008 in 2009, je veljala še novela ZJN-2A, ki ni eksplicitno določala roka, v katerem mora naročnik omogočiti vpogled.

Novela ZJN-2C pa je dopolnila 22. člen ZJN-2. Dopolnitev 22. člena je določila rok, v katerem mora naročnik organizirati vpogled v ponudbo, in to je 25 dni od prejema zahtevka za vpogled. V noveli je poleg 25-dnevnega roka za organiziranje vpogleda določeno tudi, da v primeru, ko ponudnik zahteva vpogled v ponudbe zaradi suma, da je naročnik kršil zakon, mora biti vpogled organiziran najmanj tri dni pred potekom obdobja

---

<sup>106</sup> Tako PLAUŠTAJNER Konrad (2007), Konkurenčni dialog po ZJN-2, Podjetje in delo, št. 2, str. 300.

mirovanja. Obdobje mirovanja se po ZJN-2<sup>107</sup> začne z dnem po sprejemu odločitve in poteče z dnem, ko je ponudniku, ki je zadnji prejel odločitev o oddaji naročila, potekel rok za uveljavitev pravnega varstva v predrevizijskem postopku.

Z določitvijo roka za vpogled z novelo ZJN-2C je izkazan očiten namen zakonodajalca, da se ponudniku, ki želi uveljavljati pravno varstvo, omogoči vpogled pravočasno, tj. pred potekom roka za vložitev revizijskega zahtevka.<sup>108</sup>

Pred novelo ZJN-2C se je v praksi večina naročnikov izogibala dajanju fotokopij dokumentacije, češ da zakon izrecno določa le pravico do vpogleda, na pa tudi drugih oblik seznanitve z dokumentacijo. Novela ZJN-2C je izrecno določila, da mora naročnik ponudniku omogočiti prepis, fotokopijo ali elektronski zapis fotokopije ponudbe, dokumentacije ali njunega dela, pri čemer lahko ponudnik zaračuna materialne stroške, vpogled v zahtevano dokumentacijo pa je brezplačen. S tem je bilo vseh dilem, ali ponudnik lahko zahteva fotokopijo iz ponudbe, konec, nedvomno pa se je tudi skrajšal čas vpogleda, saj sedaj ni potrebno več prepisovati iz ponudb, kot se je to dogajalo pred novelo ZJN-2C.

V konkretnem primeru javnega naročila za prenavo informacijskega sistema je bilo vlagatelju zahtevka za vpogled omogočen vpogled tri dni zatem, ko je naročnik prejel zahtevek.

Na vpogled je naročnik poleg vlagatelja zahtevka povabil tudi izbranega ponudnika v ponudbo, katerega je vlagatelj želel vpogledati.

Izbrani ponudnik se je na vabilo naročnika odzval in ga opozoril, da so določeni dokumenti v ponudbi označeni kot poslovna tajnost. Naročnik je, ker ni bil povsem prepričan, da so vsi dokumenti, ki so označeni kot poslovna skrivnost, od izbranega ponudnika zahteval, da mu najkasneje dan pred datumom, ki je bil določen za vpogled, predloži tudi svoj interni akt o poslovni tajnosti. Izbrani ponudnik je naročniku v roku predložil svoj interni akt oziroma Pravilnik o določanju in načinih varovanja poslovne skrivnosti, iz katerega je naročnik jasno razbral, da so v ponudbi označeni dokumenti tudi po ponudnikovem pravilniku poslovna skrivnost. Na dan vpogleda je naročnik ustrezno prekril vse dokumente, ki so bili označeni kot poslovna skrivnost, ter s tem onemogočil pregled le-tih s strani vlagatelja zahtevka za vpogled.

Na samem vpogledu je naročnik najprej vse prisotne seznanil z dejstvom, da so določeni dokumenti v ponudbi prekriti, ker so poslovna skrivnost. Naročnik je vlagatelju zahtevka za vpogled tudi pojasnil, da je od izbranega ponudnika pridobil njegov interni akt, iz katerega izhaja, da so dokumenti v ponudbi, ki so označeni kot poslovna skrivnost, označeni v skladu s ponudnikovim internim aktom.

Naročnik je na vpogledu vodil zapisnik o vpogledu.

Iz zapisnika o vpogledu, ki so ga na koncu tudi vsi prisotni podpisali, je razvidno:

- datum, ura in kraj vpogleda;

---

<sup>107</sup> 79.a člen ZJN-2 (predmetni člen je v ZJN-2 prinesla novela ZJN-2C).

<sup>108</sup> DREN Mateja in GERŠAK Boštjan (2011), Varovanje poslovne skrivnosti in vpogled v dokumentacijo v postopkih oddaje javnega naročila po novem, Pravna praksa 2011, št. 19, str. 10.

- imena oseb, ki so bile na vpogledu prisotne;
- naročnikova seznanitev v zvezi z zastrtjem določenih dokumentov v ponudbi izbranega ponudnika, ker so le-ti označeni kot poslovna skrivnost;
- da je naročnik omogočil vlagatelju zahtevka za vpogled fotokopijo obeh obrazcev predračuna iz izbrane ponudbe;
- da ni bilo nobenih pripomb s strani prisotnih v zvezi s postopkom vpogleda.

Fotokopijo zapisnika o vpogledu so ob zaključenem vpogledu prejeli vsi prisotni.

S takšno izvedbo vpogleda je naročnik opravil vse in še več, kot je zahtevala določba 22. člena takrat veljavnega ZJN-2, oziroma lahko rečemo, da se je naročnik ravnal že takrat tako, kot je kasneje določila novela ZJN-2C v zvezi z vpogledom.

Po opravljenem vpogledu naročnik ni prejel nobenega zahtevka več in odločitev o oddaji naročila je bila pravnomočna.

Kot zanimivost pa bomo v nadaljevanju v strnjeni obliki predstavili ravnanja v postopkih pravnega varstva po novem Zakonu o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN).

#### **3.7.4 PRAVNO VARSTVO V POSTOPKIH ODDAJE JAVNIH NAROČIL PO ZPVPJN**

Pravno varstvo temelji na načelih, ki so bila določena že v prejšnjem zakonu (hitrost, učinkovitost in dostopnost) ter na novih načelih, in sicer načelo kontradiktornosti in načelo javnosti.

Uvedbo načela kontradiktornosti je narekovala Direktiva 2007/66/ES evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 in se nanaša na izboljšanje učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil.

Načelo kontradiktornosti je ključnega pomena, saj strankam postopka omogoča možnost, da se izjasnijo o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke, kar vpliva na skrajšanje predmetnih postopkov pravnega varstva in na prekinitev prakse ponavljanja postopkov pravnega varstva v istih postopkih javnega naročanja.

Pravno varstvo zoper kršitve v postopkih javnega naročanja je zagotovljeno v predrevizijskem postopku, revizijskem postopku in sodnem postopku.

Ne glede na to, ali je vložen zahtevek v predrevizijskem ali revizijskem postopku, je izrednega pomena ugotovitev aktivne legitimacije.

Aktivna legitimacija se prizna:

- vsaki osebi, ki ima ali je imela interes dodelitve javnega naročila in ji je ali bi ji lahko z domnevno kršitvijo nastala škoda in
- zagovorniku javnega interesa.

Interes za dodelitev javnega naročila je izkazala tista oseba, ki je oddala pravočasno ponudbo, če rok za oddajo ponudb še ni potekel, ter vsaka oseba, ki lahko opravlja dejavnost, potrebno za izvedbo predmeta javnega naročila.

Zahtevek za revizijo mora vsebovati:

- ime in naslov vlagatelja zahtevka ter kontaktno osebo,

- ime naročnika,
- oznako javnega naročila ali odločitve o oddaji javnega naročila,
- predmet javnega naročila,
- očitane kršitve,
- dejstva in dokaze, s katerimi se kršitve dokazujejo,
- pooblastilo za zastopanje v predrevizijskem in revizijskem postopku, če vlagatelj nastopa s pooblaščenecem,
- navedbo, ali gre v konkretnem primeru javnega naročila za sofinanciranje iz evropskih sredstev in iz katerega sklada,
- potrdilo o plačilu takse.

V predrevizijskem in revizijskem postopku se ne presojuje dejanja, ki se nanašajo na isti ali ponovljeni postopek oddaje javnega naročila in o katerem sta naročnik ali Državna revizijska komisija že pravnomočno odločila, da ne gre za kršitev.

Naročnik lahko ob prejemu zahtevka za revizijo:

- nadaljuje postopek oddaje javnega naročila, ne sme pa skleniti pogodbe, ustaviti postopka javnega naročanja, zavrniti vseh ponudb in začeti novega postopka javnega naročila za isti predmet naročanja, razen v izjemnih primerih, ki jih določa zakon;
- s sklepom odloči, da se izvajanje postopka oddaje javnega naročila zadrži do odločitve Državne revizijske komisije.

Tudi vlagatelj lahko ob vložitvi zahtevka za revizijo naročniku posreduje predlog za izdajo sklepa o zadržanju postopka oddaje javnega naročila. Predlog za izdajo sklepa o zadržanju postopka oddaje javnega naročila lahko naročniku kadar koli posreduje tudi ministrstvo, pristojno za finance.<sup>109</sup>

#### **3.7.4.1 Predrevizijski postopek**

Predrevizijski postopek poteka pred naročnikom, kar pomeni, da se zahtevki za revizijo vložijo pisno neposredno pri naročniku, po pošti priporočeno.

Vlagatelj zahtevka mora kopijo zahtevka za revizijo hkrati posredovati tudi ministrstvu, pristojnemu za finance. O vložnem zahtevku za revizijo mora naročnik v treh delovnih dneh od prejema zahtevka obvestiti ponudnike, ki so v postopku oddaje oddali ponudbo.

V primeru, ko pa je vložen revizijski zahtevek na odločitev o oddaji naročila, pa naročnik kopijo zahtevka za revizijo najkasneje v treh delovnih dneh od prejema pošlje izbranemu ponudniku. Izbrani ponudnik se lahko v treh delovnih dneh od prejema zahtevka za revizijo naročniku izjasni o navedbah vlagatelja.

Stranka predrevizijskega postopka je lahko;

- gospodarski subjekt, kot ga določa ZJN-2, ki vloži zahtevek za revizijo;

---

<sup>109</sup> 19. člen ZPVPJN.

