

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO  
**RAZVOJ PRAVNE UREDITVE JAVNIH NAROČIL V REPUBLIKI  
SLOVENIJI**

Ljubljana, junij 2012

MATEJA KOSMAČ JARC

### **IZJAVA O AVTORSTVU**

Spodaj podpisana Mateja Kosmač Jarc, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica magistrskega dela z naslovom Razvoj pravne ureditve javnih naročil v Republiki Sloveniji, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Brankom Koržetom.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
  - poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
  - pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisala;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis avtorice: \_\_\_\_\_

## KAZALO

<b>UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1 POJEM JAVNEGA NAROČILA IN JAVNEGA NAROČANJA.....</b>	<b>3</b>
1.1 CILJI JAVNEGA NAROČANJA .....	7
1.2 TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA.....	9
<b>2 ZAČETKI JAVNEGA NAROČANJA V EU IN V RS .....</b>	<b>10</b>
2.1 ZAČETKI JAVNEGA NAROČANJA V EU .....	10
2.2 JAVNO NAROČANJE V SLOVENIJI PRED LETOM 1991 .....	11
2.3 PRVI PRAVNI VIRI S PODROČJA JAVNIH NAROČIL V RS - ODREDBE O IZVAJANJU JAVNIH NAROČIL.....	12
2.3.1 Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna RS.....	12
2.3.2 Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil .....	13
2.3.3 Sprememba odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil .....	13
<b>3 PRVI ZAKON O JAVNIH NAROČILIH V RS.....</b>	<b>13</b>
3.1 ZAKON O JAVNIH NAROČILIH (ZJN) .....	13
3.2 PODZAKONSKI AKTI .....	16
<b>4 PRIBLIŽEVANJE RS EU, EVROPSKE DIREKTIVE IN IMPLEMENTACIJA LE-TEH V PRAVNI RED RS .....</b>	<b>16</b>
4.1 ZAKON O JAVNIH NAROČILIH – URADNO PREČIŠČENO BESEDILO (ZJN-1-UPB1) .....	17
4.2 ZAKON O JAVNIH NAROČILIH (ZJN-1) .....	17
4.2.1 Novela Zakona o javnih naročilih (ZJN-1A).....	19
4.3 PODZAKONSKI AKTI .....	22
4.4 DIREKTIVI 2004/17/ES in 2004/18/ES .....	23
<b>5 VELJEVNI PRAVNI VIRI .....</b>	<b>24</b>
5.1 ZAKON O JAVNEM NAROČANJU (ZJN-2/2006).....	25
5.1.1 Novela Zakona o javnem naročanju (ZJN- 2A) .....	28
5.1.2 Novela Zakona o javnem naročanju (ZJN- 2B) .....	30
5.1.3 Novela Zakona o javnem naročanju (ZJN-2C) .....	33
5.2 PODZAKONSKI AKTI .....	34
5.3 DRUGI PREDPISI, POVEZANI Z JAVNIM NAROČANJEM .....	35
<b>6 SPREMEMBE PREDPISOV V LUČI POENOSTAVITVE POSTOPKOV JAVNIH NAROČIL .....</b>	<b>35</b>
6.1 PREVERJANJE TEZE.....	35
6.1.1 Vrste in število postopkov .....	36
6.1.2 Pragovi za izbiro postopkov .....	38
6.1.3 Pogoji za priznanje sposobnosti .....	44
6.1.4 Pregled in ocenjevanje ponudb.....	49
<b>7 UGOTOVITVE.....</b>	<b>52</b>
<b>8 PREDVIDEN RAZVOJ JAVNIH NAROČIL V BODOČE S PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVE.....</b>	<b>56</b>
<b>SKLEP .....</b>	<b>58</b>
<b>LITERATURA IN VIRI .....</b>	<b>61</b>

## **KAZALO SLIK**

Slika 1: Povezava formalnih postopkov naročnikov z nabavo gospodarskih družb .....	5
Slika 2: Povezanost prava javnih naročil z drugimi pravnimi področji .....	6
Slika 3: Medsebojne pristojnosti nadzora institucij na področju javnega naročanja v RS ...	7
Slika 4: Načela javnega naročanja .....	9

## **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Pragovi za blago in storitve po ZJN-2/2006.....	40
Tabela 2: Mejne vrednosti brez DDV po ZJN-2B po postopkih.....	42

## UVOD

Država s pravno ureditvijo javnih naročil ne zasleduje samo formalno pravnega vidika izpolnjevanja norm, pač pa tudi gospodarski, ekonomski, demografski, socialni in ekološki vidik, kar evropske direktive tudi izpostavljajo. Zato je treba to področje razumeti širše kot zgolj načela formalnosti utemeljenega delovanja, saj mora pomeniti udejanjanje gospodarnosti in poštene konkurence (Čampa, Kodela, Matas, Šoltes & Štular, 2007, str. 15).

Sistem javnega naročanja temelji na zakonodajnem okviru, ki ga v delih, kjer življenjske situacije presegajo normativno urejenost, dopolnjujejo temeljna načela. Ta temelji na štirih bistvenih načelih, ki so posledica zahteve, da morajo pod enakimi pogoji in možnostmi imeti svoboden, enakopraven in konkurenčen dostop do javnih sredstev vsi, ki so zainteresirani za izvedbo naročnikove zahteve.

Glavni cilj javnih naročil je torej ustvariti konkurenčen, nediskriminatoren trg, ki bo omogočal prost pretok blaga in storitev ter s tem davkoplačevalcem in uporabnikom javnih sredstev zagotavljal najboljšo protivrednost za njihov denar. S tem, da najboljša protivrednost denarja ni mišljena vedno le najnižja cena, ampak vrednost, ki spodbuja razvoj in konkurenco z vidika novih tehnoloških rešitev in do okolja prijaznejših materialov ter storitev.

Javna naročila so del državne politike in zasledujejo cilj racionalne porabe javnih sredstev. Področje javnih naročil se je pričelo urejati zaradi močnega pritiska ponudnikov na oblikovanje pravil, ki bi vsem vpletenim omogočil enakopraven dostop do javnih naročil. Zato država sprejema pravna pravila, ki določajo pravni red vseh udeležencev na tem področju. Gospodarski subjekti nikakor nočejo biti izrinjeni iz tega denarnega vira, ki v nekaterih panogah predstavlja pomemben del trga. Sredstva, ki jih za javna naročila porablja država, se stekajo v državno blagajno predvsem z davki, carinami, taksami in drugimi dajatvami, ki jih državni proračun pridobiva od fizičnih in pravnih oseb. Javna naročila pa v zadnjem času presegajo lokalne in celo državne meje in s tem postajajo pomemben del mednarodne poslovne prakse. Z vidika Evropske unije (v nadaljevanju EU) pa so javna naročila instrument dveh od štirih svoboščin, na katerih temelji skupni evropski trg (prost pretok blaga in storitev).

V praksi javnega naročanja v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) prihaja do nenehnega spreminjanja predpisov, najprej iz potrebe po osnovni zakonski ureditvi omenjenega področja, kasneje zaradi prilagajanja predpisov v pristopnih pogajanjih z EU, po vstopu v EU pa je RS zavezana implementirati evropske pravne vire v svoj pravni red in s tem zagotoviti dobro delujoč sistem (pravni okvir, ustrezne institucije, uveljavitev pravil v praksi).

V prvih desetih letih javnega naročanja smo doživeli tri spremembe zakonov, v zadnjih štirih letih pa kar tri. Te hitre spremembe niso dovolj niti za seznanitev z novostmi, kaj šele, da bi se v praksi lahko uveljavile.

Namen magistrskega dela je s pomočjo strokovne literature preučiti in podati poglobljen zgodovinski vpogled v razvoj pravnega sistema javnega naročanja v RS, od njene osamosvojitve dalje. V nalogi je podana predstavitev posameznega zakona, novel zakonov ter seznam sprejetih podzakonskih aktov. Predstavljena so izhodišča za spreminjanje predpisov, opredeljene so novosti, ki jih posamezna sprememba prinaša v prakso izvajanja javnega naročanja, podana je kritična presoja ureditve, ocena doseganja ciljev ter predstavljene so posledice, ki jih spremembe prinašajo v celoten sistem javnega naročanja.

V magistrskem delu podrobneje opredeljujem osnovne predpise s področja javnih naročil (Zakon o javnih naročilih) in naštevam podzakonske predpise. Področje revizije postopkov javnih naročil, kot tudi pregled povezanih predpisov, ki so vezani na javne finance, protikorupcijske ukrepe in druga povezana področja, zaradi obsežnosti teme, presega obseg tega dela in bodo tovrstni predpisi omenjeni le v povezavi z osnovnimi predpisi.

Temeljna teza magistrskega dela je, da so spremembe predpisov prispevale k odpravi pomanjkljivosti sistema javnega naročanja. Le-te so zadostne in ustrezne, da se *ratio legis* javnih naročil dosega. Nadalje, zakonodajalec s spreminjanjem predpisov na področju javnih naročil poenostavlja postopke oddaje javnih naročil.

Medtem ko se temeljna teza preverja med celotnim delom, je drugemu delu teze namenjeno posebno poglavje. Odločila sem se za naslednje momente v postopku javnega naročila, za katere menim, da so spremembam predpisov zelo podvrženi in posledično prikažejo, ali so se postopki javnih naročil zaradi sprememb predpisov poenostavili:

- vrste in število postopkov,
- pragovi za izbiro postopkov,
- pogoji za priznanje sposobnosti,
- pregled in ocenjevanje ponudb.

Na podlagi ugotovitev so v zaključnih poglavjih magistrskega dela podani predlogi za izboljšave z vidika širšega delovanja sistema javnih naročil ter je predviden razvoj javnih naročil v bodoče.

Pri izdelavi magistrskega dela je bilo zaradi kompleksnosti področja uporabljenih več različnih raziskovalnih metod, ki se med seboj kombinirajo in dopolnjujejo:

- opisna ali deskriptivna metoda je bila uporabljena pri pojasnitvi osnovnih pojmov izbrane teme ter opisu posamezne novele zakonov, na osnovi teoretičnega znanja s področja javnih

naročil. S pregledom najrazličnejših virov in literature sem obravnavano problematiko osvetlila z različnih zornih kotov:

- z analitično metodo sem razčlenila zakonske podlage za javno naročanje s poudarkom na razvoju javnih naročil med obravnavanim obdobjem;
- komperativna metoda in metoda kompilacije sta bili uporabljeni pri zgodovinski primerjavi in pri primerjavi komentarjev različnih avtorjev;
- s sintetično metodo sem povezala ugotovitve iz strokovne literature in lastnih izkušenj pri delu na področju javnih naročil, podala oceno trenutnega stanja ter smernice za nadaljnji razvoj obravnavane teme.

Magistrsko delo je sestavljeno iz osmih poglavij. Uvodno poglavje je osredotočeno na opredelitev in predstavitev tematike magistrskega dela z navedbo namena, izhodišč in ciljev, uporabljenih raziskovalnih metod in se zaključuje z opisom strukture dela, kjer je postavljen metodološko – hipotetični okvir dela.

Prvo poglavje opredeli pojem javnega naročanja, cilje javnega naročanja in druge osnovne pojme, vezane na obravnavano tematiko ter predstavi temeljna načela javnega naročanja.

Drugo, tretje in četrto poglavje prikazujejo zgodovinski razvoj javnih naročil, peto poglavje povzema veljavne pravne vire. Predstavljen je opis pravnih virov, predstavitev novosti glede na prejšnje predpise, pojasnitve razlogov za spremembo, pravne posledice, mnenja strokovnjakov ter lastne izkušnje iz dela na področju javnega naročanja.

Šesto poglavje je poglavje preverjanja teze. Glede na podane ugotovitve je opredeljen predviden razvoj področja javnega naročanja v bodoče, prav tako so podani predlogi za izboljšave.

V zaključnem poglavju so povzete ugotovitve in podani končni sklepi ter misli.

## **1 POJEM JAVNEGA NAROČILA IN JAVNEGA NAROČANJA**

**Definicija javnega naročila in javnega naročanja.** Naročilo je v prvi vrsti inštitut, s katerim lahko opredelimo pogodbo, na podlagi katere se pogodbeni stranki zavežeta, da bosta druga drugi nekaj dali, storili ali dopustili. Najpogostejše so pogodbe, pri katerih ena stranka nekaj da, stori ali dopusti v zameno za plačilo nasprotne stranke. Javno naročilo pa vsebuje element javnopravne narave (npr. javna sredstva, subjekt javnega prava) (Avbreht, Zajc, Erjavec, Dren, Potočnik & Perko, 2008, str. 35).

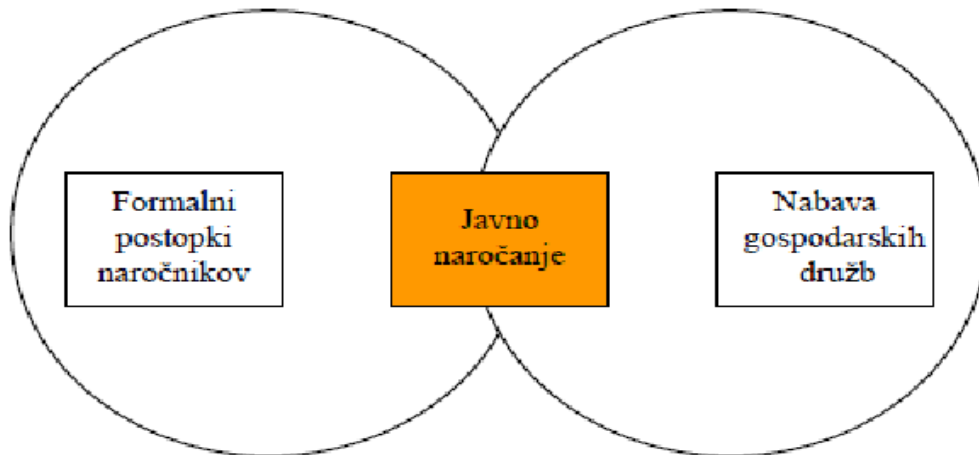
Javna naročila lahko obravnavamo z različnih vidikov, in sicer z gospodarskega, finančnega, socialnega, zgodovinskega, pravnega, političnega itd., kar je razvidno tudi iz tipsko različnih definicij, ki javna naročila opredeljujejo:

- Javna naročila so skupek pravnih postopkovnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjsko pravnih razmerij pridobiva blago, storitve ali gradnje (Eržen, 2004, str. 15).
- Izraz javno naročilo opredeljuje oskrbo javnega sektorja z dobavami ali s storitvami, pridobljenimi na tržišču. Javno naročilo se navadno uporablja v širšem smislu kot nakup, saj vključuje celoten postopek, od ugotavljanja potreb do dobave, od pridobivanja dovoljenj do uporabe blaga oziroma storitve (Černigoj, 1997, str. 2).
- Ožji pojem javnih naročil je pravni. V tem smislu so javna naročila definirana kot skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjskopravnih razmerij nabavlja blago, oddaja naročila za storitve in gradnje po predpisanem postopku (Kranjc, 2006, str. 1437).
- Najširši pojem javnega naročanja je na podlagi vnaprej določenega postopka in na podlagi več konkurenčnih ponudb pridobiti najugodnejšo ponudbo (Primec, 2000, str. 7).
- Javna naročila so tisti postopki, ki jih definira Zakon o javnem naročanju, katerim je lastna formalnost postopkov, učinkovitost rabe javnih sredstev in gospodarna oddaja naročil. Gre torej za nek presek strogo obličnih postopkov, ki se zahtevajo od naročnikov, ko izvršujejo svoja oblastna pooblastila na eni strani in na drugi liberalnost postopkov posameznikov, ko naročajo v okviru zadovoljevanja svojih potreb (Bagon et al., 2006, str. 80).
- Sistem uspešnega javnega naročanja bi lahko opredelili kot partnerski odnos med javnim in zasebnim sektorjem. Če v sistemu deluje le en partner, sistem ne deluje dobro, ne daje pravih rezultatov. Oba, javni in zasebni sektor, morata nastopati kooperativno, da sistem deluje učinkovito (Leone, 2001, str. 7-15).

To je le nekaj definicij, ki opredeljujejo pojma javnega naročila in javnega naročanja. Če povzamem, je javno naročilo postopek nabave v javnem sektorju z namenom vzpostavitve konkurence med ponudniki po transparentnem postopku. Slika 1 ilustrativno prikazuje povezavo javnih naročil med naročniki in gospodarskimi družbami.



Slika 1: Povezava formalnih postopkov naročnikov z nabavo gospodarskih družb



Vir: J. Bagon et al., Priručnik za javne menedžerje, 2006, str. 80.

**Pojem javnega naročila v RS.** Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 36/2004, v nadaljevanju ZJN-1-UPB1), v 3. členu pojmuje "javno naročilo" kot celotni skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradnje.

Zakon o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010 in 18/2011 v nadaljevanju ZJN-2), v 2. členu deli javno naročilo na:

- Javno naročilo gradenj je javno naročilo, katerega predmet je bodisi izvajanje bodisi projektiranje in izvajanje gradenj, ki so povezane z eno od dejavnosti iz Seznama dejavnosti na področju gradenj, ali gradnja ali izvedba ene od dejavnosti na področju gradenj in ki ustreza zahtevam, ki jih določi naročnik. "Gradnja" je rezultat dejavnosti iz te točke, ki predstavlja gospodarsko in tehnično funkcionalno celoto.
- Javno naročilo blaga je javno naročilo, katerega predmet je nakup, zakup, najem ali nakup blaga na kredit, z možnostjo odkupa ali brez te možnosti. Javno naročilo, katerega predmet je dobava blaga, vključuje storitev namestitve in inštalacije, ki je vezana na to blago oziroma, da se blago lahko uporablja v skladu z njegovim namenom, se obravnava kot "javno naročilo blaga".
- Javno naročilo storitev je javno naročilo, katerega predmet je izvajanje ali izvedba ene ali več storitev iz Seznama storitev. Javno naročilo, katerega predmet so blago in storitve iz Seznama storitev se obravnava kot "javno naročilo storitev", če vrednost zadevnih storitev presega vrednost blaga, ki je zajeto v naročilu. Javno naročilo, katerega predmet so storitve iz Seznama storitev in vključujejo dejavnosti iz Seznama dejavnosti na področju gradenj, ki so samo dodatek glavnemu predmetu naročila, se obravnava kot javno naročilo storitev.

**Povezanost prava javnih naročil z drugimi področji.** Področje javnega naročanja posredno ali neposredno urejajo številni pravni predpisi, ki jih delimo na formalne in neformalne.

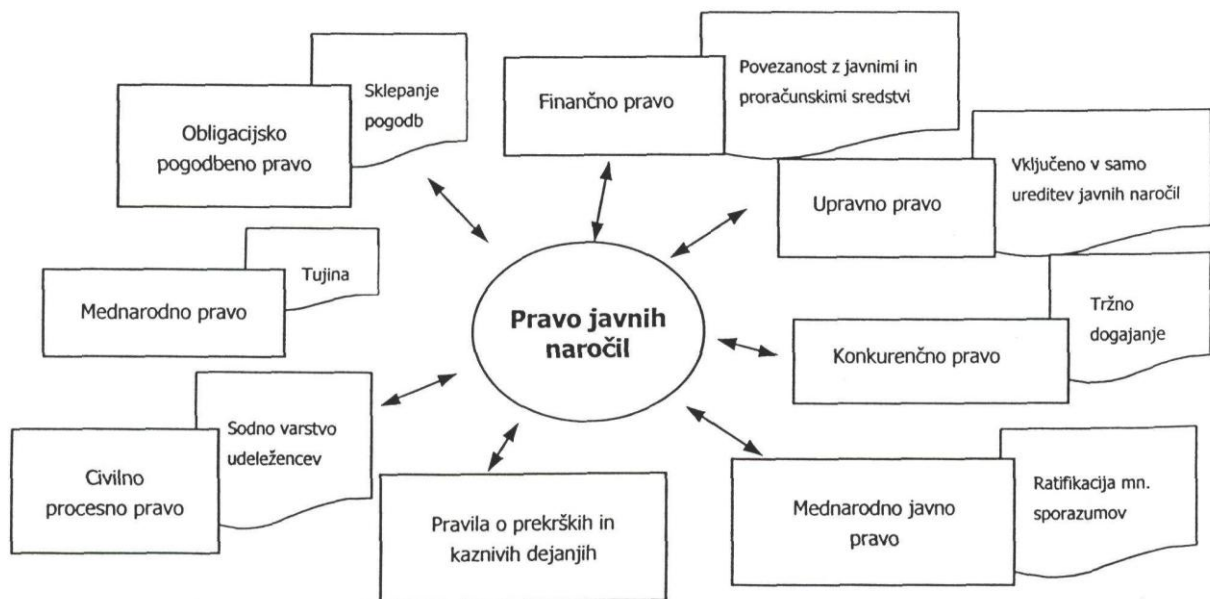
Med formalne predpise v RS se štejejo predpisi s področja javnih naročil in s področja revizije postopkov javnih naročil.

