

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
univerzitetnega programa**

**JAVNO NAROČANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI
S PRIMEROM SKUPNEGA JAVNEGA
NAROČILA**

Natalija Cesar

Ljubljana, junij 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
univerzitetnega programa

**JAVNO NAROČANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI S PRIMEROM
SKUPNEGA JAVNEGA NAROČILA**

Kandidatka: Natalija Cesar

Številka indeksa: 04032500

Mentor: Prof. dr. Vekoslav Potočnik

Ljubljana, junij 2009

POVZETEK

Uveljavitev prvega zakona o javnih naročilih v Sloveniji je vnesla v naš prostor bistveno drugačno ravnanje od prej uveljavljene prakse. Zakon je določil postopkovni okvir, ki tako od naročnikov kot od ponudnikov zahteva upoštevanje konkurenčnosti, transparentnosti, nediskriminatornosti in racionalno porabo javnih financ. Od tedaj so to področje velikokrat reformirali, zlasti zaradi prilagajanja evropski zakonodaji. Najnovejša ureditev javnega naročanja vključuje tudi okoljsko politiko. Z zelenim javnim naročanjem bo javni sektor postal eden pomembnejših dejavnikov pri zmanjševanju negativnih vplivov na okolje. Pomemben instrument za bolj gospodarno oddajo javnih naročil je skupno javno naročanje, ki zaradi obsega sredstev pomeni večji vpliv države na razmere na trgu in ima lahko tudi alokativne učinke. Spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja pomembno vpliva na delovanje celotnega sistema javnega naročanja.

Ključne besede: javno naročanje, naročnik, ponudnik, temeljna načela, konkurenca, transparentnost, racionalna poraba javnih financ, diskriminatornost, zeleno javno naročanje, skupno javno naročanje.

SUMMARY

Entry into force of the first Public Procurement Act has brought essentially different practices into this field in Slovenia as compared to the preceding ones. The Act is laying down the procedural framework, requiring the consignees as well as consigners to observe the competitiveness, transparency, non-discriminatory and prudent use of public funds. To date, this particular field has been subjected to reform a number of times, and in particular in the recent decade on account of the approximation of the laws, regulations and administrative provisions to the Community rules. The novel public procurement regulation includes the environmental policy. Through green public procurement, the public sector is becoming one of the more prominent factors in decreasing adverse impacts on the environment. An important instrument in achieving a more economical public procurement practice is the common public procurement that, on account of the funds involved, represents a major influence of the State on market situation, and may entail allocative effects. Compliance with the basic public procurement principles results in notable improvement of the entire public procurement system.

Key words: public procurement, consignee, consigner, basic principles, competitiveness, transparency, prudent use of public funds, non-discriminatory, green public procurement, common public procurement.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
2 SPLOŠNO O JAVNEM NAROČANJU	3
2.1 POJEM JAVNEGA NAROČILA	3
2.2 POSEBNOSTI JAVNEGA NAROČILA	4
2.3 TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA	5
2.3.1 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki	6
2.3.2 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov	7
2.3.3 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti	7
2.3.4 Načelo transparentnosti javnega naročanja	8
2.3.5 Načelo sorazmernosti	8
2.4 CILJI JAVNEGA NAROČANJA	8
3 UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI	10
3.1 KRATEK PREGLED RAZVOJA JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI	10
3.2 PRAVNI VIRI NA PODROČJU JAVNIH NAROČIL	11
3.3 NOVOSTI, KI JIH JE PRINESEL ZAKON O JAVNEM NAROČANJU	16
3.3.1 Splošni cilji nove zakonodaje	16
3.3.2 Popolnost in nesprijemljivost ponudbe	17
3.3.3 Načelo sorazmernosti	17
3.3.4 Novi postopki in načini oddaje javnih naročil	17
3.3.5 Portal javnih naročil	18
3.3.6 Pogoji za ugotavljanje ponudnikove sposobnosti	19
3.3.7 Meje vrednosti za objavo	19
3.3.8 Vključitev sekundarnih politik	20
3.3.9 Zavrnitev vseh ponudb in prekinitev postopka	20
3.3.10 Poslovne skrivnosti	22
3.3.11 Rok za odločitev o oddaji naročila	22
3.4 NOVOSTI, KI SE OBETAJO NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA	22
3.4.1 Agencija za javno naročanje	22
3.4.2 Zeleno javno naročanje	23
3.4.3 Objavljanje malih naročil	24
3.5 PRAVNO VARSTVO	24
3.5.1 Ureditev pravnega varstva v Sloveniji	24
3.5.2 Revizija postopkov pred Državno revizijsko komisijo	26
3.5.3 Učinkoviti ukrepi za zmanjšanje pritožb	27
3.6 NOVOSTI V REVIZIJSKIH POSTOPKIH	30
3.6.1 Prenos direktiv v slovenski pravni red	30
3.6.2 Neveljavnost pogodbe	30
4 SKUPNO JAVNO NAROČANJE	33
4.1 PREDNOSTI IN SLABOSTI SKUPNEGA JAVNEGA NAROČANJA	33
4.2 SKUPNO JAVNO NAROČANJE VLADE	35
4.3 POSTOPEK VODENJA SKUPNEGA JAVNEGA NAROČILA VLADE	36

4.4	SKUPNO JAVNO NAROČILO ZA NAKUP PISARNIŠKEGA MATERIALA	37
4.4.1	Razpisna dokumentacija	38
4.4.2	Izbira najugodnejšega ponudnika.....	41
4.4.3	Izvajanje neposredne pogodbe	43
5	ZAKLJUČEK.....	46
	LITERATURA.....	48
	PREDPISI.....	49
	INTERNETNI VIRI	50
	OSTALI VIRI	50
	SEZNAM SLIK.....	51
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	52
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	53

1 UVOD

Področje javnega naročanja v Republiki Sloveniji se je v zadnjem desetletju močno razvilo. Leta 1997 je začel veljati prvi celoviti zakon o postopkih oddaje javnih naročil. Zaradi dinamičnosti področja se predpisi, ki ga urejajo, nenehno spreminjajo in dopolnjujejo. Priprava zakonodaje o javnem naročanju zahteva poseben napor, saj je treba upoštevati določila evropskega pravnega reda, pričakovanja naročnikov in ponudnikov kot tudi politična pričakovanja in stališča. Pri tem je pomembno tudi poznavanje praktičnih problemov in rešitev, torej tako izkušenj naročnikov in ponudnikov kot tudi prakse Državne revizijske komisije in Sodišča Evropskih skupnosti.

Novi zakonodajni paket, ki se uporablja od 7. januarja 2007, naj bi predvsem bistveno poenostavil postopke in povečal elastičnost pri odkrivanju novih praks na trgu, hkrati pa pripomogel k zmanjšanju korupcije v postopkih javnih naročil. Lahko ga razumemo ne le kot obvezno ravnanje, ampak tudi kot priložnost za uspešno, učinkovito in gospodarno porabo javnih financ.

Vendar pa je del strokovnjakov tudi po reformi kritičen. Opozarjajo, da bi bila reforma lahko korenitejša, in med drugim ocenjujejo, da so pravila o javnem naročanju po nepotrebnem še vedno preveč podrobna, zapletena in stroga.

Življenjske situacije pogosto presegajo normativno urejenost, zato namen določenega zakona poskušamo doseči ne samo s pravnimi pravili, temveč tudi s pravnimi načeli, ki podajajo vrednostne usmeritve tako naročnikom pri sprejemanju odločitev kot ponudnikom pri presoji svojih pravic. Za oddajo naročil, sklenjenih v državah članicah, veljajo načela iz ustanovne pogodbe in zlasti načela prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev ter načela, ki iz teh izhajajo, kot so načelo enakopravnosti, nediskriminacije, sorazmernosti in preglednosti.

Postopek za oddajo javnega naročila se pri naročniku začne že z opredelitvijo potrebe po nakupu. Najpomembnejša sestavina postopka je razpisna dokumentacija, saj se v njej določijo predmet javnega naročila, pogoji, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki, in merila, na podlagi katerih bo naročnik izbral najugodnejšega ponudnika.

Za vsako pravno razmerje je značilno, da mu pravni red zagotavlja pravno varstvo. Varstvo ponudnika je prav gotovo med najpomembnejšimi načeli javnega naročanja. Hitro, dostopno in sploh učinkovito pravno varstvo je ključnega pomena za ustrezno delovanje sistema javnih naročil. Takšno varstvo povečuje skrbnost naročnikov v postopkih naročanja, jih odvrača od kršitev predpisov, povečuje zaupanje javnosti v poštenost javnega sektorja in vzpodbuja ponudnike k sodelovanju v javnih naročilih.

Tudi v Republiki Sloveniji (RS) so javna naročila, tako kot na ravni celotne Evropske unije (EU), pomemben del javnih financ, saj je v letu 2007 delež javnih naročil v

odhodkih državnega proračuna predstavljal kar 47,35 %. Z zelenim javnim naročanjem bo javni sektor postal eden pomembnejših dejavnikov pri zmanjševanju negativnih vplivov na okolje. Vlada RS načrtuje organizacijsko koncentrirano izvedbo javnih naročil z ustanovitvijo samostojne javne agencije, s katero naj bi predvsem poenostavili in poenotili postopke ter uvedli zeleno javno naročanje v prakso.

Z naročanjem okolju prijaznejših izdelkov in storitev javna uprava lahko tudi neposredno vpliva na razvoj novih izdelkov, tehnologij in inovacij ter na ustvarjanje »zelenega« trga in dvig konkurenčnosti.

Združevanje nakupov ali skupno naročanje je za državo ugodnejše. Pomeni bolj gospodarno oddajo javnih naročil, saj učinek ekonomije obsega prispeva k večji konkurenčnosti in možnosti iztrženja večjih količinskih popustov.

Namen diplomskega dela je poglobljena analiza veljavne javno-naročniške zakonodaje v Sloveniji kot tudi sprememb, ki se obetajo. Predstavila sem prednosti in slabosti take ureditve ter izpostavila pomisleke in vprašanja, ki se ob tem porajajo. Prek primera skupnega javnega naročila za nakup pisarniškega materiala sem prikazala uresničevanje temeljnih načel javnega naročanja ter najpogostejše težave in nepravilnosti pri izvajanju javnega naročila v praksi.

Metodologija, na katero sem oprla svoje delo, je predvsem preučevanje strokovne literature in študij primera. Pri delu sem uporabila zlasti domačo strokovno literaturo o javnem naročanju, spletne vire in interno dokumentacijo primera. Pri pisanju so mi bile v pomoč tudi delovne izkušnje, ki sem si jih pridobila kot neposredni naročnik.

Diplomsko delo je razdeljeno na pet poglavij. Najprej sem opredelila pojem javnega naročanja, njegov namen in cilje. Naštela sem temeljna načela javnega naročanja in razložila njihov pomen. V nadaljevanju sem predstavila razvoj javnega naročanja v Sloveniji s ključnimi spremembami, ki jih je prinesla vsakokratna nova ureditev. Posebno pozornost sem namenila novostim, ki jih je uvedel novi Zakon o javnem naročanju, in novostim, ki jih prinašata novi pravovarstveni direktivi. Prikazala sem tudi prihajajoče spremembe. Poudarila sem pomen vključevanja okoljske politike v javno naročanje, saj lahko javni sektor z uvedbo zelenega javnega naročanja postane eden pomembnejših dejavnikov pri zmanjšanju negativnih vplivov na okolje. Posebno poglavje sem namenila skupnemu javnemu naročanju kot pomembnemu instrumentu za bolj gospodarno oddajo javnih naročil, poudarila sem njegove prednosti in slabosti. Za konec sem predstavila primer skupnega javnega naročila vlade za nakup pisarniškega materiala za državne organe RS in javno upravo.

2 SPLOŠNO O JAVNEM NAROČANJU

2.1 POJEM JAVNEGA NAROČILA

Javna naročila so tudi v slovenskem prostoru nujni spremljevalec poslovanja države z zasebnim sektorjem. Pojem »javno naročilo« je zelo širok. Od pojma »naročilo« se razlikuje v tem, da vsebuje element javnopravne narave, kot so javna sredstva in subjekt javnega prava. Javno pomeni nekaj, kar je na dosegu ali na očeh celotne javnosti. Javno naročilo je torej postopek za pridobitev gradbenih del, blaga in storitev, ki je na očeh celotne javnosti. Je širši pojem od nakupa, saj vključuje tudi ugotavljanje potreb, zagotavljanje sredstev, odločitve o nakupu ali obnovi, oskrbo z blagom in njegovo uporabo ter nadzor nad izvajanjem. Obravnavamo ga lahko z različnih zornih kotov, političnega, gospodarskega, finančnega, zgodovinskega, pravnega ipd., vsak od njih pa poudarja drugačne značilnosti, kar kažejo tudi naslednje definicije:

- iz Zakona o javnih financah (ZJF; Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 109/2008), ki je temeljni predpis na področju urejanja javnih sredstev, izhaja, da je javno naročilo vsaka pogodba za nakup blaga, naročilo storitev ali oddajo gradenj, ki je sklenjena v breme proračunskih sredstev,
- Zakon o javnih naročilih (ZJN-1-UPB1; Uradni list RS, št. 36/2004, uradno prečiščeno besedilo) definira javno naročilo kot celotni skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nakupa blaga, oddaje storitev ali gradenj po tem zakonu,
- javno naročilo predstavlja pridobitev najugodnejše ponudbe na podlagi vnaprej določenega postopka in na podlagi več konkurenčnih ponudb,
- javno naročilo je skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi pravno premoženjskih razmerij pridobiva blago ali storitev v določenem postopku (Zabel, 1997, str. 12),
- javno naročilo pomeni oskrbo javnega sektorja z nakupi ali storitvami, pridobljenimi na tržišču,
- javna naročila so proti plačilu pisno sklenjene pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, nakup blaga ali opravljanje storitev v skladu s pomenom iz Direktive 2004/18/ES,
- javna naročila z vzpostavitvijo konkurence zagotavljajo učinkovito alokacijo resursov in uvajajo dinamiko konkurence v relativno zaprte sisteme (Plahutnik v: Habjan Piletič, 2008, str. 10); posledice ustreznega izvajanja javnega naročanja se kažejo v povečanju učinkovitosti in gospodarnosti porabe javnih financ, zanesljivosti in učinkovitosti delovanja javnega sektorja,

- javna naročila naročniku omogočijo izbiro izvajalca na podlagi vnaprej določenih vrednostnih meril in ostalih zahtev razpisne dokumentacije, kar v sistem javnega naročanja vnaša transparentnost delovanja,
- javno naročanje je dejavnost, s katero država na trgu na podlagi premoženjskopравnih razmerij kupi dobrine, ki jih potrebuje, s čimer postane eden od povpraševalcev; zaradi svoje velike ekonomske moči, obsežnih in zelo raznovrstnih potreb, ki so velikokrat tudi stalne, pa je njen vpliv v primerjavi z ostalimi povpraševalci mnogo večji (Mužina in Vesel, 2004, str. 72),
- javna naročila so tista pravna razmerja med naročnikom in tretjo osebo, ki so obligacijske narave in izkazujejo odplačni namen,
- z vidika Evropske skupnosti so javna naročila, glede na okvir osebne pristojnosti pravil o javnem naročanju (država *in largo sensu*) ter ob upoštevanju dejstva, da Skupnost distribuira tudi obsežna finančna sredstva, instrument zagotavljanja štirih svoboščin, na katerih temelji skupni trg (Mužina in Vesel, 2007, str. 16).

2.2 POSEBNOSTI JAVNEGA NAROČILA

Ena od značilnosti javnega sektorja je odsotnost konkurence, kar pogosto ne vodi k optimalni izbiri razpoložljivih virov. Sistem javnih naročil je v bistvu orodje za uvajanje konkurence na področja, kjer je doslej ni bilo, v javni sektor. Poglavitni namen pravil o javnem naročanju je tako zagotoviti konkurenco pri poslovanju z javnim sektorjem oziroma z naročniki. Na ta način se večjemu številu primernih ponudnikov omogoči, da vstopijo na trg in tekmujejo v borbi za stranke. Korist imajo vsi (Plahutnik, 2004, str. 30):

- naročnik, ker se prek širše možnosti izbire lahko odloči za blago in/ali storitev s primernim razmerjem med ceno in kakovostjo,
- ponudniki, ker se jim odpira širša razsežnost trga,
- ekonomski sistem kot celota, ker prihaja do bolj logičnih in širših razporeditev ekonomskih učinkov,
- doseđanji glavni dobavitelji v javnem sektorju, ker so s tem, ko so izpostavljeni konkurenci, prisiljeni v optimizacijo poslovnega procesa, da bi dosegli večje konkurenčne sposobnosti, ki jim v odprtih konkurenčnih razmerah zagotavljajo večjo možnost obstoja na trgu.

Z vidika EU pa pravila o javnem naročanju preprečujejo neenakopravno obravnavanje ponudnikov iz posameznih držav članic ter zagotavljajo prost pretok blaga in storitev.

Opredelilni elementi javnega naročila so (Kranjc, 2007, str. 54):

- pogodbeni stranka je naročnik,
- pravno razmerje je civilne, ne pa javnopravne narave,
- odplačna narava.

Področje javnih naročil se je začelo urejati zaradi močnega pritiska ponudnikov na oblikovanje pravil, ki bi vsem omogočila enakopraven dostop do javnih naročil. Posebni predpisi za javna naročila uvajajo nekatere posebnosti, ki v civilnem pravu ne veljajo. Tako so omejena nekatera splošna načela obligacijskega prava, kot je načelo avtonomije strank. Poudarjena je možnost oziroma celo pravica vsakega zainteresiranega ponudnika, da sodeluje v postopku izbire pogodbenega partnerja. Tega naročnik izbere po vnaprej določenem postopku, izbira pogodbenih strank in oddaja poslov je torej formalizirana. Zagotovljen je tudi nadzor nad postopkom izbire pogodbenega partnerja. Pogodba o izvedbi javnega naročila ne pomeni posebne vrste pogodbe, temveč le poseben način nastanka pogodbe. Predmet pogodbe mora biti najprej jasno določen v razpisni dokumentaciji, nato pa še v pogodbi. Eden bistvenih elementov pogodbe je odplačnost. Naročnik za izvedbo javnega naročila pogodbeni stranki plača, sredstva naročnika pa so javna sredstva. Nasprotna situacija, ko plačnik ni naročnik, se ne šteje za javno naročilo. Čeprav ZJN-2 izrecno ne zahteva pisne pogodbe, pa ZJF določa, da neposredni proračunski porabnik obveznosti v breme proračuna prevzame s pisno pogodbo. Pogodba o izvedbi javnega naročila mora torej biti pisna. Pisna oblika pomeni večjo transparentnost, pravno varnost in pravno podlago za izplačilo. Naročniki so omejeni tudi pri sklepanju aneksov k že sklenjenim pogodbam. Vse, kar ni opredeljeno v prvotni pogodbi, pomeni novo javno naročilo in s tem nov postopek. S tem se zagotavlja spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

2.3 TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA

Življenjske situacije pogosto presegajo normativno urejenost, zato namen določenega zakona poskušamo doseči ne samo s pravnimi pravili, temveč tudi s pravnimi načeli. Pravna pravila izražajo tip vedenja in ravnanja, pravna načela pa vsebujejo vrednostna merila, ki zahtevajo, da jih uveljavimo prek posameznih pravnih pravil. Temeljna načela torej dopolnjujejo zakonodajni okvir, ko nastopi situacija, ki z zakonom ni predvidena, in podajajo vrednostno usmeritev tako naročnikom pri sprejemanju odločitev kot ponudnikom pri presoji svojih pravic. Poznamo takšna pravna načela, ki zadevajo vse pravne veje, kot npr. načelo zakonitosti, in takšna, ki veljajo le za določena pravna področja. Tudi za javna naročila velja, da je treba poleg temeljnih načel javnega naročanja upoštevati še načela, ki so se oblikovala kot skupna vrednostna merila našega pravnega sistema.