- zagovornik javnega interesa (Ministrstvo za finance, Računsko sodišče Republike Slovenije, organ, pristojen za varstvo konkurence, in organ, pristojen za preprečevanje korupcije).

V primeru postopka oddaje se lahko zahtevek za revizijo, ki se nanaša na vsebino objave, povabilo k oddaji ponudbe ali razpisno dokumentacijo, vloži najkasneje osem delovnih dni od objave obvestila o javnem naročilu, obvestila o dodatnih informacijah in prejema povabila k oddaji ponudb. Po preteku roka, določenega za predložitev ponudb, vlagatelj ne more navajati kršitev, ki so mu bile ali bi mu morale biti znane pred potekom roka, razen če to dopušča zakon in v primerih, ko dokaže, da zatrjevanih kršitev objektivno ni bilo mogoče ugotoviti pred tem rokom.

V primeru, ko se zahtevek za revizijo nanaša na odločitev o oddaji, je rok za vložitev osem delovnih dni od prejema odločitve.

Če naročnik ni objavil obvestila o naročilu, pa bi ga v skladu z zakonom moral, lahko ponudnik zahtevek za revizijo, ki se nanaša na povabilo k oddaji ponudbe, razpisno dokumentacijo ali odločitev o oddaji, vloži v osmih dneh od dneva, ko je izvedel ali bi moral vedeti za kršitev, vendar najpozneje v osmih delovnih dneh od dneva, ko je bilo na portal javnih naročil objavljeno obvestilo o oddaji naročila. Če to obvestilo ni bilo objavljeno, lahko ponudnik vloži zahtevek za revizijo v šestih mesecih od začetka izvajanja pogodbe.

Naročnik mora ob prejemu zahtevka za revizijo preveriti, če je bil vložen pravočasno, ali vsebuje vse obvezne sestavine in ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba. V primeru, da niso izpolnjeni vsi navedeni pogoji (pravočasnost, aktivna legitimacija, taksa), najprej vlagatelja pozove k dopolnitvi in če vlagatelj v danem roku ne dopolni zahtevka, ga naročnik v treh delovnih dneh od poteka roka za dopolnitev s sklepom zavrže.

Ko naročnik odloča o zahtevku za revizijo, lahko:

1. zahtevek za revizijo zavrne kot neutemeljen ali
2. zahtevku za revizijo ugoditi.

k1) V primeru, ko naročnik zahtevek za revizijo zavrne, je dolžan v roku treh delovnih dni od sprejema svoje odločitve zahtevek za revizijo z vso dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in vso dokumentacijo o predrevizijskem postopku posredovati v nadaljnjo obravnavo Državni revizijski komisiji.

k2) V primeru, da naročnik revizijskemu zahtevku le delno ugoditi, lahko vlagatelj revizijskega zahtevka v treh dneh od prejema naročnikove odločitve pri naročniku vloži predlog za začetek revizijskega postopka.

#### **3.7.4.2. Revizijski postopek**

Revizijski postopek se začne, ko Državna revizijska komisija od naročnika prejme zahtevek za revizijo. Državna revizijska komisija najprej preveri, ali je bil vložen pravočasno in pri naročniku, ali vsebuje vse obvezne sestavine in ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba. Če zahtevek za revizijo ne vsebuje obveznih sestavin, manjkajoče sestavine pa niso razvidne iz zahtevka in naročnik ni pozval vlagatelja k dopolnitvi ali poziv ni bil ustrezen,



DKOM najpozneje v treh delovnih dneh od prejema zahtevka za revizijo vlagatelja pozove, da zahtevke za revizijo v treh delovnih dneh ustrezno dopolni, če ga ta ne dopolni v danem roku, zahtevke za revizijo v treh dneh od poteka roka za dopolnitev s sklepom zavrže.

Državna revizijska komisija odloča v mejah zahtevka za revizijo, in sicer o vseh očitanih kršitvah v postopku oddaje javnega naročila.

Če se zahtevke za revizijo nanaša na vsebino objave, povabilo k oddaji ponudbe ali razpisne dokumentacije, lahko DKOM odloča tudi izven meja zahtevka, če je naročnik nadaljeval postopek oddaje javnega naročila, v katerem je bil vložen zahtevke za revizijo in sprejel odločitve o oddaji naročila ali o izločitvi ponudnika. DKOM v revizijskem postopku izvede vse dokaze, za katere presodi, da bodo pripomogli k zakoniti in pravilni odločitvi o zahtevku za revizijo. Pri tem ni omejena le na dokazne predloge vlagatelja, izbranega ponudnika in naročnika. Kot dokazilo se lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje dejanskega stanja v zadevi. Ugotavlja tudi dejstva, ki jih vlagatelj, naročnik in izbrani ponudnik niso navajali, če presodi, da je potrebno za zakonito odločitev o zahtevku za revizijo o dokazih, dejstvih in navedbah, ki jih je pridobila DKOM, se imajo naročnik, vlagatelj in izbrani ponudnik pravico izreči, predno DKOM sprejme odločitev.

DKOM lahko v okviru revizijskega postopka skliče tudi razjasnjevalni sestanek, pridobi strokovno ali izvedensko mnenje in opravi druga dejanja, ki so potrebna za ugotovitev določenega dejstva.

Rok, v katerem mora DKOM odločiti o revizijskem zahtevku in izdati sklep, je 15 delovnih dni od prejema popolnega zahtevka za revizijo. Ta rok pa se lahko v utemeljenih primerih podaljša za največ 15 delovnih dni. O podaljšanju roka za odločitev je DKOM dolžna obvestiti naročnika, vlagatelja in izbranega ponudnika pred potekom prvotnega roka.

Državna revizijska komisija zahtevke za revizijo:

- zavrne kot neutemeljen ali
- ugodni in delno ali v celoti razveljavi postopek javnega naročanja in naročniku naloži odpravo kršitev.

Odločitev DKOM je pravnomočna!

### **3.7.4.3 Sodno varstvo**

Ničnost pogodbe lahko uveljavljata oseba, ki ima pravni interes, in zagovornik javnega interesa.

Razlogi za ničnost pogodbe v postopku javnega naročanja so:

- če je sklenjena v vsebini, ki je posledica storjenega kaznivega dejanja naročnika ali izbranega ponudnika ali njegove odgovorne osebe;
- če je sklenjena brez predhodno izvedenega postopka oddaje javnega naročila, pa bi ga naročnik po določbah zakona, ki ureja javno naročanje, moral izvesti;

- če je naročnik izvedel postopek s pogajanjem brez predhodne objave in niso izpolnjeni pogoji za izvedbo tega postopka;
- če je naročnik, upošteva ZJN-2, izvedel postopek s pogajanjem po predhodni objavi zaradi predhodno neuspešnega postopka oddaje javnega naročila ter v postopku ni objavil obvestila o naročilu in niso izpolnjeni pogoji za izvedbo tega postopka;
- če naročnik ni objavil obvestila o naročilu, pa bi ga v skladu z določbami zakona, ki ureja javno naročanje, moral objaviti na portal javnih naročil;
- če naročnik ne glede na ZJN-2 ali ZPVPJN v postopku oddaje javnega naročila ne upošteva obdobja mirovanja, pod pogojem, da je storil kršitev, ki vpliva na ponudnikove možnosti, da bi bil izbran kot najugodnejši;
- če naročnik z izbranim ponudnikom sklene pogodbo, pod pogojem, da je naročnik v postopku oddaje javnega naročila storil kršitev, ki vpliva na ponudnikove možnosti za dodelitev javnega naročila;
- če pogodba bistveno odstopa od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije in je naročnik ali izbrani ponudnik ali njegova odgovorna oseba ali s katerim koli od njih povezana oseba s tem pridobila premoženjsko korist.

Pogodba ali posamezno naročilo je nično tudi iz razlogov, določenih v zakonu, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije, ali drugih predpisih.

Ko sodišče ugotovi, da je pogodba nična, posreduje DKOM predlog za uvedbo postopka o prekršku.

Kdor meni, da je bil zaradi nezakonitega ravnanja naročnika v postopku oddaje javnega naročila oškodovan, lahko zoper naročnika vložijo tožbo za povrnitev škode. Kadar naročnik ni izvedel postopka oddaje javnega naročila, čeprav bi ga glede na zakon, ki ureja javno naročanje, moral, se povrnitev škode lahko uveljavlja s tožbo za ugotovitev ničnosti.

Tožeča stranka lahko predlaga zadržanje izvajanja pogodbe ali posameznega naročila z izdajo začasnih odredb ali začasnih ureditev stanja. Sodišče na zahtevo tožeče stranke prepove izvajanje pogodbe ali posameznega naročila do izdaje pravomočne odločbe, če bi izvajanje pogodbe ali posameznega naročila toženi stranki, drugi zainteresirani osebi ali javnemu interesu povzročilo škodo. Pri odločanju mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost koristi naročnika, izbranega ponudnika in javnega interesa.

O zahtevi za izdajo začasnih odredb odloči sodišče v petih delovnih dneh od prejema zahteve s sklepom. Sodišče lahko izdajo začasnih odredb veže na pogoj, da tožeča stranka položi varščino za škodo, ki utegne nastati nasprotni stranki zaradi njene izdaje.

Zoper sklep lahko stranke sodnega postopka v treh dneh vložijo pritožbo, ki pa ne zadrži izvršitve izdane začasnih odredb.

Za odločanje v zadevah sodnega varstva v postopkih javnega naročanja je na prvi stopnji krajevno izključno pristojno Okrožno sodišče v Ljubljani.<sup>110</sup>

<sup>110</sup> 103. člen Zakona o sodiščih.

Kot je razvidno iz zgornje predstavitve, ZPVPJN ohranja shemo postopka odločanja o zahtevku za revizijo, kot je bila uveljavljena v prejšnjem Zakonu o reviziji postopka javnega naročanja (ZRPJN). O zahtevku najprej odloči naročnik (predrevizijski postopek), nato pa Državna revizijska komisija (revizijski postopek). Po novem pa je pravno varstvo zagotovljeno tudi v sodnem postopku, ki poteka na prvi stopnji pred krajevno pristojnim okrožnim sodiščem.<sup>111</sup>

### **3.9 SKLENITEV POGODBE Z IZBRANIM PONUDNIKOM**

Na osnovi pravnomočne odločitve o oddaji naročila za izvedbo prenove informacijskega sistema je naročnik v skladu z Navodili ponudniku v razpisni dokumentaciji pozval izbranega ponudnika k podpisu obeh pogodb, in sicer:

- pogodba o prenovi informacijskega sistema in
- pogodba o osnovnem in dopolnilnem vzdrževanju informacijskega sistema.