V predpisih EU pa so to direktive in uredbe. Neformalni predpisi v RS so odločitve Državne revizijske komisije (v nadaljevanju DKOM) in sodna praksa sodišča RS ter na ravni EU sodna praksa sodišča EU.

Sodišče ES je edino pristojno za obvezno interpretacijo prava skupnosti (Mathijsen, 1985, str. 81).

Pravo javnih naročil sicer sodi v okvir gospodarskega prava, povezano pa je tudi z nekaterimi drugimi pravnimi področji, kar prikazuje slika 2.

*Slika 2: Povezanost prava javnih naročil z drugimi pravnimi področji*



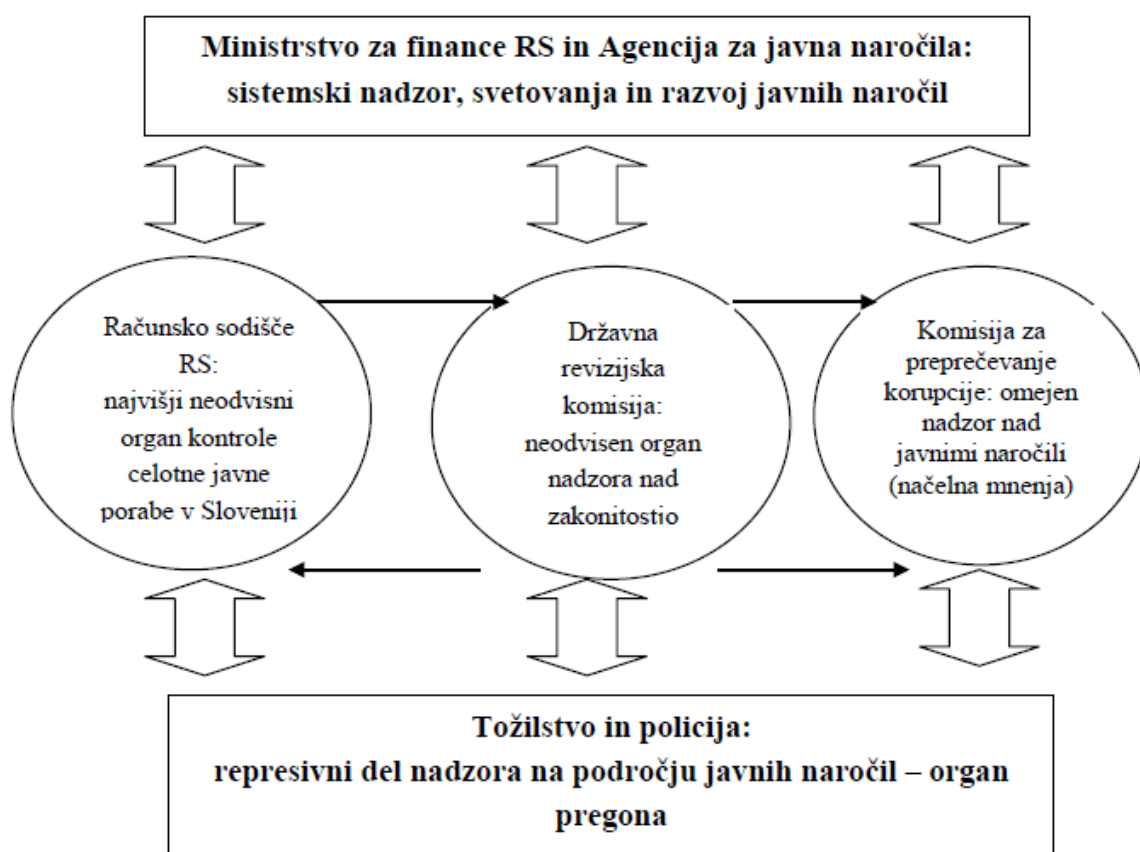
*Vir: V. Pajk, Predstavitev zakona o javnih naročilih, 2000, str. 1*

Med zunanje nadzornike nad javnimi naročili v RS sodijo DKOM, Računsko sodišče RS in Komisija za preprečevanje korupcije.

Vse naštetе nadzorne institucije imajo svojo vlogo, svoj obseg odgovornosti in pristojnosti, vendar je njihovo medsebojno sodelovanje nujno potrebno, tako za razvoj sistema javnih naročil, kot za zagotavljanje ustrezne finančne in poslovne kulture javnega sektorja.

Iz slike 3 je razvidno, kako naj bi potekalo medsebojno sodelovanje posameznih pristojnih organov in institucij, ki naj bi izvajale nadzor na področju javnih naročil.

*Slika 3: Medsebojne pristojnosti nadzora institucij na področju javnega naročanja v RS*



*Vir: I. Šoltes, Institucionalna kriza na področju javnih naročil in predlogi rešitev za izboljšanje stanja, 2008b, str. 8.*

## 1.1 CILJI JAVNEGA NAROČANJA

Rushton, Oxley & Croucher (2000, str. 216) glede nabave: "Nabava je ena ključnih členov oskrbne verige in lahko ima pomemben vpliv na uspeh celotne organizacije. Zagotovitev zadostne količine blaga na pravem mestu, ob pravem času in v zahtevani količini je odločilnega pomena za vsako poslovno organizacijo."

Prvotni in še danes glavni cilj javnih naročil je zagotavljanje finančne discipline uporabnikov javnih, predvsem proračunskih sredstev. Z ureditvijo javnih naročil naj bi bil v čim večji meri dosežen namen sredstev in tudi strogo upoštevani finančni okviri. Pravna ureditev naj bi tako zagotovila dovolj natančne pravice in obveznosti, tako naročnika kot ponudnika (Zabel, 1997, str. 17-18).

**Splošni cilji javnih naročil** so (Mužina & Vesel, 2004, str. 107-110):

- **Zagotavljanje finančne discipline uporabnikov javnih sredstev.** Bistvo je, da se z določenimi sredstvi doseže največji učinek. Gre predvsem za to, da se državi onemogoči samovoljno odločanje o izbiri ponudnikov in da se izbira podredi konkurenci;
- **Zagotavljanje in pospeševanje konkurence med ponudniki,** ki je v korist vseh udeležencev v procesu. Konkurenčna oskrba zagotavlja učinkovito porabo javnih sredstev, ponudnikom zagotavlja enake tržne možnosti, porabnikom pa najbolj kakovostno storitev oziroma blago;
- Javna naročila so pogosto načrtno sprejeti **inštrument državne gospodarske politike.** Državna gospodarska politika je lahko usmerjena k različnim ciljem: oživitvev gospodarstva, skrb za konkurenčnost nacionalnega gospodarstva v odnosu do tujega, skrb za posamezne panoge, ipd.;
- **Racionalna poraba javnih sredstev** ali z določenimi sredstvi dosežen največji učinek oziroma največji učinek s čim manjšimi sredstvi. Ta cilj dosežemo s povezavo področja javnih naročil in področja urejanja proračuna, zagotovitvijo sistema kontrole porabe javnih sredstev in določitvijo natančnega obsega pravic in obveznosti sodelujočih v postopku;
- **Povečanje zaupanja javnosti v delo države** in njenih organov pri trošenju javnih sredstev in s tem prepričanje o smotrnosti proračunskih sredstev. Ta cilj predpisi dosegajo z določili, ki zagotavljajo preglednost in poštenost postopka in omogočajo stalen nadzor javnih institucij in javnega mnenja. Za doseg tega cilja je pomembna vzpostavitev celovitosti in preglednosti postopkov javnih naročil in zagotavljanje enakih možnosti za vse usposobljene izvajalce;
- **Preprečevanje korupcije.** Tu pomislimo na možnost, da bi bila naročnikova odločitev odvisna od materialne koristi, ki bi jo imela oseba, ki o ponudbah odloča. Nedopustna ravnanja mora nadzirati in sankcionirati nadzorna služba in pri tem uporabiti splošne predpise o preprečevanju korupcije.

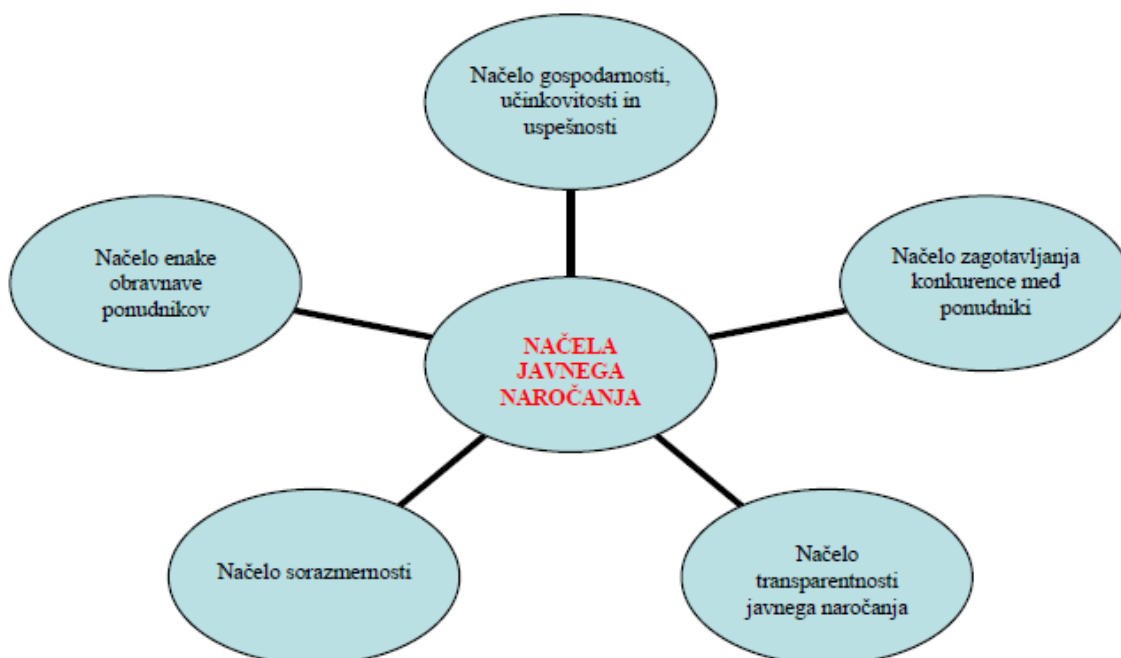
Glavni cilj javnih naročil je torej ustvariti konkurenčen, nediskriminatoren trg, ki bo omogočal prost pretok blaga in storitev ter s tem davkoplačevalcem in uporabnikom javnih sredstev zagotavljal najboljšo protivrednost za njihov denar.

## 1.2 TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA

**Načela javnega naročanja** so izhodiščna točka urejanja trga javnih naročil, izražena skozi zakone tega področja. Ob tem moramo ločiti pravna načela od pravnih meril (Mužina & Vesel, 2007, str. 45). Pri čemer so pravna načela vrednostno izražena merila kot skupna vrednostna merila naše civilizacije. Samo pravilo pa je pravni izraz védenja in ravnanja določenega subjekta. Sistem javnega naročanja temelji na zakonodajnem okviru, ki ga v delih, kjer življenjske situacije presegajo normativno urejenost, dopolnjujejo temeljna načela.

Ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje mora temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi EU in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti (Matas & Planinšič, 2010, str. 60). Sistem javnega naročanja temelji na petih bistvenih načelih, ki so posledica zahteve, da morajo pod enakimi pogoji in možnostmi imeti svoboden, enakopraven in konkurenčen dostop do javnih sredstev vsi, ki so zainteresirani za izvedbo naročnikove zahteve. Temeljna načela javnega naročanja prikazuje Slika 4.

*Slika 4: Načela javnega naročanja*



*Vir: B. Horvat, Problematika izvajanja javnih naročil v šolstvu, 2010, str. 16.*

**Temeljna načela javnega naročanja po ZJN-2 so naslednja:**

- **Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti** od naročnika zahteva, da mora izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev. Pri tem mora naročnik oblikovati razpisno dokumentacijo tako, da je ponudbo mogoče oddati po sklopih. Pri tem mora zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom.
- **Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki** – bistvo načela je v tem, da mora biti vsem zainteresiranim in sposobnim ponudnikom omogočeno poslovanje z javnim sektorjem pod enakimi pogoji, zlasti se ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, pri izvajanju javnega naročanja pa mora naročnik ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence.
- **Načelo transparentnosti javnega naročanja** določa, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku. Postopki javnega naročanja morajo biti javni, kar se zagotavlja tudi z brezplačnimi objavami javnih naročil tako v Uradnem listu EU kot tudi na portalu javnih naročil.
- **Načelo enakopravne obravnave ponudnikov** določa, da mora naročnik zagotoviti, da med ponudniki v vseh fazah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov, ni razlikovanja. Naročnik mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo. Zaradi tega načela obstaja tudi prepoved dajanja prednosti domačim ponudnikom, razen če to ni določeno s posebnim predpisom.
- **Načelo sorazmernosti** je vezano izvajanje sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila.

Eržen (2000, str. 8) je mnenja, da opredelitev načela ni neposredno določljiva, temveč je to lahko kršeno le, če gre za dejanja, ki jih ureja zakonski predpis, na splošno pa je opredeljivo zgolj kot vodilo oziroma merilo pri razlagi drugih pravnih norm.

## **2 ZAČETKI JAVNEGA NAROČANJA V EU IN V RS**

### **2.1 ZAČETKI JAVNEGA NAROČANJA V EU**

Kot predhodnico predpisom o javnem naročanju v Evropi bi lahko zapisali Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo v letu 1951. Šest let kasneje, leta 1957, sta bili z Rimskima pogodbama (Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti

(EGS) in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM) ustanovljeni EGS in EURATOM.

Pogodba o ustanovitvi EGS je že vsebovala temeljna načela javnega naročanja, saj je prepovedovala nacionalno diskriminacijo, omejevanje pri izbiri blaga in storitev, zagovarjala je prost pretok blaga in prepovedovala količinske omejitve pri uvozu in izvozu. Cilj pogodbe je bil postopno oblikovanje skupnega trga med državami članicami.

Na sam razvoj javnih naročil v EU je pomembno vplivala težnja k vzpostavitvi enotnega trga. Ta izhaja iz primarnih virov Evropske skupnosti, ki jih predstavljajo mednarodne ustanovitvene pogodbe. EU je skupni pojem za tri mednarodne pogodbe, ki so oblikovale skupnost (Šinkovec, 1996, str. 17).

Maastrichtska pogodba je leta 1992 EGS preimenovala v EU. Nadalje se je EU razvijala na podlagi Amsterdamske pogodbe (1999) in pogodbe iz Nice (2003). Danes je primarni vir EU Lizbonska pogodba (2009).

## 2.2 JAVNO NAROČANJE V SLOVENIJI PRED LETOM 1991

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 le-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 (Primec, 2000a, str.8).

Vendar družbeno-ekonomske razmere konec 19. stoletja še niso bile primerne za razvijanje normativnih okvirov javnega naročanja. V času, ko država še ni dejavno posegala v gospodarstvo, o javnih naročilih v pravem pomenu besede niti ne moremo govoriti.

Obdobje po prvi svetovni vojni je bilo v Sloveniji zaznamovano z nizko gospodarsko rastjo, torej tudi pomen javnih naročil ni bil velik. Njihova vloga se ni mogla povečati niti po drugi svetovni vojni, saj je plansko gospodarstvo z zaprto politiko oziroma gospodarsko samozadostnostjo onemogočalo doseganje stanja konkurence med različnimi ponudniki blaga in storitev.

Za izrazitejši začetek razvoja javnih naročil je pomembna prelomnica, razpad Socialistične Federativne Republike Jugoslavije, ki je v sebi nosil odprtje trga in uvedbo tržnega gospodarstva, posledično tudi prve vidnejše spremembe na področju javnega naročanja.

## 2.3 PRVI PRAVNI VIRI S PODROČJA JAVNIH NAROČIL V RS - ODREDBE O IZVAJANJU JAVNIH NAROČIL

Predpisov, ki bi celovito urejali javno naročanje blaga, storitev in gradenj, v Sloveniji pred letom 1992 ni bilo, tako da je bilo to področje popolna neznanka za naročnike in ponudnike kot tudi za zakonodajalce.

Javno naročanje se je v RS postopoma uveljavljalo od leta 1992 dalje. Pravila javnega naročanja so se zgledovala po podobnih ureditvah, kot veljajo v tržnih ekonomijah. Osnovni cilji so bili jasno postavljeni:

- enake možnosti ponudnikov,
- preglednost porabe javnih sredstev,
- preprečevanje omejevanja konkurence,
- gospodarnost in učinkovitost za javnega naročnika,
- omejevanje in preprečevanje korupcije.

RS je prve zametke normativnega urejanja javnega naročanja dočakala v letu 1992 s sprejetjem Zakona o proračunu RS za leto 1992 (Ur. l. RS, št. 16/1992), ki je v svojih določbah predpisoval obveznost oddaje nabav oziroma izbiro izvajalca na podlagi javnega razpisa.

### 2.3.1 Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna RS

Dne 22. 5. 1992 je bila sprejeta Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna RS (Ur. l. RS, št. 24/1992, v nadaljevanju prva odredba). Prva odredba je določala, katera dela mora uporabnik sredstev iz republiškega proračuna oddati na podlagi javnega razpisa.

V 3. členu so bile opredeljene vrste postopkov (javni razpis za izbiro izvajalca brez omejitev, javni razpis za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in pogoji, pod katerimi se lahko dela oddajo tudi z neposredno pogodbo brez razpisa).

Od 6. do 26. člena je bil podrobneje opredeljen javni razpis za izbiro izvajalca brez omejitev. Podani so bili prvi normativi glede komisije, ki vodi postopek, objave javnega razpisa, okvirne vsebine razpisne dokumentacije, elementov, ki jih mora vsebovati ponudba, pogojev predložitve ponudbe, odpiranja ponudb.



Člen 18 je opredeljeval odpiranje ponudb, 20. člen pa zapisnik o odpiranju ponudb. Nadaljnji členi so opredeljevali ocenjevanje ponudb, poročilo o izboru izvajalca in pogoje sklenitve pogodbe.

Členi od 27. do 32. so opredeljevali javni razpis za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Člen 33 opredeljuje pogoje, pod katerimi je lahko proračunski porabnik oddal dela izvajalcu neposredno s pogodbo.

Glede na sedanjo prakso javnih naročil je zanimivo dejstvo, da po predmetnih normativih javni razpis ni uspel, če na razpis niso prispele najmanj tri ponudbe. Komisija v tem primeru ponudb ni niti odprla, neodprte je vrnila ponudniku, in razpis ponovila pod enakimi ali drugačnimi pogoji.

### 2.3.2 Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil

Podobno kot prva odredba je bila 4. 6. 1993 sprejeta Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 28/1993, v nadaljevanju druga odredba).

Kot novost bi opredelila v 27. členu osnovo za revizijo postopka javnega razpisa. Za odločanje o zahtevku za revizijo je bilo določeno pristojno ministrstvo.