Z vidika Slovenije kot članice EU je pomembno tudi razumevanje in upoštevanje načel, na katerih temelji njen pravni red, oziroma načel, na katerih temelji evropska ureditev javnega naročanja. Ustanovne pogodbe vsebujejo dve temeljni načeli, ki veljata za vsa področja urejanja na ravni EU in sta ključni za vzpostavitev enotnega trga. To sta načeli proporcionalnosti in vzajemnega priznavanja. Veljavna slovenska zakonodaja pa jasno opredeljuje, da ureditev in razvoj sistema javnega naročanja ter njegovo izvajanje temeljijo na načelih prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES).

V pravu javnih naročil je treba pravno pravilo razumeti skozi posamezno načelo, ki predstavlja vodilno idejo in vodilo naročnikom pri sprejemanju odločitev, ponudnikom pa pri presoji njihovih pravic v postopkih oddaje javnih naročil. Načela so po eni strani vodilo zakonodajalcu pri urejanju pravnih razmerij, hkrati pa imajo pomembno vlogo pri ustreznem razumevanju pravil javnega naročanja v praksi (Mužina in Vesel, 2007, str. 45).

Upoštevanje temeljnih načel javnega naročanja pomembno vpliva na delovanje celotnega sistema javnega naročanja in na učinkovito delovanje skupnega evropskega trga.

Temeljna načela javnega naročanja so:

- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki,
- načelo enakopravne obravnave ponudnikov,
- načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti,
- načelo transparentnosti javnega naročanja,
- načelo sorazmernosti.

Načeli zagotavljanja konkurence in enakopravnosti ponudnikov sta najpomembnejši načeli javnega naročanja, čeprav ju slovenska pravila v nasprotju z evropskimi ne postavljajo na prvo mesto. Ti dve načeli poudarjata, da so pravila o javnem naročanju namenjena varstvu interesov ponudnikov oziroma vseh tistih, ki na trgu ponujajo blago, storitve ali gradnje (Kranjc, 2007, str. 32).

2.3.1 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki narekuje, da je treba vsem zainteresiranim in sposobnim gospodarskim subjektom omogočiti poslovanje z naročniki. Pomeni odpravo omejitev podjetniške svobode ponudnikov in zagotovitev možnosti sodelovanja ponudnikov v postopku pod enakimi pogoji. To zagotavlja racionalnejšo porabo javnih sredstev zaradi konkurenčnega učinka, ki vzpodbudi tekmovalnost med ponudniki in posledično vpliva na nižanje cen.

Najpogostejše oblike omejevanja konkurence so:

- izbira postopka s pogajanjem kljub neizpolnjevanju zakonskih kriterijev za to,
- sklepanje dodatkov z obstoječimi izvajalci brez pravne podlage,
- postavljanje visokih, prekomernih pogojev glede na predmet naročila,
- uporaba tehničnih specifikacij, ki omeji konkurenco na določenega ponudnika,
- izbira postopka zbiranja ponudb brez predhodne objave, pri čemer se povabi k oddaji ponudbe le ozek krog ponudnikov s ciljem izbire določenega ponudnika.

2.3.2 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov poudarja, da morajo biti vsem zainteresiranim gospodarskim subjektom zagotovljeni enaki pogoji. Temelji na nediskriminatornem ravnanju naročnika, pri čemer se prepoved diskriminacije nanaša tako na neposredno kot posredno diskriminacijo ali na ravnanja z enakim učinkom. Oblike diskriminacije ponudnikov in s tem omejevanja konkurence načelno lahko razdelimo na:

- krajevno diskriminacijo (domači/tuji ponudniki),
- predmetno diskriminacijo (blagovna znamka, model, patent, poreklo),
- osebno diskriminacijo (pravni status ponudnika).

Glavni namen načela je, da se enake primere obravnava podobno, razen če je različnost objektivno upravičena. Enakopravnost ponudnikov mora biti zagotovljena tudi v zvezi z določitvijo pogojev in meril ter pri uveljavljanju procesnih pravic.

2.3.3 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti je načelo, ki je predvsem v primarnem interesu posameznih nacionalnih ureditev, saj ga zakonodaja EU eksplicitno ne uvršča med načela, ampak bolj stremi k zagotavljanju čim večje dostopnosti informacij, možnosti za udeležbo v postopkih, preprečevanju diskriminacije in enakopravnemu obravnavanju.

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti zahteva, da se nakupi blaga in storitev opravijo s čim manj sredstvi, da porabljena sredstva zagotavljajo ustrezno kakovost in da predmeti javnih naročil sledijo potrebam javnega sektorja. Obvezuje torej naročnika, da z izvedbo javnega naročila in z izborom ponudnika zagotovi najbolj gospodarno porabo sredstev glede na razmerje med vloženimi sredstvi in pridobljeno koristjo. Poraba javnih financ v okviru javnega naročanja zavzema dobršen del nacionalnega proračuna, zato je uresničevanje tega načela potrebno že pri oblikovanju zahtev, ki temeljijo na resničnih in argumentiranih potrebah. Tako se gospodarnost javnega naročanja postavi na višjo raven že v izvorni točki, pozitivni učinek pa se prenaša tudi na ostale postopkovne faze.

Načelo v zakonu med drugim udejanjajo:

- skupno javno naročanje,
- oddaja javnih naročil po sklopih.

2.3.4 Načelo transparentnosti javnega naročanja

Načelo transparentnosti javnega naročanja naj bi v vse faze postopka vneslo enake možnosti za dostop do nabora informacij, pomembnih za oddajo naročila in za ustrezno pravno varstvo. Nanaša se na zakonitost, preglednost in javnost postopkov oddaje javnih naročil. Preglednost in javnost sta določena v javnem interesu in v interesu zainteresiranih ponudnikov; v javnem interesu zato, da sta razvidna namen in način porabe javnih sredstev, zainteresirani ponudniki pa morajo imeti možnost, da se seznanijo s potrebami javnega sektorja, konkurirajo za pridobitev posla in tudi ugotovijo morebitne kršitve v postopku oddaje javnega naročila. Načelo v zakonu konkretizirajo:

- obvezno objavljanje javnih naročil,
- portal javnih naročil,
- javno odpiranje ponudb,
- pravica ponudnikov do vpogleda v druge ponudbe,
- možnost zahteve ponudnikov za dodatno obrazložitev odločitve naročnika,
- možnost zahteve ponudnikov za dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo in drugo.

2.3.5 Načelo sorazmernosti

Načelo sorazmernosti izhaja iz načela proporcionalnosti v evropskem pravu. To javnopravnim subjektom nalaga, da so njihovi ukrepi potrebni in ustrezni za doseg želenega cilja. Načelo sorazmernosti je novo načelo pri javnem naročanju in je izraz težnje po razumnem ravnanju naročnikov pri sprejemanju odločitev o izbiri postopkov in pogojev za sodelovanje, ki naj bodo za določen predmet naročila dejansko relevantni in ne prekomerni. Pogoji in merila morajo biti torej vezani na sam predmet naročila in ne na konkretnega ponudnika. Previsoko postavljeni naročnikovi pogoji posredno oblikujejo trg in prispevajo k oblikovanju monopolov ali vsaj k zmanjšanju števila ponudnikov, kar posledično zmanjša tudi gospodarnost naročila. Najpogostejša kršitev načela sorazmernosti je prilagajanje pogojev enemu ponudniku, pri tem pa ti pogoji niso v nobeni povezavi s predmetom naročila, kot npr.:

- veliko število referenčnih poslov,
- visoka vrednost referenčnih poslov,
- določeno obdobje poslovanja ponudnika,
- določen promet ali dobiček.

2.4 CILJI JAVNEGA NAROČANJA

V povezavi z načeli je treba obravnavati tudi cilje javnega naročanja, ki so si povsod v svetu podobni, to je zagotoviti konkurenco pri poslovanju z naročniki in gospodarno

porabo javnih sredstev. Cilji so v medsebojni povezavi in se realizirajo prek upoštevanja pravnih pravil kakor tudi z uporabo pravnih načel. Način in stopnja realizacije posameznega cilja pa je uravnoteženje posameznega načela in različnih interesov. Določbe predpisov, ki urejajo to področje, so prilagojene pričakovanim učinkom, ki jih ti cilji zasledujejo. Bistveno je, da kot stranka v premoženjskopравnih razmerjih nastopa država, izbira sopogodbениkov pa je podrejena konkurenci in ne samovoljnemu odločanju države.

Kot temeljne cilje javnega naročanja lahko opredelimo (Mužina in Vesel, 2004, str. 107) :

- **učinkovitost porabe javnih sredstev**, ki jo predpisi dosegajo z učinkovitim zagotavljanjem finančne discipline uporabnikov proračunskih sredstev. Uporaba sankcij sili naročnika, da v čim večji meri sledi predvidenemu finančnemu okviru in namenu, za katerega je bila poraba sredstev predvidena. Z določenimi sredstvi naj se doseže čim večji učinek oziroma določen učinek naj se doseže s čim manjšimi sredstvi;
- **zagotavljanje odprte in popolne konkurence** med vsemi zainteresiranimi gospodarskimi subjekti, katerega izredno pomemben učinek je racionalizacija poslovanja gospodarskih subjektov. Zahtevana čim večja konkurenčna sposobnost prinaša potrebo po prestrukturiranju in prilagoditvi podjetij razmeram na trgu in s tem aktiviranje poslovnih potencialov, porabnikom pa najbolj kakovostno ponudbo;
- **zaupanje javnosti v delo države in njenih organov**, ki se izraža s stopnjo interesa ponudnikov za tržno konkuriranje in z njihovim vlaganjem pravnih sredstev. Vzpostavitev celovitosti in preglednosti postopkov ter enakih možnosti za vse kvalificirane izvajalce zagotavlja poštenost postopka in omogoča stalen nadzor demokratičnih institucij in javnega mnenja;
- **preprečevanje korupcije**, ki jo zagotavljajo protikorupcijske klavzule v sodobnih predpisih, učinkovita pravna sredstva in javnost postopka. Naročnikova odločitev ne sme biti odvisna od dobljenih ali obljubljenih materialnih koristi osebam, ki odločajo za naročnika, nedopustna ravnanja pa morajo biti kaznovana.

3 UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI

3.1 KRATEK PREGLED RAZVOJA JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI

Področje javnih naročil se je začelo urejati zaradi močnega pritiska ponudnikov na oblikovanje pravil, ki bi vsem omogočila enakopraven dostop do javnih naročil. Prvi predpis, ki je urejal oddajo javnih naročil na ozemlju RS, je bila cesarska uredba o gradnji južne železnice Dunaj–Trst. Lokalni gradbeniki so se namreč pritoževali, da niso v enakopravnem položaju z izvajalci z Dunaja in iz bližine cesarske hiše, saj ti dobijo vse posle pri gradnji. Cesarska uredba Franca Jožefa je bila sprejeta leta 1908 in je za tiste čase na dokaj sodoben način urejala dostop različnih izvajalcev do državne blagajne. Po prvi svetovni vojni, v času Kraljevine SHS, pomen javnih naročil ni bil velik, saj je imela kraljevina zelo slabo razvito in regulirano gospodarstvo. Tudi po drugi svetovni vojni, v času Jugoslavije, javno naročanje zaradi politike zaprtega gospodarstva in gospodarske samozadostnosti ni imelo posebnega pomena. Plansko gospodarstvo je praktično onemogočalo medsebojno konkurenco različnih ponudnikov blaga in storitev. Postopek oddaje javnih naročil se je uporabljal le pri gradbenih delih investicijskega značaja. Finančne institucije, zlasti tuje, so zavezovale investitorje s posebnimi postopki, če se je investicija financirala iz njihovih virov; primer so pravila Svetovne banke (Kač, 2001, str. 1–2).

Začetek pravne ureditve javnih naročil sega v leto 1992, ko je bila na podlagi Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 1992 (Uradni list RS, št. 16/92) kmalu po osamosvojitvi sprejeta Odredba o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna RS (Uradni list RS, št. 24/92), tej pa sta sledili še odredbi v letih 1993 in 1994.

Postopek oddaje javnih naročil je bil v Sloveniji povzdignjen v pravno normo šele leta 1997 s sprejetjem prvega celovitega zakona, Zakona o javnih naročilih (ZJN; Uradni list RS, št. 24/97). Od takrat so to področje pogosto reformirali tako zaradi njegove dinamičnosti kot tudi zaradi prilagajanja evropski zakonodaji. Priprava zakonodaje o javnem naročanju zahteva poseben napor, saj je poleg določil evropskega pravnega reda treba upoštevati tako pričakovanja naročnikov in ponudnikov kot tudi politična pričakovanja in stališča.

Leta 2000 je začel veljati Zakon o javnih naročilih (ZJN-1; Uradni list RS, št. 39/2000), ki je nadomestil prvi slovenski Zakon o javnih naročilih iz leta 1997. S tem zakonom se je javno naročanje v Sloveniji mnogo bolj približalo evropskemu pravnemu redu. Kmalu po uveljavitvi zakona se je pokazalo, da nekatere določbe pomenijo pravno in dejansko oviro pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila. Nekateri postopki so bili podnormirani, določbe nedorečene in nejasne, pri uporabi pojmov je bil zakon nedosleden, uporabljeni pa so bili tudi nekateri pojmi, ki jih notranje pravo ne pozna.

ZJN-1 je bil spremenjen v začetku leta 2004 (ZJN-1-UPB1; Uradni list RS, št. 36/2004, uradno prečiščeno besedilo). Prinesel je večino tistega, kar so nekaj mesecev pozneje določile evropske direktive, vključno z možnostjo izvedbe elektronske dražbe in uporabo okvirnega sporazuma, ki pa ga zaradi njegove nedorečenosti uporabljajo le redki, čeprav je sicer pogost v evropski praksi. Spremenjen zakon je uvedel tudi Urad za javna naročila kot službo Vlade RS, ki skrbi za razvoj sistema javnega naročanja, v okviru Urada pa enotni informacijski portal za elektronsko objavo javnih naročil. Vse spremembe so stremele k istemu cilju, to je k poenostavitvi postopkov, racionalizaciji poslovanja države, zniževanju stroškov ter enakopravnem obravnavanju ponudnikov in spoštovanju temeljnih pravil javnega naročanja. Predlog sprememb in dopolnitev je bil tako strnjen v tri sklope:

- uskladitev ZJN-1 s pravnim redom EU,
- odprava administrativnih ovir in racionalizacija postopkov,
- umestitev sistema elektronskega naročanja v prakso in možnost centralizacije javnega naročanja, ki pomeni izvajanje postopkov javnega naročanja prek enega organa.

Uvedba treh temeljnih sklopov sprememb je pomenila spremembo praktično vseh členov zakona, tako da lahko vsebinsko govorimo tudi o novem predpisu.

Slovenija zaradi članstva v EU ni avtonomna pri sprejemu pravil o javnem naročanju. Upoštevati mora cilje in zahteve v pravilih EU o javnem naročanju in z njimi uskladiti svojo zakonodajo. Evropski parlament in svet sta konec marca 2004 sprejela dve novi direktivi, ki spreminjata in združujeta veljavne direktive v javnem in infrastrukturnem sektorju. Poglavitni razlog za sprejem novih dveh predpisov v Sloveniji je bila torej obveznost države, da v notranji pravni red implementira zahteve novih direktiv.

Konec novembra 2006 sta bila tako sprejeta dva nova zakona, ki urejata javna naročila v RS, in sicer Zakon o javnem naročanju (ZJN-2; Uradni list RS, št. 128/06 in 16/2008) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS; Uradni list RS, št. 128/06). S tem sta bili v slovenski pravni red preneseni direktivi evropskega sveta in parlamenta, 2004/17/ES in 2004/18/ES.

3.2 PRAVNI VIRI NA PODROČJU JAVNIH NAROČIL

Področje javnega naročanja v RS neposredno ali posredno urejajo številni predpisi. Med zakonske predpise v RS štejemo:

- Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06 in 16/2008)
- Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (Uradni list RS, št. 128/06)
- Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – UPB1)
- Zakon o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 18/93, 110/02)

- Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 64/07 – UPB2)
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list, št. 94/07 – UPB5)

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) je temeljni predpis na tem področju. Vsebuje pravila, ki jih je treba upoštevati v postopkih oddaje javnih naročil. Določa torej obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov. Naročniki so opredeljeni glede na pravni status oziroma v povezavi z dejavnostjo, ki jo opravljajo v splošnem interesu. To so osebe javnega prava, ki se v celoti ali v pretežnem delu financirajo iz javnih sredstev.

Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS) je sektorski zakon. Uporablja se za dejavnosti naročnikov v zvezi s plinom, toploto, električno energijo, vodo, izkoriščanjem geografskega prostora ter za poštno in transportne storitve. K spoštovanju njegovih določb so zavezani vsi subjekti, ki opravljajo eno od opredeljenih dejavnosti ali kombinacijo teh. To velja tudi za osebe, ki niso javni naročniki, če opravljajo dejavnost na podlagi izključne ali posebne pravice, ki jim jo je podelil pristojni organ RS. Če gre za oddajo naročila v zvezi z infrastrukturo, ima ZJNVETPS prednost pred ZJN-2.

Obligacijski zakonik (OZ) podrobneje ureja vsebino pogodbe in druga pogodbeno razmerja med naročnikom in ponudnikom. Na področju javnih naročil se prepletajo javnopravni in civilnopravni elementi. Vsak postopek delimo na tri faze, predrazpisno, razpisno in porazpisno. V prvih dveh veljajo predvsem pravila ZJN-2 in ZJNVETPS, medtem ko se v tretji fazi za sklenitev pogodbe kot osrednjega instituta obligacijskega prava uporabljajo določila OZ. Uporabljajo se tudi v primeru, ko s pogodbo niso urejena vsa vprašanja ali ko pride do odškodninskih zahtevkov. Druga določila OZ, ki se uporabljajo za javna naročila, so še načela obligacijskega prava, instituti ponudbe, pogajanj, zastopanja, splošnih pogojev poslovanja, pravila o izpolnitvi oziroma neizpolnitvi pogodbe ter spremenjenih okoliščinah.

Cilj **Zakona o varstvu konkurence** (ZVK) je zagotoviti pošteno konkurenco, kar je tudi cilj javnega naročanja. Ali naročniki spoštujejo načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, ugotavlja Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, medtem ko je za primere nelojalne konkurence med ponudniki, ki se pri javnih naročilih kažejo zlasti kot neobičajno nizka cena ali nepravilna ponudba, pristojen Tržni inšpektorat RS. Ta je pooblaščen za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti, z izdajo odločbe pa lahko prepove opravljanje dejavnosti ali zaseže predmete, s katerimi je bilo storjeno kaznivo dejanje ali prekršek. Prizadeti ponudnik lahko tudi s tožbo v pravnem postopku zahteva prepoved nadaljnjih dejanj nelojalne konkurence; če mu je bila povzročena škoda, pa je upravičen do odškodnine.

Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOMK) ureja prepovedane oblike omejevanja konkurence pri ravnanju ponudnikov, varstvo in ukrepe v primeru takšnih omejitev, določa organe, ki skrbijo za varstvo konkurence, ureja njihove pristojnosti ter postopek državnih organov in strank v zvezi z omejitvami konkurence.

V ostrem konkurenčnem boju se za pridobitev javnega naročila ponudniki pogosto zatekajo k dejanjem, ki pomenijo omejevanje konkurence. Ta se kažejo predvsem v obliki sporazumov med ponudniki o pogojih poslovanja na trgu, katerih cilj ali učinek so preprečevanje, oviranje ali izkrivljanje konkurence, zloraba prevladujočega položaja na trgu in koncentracija podjetij. Nadzor nad izvajanjem ZPOMK izvaja Urad za varstvo konkurence, ki lahko začne postopek tudi po uradni dolžnosti. Z odločbo o ugotovitvi obstoja kršitve lahko zahteva odpravo kršitev ali naloži ukrepe, s katerimi se odpravijo učinki kršitve. Zakon predvideva tudi možnost odškodninskega zahtevka.

Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) ureja pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa. Sodi med procesnopravne predpise, saj vsebuje pravila o uveljavljanju pravic v zvezi z oddajo javnih naročil, o postopku pri naročniku in pred Državno revizijsko komisijo, o pogojih za uveljavljanje odškodnine ipd.

Poleg zakonskih predpisov je treba poznati tudi:

- odločitve Državne revizijske komisije,
- sodno prakso sodišč RS.

Državna revizijska komisija v svojih javno objavljenih argumentiranih odločitvah poleg končne odločitve daje pogosto tudi razlago pravnih pojmov v zvezi z javnimi naročili, zlasti v primerih nedorečenosti posameznih pravnih norm. S poznavanjem **odločitev Državne revizijske komisije** tako naročniki in ponudniki lažje prepoznajo nepravilna ravnanja in kršitve ter vsebino in pomen določenih pravnih pojmov. Njene odločitve so podlaga za prihodnje odločitve v podobnih situacijah. S tem pomembno sooblikuje področje javnih naročil in postavlja okvire dobre prakse.

Praksa sodišč RS je kot neformalni pravni vir namenjena zagotavljanju enotne uporabe formalnih virov prava. Deluje z močjo argumenta, ki ga sodišče ni dolžno upoštevati kot absolutno referenco, če pa ga uporabi pri svojem odločanju, lahko velja tudi v podobnih primerih v prihodnje. S pomočjo sodišča nastaja npr. sodna praksa o tem, kdaj lahko pravdno sodišče označi pogodbo o izvedbi javnega naročila za nično ali jo razveljavi, in o odškodninski odgovornosti naročnika. Na podlagi sodne prakse lahko naročnik in ponudnik sklepata, kakšno je stališče sodišča do določene zadeve, in jo uporabita kot argument za uveljavljanje svoje pravice.

Po vstopu v EU 1. maja 2004 Slovenijo poleg nacionalnih zavezujejo tudi evropski predpisi, zlasti sekundarni pravni viri:

- sodna praksa Sodišča Evropske skupnosti,
- uredbe in direktive.

Sodna praksa Sodišča Evropske skupnosti in Sodišča prve stopnje sodi med neformalne pravne vire EU. Sodna odločba kot individualni pravni akt nima splošne veljavnosti, vendar pa ima v delu obrazložitvev in izrekov posameznih določb učinek *erga omnes*, kar pomeni, da zavezuje vse države članice EU. Sodišče države članice

se lahko glede določbe prava Skupnosti na odločbo Sodišča ES sklicuje kot na avtoritativno odločbo ali pa se odloči, da bo postavilo predhodno vprašanje. Prav tako se na odločbo lahko sklicujeta naročnik ali ponudnik pri uveljavljanju pravnega varstva v postopku oddaje javnih naročil. Po pogodbi o Evropski skupnosti je Sodišče ES pristojno za razlago prava EU. Nanj lahko države članice naslovijo predhodno vprašanje. Na področju javnih naročil ima pri nas tak status tudi Državna revizijska komisija. Če ta v posameznem postopku potrebuje interpretacijo Sodišča ES, mora postopek prekiniti, razlaga Sodišča ES pa je potem zavezujoča ne le za ta, temveč tudi za naslednje podobne primere. Prav tako se nanjo lahko sklicujeta naročnik in ponudnik.

Uredbe so v celoti zavezujoče in neposredno uporabne za vse države članice. To pomeni, da niso z nobenim predpisom posebej prenesene v naš pravni red. Namenjene so poenotenju zakonodajnega urejanja. Naročnike na področju javnih naročil zavezujejo določila naslednjih uredb:

- Uredba Komisije (ES) št. 2083/2005 z dne 19. 12. 2005 o spremembah direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njenih pragraov uporabe za postopke za oddajo javnih naročil,
- Uredba Komisije (ES) št. 1564/2005 z dne 7. 9. 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
- Uredba (ES) št. 1422/2007 z dne 4. 12. 2007, ki prinaša spremembe glede pragraov za objavo v Uradnem glasilu ES

Direktive predstavljajo akt harmonizacije, ki zavezuje k doseganju cilja. Nacionalne oblasti jih imajo možnost smiselno implementirati v notranji pravni red. Direktive postavljajo zgolj minimalne standarde, katerih učinkovitost je odvisna od implementacije in uresničevanja njihovih določb v praksi. Države članice lahko same postavijo tudi strožje ureditev, če to ni v nasprotju z direktivami.

Direktive na področju javnih naročil določajo splošna pravila, ki bi jih morali upoštevati razpisovalci javnih naročil. Opredeljujejo zlasti (Potočnik, 2002, str. 339):

- katere vladne institucije morajo ravnati po direktivah in na katere oblike pogodb se direktive nanašajo,
- načine in oblike razpisnih in nakupnih postopkov, ki naj jih upoštevajo v posameznih primerih ali situacijah,
- pravila glede tehničnih specifikacij in standardov, ki veljajo v EU; diskriminacijske specifikacije so izrecno prepovedane,
- pravila oglaševanja, ki določajo, kaj morajo vladne institucije navesti v razpisih, namenjenih mednarodnim ponudnikom, in roke, ki jih morajo upoštevati,
- nekatera enotna pravila o načinu izbire dobavitelja in meril, ki naj jih vladne institucije uporabljajo pri neposrednem sklepanju pogodbe z dobaviteljem v posebnih primerih.

Evropski parlament in Svèt sta konec marca 2004 sprejela dve novi direktivi, ki spreminjata in združujeta veljavne direktive v javnem in infrastrukturnem sektorju:

- Direktiva 2004/17/ES z dne 31. 3. 2004 o uskladitvi postopkov naročil naročnikov, ki delujejo v vodnem, energetskem, prometnem in poštnem sektorju,
- Direktiva 2004/18/ES z dne 31. 3. 2004 o uskladitvi postopkov za oddajo javnih naročil za nakup, javnih naročil za storitve in javnih naročil za gradnje.

Pravila teh direktiv so v slovensko pravo prevzeta z ZJN-2 in z ZJNVETPS. Nova ureditev naj bi zmanjšala birokracijo, določila, kako se uporabljajo socialna in ekološka merila pri oddaji naročila, in zagotovila prihranek časa in denarja naročnikov in ponudnikov zaradi uporabe nove tehnologije za izvedbo razpisnih postopkov.

Zakonodajni sveženj ima dva glavna cilja. Prvi je poenostavitev in razjasnitev obstoječih direktiv, drugi pa je njihova prilagoditev sodobnim administrativnim potrebam v ekonomskem okolju, ki se spreminja zaradi procesov, kot so liberalizacija telekomunikacij ali prehod v novo ekonomijo. Reforma poudarja tudi nekatere nove cilje javnega naročanja, kot je boj proti organiziranemu kriminalu.

Ob tem naj bi imeli davkoplačevalci dvojno korist:

- znižanje upravnih stroškov zaradi enostavnejših postopkov in uporabe cenejših, elektronskih administrativnih poti,
- znižanje cen zaradi objave naročil nad določeno vrednostjo v Uradnem glasilu Evropske skupnosti, s čimer se poveča potencialni krog ponudnikov.

Direktivi torej ne pomenita radikalno novega prava javnih naročil, ampak njegovo dodelavo in izboljšavo. Zato je del strokovnjakov tudi po reformi kritičen in opozarja, da bi bila reforma lahko korenitejša. Med drugim ocenjujejo, da so pravila o javnem naročanju po nepotrebnem še vedno preveč podrobna, zapletena in stroga. Pretirana strogost pri javnem naročanju namreč ni vedno nujna in lahko negativno učinkuje predvsem na enakopravno obravnavo ponudnikov in s tem na njihovo konkurenčnost, kar je poglavitni cilj javnega naročanja. Formalnost pa ni cilj javnega naročanja, temveč le sredstvo za doseg ciljev, in kadar strogost ne služi ciljem, pri njej ni smiselno vztrajati. Ob reformi javnega naročanja in poudarjanju fleksibilnejše ureditve javnega naročanja se torej kaže težnja, da manj stroga razlaga pravil ne bi bila zgolj pravica, ampak tudi dolžnost naročnika in organov pravnega varstva. Tistih kršitev udeležencev postopkov oddaje javnih naročil, ki same po sebi ne omogočajo zlorab in pri katerih bi bilo vztrajanje pri črki zakona samo sebi namen, torej ni smiselno oziroma ni treba kaznovati.

Med pravnimi viri javnega naročanja velja omeniti še Sporazum o vladnih nabavah (Governmental Procurement Agreement; GPA), sprejet leta 1994 v okviru Svetovne trgovinske organizacije (WTO), katerega podpisnica je na eni strani EU, na drugi

strani pa vse države članice. Pravila tega sporazuma so bila v evropsko pravo sprejeta z direktivama 97/52/EEC in 98/4/EEC.

3.3 NOVOSTI, KI JIH JE PRINESEL ZAKON O JAVNEM NAROČANJU

3.3.1 Splošni cilji nove zakonodaje

Veljavna pravila v zvezi z javnim naročanjem so torej zapisana v dveh zakonih. Delitev je narejena glede na določitev naročnikov, ki morajo posamezen zakon uporabljati. Temeljna razloga za različno urejanje med klasičnim in infrastrukturnim sektorjem sta (Vesel in Mužina, 2007, str. 43):

- subjekti, ki opravljajo dejavnost v infrastrukturnem sektorju, so ponekod osebe zasebnega, drugod pa osebe javnega prava. Celo znotraj iste države to dejavnost lahko opravljajo tako eni kot drugi. Za osebe zasebnega prava bi delovanje z upoštevanjem klasičnih pravil javnega naročanja pomenilo prevelik poseg v njihovo poslovanje;
- osebe, ki izvajajo infrastrukturno dejavnost, delujejo v monopolnih razmerah oziroma na podlagi posebnih ali izključnih pravic. Namen določanja postopkov zbiranja ponudnikov je torej preprečevanje zlorab monopola, ki bi škodovala uporabnikom njihovih storitev. Prav zato se obvezna pravila, po katerih morajo ravnati izvajalci infrastrukturnih dejavnosti, ne uporabljajo za vsa pravna razmerja, temveč le za tista, ki so povezana z infrastrukturno dejavnostjo.

Novi zakonodajni paket, ki se uporablja od 7. januarja 2007, naj bi predvsem bistveno poenostavil postopke in povečal elastičnost pri odkrivanju novih praks na trgu, hkrati pa skušal zmanjšati korupcijo v postopkih javnih naročil. Lahko ga razumemo ne le kot obvezno ravnanje, ampak tudi kot priložnost za uspešno, učinkovito in gospodarno porabo javnih financ.

ZJN-2 uvaja in predstavlja nekatere nove pojme in poimenovanja kot npr.:

- skupni nabavni organ (prej centralni organ naročanja),
- portal javnih naročil (prej enotni informacijski portal),
- elektronska sredstva,
- svetovalni odbor za javna naročila,
- popolna ponudba, formalno nepopolna ponudba, nepravilna ponudba, neprimerna ponudba in nesprejemljiva ponudba,
- dinamični nabavni sistem,
- konkurenčni dialog itd.

3.3.2 Popolnost in nesprejemljivost ponudbe

Nov je termin popolne ponudbe, ki je nadomestil termin pravilne ponudbe iz ZJN-1, čeprav je njegova vsebina v novem zakonu bistveno drugačna, zlasti je pri tem mišljena širša interpretacija. Popolna ponudba je ponudba, ki je pravočasna, formalno popolna, pravilna, primerna in sprejemljiva. Vsi ti opredelilni elementi, ki jih pojasnjuje ZJN-2, morajo biti kumulativno izpolnjeni.

Nesprejemljivost ponudbe je z novim zakonom bolj natančno, a ožje določena in ne ponavlja vsebine lastnosti, ki so opredeljene že z drugimi instituti. Nesprejemljiva je tista ponudba, katere ponudbena cena presega sredstva, ki jih ima naročnik na razpolago za javno naročilo. Pri tem zagotovljena sredstva naročnika niso vezana na ocenjeno vrednost naročila. Gre za sredstva, s katerimi naročnik razpolaga in z njimi prosto upravlja. Zato argument naročnika, da je zavrnil ponudbo, ker presega ocenjeno vrednost naročila, ne vzdrži. Naročnik je dolžan presojeti ponudbe z vidika sredstev, ki jih ima na voljo za javno naročilo. Zato mora zavrnitev ponudbe utemeljiti s tem, da v proračunu nima dovolj sredstev. To pa ne pomeni, da mora imeti vnaprej načrtovana sredstva za vsak posamezen predmet naročila, temveč da lahko ta v okviru posameznih naročil med letom nihajo. Naročnik lahko kupi na primer več papirja in manj ovojnic, ko ugotovi, da ne bo imel dovolj sredstev za enako število ovojnic. S spremembo predpisov pa naročnik ne le sme, ampak celo mora kot nesprejemljivo zavrniti vsako ponudbo, katere cena je višja od cen, ki za predmet javnega naročila veljajo na trgu. V zvezi s to določbo se pojavlja vprašanje, kako določiti tržno ceno, saj na ponudbeno ceno poleg predmeta naročila vplivajo tudi vsi pogoji, ki jih zahteva naročnik. Zato tržnih cen ne bi bilo dopustno ugotavljati kar povprek pri vseh potencialnih ponudnikih, temveč le pri tistih, ki izpolnjujejo tudi ostale pogoje, kar pa je praktično neizvedljivo. Da je ponudba nesprejemljiva, zadostuje, da je izpolnjen eden od navedenih razlogov.

3.3.3 Načelo sorazmernosti

ZJN-2 spreminja in dopolnjuje temeljna načela javnega naročanja ter uvaja novo načelo, ki se posebej in izrecno ureja, to je načelo sorazmernosti, ki smo ga predstavili že na str. 8.

3.3.4 Novi postopki in načini oddaje javnih naročil

Veljavni zakon v javno naročanje prinaša večjo elastičnost. Zaradi poenostavitve in racionalizacije postopkov se ta kaže v novih postopkih in načinih oddaje javnih naročil, kot so **dinamični nabavni sistem, okvirni sporazum**, elektronsko naročanje in s tem zakonom sistemsko urejeno skupno javno naročanje. Ena najbolj izstopajočih novosti med postopki javnega naročanja je prav gotovo **konkurenčni dialog**, kjer gre za neposredno sodelovanje med naročniki in ponudniki v primerih oddaje posebno zahtevnih javnih naročil, kar zahteva še posebno skrbnost pri

spoštovanju enakega obravnavanja ponudnikov in kandidatov ter prepoved diskriminacije.

Zakon vpeljuje posamezne nove institute javnega naročanja, kot je **strokovni dialog**, ki naročniku omogoča, da pri pripravi razpisne dokumentacije pridobi nasvete in pojasnila tudi od potencialnih ponudnikov. Naročnik namreč pogosto nima potrebnega znanja o možnih rešitvah in tehnološkem napredku na trgu, zato je smiselno, da pri opredelitvi predmeta pridobi priporočila več ponudnikov in tako vnaprej prepreči omejevanje konkurence (Mužina in Vesel, 2007, str. 50). Dotedanja ureditev je vsakršno sodelovanje potencialnih ponudnikov z naročnikom v fazi priprave razpisne dokumentacije izrecno prepovedovala.

Zakon spodbuja uporabo elektronskih sredstev in omogoča naročnikom in ponudnikom, da v celoti izkoristijo možnosti, ki jih ponujajo hiter razvoj elektronskih storitev in informacijski sistemi. Tudi **elektronska dražba** kot eden od načinov oddaje javnega naročila pomeni možnost pogajanj na elektronski način, kar zvišuje stopnjo varnosti za zagotavljanje načel poštene konkurence.

3.3.5 Portal javnih naročil

ZJN-2 določa vzpostavitev portala javnih naročil. Portal je elektronski medij za objave v zvezi z javnim naročanjem in predstavlja enega od segmentov e-uprave. Tako kot je zamišljen in vzpostavljen, zagotavlja sprotno objavlanje vseh obvestil, ki jih določa zakonodaja.

Njegov namen in prednosti pa so predvsem:

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

Z vzpostavitvijo portala se vzpostavlja brezplačnost objave vseh obvestil, vezanih na javno naročanje. Objave so javno dostopne, kar pomeni, da so brezplačno dostopne tudi potencialnim ponudnikom in drugi zainteresirani javnosti.

S prehodom na elektronsko obliko objavlanja obvestil na portalu so se skrajšali roki za oddajo ponudb. Splošni rok, ki velja za javna naročila, za katera je potrebna objava v Uradnem glasilu ES, se je tako skrajšal z dosedanjih 52 na 40 dni.

Ministrstvo za finance je s 1. 1. 2009 vzpostavilo sproti zajem statističnih podatkov iz obvestil o oddaji naročila, ki jih naročniki objavljajo na portalu javnih naročil. Pri spremembi zakonodaje o zbiranju in vrstah podatkov o oddanih javnih naročilih na

podlagi ZJN-2 je ministrstvo že upoštevalo smernice za zeleno javno naročanje. Tako bodo v skladu s Pravilnikom o vrstah podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu na podlagi Zakona o javnem naročanju in načinu njihovega zbiranja (Uradni list RS, št. 8/2009) ter s Pravilnikom o vrstah podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu na podlagi Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev in načinu njihovega zbiranja (Uradni list RS, št. 8/2009) že za leto 2008 zajeti statistični podatki o naročilih, pri katerih so naročniki predvideli nakup okoljsko manj obremenjujočih izdelkov ali storitev in je bil glede na opredelitev predmeta, meril in pogojev tudi dejansko kot najugodnejši ponudnik izbran tisti, ki bo ponudil okoljsko manj obremenjujoč izdelek ali storitev. Z novima pravilnikoma so določeni tudi način in zavezanci za sporočanje statističnih podatkov o skupnih javnih naročilih.