Na poziv se je ponudnik odzval in predložil naročniku obe podpisani pogodbi skupaj z zahtevanimi bančnimi garancijami za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.

Na podlagi podpisanih pogodb in predloženih bančnih garancij je naročnik v skladu z 62. členom ZJN-2 objavil izid konkurenčnega dialoga po 27. členu ZJN-2 za izvedbo prenove informacijskega sistema na portal javnih naročil in v Uradnem listu EU.

Z objavo izida na obeh portalih je naročnik postopek oddaje javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga v celoti zaključil.

### **3.10 IZVEDBA POGODBE**

V konkretnem primeru je naročnik v obeh pogodbah imenoval skrbnike pogodbe, ki morajo z naročnikovim internim pravilnikom o Navodilu o evidentiranju, hranjenju in registriranju pogodb skrbeti in spremljati realizacijo pogodbe v času njene veljavnosti.

Naročnik v skladu z internim pravilnikom vedno določi dva skrbnika, in sicer:

1. krovnega skrbnika oziroma komercialnega skrbnika. To je vodja službe komercialnega sektorja, v katerega vsebinsko sodi predmet pogodbe. Njegove dolžnosti kot skrbnika so:

- redno spremljanje izvajanja pogodbe po količinah, cenah, dobavnih rokih,
- evidentiranje reklamacij,
- priprava analize realizacije pogodbe po dobaviteljnih najmanj šest mesecev pred iztekom pogodbe (tri mesece pri polletni pogodbi),
- začetje postopkov za pogodbeno podaljšanje ali za pripravo novega javnega naročila najmanj dva do šest mesecev pred potekom pogodbe.

---

<sup>111</sup> DREN Maja in GERŠAK Boštjan (2011), Pravno varstvo v postopkih javnega naročanja po novem. Pravna praksa 2011, št. 29, str. 13.

V primeru ugotovitve, da prihaja do nepredvidenih odstopanj spremljajočih parametrov, je dolžan pomočnik generalnega direktorja za komercialno področje pripraviti poročilo in predlog ukrepov, ki se nanašajo na njihovo odpravo.

2. strokovnega skrbnika, ki ima naslednje obveznosti:

- strokovno sodeluje pri reševanju reklamacij in strokovnih odmikov pri izvrševanju pogodbe,
- pripravi predloge ukrepov glede ponovitve javnega naročila ali podaljšanja pogodbe.

Oba imenovana skrbnika pogodbe skupaj izvajata celovit notranji nadzor nad pogodbo.

V konkretnem primeru sta bili obe pogodbi izvedeni v predvidenih rokih.

### **3.10 ARHIVIRANJE DOKUMENTACIJE**

Naročnik mora v skladu z 104a. členom ZJN-2 hraniti dokumentacijo o postopku javnega naročanja najmanj deset let po datumu oddaje naročila oziroma najmanj dve leti po preteku garancije za predmet naročila, če garancija velja več kot deset let. Neizbrane ponudbe mora naročnik hraniti najmanj dve leti po datumu oddaje naročila.

V konkretnem primeru je vsa dokumentacija, ki je nastala v postopku javnega naročila, hranjena v Službi za javna naročila, vključno z bančnimi garancijami za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.

Služba za javna naročila poskrbi, da skrbniki pogodb po zaključku javnega naročila prejmejo vso potrebno dokumentacijo z namenom nemotenega spremljanja izvajanja pogodb. Vestno spremljanje izvajanja pogodb in pisanje poročil je namreč osnova, na podlagi katere lahko naročnik ob morebitnem kršenju določb pogodbe uveljavlja oziroma unovči bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.

## **4 RAZISKAVA UPORABE KONKURENČNEGA DIALOGA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

### **4.1 NAMEN IN CILJI RAZISKAVE**

V okviru raziskovalnega dela magistrske naloge sem opravila sledeče:

1. z namenom preveritve prve postavljene hipoteze je prikazana izvedljivost konkretnega postopka konkurenčnega dialoga v praksi na osnovi zakonskih določil,
2. z namenom preveritve druge in tretje hipoteze sem opravila tri različne raziskave. Cilj teh raziskav je ugotoviti, ali je izvedba posameznih faz konkurenčnega dialoga v ZJN-2 podnormirana in je s tem povečana stopnja netransparentnosti postopka in neenakopravne obravnave ponudnikov v postopku. Dodatno ugotavljamo, ali je na voljo dovolj praktičnih primerov in napotkov, s katerimi si naročniki lahko pomagajo.

### **4.2 METODE IN OPISI PRISTOPOV GLEDE NA ZASTAVLJENE HIPOTEZE**

S predstavitvijo konkretne izvedbe oddaje javnega naročila s konkurenčnim dialogom v drugem delu (poglavje 3) magistrske naloge je predstavljen potek konkurenčnega dialoga v skladu z veljavno zakonodajo. Z izvedbo postopka v praksi ugotovljamo, ali izvedba konkurenčnega dialoga dopušča realizacijo naročnikovih ciljev, kar je namenjeno dokazovanju prve postavljene hipoteze.

Za potrjevanje ostalih dveh hipotez je bilo potrebno ugotoviti obseg uporabe konkurenčnega dialoga v Republiki Sloveniji. V ta namen so bile opravljene tri raziskave (poglavje 4.3):

- analiza objav javnih naročil,
- analiza vloženih revizijskih zahtevkov pri DKOM in
- analiza rezultatov anketnega vprašalnika.

## 4.3 ANALIZA IN OBRAZLOŽITEV REZULTATOV

### 4.3.1 ANALIZA OBJAV JAVNIH NAROČIL

Namen te analize je ugotoviti, kolikšen delež vseh oddanih obvestil o naročilu in obvestil o oddaji naročila predstavljajo tista z uporabo konkurenčnega dialoga. Za izvor podatkov sem izbrala spletni portal Uradnega lista Republike Slovenije.<sup>112</sup> Najprej sem za leta od 2008 do 2012 zbrala podatke, koliko je bilo oddanih vseh javnih naročil (obvestilo o naročilu). Zaradi velikega števila oddanih naročil je bilo potrebno podatke zbirati posebej za storitve, gradnje in blago. V nadaljevanju sem na enak način pridobila še podatke o količini obvestil o oddaji naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga.

Tako pridobljene podatke sem vnesla v spodnjo tabelo in z namenom izdelave grafikona, ki bolj plastično predstavi situacijo, izračunala še število objavljenih javnih naročil brez naročil za konkurenčni dialog za posamezno leto in število objavljenih vseh oddaj naročil za posamezno leto brez oddaj naročil za konkurenčni dialog.

**Tabela 1 Pregled objav**

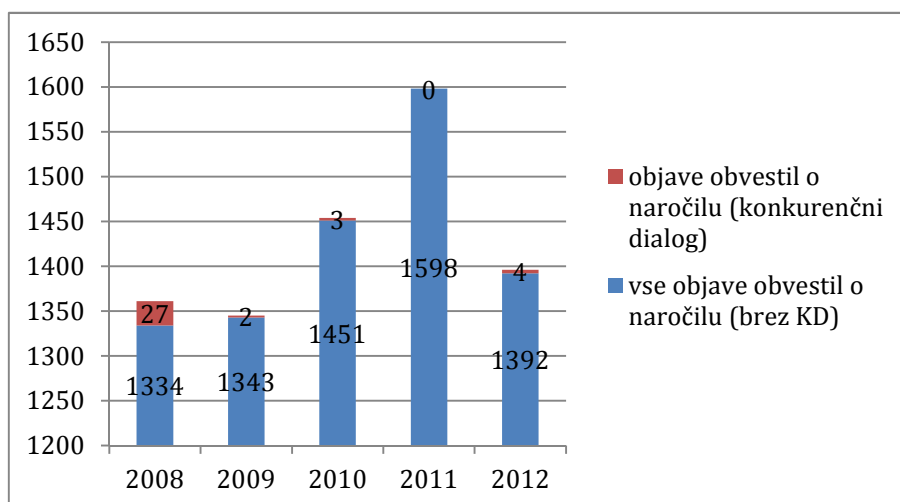
leto	vse objave obvestil o naročilu	vse objave obvestil o naročilu (brez KD)	vse objave obvestil o oddaji	vse objave obvestil o oddaji (brez KD)	objave obvestil o naročilu (konkurenčni dialog)	objave obvestil o oddaji (konkurenčni dialog)
2008	1361	1334	1745	1732	27	13
2009	1345	1343	1769	1767	2	2
2010	1454	1451	2031	2030	3	1
2011	1598	1598	1991	1991	0	0
2012	1396	1392	1810	1809	4	1
skupaj	7154	7118	9346	9329	36	17

**Vir podatkov: UL info tok**

Spodnji graf (Grafikon 1) nam prikaže, da je uporaba konkurenčnega dialoga v primerjavi z ostalimi postopki pravzaprav zanemarljiva.

<sup>112</sup> <http://www.ulinfotok.si/index.php/javna-narocila>.

**Grafikon 1 Primerjava objav obvestil**



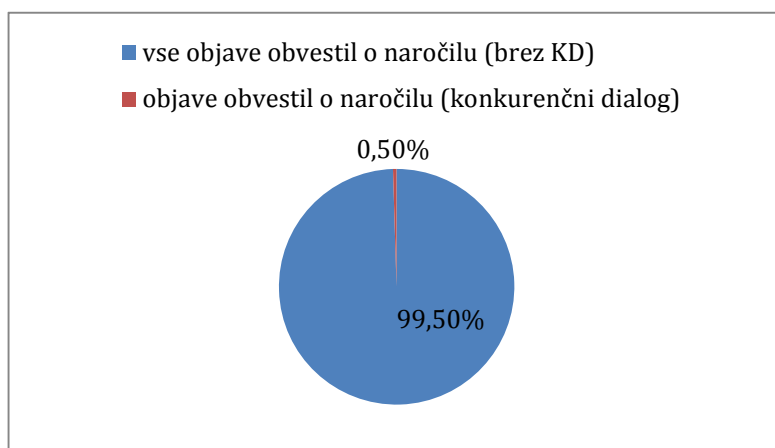
**Vir podatkov: UL Info tok**

Ob pregledu zgornjega grafa izstopa večje število postopkov z izvedbo konkurenčnega dialoga v letu 2008, zato sem na spletnem portalu Uradnega lista preverila tudi vsebino teh konkurenčnih dialogov v tem letu. Ugotovljeno je, da so se skoraj vsa objavljena obvestila o naročilu z izvedbo konkurenčnega dialoga v tem letu nanašala na izvedbo projektov, ki so se financirali s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj-ESRR; 2. Razvojna prioriteta: Gospodarsko-razvojna infrastruktura.