### 2.3.3 Sprememba odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil

Sprememba odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 19/1994, v nadaljevanju sprememba druge odredbe) je bila sprejeta 13. 4. 1994. Spremenila so se področja, za katera je potrebna pogodba o oddaji naročila na podlagi javnega razpisa. Spremenili so se tudi pogoji, na osnovi katerih je naročnik lahko pričel s postopkom javnega razpisa. V spremembi druge odredbe so se dodali še pogoji, kdaj je naročnik lahko oddal javna naročila izvajalcu neposredno s pogodbo brez javnega razpisa.

## **3 PRVI ZAKON O JAVNIH NAROČILIH V RS**

### 3.1 ZAKON O JAVNIH NAROČILIH (ZJN)

Na podlagi izkušenj iz odredb o izvajanju javnih naročil, ob vplivu Vzorčnega zakona o naročilih blaga, gradenj in storitev iz leta 1994, ki je bil pripravljen v okviru Komisije Združenih narodov za mednarodno trgovsko pravo (v nadaljevanju UNCITRAL) ter v

interesu RS po približevanju EU, je bil sprejet prvi slovenski zakon, ki je urejal področje javnega naročanja, to je Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 24/1997, v nadaljevanju ZJN). Zakon je pomenil prelomnico na področju javnega naročanja, saj je ureditev javnega naročanja prvič uzakonil, pri čemer je dal naročnikom na voljo širok nabor možnih postopkov oddaje javnih naročil. Zakon je postavil temelje javnega naročanja, vključno s temeljnimi načeli javnega naročanja (enakopravnost ponudnikov, preglednost postopkov, načelo nediskriminacije ipd.) (Preator, d.o.o., 2005).

S prvim Zakonom o javnih naročilih je želela RS doseči dva cilja - zagotoviti čim bolj smotrno porabo sredstev javne porabe in omogočiti vsem sposobnim in zainteresiranim organizacijam, da enakopravno konkurirajo pri ponujanju blaga in storitev javnemu sektorju. Za dosego ciljev je bil natančno opredeljen postopek oddaje naročil, dolžnost obveščanja javnosti, vodenje evidenc, roki za opravilo posameznih dejanj, pristojni organi pri naročniku, pristojnosti posebnega revizijskega organa. Nekatera z zakonom predpisana ravnanja so v začetku povzročila tudi določene negativne učinke, predvsem dražji in dolgotrajnejši postopek od ugotovitve potrebe po nakupu blaga in oddaji storitve pa do sklenitve pogodbe. Obenem pa je zakon upošteval, da vsake oddaje javnega naročila ni mogoče izvesti po predvidenem osnovnem načinu - z javnim razpisom za izbiro izvajalca brez omejitev. Zakon je predpisoval pogoje, pod katerimi je posamezni način dovoljeno uporabiti in ne dopušča naročnikom, da bi prosto izbirali med možnimi načini (Kranjc, 1997, str. 6).

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

V drugem poglavju je bil opredeljen postopek oddaje javnega naročila za izbiro izvajalca brez omejitev, pri čemer so bili definirani pogoji objave, vsebina in roki objave, merila za izbiro najugodnejšega ponudnika, razpisna dokumentacija, postopek predložitve ponudbe, ponudbena dokumentacija, javno odpiranje in ocenjevanje ponudb ter način izbire najugodnejše ponudbe. To poglavje je v zakonu najobsežnejše, poudariti pa je potrebno, da so se določbe tega poglavja smiselno uporabljale tudi za druge postopke oddaje javnih naročil, v kolikor posebne določbe ostalih postopkov niso urejale drugače.

Od tretjega do sedmega poglavja so bili opredeljeni možni postopki oddaje javnega naročila, osmo poglavje pa je opredeljevalo postopek sklenitve pogodbe z najugodnejšim ponudnikom.

Deveto poglavje je opredeljevalo revizijo postopka javnih naročil. V 67. členu je bila opredeljena Državna revizijska komisija kot neodvisno strokovno telo pri odločanju o zahtevah za revizijo. Zadnja tri poglavja ZJN so urejala stroške postopka, nadzor, kazenske določbe ter prehodne in končne določbe. Zakon je začel veljati 20. 5. 1997 za proračunske uporabnike in lokalne skupnosti ter za Družbo za avtoceste v RS, d.d., Celje, Univerzo v Ljubljani, Univerzo v Mariboru, za javna podjetja, ustanovljena po zakonu o gospodarskih javnih službah, javne zdravstvene in javne raziskovalne zavode, katerih ustanovitelj je država, se je pričel uporabljati 1. 7. 1997. Ostali naročniki so ga začeli uporabljati pol leta kasneje, 1. 1. 1998.

ZJN je pomenil prelomnico v praksi javnega naročanja v RS, saj je doprinesel pomembne spremembe na tem področju. Ravno v času veljavnosti ZJN se je izoblikovala praksa o navedbi meril skupaj z načinom njihove uporabe, praksa navedbe blagovnih znamk (definicija predmeta naročila z opisom oziroma navedbo veljavnih standardov) ter definiranja temeljnih načel javnega naročanja v praksi (Škufca, 2002, str. 24).

ZJN je prvi slovenski zakon s področja javnih naročil. Ker je na tem področju v RS "oral ledino", je temu primerno vseboval veliko pomanjkljivosti in nedodelanosti. Najpogostejše kritike so bile na podnormiranost področja, kljub velikemu številu postopkov, predvsem pa na neusklajenost s pravnim sistemom EU. V ZJN je izrazito poudarjen formalizem, postopki so bili nejasni in dolgi, slaba je bila preglednost in ločnica med pogoji in merili. ZJN tudi ni jasno opredeljeval temeljnih načel javnega naročanja.

Glede na zastavljena cilja - zagotoviti čim bolj smotrno porabo sredstev javne porabe in omogočiti vsem sposobnim in zainteresiranim organizacijam, da enakopravno konkurirajo pri ponujanju blaga in storitev javnemu sektorju, lahko rečem, da je bil storjen prvi korak v smeri enakopravne obravnave ponudnikov. Tako so od ZJN dalje ponudniki lahko prosto konkurirali za dodelitev posameznega naročila, s tem se je povečala konkurenca pri nabavi blaga in storitev za javni sektor in naročnik je posledično pridobival ugodnejše cene.

V ZJN bi želela izpostaviti kar nekaj kontradiktornosti. Tako je ZJN na primer v 11. členu določal posebno diskriminacijo ponudnikov glede na domače in tuje, kar je v nasprotju z načelom enakopravnosti iz 6. člena. Zadeva je podobna tudi v UNCITRAL-ovem vzorčnem zakonu, ki le-to prav tako dopušča. Gre torej za obliko državne oblike prednosti domačemu gospodarstvu, ki je z današnjega vidika prava javnih naročil in načela enakopravnosti ponudnikov nesprejemljiv. 11. člen tovrstno cenovno diskriminacijo imenuje razvojni vpliv. Vzorčni zakon med razvojne vplive našteva ugodnejšo plačilno bilanco, vpliv na devizne rezerve, izvedbo kompenzacijskih poslov, razširitev krajevne udeležbe s proizvodnjo, delom in materialom, pospeševanje zaposlovanja, prenos tehnologije in razvoj upravljalne, znanstvene in operativne usposobljenosti. ZJN teh vplivov razen pri ceni ne opredeljuje. Je pa ZJN omogočal vključitev dodatnih meril z

vidika zaščite domačega gospodarstva: npr. protidobave, prenos tehnologije, zaposlitev domačih delavcev.

### 3.2 PODZAKONSKI AKTI

Zakonodajalec je v določenih členih pooblastil vlado, pristojno ministrstvo oziroma druge pristojne organe za izdajo naslednjih podzakonskih predpisov:

- Odredba o obvezni vsebini razpisne dokumentacije (Ur. l. RS, št. 33/1997, 63/1997, 84/1999),
- Navodilo o vsebini in obliki obrazcev za objavo namere o oddaji javnega naročila, javnega razpisa in izida javnega razpisa v Uradnem listu RS in določitvi enotnih obrazcev za objavo (Ur. l. RS, št. 41/1997),
- Uredba o višini zaščite domačih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil in merilih, kdaj se šteje, da so blago, gradbena dela ali storitev domačega porekla (Ur. l. RS, št. 47/1997),
- Odlok o imenovanju predsednika in članov Revizijske komisije po zakonu o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 50/1997),
- Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja (Ur. l. RS, št. 73/97, 84/99, 43/2000),
- Navodilo o vsebini objav za JN v Uradnem listu RS (Ur. l. RS, št. 60/1998),
- Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za JN investicijskega značaja (Ur. l. RS, št. 82/1998, 86/1998 in 43/1999),
- Odlok o naročilih zaupne narave (Ur. l. RS, št. 4/1999, 63/1999),
- Uredba o oborožitvi, vojaški opremi, specialni operativni tehniki in naročilih zaupne narave (Ur. l. RS, št. 76/2001).

## **4 PRIBLIŽEVANJE RS EU, EVROPSKE DIREKTIVE IN IMPLEMENTACIJA LE-TEH V PRAVNI RED RS**

Najpomembnejši pravni instrument, ki je v ES namenjen harmonizaciji prava, je direktiva (smernica) (Trampuž, 2000, str. 53). Direktiva ima neposreden pravni učinek proti državi članici, na katero je naslovljena. Nanaša se na doseganje cilja, državam pa je prepuščena izbira oblike pravnega akta (Šinkovec, 1996, str. 51).

Ker so direktive nad nacionalnimi predpisi, je zakonodajalec pri pisanju predpisa primoran določene, jasno, natančno in brezpogojno izražene obveznosti iz direktive prepisati, preostali del pa je podvržen pravilom skladne interpretacije.

Direktive določajo splošna pravila, ki bi jih morali upoštevati tisti, ki razpisujejo javna naročila. 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 nabavnih 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 glede načina izbire dobavitelja in meril, ki naj jih vladne institucije uporabljajo pri neposrednem sklepanju pogodbe z dobaviteljem, v posebnih primerih.

#### 4.1 ZAKON O JAVNIH NAROČILIH – URADNO PREČIŠČENO BESEDILO (ZJN-1-UPB1)

Pravni viri s področja javnih naročil v tem obdobju so zajeti v Zakonu o javnih naročilih – uradnem prečiščenem besedilu (Ur. l. RS, št. 36/2004, (v nadaljevanju ZJN-1-UPB1), ki je bil objavljen 13. 4. 2004 in je določal obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil za nabavo blaga, oddajo gradenj in naročanje storitev. Določal je tudi obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov na področju oddaje javnih naročil pri nabavi blaga, oddaji gradenj in naročanju storitev na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju ter način vodenja statističnih podatkov o oddaji javnih naročil.

ZJN-1-UPB1 je vključeval:

- Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) (Ur. l. RS, št. 39/2000, v nadaljevanju ZJN-1),
- Popravek Zakona o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 102/2000),
- Novelo Zakona o javnih naročilih (ZJN-1A) (Ur. l. RS št. 39/2000, 2/2004 v nadaljevanju ZJN-1A).

ZJN-1 in ZJN-1A sta predstavljena v nadaljevanju.

#### 4.2 ZAKON O JAVNIH NAROČILIH (ZJN-1)

Zaradi prizadevanj RS za vstop v EU, pa tudi zaradi podnormiranosti ZJN je bil 12. 5. 2000 sprejet ZJN-1. Zakon je za razliko od prejšnjega, narejenega po UNCITRAL-ovem modelnem zakonu, temeljil na direktivah EU (Direktive 92/50/EGS, 93/36/EGS, 93/37/EGS, 93/38/EGS, 97/52/ES, 98/4/ES ), ki urejajo področje javnega naročanja.

ZJN-1 je bil sprejet predvsem zaradi naslednjih neuskklajenosti ZJN z evropskimi predpisi (Primec, 2000, str. 14 - 17):

- kandidat v omejenem postopku javnega naročanja ni bil opredeljen,
- potrebno je bilo podaljšanje rokov za oddajo ponudb,
- natančnejša opredelitev oddaj naročila po postopku s pogajanja,
- natančnejša opredelitev načina za določitev vrednosti v postopkih javnega naročanja,
- opredelitev, katere objave javnih naročil je bilo treba objaviti v Uradnem listu RS in katere, glede na vrednost, v Uradnem listu EU,
- ukinitve možnosti oddaje naročil domačemu ponudniku, je da lahko ob enakih pogojih in izpolnjevanju meril ponudi višjo ceno (energetsko, vodno, telekomunikacijsko in transportno področje),
- uskladitev postopka za predhodno ugotavljanje sposobnosti za primer omejenega postopka (urbanizem, arhitekturni natečaji),
- upoštevanje splošnega besednjaka, ki velja v EU,
- uskladitev določil pri revizijskih postopkih, opredeljenih v direktivah EU.

Razlogi in nameni za sprejem ZJN-1 (Primec, 2000, str. 19–21) so bili:

- poenostavitev nekaterih postopkovnih pravil (enormno število postopkov zmanjšalo na tri oziroma štiri postopke oddaje);
- določene posebnosti glede možnosti pogajanja v posebnih primerih;
- oddaja naročila brez uporabe zakona;
- dodane novosti, ki so bile prej pomanjkljivo opredeljene ali v nasprotju z direktivami: določitev pogojev in meril, način objave naročila in vrste objav, uporaba tehničnih predpisov zaradi poenostavljenih tehničnih specifikacij kot sestavnega dela razpisne dokumentacije, ureditev posameznih posebnosti v primeru, ko gre za oddajo naročila blaga, gradenj ali storitev, vodenje statistike;
- natančno opredeljena načela javnega naročanja: enakopravnosti porabe javnih sredstev, transparentnosti postopka oddaje naročila, enakopravnosti ponudnikov in konkurence;
- uvedba nove inštitucije: Urad za javna naročila, katerega naloge naj bi bile izvajanje svetovanja in izobraževanja ter spremljanje izvajanja zakona v konkretnih postopkih.

ZJN-1 je izpolnil obvezo RS do EU, da področje oddaje javnih naročil uskladi s pravom EU (71. člen Evropskega sporazuma – eno od področij je navedeno tudi področje javnih naročil) in z odpravo določb, ki omogočajo dajanje prednosti domačim ponudnikom, uresniči zahteve 69. člena Evropskega sporazuma. ZJN je ob pregledu slovenske zakonodaje doživel kar nekaj kritik s strani EU, zaradi neuskklajenosti z direktivami EU (Primec, 2000, str. 12–21).

ZJN-1 je bil razdeljen na osem poglavij. V prvem poglavju so opredeljene splošne določbe, definirani so v zakonu uporabljeni pojmi, predstavljena temeljna načela javnega naročanja, varstvo podatkov, dokumentiranje in evidentiranje postopka, določitev valute, jezika, protikorupcijskega določila, pogoji za začetek postopka ter vrste postopkov.

Drugo poglavje opisuje skupne določbe za vse postopke, tretje posebne določbe za oddajo naročila blaga, gradenj in storitev in za oddajo naročila blaga, gradenj in storitev na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju. Četrto poglavje opredeljuje statistiko, peto urad za javna naročila, šesto ničnost pogodb, sedmo in osmo poglavje kazenske, prehodne in končne določbe.

ZJN-1 je bil usklajen z drugimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi, saj se je prej dogajalo, da so bili le-ti pogosto z njimi v koliziji (obligacijska razmerja, izvrševanje proračuna, kazenski postopek in varstvo konkurence). Tako se je prvič zgodilo, da je ZJN-1 upošteval slovensko zakonodajo kot celoto.

ZJN načel javnega naročanja ni opredeljeval v posebnem poglavju, temveč jih je bilo potrebno izluščiti iz posameznih določb skozi celoten zakon. Poleg tega nekatera načela niso bila izrecno opredeljena (na primer načelo gospodarnosti), čeravno je smisel zakona ravno v gospodarni porabi javnih sredstev. ZJN-1 je temeljna načela javnega naročanja opredelil v posebnem poglavju.

Poleg urejanja postopkov javnega naročanja je ZJN-1 predpisoval tudi ustanovitev Urada za javna naročila, ki naj bi skrbel za takšen razvoj sistema javnega naročanja, ki zagotavlja gospodarnost, učinkovitost in preglednost porabe javnih sredstev za javna naročila ter vzpodbuja konkurenčnost in enakopravnost ponudnikov v postopkih javnega naročanja.

Glavni cilj - uskladitev pravnih virov s pravili, ki za javna naročila veljajo v EU, je bil s sprejetjem predmetnega zakona sicer uresničen, praksa pa je pokazala celo vrsto nepravilnosti in neusklajenosti. Obstoječi pravni viri na področju javnega naročanja so bili zato upravičeno kritizirani v teoriji, še bolj pa v praksi. Nepreglednost, zapletenost, predvsem pa prevelik poudarek formalnostim so marsikdaj povzročili zaplete, ki so v nekaterih najodmevnejših primerih zbudili tudi ogorčenje javnosti. Reforma predpisov s področja javnega naročanja je bila zato dobrodošla, če že ne nujna.

#### 4.2.1 Novela Zakona o javnih naročilih (ZJN-1A)

Že ob sprejemu, še bolj pa po uveljavitvi, je bil ZJN-1 deležen številnih kritik domače strokovne javnosti. Poglavitni očitke je bil, da neustrezno povzema pravila direktiv EU, saj le-te niso namenjena neposredni uporabi, ampak zavezujejo države članice, da zahteve in

cilje direktiv ustrezno vključijo v svoj pravni red. Kritikam strokovne javnosti so se pridružila tudi opozorila Evropske komisije. Z novelo naj bi se odpravile tudi pomanjkljivosti, ki so se pokazale pri uporabi v praksi (Kranjc, 2004, str. 15, 16).

Razlogi in nameni za sprejemanje sprememb in dopolnil so bili:

- neustrezno povzemanje pravil direktiv EU o javnem naročanju, posledično je potrebna uskladitev pravil ZJN-1 s pravili EU o javnem naročanju,
- pri posameznih vprašanjih ni povzel vseh zahtev pravil EU o javnem naročanju – tem kritikam slovenske strokovne javnosti so se pridružila tudi opozorila Komisije evropskega sveta. Potrebna odprava pomanjkljivosti, ki so se pokazale pri uporabi ZJN-1 v praksi,
- dodane so bile novosti, ki so bile prej pomanjkljivo opredeljene ali v nasprotju z direktivami: uresničevanje okvirnih sporazumov z enim ali več ponudniki z možnostjo pogajanj, spremembe v določanju kroga naročnikov (statusno in po dejavnosti), oddaja javnih naročil male vrednosti ni več postopek, ampak način oddaje javnega naročila.

V nadaljevanju so navedene direktive, ki urejajo urejajo postopke javnega naročanja v EU in katerih določbe so bile implementirane v ZJN-1A.

Področje nabav blaga, storitev in gradbenih del:

- Direktiva Sveta 92/50/EGS z dne, 18. junija 1992, o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev;
- Direktiva Sveta 93/36/EGS z dne, 14. junija 1993, o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil blaga;
- Direktiva Sveta 93/37/EGS z dne, 14. junija 1993, o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj;
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 97/52/ES z dne, 13. oktobra 1997, o spremembah direktiv 92/50/EGS, 93/36/EGS in 93/37/EGS o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev, blaga in gradenj;
- Direktiva Komisije 2001/78/ES z dne, 13. septembra 2001, o spremembi Priloge IV k Direktivi Sveta 93/36/EGS, Priloge IV, V in VI k Direktivi Sveta 93/37/EGS, Priloge III in IV k Direktivi Sveta 92/50/EGS, kot jih spreminja Direktiva 97/52/ES, in Priloge XII do XV, XVII ter XVIII k Direktivi Sveta 93/38/EGS, kot jo spreminja Direktiva 98/4/ES (Direktiva o uporabi standardnih obrazcev za objavo obvestil o javnih naročilih).

Področje nabav blaga, storitev in gradbenih del na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju:



- Direktiva Sveta 93/38/EGS z dne, 14. junija 1993, o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem sektorju;
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 98/4/ES z dne, 16. februarja 1998, ki spreminja Direktivo 93/38/EGS o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem sektorju.

Ena od večjih novosti ZJN-1A je tudi obvezna objava v Uradnem glasilu EU za naročila nad določenimi vrednostmi.