3.3.6 Pogoji za ugotavljanje ponudnikove sposobnosti

Večjo elastičnost in odpravo nejasnosti dotedanjih pravil omogoča tudi sprememba in jasnejša opredelitev pogojev za ugotavljanje ponudnikove sposobnosti ter meril za ocenjevanje. ZJN-2 pozna le en obvezni pogoj, ki ga morajo izpolnjevati ponudniki, to je nekaznovanost za določena kazniva dejanja, kar je bistveno manj od obveznih pogojev, ki jih je določal ZJN-1. Poleg tega lahko naročnik v skladu z zakonom določi dodatne pogoje, ki se mu zdijo bistveni za izbiro ponudnika, primerno usposobljenega za kakovostno izvedbo javnega naročila. ZJN-2 bistveno drugače ureja tudi dokazovanje izpolnjevanja teh pogojev. Tako moramo ločiti med pogojem (nekaznovanost) in dokazilom (potrdilo o nekaznovanosti). Medtem ko je posledica neizpolnjevanja izločitev iz postopka, pa to ni tako v primeru nepredložitve dokazila, saj so dopolnitve ponudbe dopustne.

Pomembna novost, ki jo je uvedel ZJN-2, je tudi ta, da morajo naročniki sami pridobiti vse podatke o ponudnikih, ki izhajajo iz uradnih evidenc, kot so sodni register, poslovni register Slovenije, evidenca sodišč in drugih pravosodnih organov, davčna evidenca idr. Dolžnost ponudnikov je zgolj to, da namesto dokazila, o katerem organ vodi uradno evidenco, podajo izjavo o izpolnjevanju zahtevanih pogojev. Za vse zahtevane podatke, ki se ne vodijo v uradnih evidencah, pa morajo ponudniki tudi po novem prilagati dokazila. Izrecna zahteva ZJN-2 je, da morajo naročniki najpozneje pred sklenitvijo pogodbe preveriti obstoj in vsebino vseh podatkov ter drugih navedb iz izbrane ponudbe. ZJN-1 naročnikom te dolžnosti ni nalagal niti jim ni dajal te pravice.

3.3.7 Mejne vrednosti za objavo

ZJN-2 je določil nove mejne vrednosti za javno objavo. Odpravlja pojem naročila male vrednosti in ob tem s postopkom zbiranja ponudb po predhodni objavi in brez nje poenostavlja postopke pod vrednostnimi pragovi. Ne predvideva več notranjega akta za podrobnejšo ureditev načina oddaje teh naročil. Slednje je ena

pomembnejših sprememb glede na prejšnjo pravno ureditev, saj prinaša manjšo formaliziranost postopkov, kar pomeni, da vsak postopkovni korak formalno ni določen s predpisi. Preveč formalizirani postopki namreč ne pomenijo vedno tudi večje smotrnosti poslovanja. Vsekakor pa bodo to še naprej presojale institucije, ki bedijo nad potmi javnega denarja.

3.3.8 Vključitev sekundarnih politik

Pomembna sprememba prejšnje ureditve je vključitev sekundarnih politik, kot so socialne, okoljevarstvene in druge politike, predvsem v zvezi z zaposlovanjem v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih, v sistem javnega naročanja. V nekaterih primerih in pod posebnimi pogoji, to so pridržana naročila, imajo ta podjetja prednost pred ostalimi ponudniki, čeprav lahko predstavljajo oviro pri zagotavljanju transparentnosti in nediskriminacije ter izgubo kakovosti konkurence.

Številne raziskave v EU so pokazale, da ima javni sektor veliko priložnost in moč z javnim naročanjem pospešiti rabo novih, okolju prijaznejših izdelkov ter usmeriti potrošnjo in raziskave v novosti pri razvoju zelenih izdelkov in novih okoljskih tehnologij. To lahko posledično izboljša tudi konkurenčnost evropskega in nacionalnega gospodarstva. Skladno z veljavno zakonodajo EU je v Zakonu o javnem naročanju na novo opredeljena možnost Vlade, da predpiše nujnost določitve okoljskih tehničnih specifikacij ali okoljskih meril za izbor za določene vrste javnega naročanja ter za posamezne izdelke in storitve. Tako lahko javni sektor z uvedbo zelenega javnega naročanja postane eden pomembnejših dejavnikov pri zmanjšanju negativnih vplivov na okolje, znižanju porabe energije, vode in surovin, ohranjanju naravnih virov in biotske raznovrstnosti ter preprečevanju podnebnih sprememb.

Prva sprememba Zakona o javnem naročanju, povezana z varovanjem okolja, je bila februarja 2008 sprejeta z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-2A, Uradni list RS, št. 16/08), ki zavezancem dovoljuje, da lahko pri merilih za izbiro ponudbe pri naročanju živil prednostno upoštevajo živila, ki so v shemah kakovosti (npr. sezonsko pridelana živila na integrirani način, sezonsko pridelana živila na ekološki način), in živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. S tem se javnim zavodom ni treba ozirati le na izbor ponudbe z najnižjo ceno.

3.3.9 Zavrnitev vseh ponudb in prekinitev postopka

Veljavni zakon predvideva možnost, da naročnik po pregledu in ocenjevanju prispelih ponudb javnega naročila ne odda. Postopek lahko prekine ali pa s sklepom zavrne vse ponudbe. Te možnosti ZJN-1 ni poznal. Kadar naročnik zavrne vse ponudbe, mora v pisnem obvestilu ponudnikom in kandidatom navesti tudi razloge za tako odločitev, ki morajo biti ustrezno argumentirani in vsebinsko preverljivi. Naročnik te možnosti ne sme uporabiti z namenom diskriminatorne obravnave ponudnikov. O

tem mora obvestiti tudi vlado oziroma svoj nadzorni organ. Ponudniki imajo pri taki naročnikovi odločitvi enako pravno varstvo kot pri odločitvi o izbiri.

V praksi so za to, da naročnik kljub pridobitvi ponudb ne odda javnega naročila, večinoma krivi ponudniki, ki s ponudbo ne izpolnijo zahtev iz razpisne dokumentacije. Dogaja pa se tudi, da naročnik kljub popolnosti pridobljenih ponudb ne želi izbrati najugodnejše med njimi, ker npr.:

- ponudbe ne odražajo gospodarnosti naročila,
- naročnik ni zadovoljen z odzivom na razpis,
- naročnik šele po pridobitvi ponudb ugotovi, da mora za doseg cilja prilagoditi določila razpisne dokumentacije,
- naročnik odstopi od projekta,
- naročnik pooblasti drugega naročnika za njegovo izvedbo.

Pri odločitvi o prekinitvi postopka za oddajo javnega naročila je naročnik povsem avtonomen in mu ni treba navajati razlogov zanjo. Vendar pa ni povsem jasno, ali je zakonodajalec ta institut predvidel tudi kot možnost za konec postopka. Zakon ga namreč ne pojasnjuje, prav tako pa tudi izrecno ne določa, kateri zakon se smiselno uporablja glede vprašanj, ki jih ZJN-2 ne ureja. Državna revizijska komisija je v svojem sklepu št. 018-10/05-34-150 zavzela stališče, da se v postopkih oddaje javnih naročil smiselno uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 24/2006 – UPB2, in spremembe, Uradni list RS, št. 126/2007 in 65/2008). Ob smiselni uporabi določb ZUP naj bi torej pri prekinitvi postopka ne šlo za dokončno končanje postopka, ampak za odlog vseh nadaljnjih dejanj, kar pomeni, da bi moral naročnik v prihodnosti nadaljevati in končati postopek bodisi z izbiro najugodnejšega ponudnika bodisi z zavrnitvijo vseh. V tem primeru ponudniki ne bi imeli posebnega pravnega varstva. Vlaganje revizijskih postopkov ponudnikom kot pravno varstvo pripada zgolj v primerih, kadar naročnik pravnomočno konča postopek.

Ne samo sekundarna zakonodaja, ampak tudi Sodišče ES kot razlagalec tega prava naročniku ne odreka pravice do neoddaje javnega naročila. Pri tem tudi ne zahteva, da bi tako odločitev smel sprejeti le v izjemnih primerih ali na podlagi posebej upravičenih razlogov. Sodišče ES je zavzelo stališče, da sme naročnik na podlagi lastne odločitve vselej prekiniti postopek in ga zaključiti brez izbire najugodnejšega ponudnika. Naročnik lahko javni razpis umakne celo v primeru, če je do neizbire prišlo zaradi njegove napake, vendar pod pogojem, da je ob tem spoštoval temeljna pravila javnega naročanja, zlasti načelo enakopravne obravnave ponudnikov. Ker torej tudi evropsko pravo ne določa vsebinskih pogojev za prekinitve postopka, morajo revizijski organi v postopku pravnega varstva izvajati presojo pravice naročnika, da naročila ne odda, predvsem z vidika njene zlorabe – ali je naročnik postopek res zaključil zaradi razloga, ki ga je navedel v svoji obrazložitvi, ali pa ga je uporabil le z namenom diskriminatorne obravnave, npr. ker favorizirani nacionalni ponudnik ni uspel oddati najugodnejše ponudbe.

3.3.10 Poslovne skrivnosti

Veljavni zakon naročniku ne nalaga več ugotavljanja poslovnih skrivnosti v ponudbah, ampak je skrb za njihovo zavarovanje v celoti prenesel na ponudnike. Tako je vsa dokumentacija o oddanem javnem naročilu javna, če ne vsebuje poslovnih skrivnosti, ki jih je kot take določil ponudnik.

3.3.11 Rok za odločitev o oddaji naročila

ZJN-2 v nasprotju s starim zakonom določa 60-dnevni rok za odločitev o oddaji naročila, kar naj bi vplivalo na skrajšanje postopkov in s tem na preprečevanje zlorab v času do oddaje javnega naročila, do katerih bi lahko prišlo zaradi nezainteresiranosti naročnika za sprejem odločitve. Vendar pa zakon za kršitve ne določa sankcij, tako da od naročnika ni mogoče izsiliti odločitve, in zato je učinkovitost te zakonske določbe v praksi vprašljiva.

3.4 NOVOSTI, KI SE OBETAJO NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA

Vlada RS je v aprilu 2009 imenovala medresorsko koordinacijsko skupino, ki mora pregledati stanje javnega naročanja in pripraviti predloge sprememb ter ukrepov, s katerimi bi povečali gospodarnost naročil in učinkovitost javnega naročanja. Koordinacijska skupina bo pripravila tudi:

- predloge sprememb sistema javnega naročanja,
- predloge vsebin za vzpostavitev enotnega informacijskega okolja spletnega kataloškega naročanja z uporabo dinamičnega nabavnega sistema,
- predloge za ustanovitev Agencije za javno naročanje in za njeno podlago,
- predloge večje umeščenosti zelenih javnih naročil v sistem javnega naročanja z upoštevanjem stroškov življenjskega kroga.

3.4.1 Agencija za javno naročanje

V Koalicijskem sporazumu o sodelovanju v Vladi RS za mandat 2008–2012 je predvidena ustanovitev samostojne javne agencije, ki bo skrbela za izboljšanje postopkov in organizacijo javnih naročil. Agencija bo združila znanje o javnih naročilih in izkušnje javnega in zasebnega sektorja. Na ta način bi se zmanjšala potreba po nakupnih službah, zlasti pri manjših naročnikih, ki bi prek katalogov usposobljenih ponudnikov hitreje dostopali do zelenih naročil. Cilji agencije so predvsem (Koalicijski sporazum, točka 1.4):

- poenostavitev in skrajšanje postopkov,
- racionalizacija dela upravnih organov,
- doseganje ugodnejših pogojev pri ponudnikih,
- poenotenje postopkov,

- servisiranje tudi nevladnih naročnikov,
- skrb za specializacijo kadrov.

Poudarek bo na kakovosti in zelenih javnih naročilih ter na upoštevanju kriterijev za ohranitev okolja pri določanju predmeta razpisa, zlasti energetske učinkovitosti in količine izpustov toplogrednih plinov.

3.4.2 Zeleno javno naročanje

Zeleno javno naročanje je proces, v katerem javna uprava kupuje takšno blago ali naroča takšne storitve in dela, ki imajo v celotnem življenjskem krogu manjši vpliv na okolje v primerjavi z blagom in storitvami, ki bi jih sicer kupili in imajo enake funkcije. Vlada RS se zaveda pomembnosti zelenih javnih naročil in svoje odgovornosti za okolje. Usmerjanje porabe proračunskih sredstev k nakupu okoljsko manj obremenjujočih izdelkov in storitev bo prispevalo k neposrednemu zmanjšanju okoljskega vpliva javnega sektorja. Potencialne okoljske koristi so:

- zmanjševanje emisij toplogrednih plinov zaradi nakupa energetsko učinkovitih izdelkov in dosledne uporabe standardov za energetsko učinkovitost v gradbenem sektorju,
- izboljšanje kakovosti zraka in vode na lokalni ravni zaradi nakupa vozil z nižjimi emisijami, manj kemikalij v čistilnih sredstvih itd.,
- podpora zdravemu delovnemu okolju s spodbujanjem nakupa ekološko pridelanih živil, skrbjo za kakovost zraka v zaprtih prostorih itd.,
- preprečevanje globalnega izsekavanja gozdov z nakupom izdelkov iz lesa, ki je vzgojen na trajnostni način in legalno posekan.

Zelena javna naročila so v javni upravi sicer vedno pogostejša, a brez celovitega in organiziranega pristopa ne bodo zaživel. Zato je vlada pripravila Akcijski načrt za zeleno javno naročanje. Osnovni namen akcijskega načrta je pospešiti izvajanje zelenega javnega naročanja v Sloveniji in na ta način:

- zmanjšati negativen vpliv na okolje,
- izboljšati učinkovitost rabe javnih financ,
- spodbujati trg in novosti za okoljsko sprejemljivejše izdelke,
- spodbujati nove okoljske tehnologije in brezogljicho gospodarstvo,
- dajati dober zgled.

Ključni cilj Akcijskega načrta za zeleno javno naročanje je zmanjšati vpliv javnega sektorja na okolje z vključevanjem okoljskih meril v razpisne pogoje oziroma v dokumentacijo. V kategorijo zelenega javnega naročanja se bodo uvrstili le tisti postopki, pri katerih je končni rezultat nakup izdelkov/storitev, ki imajo na okolje manjši vpliv od konvencionalnih izdelkov. Tak rezultat pa je mogoče doseči le, če so okoljska merila opredeljena že v predmetu razpisa, pa tudi na vseh naslednjih ravneh izbire ponudnika in sklenitve pogodbe.

Tako naj bi do leta 2012 pri javnem naročanju dosegli v povprečju 50 % zelenih javnih naročil za osem predlaganih skupin izdelkov in storitev iz Priročnika za usposabljanje za zeleno javno naročanje, ki ga je izdala Evropska Komisija (papir, gradbeništvo, elektronska pisarniška oprema, pohištvo, vozila, električna energija, hrana in gostinske storitve, čistilna sredstva in storitve čiščenja).

Vlada bo pripravila tudi Uredbo o zelenem javnem naročanju, ki bo jasno in natančno opredelila vse potrebne elemente razpisne dokumentacije za predlagane skupine izdelkov in storitev ter prilagoditev sistema poročanja o izvajanju javnega naročanja za hitrejše uvajanje okoljskih meril v postopke javnega naročanja in lažje vodenje statistike. Organizirala bo tudi izobraževanja o zelenem javnem naročanju in uvedla spletno podstran za zeleno javno naročanje. Do ustanovitve in začetka delovanja Agencije za javno naročanje bo za koordiniranje, izvajanje ukrepov in spremljanje doseganja ciljev Akcijskega načrta skrbela Služba vlade za razvoj in evropske zadeve.

3.4.3 Objavljanje malih naročil

Spremembe se obetajo tudi pri naročilih v postopkih zbiranja ponudb (mala naročila). Ta se oddajajo tako, da naročniki pozovejo k oddaji ponudbe najmanj tri ponudnike. Tako se v praksi dogaja, da naročniki, kljub večjemu številu ponudnikov na trgu, pridobijo le tri ponudbe. Ti pa so včasih med seboj pri oddaji teh naročil tudi povezani. Zato bi bilo potrebno, da bi tudi nižja naročila objavljali na spletnih straneh naročnikov, vendar ne na škodo učinkovitosti. Z objavo teh naročil bi se povečali konkurenčnost in gospodarnost. Učinki te spremembe se bodo najprej preverili v državni upravi, kasneje pa se bodo, v kolikor se bo ukrep izkazal za primernega, spremenile tudi zakonske določbe o tem.

3.5 PRAVNO VARSTVO

3.5.1 Ureditev pravnega varstva v Sloveniji

Ključnega pomena za ohranjanje delujočega sistema javnih naročil je hitro, dostopno in učinkovito pravno sredstvo. Takšno varstvo zahteva izredno skrbnost naročnikov pri postopkih naročanja in posebno pozornost v vseh fazah postopka, naročnike odvrča od kršitev predpisov ter vzpodbuja ponudnike k sodelovanju. Postopek pravnega varstva pri oddaji javnih naročil na nacionalni ravni določi vsaka država sama, pri čemer je za države članice EU ta avtonomija močno omejena s pravili Unije. Pravni red mora slediti zlasti pravilom pravovarstvenih direktiv, upoštevati pa mora tudi temeljna načela evropskega prava, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, predvsem načeli nediskriminacije in prostega pretoka. Trenutno so pravna sredstva in drugi instituti v fazi pravnega varstva javnega naročanja v javnem in infrastrukturnem sektorju urejeni v naslednjih direktivah:

- Direktiva Sveta 89/665/EGS z dne 21. 12. 1989,
- Direktiva Sveta 92/13/EGS z dne 25. 2. 1992.

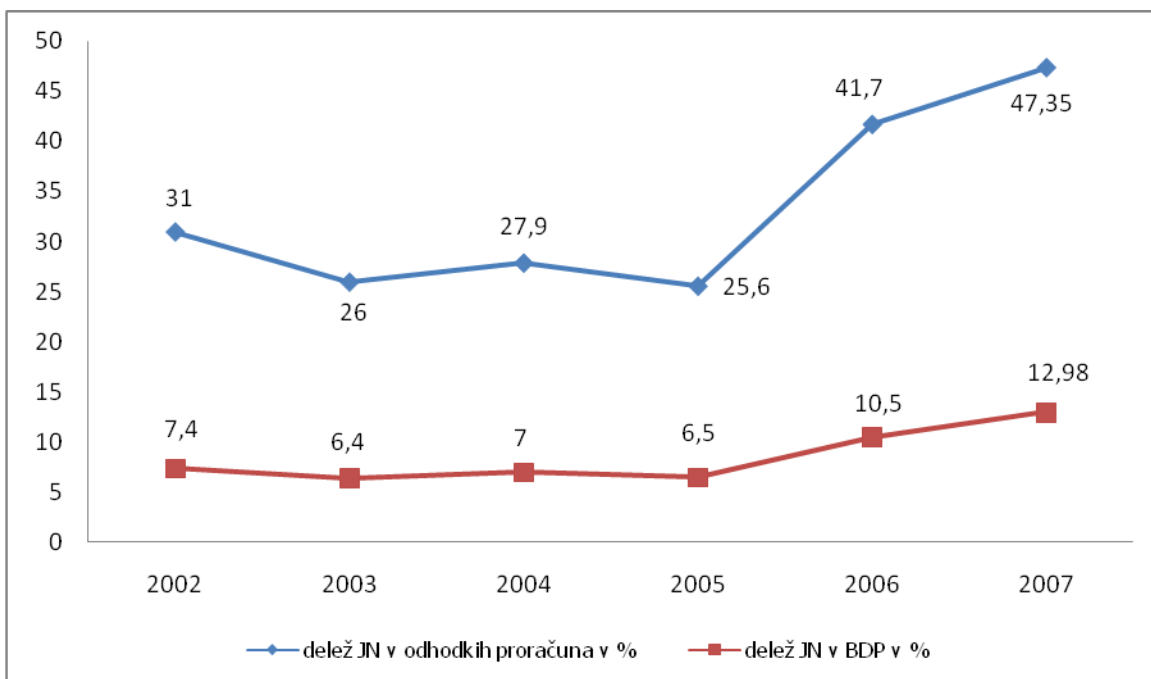
Ti dve pravovarstveni direktivi urejata minimalno harmonizacijo, kar pomeni, da postavljata minimalne skupne standarde oziroma minimalne pogoje pravnega varstva. Kot takšni puščata državam članicam relativno implementacijsko svobodo. Posamezna država lahko določi sistem pravnega varstva, ki presega minimalne zahteve.