Iz tega sklepamo, da v Republiki Sloveniji ni veliko javnih naročil, ki bi bila po svoji zahtevnosti taka, da bi od naročnika terjala izvedbo javnega naročila s konkurenčnim dialogom. Največkrat se izvedbe konkurenčnega dialoga naročniki poslužujejo pri gradnji, kot npr. v letu 2008. Takrat se je s pomočjo sredstev EU gradila infrastruktura, ki jo je bilo ob upoštevanju finančnih virov, glede na cilje naročnikov, potrebno prilagajati tudi področjem, kjer se je le-ta gradila. Te vidike je bilo mogoče zasledovati le s konkurenčnim dialogom, kot dokazujemo v poglavju 3.1.

Z Grafikonom 2 nazorno prikazujemo, da je od vseh objav oddaj javnih naročil v obdobju 2008–2012 samo 0,5 % izvedenih po postopku oddaje javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga.

**Grafikon 2 Deleži objav obvestil**



**Vir podatkov: UL Info tok**

#### **4.3.2 ANALIZA VLOŽENIH REVIZIJSKIH ZAHTEVKOV PRI DKOM**

Namen te analize je, kot pri prejšnji, preverba druge in tretje hipoteze.

Analize vloženi revizijski zahtevki pri DKOM sem se lotila na dva načina.

Najprej ugotavljam, kolikšen delež vloženi revizijski zahtevki se nanaša na konkurenčni dialog. Za vir sem izbrala letna poročila na spletni strani Državne revizijske komisije za obdobje od 2008 do 2012. Na podlagi tega sem izdelala spodnjo preglednico:

**Tabela 2 Število revizijskih zahtevkov**

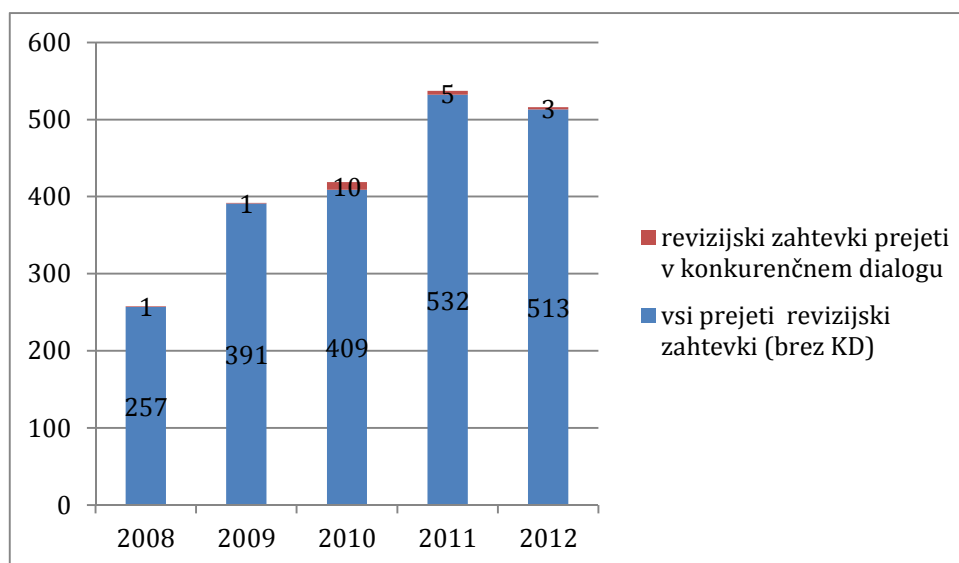
Leto	vsi prejeti revizijski zahtevki	vsi prejeti revizijski zahtevki (brez KD)	revizijski zahtevki, prejeti v konkurenčnem dialogu
2008	258	257	1
2009	392	391	1
2010	419	409	10
2011	537	532	5
2012	516	513	3

**Vir podatkov: Letna poročila DKOM**

Razmerje med vsemi vloženi revizijski zahtevki in zahtevki, ki se nanašajo na konkurenčni dialog, je razvidno iz Grafikona 3.



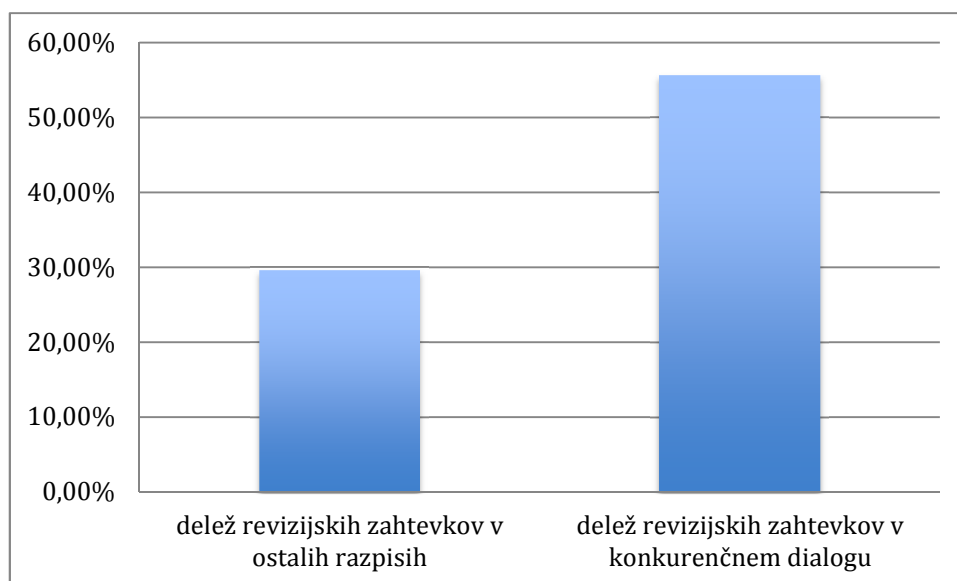
**Grafikon 3 Primerjava revizijskih zahtevkov**



**Vir podatkov: Letna poročila DKOM**

Še bolj zanimiva je primerjava deleža revizijskih zahtevkov postopkov konkurenčnega dialoga z ostalimi, kar prikazuje Grafikon 4.

**Grafikon 4 Primerjava deležev revizijskih zahtevkov**



**Vir podatkov: Letna poročila DKOM**

Delež revizijskih postopkov pri konkurenčnem dialogu je dobrih 55 % v primerjavi s slabimi 30 % pri ostalih postopkih, kar potrjuje neprimerno zahtevnejšo izvedbo konkurenčnega dialoga glede na ostale možne izvedbe postopkov po ZJN-2.

V nadaljevanju sem raziskala, ali se pri izvedbi konkurenčnega dialoga vlagajo revizijski zahtevki pred ali po naročnikovi odločitvi o oddaji naročila. V ta namen sem izdelala spodnjo preglednico, prav tako s pomočjo letnih poročil DKOM za obdobje od 2008 do 2012:

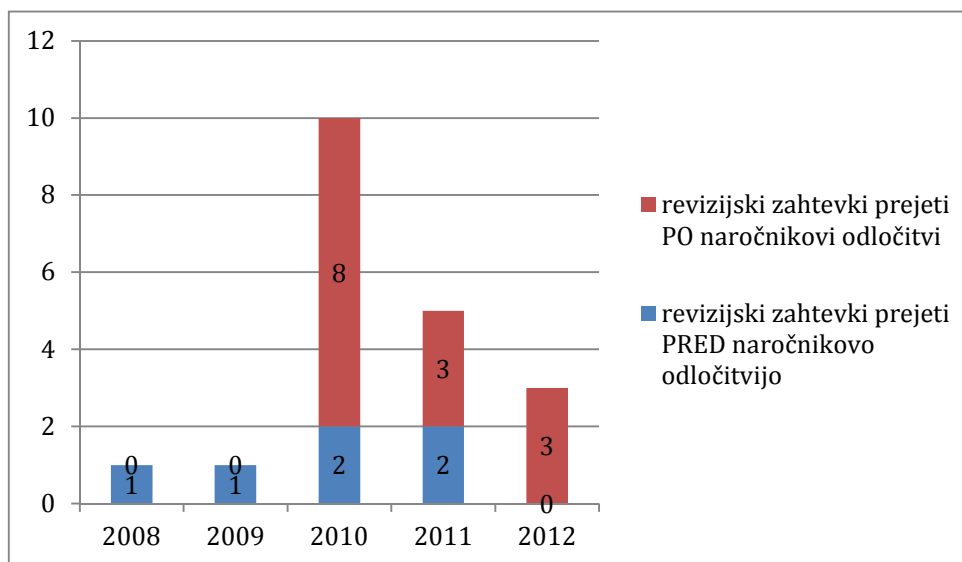
**Tabela 3 Revizijski zahtevki v konkurenčnem dialogu**

Leto	revizijski zahtevki, prejeti v konkurenčnem dialogu	revizijski zahtevki, prejeti PRED naročnikovo odločitvijo	revizijski zahtevki, prejeti PO naročnikovi odločitvi
2008	1	1	0
2009	1	1	0
2010	10	2	8
2011	5	2	3
2012	3	0	3

**Vir podatkov: Letna poročila DKOM**

S pomočjo Tabele 3 sem izdelala Grafikon 5, iz katerega je razvidno, da je več revizijskih zahtevkov v konkurenčnem dialogu vloženih po naročnikovi odločitvi o oddaji naročila.