Novela Zakona o javnih naročilih, ZJN-1A, je posegla v večino členov. Spremenjena je bila tudi opredelitev oseb, ki so zavezane ravnati po pravilih o javnem naročanju oziroma naročnikov. Predvsem opredelitev naročnikov v zakonu iz leta 2000 je namreč odprla številna vprašanja in različne razlage, zato je bila novela nujna. Je pa sprememba zakona predvidela tudi nove postopke (kvalifikacijski sistem, okvirni sporazum in elektronska dražba), predvsem zaradi še večje prilagoditve slovenske zakonodaje evropskim direktivam (Pernuš, 2004, str. 40).

Po ZJN-1A je lahko podjetje oddalo ponudbo po elektronski poti, kar je omogočal že ZJN-1, vendar pa podzakonski predpis, ki naj bi urejal elektronsko oddajo ponudb, ni bil nikoli sprejet. Novost je tudi možnost elektronske dražbe, ki se izvede po končanem pregledu in ocenjevanju ponudb (Primec, 2004, str. 34).

ZJN-1A je vključeval tudi okvirne sporazume. Gre za postopek, ki je časovno razdeljen na dve fazi. V prvi fazi naročnik ugotovi usposobljenost in sposobnost ponudnika, v drugi fazi pa glede na predmet naročila odloča o najboljši ponudbi. Ko naročnik izpelje prvo fazo, sklene okvirni sporazum s posameznim ponudnikom ali več ponudniki (najmanj tremi) za enako blago (Škufca, 2004, str. 34).

Spremembe in dopolnitve so tako odpravile nekaj glavnih pomanjkljivosti ZJN-1, in sicer (Preator, d.o.o., 2005):

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

ZJN-1A je naredil korak v smeri izboljšanja povzemanja direktiv EU, hkrati pa so se z novelo popravile tudi nekatere nesmiselnosti. Odpravile so se določene nejasnosti, pojavile pa so se nove dileme, ki so zasenčile pozitivne učinke sprememb.

### 4.3 PODZAKONSKI AKTI

Zakonodajalec je v nekaterih členih pooblastil vlado, pristojno ministrstvo oziroma druge pristojne organe in organizacije, da so sprejele podzakonske predpise ter druge akte na način in z vsebino, ki jo opredeljuje oziroma za katero jih je pooblašчал zakon.

Sprejeti podzakonski akti so bili naslednji:

- Navodilo o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu RS (Ur. l. RS, št. 124/2000),
- Odlok o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Urada za javna naročila (Ur. l. RS, št. 12/2001),
- Navodilo o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, in o načinu preveritve teh listin (Ur. l. RS, št. 13/2001),
- Odlok o določitvi naročil zaupne narave listin s področja upravnih notranjih zadev (Ur. l. RS, št. 70/2001),
- Navodilo o postopku odpiranja ponudb (Ur. l. RS, št. 76/2001, 86/2001),
- Pravilnik o enotnem obrazcu za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih za leto 2001, 2002 in 2003 (Ur. l. RS, št. 25/2002, 33/2003),
- Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila (Ur. l. RS, št. 25/2004, 87/2004),
- Pravilnik o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila (Ur. l. RS, št. 32/2004),
- Pravilnik o ugotovitvi, kdaj šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo (Ur. l. RS, št. 33/2004),
- Pravilnik o enotnih obrazcih za vse vrste objav, ki jih morajo naročniki objavljati po Zakonu o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 42/2004, 44/2004),
- Uredba o kategorijah in seznamih naročnikov po Zakonu o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 73/2004),
- Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti (Ur. l. RS, št. 84/2004),
- Pravilnik o spremembi Pravilnika o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila (Ur. l. RS, št. 87/2004),
- Pravilnik o spremembah Pravilnika o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javna naročila (Ur. l. RS, št. 87/2004),
- Pravilnik o vsebini, pogojih in omejitvah za izvedbo elektronske dražbe v postopkih oddaje javnih naročil (Ur. l. RS, št. 130/2004),

- Pravilnik o načinu zbiranja podatkov ter enotnih obrazcih za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu (Ur. l. RS, št. 41/2005),
- Pravilnik o prenehanju veljavnosti Navodila o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, in o načinu preveritve teh listin (Ur. l. RS, št. 4/2006).

#### 4.4 DIREKTIVI 2004/17/ES in 2004/18/ES

Slovenija je kot članica EU dolžna svoje pravne vire usklajevati z evropskimi. Zaradi želje po večji fleksibilnosti pri javnem naročanju in odpravi nejasnosti v dotedanjih pravilih se je EU odločila za reformo javnega naročanja.

Ureditev trga javnih naročil v EU je bila zajeta v naslednjih direktivah, ki določajo postopke oddaje javnih naročil in pravno varstvo (Mužina & Vesel, 2007, str. 16):

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

Pravila zadnjih dveh direktiv so bila prevzeta v slovensko pravo z Zakonom o reviziji postopkov oddaje javnih naročil, pravila prvih dveh direktiv pa z Zakonom o javnem naročanju in Zakonom o javnem naročanju na vodnem, energetske in transportnem področju ter na področju poštnih storitev.

Pozitivni rezultati implementacije naj bi se izkazali v:

- znižanju cen pri nakupu blaga, storitev in gradenj,
- znižanju cen v vodnem, energetske, transportnem in poštnem sektorju,
- zmanjšanju birokracije v EU in v posameznih državah članicah,
- pravičnejši uporabi socialnih in ekoloških meril,
- prihranku časa v postopkih javnega naročanja,
- prihranku denarja oz. znižanju stroškov v postopkih javnega naročanja z uporabo novih tehnologij, kot je npr. uporaba elektronskega naročanja in oddajanja ponudb.

Ključne novosti, ki jih je prinesel sprejem omenjenih direktiv, so bile sledeče:

- trije sektorji javnega naročanja - blago, storitve in gradnje - so bili združeni v eno pravno ureditev v okviru posamezne direktive. S tem se je s poenotenjem odpravilo drugačno obravnavo nabav blaga, storitev in gradenj, kljub temu da so posamezne izjeme po sektorjih ostale različno urejene,
- finančni pragovi za uporabo direktive so bili poenostavljeni na način, da so bili vsi pragovi navedeni izključno v enotni valuti (EUR), kot tudi z navedbo manjšega števila različnih pragov,
- uvedba nomenklature CPV, ki je opisala predmet naročanja,
- večja jasnost pri navedbi pogojev ter vključenost interpretacij posameznih določb s strani Sodišča ES v določbe same,
- temeljna načela enakopravnega obravnavanja ponudnikov, prepoved diskriminacije in transparentnosti, ki so bila obravnavana v sodbah Sodišča ES, so bila v direktivah jasneje opredeljena in izpostavljena.

Novе direktive so države članice morale sprejeti v enaindvajsetih mesecih od objave v Uradnem listu EU, to je do 31. januarja 2006. Glavni namen sprejema novih direktiv je bil poenostavitev zakonodajnih okvirov in njihova prilagoditev novi elektronski dobi ter zagotovitev stabilnosti osnovne strukture ureditve področja javnega naročanja (Vesel, 2006, str. 385).

## **5 VELJEVNI PRAVNI VIRI**

Ko je EU leta 2004 sprejela novi direktivi, ki urejata področje javnih naročil, je bilo jasno, da se bo morala do tedaj veljavna zakonodaja ponovno spremeniti. Zaradi pravila, da je evropsko pravo nad nacionalnimi zakonodajami, so morale države EU svoje nacionalne zakonodaje spremeniti skladno z novima direktivama. (Bohnec, Matas, Škufca & Žvan 2005, str. 39, str. 145).

Glavni veljavni pravni vir s področja javnih naročil je Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) (Ur. l. RS, št. 128/06, 16/08, 19/10 in 18/11, v nadaljevanju ZJN-2).

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) (Ur. l. RS, št. 128/2006, v nadaljevanju ZJN-2/2006) je dosedaj doživel že tri novelacije. V nadaljevanju je predstavljen ZJN-2/2006 in vse tri novelacije:

- Novela Zakona o javnem naročanju, ZJN-2A (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/08, v nadaljevanju ZJN-2A),
- Novela Zakona o javnem naročanju, ZJN-2B (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/08, 19/10 v nadaljevanju ZJN-2B),
- Novela Zakona o javnem naročanju, ZJN-2C (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/08, 19/10, 18/11, v nadaljevanju ZJN-2C).

Osnovna značilnost sprememb je bila delitev področja javnih naročil v dva zakona:

- ZJN-2 velja za javno naročanje blaga, storitev in gradenj t. i. "klasičnih" javnih naročnikov (državni organi, lokalne skupnosti, javni zavodi, javne agencije in podobno) in
- Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske in transportnem področju ter na področju poštne storitve (Ur. l. RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 72/11 – v nadaljevanju ZJNVETPS) pa velja za naročnike, ki delujejo v t. i. infrastrukturnih sektorjih (na področju energije, oskrbe z vodo, transporta in po nove poštna storitve).

Področje javnega naročanja je široko, zato v nadaljevanju magistrskega dela podrobneje obravnavam le področje javnega naročanja v tako imenovanem "klasičnem" sektorju. Javno naročanje na infrastrukturnem sektorju obravnavam le v povezavi z obravnavanim področjem.

## 5.1 ZAKON O JAVNEM NAROČANJU (ZJN-2/2006)

Slovenija je pri implementaciji evropskih direktiv nekoliko zamujala. ZJN-2/2006 je bil objavljen 8.12.2006.

Razlogi in nameni za sprejem ZJN-2/2006 (Kranjc, 2007, str. 30–32):

- Glavni razlog za sprejem novih predpisov o javnem naročanju v RS je, da v notranji pravni red implementira zahteve novih direktiv. Slovenija je zamudila svoj rok (31. 1. 2006), zaradi česar je bila tudi opozorjena s strani EU.
- Omogočanje večje fleksibilnosti pri javnem naročanju, kot se to kaže v novih postopkih oziroma načinih oddaje javnih naročil (na primer konkurenčnem dialogu, elektronsko naročanje z elektronsko dražbo, sistemsko ureja skupno naročanje), posameznih novih institutih javnega naročanja (na primer pri strokovnem dialogu, ki naročniku omogoča, da pri pripravi razpisne dokumentacije pridobi pojasnila tudi od potencialnih ponudnikov), spodbujanju uporabe elektronskih sredstev, poenostavitvi pravil (na primer ponudniku dopušča dopolnitev ponudb v elementih, ki ne vplivajo na razvrstitev ponudb).
- Odpraviti nejasnosti v veljavnih pravilih (na primer o omejitvah pri določitvi meril in tehničnih specifikacij).
- Boj proti kriminalu.

Po sprejetju reforme o javnem naročanju v EU in posledično po sprejetju zakona ZJN-2/2006 je za Arrowsmitha (2005, str. 152 in 154) del teorije kritičen in opozarja, da bi bila lahko reforma korenitejša. Ocenjuje, da so pravila o javnem naročanju po nepotrebnem še vedno preveč podrobna, stroga in zapletena.

ZJN-2/2006 je razdeljen na 116 členov v 7 delih. Prvi del so skupne določbe zakona: definicije pojmov, temeljna načela, področje uporabe, opredeljene so izjeme, za katere se zakon ne uporablja, splošna pravila glede določitve tehničnih in drugih elementov javnega naročanja, pogoje za ugotavljanje sposobnosti in merila za izbor, roke, itd.

Drugi del so skupne in posebne določbe ravnanja v postopkih javnega naročanja. Tretji del vsebuje pravila, ki urejajo natečaje, četrti del poročila in statistiko, peti del opisuje prekrškovni organ, šesti del kazenske določbe ter sedmi del prehodne in končne določbe.

Novosti in spremembe, ki se nanašajo na postopke oddaje javnih naročil, so po (Kovač, 2006) predvsem:

- elektronsko naročanje;
- določitev prilagodljivih tehničnih specifikacij;
- uporaba nomenklature;
- izločitev telekomunikacijskega sektorja;
- uporabnost okvirnih sporazumov;
- nove vrste postopkov oddaje javnega naročila ter
- spremembe rokov.

ZJN-2/2006 spreminja pojmovanje nekaterih pojmov, ki so bili predstavljeni v ZJN-1. Pravilno ponudbo je spremenil v popolno ponudbo. Po ZJN-2/2006 je popolna ponudba tista ponudba, ki je pravočasna, formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna (16. točka prvega odstavka 2. člena). ZJN-2/2006 uvaja tudi spremembo pojma formalno nepopolne ponudbe, saj ga ZJN-1 ni opredeljeval. V 17. točki prvega odstavka 2. člena je zapisano, da je formalno nepopolna ponudba tista ponudba, ki je nepopolna v delih, ki ne vplivajo na njeno razvrstitev glede na merila. Če je formalna pomanjkljivost ponudbe nebistvena, ponudba ni formalno nepopolna. To je ponudba, ki ima pomanjkljivosti, a so te pomanjkljivosti manjše oziroma takšne, da ne vplivajo na uvrstitev na ocenjevalni lestvici.

Zakon uvaja pet lastnosti ponudbe, ki jih mora ta izpolnjevati, da je popolna. Le tako ponudbo lahko naročnik pri ocenjevanju ponudb primerja z drugimi ponudniki. Zakon uvaja novo lastnost - formalno popolnost ponudbe, druge lastnosti pa so bile implicitno (pravočasnost) ali eksplicitno (ostale) določene že v prejšnjem zakonu, vendar nekoliko nejasno in so tako naročnikom kot ponudnikom povzročale nepotrebne ovire pri poslovanju v javnem naročanju (Čampa et al., 2007, str. 25).

Kranjc (2007, str. 292) meni, da je nepravilna ponudba tista ponudba, ki je v nasprotju s predpisi ali je ponudbena cena očitno sestavljena na način, ki ni skladen s pravili poštene konkurence ali ne izpolnjuje pogojev iz 41. do 47. člena tega zakona (19. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-2/2006). Ponudba nasprotuje predpisom, če so kršene določbe ZJN-

2/2006, katerekoli drugega predpisa (konkurenčnega, obligacijskega in drugega področja) ali katerekoli zahteve naročnika iz razpisne dokumentacije.

Čampa et al. (2007, str. 27) pišejo o neprimerni ponudbi: Neprimerna ponudba je tista ponudba, ki ne izpolnjuje pogojev, vezanih na vsebino predmeta javnega naročila in zato ne izpolnjuje v celoti zahtev naročnika, določenih v razpisni dokumentaciji (20. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-2/2006). Zakon zdaj tudi bolj jasno določa neprimernost ponudbe, ki je tista lastnost ponudbe, ko ponudnik odda ponudbo, ki ni skladna s tehničnimi specifikacijami.

Naročnik mora tako nepravilno kot neprimerno ponudbo izločiti in ne sme dovoliti popravkov, saj so kakršne koli spremembe ali dopolnitve v tem delu ponudbe prepovedane.

Še nekaj komentarjev na ZJN-2/2006 ter na posledice, ki jih uveljavitev prinaša v prakso javnega naročanja:

Da bi povečali transparentnost pri postopkih oddaje javnih naročil ter boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu, evropski zakonodajni sveženj vključuje tudi ukrepe, ki zagotavljajo več jasnosti pri pogojih za udeležbo in merilih za izbiro ponudnikov (Mužina & Vesel, 2007, str. 18).

Razpisna dokumentacija mora vsebovati tudi pogoje, ki so sestavni del pogodbe o izvedbi naročila in to v obsegu, kot je to primerno glede na način izvajanja postopka. Vsebovati mora še primeren rok za oddajo ponudb, ki mora omogočati pripravo popolne ponudbe. Naročnik mora izvesti javno odpiranje ponudb, pripraviti zapisnik ter ga skupaj z drugimi dokumenti ustrezno hraniti in dokumentirati (Mužina & Vesel, 2007, str. 173).

ZJN-2/2006 ima s terminološkega vidika veliko nedorečenega kot npr.: uporaba termina "gospodarski subjekt", ki se pojavlja, skozi večino njenih členov pa povzroča kar nekaj težav pri pripravi razpisne dokumentacije, saj ni dorečeno, kdaj se uporablja oz. kdaj se uporablja termin "ponudnik" (npr: 41. člen prvi, drugi in tretji odstavek) (Čerič, 2007b).

Besedilo 5. odstavka 24. člena v povezavi z 28. točko 2. člena te novele prinaša bistveno sistemsko spremembo na področje javnih naročil malih vrednosti. Ne gre zanemariti, da novela zakona prinaša tudi prenehanje veljave Uredbe o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti ter na njeni osnovi sprejeti interni akt oz. navodilo za oddajo naročil malih vrednosti, kar za naročnike pomeni, da bodo naročila nad 10.000 EUR (blago, storitve) oz. 20.000 EUR (gradnje) oddajali neposredno na podlagi sprejete novele zakona (Čerič, 2007b).

Sprejem ZJN-2/2006 je v strokovni in širši javnosti naletel na različne odmeve. Po eni strani so spremembe vodile v odpravo nepotrebnih zbirokratiziranih oddaj naročil, ki z gospodarnostjo niso bile povezane, po drugi strani pa vsi instituti niso dovolj dodelani oz. v strokovni javnosti ne najboljše razumljeni. Prav te pomanjkljivosti so bile takšne, da so oteževale delo naročnikom in ponudnikom ali pa so pomenile oviro v samih postopkih (Matas & Planinšič, 2010, str. 16, 17).

ZJN-2/2006 je nekatere institute uredil na način, da je oddaja posameznega naročila bolj gospodarna in da ima učinkovitost prednost pred formalnostjo postopka (Matas & Planinšič, 2010, str. 14)

ZJN-2/2006 je naredil prvi izrazitejši korak pri zmanjšanju birokratizacije in odpravi strogega formalizma, ki s področjem javnih naročil nima prave povezave. Prav tako je ZJN-2/2006 kot enega izmed ciljev vključil uveljavitev nekaterih politik države prek sistema javnih naročil. Kadar se dotaknemo vprašanja politike države, so vedno omejitve s pravili, ki prepovedujejo omejevanje konkurence in diskriminacijo, zato bi izrazitejša skrb za spodbujanje domačega gospodarstva, skrb za posamezne gospodarske panoge in aktivnosti za enakomeren regionalni in demografski razvoj v sistemu javnih naročil ne bila dopustna.

#### 5.1.1 Novela Zakona o javnem naročanju (ZJN- 2A)

Prva novela Zakona o javnem naročanju, ZJN-2A je bila objavljena dne, 15. 2. 2008.

Pripravljalci novele so na Ministrstvu za finance v noveli na pot zapisali, da je "*temeljni cilj zakona, da naročniki v postopku javnega naročanja pridobijo najugodnejšo ponudbo. Slednja mora biti primerljiva s cenami, ki veljajo za predmetna javna naročila na trgu. Namen zakona namreč ni dosežen v primerih, ko naročnik po izvedbi postopka javnega naročanja izbere najugodnejšega ponudnika, katerega ponudba je še vedno višja od cene, ki velja za takšno javno naročilo na trgu*" (Matas & Planinšič, 2010, str. 17).

Vzrok za spremembo je bila želja po večjem pomenu tržne cene v postopkih javnega naročanja in boljši opredelitvi instituta nesprejemljive ponudbe, določitvi ocenjene vrednosti, nujnosti izvedbe elektronske dražbe in večji transparentnosti postopkov s statističnim poročanjem oddanih naročil na portalu javnih naročil. Novela zakona je določila tudi izgradnjo enotnega informacijskega sistema, ki bi omogočal oddajo elektronskih javnih naročil za naročnike (Matas & Planinšič, 2010, str. 17).