Zakonodaja na področju javnih naročil v RS zavezuje prek 3.000 naročnikov (posredni, neposredni proračunski uporabniki in javnofinančni zavezanci skladno z javnofinančno zakonodajo). Tudi v RS so javna naročila, tako kot na ravni celotne EU, pomemben del javnih financ, saj je v letu 2007 poraba teh sredstev znašala 4.473.028.601 EUR (brez DDV), kar je 12,98 % BDP. Delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna pa je v letu 2007 predstavljal kar 47,35 %. Celoten javni sektor v EU potroši vsako leto okrog 16 % BDP, kar je okrog 2 milijardi evrov.

Primerjava statističnih podatkov od leta 2002 do leta 2007 kaže, da je delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna in v bruto domačem proizvodu močno narasel v letih 2006 in 2007, kar nazorno prikazuje Slika 1.

Zaradi tako visokega deleža javna naročila ostajajo pomemben generator gospodarske rasti ter eden od ključnih vzvodov politike javnofinančnih odhodkov.

Slika 1: Delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna in BDP v %



Vir: Ministrstvo za finance, Statistična poročila o oddanih javnih naročilih 2002–2007

Posledično takšen obseg sredstev zahteva ustrezno regulacijo in nadzor, ki ga v Sloveniji v obliki zunanjega nadzora izvajata predvsem:

- Računsko sodišče kot najvišji revizijski organ preverjanja državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v RS, in
- Državna revizijska komisija kot poseben, samostojen in neodvisen državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov javnega naročanja.

Računsko sodišče revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev, zlasti pravilnost in smotrnost poslovanja z vidika gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Najpogostejše kršitve pri javnem naročanju, ki jih ugotavlja Računsko sodišče, so:

- postopki javnega naročanja niso izvedeni v skladu s predpisi ali pa sploh niso izvedeni,
- nedovoljeno drobljenje javnih naročil na manjše sklope ter s tem namerno izogibanje postopkom oddaje javnih naročil z javnim razpisom v korist določenim ponudnikom,
- naročniki po sklenitvi pogodbe spreminjajo predmet pogodbe in celo pogodbeno ceno ali po izteku pogodbe sklenejo aneks k osnovni pogodbi.

Naštete kršitve so lahko razlog za ničnost pogodbe. Kot smo že omenili, vse, kar ni opredeljeno v prvotni pogodbi, pomeni novo javno naročilo in s tem nov postopek.

Poleg nadzora Računskega sodišča in Državne revizijske komisije nadzor nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil izvajajo tudi:

- Sodišče Evropske skupnosti, ki mu lahko Državna revizijska komisija na predlog vlagatelja zahtevka za revizijo zastavi predhodno vprašanje z lastnostjo pravnega varstva,
- Urad za varstvo konkurence, ki je pristojen za presojo domnevnih omejevalnih sporazumov in domnevnih zlorab prevladujočega položaja,
- Tržni inšpektorat RS, pri katerem neizbrani ponudnik lahko vloži pobudo za začasno prepoved dejanj, za katera je vložena tožba ali ovadba zaradi nelojalne konkurence; poleg preprečevanja nelojalne konkurence tržna inšpekcija nadzira tudi merila za izbiro ponudnika in kakovost predmeta,
- notranji revizorji, Ministrstvo za finance ter proračunski inšpektorji.

3.5.2 Revizija postopkov pred Državno revizijsko komisijo

Pravno varstvo ponudnikov v postopkih javnega naročanja je zagotovljeno z revizijo postopkov. Odločanje o revizijskih zahtevkih je dvostopenjsko, pri čemer na prvi stopnji odloča naročnik, na drugi stopnji pa Državna revizijska komisija. Njeno delovanje lahko primerjamo s sodno funkcijo, saj na podlagi pravnega pravila izreče ustrezno pravno posledico. Pristojnost Državne revizijske komisije je odločanje o samem zahtevku za revizijo in ne o naročnikovem odločanju o zahtevku. Pri

odločanju ima Državna revizijska komisija zgolj kasatorična pooblastila. Tako ob ugotovljeni kršitvi s svojim sklepom ne more nadomestiti odločitve naročnika o izbiri najugodnejšega ponudnika ali druge odločitve v postopku oddaje javnega naročila. Revizija postopka namreč zgolj preprečuje nezakonito izbiro, sama izbira pa je še vedno v rokah naročnika. Zahtevek za revizijo se lahko vloži na vseh stopnjah postopka oddaje javnega naročila, zoper vsako ravnanje naročnika, razen če zakon ne določa drugače. Državna revizijska komisija lahko več zahtevkov v zvezi z istim postopkom s sklepom združi v enega.

Če vlagatelj v postopku revizije izkaže pravni interes in so podane tudi druge procesne predpostavke za odločanje, Državna revizijska komisija o zahtevku za revizijo odloči meritorno. O vsebini zahtevka odloča tako, da ga s sklepom zavrne kot neutemeljenega ali pa mu ugotovi in postopek oddaje javnega naročila delno ali v celoti razveljavi. Svojo odločitev mora obrazložiti in zanjo navesti razloge, naročniku pa lahko da tudi napotke za pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen, pri čemer morajo biti ti v skladu z njenimi kasatoričnimi pooblastili. Zoper odločitev Državne revizijske komisije ni pravnega sredstva. S tem je njena odločitev dokončna in izvršljiva ter zoper njo ni možna pritožba niti drugo redno ali izredno pravno sredstvo. S tako ureditvijo se strinja tudi Ustavno sodišče, saj naj bi polno sodno varstvo ogrožalo nemoteno delovanje države, zlasti oskrbo z javnimi dobrinami, hkrati pa bi izničilo pomen in učinkovitost postopka oddaje javnih naročil. Po končanem postopku pred Državno revizijsko komisijo je sodno varstvo zagotovljeno s povračilom škode, ki ga določi sodišče splošne pristojnosti.

Temeljni predpis, ki ureja pristojnosti, organizacijo in postopanje Državne revizijske komisije, je Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list, št. 94/07 – UPB5). Podrobnejša organizacija in način dela sta določena v njenem poslovniku.

3.5.3 Učinkoviti ukrepi za zmanjšanje pritožb

Pravila o javnem naročanju v največji meri varujejo interese ponudnikov, posredno pa vplivajo tudi na gospodarnjšo porabo javnih sredstev. Uresničevanje tega cilja ni preprosto, saj je pogosto treba odločati med nasprotujočimi si interesi, ki še posebej pridejo do izraza v postopkih pravnega varstva. Interes ponudnikov je, da ob kršitvi pravil preprečijo oddajo javnega naročila. Interes naročnikov pa je, da po izbiri najugodnejšega ponudnika čimprej sklenejo pogodbo, zato si prizadevajo tudi za čimbolj omejevalne pogoje za vlaganje zahtevkov za revizijo. Nasprotujoče si interese ponudnikov in naročnikov mora upoštevati tudi zakonodaja, saj je zakonita oddaja javnih naročil in takšno pravno varstvo, ki jo spodbuja, v javnem interesu. Vendar pa se je pri reviziji postopkov javnega naročanja trend obrnil proti ponudnikom in v korist naročnikom, verjetno tudi zaradi posameznih odmevnih primerov, kot je nakup operacijskih miz. Ponudniki so namreč množično izkoriščali možnost revizije postopka, kar je praktično onemogočalo oddajo javnega naročila. Novela ZRPJN iz leta 2007 je tako v zvezi s tem prinesla nekatere pomembne spremembe, ki se nanašajo na:

- nesuspenzivnost zahtevka za revizijo,
- rok za vložitev zahtevka v primeru, ko se slednji nanaša na vsebino objave ali razpisno dokumentacijo,
- takse za vložitev zahtevka za revizijo.

Silno učinkovit ukrep za zmanjšanje raznovrstnih pritožb je prav gotovo večkratno povišanje taks za začetek postopka. Namen povišanja je predvsem, da bi ponudniki vlagali zahtevke za revizije le v utemeljenih primerih in ne zgolj zaradi zavlačevanja postopka. Tak namen naj bi dosegla tudi v praksi poimenovana kazenska taksa, ki jo mora plačati vlagatelj kot nadomestilo za stroške postopka, če njegov zahtevek za revizijo po odločitvi Državne revizijske komisije ni bil utemeljen. Dejstvo, da so s tem ukrepom prizadeti predvsem ekonomsko šibkejši ponudniki, slabi ustavno zagotovljeno pravico do pravnega sredstva. Temu je pritrdilo tudi Ustavno sodišče, ki ocenjuje, da bi višina takse, zlasti ob upoštevanju seštevka obeh taks (takse za začetek postopka in kazenske takse), ponudnike lahko odvrčala od varstva svojih pravic v postopku revizije. Ko ponudniki ne bodo prepričani, da so njihovi zahtevki utemeljeni, namreč ne bodo več vlagali zahtevkov za revizijo. S tem pa bi bil tudi nadzor javnega naročanja, ki je v javnem interesu, v tem delu omejen.

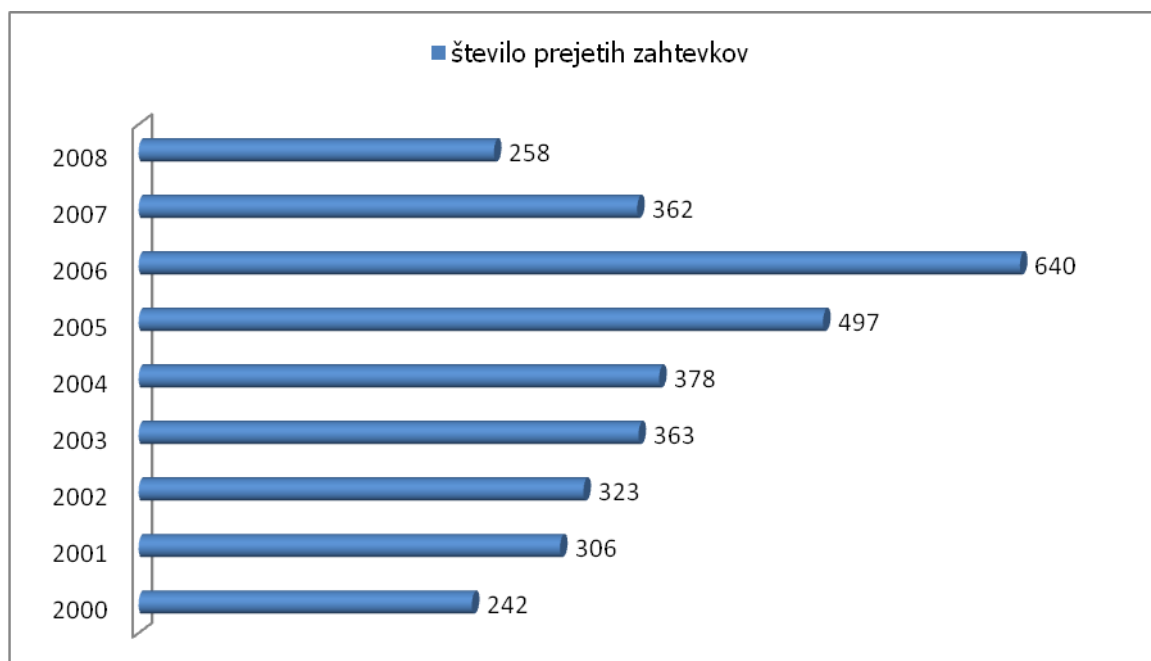
Takse torej v vsakem primeru plača le ponudnik, naročnik pa nikoli, kar kaže na neenakost pred zakonom. V zvezi s tem je Ustavno sodišče zavzelo stališče, da naročnikom upravičeno ni treba plačevati taks, saj nimajo niti možnosti vlaganja revizijskih zahtevkov.

Izpostavlja se tudi nesorazmernost taks v primerjavi z drugimi postopki, vendar je Ustavno sodišče ocenilo, da je taksa za začetek postopka sicer določena razmeroma visoko, vendar pa glede na naravo postopka revizije in pomen javnega interesa še vedno ostaja znotraj meja zakonodajalčevih pooblastil. To stališče je utemeljilo z dejstvom, da mora biti oddaja javnih naročil hitra in učinkovita.

Dolgotrajnost postopkov naj bi omejili tudi spremenjeni določbi ZRPJN, ki pravita, da vloženi zahtevek za revizijo ne zadrži postopka oddaje javnega naročila in da Državna revizijska komisija lahko na obrazloženi predlog naročnika sprejme sklep, da vloženi zahtevek za revizijo ne zadrži sklenitve pogodbe o oddaji javnega naročila. Spremembi naj bi zagotavljali tekoče izvajanje in večjo racionalizacijo postopkov, z njimi pa naj bi se preprečil tudi nastanek težko popravljivih posledic, ki bi lahko nastale zaradi ustavitve postopkov javnega naročanja.

Zavlačevanje postopkov, včasih tudi namerno, so omogočali tudi zahtevki, vloženi še pred odpiranjem ponudb. Da bi se zagotovilo tekoče izvajanje javnega naročanja in čimprejšnja odprava napak, je zakonodajalec določil 10-dnevni rok od dneva objave, v katerem je možno vlaganje zahtevkov za revizijo v zvezi z vsebino objave ali z razpisno dokumentacijo. V nobenem primeru pa vložitev tovrstnega zahtevka ni možna po roku za odpiranje ponudb.

Slika 2: Število prejetih revizijskih zahtevkov po letih



Vir: Državna revizijska komisija, Letna poročila 2000 - 2008

Kot je razvidno s Slike 2, se je število revizijskih zahtevkov od leta 2000 do leta 2006 skoraj potrojilo, po uveljavitvi novele ZRPJN-E v letu 2007 pa se je zmanjšalo za slabo polovico, k čemur so nesporno prispevali novo sprejeti ukrepi. V letu 2008 je Državna revizijska komisija prejela zgolj 258 zahtevkov.

Seveda pa je neučinkovitost in dolgotrajnost postopkov v precejšnji meri povezana tudi z neizkušensostjo in nesposobnostjo naročnika oziroma uslužbencev, ki za naročnika izvajajo naročanje. Zato je treba posebno pozornost posvetiti izobraževanju uslužbencev, ki prek sistema javnih naročil razpolagajo s skoraj tretjino državnega proračuna in so zelo pomembni, če ne celo najpomembnejši dejavnik tudi za zagotavljanje načela gospodarnosti. Ti uslužbenci morajo videti in razumeti javno naročanje širše kot zgolj dolžnostno in birokratsko ravnanje, zavedati se morajo vseh možnosti, ki jih daje sistem javnih naročil za učinkovito, gospodarno in uspešno ravnanje z javnimi financami. Javno naročanje je področje, kjer je stopnja tveganja za podkupovanje zelo velika, zato je še toliko bolj pomembna integriteta uslužbencev. Pred časom obravnavana pobuda o organiziranem šolanju javnih uslužbencev izključno za javna naročila, ki bi pridobili naziv »strokovnjaka za javna naročila«, je zato še kako dobrodošla.

3.6 NOVOSTI V REVIZIJSKIH POSTOPKIH

3.6.1 Prenos direktiv v slovenski pravni red

V slovenski pravni red je do 20. decembra 2009 treba prenesti Direktivo 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. 12. 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS za izboljšanje učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil. Nova direktiva obsežno spreminja obe pravovarstveni direktivi, saj je spremenjeno skoraj celotno njuno besedilo. Temeljni novosti sta predvsem:

- obdobje mirovanja pred sklenitvijo pogodbe,
- neveljavnost pogodbe v nekaterih primerih.

V zvezi s prenosom določil o obdobju mirovanja v Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja bo treba njegove določbe načeloma zgolj natančno dopolniti z roki in možnimi odstopanji. Uvedba zahtev v zvezi z neveljavnostjo pogodbe pa bo po mnenju Pirnata (2009, str. 15) velik problem in bo treba premisliti celotno zgradbo revizijskega postopka, sodno varstvo v tem postopku ter vlogo revizijskega organa, katerega položaj bo treba bistveno spremeniti ali pa poleg Državne revizijske komisije uvesti še dodatne revizijske organe.

3.6.2 Neveljavnost pogodbe

Bistvo nove ureditve neveljavnosti pogodbe je v naslednjem:

- odločitev o neveljavnosti pogodbe mora sprejeti revizijski organ ali pa mora biti to rezultat odločitve revizijskega organa;
- posledice razveljavitve določi nacionalno pravo, pri čemer lahko uredi razveljavitev *ex nunc* (razveljavitev ali prenehanje za še ne izpolnjene obveznosti) ali *ex tunc* (neveljavnost ali prenehanje z učinki za nazaj);
- nekatere najhujše kršitve postopkov oddaje javnih naročil morajo obvezno povzročiti neveljavnost pogodbe, tudi za te primere pa so določene taksativno naštetih obvezne izjeme iz prevladujočih razlogov v zvezi z javnim interesom, pri čemer Direktiva zelo omejuje uporabo ekonomskih razlogov. Le če bi prenehanje pogodbenega razmerja povzročilo nesorazmerne oziroma izjemne ekonomske posledice, to lahko pogojuje odločitev o obstoju javnega interesa za ohranitev pogodbenega razmerja;
- v primeru navedenega odstopanja kot tudi v nekaterih drugih primerih hudih kršitev postopka oddaje javnega naročila morajo države članice EU predvideti bodisi neveljavnost pogodbe bodisi alternativne kazni, ki obsegajo odreditev globe za naročnika ali skrajšanje trajanja pogodbe,
- v zvezi z uporabo alternativnih kazni Direktiva posebej poudarja široke diskrecijske pravice revizijskega organa pri odločanju o neveljavnosti pogodbe ali alternativnih kaznih, vendar le v primerih iz prejšnje alineje.