**Grafikon 5 Primerjava revizijskih zahtevkov konkurenčnega dialoga**



**Vir podatkov: Letna poročila DKOM**

Z namenom iskanja razlogov, zakaj DKOM odloči v prid vlagatelja zahtevka v postopkih konkurenčnega dialoga, sem pregledala dostopne revizijske odločitve v konkurenčnih dialogih v letih od 2008 do 2012 na spletni strani DKOM. Najpogostejši razlogi so:

- v postopkovnih napakah naročnika tekom izvedbe posameznih faz konkurenčnega dialoga. Tako se npr. naročniku v izvedbi posameznih faz konkurenčnega dialoga zgodi postopkovna napaka v smislu, da v 1. fazi konkurenčnega dialoga prizna sposobnost ponudnika. V 2. fazi konkurenčnega dialoga istega ponudnika izloči z razlogom, da ponudnik ne izpolnjuje pogoja, ki ga je naročnik ugotavljal že v 1. fazi konkurenčnega dialoga;<sup>113</sup>
- v nepravilnem naročnikovem pregledovanju dokumentov, s katerimi ponudniki izpolnjujejo naročnikove strokovne zahteve v razpisni dokumentaciji;<sup>114</sup>
- naročniki tekom izvajanja posameznih faz ne poskrbijo, da so vsi ponudniki obveščeni o vseh odgovorih na vprašanja, kar predstavlja temeljno kršitev načela enakopravne obravnave ponudnikov.<sup>115</sup>

Ob vsem zgoraj navedenem sem ob pregledu odločitev DKOM v vloženi revizijski zahtevki v postopkih oddaje javnega naročanja s konkurenčnim dialogom ugotovila, da so takšni postopki zelo dolgi. V povprečju je od objave javnega naročila na Portalu javnih naročil pa do naročnikove odločitve o usposobljenih kandidatih v 1. fazi preteklo cca. šest mesecev. Ob tem upoštevajmo, da se najbolj zahtevna 2. faza (dialog) sploh še ni začela. Minimalni rok za izvedbo konkurenčnega dialoga v pregledanih odločitvah DKOM je z vsemi fazami 12 mesecev, neupoštevajoč čas reševanja revizijskega zahtevka.

#### **4.3.3 ANALIZA REZULTATOV ANKETNEGA VPRAŠALNIKA**

Tudi tretji del raziskave je bil izveden za potrebe preverjanja druge in tretje hipoteze. Ta raziskava je bila izvedena v mesecu novembru 2013 s pomočjo ankete o uporabi konkurenčnega dialoga v Republiki Sloveniji.

Prejemnike ankete sem določila na podlagi prve in druge opravljene raziskave. Naročniki javnih naročil z izvedbo konkurenčnega dialoga so bili največkrat mestne občine, javni zdravstveni zavodi in javni gospodarski zavodi. Zato sem prošnjo za izpolnitev ankete, ki je bila dosegljiva na spletnem portalu mojaanketa.si, posredovala 31 potencialnim naročnikom, in sicer:

- vsem mestnim občinam v Republiki Sloveniji,
- Ministrstvu za notranje zadeve,
- Ministrstvu za finance,
- Ministrstvu za zdravstvo,
- Univerzitetnima kliničnima centroma v Ljubljani in Mariboru,
- Splošnim bolnišnicam Jesenice, Celje, Novo Mesto, Slovenj Gradec,
- Onkološkemu inštitutu Ljubljana,
- Slovenskim železnicam,

<sup>113</sup> Odločitev DKOM št. 018-276/2010, št. 018-166/2010.

<sup>114</sup> Odločitev DKOM št. 018- 141/2010-11 in št. 018-43/2010-6.

<sup>115</sup> Odločitev DKOM št. 018-168/2008-6.

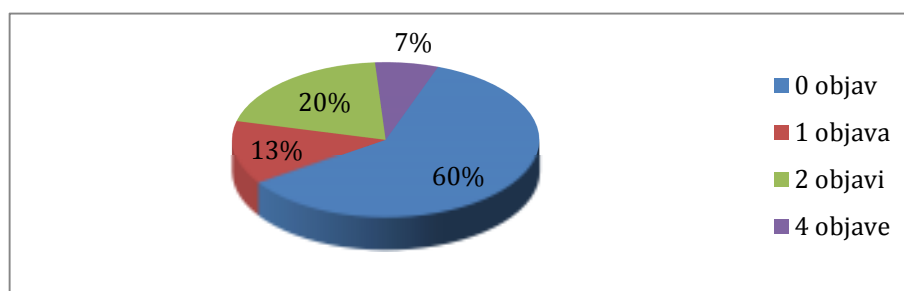
- DARS-u,
- Energetiki Ljubljana.

Ker sem v prvem tednu prejela zgolj šest odgovorov, sem vsem naročnikom še enkrat posredovala prošnjo in v končni fazi je anketni vprašalnik izpolnilo 15 potencialnih naročnikov.

Rezultati ankete so prikazani glede na prejete odgovore po posameznih vprašanjih.

1. *Kolikokrat ste v letih od 2005 do 2012 oddali javno naročilo s konkurenčnim dialogom?*

**Grafikon 6 Delež naročnikov konkurenčnega dialoga glede na število objav**



**Vir podatkov: lasten**

Glede na prejete odgovore je razvidno, da več kot 60 % naročnikov še ni objavilo javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga, kar potrjuje že v prejšnjih dveh raziskavah ugotovljeno, da se konkurenčni dialog v Republiki Sloveniji zelo malo uporablja. Zato tudi ne more biti na voljo dovolj praktičnih primerov, s katerimi bi si lahko potencialni naročniki pomagali pri izvedbi konkurenčnega dialoga.

2. Kaj je po vašem mnenju najpogostejši razlog, da se konkurenčni dialog ne uporablja večkrat?

**Grafikon 7 Najpogostejši razlogi neuporabe konkurenčnega dialoga**

Kaj je po vašem mnenju najpogostejši razlog, da se konkurenčni dialog ne uporablja večkrat (rangirajte od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni najpogosteje)



Vir podatkov: lasten

Po mnenju naročnikov je najbolj pogosto zastopan razlog, zakaj se konkurenčni dialog ne uporablja večkrat, njegova dolga časovna izvedba, temu sledi podnormiranost ZJN-2 za izvedbo konkurenčnega dialoga in nato si enakovredno sledijo razlog neizpolnjevanja zakonskih pogojev za izvedbo konkurenčnega dialoga, nerazpolaganje naročnika z lastnim strokovnim kadrom in premalo praktičnih primerov.

3. Ali ste mnenja, da imamo v RS na razpolago dovolj praktičnih primerov in napotkov, s katerimi si naročniki lahko pomagajo pri izvedbi konkurenčnega dialoga? Če je vaš odgovor DA, prosim, navedite vsaj en vir, kjer najpogosteje iščete tovrstne primere in napotke (če je to spletno mesto, vpišite naslov).

**Grafikon 8 Ali je dovolj praktičnih virov za izvedbo konkurenčnega dialoga?**

Da	0	0%
Ne	15	100%
Vsi rezultati	15	

Med 15 udeleženci najbolj pogost odgovor je "Ne".

Vir podatkov: lasten

Vsi naročniki so bili enotnega mnenja, da v RS ni na razpolago dovolj praktičnih primerov, s katerimi bi si naročniki lahko pomagali pri izvedbi konkurenčnega dialoga.

4. *Kolikšen delež javnih naročil vaše organizacije bi po ZJN-2 ustrezal kriterijem za oddajo javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga (za obdobje od 2005–2012)? Prosim, izračunajte delež.*

Prejeti odgovori so bili:

**Tabela 4 Delež javnih naročil, ki po ZJN-2 ustreza kriterijem za izvedbo konkurenčnega dialoga**

delež	število odgovorov
manj kot 1 %	6
5 %	2
10 %	3
13 %	1
brez odgovora	3

**Vir podatkov: lasten**

Glede na prejete odgovore gre razbrati, da več kot polovica naročnikov (8 od 15) meni, da se za izvedbo konkurenčnega dialoga lahko uvrsti največ 5 % njihovih javnih naročil.

5. *Ali mi lahko zaupate, kakšno je vaše mnenje o postopku javnega naročanja z izvedbo konkurenčnega dialoga? Lahko je kritika, predlog spremembe, izboljšave ...*

Prejeti odgovori na to vprašanje so bili sledeči:

- 1. Zadeva je zapletena, predvsem zato, ker zakon premalo podrobno definira posamezne faze in roke.*
- 2. Postopek je primeren za naročila, kjer naročnik na osnovi predhodne raziskave trga ne zna oziroma ne more oblikovati tehničnih zahtev (ne pozna končne rešitve) za predmet naročila. Takih naročil ni veliko, zato se zaradi nepoznavanja samega postopka (ni dostopnih informacij o izvedbah postopka v praksi) tega postopka raje ne poslužujemo.*
- 3. Zahteven.*
- 4. Postopek je premalo poznan naročnikom v RS in je preredko uporabljen glede na dejstvo, da naročniki (sploh manjši) ne razpolagajo s strokovnim znanjem iz predmeta naročila.*
- 5. Ne predvideva pogajanj, ko ponudniki podajo celotno ponudbo. Kadar je vzpostavljena konkurenca, bi lahko naročniki po pridobljenih ponudbah izvedel še pogajanja, vendar zakonsko niso dopustna. Glede na to, da se konkurenčni dialog uporablja pri zahtevnejših javnih naročilih, ki so največkrat tudi vrednostno zelo visoka, bi bil pogajalski pristop ravno zaradi gospodarnosti zelo primeren. Cel svet se pogaja, samo pri javnem naročanju največje vrednosti je to tabu – predvsem javna naročila, objavljena v EU.*
- 6. Nimam izdelanega mnenja.*

*7. Ta postopek je primeren in predvsem zna biti zelo uspešen predvsem v primerih, ko naročnik ve, kateri cilj (blago, storitev ...) mora doseči, ne zna pa sam določiti rešitve za dosego tega cilja.*

Iz prejetih mnenj se ponovno izkazuje že večkrat ugotovljeno dejstvo, da se naročniki ne poslužujejo izvedbe konkurenčnega dialoga predvsem:

- zaradi zakonske podnormiranosti, ki se kaže v nedefiniranju faz in tudi kot dodatno izkazano, ker niso natančno opredeljeni časovni roki za izvedbo posameznih faz;
- zaradi zahtevnosti postopka in ker naročniki ne razpolagajo z dovolj strokovnim lastnim kadrom ter
- ker ni dovolj praktičnih primerov in napotkov, ki bi se jih lahko naročniki poslužili pri izvedbi konkurenčnega dialoga.