Strokovna javnost je pričakovala, da bo zakonodajalec odpravil nekatere pomanjkljivosti, ki so se pokazale v praksi. Žal se to ni zgodilo, nobena od pomanjkljivosti zakona ni bila predmet sprememb, nasprotno, zakonodajalec je v zakon vnesel nove nejasnosti, ki bodo tako naročnikom kot ponudnikom povzročale težave. Če je že bilo treba zakon spremeniti, potem bi lahko razrešili problem formalno nepopolne ponudbe, računске napake, problem štetja rokov in drugo. Dobili smo novo definicijo nesprejemljive ponudbe. "Nesprejemljiva ponudba je tista ponudba, katere ponudbena cena presega naročnikova zagotovljena sredstva, ali ponudba, katere cena je višja od cen, ki veljajo za predmet javnega naročila na trgu." Uveden je nov pojem "tržna cena" s tem, da zakonodajalcu ni jasno, da poznamo najnižjo tržno ceno, najvišjo tržno ceno in povprečno tržno ceno. Na katero tržno ceno je zakonodajalec mislil, ni znano. Kako bo šele to znano naročniku, ko bo moral oceniti, ali je ponudba sprejemljiva ali ne (Železnik, 2008a)?

Novela je posegla v člene, ki se navezujejo na nesprejemljivost ponudbe. Tako je bila kot nesprejemljiva ponudba definirana tista ponudba, katere ponudbena cena presega naročnikova zagotovljena sredstva, ali ponudba, katere cena je višja od cen, ki veljajo za predmet javnega naročila na trgu. (21. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-2A). Da je ponudba nesprejemljiva, zadostuje eden izmed zgornjih dveh pogojev.

Dopolnjena je bila še metodika za izračun ocenjene vrednosti, opredelitev, da se določbe zakona ne uporabljajo za javna naročila pod določenim pragom, dopolnjen je 35. člen v zvezi uporabo elektronske dražbe. Pri preverjanju osnovne sposobnosti kandidata ali ponudnika je dodan drugi odstavek, da mora iz postopka javnega naročanja naročnik izločiti vsakega kandidata ali ponudnika, če je bil le-ta ali njegov zakoniti zastopnik, kolikor gre za pravno osebo, pravnomočno obsojen zaradi goljufije zoper finančne interese Evropskih skupnosti v smislu 1. člena Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.

V 48. členu (merila za izbiro ponudbe) je dodan drugi odstavek, kjer je navedeno, da se pri merilih za izbiro ponudbe pri naročanju živil prednostno upoštevajo živila, ki so v shemah kakovosti (npr. sezonsko pridelana živila na integriran način, sezonsko pridelana živila na ekološki način ipd.) in živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, s čemer daje zakonodajalec poudarek in prednost lokalni in okolju prijazni pridelavi živil.

Med pomembnejše spremembe spadajo še spremenjeni roki v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in spremembe vezane na statistiko.

Nova določba jasneje določa, katere podatke mora naročnik objaviti v obvestilu o oddaji javnega naročila in katere za potrebe statistične obravnave. Ni pa jasno, zakaj zakonodajalec ni odpravil pomanjkljivosti, ki jih vsebuje ta člen. Tako še vedno ni jasno, kdaj je naročilo oddano oz. od katerega datuma teče 48-dnevni rok za objavo obvestila o

oddaji. Ali ta rok teče od datuma, ko je naročnik izdal obvestilo o oddaji, ali od datuma, ko je potekel rok za vložitev revizijskega zahtevka, ali od datuma sklenitve pogodbe, ali od katerega drugega datuma? Pričakovali bi, da bi zakonodajalec pri spremembi člena to dilemo odpravil, pa je žal ni. Prav tako je še vedno nejasno, kaj določa 3. odstavek tega člena. Naročnik pošlje obvestilo o oddaji javnega naročila storitev v objavo in navede, da z objavo vsebine ne soglaša. Kaj bo v tem primeru sploh objavljeno? Kaj ni vsebina objave, ki bo objavljena? Zadeva je videti tako, kot če bi v objavo časopisu poslali svoj članek in navedli, da z objavo vsebine članka ne soglašate. Popoln lapsus, pa ga zakonodajalec ni odpravil (Železnik, 2008b).

### 5.1.2 Novela Zakona o javnem naročanju (ZJN- 2B)

Druga novela Zakona o javnem naročanju, ZJN-2B je bila objavljena dne, 12. 3. 2010.

V pravni red RS se je z novelo ZJN-2B preneslo (Bukovec Marovt et al., 2010, str. 1-2):

- Direktivo 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL L 134 2004, 114), nazadnje spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta št. 2009/81/ES o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES (UL L 216 2009, 76), razen v delu, ki se nanaša na javna naročila na področju obrambe in varnosti.
- Del Direktive Sveta 89/665/EGS o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil gradenj ( UL L 395 1989, 33), nazadnje spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2007/66/ES o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil (UL L 335 2007, 31).

Razlogi in nameni za spremembo zakona (Groff-Ferjančič, 2010, str. 18):

- delni prenos direktive 2007/66/ES,
- spremenjeni postopki pod evropskimi mejnimi vrednostmi,
- večja transparentnost postopkov javnega naročanja,
- nove evropske mejne vrednosti,
- odprava v praksi ugotovljenih pomanjkljivosti,
- odpiranje trgov javnih naročil malim in srednjim podjetjem,
- podnormiranost posameznih delov veljavnih zakonov,
- neposredna plačila podizvajalcem,
- ureditev seznama ponudnikov z negativnimi referencami,
- natančnejša opredelitev okvirnih sporazumov in dinamičnega nabavnega sistema,

- pod natančno določenimi pogoji odprava računskih napak in
- strokovni izpit.

ZJN-2B sprejeto novelo spreminja skoraj v polovici členov. Vlada RS je s spremembo in dopolnitvijo obstoječega zakona o javnem naročanju želela doseči bolj učinkovito in transparentno javno naročanje, uskladitev nacionalne zakonodaje z evropskim pravnim redom s področja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja, odpreti trg javnih naročil širšemu krogu potencialnih ponudnikov s ciljem doseganja večje kakovosti za isti denar (*value for money*) ter omogočiti lažji dostop malim in srednjim podjetjem do tega trga (Bukovec Marovt et al., 2010, str.1).

ZJN-2B na novo opredeljuje ponudnika, podizvajalca, odgovorno osebo naročnika, postopek oddaje naročila male vrednosti ter datum oddaje naročila. Nova definicija ponudnika in podizvajalca sta posledica novele 71. člena, ki določa neposredna plačila podizvajalcem. Ta so bila do sedaj urejena v podzakonskem aktu posredno, šele na izrecno zahtevo podizvajalca. V praksi ta uredba takorekoč ni zaživela, saj je moral glavni izvajalec še vedno potrditi račun podizvajalca in se strinjati s neposrednim plačilom. Po noveli ZJN-2B mora pogodba vključevati klavzulo, da naročnik, opravljena in prevzeta dela na podlagi pooblastila ponudnika in soglasja podizvajalca, plača neposredno podizvajalcu.

Spremenjene so mejne vrednosti za objave, dodatno je opredeljen način izračuna ocenjene vrednosti, opredeljeni so normativi, v kolikor naročnik pooblasti za izvedbo postopkov javnega naročanja druge izvajalce, na novo je opredeljeno, da podatki, ki vplivajo na razvrstitev ponudb v okviru meril ne morejo biti zaupni. Določene so nove mejne vrednosti za posamezne postopke, spremembe so v pravilih, ki opisujejo okvirne sporazume in dinamični nabavni sistem. Obsežne spremembe so v poglavju, ki vključuje preverjanje sposobnosti ponudnika, v poglavju objav, v členih, ki opredeljujejo pripravo razpisne dokumentacije, preveritev ponudbe, uvaja se nov institut obdobje mirovanja, dopustne dopolnitve ponudbe, odločitev o oddaji naročila, poročila, prekrškovni organ in kazenske določbe. Velika novost ZJN-2B je nov način ocenjevanja ponudb ter strokovni izpit.

Odprava računskih napak je novost, ki jo ponovno prinaša ZJN-2B. Računske napake so bile iz ZJN-2 izpuščene, čeprav so bile pred tem že opredeljene v ZJN-1.

Ministrstvo za finance (2011) pojasnjuje, da so računске napake napake v matematični operaciji (seštevanje, množenje ...). Količina in cena na enoto se ne smeta spreminjati. Odpravi jo lahko izključno naročnik, vendar le ob predhodnem pisnem soglasju ponudnika. Odprava računске napake lahko spremeni vrstni red ponudb, zato je smiselno, da pred preverjanjem najugodnejše ponudbe naročnik preveri in odpravi morebitne računске napake.

Dren (2010, str. 13) glede novosti pri mejnih vrednostih navaja, da za naročnike novela prinaša večjo varnost in urejenost pri vodenju postopkov javnega naročanja. Glede na to, da je z novelo ZJN-2B dvignjena meja uporabe zakona za storitve z 10.000 na 20.000 EUR brez DDV, bodo spremembe v poštev prišle manj oziroma bodo prišle v poštev pri tistih naročnikih, ki take storitve zunanjih izvajalcev potrebujejo pogosteje. Do meje 20.000 EUR brez DDV se namreč določbe ZJN-2 ne uporabljajo, naročniki lahko ta naročila prosto oddajajo, najpogosteje z naročilnico, pogodba o izvedbi storitev pa ni obvezna. Nadalje pa lahko nekatere storitve, ki bi prišle v poštev pri svetovanju v zvezi s postopki oddaje javnih naročil, uvrstimo med storitve s Seznama B, za katere se zakon ne uporablja.

ZJN-2B v 12. členu določa naznanitev neposredno veljavne spremembe pragov na spletnih straneh Ministrstva za finance in sicer v 10 dneh po objavi ustrezne uredbe. V praksi bodo morali naročniki tako bolj spremljati morebitne spremembe mejnih vrednosti vsaki dve leti, saj le-ta ne bo več sprejeta kot sprememba ZJN-2, temveč bo sprememba veljala neposredno. Tako so bile 1. 1. 2012 spremenjene mejne vrednosti, od katerih dalje morajo naročniki obvestila v zvezi z javnimi naročili objaviti v Uradnem listu EU. Podrobnosti bodo predstavljene v poglavju 6.1.2.

Železnik (2010) ima pomisleke glede naslednje določbe: "Dokumentacijo lahko sestavljajo tudi drugi dokumenti glede na način izvedbe javnega naročila." Zanimiva določba in uporabljena nova pravna terminologija. Naročnik izda sklep o začetku postopka, če je to primerno. Kaj to pomeni, da se naročnik sam opredeli ali je izdaja sklepa primerna ali ne? Kako bomo lahko preverjali zakonitost naročnikovega ravnanja, če je vse prepuščeno njemu, da presodi sam ali je izdaja sklepa primerna ali ne? Postavlja se tudi vprašanje, ali mora naročnik to svojo odločitev, ali je izdaja sklepa primerna ali neprimerna, utemeljiti. Očitno je, da je ta določba nepotrebna in nesmiselna. Je pa zanimiva in bi jo bilo smiselno uporabiti pri določanju kazni za prekrške in kazniva dejanja.

Doseganje cilja bolj učinkovitega in transparentnega javnega naročanja, uskladitev nacionalnih predpisov z evropskim pravnim redom s področja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja, odpreti trg javnih naročil širšemu krogu potencialnih ponudnikov za doseganje večje kakovosti za isti denar (*value for money*) ter omogočiti lažji dostop malim in srednjim podjetjem do tega trga je bilo z novelo ZJN-2B le delno doseženo, saj na področju javnih naročil ostajajo stare ter se pojavljajo nove in nove neznanke, ki z doseganjem bolj učinkovitega in transparentnega javnega naročanja nimajo veliko skupnega.

### 5.1.3 Novela Zakona o javnem naročanju (ZJN-2C)

Tretja novela Zakona o javnem naročanju, ZJN-2C, je bila objavljena dne, 15. 3. 2011. Zopet prinaša vrsto sprememb, ki neposredno vplivajo na izvajanje postopkov.

Razlogi in namen za spremembo zakona:

- neposredno plačilo podizvajalcem,
- vključevanja projektantov,
- obdobje mirovanja,
- odločanje o (ne)oddaji javnega naročila,
- večja transparentnost (obvezni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki, naročniki pa imajo možnost, da ob pravnomočnosti odločitve o oddaji naročila svojo odločitev še spremenijo) in
- višje kazni pri zlorabah.

Obsežne spremembe je deležno poglavje o varovanju podatkov, okvirnih sporazumih, dodani so pogoji, ki vključujejo socialne in okoljske vidike. Spremenjeni so izločitveni dejavniki pri osnovni sposobnosti kandidata ali ponudnika, poglavje vezano na objave, pripravo razpisne dokumentacije, dodan je 79. a člen vezan na obdobje mirovanja, nova je definicija prekinitve postopka, statistike in kazenskih določb.

Železnik (2011) se strinja, da so smiselni opredeljeni dodatni razlogi v noveli ZJN-2C, zaradi katerih lahko naročnik kljub pravnomočni odločitvi o oddaji naročila odstopi od sklenitve pogodbe. Take okoliščine so, če ugotovi, da obstaja možnost, da je vsebina pogodbe posledica kaznivega dejanja, ali če so po sprejemu odločitve o oddaji naročila nastale izredne okoliščine, ki jih naročnik ni mogel predvideti ali nanje vplivati, in je sklenitev pogodbe z izbranim ponudnikom nesmiselna, ker le-ta ne bo mogel izpolniti pogodbenih obveznosti.

Pomembna novost, ki jo podrobneje opredeljuje ZJN-2C, je strokovni izpit. Opraviti ga bodo morali vsi, ki bodo pri naročniku želeli voditi in odločati v postopku javnega naročanja, izvzeta so le naročila male vrednosti. S tem želi zakonodajalec zagotoviti, da imajo izvajalci več znanja in da so boljše usposobljeni za vodenje postopka javnega naročanja ter da je pri izvajanju javnega naročanja manj napak in nepravilnosti (Ministrstvo za finance, 2011).

Dodatna stališča strokovne javnosti glede novosti ZJN-2C so podana v nadaljevanju.

Ureditev vpogleda v ostalo dokumentacijo (torej tisto, ki ni ponudba) v ZJN-2C (nehote) dopušča naročniku, da se odloči, ali bo vpogled omogočil hkrati z vpogledom v ponudbeno

dokumentacijo ali ne in s tem omejil možnosti za očitke (procesnih) nepravilnosti v zahtevku za revizijo. (Žaže & Šifrer, 2011, str. 17).

Obdobje mirovanja je razmeroma nov institut, ki ga je vpeljala novela ZJN-2B. Obdobje mirovanja nastopi s sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila, traja pa do pravnomočnosti odločitve. V tem času naročnik ne sme skleniti pogodbe o oddaji javnega naročila. Novela ZJN-2C prinaša nekaj novosti v zvezi z institutom obdobja mirovanja. Razlika med opredelitvijo obdobja mirovanja v obeh novelah je sicer le v tem, da novela ZJN-2C v zvezi z iztekom obdobja mirovanja že izrecno veže obdobje mirovanja na potek roka za uveljavitev pravnega varstva v predrevizijskem postopku (Grešak & Dren, 2011, str. 8).

V tej zvezi nadalje zadevo pojasnjuje Železnik, (2011): "*Zagotovitve učinkovitega pravnega varstva se natančneje ureja vpogled neizbranega ponudnika v ponudbe, predložene v postopku oddaje javnega naročila, in sicer tako, da se mu omogoči vpogled najmanj tri dni pred iztekom roka za uveljavljanje pravnega varstva*".

V kolikšni meri je dosežen cilj novele ZJN-2C v zvezi z odpravo plačilne nediscipline in večje transparentnosti postopkov? Za podizvajalce vsekakor koristna novost, ne bi pa mogla trditi, da je odprava plačilne nediscipline *ratio legis* predpisov s področja javnih naročil. Za spremembe v zvezi z obdobjem mirovanja pa menim, da so v praksi dosegle svoj cilj.

## 5.2 PODZAKONSKI AKTI

ZJN-2/2006 je razveljavil podzakonske predpise, ki so bili izdani na podlagi ZJN-1, uporabljajo pa se do uveljavitve podzakonskih aktov na podlagi ZJN-2, v kolikor niso z njim v nasprotju.

Na podlagi ZJN-2 so bili sprejeti naslednji podzakonski akti:

- Uredba o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko javno naročanje (Ur. l. RS, št. 18/2007),
- Uredba o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnika po Zakonu o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 58/2007),
- Uredba o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 66/2007),
- Pravilnik o vrstah podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu na podlagi Zakona o javnem naročanju in načinu njihovega zbiranja (Ur. l. RS, št. 89/2007, 8/2009),

- Sklep o objavi višin mejnih vrednosti za postopke javnega naročanja (Ur. l. RS, št. 34/2008),
- Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih (Ur. l. RS, št. 80/2007),
- Uredba o zelenem javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 102/2011).

### 5.3 DRUGI PREDPISI, POVEZANI Z JAVNIM NAROČANJEM

- Zakon o javni agenciji za javno naročanje (ZJAJN) s podzakonskima aktoma (Sklep o ustanovitvi Javne agencije za javno naročanje RS in Uredba o izvajanju javnih naročil Agencije za javno naročanje),
- Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN),
- Drugi predpisi, ki se nanašajo na javno naročanje (Sklep Vlade RS glede objavljanja postopkov zbiranja ponudb z dne, 2. 4. 2009, in Sklep Vlade RS o javnem naročanju gradenj in storitev, povezanih z gradnjami z dne 20. 7. 2011).

#### Spremljajoči predpisi:

- Zakon o javnih financah, (Ur. l. RS, št. 11/11) – ZJF-UPB4
- Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 119/2005, 126/2007, 65/2008 in 8/2010),
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur. l. RS, št. 69/2011),
- Zakon o pravnem postopku (Ur. l. RS, št. 45/2008-UPB3, 46/2011),
- Zakon o izvrševanju proračuna RS za določeno proračunsko leto, trenutno za leto 2011 in 2012 (Ur. l. RS, št. 96/2010 in 4/2011),
- Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Ur. l. RS, št. 43/2011),
- vsa pozitivna zakonodaja, ki ureja področja, v katera sodi posamezen konkreten predmet javnega naročila.

## 6 SPREMEMBE PREDPISOV V LUČI POENOSTAVITVE POSTOPKOV JAVNIH NAROČIL

### 6.1 PREVERJANJE TEZE

V uvodu je bila opredeljena teza: *"Spremembe predpisov so prispevale k odpravi pomanjkljivosti sistema javnega naročanja. Le-te so zadostne in ustrezne, da se ratio legis javnih naročil dosega. Nadalje, zakonodajalec s spreminjanjem predpisov na področju javnih naročil poenostavlja postopke oddaje javnih naročil"*.

Medtem ko se temeljna teza preverja med celotnim delom, je drugemu delu teze namenjeno to poglavje. Odločila sem se za naslednje momente v postopku javnega

naročila, za katere menim, da so spremembam predpisov zelo podvrženi in posledično prikažejo, ali so se postopki javnih naročil zaradi sprememb predpisov poenostavili:

- vrste in število postopkov,
- pragovi za izbiro postopkov,
- pogoji za priznanje sposobnosti,
- pregled in ocenjevanje ponudb.

V nadaljevanju predstavljam razvoj sistema javnih naročil v opredeljenih momentih, kritično presojo ureditve, oceno doseganja ciljev v praksi ter posledice, ki jih spremembe prinašajo v celoten sistem javnega naročanja. Zaradi boljše preglednosti so navedbe iz zakonov pisane *ležeče*.

### 6.1.1 Vrste in število postopkov

Vrste postopkov so med veljavo določenih zakonov opredeljene v naslednjih členih:

ZJN, 3. člen:

*(1) Naročnik lahko odda javno naročilo s predhodno izvedenim:*

- *javnim razpisom za izbiro izvajalca brez omejitev,*
- *javnim razpisom za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,*
- *dvostopenjskim javnim razpisom,*
- *zbiranjem ponudb,*
- *zbiranjem predlogov.*

ZJN-1, 17. člen:

*(1) Postopki za oddajo javnih naročil so:*

- 1. odprti postopek,*
- 2. omejeni postopek,*
- 3. postopek s pogajaji.*

ZJN-1 je poleg osnovnih treh postopkov opredeljeval še dva dodatna postopka:

- *kvalifikacijski postopek,*
- *oddajo naročila z natečajem.*

Novela zakona ZJN-1A je dodala štiri dodatne postopke:

- *elektronsko dražbo,*
- *poseben postopek oddaje javnega naročila, povezanega z načrtovanjem in gradnjo po urbanističnem načrtu,*
- *okvirni sporazum,*



- kvalifikacijski sistem ugotavljanja sposobnosti dobaviteljev blaga, izvajalcev gradenj ali storitev.