Prenehanje pogodbenega razmerja po ugotovitvi kršitve pravil o javnem naročanju, torej med izvajanjem pogodbe, ali celo razveljavitev pogodbe po njeni izpolnitvi ima zagotovo preventivne učinke, varuje pa tudi interese prizadetih ponudnikov. Direktiva določa kršitve, pri katerih naj nacionalni redi zagotovijo neveljavnost pravnega posla. Gre za težje kršitve v primeru:

- če je naročnik oddal naročilo, ne da bi prej javno objavil obvestilo o oddaji javnega naročila, ko je javna objava obvezna,
- če je naročnik kršil pravila o mirovanju postopka oziroma suspenzivnosti, pa ponudnik zato ni mogel uporabiti pravnih sredstev, če gre hkrati za kršitev pravil o javnem naročanju in je ta kršitev vplivala na možnost ponudnika, da pridobi javno naročilo,
- če je naročnik z oddajo javnega naročila po postopku z okvirnim sporazumom ali dinamičnim nabavnim sistemom kršil določena pravila o javnem naročanju in hkrati o mirovanju postopka oziroma suspenzivnosti.

Sankcija je torej predvidena ob neposredni oddaji javnega naročila in kršitvi pravil o mirovanju oziroma suspenzivnosti. Neposredna oddaja posla, to je oddaja brez poziva javnosti, je možna le v posebnih primerih, ki jih določa zakon, kot npr.:

- neuspešen predhodni postopek,
- obstoj enega ponudnika,
- nujna oddaja naročila,
- vnaprej znano število ponudnikov,
- oddajo javnega naročila ovira vložen revizijski zahtevek,
- blago, ki se izdelava zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja,
- dodatni nakupi blaga,
- blago na blagovni borzi,
- posebno ugodni pogoji pri nakupu blaga,
- javna naročila z določeno stopnjo tajnosti itd.

Kadar pa neposredna oddaja javnega naročila ne izpolnjuje pogojev za tako izjemo, velja za najtežjo kršitev pravil o javnem naročanju.

Dobrodošla je ureditev Direktive, ki naročnike varuje pred morebitnimi zahtevki za neveljavnost. Države članice namreč lahko določijo, da se nezakonito neposredno oddana pogodba o javnem naročilu izpolni:

- če je naročnik, čeprav je ocenil, da so izpolnjeni pogoji za neposredno oddajo posla, javno objavil namero, da bo posel oddal neposredno, in
- odložil sklenitev pogodbe do poteka desetih dni od dneva take objave.

Odločanje o neveljavnosti pogodbe in alternativna kazen skrajšanja pogodbe pomenita poseg v sklenjeno pogodbo. Tako odločanje je zato odločanje o sporu iz pogodbenega razmerja, kar je nujno sodna funkcija. Zato bo moral revizijski organ po novi ureditvi v smislu slovenskega prava postati sodišče, kar pomeni povsem

drugačne zahteve za njegove člane, trajnost mandata in drugačna pravna sredstva. Vsekakor pa zaradi potrebnega hitrega in učinkovitega odločanja tega ne more prevzeti sodišče splošne pristojnosti.

Pri tem nove ureditve neveljavnosti pogodbe ne smemo enačiti z ničnostjo pogodbe iz veljavnega ZJN-2, saj te ne ugotavlja oziroma o njej ne odloča revizijski organ. Uveljavlja jo lahko vsakdo, ki ima pravni interes, državni organi pa jo morajo upoštevati po uradni dolžnosti. Ničnost je splošna sankcija v zvezi z veljavnostjo pogodbe, ki ni predvidena za ustrezne kršitve po Direktivi.

Pravovarstveni direktivi v starem in novem besedilu zahtevata, da mora biti zoper odločitev revizijskega organa, če ta ni sodni organ po svoji naravi, zagotovljeno sodno varstvo. Slovenija je edina država članica EU, v kateri revizijski organ ni sodišče, hkrati pa zoper njegove odločitve ni predvideno sodno varstvo. V veljavni ureditvi revizijskega postopka naročnik ni stranka, pa tudi do vstopa izbranega ponudnika kot stranskega intervenienta v postopek je Državna revizijska komisija odklonilna. V postopkih, ko bo revizijski organ odločal o neveljavnosti pogodbe, bosta morali obe pogodbeni stranki, naročnik in izbrani ponudnik, nastopati kot stranki. V tem primeru bo revizijski postopek nujno kontradiktoren, zato bo zoper odločitev v takem postopku nujno treba zagotoviti tudi sodno varstvo. Potrebna bo tudi nova ureditev odločanja o revizijskem zahtevku na prvi stopnji, saj o zahtevku za razveljavitev pogodbe ne more odločati naročnik, ki je kot ena od pogodbenih strank tudi stranka v postopku.

4 SKUPNO JAVNO NAROČANJE

4.1 PREDNOSTI IN SLABOSTI SKUPNEGA JAVNEGA NAROČANJA

Pomemben instrument za bolj gospodarno oddajo javnih naročil so skupni nabavni organi ali skupni nakupi. Pomenijo izvedbo enega javnega naročila za širši krog naročnikov, ki se zaradi logistike ali ekonomije obsega naročila med seboj povežejo in prek pooblaščenega organa skupaj izvedejo postopek. Podlaga za izvedbo takega načina naročanja je torej pooblastilo, ki ga posamični naročnik da drugemu naročniku za izvedbo postopka v imenu in na račun naročnika. Lahko obsega tudi izbiro ponudnika in sklenitev pogodbe. Te pristojnosti pa lahko naročnik prenese le na druge naročnike, torej je pooblaščen oziroma skupni organ lahko le drugi naročnik in ne oseba zasebnega prava.

Skupna javna naročila se lahko nanašajo na tiste predmete javnih naročil, pri katerih je z združevanjem naročanja možno pričakovati določene finančne in kakovostne učinke. Uporabiti jih velja pri nakupih, ki so skupni večjemu številu naročnikov, pri čemer ni večjih razlik med njihovimi potrebami. To pomeni, da predmeti skupnega naročila zadovoljujejo večino naročnikov. Kot primer naj navedem nakup pisarniškega materiala, avtomobilov, računalniške opreme, goriva, letalskih kart itd.

Skupna javna naročila so določena v Zakonu o javnem naročanju, ki opredeljuje ravnanje naročnikov pri izvajanju skupnega javnega naročanja in velja za vsa tista naročanja, ki jih izvajajo osrednji nabavni organi, bodisi da gre za skupno javno naročanje vlade bodisi za skupno javno naročilo v zdravstvu oziroma na vseh drugih področjih, kjer je skupno javno naročanje mogoče. Način skupnih javnih naročil je znan in preizkušen v mnogih evropskih državah (Švedska, Nemčija, Češka, Nizozemska, Avstrija itd.) kot tudi drugo po svetu (ZDA).

Dosedanja praksa je pokazala tako prednosti kot slabosti skupnih javnih naročanj. Prednost niso zgolj možni prihranki, temveč tudi racionalizacija poslovanja ter poenotenje dobre prakse in stroke. Učinek ekonomije obsega prispeva k večji konkurenčnosti, posledično pa to pomeni možnost iztrženja večjih količinskih popustov. Skupna javna naročila naj bi zagotavljala večjo transparentnost postopkov oddaje javnih naročil in porabe javnih sredstev, hkrati pa naj bi v največji možni meri uveljavljala tudi načeli enakopravnosti ponudnikov in zagotavljanja konkurence.

Centralizirani način naročanja pomeni večji vpliv države na razmere na trgu, kar ima lahko tudi alokativne učinke. Skupno naročilo namreč pomeni ogromno količino predmeta javnega naročila, kar lahko povzroči umik srednjih in manjših podjetij in s tem favoriziranje velikih. To pa pomeni omejevanje konkurence. Tudi postavljanje visokih, prekomernih referenčnih pogojev v nasprotju z načelom sorazmernosti, kot je na primer določen letni promet podjetja, pripelje do favoriziranja večjih

ponudnikov. Pri tem je treba omeniti še povsem legitimno možnost ponudnikov do različnih oblik združevanja, kar konkurenco na trgu spet prej omejuje kot omogoča. Zato sta pri izvajanju skupnih javnih naročil potrebni tudi premišljenost in zdrava pamet.

Ko naj bi se skupno javno naročilo oddalo le enemu najugodnejšemu ponudniku, je treba dobro premisliti učinke takega ravnanja, saj lahko privedejo do tega, da na trgu ostane le en ponudnik. Neobstoj konkurence pa naročniku ob naslednjem izvajanju javnega naročila zagotovo ne bo prinesel gospodarne oddaje naročila. Dobra praksa namreč kaže, da je skupno javno naročilo smiselno deliti na sklope, kar ima zaradi vrednostne in količinske razdrobljenosti ugodnejši vpliv na trg.

Kadar to dopušča predmet javnega naročila in se s tem ugotovita gospodarnost *in* učinkovitost izvedbe javnega naročila, pa veljavna zakonodaja celo zavezuje naročnika k oblikovanju razpisne dokumentacije tako, da omogoči oddajo ponudb po sklopih. To velja za vsa, ne samo za skupna javna naročila. Vprašanje pa je, ali lahko ob delitvi naročila na sklope v praksi dejansko uveljavljamo oba kriterija hkrati, kumulativno? Gospodarnost in učinkovitost pomenita doseganje najnižjih stroškov za izpolnitev cilja ob upoštevanju določene kakovosti in hkrati maksimalen učinek glede na vložek. Izpolnjevanje enega načela se v praksi težko približa ciljem drugega. Če z delitvijo na sklope pridobimo več dobaviteljev in s tem nižjo ceno predmetov javnega naročila, hkrati povečamo stroške izvajanja javnega naročila, saj to pomeni več pogodb, več nadzora in več komuniciranja z dobavitelji. Tako se lahko naročnik skorajda v vsakem primeru izgovori na neizpolnjevanje načela učinkovitosti in se s tem izogne oddaji javnega naročila po sklopih. Bolj smiselna bi bila zato zahteva po izpolnjevanju enega ali drugega kriterija, gospodarnosti *ali* učinkovitosti.

Slabost skupnega javnega naročanja se kaže v dolgotrajnosti postopkov zaradi številnih vloženih zahtevkov za revizijo. Skupno javno naročilo namreč pomeni veliko koncentracijo sicer razpršenih sredstev, zato je pridobitev takega naročila za podjetje zelo pomembno, saj predstavlja veliko poslovno priložnost. To pa povzroča oster konkurenčni boj med ponudniki, ki zato izkoristijo vse pravne in dejanske možnosti za uveljavitev ponudb, vključno z lobiranjem in različnimi poskusi vplivanja na naročnika.

Lobiranje v širšem smislu lahko označimo kot metodo legalnega pritiska na vplivno javnost, kot so vladni organi in uradniki, ali kot usmerjeno komuniciranje med dvema posameznikoma, pri čemer ima eden od njiju namen vplivati na drugega. Korupcija pa je podkupovanje ali vsako drugo vedenje, s katerim se javni uslužbenci nepravilno in nezakonito okoristijo, in pomeni poskus obiti obstoječa pravila in zakone. Zaradi pomanjkanja dokazov so obtožbe korupcije zelo redke.

Za posamezne naročnike so prednosti skupnega javnega naročanja razbremenitev, zmanjšanje administrativnih stroškov, prihranek časa pri oblikovanju in izvajanju postopka ter doseg nižje cene naročila.

Ob skupnem naročilu je naročnik skupni nabavni organ. Za pravilnost izvedbe naročila pa kljub temu, da ga izvaja osrednji organ, odgovarja posamezni naročnik. Odgovornosti torej ni mogoče prevaliti na skupni nabavni organ. Pri skupnih naročilih vlade je odgovornost drugačna. Uredba o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov določa, da je za zakonito izvedbo postopka odgovoren izvajalec skupnega javnega naročila.

4.2 SKUPNO JAVNO NAROČANJE VLADE

Že javna naročila, ki sta jih opravljala takratna Center Vlade za informatiko in Servis skupnih služb Vlade, so pokazala, da je združevanje nakupov ali skupno naročanje za državo ugodnejše. Zato se je znotraj takratnega Urada za javna naročila kmalu pojavila pobuda o izvajanju skupnih javnih naročil. Posebna skupina, ki jo je ustanovil minister za finance, je pripravila predlog Uredbe o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (v nadaljevanju Uredba), ki jo je Vlada sprejela novembra leta 2003 (Uradni list RS, št. 111/2003, in sprememba, št. 52/2005).

Uredba opredeljuje postopek skupnega javnega naročanja, po kateri Vlada RS glede na izražene potrebe naročnikov na predlog Ministrstva za javno upravo določi predmete javnih naročil, za katere velja postopek skupnega javnega naročanja v določenem proračunskem obdobju. Zaradi ekonomije obsega je s skupnim javnim naročilom mogoče doseči ugodnejše cene za izdelke in storitve, kar je v skladu z načrti za zmanjševanje stroškov državne uprave. Udeležba v skupnem javnem naročanju, ki ga s sklepom določi vlada, je zavezujoča za vse naročnike, razen v primeru, ko vlada za posameznega naročnika določi drugače.

Vlada je skupno javno naročanje začela izvajati že v letu 2004. Aprila 2004 je sprejela sklep o določitvi prvih skupnih javnih naročil, vendar so izvedli le nekatera od njih. Ustanovitev Ministrstva za javno upravo in združitve obeh omenjenih vladnih služb pa sta prinesli temeljitejši pristop k izvajanju skupnih javnih naročil. V letu 2006 je ministrstvo tako prvič izvedlo oziroma začelo izvajati vseh devet določenih skupnih javnih naročil.

Skupno javno naročanje Vlade RS je torej tisto skupno javno naročanje, ki ga za organe RS v skladu s sklepom vlade, v katerem so določeni predmeti, izvajalec naročila in roki za izvedbo, opravlja skupni izvajalec javnega naročila. Največkrat vlogo izvajalca prevzame Ministrstvo za javno upravo, ki je za izvajalca določen z Uredbo. Vlada pa lahko izjemoma določi tudi drugega izvajalca posameznega skupnega javnega naročila. Naročila se izvajajo za ministrstva, njihove organe v sestavi, vladne službe in upravne enote. Na ta način je mogoče izvesti nakup blaga ali storitev, ki jih uporablja večina organov vlade ali celo vsi organi, predvsem pa tistih skupin izdelkov, za katere je že vzpostavljen trg, najsi bo zaradi narave predmeta (npr. mobilna telefonija, osebni računalniki, pisarniški material, goriva, letalski prevozi) ali pa zaradi novih potreb, po katerih pretežno povprašuje vlada

(npr. letalski prevozi Ljubljana–Bruselj). Skupno javno naročilo ne sme omejevati konkurence na trgu. Pri tem je predmete javnih naročil treba izbirati še posebno skrbno, naročila pa oddajati po sklopih, da lahko sodeluje več subjektov. Po ocenah se lahko z izvajanjem skupnih javnih naročil prihrani tudi do 25 % sredstev. Zavedati pa se je treba, da čezmerno zniževanje cen v boju ponudnikov za pridobitev naročila lahko privede do znižanja kakovosti storitev ali blaga.

V letu 2009 bo Ministrstvo za javno upravo v imenu in na račun naročnikov državne uprave izvedlo oziroma začelo izvajati devet skupnih javnih naročil, in sicer: zavarovanje stvarnega premoženja, storitve stacionarne telefonije, storitve mobilne telefonije, letalski prevozi Ljubljana–Stockholm–Ljubljana, nakup osebnih računalnikov in zaslonov, osebnih vozil, goriva, kurilnega olja, pisarniškega materiala (papirja) in elektrike. Prihranek na letni ravni bo 7–9 milijonov €.

4.3 POSTOPEK VODENJA SKUPNEGA JAVNEGA NAROČILA VLADE

Vlada lahko na predlog naročnikov s sklepom odobri skupna javna naročila na posameznih področjih in po predmetih nakupov, če se s tem zagotovita večja gospodarnost in učinkovitost porabe proračunskih sredstev. Merjenje učinkovitosti in uspešnosti celotnega delovanja javne uprave ali zgolj pri javnem naročanju pa je izredno težko, saj je že izredno težko določiti merljive cilje (Setnikar-Cankar in Andoljšek, 2003, str. 351–364). Cilji javne uprave namreč niso vedno merljivi z ekonomskimi kazalniki, še posebej ob vključitvi sekundarnih politik. To pa so vsekakor razlogi, ki dopuščajo možnost različnih, tudi povsem nasprotnih si argumentacij, ki ustrezajo političnim težnjam in potrebam, vezanim na konkretne situacije.

Vlada skupno javno naročilo določi s sklepom, v katerem morajo biti opredeljeni časovno obdobje, skupni nabavni organ in terminski načrt izvedbe. S tem naročniki dobijo vse potrebne podatke za načrtovanje naročila. Po sprejemu sklepa morajo posamezni naročniki najpozneje v 30 dneh skupnemu izvajalcu naročila sporočiti svoje potrebe. Izrecnega pooblastila pri skupnih javnih naročilih vlade zakon ne zahteva, to pa omogoča vključevanje državnih organov v skupno naročilo vse do podpisa pogodbe in tudi med samim trajanjem pogodbe.

Uredbe o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov zakon ne razveljavlja, čeprav je postopek sprejema in določanja predmetov javnih naročil v zakonu drugače urejen. Pomembna pa so določila Uredbe o ravnanju v primeru izjem in po oddaji samega naročila. Uredba kot izjeme določa tri elemente, in sicer:

- če se po javni objavi skupnega javnega naročila pojavi dodatna potreba po nakupu predmeta skupnega javnega naročila, ki je ni več mogoče upoštevati pri izvedbi skupnega javnega naročila,

- če se po sklenitvi pogodb na podlagi izvedenega postopka oddaje skupnega javnega naročila pojavi dodatna potreba, ki je ni bilo možno predvideti ob pripravi skupnega javnega naročila,
- če se postopek oddaje skupnega javnega naročila zaradi vloženega revizijskega zahtevka podaljša, lahko naročnik po odobritvi vlade samostojno izvede (nov) postopek oddaje javnega naročila in sklene pogodbo.

V prvih dveh primerih se pogodba v skladu z zakonom sklene samo do sklenitve pogodbe na podlagi novega postopka, v tretjem primeru pa se pogodba sklene samo do sklenitve pogodbe na podlagi postopka oddaje skupnega javnega naročila, ki je v teku.

Na podlagi izvedenega postopka skupnega javnega naročila prek okvirnega sporazuma ta sporazum podpiše izvajalec, posamične pogodbe z izbranim ponudnikom pa podpišejo naročniki, ki tudi prevzamejo finančne obveznosti. Če skupno javno naročilo ni izvedeno prek okvirnega sporazuma, vsi naročniki neposredno sklenejo pogodbe z izbranim ponudnikom.

Pri okvirnem sporazumu naročnik za določeno vrsto naročil najprej pridobi kandidate, ki jim usposobljenosti ne prizna le za posamezno naročilo, ampak za daljše časovno obdobje, vendar največ za štiri leta. Pomembna značilnost okvirnega sporazuma je, da med njegovo veljavnostjo ne more pristopiti nov ponudnik. Krog ponudnikov se torej s priznanjem sposobnosti zapre, kar morajo naročniki upoštevati že pri pripravi.