## 5 REZULTATI RAZISKAVE

### 5.1 PREVERITEV HIPOTEZ

**Prva hipoteza** je bila preverjena na konkretnem prikazu izvedbe oddaje javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga. Predvidevala je, da izvedba oddaje javnega naročila s konkurenčnim dialogom v največji meri dopušča realizacijo naročnikovih ciljev. **Navedena hipoteza je bila skozi prikaz izvedbe konkurenčnega dialoga v celoti potrjena.**

Obrazložitev:

V konkretno prikazanem primeru je bila opredelitev javnega naročila tehnično zahtevna, saj je naročnik poznal cilje, ki jih je želel doseči, vendar ni znal opredeliti predmeta javnega naročila tako natančno, da bi lahko naročilo izvedel po odprtem postopku. S cilji in okvirnimi strokovnimi zahtevami, ki so določale, čemu vse mora prenova informacijskega sistema zadostiti, se je naročnik v skladu z veljavno zakonodajo lotil izvedbe konkurenčnega dialoga. Predvsem skozi drugo fazo konkurenčnega dialoga je v sodelovanju s ponudniki, ki jim je v prvi fazi priznal usposobljenost, oblikoval dokončne strokovne zahteve. Na podlagi slednjih je v zadnji oziroma tretji fazi izbral ponudbo, ki je v celoti zadostila vsem njegovim pričakovanjem in izpolnila vse njegove cilje glede prenove informacijskega sistema. Prva hipoteza se potrjuje tudi v pridobljenih mnenjih, ki so jih izrazili naročniki glede izvedbe konkurenčnega dialoga preko anketnega vprašalnika.

**Druga hipoteza:** Izvedba posameznih faz v konkurenčnem dialogu je v ZJN-2 podnormirana, zaradi česar je povečana stopnja tveganja za netransparentnost postopkov in neenakopravno obravnavo ponudnikov v postopku. Naročnik je pri izvedbi posamezne faze prepuščen lastni iznajdljivosti, kar od naročnika zahteva veliko strokovnega znanja in razpoložljivosti lastnih kadrov.

**Navedena hipoteza je bila skozi opravljene raziskave v celoti potrjena.**

Obrazložitev:

Iz splošnega pregleda zakonskih določb je razvidno, da je naročnik pri izvedbi posamezne faze prepuščen lastni iznajdljivosti. Razpisna dokumentacija za izvedbo konkurenčnega dialoga je normirana za vsako fazo posebej, medtem ko način izvedbe posamezne faze ni predpisan in je konkretizacija postopka konkurenčnega dialoga prepuščena naročniku. Podnormiranost postopka izvedbe konkurenčnega dialoga po ZJN-2 sta potrdili tudi analiza vloženi revizijskih zahtevkov pri DKOM in analiza rezultatov anketnega vprašalnika.

Z gotovostjo lahko trdimo, da so nejasno definirane faze konkurenčnega dialoga po ZJN-2 glavni razlog, zaradi katerega prihaja do revizijskih zahtevkov, ki so bili predmet analize pri DKOM. Prav tako so naročniki ob izpolnitvi anketnega vprašalnika kot drugi najpogostejši razlog, zakaj se postopka izvedbe konkurenčnega dialoga ne poslužujejo večkrat, navedli podnormiranost postopka. Rezultati anketnega vprašalnika so potrdili, da



gre razloge za manjšo uporabo konkurenčnega dialoga iskati tudi v časovno predolgem postopku, naročnikovem nerazpolaganju z lastnim strokovnim kadrom, ki bi bil sposoben voditi dialog v 2. fazi, in premajhni praksi, ki je v RS na voljo na področju izvedbe konkurenčnega dialoga.

Ob vsem ugotovljenem je potrebno poudariti, da je s prikazom izvedbe konkurenčnega dialoga v tem magistrskem delu nazorno prikazano, na kakšen način se naročnik lahko izogne tveganju netransparentno izvedenega postopka oziroma posamezne faze. Prikazane so možnosti posameznih objav, s katerimi naročnik konkurenčni dialog vodi transparentno in s tem zagotovi tudi enakopravno obravnavo sodelujočih ponudnikov.

**Tretja hipoteza**, ki pravi, da je premalo razpoložljivih praktičnih primerov in napotkov, s katerimi bi si lahko naročniki medsebojno pomagali pri izvedbi konkurenčnega dialoga, **je bila v opravljenih raziskavah v celoti potrjena.**

Obrazložitev:

V vseh treh opravljenih raziskavah tega magistrskega dela smo ugotovili, da se konkurenčni dialog v Republiki Sloveniji malo izvaja, vsled tega je tudi praktičnih primerov, kjer bi potencialni ponudniki lahko iskali napotke, premalo. Največkrat se iščejo napotki v že obravnavanih revizijskih zahtevkih, ki pa jih je v primeru konkurenčnega dialoga v letih od 2008–2012, kot izhaja iz opravljenih raziskav, le 20. Da je premalo prakse na področju izvedbe konkurenčnega dialoga, so potrdili tudi naročniki pri izpolnjevanju anketnega vprašalnika.

## **5.2 PRISPEVEK K ZNANOSTI, STROKI IN PRAKSI**

Magistrsko delo podrobno predstavi sistem javnega naročanja v Republiki Sloveniji ter poglobljeno prikaže oddajo javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga. Prispevek k stroki predstavlja magistrsko delo s tem, da ob upoštevanju vse veljavne zakonodaje konkretno predstavi izvedbo konkurenčnega dialoga in ob tem opozori na vse pomanjkljivosti trenutno veljavne zakonodaje. Opravljene raziskave izpostavijo pogloblitve razloge, zakaj se oddaja naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga v Republiki Sloveniji ne uporablja v večjem obsegu. Podobni rezultati, ki bi bili zbrani s pomočjo anket in pregleda objav ter opravljenih analiz odločitev revizijske komisije na področju izvedbe konkurenčnega dialoga v RS, do tega magistrskega dela niso bili na voljo.

Prikazana izvedba konkurenčnega dialoga v tem magistrskem delu lahko služi kot praktični primer in napotek, s katerim si potencialni naročniki lahko pomagajo pri izvedbi konkurenčnega dialoga.

Predstavljeno delo predstavlja izhodišče za morebitne dopolnitve oziroma spremembe zakonodaje na področju urejanja izvedbe konkurenčnega dialoga.

## 6 ZAKLJUČEK

Prvi celoviti zakon na področju javnega naročanja (ZJN-1) smo v Republiki Sloveniji dobili leta 1997. Zakon je bil zaradi slabega povzemanja evropskih direktiv deležen številnih kritik domače strokovne javnosti. Čeprav je bil decembra 2003 noveliran, je praksa pokazala, da so nekateri postopki v zakonu podnormirani, da posamezne zakonske določbe v zakonu pomenijo pravno in dejansko oviro pri izvedbi postopka oddaje javnih naročil.

Slaba praksa pri uporabi ZJN-1 in sprejem dveh novih direktiv EU na področju javnega naročanja sta bila tako glavna razloga, da smo v Republiki Sloveniji konec novembra 2006 sprejeli dva nova zakona na področju javnega naročanja, in sicer:

- ZJN-2 in
- Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev (ZJNVETPS).

Oba zakona sta se začela uporabljati 7. januarja 2007.

Ena od bistvenih novosti, ki jo je prinesel ZJN-2, je bila nova oblika oddaje javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga.

Z uvedbo konkurenčnega dialoga v sistem javnega naročanja v Republiki Sloveniji smo tako dosegli dva cilja, in sicer:

- uskladitev slovenske zakonodaje na področju javnega naročanja z evropsko direktivo 2004/18/ES;
- v področje javnega naročanja je bila uvedena možnost izvedbe oddaje javnega naročila, ki gre v korak s potrebami hitro razvijajočega se trga, kjer je vedno več novih tehnoloških rešitev, ki so po svoji osnovi zahtevna in zato zahtevajo posebno izvedbo oddaje javnega naročila.

Konkurenčni dialog v okviru dovoljene komunikacije daje naročnikom možnost, da se seznanijo z najsodobnejšimi rešitvami ponudnikov in ob njihovi pomoči dokončno oblikujejo svojo razpisno dokumentacijo, ki jim v največji možni meri omogoči zadovoljitev njihovih potreb v skladu z njihovimi finančnimi zmožnostmi.

Uporaba konkurenčnega dialoga je omejena, saj ZJN-2 določa, da se postopek lahko uporabi le tedaj, kadar uporaba odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanem sposobnosti zaradi zahtevnosti javnega naročila ni mogoča in pod pogojem, da je merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika ekonomsko najugodnejša ponudba.

Pri konkurenčnem dialogu je potrebno spoštovati vsa temeljna načela javnega naročanja ZJN-2. Specifičnost konkurenčnega dialoga, kjer gre predvsem za izmenjavo mnenj in informacij, pa zahteva, da je naročnik še posebej pozoren na spoštovanje naslednjih načel:

- načelo enakosti, ker mora zagotoviti enako obravnavo vseh kandidatov in ne sme ponujati informacij na diskriminatoren način, ki bi nekaterim ponudnikom omogočil prednost pred drugimi;
- načelo zaupnosti, ker drugim udeležencem ne sme razkriti predlagane rešitve ali drugih zaupnih informacij, posredovanih s strani določenega kandidata, zaradi katerih bi nekateri kandidati dobili prednost pred drugimi, razen če ima za takšno razkritje kandidatovo dovoljenje;
- načelo konkurenčnosti, ker mora zagotoviti zadostno število povabljenih kandidatov, ki zagotavljajo obstoj konkurence.

Samo ob doslednem upoštevanju temeljnih načel ZJN-2 lahko dosežemo, da bodo naša ravnanja, tako s strani ponudnikov kot s strani obravnave revizijskega zahtevka s strani Državne revizijske komisije, znotraj pravno dopustnega.

Oddaja naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga je precej bolj zapletena kot oddaja naročila po odprtem postopku. Izvedba konkurenčnega dialoga od naročnika zahteva veliko znanja in samokontrole.

ZJN-2 sicer zadovoljivo ureja pogoje za izvedbo konkurenčnega dialoga in dovolj jasno postavlja postopkovna pravila. Razpisna dokumentacija za izvedbo konkurenčnega dialoga je normirana za vsako fazo posebej. Način izvedbe posamezne faze pa ZJN-2 ne predpisuje, temveč to prepušča naročniku, da sam konkretizira postopek konkurenčnega dialoga po posameznih fazah.