ZJN-2, 24. člen:

*(1) Naročnik izvede javno naročanje po enem izmed naslednjih postopkov:*

- 1. odprti postopek,*
- 2. postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,*
- 3. konkurenčni dialog,*
- 4. postopek s pogajanji brez predhodne objave,*
- 5. postopek s pogajanji po predhodni objavi,*
- 6. postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in*
- 7. postopek zbiranja ponudb.*

ZJN-2, 31. člen:

*(1) Posebni načini javnega naročanja so:*

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

Iz navedenega je razvidno, da je zakonodajalec po ZJN omogočal pet različnih postopkov, po ZJN-1 je ta nabor zmanjšal na tri osnovne, je pa dodal še nekaj posebnih. Prav tako je novela zakona ZJN-1A nabor posebnih postopkov še razširila. Brez javnega razpisa oziroma z neposredno oddajo javnega naročila pa se izvajajo naročila malih vrednosti in naročila, ki jih 2. člen ZJN-1A določa kot izjeme, ki niso predmet javnega naročila.

ZJN-2 je nabor postopkov iz ZJN-1 "uredil", saj so bili prej člani posameznih, predvsem posebnih postopkov, neurejeni po celem zakonu. Je pa kot posebne postopke dodal še dinamični nabavni sistem in skupno javno naročanje.

ZJN-2 daje naročnikom možnost izbire med sedmimi postopki javnega naročanja, medtem ko so po ZJN obstajali le trije osnovni postopki. Zakon daje na izbiro tudi posebne načine javnega naročanja, kot so dinamični nabavni sistem, uporaba elektronske dražbe ter skupno javno naročanje vlade. Poleg vseh postopkov in načinov javnega naročanja pa je naročniku dana možnost sklenitve okvirnega sporazuma.

Čampa et al. (2007, str. 124) meni, da naročnik pri izbiri postopka ni avtonomen, saj ga pri tem omejujejo tako vrednost javnega naročila kot procesne predpostavke, vezane na samo javno naročilo. O naročnikovi prosti izbiri lahko govorimo samo pri uporabi odprtega postopka in postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.

Ugotavljam, da zakonodajalec nenehno povečuje možen nabor postopkov, kar je sicer glede na nove in izboljšane možnosti elektronskega poslovanja spodbudno. Pri delu na področju javnih naročil pa opažam, da se še vedno največ uporablja osnovne postopke, ki izhajajo še iz ZJN. V vsakem primeru pa večji nabor postopkov ne pripomore k jasnosti in nedvoumnosti pri odločanju o izbiri postopka, saj so definicije, predvsem pa posebnosti novejših postopkov še vedno nedodelane in dvoumne. Več razpoložljivih postopkov vodi v slabšo preglednost in večjo zahtevnost postopkov.

#### 6.1.2 Pragovi za izbiro postopkov

Pragovi za izbiro postopkov se smiselno navezujejo na vrste postopkov in jih v mnogih primerih tudi določajo. Poglejmo podrobneje:

Vrednostni pragovi v ZJN niso bili določeni, je pa ZJN v 18. členu določal, da vrednost javnega naročila, od katere dalje je potreben javni razpis, določa zakon, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. V 41. členu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračuna RS (Ur. l. RS, št. 91/1998) so bile določene naslednje vrednosti, nad katerimi je bila potrebna izvedba javnega razpisa:

- 5,000.0000 tolarjev za oddajo naročila za blago in storitev,
- 10,000.000 tolarjev za oddajo naročila za gradbena dela.

ZJN-1 je v 124. členu določal:

*(1) Postopek za oddajo naročila male vrednosti je postopek oddaje javnega naročila, katerega ocenjena vrednost je nižja od vrednosti, določene v zakonu o izvrševanju proračuna RS.*

*(2) Vlada mora vsaki dve leti ob pripravi predloga zakon o izvrševanju proračuna RS določiti vrednost, ko mora naročnik opraviti postopek po tem zakonu.*

Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2001 (Ur. l. RS, št. 32/2001) je za najnižje vrednosti, po katerih je moral naročnik izvesti postopek javnega naročanja določil naslednje zneske:

- 8,000.000 tolarjev za oddajo naročila za blago in storitve,
- 15,000.000 tolarjev za oddajo naročila za gradnje.

Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2003 in 2004 (Ur. l. RS, št. 118/2002) pa je za najnižje vrednosti, po katerih je moral naročnik izvesti postopek javnega naročanja določil naslednje zneske:

- 10,000.000 tolarjev za oddajo naročila za blago in storitve,
- 20,000.000 tolarjev za oddajo naročila za gradnje.

ZJN-2/2006, 24. člen:

(2) Naročnik izvede javno naročanje:

a) če je vrednost predmeta javnega naročila:

- v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 10.000 EUR in nižja od 40.000 EUR in
  - v primeru naročanja gradenj enaka ali višja od 20.000 EUR in nižja od 80.000 EUR,
- po postopku zbiranja ponudb.

b) če je vrednost predmeta javnega naročila:

- v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 40.000 EUR in nižja od 137.000 EUR in
- v primeru naročanja gradenj enaka ali višja od 80.000 EUR in nižja od 274.000 EUR,

po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi ali kateremkoli drugem postopku iz 1. do 5. točke prejšnjega odstavka.

c) če je vrednost predmeta javnega naročila:

- v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 137.000 EUR in
- v primeru naročanja gradenj enaka ali višja od 274.000 EUR,

po postopkih iz 1. do 5. točke prejšnjega odstavka.

(5) Določbe tega zakona se ne uporabljajo za javna naročila, katerih vrednost je nižja od 10.000 EUR brez DDV za blago in storitve in 20.000 EUR brez DDV za gradnje.

ZJN-2B, 24. člen:

(2) Naročnik izvede javno naročanje:

a) če je vrednost predmeta javnega naročila brez DDV:

- v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 20.000 EUR in nižja od 40.000 EUR in
  - v primeru naročanja gradenj enaka ali višja od 40.000 EUR in nižja od 80.000 EUR,
- po postopku oddaje naročila male vrednosti ali kateremkoli drugem postopku iz 1. do 6. točke prvega odstavka tega člena.

b) če je vrednost predmeta javnega naročila brez DDV:

- v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 40.000 EUR in nižja od 125.000 EUR in
- v primeru naročanja gradenj enaka ali višja od 80.000 EUR in nižja od 274.000 EUR,

po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi ali kateremkoli drugem postopku iz 1. do 5. točke prvega odstavka tega člena.

c) če je vrednost predmeta javnega naročila brez DDV:

- v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 125.000 EUR,
- v primeru naročanja gradenj enaka ali višja od 274.000 EUR,

po postopkih iz 1. do 5. točke prvega odstavka tega člena.

Na osnovi ZIPRS-C je bil za prvi prag, na osnovi katerega je bilo potrebno izvesti postopek javnega naročanja, določen znesek cca. 33.000 EUR za blago in storitve in cca. 66.000 EUR za gradnje. Z ZIPRS 0304 se je prag zvišal na cca 42.000 EUR za blago in storitve in cca 84.000 EUR za gradnje.

ZJN-2/2006 je v zakon vnesel pragove za objave in za določitve vrste postopkov, le-ti zbirno razvidni iz tabele 1.

*Tabela 1: Pragovi za blago in storitve po ZJN-2/2006*

Vrednost javnega naročila v evrih brez DDV *	Vrsta postopka, ki ga je dovoljeno uporabiti	Objava na portalu	Objava v Ur. l. EU
Do 10.000	Samo evidenca	Ne	Ne
Od 10.000 do 40.000	Postopek zbiranja ponudb	Ne	Ne
Od 40.000 do 137.000	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in vsi drugi postopki, razen postopka zbiranja ponudb	Da	Ne
Nad 137.000	Vsi postopki, razen postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi in postopka zbiranja ponudb	Da	Da
Od 137.000 do 211.000	Vsi postopki, razen postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi in postopka zbiranja ponudb	Da	Ne**
Nad 211.000	Vsi postopki, razen postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi in postopka zbiranja ponudb	Da	Da

Legenda:

\*ZJN-2 uporablja izraz, če je vrednost enaka ali večja od navedenih zneskov.

\*\*ZJN-2 določa posebno vrednost za objave v Uradnem listu EU za naročnike, ki niso državni organi ali organi lokalne skupnosti. Za te naročnike se uporablja vrednost 211.000 EUR.

*Vir: D. Čerič, Vzorci razpisnih dokumentacij in obrazci za izvajanje "domačih" javnih naročil s komentarjem, 2007a, str. 5*

Kot je razvidno iz tabele 1, so bili v ZJN-2/2006 prvič znotraj zakona s področja javnih naročil določeni zneski, nad katerimi je potrebno izvesti postopek javnega naročanja. V pravni sistem javnih naročil je bil dodan nov postopek, postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi.

Z uvedbo postopka zbiranja ponudb se je prag, na osnovi katerega je bilo potrebno izvesti javno naročilo, znižal na 10.000 EUR za blago in storitve in 20.000 za gradnje, kar je pomenilo veliko dodatnega dela na naročnikovi strani. Zakonodajalec je postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi določil zaradi želje po večji transparentnosti postopkov, v praksi pa z omenjenim postopkom ni bilo dosti manj dela kot s klasičnim odprtim postopkom. Zakon je sicer omogočal, da je že sama objava nadomeščala razpisno dokumentacijo, vendar pa je bil v praksi naročnik primoran pripraviti razpisno dokumentacijo, ki je skoraj v obsegu razpisne dokumentacije odprtega postopka.

Naslednja sprememba pragov za določitev postopkov je bila z uveljavitvijo novele ZJN-2B. Tabela 2 povzema razdelitev postopkov na podlagi mejnih vrednosti podanih v evrih za objave posameznih postopkov tako na PJN kot tudi na Portalu EU, kjer je to potrebno.

Tabela 2: Mejne vrednosti brez DDV po ZJN-2B po postopkih

VRSTA POSTOPKA	IZVEDBA v EUR				
	OBJAVA	BLAGO IN STORITVE		GRADNJE	
		od	do	od	do
<b>Odperti postopek</b>	PJN* in UL EU**	125.000,00	neomejeno	274.000,00	neomejeno
<b>Postopek s predhodnim ugotavljanjem spodobnosti</b>	PJN in UL EU	125.000,00	neomejeno	274.000,00	neomejeno
<b>Konkurenčni dialog</b>	PJN in UL EU	125.000,00	neomejeno	274.000,00	neomejeno
<b>Postopek s pogajanjem brez predhodne objave</b>	brez	125.000,00	neomejeno	274.000,00	neomejeno
<b>Postopek s pogajanjem po predhodni objavi</b>	PJN in UL EU	125.000,00	neomejeno	274.000,00	neomejeno
<b>Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi</b>	PJN	40.000,00	125.000,00	80.000,00	274.000,00
<b>Postopek oddaje naročil male vrednosti</b>	PJN	20.000,00	40.000,00	40.000,00	80.000,00
<b>Evidenca</b>	brez	0	20.000,00	0	40.000,00

**Legenda:**

\* Portal javnih naročil

\*\* Ur. l. EU

Iz Tabele 2 je razvidno, da so se pragovi za objave in za izbiro postopkov znižali glede na Tabela 1 (ZJN-2/2006). Čampa et al. (2007, str. 126) meni, da je razlog nižanja vrednostnih pragov treba iskati v dejstvu, da so vrednostni pragovi po evropski ureditvi sorazmerno visoki in zaradi svoje višine očitno nesprejemljivi, da bi jih zakonodajalec povzel.

Naročnik lahko v postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi vključi tudi pogajanja in za gospodarno porabo proračunskih sredstev je to vsekakor smiselno. To pa nalaga naročniku dodaten obseg dela tudi pri zneskih, ki so bili pri predhodnih predpisih pod pragom, ki sodi v področje javnih naročil.

Matas in Planinšič (2010, str. 20-22) o mejnih vrednostih: Evropska komisija preveri mejne vrednosti vsaki dve leti od začetka veljavnosti direktive in jih po potrebi popravi. V praksi to pomeni, da bodo morali biti naročniki poslej bolj pozorni na morebitno spremembo mejnih vrednosti (torej leta 2012, 2014, itn.), saj bodo te spremembe pričele veljati neposredno in določena je le seznanitev neposredno veljavne spremembe pragov na spletnih straneh Ministrstva za finance, in sicer v 10 dneh po objavi uredbe. ZJN-2B prav tako pomembno zvišuje pragove za postopke, ko je treba pri naročanju ravnati v skladu z zakonom, in sicer se prag za blago in storitve z 10.000 EUR dvigne na 20.000 EUR, za gradnje pa z 20.000 EUR na 40.000 EUR. Pod to vrednostjo morajo naročniki voditi tudi evidenco, vendar pri svojem ravnanju, kljub temu niso prosti. Naročniki so zavezani, da sredstva porabljajo gospodarno in učinkovito. Prejšnja vrednost za nabavo blaga in storitev (nacionalni naročniki) je bila vrednost 133.000 EUR in je sedaj znižana na 125.000 EUR. Prav tako se spreminja (znižuje) za gradnje iz 206.000 EUR na 193.000 EUR.

Tako je evropska komisija sprejela Uredbo št. 1251/2011 z dne, 30. novembra 2011, o spremembi direktiv 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil, na podlagi katere so bile spremenjene mejne vrednosti, od katerih dalje morajo naročniki obvestila v zvezi z javnimi naročili objaviti v Uradnem listu EU. Nove mejne vrednosti se uporabljajo od 1.1.2012 dalje. Spremembe so naslednje:

- iz 125.000 EUR na 130.000 EUR,
- iz 193.00 EUR na 200.000 EUR,
- iz 387.000 EUR na 400.000 EUR,
- iz 4.845.000 EUR na 5.000.000 EUR.

Vesel (2010) ima pomisleke v zvezi t. i. ne-poenostavitve ravnanj v postopkih javnih naročil. Sprašuje se, zakaj vsebuje ZJN-2 toliko vrednostnih pragov pod EU pragovi in toliko različnih postopkov v istem vrednostnem razponu. Do t. i. EU pragov bi lahko imeli postopke in pravila za uporabo veliko bolj enostavno urejene in ne bi bil ZJN-2 popolnoma nič v nasprotju z EU pravom! Skratka, kakšne posebne dodane vrednosti novele ni zaznati. Smiselno enako velja tudi za novelo ZJNVETPS. Spremembe zakonodaje načeloma ne prinašajo večjega in boljšega razumevanja sistema JN. Prinašajo namreč več novih dilem oz. nejasnosti.

"Nikoli ni obstajala želja, da se področje javnega naročanja uredi," je na srečanju Pravnškega društva Ljubljana, 6. maja, v Ljubljani, poudaril odvetnik in docent na Univerzi na Primorskem dr. Aleksij Mužina. ZJN-2B in ZJNVETPS-B sta po besedah dr. Mužine sicer v redu - spremenjenih je več kot polovica členov, toda spremembe niso bistvene. Zato se moramo vprašati, ali so bile spremembe sploh potrebne. Ena od teh je denimo bistveno znižanje pragov za obvezno ravnanje (pri vrednostih nad 20.000 EUR je treba objaviti javni razpis), kar je z vidika načel enakopravnosti in pravne države povsem pravilno, toda dr. Mužina je opozoril, da je Slovenija tudi socialna država. V majhnih občinah bo ta sprememba namreč pomenila, da se bodo na javna naročila manjših vrednosti prijavljala velika podjetja, ki bodo brez težav pometla z manjšimi, lokalnimi podjetji. Dr. Mužina je tako predlagal, naj za naročila, za katera ne veljajo predpisi EU, ukinemo postopke ali pa jih zelo poenostavimo (Gak, 2010, str.32).

Zakonodajalec je s spremembami pragov pripomogel k večji enakopravnosti ponudnikov in transparentnosti postopkov, s čemer je povečal obseg dela naročnikom, ni pa poenostavil postopkov oddaje javnih naročil.

### 6.1.3 Pogoji za priznanje sposobnosti

Zakonodajalec je v predpisih predvidel obligatorne razloge, ko mora naročnik ponudnika izločiti iz postopka oddaje javnega naročila in fakultativne razloge, ki jih naročnik v razpisni dokumentaciji lahko določi kot dodatne izločitvene dejavnike. Zapisi pogojev za priznanje sposobnosti so v različnih obdobjih naslednji:

ZJN, 40. člen:

*(2) Naročnik mora izločiti ponudnika iz postopka oddaje naročila:*

- 1) če je proti ponudniku uveden postopek prisilne poravnave, stečajni postopek ali postopek likvidacije, razen če je bil kateri od navedenih postopkov ustavljen s pravnomočno sodno odločbo,*
- 2) če je ponudnik prenehal opravljati dejavnost,*
- 3) če je bila proti ponudniku izdana pravnomočna sodna odločba, ki kaže na ponudnikovo nestrokovnost,*
- 4) če nima poravnanih svojih obveznosti iz naslova davkov, taks in drugih dajatev, določenih z zakonom.*

*(3) Naročnik lahko od ponudnika zahteva, da dokaže:*

- 1) da ima predpisana dovoljenja za opravljanje dejavnosti v področje katere spada izvedba javnega naročila,*
- 2) da je finančno sposoben,*
- 3) da ima zadostne proste tehnične zmogljivosti.*



ZJN-1, 41. člen:

*(2) Naročnik mora izločiti iz postopka ponudbo ponudnika v naslednjih primerih:*

- 1. če ni registriran pri pristojnem organu države, v kateri ima sedež,*
- 2. če je proti ponudniku uveden postopek prisilne poravnave, stečajni ali likvidacijski postopek ali je prenehal poslovati na podlagi sodne ali druge prisilne odločbe,*
- 3. če mu je bila v zadnjih petih letih pred objavo naročila izdana pravnomočna odločba za kaznivo dejanje, ki je povezano z njegovim poslovanjem ali izdana pravnomočna sodna ali upravna odločba, s katero je ponudniku prepovedano opravljati dejavnost, ki je predmet javnega naročila,*
- 4. če ni poravnaval davkov, prispevkov in drugih obveznih dajatev ali poslovnih obveznosti v skladu s predpisi države, kjer ima sedež ali če ponudnik, ki ima sedež v tujini, ni poravnal v RS tistih dajatev, ki bi jih moral poravnati v RS,*
- 5. če nima veljavnega dovoljenja pristojnega organa za opravljanje dejavnosti, ki je predmet naročila, in je tako dovoljenje zahtevano s posebnim predpisom,*
- 6. če ni finančno in poslovno sposoben,*
- 7. če ne razpolaga z zadostnimi tehničnimi zmogljivostmi,*
- 8. če je dal zavajajoče podatke glede zahteve v tem odstavku.*

ZJN-1A, 42. člen:

*(1) Ponudnik mora izpolnjevati naslednje pogoje:*

- 1. da je registriran pri pristojnem sodišču ali drugem organu;*
- 2. da ima potrebno dovoljenje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, če je za opravljanje take dejavnosti na podlagi posebnega zakona dovoljenje potrebno;*
- 3. da ni v kazenskem postopku zaradi suma storitve kaznivega dejanja v zvezi s podkupovanjem ali da zaradi takega kaznivega dejanja ni bil pravnomočno obsojen.*

*(4) Poleg pogojev iz prvega odstavka tega člena lahko naročnik zahteva, da mora ponudnik izpolnjevati tudi naslednje pogoje:*

- 1. da ni zoper ponudnika uveden ali začel postopek prisilne poravnave, stečajni ali likvidacijski postopek, drug postopek katerega posledica ali namen je prenehanje ponudnikovega poslovanja; da poslovanje ponudnika ne vodi izredna uprava; ali da ni bil uveden katerikoli drug postopek podoben navedenim postopkom skladno s predpisi države, v kateri ima sedež;*
- 2. da je poravnal davke in prispevke v skladu s predpisi države, kjer ima svoj sedež; ali da je ponudnik, ki ima sedež v tujini, poravnal v RS tiste dajatve, ki bi jih moral poravnati;*
- 3. da ni bil kaznovan za dejanje v zvezi s poslovanjem oziroma so posledice sodbe že izbrisane;*
- 4. da je član organizacije ali združenja izvajalcev storitev, ki so predmet javnega naročila, če je članstvo v taki organizaciji ali združenju obvezno po predpisih države, kjer ima ponudnik svoj sedež;*

5. druge pogoje potrebne za izvedbo javnega naročila;

6. da ponudniku na katerikoli način ni dokazana huda strokovna napaka na področju, ki je povezano s poslovanjem naročnika.