4.4 SKUPNO JAVNO NAROČILO ZA NAKUP PISARNIŠKEGA MATERIALA

Vlada RS je na 59. redni seji dne 2. 2. 2006 sprejela sklep št. 43000-10/2006/8 in nato na 81. redni seji dne 6. 7. 2006 še sklep št. 43000-10/2006/9 o določitvi naslednjih predmetov skupnih javnih naročil:

- nakup osebnih računalnikov in zaslonov,
- nakup osebnih in kombiniranih vozil z izjemo specialnih vozil in vozil po posebnem naročilu, vozil za zaščito in reševanje ter vojaških vozil,
- nakup goriva,
- oskrba z električno energijo,
- letalski prevoz na razdalji Ljubljana–Bruselj–Ljubljana,
- zavarovanje nepremičnin in premoženjskih interesov RS,
- storitve mobilne telefonije in nakup mobilnih aparatov,
- izvedba letalskih prevozov,
- nakup pisarniškega materiala.

Skupno javno naročilo je torej javno naročilo, ki ga v sklepu o določitvi skupnih javnih naročil za določeno proračunsko obdobje določi vlada. Primer skupnega javnega naročila, ki ga bomo predstavili v nadaljevanju diplomskega dela, je skupno

javno naročilo za nakup pisarniškega materiala za potrebe državnih organov RS in javne uprave.

Obsežnost naročila, torej veliko število predmetov navedenega javnega naročila, in s tem povezan velik obseg sredstev so na trgu vzbudila veliko zanimanje, a so se glede na pogoje naročila na razpis prijavili le trije ponudniki, ki bi bili dejansko zmožni izvesti naročilo. V boju za pridobitev posla so vložili številne revizijske zahtevke in s tem kar leto in pol onemogočali izvedbo javnega naročila.

Vlada je za nakup pisarniškega materiala določila naslednji okvirni terminski načrt in vrsto postopka:

- prejem pooblastil do začetka maja 2006,
- odpiranje ponudb do konca julija 2006,
- ocenjevanje in odločitev o izbiri v začetku avgusta 2006,
- če ni revizije, sklenitev pogodbe konec avgusta 2006,
- vrsta postopka: odprti postopek.

Ministrstvo za javno upravo je v letu 2006 izvedlo odprti postopek za oddajo javnega naročila, ki so mu sledila pogajanja po predhodni objavi. Postopek je bil zaradi vloženih revizijskih zahtevkov ponudnikov in odločitve Državne revizijske komisije ustavljen in tako se je za predmetni razpis v letu 2007 izvedel vnovični odprti postopek. V njem je naročnik prejel eno skupno ponudbo, ki so jo oblikovali DZS, d. d., Extra Lux, d. o. o., in Mladinska knjiga trgovina, d. d. Prejeta ponudbo je naročnik ocenil kot nesprejemljivo. Da bi pridobil sprejemljivo ponudbo, je naročnik nadaljeval s pogajanjem. Postopek je bil zaključen novembra 2007 z oddajo javnega naročila skupini ponudnikov.

4.4.1 Razpisna dokumentacija

Razpisna dokumentacija za oddajo javnega naročila po odprtem postopku v letu 2006 z oznako ODPISMAT-11/2006 je bila objavljena v skladu s tedaj veljavnim ZJN-1, razpisna dokumentacija za oddajo javnega naročila po odprtem postopku v letu 2007 pod oznako ODPISMAT-9/2007 pa že po novem ZJN-2, zato bomo najprej ugotovili, ali je naročnik pri pripravi druge razpisne dokumentacije upošteval spremembe nove zakonodaje.

ZJN-1 ni vseboval določb o skupnem javnem naročanju vlade. To je urejala Uredba o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov. V skladu z Uredbo je Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju MJU) kot izvajalec skupnega javnega naročila potrebovalo pooblastilo naročnikov, v imenu katerih je izvajalo javni razpis. Zato je v razpisni dokumentaciji ODPISMAT-11/2006 navedeno, da se razpis izvaja po pooblastilih naročnikov. V razpisu ODPISMAT-9/2007 pa te navedbe ni, saj ZJN-2, ki sistemsko ureja skupno javno naročanje vlade, takega pooblastila izrecno ne zahteva.

Pripravo in izvedbo skupnega javnega naročila za nakup pisarniškega materiala je torej kot pooblaščen naročnik vodilo MJU. Na podlagi pooblastil in zbranih potreb organov v letu 2006 in dodatno ob ponovitvi postopka v letu 2007 je MJU kot izvajalec skupnega javnega naročila oblikovalo specifikacije predmetnega javnega naročila po posameznih sklopih. Pri tem je upoštevalo dejstvo, da organi določenih izdelkov, zajetih v specifikaciji, po izteku določenega časa ne bodo več potrebovali, zato pa bodo lahko zaradi drugačnih potreb uporabljali istovrstne, a drugačne izdelke iz kataloga. Tako se bodo lahko izdelki iz programa osnovnega pisarniškega materiala zaradi spremembe programa izdelka ali zaradi drugačnih potreb naročnika zamenjali, vendar le v višini največ 10 % od pogodbene vrednosti po posameznem sklopu.

MJU kot naročnik je sklep o izvedbi skupnega javnega naročila za nakup pisarniškega materiala prvič sprejel 6. 6. 2006. Oba javna razpisa za oddajo javnega naročila po odprtem postopku z oznakama ODPISMAT-11/2006 in ODPISMAT-9/2007 je objavil v Uradnem listu RS in v Uradnem glasilu Evropske skupnosti.

Javno naročilo je razdelil v tri sklope, ki so obsegali nakup in dostavo:

- sklop 1: material za tiskanje,
- sklop 2: papir,
- sklop 3: pisarniška galanterija in pribor.

Naročnik je torej ravnal v skladu z načelom gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, ko je javno naročilo razdelil na več sklopov. Enako je ravnal tudi v drugem javnem razpisu. S tem je ugodno vplival na trg, ker je omogočil sodelovanje večjemu številu ponudnikov.

V razpisni dokumentaciji je določil, da lahko ponudniki blago ponudijo v celoti po vseh sklopih ali le po posameznem sklopu, posameznega sklopa pa ne morejo drobiti in ponuditi po posameznih delih.

Določil je tudi pogoje za priznanje sposobnosti, ki so jih morali izpolnjevati ponudniki, da so lahko sodelovali v postopku oddaje javnega naročila, in njihovo dokazovanje. Tako se razpisni pogoji prvega in drugega razpisa in njihovo dokazovanje skladno z zakonodajo bistveno razlikujejo.

V prvem razpisu določeni pogoji za priznanje sposobnosti in njihovo dokazovanje so bili:

- registrirana dejavnost, ki je predmet javnega naročila; dokazilo: izpisek iz ustrezne evidence,
- nekaznovanost; dokazilo: potrdilo ministrstva in izjava ponudnika, da ni v kazenskem postopku,
- neobstoj prisilne poravnave, stečaja, likvidacije; dokazilo: izpisek iz ustrezne evidence,

- poravnani davki, prispevki, obvezne dajatve; dokazilo: potrdilo davčnega organa,
- neuvrščenost na seznam poslovnih subjektov o nezdržljivosti javne funkcije s pridobitveno dejavnostjo; dokazilo: izjava ponudnika,
- poravnane obveznosti do dobaviteljev; dokazilo: mnenje pooblaščenega revizorja,
- poravnane vse obveznosti v zadnjih šestih mesecih od datuma oddaje ponudbe; dokazilo: ustrezen obrazec,
- izkazovanje najmanj ene kakovostne in pravočasne oskrbe s pisarniškim materialom v določeni vrednosti za vsak sklop posebej; dokazilo: potrdilo končnega naročnika,
- certifikati, vzorci, katalog izdelkov,
- določen rok oskrbe s pisarniškim materialom za redna in nujna naročila; dokazilo: izjava, za katero so kazensko in materialno odgovorni.

Pogoji za priznanje sposobnosti in njihovo dokazovanje v drugem razpisu pa so bili naslednji:

- nekaznovanost; dokazilo: izjava ponudnika in pooblastilo za pridobitev podatkov iz kazenske evidence,
- neobstoj prisilne poravnave, stečaja, likvidacije; dokazilo: izjava ponudnika in pooblastilo za pridobitev podatkov,
- neuvrščenost na seznam poslovnih subjektov o nezdržljivosti javne funkcije s pridobitveno dejavnostjo; dokazilo: izjava ponudnika,
- poravnane obveznosti do dobaviteljev; dokazilo: poročilo pooblaščenega revizorja,
- poravnane vse obveznosti v zadnjih šestih mesecih od datuma oddaje ponudbe; dokazilo: ustrezen obrazec in potrdilo banke,
- izkazovanje najmanj ene kakovostne in pravočasne oskrbe s pisarniškim materialom v določeni vrednosti za vsak sklop posebej; dokazilo: seznam opravljenih oskrb z izjavo naročnika,
- certifikati, vzorci, katalog izdelkov.

Vzrok za razlike v razpisnih pogojih je predvsem spremenjena zakonodaja. ZJN-2 namreč pozna le en obvezni pogoj, ki ga morajo izpolnjevati ponudniki, to je nekaznovanost za določena kazniva dejanja, kar je bistveno manj od obveznih pogojev, ki jih je določal ZJN-1. Sicer je naročnik poleg obveznih pogojev določil tudi druge pogoje, ki so se mu zdeli pomembni za izbiro usposobljenega ponudnika, navedel pa je tudi načine, s katerimi je moral ponudnik izkazati izpolnjevanje pogojev. Predvsem tu so opazne bistvene razlike, saj mora naročnik v skladu z ZJN-2 sam pridobiti podatke o ponudnikih, ki izhajajo iz uradnih evidenc. Naročnik je torej v tem primeru dosledno upošteval določila zakona.

V okviru tehničnih pogojev je naročnik zahteval opravljene oskrbe v zadnjih treh letih. Pri tem je določil tudi njihove vrednosti, ki jih ocenjujem kot prekomerne in v nasprotju z načelom sorazmernosti. To določa, da morajo biti preferenčni pogoji

ustrezni in vezani na predmet javnega naročila, ne pa na ponudnika. Previsoki pogoji namreč favorizirajo velike ponudnike in prispevajo k oblikovanju monopolov, kar se je v konkretnem primeru tudi zgodilo. Na razpis so se prijavi le trije, vsi največji ponudniki, do oddaje naročila pa je prišlo šele potem, ko so se konkurenčni ponudniki povezali in nastopili s skupno ponudbo v skupini ponudnikov. Ponudba je bila nesprejemljiva, kar v skladu z ZJN-2 pomeni, da je ponudbena cena presegala bodisi naročnikova zagotovljena sredstva bodisi cene, ki so za predmet javnega naročila veljale na trgu. Povezani ponudniki so bržkone izkoristili svoj položaj, saj niso imeli konkurence. Naročnik je postopek nadaljeval s pogajanjem in po prejemu ponudbe, ki jo je skupina ponudnikov označila kot »zadnjo«, oddal javno naročilo. Ob tem pa je dvomljiva gospodarnost oddaje naročila: ali so z oddajo javnega naročila dejansko dosegli želeni učinek z minimalnim obsegom sredstev?

Pogoj o rokih oskrbe za redna in nujna naročila je vključevala le prva razpisna dokumentacija ODPISMAT-11/2006. Tudi ta pogoj je zožil krog ponudnikov, saj zaradi pogostih oskrb in kratkega oskrbnega časa tujih ponudnikov brez podružnic v Sloveniji ne bi mogli šteti za resne potencialne ponudnike. Vendar pa se tudi na drugi razpis, ki tega pogoja ni vseboval, ni prijavil noben tuj ponudnik, kar kaže na to, da so tudi sami ocenili enako.

Merilo za izbiro ponudbe je bila v obeh primerih najnižja ponudbena vrednost po posameznem sklopu. V ponudbeni dokumentaciji je moral ponudnik obvezno predložiti tudi vzorce fotokopirnega papirja, certifikat za pisala, iz katerega je razvidno, koliko časa lahko pisalo v povprečju uporabljamo, in slikovni barvni katalog izdelkov. Za zavarovanje svojih obveznosti pa je moral predložiti tudi bančni garanciji za resnost ponudbe in za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. Odpiranje ponudb je bilo javno.

4.4.2 Izbira najugodnejšega ponudnika

Rok za oddajo ponudb v odprtem postopku ODPISMAT-11/2006 je bil 18. 7. 2006. Naročnik je prejel tri pravočasne ponudbe, ki so jih poslali Extra Lux, d. o. o., DZS, d. d. in Mladinska knjiga trgovina, d. d. Po pregledu in ocenjevanju ponudb, ki je bilo 30. 8. 2006, je naročnik sklenil, da sklopa 2 ne odda, ker nobena od ponudb ni ustrezala razpisnim pogojem; s tem je sledil določilu ZJN-1, ki pravi, da mora naročnik po opravljenem pregledu zavrniti vse ponudbe, ki niso primerne, sprejemljive ali pravilne. Za sklopa 1 in 3 pa je izbral ponudbo Mladinske knjige trgovine d. d., ki je bila ugodnejša od ostalih.

Po odločitvi naročnika o oddaji javnega naročila sta neizbrana ponudnika zahtevala večkratni vpogled v celotno razpisno dokumentacijo, kar jima je naročnik v skladu z načelom transparentnosti porabe javnih sredstev tudi omogočil. Na njuno zahtevo jima je posredoval še dodatno obrazložitev svoje odločitve o oddaji javnega naročila.

Neizbrani ponudnik, Extra Lux, d. o. o., je nato vložil zahtevek za revizijo, v katerem

je naročniku očitil kršitev temeljnih načel javnega naročanja. Naročnik naj bi ravnal diskriminatorno, ker je izbranemu in drugemu neizbranemu ponudniku dovolil prepisovanje cen iz njegove ponudbe, njemu pa zavrnil prepisovanje teh podatkov na elektronski medij, s čimer je kršil načeli enakopravnosti ponudnikov in transparentnosti postopka. V svojem zahtevku je trdil, da sta ponudbi konkurentov nepravilni in neprimerni, ker ponujeno blago ni skladno z naročnikovimi tehničnimi zahtevami. Njegova ponudba je bila po njegovem mnenju v celoti pravilna, tudi za sklop 2, zato bi mu moral naročnik oddati javno naročilo za vse tri sklope. Predlagal je, da se zaradi navedenega razveljavi odločitev oddaje naročil za vse tri sklope, ali podrejeno, da se postopek oddaje javnega naročila zaradi bistvenih kršitev postopka v celoti razveljavi.

Tudi drugi neizbrani ponudnik, DZS, d. d., je vložil zahtevek za revizijo, v katerem je podobno kot prvi navedel kršitve temeljnih načel javnega naročanja in neskladnost ponudb ostalih ponudnikov z izrecnimi zahtevami razpisne dokumentacije. Med drugim je konkurentoma očitil tudi to, da nista predložila vseh zahtevanih dokazil. V svojem zahtevku je predlagal, da se razveljavi odločitev naročnika o oddaji javnega naročila, izbranega in neizbranega ponudnika izloči, njega pa izbere kot najugodnejšega ponudnika, ali podrejeno, da se postopek oddaje javnega naročila v celoti razveljavi.

Naročnik je oba zahtevka in očitke neizbranih ponudnikov v celoti zavrnil, v nekaterih delih tudi zavrgel, zato se je postopek nadaljeval pred Državno revizijsko komisijo. Neizbrani ponudnik DZS, d. d., je vložil tudi pritožbo zoper ravnanje naročnika v postopku izvedbe obravnavanega javnega naročila. Državna revizijska komisija je obravnavanje vseh pravnih sredstev združila v en revizijski postopek. Izbrani ponudnik je v revizijskem postopku priglasi stransko intervencijo.

Državna revizijska komisija je konec novembra 2006 sprejela sklep, s katerim je ugodila zahtevkoma obeh vlagateljev, da se odločitev o oddaji javnega naročila za sklop 1 in 3 razveljavi. Obema je priznala tudi povračilo stroškov, nastalih z revizijo. V svoji obrazložitvi je Državna revizijska komisija pritrdila navedbam neizbranih ponudnikov, da je bila ponudba izbranega ponudnika, Mladinske knjige, d. d., v več delih nepravilna in tudi v formalnih delih ponekod pomanjkljiva. V ponudbi za prvi sklop je pri več deset postavkah ponudila izdelke, ki v razpisu sploh niso bili navedeni. Tudi barvni katalog izdelkov v nekaterih delih ni bil skladen s seznamom. Pritožbo ponudnika DZS, d. d., in oba zahtevka za razveljavitev naročnikove odločitve o neoddaji naročila za sklop 2 pa je zavrnila kot neutemeljene.

Na podlagi odločitve Državne revizijske komisije je naročnik v januarju 2007 postopek oddaje javnega naročila zaključil z odločitvijo, da javnega naročila ne odda in da bo izvedel nov postopek s pogajanjem po predhodni objavi. Februarja je zato sprejel sklep o oddaji javnega naročila in ponudnike, ki so sodelovali v predhodno izvedenem odprtem postopku, povabil k predložitvi ponudbe. Rok za oddajo ponudb je bil 19. 3. 2007.

Vsi trije ponudniki so pred potekom roka za oddajo ponudb vložili zahtevke za revizijo. V zahtevkih so oporekali izvedbi postopka s pogajanjem, češ da je izbira postopka neprimerna, nelogična in v nasprotju s smislom same uporabe tega postopka. Naročniku so očitali tudi bistvene spremembe tehničnih specifikacij v razpisni dokumentaciji, kršitev temeljnih načel javnega naročanja, rok za oddajo ponudb pa naj bi bil prekratek za pripravo popolne ponudbe. Predlagali so razveljavitev postopka oddaje javnega naročila v celoti in povračilo stroškov, nastalih z revizijo.

Naročnik je vse tri zahtevke za revizijo zavrnil, zato so ponudniki zahtevali nadaljevanje postopkov pred Državno revizijsko komisijo. Ta jih je tudi tokrat združila v en revizijski postopek.

Po pregledu dokumentacije in preučitvi utemeljenosti navedb v revizijskih zahtevkih je Državna revizijska komisija odločila, da se v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem le za sklop 2, saj je vlagateljem uspelo dokazati, da so se tehnične specifikacije glede na odprti postopek res bistveno spremenile le za papir. Vse ostale zahteve je Državna revizijska komisija zavrnila kot neutemeljene. Izbira postopka oddaje javnega naročila je namreč avtonomna pravica naročnika, torej lahko odločitev o tem, kakšen postopek bo vodil, sprejme le naročnik. V skladu z ZJN-2 sme naročnik izbrati postopek s pogajanjem, če so za to izpolnjeni določeni pogoji. To je torej v naročnikovi domeni in ne njegova dolžnost. V obravnavanem primeru so bili zahtevani pogoji izpolnjeni, zato se je naročnik lahko odločil izvesti javno naročanje po postopku s pogajanjem. Glede povračila stroškov je Državna revizijska komisija ponudnikom ugodila le delno. Priznala jim je sorazmeren del stroškov glede na dosežen uspeh zahtevka.

Naročnik je postopek s pogajanjem ustavil. Junija 2007 je razpisal nov odprti postopek pod oznako ODPISMAT-9/2007, v katerem je prejel eno skupno nesprejemljivo ponudbo. Po nadaljevanju postopka s pogajanjem je javno naročilo le oddal tej skupini izvajalcev, ki jo sestavljajo Extra Lux, d. o. o., DZS, d. d., in Mladinska knjiga trgovina, d. d. Postopek oddaje javnega naročila za nakup pisarniškega materiala za potrebe državnih organov RS in javne uprave se je tako končal 23. 11. 2007 s podpisom krovne pogodbe, samo naročilo oziroma oskrba s pisarniškim materialom pa se še vedno izvaja. Po tej pogodbi so bili dobavitelji na podlagi priloženega seznama dolžni v roku 20 dni skleniti neposredne pogodbe z neposrednimi naročniki (oskrba kupcev po sklopih). Iz seznama je razvidno, kateri dobavitelj posameznega neposrednega naročnika oskrbuje z blagom. V večini primerov naročnika z blagom iz vseh treh sklopov oskrbuje isti dobavitelj, izjemoma, v petih primerih, pa blago istemu naročniku dostavljata dva dobavitelja. Čeprav to po načelu učinkovitosti ni najbolj ustrezno, je glede na delež teh primerov zanemarljivo.