V konkretnem primeru oddaje javnega naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga je natančno prikazano, kako se mora naročnik lotiti izvedbe razpisa, od izračuna ocenjene vrednosti do izdelave investicijskega programa ter imenovanja komisije, ki bo pri naročniku izvajala konkurenčni dialog. Opisana je priprava razpisne dokumentacije za vsako fazo konkurenčnega dialoga posebej. Natančno je opredeljeno, kaj se tekom izvedbe posamezne faze sme in kaj ne, ter kako odgovarjati na vsa prispela vprašanja potencialnih ponudnikov tekom izvedbe posameznih faz ob upoštevanju vseh zakonskih določil.

V prvi fazi je tako prikazano, kako pripraviti razpisno dokumentacijo za 1. fazo in določiti v njej vse relevantne pogoje, ki bodo vplivali na naročnikov pravilni izbor gospodarskih subjektov, katerim bo v prvi fazi podelili status »kandidata« ter jih povabil k sodelovanju v 2. fazi.

Druga faza je najpomembnejši del konkurenčnega dialoga. Tu je nazorno prikazano, kako se je naročnik lotil konkurenčnega dialoga, kakšno strategijo je ubral in na kakšen način je vso izvedbo druge faze dokumentiral. Konkurenčni dialog, izveden v drugi fazi, je od naročnikove komisije zahteval maksimalni napor in obsežno strokovno znanje, da je določila, kaj od vseh ponujenih strokovnih rešitev naročnik dejansko potrebuje in kaj ne. Na osnovi tega je bila pripravljena osnova za izvedbo zadnje oziroma tretje faze

konkurenčnega dialoga, v kateri se je pripravila razpisna dokumentacija z natančno definiranimi strokovnimi zahtevami naročnika, merilom za izbor in predlogom oziroma vzorcem pogodbe.

Za vse tri faze se nazorno prikaže, na kakšen način in katera nova dejstva objaviti na Portalu javnih naročil in v Uradnem listu EU. Kako postopati, da so faze kar najbolj dokumentirane s pisnimi izdelki. Vse to so osnove, da je postopek izveden transparentno. Prikazano je tudi delo strokovne komisije pri naročniku ter kako se opravita pregled in ocenjevanje ponudb, ki pripeljeta do naročnikove odločitve o oddaji naročila.

V konkretnem primeru je naročniku ob izvedbi vseh faz izvedbe konkurenčnega dialoga uspelo v predvidenih rokih realizirati vse cilje, ki so bili zastavljeni ob začetku oddaje javnega naročila, kar potrjuje prvo hipotezo, navedeno v uvodu.

S pomočjo analiz podatkov, ki so na razpolago na področju javnega naročanja v Republiki Sloveniji in so prikazane v posameznih poglavjih tega magistrskega dela, se je ugotovilo, da se konkurenčni dialog v Repuliki Sloveniji izvaja v manjšem obsegu, kot bi se lahko. Od 7154 objavljenih obvestil o javnem naročilu v letih od 2008 do 2012 na Portalu javnih naročil v RS se je izvedlo samo 36 postopkov javnih naročil z izvedbo konkurenčnega dialoga.

Razloge za to gre, kot izhaja iz poglavja 4 tega magistrskega dela, iskati predvsem v:

- zahtevnosti postopka izvedbe konkurenčnega dialoga in premalo strokovnega znanja in kadrovskih virov na strani naročnika;
- podnormiranosti ZJN-2 na področju izvedbe posameznih faz konkurenčnega dialoga. Zakon namreč ne določa, kako naj potekajo posamezne faze konkurenčnega dialoga, temveč naročniku prepušča, da sam konkretizira postopek konkurenčnega dialoga po posameznih fazah;
- časovno dolgi izvedbi oddaje javnega naročila s konkurenčnim dialogom. Ob pregledu odločitev o revizijskih zahtevkih, ki jih je DKOM opravila, se namreč izkazuje, da postopek s konkurenčnim dialogom traja cca. 12 mesecev. Glede na to, da konkurenčni dialog od vsakega ponudnika zahteva resno sodelovanje, pri katerem gre za pripravo predlogov in rešitev znotraj dialoga in ob katerem je pogosto angažirano vse ponudnikovo osebje in sredstva, vsak ponudnik temeljito razmisli, predno pristopi k oddaji ponudbe za konkurenčni dialog.

Z zgoraj navedenimi ugotovitvami tudi v celoti potrdimo drugo hipotezo iz uvoda tega magistrskega dela.

Ob ugotovljenem dejstvu, da je bilo v letih od 2008 do 2012 na DKOM od vseh 2.122 vloženih revizijskih zahtevkov obravnavanih samo 20 takšnih, ki so se nanašali na izvedbo postopka oddaje javnega naročila s konkurenčnim dialogom, se tudi v celoti potrjuje tretja hipoteza v uvodu tega magistrskega dela, ki pravi, da je premalo razpoložljivih praktičnih primerov, s katerimi bi si naročniki lahko pomagali pri izvedbi konkurenčnega dialoga oziroma bi jim služili kot napotek, kaj se pri izvedbi konkurenčnega dialoga sme in kaj ne.

Za konec velja poudariti, da vsaka oddaja javnega naročila terja svoj celovit pristop. Naročniki naj skušajo z medsebojnim povezovanjem in informiranjem ustvariti čim večjo

bazo praktičnih izkušenj in s tem čim več informacij, ki bodo v pomoč vsem, ki se bodo lotili izvedbe konkurenčnega dialoga. Način prikaza konkurenčnega dialoga v tem magistrskem delu je lahko v pomoč vsem bodočim izvajalcem oddaje naročila z izvedbo konkurenčnega dialoga.

Ob vsem že ugotovljenem pa seveda ne smemo pozabiti, da je odgovornost za vsa ravnanja, ne glede na že znano in prikazano prakso in odločitve DKOM, da je izvedba posameznega javnega naročila na koncu vedno izključno in samo na strani naročnika. Njihova odgovornost je vestno sledenje vsem novostim, ki jih prinašata zakonodaja in praksa pri oddaji javnih naročil.

## LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA

1. ARROWSMITH, Sue (1996). *The Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet&Maxweel, London.
2. ARROWSMITH, Sue (2005). *The law of Public and Utilities Procurement*. Thomson,Sweet&Maxweel, London.
3. BEUTER, Rita (2005). European Public Procurement Reform: Main innovations in the Public Sector Directive- A preliminary assessment. Dostopno 18. 6. 2013 na: [http://aei.pitt.edu/5952/1/Scope2005\\_3\\_1\(2\).pdf](http://aei.pitt.edu/5952/1/Scope2005_3_1(2).pdf)
4. BURNETT, Michael (2009). Conducting competitive dialogue for PPP Project – Towards an Optimal Approach? Dostopno 18. 6. 2013 na: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection=&handle=hein.journals/epppl4&div=37&id=&page=>.
5. BURNETT, Michael (2009). Using Competitive Dialogue in EU Public Procurement – Early Trends and Future Developments. Dostopno 18. 6. 2013 na: [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20100114121857\\_Eipascope\\_2009\\_2\\_Article2.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20100114121857_Eipascope_2009_2_Article2.pdf).
6. BURNETT, Michael (2010). Competitive dialogue- What is a “particularly complex” contract? Dostopno 18. 6. 2013 na: <http://www.eipa.eu/files/topics/PPP/ppp-november2010.pdf>.
7. BRATINA, Tanja (2011). Odprite si vrata do javnih naročil preko strokovnega dialoga. Pravna praksa. 2011, št. 22, str. 16.
8. ČERIČ, Darja (2006). Razlika med merili in pogoji. Revija za javna naročila in javne finance. Letnik 1, št. 3, str. 7–9.
9. DREN, Maja, GERŠAK, Boštjan (2011). Sodno varstvo v postopkih javnega naročanja. Pravna praksa. 2011, št. 31, str. 16.
10. DREN, Mateja, GERŠAK, Boštjan (2011). Varovanje poslovne skrivnosti in vpogled v dokumentacijo v postopkih oddaje javnega naročila po novem. Pravna praksa. 2011, št. 19, str. 10.
11. HM Treasury (2010). HM Treasury Review of Competitive Dialogue. Dostopno 18. 6. 2013 na: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/ppp\\_competitive\\_dialogue.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/ppp_competitive_dialogue.pdf).
12. KOSTANJEVEC, Vida (1999). Pregled in ocenjevanje ponudb. Pravna praksa. 2009, št. 29, str.7–9.
13. KRANJC, Vesna (2004). *Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem*. GV založba, Ljubljana.
14. KRANJC, Vesna (2007). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS), Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN), s komentarjem*. GV založba, Ljubljana 2007a.

15. KRANJC, Vesna (2007). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS) Uvodna pojasnila*. GV založba, Ljubljana 2007b.
16. KRANJC, Vesna (2009). Novi postopki javnega naročanja-konkurenčni dialog in dinamični sistem naročanja. E-Revija za javna naročila in javne finance. Dostopno 18. 6. 2013 na <http://www.sib-mb.si/erevija/140/clanek.html>.
17. KRANJC, Vesna (2011). Posli, ki niso izjeme pri javnem naročanju. Podjetje in delo. 6–7/2011/XXXVII, str. 1215–1224.
18. LOSCH, Ruth. Conference Paper: Competitive Dialogue and Negotiated Procedure in the Public Sector. Directive 2004/18/EC. Dostopno 18. 6. 2013 na: <http://www.unpcdc.org/media/15488/conference%20paper%20competitive%20dialogue.pdf>.
19. MATAS, Sašo (2011). Za bolj učinkovita pravila o javnem naročanju. Podjetje in delo. 6–7/2011/XXXVII, str. 1209–1214.
20. MUŽINA, Aleksij, VESEL, Tomaž (2002). *Javna naročila, pogoji in merila*. Nebra, Ljubljana.
21. MUŽINA, Aleksij, (2002). *Pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil*. Odin, Ljubljana.
22. MUŽINA, Aleksij, VESEL, Tomaž (2007). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS) s pojasnili členov, pravom EU in pravno prakso*. Nebra, Ljubljana.
23. PLAUSTAJNER, Konrad (2007). Konkurenčni dialog po ZJN-2. Podjetje in delo. 2007, št. 2, str. 300.
24. POTOČNIK, Maja (2009). Poslovna skrivnost pri vpogledih v ponudbe konkurenčnih ponudnikov. Pravna praksa. 2009, št. 44, str. 22.
25. POTOČNIK, Maja (2011). Ali so ponudbe v postopkih oddaje javnih naročil informacije javnega značaja. Podjetje in delo. 6–7/2011/XXXVII, str.1245–1254.
26. PRODAN, Irena (2009). Seznam storitev A in seznam storitev B. E-Revija za javna naročila in javne finance. Dostopno 18. 6. 2013 na <http://www.sib-mb.si/erevija/125/clanek.html>.
27. RAVNIKAR ŠURK, Mirjam (2011). Vloga Državne revizijske komisije pri ugotavljanju in dokazovanju kršitev. Podjetje in delo. 6–7/2011/XXXVII, str. 1225–1234.
28. TEKAVEC, Janez (2012). Še o reformi javnega naročanja. Pravna praksa. 2012, št. 40, str. 11.
29. VESEL, Tomaž, MUŽINA, Aleksij (2004). *Zakon o javnih naročilih*. Založniška hiša Primath, Ljubljana.
30. ŽELEZNIK, Milan (2009). Konkurenčni dialog. E-Revija za javna naročila in finance. Dostopno 18. 6. 2013 na <http://www.sib-mb.si/erevija/105/clanek.html>.
31. WILLIAMS, Rhodri (2006). *News and Anaysis, European Communities, The Commission's Explanatory Notes, Public Procurement Law Review 2006, Issue 4*. Sweet&Maxwell, London.