ZJN-2/2006, 42. člen:

(1) Naročnik mora iz postopka javnega naročanja izločiti vsakega kandidata ali ponudnika, če je bil le-ta ali njegov zakoniti zastopnik, v kolikor gre za pravno osebo, pravnomočno obsojen zaradi naslednjih kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 63/94, 70/94, 23/99, 60/99, 40/04, 37/05 in 17/06, v nadaljevanju Kazenski zakonik):

- hudodelsko združevanje,
- sprejemanje podkupnine pri volitvah (velja za fizične osebe), nedovoljeno sprejemanje daril, nedovoljeno dajanje daril, jemanje podkupnine (za fizične osebe), dajanje podkupnine, sprejemanje daril za nezakonito posredovanje in dajanje daril za nezakonito posredovanje,
- goljufija, poslovna goljufija, preslepitev pri pridobitvi posojila ali ugodnosti in zatajitev finančnih obveznosti ter goljufija zoper finančne interese Evropskih skupnosti v smislu 1. člena Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti,
- pranje denarja.

(3) Naročnik lahko določi, da bo iz postopka oddaje naročila izločil kandidata ali ponudnika, če:

a) je v postopku prisilne poravnave, stečaja ali likvidacije, kadar z njegovimi posli iz drugih razlogov upravlja sodišče, je opustil poslovno dejavnost ali je v kateremkoli podobnem položaju;

b) je proti njemu uveden postopek stečaja, likvidacije ali prisilne poravnave v skladu s predpisi;

c) je bil s pravnomočno sodbo v katerikoli državi obsojen za prestopok v zvezi z njegovim poklicnim ravnanjem;

d) je storil veliko strokovno napako iz področja predmeta javnega naročila, ki mu je bila dokazana s sredstvi, ki jih naročnik lahko utemelji;

e) ni izpolnjeval obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost v skladu z zakonskimi določbami države, kjer ima sedež, ali določbami države naročnika;

f) ni izpolnjeval obveznosti v zvezi s plačili davkov v skladu z zakonskimi določbami države, kjer ima sedež, ali določbami države naročnika;

g) je pri dajanju informacij, zahtevanih v skladu z določbami 41. do 49. člena tega zakona, v tem ali predhodnih postopkih, namerno podal zavajajoče razlage ali teh informacij ni zagotovil.

ZJN-2A, 42. člen, dodano:

*(2) Naročnik mora iz postopka javnega naročanja izločiti vsakega kandidata ali ponudnika, če je bil le-ta ali njegov zakoniti zastopnik, kolikor gre za pravno osebo, pravnomočno obsojen zaradi goljufije zoper finančne interese Evropskih skupnosti v smislu 1. člena Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.*

ZJN-2B, 42. člen, dodano:

*(3) Naročnik mora iz posameznega postopka javnega naročanja izločiti ponudnika ali kandidata, če je le-ta na dan, ko se izteče rok za oddajo ponudb, izločen iz postopkov oddaje javnih naročil zaradi uvrstitve v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami iz 77.a člena tega zakona oziroma 81.a člena ZJNVETPS.*

ZJN-2C, 42. člen, dodano:

*(4) Naročnik mora iz postopka javnega naročanja izločiti kandidata ali ponudnika, če:*

- *je v stečajnem postopku;*
- *je bil njegov član posloводства ali nadzornega organa ali zastopnik, kot ga določa zakon, ki ureja finančno poslovanje, postopke zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, kadarkoli v dveh letih pred iztekom roka za oddajo ponudb v postopku javnega naročanja družbenik z lastniškim deležem večjim od 25 odstotkov ali delničar z lastniškim deležem večjim od 25 odstotkov ali član posloводства ali nadzornega organa ali zastopnik subjekta, nad katerim je bil začet stečajni postopek ali postopek prisilne poravnave ali postopek prisilnega prenehanja;*
- *na dan, ko se izteče rok za oddajo ponudb, ima neplačane, zapadle obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost v skladu z zakonskimi določbami države, v kateri ima sedež, ali določbami države naročnika;*
- *na dan, ko se izteče rok za oddajo ponudb, ima neplačane, zapadle obveznosti v zvezi s plačili davkov v skladu z zakonskimi določbami države, v kateri ima sedež, ali določbami države naročnika.*

*(6) Naročnik lahko določi, da bo iz postopka oddaje naročila izločil kandidata ali ponudnika, če:*

- a) je bil podan predlog za začetek likvidacije ali stečajnega postopka ali za začetek postopka prisilne poravnave ali je v postopku prisilne poravnave ali v postopku prisilnega prenehanja ali kadar z njegovimi posli iz drugih razlogov upravlja sodišče ali je opustil poslovno dejavnost ali je v kateremkoli podobnem položaju;*
- b) je bil s pravnomočno sodbo v katerikoli državi obsojen za prestop v zvezi z njegovim poklicnim ravnanjem;*
- c) mu lahko naročnik na kakršnikoli upravičeni podlagi dokaže veliko strokovno napako ali hujšo kršitev poklicnih pravil;*
- d) je pri dajanju informacij, zahtevanih v skladu z določbami 41. do 49. člena tega zakona, v tem ali predhodnih postopkih, namerno podal zavajajoče razlage ali teh informacij ni zagotovil.*

*(7) Kadar namerava ponudnik izvesti javno naročilo s podizvajalcem, mora pogoje iz četrtega odstavka tega člena izpolnjevati tudi podizvajalec, ki sodeluje pri izvedbi javnega naročila.*

Stalnica v slovenskih predpisih so izločitveni momenti v primeru neizpolnjevanja pogojev v primeru, če je proti ponudniku uveden postopek prisilne poravnave, stečajni postopek ali postopek likvidacije, v kolikor ni registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, v primeru neporavnanih davčnih obveznosti ali obveznosti iz naslova plačevanja drugih prispevkov ter v primeru pravnomočne obsojenosti za kazniva dejanja. Zapisi so se v različnih obdobjih spreminjali in dopolnjevali, spreminjal se je zapis glede obveznih in dodatnih razlogov. Na primer, v kolikor je ponudnik v stečajnem postopku je bilo po ZJN, ZJN-1 in ZJN-2C obvezni izločitveni dejavnik, medtem ko je bil po ZJN-1A in ZJN-2/2006 dodatni, (prostovoljni) izločitveni faktor, v kolikor ga je določil naročnik.

Kokalj (2004, str. 32) nadalje o izločitvenih pogojih: Po ZJN-1A so tako obvezni samo trije pogoji (registracija, dovoljenje za dejavnost in nekaznovanost za podkupovanje), vsi drugi pogoji pa so fakultativni in prepuščeni odločitvi naročnika. Fakultativni pogoji so bili do ZJN-1A določeni kot obvezni formalni pogoji.

Izrazito spremembo na tem področju je prinesel ZJN-2/2006, ki sicer nalaga ponudniku obveznost izpolnjevanja pogojev, obveznost dokazovanja pa prenaša na naročnika. Tako naročnik od ponudnika ne sme zahtevati nobenega potrdila, ki ga sam lahko pridobi iz uradne evidence. Ponudnik in njegove odgovorne osebe morajo podati soglasje za preverjanje v uradnih evidencah. Ponudnik je tako dolžan pred izdajo sklepa o oddaji naročila posredovati zahteve za potrdila iz uradnih evidenc na najmanj tri različne lokacije in glede na zakonski rok, ki ga imajo inštitucije za posredovanje tovrstnih potrdil, je to časovno dodatna obremenitev za naročnika. Z vidika ponudnikov pa je sprememba dobrodošla in poenostavlja pripravo ponudb.

ZJN-2B je dodal izločitveni dejavnik vezan na uvrstitev ponudnikov na seznam z negativnimi referencami.

ZJN-2C je na novo definirala preverjanje sposobnosti, in sicer mora naročnik preverjati izpolnjevanje pogojev ponudnikov na dan, ko se izteče rok za oddajo ponudb. V praksi to pomeni, da se iz postopka izloči ponudnika, ki ima na dan roka za predložitev ponudb npr. 15 EUR neplačanih davčnih obveznosti.

Zanimiva je tema, ki jo je zakonodajalec opredelil v drugi alineji četrtega odstavka 42. člena ZJN-2C. Zakonodajalec je kot izločitveni dejavnik opredelil dejstvo, v kolikor *je bil njegov član posloводства ali nadzornega organa ali zastopnik, kot ga določa zakon, ki ureja finančno poslovanje, postopke zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju,*

*kadarkoli v dveh letih pred iztekom roka za oddajo ponudb v postopku javnega naročanja družbenik z lastniškim deležem večjim od 25 odstotkov ali delničar z lastniškim deležem večjim od 25 odstotkov ali član posloводства ali nadzornega organa ali zastopnik subjekta, nad katerim je bil začel stečajni postopek ali postopek prisilne poravnave ali postopek prisilnega prenehanja, ga mora naročnik izločiti iz postopka oddaje javnega naročila. Dejstvo je, da v Sloveniji takega potrdila ni mogoče pridobiti in se mora naročnik zanesti zgolj na izjavo ponudnika. Ker pa je to področje precej problematično zaradi zapletene lastniške strukture podjetij, bi se, v kolikor bi se s takim potrdilom razpolagalo, moralo, iz postopkov izločiti kar nekaj podjetij, ki so trenutno v postopkih javnih naročil, z naročniki pa že dolgo uspešno sodelujejo.*

Z zaostritvijo pogojev, da lahko ponudniki sodelujejo v sistemu javnega naročanja, so izločeni vsi tisti domači ponudniki, ki imajo likvidnostne težave. Izpolnjevanje pogoja plačevanja davkov in prispevkov je v praksi veliko bolj primerljivo za domače ponudnike, medtem ko je za tuje ponudnike potrebno predhodno poznavanje davčnega sistema države, ki mu ponudnik pripada (Bilbija, Drozdek Šinko, Jeršič & Prelog, 2011, str. 10).

Preverjanje tujih ponudnikov je zato veliko težje in se v praksi naročnik zadovolji z izjavo ponudnika. S tem sta domači in tuji ponudnik v neenakem položaju.

Dodatna zahteva zakonodajalca po varstvu podizvajalcev se odraža tudi v sedmem odstavku 42. člena ZJN-2C. Zakonodajalec je izenačil zahteve za ponudnika in podizvajalce. Tako mora naročnik preverjati z dokazili iz uradnih evidenc vse prijavljene podizvajalce.

Iz navedenega je razbrati, da zakonodajalec s spremembami na tem področju preizkuša različne možnosti, kateri pogoji bi bili smiselni, spremembe pa ne izkazujejo poenostavitve postopkov javnega naročanja.

#### 6.1.4 Pregled in ocenjevanje ponudb

Pregled in ocenjevanje ponudb je kompleksno področje postopka izbire najugodnejše ponudbe, zato bi se osredotočila le na momente, ki so v različnih obdobjih izrazito vplivale na postopek ocenjevanja ponudb.

ZJN, 41. člen:

*(1) Če naročniku po pregledu in ocenjevanju ne ostaneta popolni ponudbi vsaj dveh ponudnikov, ne sprejme sklepa o izbiri najugodnejšega ponudnika.*

ZJN-1, 76. člen:

*(1) Naročnik izbere najugodnejšega ponudnika, če je pridobil dve samostojni pravilni ponudbi od dveh različnih, kapitalsko in upravljsko nepovezanih ponudnikov.*

*(2) V postopku oddaje javnega naročila mora naročnik po opravljenem pregledu in ocenjevanju ponudb vse nepravilne ponudbe zavrniti, lahko pa zavrne tudi vse neprimerne ali nesprejemljive ponudbe.*

ZJN-1A, 76. člen:

*(1) V postopku oddaje javnega naročila mora naročnik po opravljenem pregledu zavrniti vse ponudbe, ki niso primerne, sprejemljive ali pravilne.*

ZJN-2/2006, 78. člen:

*(1) V kolikor naročnik sam ali na predlog gospodarskega subjekta ugotovi, da je ponudba formalno nepopolna, mora dopustiti in omogočiti dopolnitev take ponudbe. Naročnik od ponudnika zahteva dopolnitev njegove ponudbe le v primeru, če določenega dejstva ne more sam preveriti. Če ponudnik v roku, ki ga določi naročnik, ponudbe ustrezno ne dopolni, mora naročnik tako ponudbo izločiti.*

*(2) Ponudnik ne sme spreminjati svoje cene in ponudbe v okviru meril ter tistega dela ponudbe, ki se veže na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila oziroma tistih elementov ponudbe, ki lahko ali bi lahko vplivali na drugačno razvrstitev njegove ponudbe glede na ostale ponudbe, ki jih je naročnik prejel v postopku javnega naročanja.*

ZJN-2B, 41. člen:

*(2) V odprtem postopku, postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi in postopku oddaje naročila male vrednosti naročnik odda javno naročilo potem, ko:*

*a) razvrsti pravočasne ponudbe glede na merila,*

*b) preveri, ali je ponudba, ki je bila ocenjena kot najugodnejša, popolna.*

*(3) V postopku s prehodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopku s pogajanjem po prehodni objavi, postopku s pogajanjem brez predhodne objave in konkurenčnem dialogu naročnik odda javno naročilo potem, ko:*

*a) preveri, ali so predložene ponudbe popolne,*

*b) razvrsti popolne ponudbe glede na merila.*

Kokalj (2004, str. 32) poudarja pomembno novost ZJN-1A, ko zadošča za uspešen javni razpis ena sama pravilna ponudba, kar velja tudi za naročila malih vrednosti. Področje določanja in dokazovanja sposobnosti ponudnikov za sodelovanje v postopkih oddajanja javnih naročil se je z novelo zakona bistveno spremenilo.

Že podzakonski akt na osnovi ZJN-1 je opredelil pojme nepravilne, neprimerne in nesprejemljive ponudbe, novela ZJN-1A pa je v 76. členu jasno opredelila, da mora naročnik tovrstne ponudbe tudi zavrniti.

Dopustne dopolnitve ponudb so dobrodošla novost ZJN-2, ki so na postopek izbora najugodnejše ponudbe izrazito vplivale. Od dotakratnega strogega formalizma, ko se je ponudbo izločilo kot nepravilno že zgolj zaradi manjkajoče parafe ali neizpolnjenega polja, je zakonodajalec z ZJN-2 omogočil dopolnjevanje formalno nepopolnih ponudb in s tem znatno vplival na fazo izbora najugodnejše ponudbe.

Bukovec Marovt, Primec, Kostanjevec, Žvan in Smrdel (2009, str. 4) v nadaljevanju o tem, da se ZJN-2 odmika od strogega načela formalnosti, ki ga je poznal ZJN-1, po katerem je vsaka pomanjkljivost ponudbe, ne glede na to, kako majhna in nepomembna je bila, pomenila zavrnitev ponudbe kot nepravilne in s tem izločitev ponudbe. Tako stališče je močno oteževalo postopke oddaje javnega naročila. Nova zakonodaja pa določa, da mora ponudnik dopustiti in omogočiti dopolnitev formalno nepopolnih ponudb. V prvem odstavku 78. člena ZJN-2 je zapisano, da v kolikor naročnik sam ali na predlog gospodarskega subjekta ugotovi, da je ponudba formalno nepopolna, mora dopustiti in omogočiti dopolnitev take ponudbe. Naročnik od ponudnika zahteva dopolnitev njegove ponudbe le v primeru, če določenega dejstva ne more sam preveriti. Če ponudnik v roku, ki ga določi naročnik, ponudbe ustrezno ne dopolni, mora naročnik tako ponudbo izločiti. Drugi odstavek 78. člena pa pravi, da ponudnik ne sme spreminjati svoje cene in ponudbe v okviru meril ter tistega dela ponudbe, ki se veže na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila oziroma tistih elementov ponudbe, ki lahko ali bi lahko vplivali na drugačno razvrstitev njegove ponudbe glede na druge ponudbe, ki jih je naročnik prejel v postopku javnega naročanja. Naročnik ponudbe, ki je formalno nepopolna, ne more izločiti, ne da bi najprej ponudnika pozval, na ustrezno dopolnitev ponudbe. Nesporno je, da ZJN-2 z novo definicijo formalno nepopolne ponudbe kot neupoštevane izloča vse tiste pomanjkljivosti, ki niso bistvene. Z drugimi besedami: ponudba, ki ima le nebistvene pomanjkljivosti, sploh ni pomanjkljiva oziroma so te pomanjkljivosti takšne, da jih ponudniku sploh ni treba odpravljati, naročnik pa jih lahko v postopku ocenjevanja in vrednotenja prezre.

V skladu z novelo ZJN-2B naročniku ni potrebno preveriti vseh ponudb, temveč lahko, če narava postopka javnega naročanja to dopušča (naročilo male vrednosti, zbiranje ponudb po predhodni objavi, odprti postopek), preverja le najugodnejšo. Naročnik najprej na podlagi odpiranja pravočasno prejetih ponudb razvrsti ponudbe glede na merila, nato pa preveri le najugodnejšo ponudbo. Če pri najugodnejši ponudbi ugotovi, da ni popolna, pozove ponudnika k dopolnitvi (če so za to izpolnjeni pogoji) oziroma jo izloči (če pogoji za dopolnitev niso izpolnjeni ali ponudnik ponudbe kljub pozivu ustrezno ne dopolni) in preveri drugo najugodnejšo na seznamu (Ministrstvo za finance, 2011).

Postopek izbora najugodnejše ponudbe je do novele ZJN-2B potekal po sistemu prvotnega ugotavljanja popolnosti ponudb in nato ocenjevanja po merilih. V praksi je to pomenilo formalni in tehnični pregled lahko tudi več deset prispelih ponudb, kar je bilo za naročnika

veliko breme. ZJN-2B je sistem spremenil (če narava postopka javnega naročanja to dopušča) in naročniki tako sedaj najprej razvrstijo ponudbe glede na merila, šele nato naročnik najugodnejšo ponudbo preveri glede na popolnost. V kolikor le-ta ni popolna, naročnik nadaljuje s preverjanjem popolnosti naslednje najugodnejše ponudbe. Z vidika naročnika je novela ZJN-2B v tem delu izrazito poenostavila postopke oddaje javnih naročil.

Faza pregleda in ocenjevanja ponudb se je tekom let v predpisih o javnih naročilih izrazito spreminjala. Zakonodajalec je v to fazo oddaje javnega naročila vnesel koristne spremembe, vezane na poenostavitve postopkov pri naročnikih.

## **7 UGOTOVITVE**

Področje javnih naročil je področje, ki ga zakonodajalec prepogosto spreminja.

V analizi področnih predpisov je opaziti, da zakonodajalec z vsakim novim predlogom zakonodaje poskuša zasledovati *ratio legis*, torej uveljavitev namena javnih naročil. Vedno je namen jasno izražen, samo doseganje ciljev pa je, vezano na komentarje strokovne javnosti in na podlagi izkušnj z dela na področju javnih naročil, neustrezno oziroma nepopolno.

Zelo moteče je, da se z vsako spremembo popravlja cel kup nedoslednosti in napak. Nekatere se odpravijo, še več pa se jih na novo pojavi.

Zakonodajalec tudi čedalje bolj posega na področja, ki naj bi jih pokrivali drugi predpisi, predvsem mislim tukaj na področje gospodarstva, in se ne osredotoča na težave, ki jih imajo z izvajanjem predpisov naročniki.