4.4.3 Izvajanje neposredne pogodbe

Po podpisu neposredne pogodbe med določenim dobaviteljem in neposrednim naročnikom je, zlasti v začetku njenega izvajanja, prihajalo do pogostih težav in nepravilnosti pri oskrbi z materialom, ki so jih sčasoma, bržkone (tudi) zaradi doslednosti in vztrajnosti naročnika, odpravili. Zdaj se pojavljajo le izjemoma in v lažji obliki (krajše, nepomembne zamude, nenamerne pomote pri dostavi).

Najbolj očitne in najtežje nepravilnosti, ki so pomenile tudi kršitev pogodbe, so bile:

- neustrezna kakovost izdelkov: kakovost ni bila v skladu s tehnično specifikacijo izdelka ali s slikovnim barvnim katalogom, ki je kot del pogodbe obvezujoč za dobavitelja; primer: namesto enostransko plastificiranih platnic za spiralno vezavo je dobavitelj dostavljal neplastificirane, namesto tehničnih svinčnikov s kovinsko konico plastične, namesto 100-listnih zvezkov v trdi vezavi 40-listne v mehki vezavi, papir ni ustrežal dogovorjeni gramaturi itd.,
- neupoštevanje rokov: po pogodbi za redna naročila je rok dostave tri dni, za nujna naročila pet ur, naročnik pa je na realizacijo naročila čakal tudi do tri tedne,
- neupoštevanje reklamacij: dobavitelj se reklamacije dostavljenega blaga ni zmenil in celo zanikal veljavnost slikovnega kataloga.

Tovrstno ravnanje vsekakor ni doseglo namena oziroma cilja izvedbe javnega naročila, to je gospodarne porabe javnih sredstev. Naročnik s takimi nakupi ni zadostil načelu gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Zato lahko ugotovimo, da je še kako pomembno tudi zasledovanje izvajanja naročila oziroma pogodbe in da se uresničitev načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ne konča z doseženimi cenami in podpisom pogodbe. Pri tem velja opozoriti tudi na slabo prakso naročnikov, ko skrbnik neposredne pogodbe navadno sploh nima stika z dejanskim izvajanjem naročila oziroma z naročanjem pisarniškega materiala in je zato ugotavljanje neustreznosti in nepravilnosti izključno v domeni uslužbenca, ki pa praviloma nima zadostnih informacij o javnem naročilu, poleg tega pa tudi ne nosi nobene odgovornosti.

Poleg tega je treba izpostaviti še slabo prakso naročnikov pri pripravi razpisne dokumentacije. Oddajo javnega naročila praviloma pripravljajo in vodijo pravniki, ki sicer poznajo pravila javnega naročanja in celoten postopek, ne poznajo pa resničnih potreb naročnika oziroma nimajo potrebnega znanja o možnih rešitvah, zato ne morejo določiti ustreznega predmeta javnega naročila. Bodočih potreb ni mogoče ugotoviti na podlagi preteklih, saj v njih niso zajete nove možnosti, ki jih ponujata trg in tehnološki napredek. Tako se pogosto dogaja, da so v razpisu zajeti predmeti, ki jih naročnik ne bo več potreboval, kot npr. diskete, avdio kasete, zvitki za faksirni stroj, trakovi za pisalni stroj, črnila za odslužene tiskalnice, poštni knjige itd. Ponudnik kot strokovnjak na svojem področju (v tem primeru za pisarniški material) zlahka prepozna take izdelke in oblikuje »ugodno« ponudbo. Na račun nizkih cen nepotrebnih izdelkov lahko ostalim izdelkom v ponudbi določi višjo ceno. V resnici taka ponudba za naročnika ni ugodna, saj bo za izdelke, ki jih bo dejansko potreboval, plačal več, kot bi sicer. Zato je za gospodarnost javnega naročila izredno

pomembno oblikovanje zahtev, ki temeljijo na resničnih in argumentiranih potrebah. Rešitev prinaša ZJN-2 z uvedbo strokovnega dialoga, ki naročniku omogoča, da pri pripravi razpisne dokumentacije sodeluje s potencialnimi ponudniki, od katerih pridobi nasvete in pojasnila.

Načelo gospodarnosti od naročnikov zahteva, da sredstva porabijo na najbolj gospodaren način, kar največkrat pomeni zagotoviti najnižjo ceno za enako količino predmetov enake ali boljše kakovosti. Vendar nizka cena pogosto pomeni tudi slabšo kakovost izdelkov, kar se kaže tudi v obravnavanem primeru. Slaba kakovost pomeni večjo porabo in s tem dejansko višje stroške, kar pa je nasprotno od tega, kar želimo doseči z javnim naročilom. S tem izničimo učinke gospodarne oddaje javnega naročila. Po mojem mnenju je problem predvsem v pripravi razpisne dokumentacije v skladu s predpisi, tako da v njej niso navedene blagovne znamke izdelkov, pač pa se namesto tega uporablja besedna zveza »enakovredno kot«, kar je zelo nedoločen pojem, ki ga dobavitelji s pridom izkoriščajo. Težko je namreč določiti enakovredno kakovost ali ustrezno primerljivost izdelkov, npr. kateri kemični svinčnik ali signirni flomaster je enakovreden znamki Pilot. Presoja je zato pogosto prepuščena osebni oceni naročnika, rezultat pa je izjemno slaba kakovost ponujenih izdelkov in posledično večja poraba. Dogaja se tudi, da ponudniki ponujajo izdelke, ki so namenjeni izključno javnim naročilom in po kakovosti bistveno odstopajo od tistih v redni prodaji.

Zato bi bilo treba merilo kakovosti v razpisni dokumentaciji jasno definirati. Z vidika gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti javnega naročila bi bilo tako z razpisom bolj primerno ugotavljati, kateri ponudnik ima za svinčnik iste blagovne znamke nižjo ceno. Menim, da s tem ne bi kršili načela konkurenčnosti, saj so dobavitelji pisarniškega materiala le posredniki pri prodaji in ne proizvajalci izdelkov in imajo tako torej vsi možnost oskrbeti naročnika z izdelki določenih blagovnih znamk, s tem pa tudi možnost sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila.

5 ZAKLJUČEK

Vstop Slovenije v EU je prinesel spremembe tudi na področju javnih naročil. Slovenija zaradi članstva v EU ni avtonomna pri sprejemu pravil o javnem naročanju. Upoštevati mora cilje in zahteve pravil EU o javnem naročanju in z njimi uskladiti svojo zakonodajo. Pravila evropskih direktiv so v slovensko pravo prevzeta z ZJN-2 in ZJNVETPS. Lahko jih razumemo ne le kot obvezno ravnanje, ampak tudi kot priložnost za uspešno, učinkovito in gospodarno porabo javnih financ.

Sistem javnih naročil je eno pomembnejših orodij za uvajanje konkurence na področje, kjer je doslej ni bilo, v javni sektor. Javna naročila z vzpostavitvijo konkurence zagotavljajo učinkovito alokacijo resursov in uvajajo dinamiko konkurence v relativno zaprte sisteme. Posledice ustreznega izvajanja javnega naročanja so vidne v povečanju učinkovitosti in gospodarnosti porabe javnih financ ter zanesljivosti in učinkovitosti delovanja javnega sektorja.

Nova zakonodaja je prinesla večjo elastičnost v javnem naročanju, ki se izraža predvsem z novimi postopki in načini oddaje javnega naročila, s poudarjeno uporabo elektronskih sredstev, z vzpostavitvijo portala javnih naročil, z jasnejšo opredelitvijo pogojev za ugotavljanje ponudnikove sposobnosti in meril za ocenjevanje ter z uvedbo strokovnega dialoga.

Zelo učinkovit institut za povečanje gospodarnosti javnega naročila, ki ga je uvedel veljavni ZJN-2, je strokovni dialog. Da bi znali pravilno opredeliti potrebe in določiti predmet javnega naročila, je že pred njegovo oddajo bistveno sodelovanje s potencialnimi ponudniki. Poleg strokovnih nasvetov o zelenih izdelkih nam lahko pokažejo tudi vse možnosti, ki jih ponuja trg.

Zaradi visokega deleža odhodkov državnega proračuna v BDP so javna naročila pomemben generator gospodarske rasti ter eden izmed ključnih vzvodov politike javnofinančnih odhodkov.

Z zelenim javnim naročanjem oziroma z usmerjanjem porabe proračunskih sredstev v nakup okoljsko manj obremenjujočih izdelkov in storitev bo javni sektor postal eden pomembnejših dejavnikov za zmanjšanje negativnih vplivov na okolje, znižanje porabe energije, vode in surovin, ohranjanje naravnih virov in biotske raznovrstnosti ter preprečevanje podnebnih sprememb.

Ustanovitev posebne institucije, Agencije za javno naročanje, bo prav gotovo bistveno vplivala na številne vidike izvajanja javnega naročanja v državi. Poleg poenotenja postopkov se mi zlasti zdi pomembno, da bomo s specializiranim kadrom in z izobraževanjem uslužbencev odpravili nestrokovnost, ki je mnogokrat botrovala dolgotrajnosti in neuspešnosti postopkov za oddajo javnih naročil. Uslužbenci prek sistema javnih naročil razpolagajo s skoraj tretjino državnega proračuna in so zelo

pomemben, če ne celo najpomembnejši dejavnik tudi za zagotavljanje načela gospodarnosti.

Na podlagi analize zakonodajnega in praktičnega okvira sistema javnega naročanja, v katere so vpeta temeljna načela javnega naročanja, ugotavljam, da spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja pomembno vpliva na delovanje celotnega sistema javnega naročanja. Uresničevanje temeljnih načel poudarjata tako nacionalna kot tudi primarna in sekundarna evropska zakonodaja. Temeljna načela dopolnjujejo zakonodajni okvir, ko nastopi situacija, ki z zakonom ni predvidena, in podajajo vrednostno usmeritev tako naročnikom pri sprejemanju odločitev kot ponudnikom pri presoji svojih pravic. Vse bolj je upoštevano načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, ki ga je slovenska zakonodaja izraziteje poudarila z novim Zakonom o javnem naročanju.

Pravila o javnem naročanju pa so po nepotrebnem še vedno preveč podrobna, zapletena in stroga. Pretirana strogost pri javnem naročanju ni vedno nujna in ima lahko negativne učinke na pglavitne cilje javnega naročanja; lahko namreč ovira enakopravno obravnavo ponudnikov in škodi njihovi konkurenčnosti. Na drugi strani pa preohlapna določila povzročajo zmedo in špekulacije. Poenostavitev postopkov in postavljanje razumnih pogojev bi zagotovo privabilo več ponudnikov in omogočilo večjo konkurenco. Večjo učinkovitost javnega naročanja bi prinesla tudi večja liberalizacija, predvsem pri izbiri postopkov oddaje naročila in postavljanju meril. Pri tem pa bi nas poleg temeljnih načel morali voditi tudi preišljenost in zdrava pamet.

LITERATURA

- AVBREHT, Aleš. ZAJC, Borut. ERJAVEC, Marjeta. DREN, Mateja. POTOČNIK, Maja. PERKO, Ana. Priročnik za javno naročanje. Uradni list RS, Ljubljana, 2008.
- BUKOVEC, MAROVT, Marija. Taksa v postopkih javnega naročanja. Pravna praksa. 2009, leto 28/891, št. 19, GV Založba, Ljubljana, str. 9–10.
- ČAMPA, Margit. KODELA, Franci. MATAS, Sašo. ŠOLTES, Igor. ŠTULAR, Tadej. Zakon o javnem naročanju s komentarjem. Uradni list RS, Ljubljana, 2007.
- ERJAVEC, Marjeta. POTOČNIK, Maja. Ali je prekinitev postopka ena izmed možnosti za konec postopka javnega naročanja. Pravna praksa. 2007, leto 26/811, št. 39-40, GV Založba, Ljubljana, str. 16–17.
- FERK, Petra. Pravni status Državne revizijske komisije. Pravna praksa. 2008, leto 27/834, št. 12, GV Založba, Ljubljana, str. 63–65.
- GRILC, Peter. Pravo Evropske unije. Cankarjeva založba, Ljubljana, 2002.
- HABJAN, PILETIČ, Jana. Temeljna načela v postopkih javnega naročanja v Republiki Sloveniji, magistrsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2008.
- JASNIČ, Dejan. Naročniki kot varuhi poslovnih skrivnosti. Pravna praksa. 2008, leto 27/825, št. 3, GV Založba, Ljubljana, str. 13–14.
- KRANJC, Vesna. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja s komentarjem sprememb in dopolnitev. GV Založba, Ljubljana, 2003.
- KRANJC, Vesna. Omejevanje pravnega varstva v nasprotju s cilji javnega naročanja. Pravna praksa. 2007, leto 26/816, št. 44, GV Založba, Ljubljana, str. 14.
- KRANJC, Vesna. Prednosti in pasti strokovnega dialoga. Pravna praksa. 2008, leto 27/834, št. 12, GV Založba, Ljubljana, str. 57-59.
- KRANJC, Vesna. Prenehanje pogodbenega razmerja – nova sankcija za težje kršitve. Pravna praksa. 2009, leto 28/883, št. 11, GV Založba, Ljubljana, str. 20–21.
- MATAS, Sašo. ŠKUFGA, Uroš. BOHNEC, Ivan. ŽVAN, Andraž. Vzorci aktov v postopkih javnih naročil in revizijskem postopku. Nebra, Ljubljana, 2005.
- MATAS, Sašo. ŠKUFGA, Uroš. MRZEL, Matija. Vzorčna razpisna dokumentacija v postopkih oddaje javnih naročil v teoriji in praksi. Primath, Ljubljana, 2006.
- MUŽINA, Aleksij. Omejitvena pravila za vložitev zahtevka za revizijo in učinkovito pravno sredstvo. Pravna praksa. 2008, leto 27/834, št. 12, GV Založba, Ljubljana, str. 59–62.
- MUŽINA, Aleksij. Revizija javnih naročil. Legat, Ljubljana, 2005.
- MUŽINA, Aleksij. VESEL, Tomaž. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS). Nebra, Ljubljana, 2007.
- MUŽINA, Aleksij. VESEL, Tomaž. Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Primath, Ljubljana, 2004.

- PIRNAT, Rajko. Dileme ureditve revizije postopkov oddaje javnih naročil pri prenosu nove direktive. Pravna praksa. 2009, leto 28/883, št. 11, GV Založba, Ljubljana, str. 15–17.
- PLAHUTNIK, Andrej. Izključevanje konkurence in konkurentov v sistemu javnih naročil. Dnevi javnih naročil, Portorož, Agencija za management, 2004.
- POHAR, Andrej. Priprta vrata revizije (1). Pravna praksa. 2007, leto 26/806, št. 34, GV Založba, Ljubljana, str. 9.
- POHAR, Andrej. Priprta vrata revizije (2). Pravna praksa. 2007, leto 26/807, št. 35, GV Založba, Ljubljana, str. 14.
- POTOČNIK, Maja. Kazenske takse pri revizijskih zahtevkih bi bilo treba odpraviti. Pravna praksa. 2009, leto 28/891, št. 19, GV Založba, Ljubljana, str. 10–12.
- POTOČNIK, Vekoslav. Nabavno poslovanje s primeri iz prakse. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2002.
- POTOČNIK, Vekoslav. Trženje storitev s primeri iz prakse. GV Založba, Ljubljana, 2004.
- SETNIKAR, CANKAR, Stanka. ANDOLJŠEK, Žiga. Ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju. Zbornik referatov, X. dnevi slovenske uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2003.
- SETNIKAR, CANKAR, Stanka. KLUN, Maja. PEVCIN, Primož. ANDOLJŠEK, Žiga. ARISTOVNIK, Aleksander. Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005.
- ŠOLTES, Igor. Predpisi o javnih naročilih. Uradni list RS, Ljubljana, 2004.
- ZABEL, Bojan. Pravo javnih naročil. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1997.
- ZABEL, Bojan. Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1997.
- ŽVIPELJ, Marko. Zaključek postopka naročanja brez izbire najugodnejšega ponudnika z vidika evropskega prava. Pravna praksa. 2009, leto 28/883, št. 11, GV Založba, Ljubljana, str. 22–23.

PREDPISI

- Obligacijski zakonik, Uradni list RS, št. 97/07 - UPB1.
- Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev, Uradni list RS, št. 128/06.
- Zakon o javnem naročanju, Uradni list RS, št. 128/06 in 16/2008.
- Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 109/2008.
- Zakon o javnih naročilih, Uradni list RS, št. 36/2004 – UPB1 (ne velja od 23.12.2006).
- Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence, Uradni list RS, št. 64/07 – UPB2.
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, Uradni list, št. 94/07 – UPB5.

- Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 24/2006 – UPB2, 126/2007 in 65/2008.
- Zakon o varstvu konkurence, Uradni list RS, št. 18/93, 110/02.

INTERNETNI VIRI

- Ministrstvo za finance. Javna naročila. URL = <http://www.mf.gov.si/slov/javnar/javnar.htm>. 23.4.2009.
- Odločitve Državne revizijske komisije 2006. URL = <http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odlDko&gr2=odlDko2006>. 1.5.2009.
- Odločitve Državne revizijske komisije 2007. URL = <http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=odlDko&gr2=odlDko2007>. 10.5.2009.
- Portal javnih naročil. URL = <http://www.enarocanje.si/?podrocje=portal>. 27.4.2009.

OSTALI VIRI

- Interna dokumentacija obravnavanega primera skupnega javnega naročila.
- Koalicijski sporazum o sodelovanju v vladi za mandat 2008–2012.
- Osnutek Akcijskega načrta za zeleno javno naročanje (ZeJN) za obdobje 2009–2012, Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve, marec 2009.
- Poročilo o izvajanju sklepov skupnih javnih naročil, MJU, št. 430-248/2006/11 z dne 6. 1. 2009.
- Ukrepi in prilagoditve ekonomske politike zaradi poslabšanja gospodarskih razmer, MJU, marec 2009.

SEZNAM SLIK

Slika 1: Delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna in BDP v %	25
Slika 2: Število prejetih revizijskih zahtevkov po letih	29

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

BDP	Bruto domači proizvod
ES	Evropska skupnost
EU	Evropska unija
RS	Republika Slovenija
UPB	Uradno prečiščeno besedilo
ZJN-1	Zakon o javnih naročilih
ZJN-2	Zakon o javnem naročanju

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Podpisana Natalija Cesar izjavljam, da je diplomsko delo moja avtorska stvaritev in dovolim njegovo objavo na spletnih straneh Fakultete za upravo.

Podpis: _____

Diplomsko delo je lektorirala Saša Poljak Istenič, univ. dipl. etnologinja in kulturna antropologinja, 31. maja 2009.