## VIRI

32. Uredba Komisije (ES) št. 1874/2004 z dne 28. oktobra 2004 o spremembah direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih mejnih vrednosti uporabe za postopke za oddajo naročil – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:326:0017:0018:SL:PDF>.
33. Uredba Komisije (ES) št. 1564/2005 z dne 7. septembra 2005 o določitvi standardnih obrazcev za objavo obvestil v okviru postopkov javnih naročil v skladu z direktivama 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta – dosegljivo 18. 6. 2013 na: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/l\\_257/l\\_25720051001sl00010126.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/l_257/l_25720051001sl00010126.pdf).
34. Uredba komisije (ES) št. 1422/2007 z dne 4. decembra 2007 o spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in sveta o njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:317:0034:0035:SL:PDF>.
35. Uredba komisije (ES) št. 213/2008 z dne 28. novembra 2008 o spremembi Uredbe (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV) in direktiv 2004/17 ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o postopkih javnega naročanja, kar zadeva revizijo CPV – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:074:0001:0375:SL:PDF>.
36. Uredba komisije (ES) št. 1177/2009 z dne 30. novembra 2009 o spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:314:0064:0065:SL:PDF>.
37. Uredba komisije (ES) št. 1251/2011 z dne 30. novembra 2009 o spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:319:0043:0044:SL:PD>.
38. Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil, gradenj, blaga in storitev – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:06:07:32004L0018:SL:PDF>.
39. Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov javnih naročil na vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:06:07:32004L0017:SL:PDF>.
40. Direktiva Komisije 2005/51/ES z dne 7. septembra 2005 o spremembi priloge XX k Direktivi 2004/17/ES in Priloge VIII k Direktivi 2004/18/ES Evropskega parlamenta in



- Sveta o javnih naročilih – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:257:0127:0128:SL:PDF>.
41. Explanatory Note-Competitive Dialogue-Classic Directive CC/2005/04 – dosegljivo 18. 6. 2013 na: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf).
  42. Direktiva 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julij 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:216:0076:0136:SL:PDF>.
  43. Direktiva 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:335:0031:0046:SL:PDF>.
  44. Direktiva Sveta z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil gradnje – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:06:01:31989L0665:SL:PDF>.
  45. Direktiva sveta 92/13/EGS z dne 25. februarja 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju – dosegljivo 18. 6. 2013 na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:06:01:31992L0013:SL:PDF>.
  46. (1997) Zakon o javnem naročanju (ZJN-1), Ur.l. RS št. 24/1997, 78/1999, 39/2000, 102/2000.
  47. (2006) Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). Ur.l. RS št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11, 43/12, 90/12..
  48. (2006) Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS), Ur.l. RS št. 128/06, 16/08, 34/08, 19/10, 43/11, 90/12..
  49. (2011) Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN), Ur.l. RS št. 43/11, 60/11.
  50. (1999) Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur.l. RS št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10.
  51. (1999) Zakon o pravnem postopku (ZPP), Ur.l. RS št. 26/99, 96/02, 110/02-ZDT-B, 58/03-Odl. US, 2/04, 69/05-Odl. US, 90/05-Odl. US, 43/06-ODL.US, 52/07, 45/08-ZArbit, 111/08-Odl. US, 121/08, 57/09-Odl. US, 12/10-Odl. US, 50/10-Odl. US, 107/10-Odl. US, 75/12-Odl. US, 76/12, 40/13-Odl. US, 92/13.-Odl. US.
  52. (2003) Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Ur.l. RS št. 24/03, 61/05, 96/05, 109/05, 113/05, 28/06, 51/06, 117/06.
  53. (2004) Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), Ur.l. RS št. 86/04, 113/05, 51/07, 67/07, 94/07.

54. (2010) Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), Ur.l.RS št. 45/10, 26/11, 30/11, 43/11, 56/11, 60/11,69/11.
55. (2001) Obligacijski zakonik (OZ), Ur.l. RS št. 83/01, 32/04, 28/06, 29/07, 40/07, 97/07, 30/10.
56. (1999) Zakon o javnih finančah (ZJF), Ur.l.RS št. 79/99, 124/04, 79/01, 30/02, 56/02, 110/02, 127/06, 14/07, 109/08, 49/09, 38/10, 107/10, 11/11, 110/1114/13.
57. (2008) Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOMk), Ur.l. RS št. 36/08,40/09,26/11, 87/11, 57/12,39/13.
58. (1997) Zakon o arhivskem gradivu in arhivih (ZAGA), Ur.l. RS št. 20/97, 32/97, 24/03, 30/06.
59. (2002) Zakon o javnih agencijah (ZJA), Ur.l. RS št. 52/02, 51/04, 33/11.
60. (2010) Zakon o javni agenciji za javno naročanje (ZJAJN), Ur.l. RS št. 59/10,48/12.
61. (2008) Kazenski zakonik (KZ-1) Ur.l.št. 55/08, 66/08,39/09, 55/09, 56/11, 91/11, 34/12, 50/12.
62. (1994) Zakon o sodiščih (ZS) Ur.l. št. 19/94, 45/95, 26/99, 38/99, 45/99, 28/00, 26/01, 56/02, 16/04, 73/04, 23/05, 72/05, 100/05, 49/06, 127/06, 27/07, 67/07, 94/07, 101/07, 31/08, 45/08, 47/09,48/09,96/09, 86/10, 33/11,75/12.
63. (2011) Uredba o zelenem javnem naročanju, Ur.l. RS št. 102/11, 18/12, 24/12, 64/12,2/13.
64. Uredba o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju, Ur.l. RS št. 66/2007, 19/10.
65. (2007) Uredba o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnika po Zakonu o javnem naročanju , Ur. L. RS št. 58/07.
66. (2007) Uredba o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnika po Zakonu o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitve, Ur.l.RS št. 58/07.
67. (2007) Uredba o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje , Ur.l.RS št. 18/07.
68. (2007) Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih, Ur.l. RS št. 80/07, 90/12.
69. (2006) Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, Ur.l. RS št., 60/06, 54/10.
70. (2011) Uredba o izvajanju javnih naročil Agencije za javno naročanje, Ur.l. RS št. 3/11, 104/11 48/12.
71. (2004) Pravilnik o enotnih obrazcih za vse vrste objav, ki jih morajo naročniki objavljati po Zakonu o javnih naročilih, Ur.l. RS št., 44/04, 128/06.
72. (1997) Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja, Ur.l. RS št. 73/1997, 84/99, 43/2000.
73. A guide for government agencies (2013). How competitive dialogue works in New Zealand. Dostopno 18. 6. 2013 na: <http://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/agencies/guides-and-tools/competitive-dialogue.pdf>.
74. Odločitev DKOM št. 018-120/2011-5 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:

- <http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2011060908475454>.
75. Odločitev DKOM št. 018-22/2012-6 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2012021307574432>.
76. Odločitev DKOM, št. 018-028/2010 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2010022508064816>.
77. Odločitev DKOM št. 018-085/2010 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2010052808421503>.
78. Odločitev DKOM št. 018-224/2010 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2010092009081462>.
79. Odločitev DKOM, št. 018-212/2012-6 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2012080608252925>.
80. Odločitev DKOM št. 018-132/2012-5 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2012061107350523>.
81. Odločitev DKOM št.018-440/2011-10 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2012020710542686>.
82. Odločitev DKON št. 018-234/2010-8 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2010110309181245>.
83. Poročilo Urada za javna naročila – letno poročilo 2001, julij 2002 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
[http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/UJN\\_letno\\_porocilo\\_2001.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/UJN_letno_porocilo_2001.pdf).
84. Odločitev DKOM št. 018-152/2010-2 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2010080407570942>.
85. Odločitev DKOM št. 018-147/2008 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2008102912002535>.
86. Odločitev DKOM, št. 018-128/02 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2005031113263656>.
87. Odločitev DKOM št. 018-260/03-21-2094 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2005030813305938>.
88. Odločitev DKOM št. 018-106/05-33-766 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odIDko&id=2005041810111150>.
89. Odločitev DKOM št. 018-276/2010 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?vie=cnt&gr1=odIDko&gr2=odIDko2010&id=2010112308345037&lng=slo>.
90. Odločitev DKOM št. 018-141/2010-11 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?vie=cnt&gr1=odIDko&gr2=odIDko2010&id=2010083008185365&lng=slo>.
91. Odločitev DKOM št. 018-43/2010-6 – dosegljivo 18. 6. 2013 na:  
<http://www.dkom.si/?vie=cnt&gr1=odIDko&gr2=odIDko2010&id=2010040708015943&lng=slo>.
92. Letna poročila DKOM od leta 2008–2012 – dosegljivo 18. 6.2 013 na:  
<http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=letPor>.

93. Spletni portal Uradnega lista UI info tok – dosegljivo 20. 10. 2013 na:  
<http://www.ulinfotok.si>.