S tem se strinjajo tudi Bilbija, Drozdek Šinko, Jeršič in Prelog (2011, str. 10, 11). Namesto da bi zakonodajalec stremel k uveljavitvi namena javnih naročil ter poenostavil postopke javnih naročil, s čemer bi naročnikom prihranil čas in stroške in zmanjšal možnost zapletov pri pridobivanju evropskih sredstev, ki jih pod krinko javnega interesa s postavljenimi zahtevami glede osnovne sposobnosti podizvajalcev in neposrednih plačil še dodatno zapleta.

Noben zakon ne more biti tako popoln, da bi zajel vsa pravna vprašanja. Nanje morajo odgovoriti gospodarska, upravna in sodna praksa ter pravna teorija. Iz navedenega je opaziti, da zakonodajalec namesto, da bi se pri spreminjanju predpisov držal področja, ki naj bi ga pokrivali področni predpisi, poskuša s spremembami reševati posamične probleme, ki z javnimi naročili nimajo prave zveze. Sodna praksa Državne revizijske



komisije (v nadaljevanju DKOM) je tista, ki bi morala predstaviti rešitve in pravilna ravnanja v določenih primerih.

Kot je ugotovila Martinuč (2010, str. 81), DKOM v bistvu identične dejanske in pravne situacije obravnava različno. Prav odločanje DKOM je zaradi nenehnih sprememb predpisov zelo vprašljivo in kot naročniki posledično nimamo jasnih in nedvoumnih odgovorov, ki naj bi jih sodna praksa dala.

Pred spremembo predpisa je potrebno vedno opraviti temeljito analizo, s katero se ugotovi, ali so in zakaj so določene spremembe sploh potrebne. Prvi, pa tudi nadaljnji koraki v postopku spreminjanja predpisov, so jasno določeni v Resoluciji o normativni dejavnosti (Ur. l. RS, št. 95/2009, v nadaljevanju Resolucija).

Tako je v uvodu resolucije zapisano:

"Kakovost predpisa je v prvi vrsti odvisna od njegove vsebine, od tega, ali predpis normira prava vprašanja, ali država (ali drug normodajalec) s predpisovanjem in prepovedovanjem različnih ravnanj uspešno usmerja družbeni razvoj in določa pravila poštenega in pravičnega sožitja med ljudmi, ne da bi jim postavljala nepotrebne zahteve in povzročila nepotrebne težave pri njihovem vsakdanjem življenju in delu. Predpisi ustvarjajo pravno okolje za mirno reševanje nasprotij, ki jih prinašajo različni interesi v družbi. Jasen in konsistenten pravni red države je pogoj za njeno dobro delovanje, državljanom razumljivi, brez težav izvršljivi in čim bolj trajni predpisi pa krepijo zaupanje v pravni red in zagotavljajo spoštovanje in varstvo človekovih pravic in svoboščin".

Pri oblikovanju in pripravi predpisov je treba upoštevati naslednja načela:

- načelo potrebnosti pravnega urejanja,
- načelo samoomejevanja,
- načelo sorazmernosti,
- načelo odgovornosti,
- načelo določnosti,
- načelo dostopnosti,
- načelo poenostavitve,
- načelo transparentnosti.

Veljavna ureditev priprave predpisov zahteva od pripravljavcev, predlagateljev predloga zakona, da ocenijo stanje na področju urejanja in razloge za sprejem predpisa, cilje, načela in poglobitve rešitve predloga, oceno finančnih posledic predloga za državni proračun in druga javno finančna sredstva.

Namen priprave presoje posledic predpisov je izboljšanje kakovosti novih predpisov in poenostavitev zakonodajnega urejanja ter naknadno ugotavljanje doseganja zastavljenih

ciljev. Poglavitni cilj je zagotoviti čim večjo legitimnost sprejetega predpisa tudi s sodelovanjem strokovne in druge javnosti v postopku njegovega sprejemanja in kasnejšega izvajanja.

Železnik (2009) opaza, da resolucija ugotavlja, da smo se prenormirali, pripravljavci predpisov pa nenehno ugotavljajo, da smo podnormirani. Vedno tudi radi poudarjamo "praksa je pokazala", čeprav pripomb tistih, ki delujejo v praksi in so dolžni zakon izvajati pri svojem delu, ne upoštevajo. Če se v praksi priprave predpisov ne bo nič spremenilo, potem bo tudi Resolucija en dokument več in samo črka na papirju.

Torej, nesporno je, da imamo od leta 2009 dokument, ki zavezuje zakonodajalca k sistematični pripravi predpisov. Lahko rečem, da zakonodajalec ne sledi sam sebi in normativom, ki jih je jasno zapisal.

Želela bi poudariti nujnost naknadnega ugotavljanja doseganja zastavljenih ciljev. Menim, da bi bilo k predlogom novih predpisov v oceni stanja in razlagah za sprejem potrebno priložiti analizo naknadnega doseganja zastavljenih ciljev iz predhodne novele. Tako bi se tovrstne analize dosledneje izvajale in bile za podlago nadaljnjim morebitnim potrebam po spremembah.

Pri preverjanju drugega dela teze v štirih momentih v postopku oddaje javnega naročila, lahko izluščim naslednje ugotovitve:

- Zakonodajalec nenehno povečuje možen nabor postopkov, kar je sicer glede na nove in izboljšane možnosti elektronskega poslovanja spodbudno. Pri delu na področju javnih naročil pa opažam, da se še vedno največ uporablja osnovne postopke, ki izhajajo še iz ZJN. V vsakem primeru pa večji nabor postopkov ne pripomore k jasnosti in nedvoumnosti pri odločanju o izbiri postopka, saj so definicije, predvsem pa posebnosti novejših postopkov še vedno nedodelane in dvoumne. Več razpoložljivih postopkov vodi v slabšo preglednost in večjo zahtevnost postopkov.
- Zakonodajalec je z nižanjem zneskov pragov pripomogel k večji enakopravnosti ponudnikov in transparentnosti postopkov, saj so v slovenskih predpisih pragovi za določene postopke precej nižji kot bi bilo nujno potrebno, če bi zakonodajalec zgolj povzemal direktive. Posledično je povečal obseg dela naročnikom, ni pa poenostavil postopkov oddaje javnih naročil.

- Stalnica v slovenskih predpisih so izločitveni momenti v primeru neizpolnjevanja pogojev v primeru, če je proti ponudniku uveden postopek prisilne poravnave, stečajni postopek ali postopek likvidacije, v kolikor ni registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, v primeru neporavnanih davčnih obveznosti ali obveznosti iz naslova plačevanja drugih prispevkov ter v primeru pravnomočne obsojenosti za kazniva dejanja. Zapisi so se med razvojem predpisov spreminjali in dopolnjevali, prav tako je zakonodajalec spreminjal zapise glede obveznih in dodatnih izločitvenih momentov. Zakonodajalec s spremembami na področju obveznih pogojev poskuša regulirati pravne norme, ki pa niso v prid vidiku poenostavitve postopka javnega naročila pri naročniku, saj naročniku nalaga nove zahteve, predvsem vezane na preverjanje podatkov, podanih v ponudbah. Ker naročniki nimajo neposrednega vpogleda v uradne evidence, je to opravilo zamudno in velika časovna obremenitev, saj je naročnik vezan na zakonski rok za odločitev. Na nasprotni strani, na strani ponudnikov je potrebno poudariti poenostavitev, da ponudnikom ni več potrebno v ponudbah prilagati dokumentov, ki so razvidni iz uradnih evidenc, ampak jih naročnik pridobi sam, na podlagi izjave in pooblastila podanega v ponudbi.
  
- Faza pregleda in ocenjevanja ponudb se je tekom let v predpisih s področja javnih naročil izrazito spreminjala. Zakonodajalec je v to fazo oddaje javnega naročila vnesel koristne spremembe, vezane na poenostavitve postopkov pri naročnikih. Prva velika sprememba, v smislu poenostavitve postopkov javnih naročil, je odmik od strogega formalizma, ki je veljal do sprejetja ZJN-2/2006. Z možnostjo dopolnjevanja nepopolnih ponudb v okviru, ki ne vpliva na njihovo razvrstitev glede na merila, je zakonodajalec omogočil saniranje formalnih nepopolnosti ponudbe. Nadalje, s sprejetjem novele ZJN-2B, naročniku ni več potrebno preveriti vseh ponudb, temveč lahko, če narava postopka javnega naročanja to dopušča, preverja le najugodnejšo. Naročnik najprej, na podlagi odpiranja pravočasno prejetih ponudb, razvrsti pravočasno prispеле ponudbe glede na merila, nato pa preveri le najugodnejšo ponudbo. Če pri najugodnejši ponudbi ugotovi, da ni popolna, pozove ponudnika k dopolnitvi oziroma jo izloči in preveri naslednjo najugodnejšo. Z vidika pregleda in ocenjevanja ponudb je zakonodajalec poenostavil postopke oddaje javnih naročil.

Ugotavljam torej, da zakonodajalec, kljub večkrat izraženi volji, ne stremi k poenostavitvam postopkov oddaje javnih naročil kot posledici pravno političnih razlogov, zaradi katerih je sistem javnih naročil začel nastajati, ampak premalo kritično in s premalo dialoga s strokovno javnostjo, po hitrem postopku uvaja nove in nove spremembe, ki so premalo preišljene, še manj pa usklajene s strokovno javnostjo in uporabniki. Prav na področju boljšega sodelovanja strokovne javnosti in pripravjalca predpisov menim, da bi

se lahko odpravile pomanjkljivosti sistema javnih naročil v smislu poenostavitve postopkov.

Iz navedenega sledi, da tezo, da so "spremembe predpisov prispevale k odpravi pomanjkljivosti sistema javnega naročanja. Le-te so zadostne in ustrezne, da se *ratio legis* javnih naročil dosega. Nadalje, zakonodajalec s spreminjanjem predpisov na področju javnih naročil poenostavlja postopke oddaje javnih naročil", na osnovi navedene argumentacije in s celovitim vpogledom v magistrsko delo lahko le delno potrdim.

Iz vsega navedenega lahko zaključim, da so pogoste spremembe predpisov potrebne predvsem zaradi tega, ker zakonodajalec nima izdelane jasne predstave, ali je neka nova določba sploh potrebna, kaj želi z njo spremeniti v praksi in kakšne so posledice takšne določbe. Brez upoštevanja strokovne javnosti in uporabnikov se postopkov javnih naročil ne da poenostaviti, prav tako se ne da z enostranskimi, ozko orientiranimi spremembami približati ciljem, ki naj bi jih celoten sistem javnih naročil zasledoval.

## **8 PREDVIDEN RAZVOJ JAVNIH NAROČIL V BODOČE S PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVE**

Osnova nadaljnjega razvoja javnih naročil v RS bodo v prvi vrsti predpisi EU, ki so osnova nacionalnim predpisom. Pravilno umeščanje direktiv v naš pravni red je osnovna naloga zakonodajalca. Pri tem ne smemo pozabiti dejstva, da je zakonodajalec pri pisanju predpisa primoran določene, jasno, natančno in brezpogojno izražene obveznosti iz direktive prepisati, preostali del pa je podvržen pravilom skladne interpretacije. In prav ta skladna interpretacija je tisto, na kar mora biti zakonodajalec posebej pozoren. Tukaj ima zakonodajalec možnosti za poenostavitev postopkov oddaje javnih naročil. Menim, da bi moral zakonodajalec namesto s prenормiranjem posamezne situacije, s širokim pogledom na celotno javno naročanje, slediti cilju poenostavitve postopkov.

Da bi se z vidika širšega delovanja sistema javnih naročil *ratio legis* v večji meri dosegal, bi bilo potrebno izpostaviti tudi druge vidike, ne samo formalno pravnega izpolnjevanja norm. Tu mislim na ekonomske, demografske, socialne in okoljske vidike. Menim, da bi v večji meri sistem javnih naročil moral spodbujati vpeljavo novih, vendar že preizkušenih tehnologij v širšo prakso (npr. izboljšana varnost, boljši energetski izkoristek, manjši izpusti CO<sub>2</sub> ...) Torej z vidika, da bo izboljšana tehnologija opredeljena kot pogoj za udeležbo. Tako bi se spodbudilo gospodarstvo v smeri razvoja boljših, novejših in okolju prijaznejših tehnologij. Prav in smiselno je, da država s sistemom javnih naročil dobre tehnologije vpeljuje v širšo uporabo in je za zgled na okoljevarstvenem področju, itd.

Menim, da bo razvoj javnih naročil zasledoval t.i. trend zelenega javnega naročanja. Zeleno javno naročanje prinaša problem slabega poznavanja okoljskih meril v postopkih in slabo razvit trg za okoljske produkte, pa tudi sledljivost in nadzor nad samo proizvodnjo, ki je okolju prijaznejša.

Vlada je na seji v letu 2009 sprejela Akcijski načrt za zeleno javno naročanje, s katerim se je pridružila državam članicam EU, ki takšne dokumente že izvajajo v praksi. Zeleno javno naročanje so opredelili kot "*... proces, v katerem javna uprava kupuje takšno blago ali naroča takšne storitve in dela, ki imajo manjši vpliv na okolje skozi celoten življenjski krog, če jih primerjamo z blagom in storitvami, ki bi jih sicer kupili in ki imajo enake funkcije*".

Javni sektor ima možnost, da z uvajanjem instrumenta zelenega javnega naročanja postane eden pomembnejših akterjev pri zmanjševanju vplivov na okolje, znižanju porabe energije, vode in surovin itd. Z naročanjem okolju prijaznejših izdelkov in storitev javna uprava neposredno vpliva na razvoj novih izdelkov, tehnologij, inovacij in ustvarjanja "zelenega" trga ter dviga konkurenčnosti.

Med pomembnejšimi načeli, ki jim bo potrebno slediti pri izvajanju zelenega javnega naročanja je načelo ocene stroškov celotnega življenjskega kroga (*Life Cycle Costing-LCC*) oziroma vrednotenje kvalitativnih meril (*value for money*) pri izbiri ponudnikov.

V Ur. l. RS, št. 102/2011, je bila, 13. 12. 2011, sprejeta Uredba o zelenem javnem naročanju, ki pomeni naslednji korak k uveljavljanju okoljevarstvenih načel.

S 1. 1. 2011 je začela delovati novo ustanovljena Javna agencija za javno naročanje RS (v nadaljevanju AJN). AJN naj bi poskrbela za centralizacijo oziroma zmanjšanje razpršenosti oddaj javnih naročil, povečanje učinkovitosti in gospodarnosti javnih naročil ter dvig strokovnosti pri delu v državnih organih v postopkih javnega naročanja.

Vloga Agencije za javna naročila je trenutno v političnem precepu. Dejstvo pa je, da centralizirano javno naročanje prinaša višjo raven znanja pri naročnikih in enotnejše oblike dokumentacije. Ne glede na to, ali se bo AJN kot taka obdržala, menim, da je za del naročil (mišljena so naročila, ki jih kot skupna javna naročila lahko združujemo za več uporabnikov) smiselno obdržati centralizirano javno naročanje. Tudi centralizirano izvajanje velikih javnih naročil (nad pragom za objavo v glasilu EU), je po mojem mnenju smiselno, saj vodi do večje resnosti pripravljalcev tehnične dokumentacije, ki si v

obstoječemu sistemu privoščijo preložiti del svojih obveznosti na pripravjalce razpisne dokumentacije. AJN naj bi v bodoče tudi nudila vso potrebno podporo tistim naročnikom, ki sami nimajo dovolj izkušenj.

Na tem mestu bi rada poudarila še vidik potrebe po višji ravni strokovnih znanj. Največ strokovnih znanj izvajalci javnih naročil pridobivajo s prelivanjem dobre prakse znotraj posameznih naročnikov. Potrebno bi bilo zagotoviti možnost za udeležbo na zunanjih izobraževanjih, ki so zaradi pogostih sprememb predpisov nujna. Prav tu se pridobi širina strokovnih znanj in v strokovnem dialogu se oblikujejo stališča in delijo dobre prakse. V kolikor bo strokovni izpit za izvajalce postopkov javnih naročil zaživel v praksi, bo delodajalec primoran osebju, ki se s tem področjem ukvarja, zagotoviti vsaj osnovno strokovno usposabljanje pred pričetkom izvajanja postopkov.

Vse večje zavedanje nujnosti gospodarnega ravnanja države in omejenost finančnih resursov države se bo posledično izrazilo v oblikovanju novejših oblik financiranja in upravljanja državnih investicij in zagotavljanju javnih storitev, predvsem z oblikovanjem povezav med javnim in zasebnim sektorjem v okviru javno-zasebnega partnerstva. Z vidika javnih naročil je tu ključnega pomena delitev finančnega bremena in delitev tveganj. Menim, da bo razvoj javnih naročil sledil večjemu poudarku na povezavah med javnim in zasebnim sektorjem.

V kolikor bo prišlo s strani zakonodajalca do celostnega vpogleda v sistem javnega naročanja, se lahko v kratkem času nadejamo spet novega zakona. Ali bo sprememba odraz razmer na področju javnih naročil, problemov v praksi, želje po hitrejšem razvoju konkurenčnosti gospodarstva in (končno) želje po minimalnem normiranju področja javnih naročil?

Pravni pouk tega je, da ni modro sprejemati oziroma spreminjati predpisov le zaradi ravnanj, ki izhajajo iz posamičnih primerov. Ceno namreč plačujemo vsi (Bilbija et al., 2011, str. 11).

Sistem javnega naročanja se še vedno razvija, dopolnjuje, spreminja in nadgrajuje. Pomembno bi bilo vzpostaviti sistem javnega naročanja, ki zavezuje vse sodelujoče k spoštovanju pravil. Upam, da bo v bodoče razvoj javnih naročil potekal v smeri določb iz Resolucije: Premišljena analiza stanja, jasni razlogi za sprejem novosti, cilji in rešitve, ter realna ocena finančnih posledic predloga za državni proračun. Predvsem pa naj bo vodilo pripravljalcem sprememb poenostavitev postopkov oddaje javnih naročil.

## **SKLEP**

Pravo javnih naročil določa obvezna ravnanja naročnikov pri oddaji javnega naročila. Sam izraz javno naročilo se običajno uporablja v širšem smislu kot nakup - od ugotavljanja potreb pa do izvedbe postopka, sklenitve pogodbe, dobave in uporabe blaga/izvajanja storitev. Javna naročila so del državne politike in zasledujejo cilj racionalne porabe javnih sredstev. Zato država sprejema pravna pravila, ki določajo pravni red vseh udeležencev na tem področju. Javna naročila pomembno prispevajo k partnerstvu med državo in zasebnim sektorjem, saj mu le-ta omogočajo dostop do pomembnega vira dohodkov.

Problematiko oziroma vprašanje izvajanja javnih naročil opisuje dejstvo, da so javna in da za njih velja cela vrsta institucionalnih in formalnih (pravnih) predpisov o njihovem izvajanju. Sistem javnega naročanja temelji na zakonodajnem okviru, ki ga v delih, kjer življenjske situacije presegajo normativno urejenost, dopolnjujejo temeljna načela. Sistem javnega naročanja temelji na štirih bistvenih načelih, ki so posledica zahteve, da morajo pod enakimi pogoji in možnostmi imeti svoboden, enakopraven in konkurenčen dostop do javnih sredstev vsi, ki so zainteresirani za izvedbo naročnikove zahteve.

V praksi javnega naročanja v RS je prihajalo in še vedno prihaja do nenehnega spreminjanja predpisov, najprej iz potrebe po osnovni zakonski ureditvi omenjenega področja, kasneje zaradi prilagajanja predpisov v pristopnih pogajanjih z EU, po vstopu v EU pa je RS zavezana vnašati evropske predpise v svoj pravni red. V zadnjih štirih letih smo tako doživeli kar tri spremembe ZJN-2.

Osnovni cilj magistrskega dela je bilo potrditi ali zavrniti postavljeno tezo, da so *"spremembe predpisov prispevale k odpravi pomanjkljivosti sistema javnega naročanja. Le-te so zadostne in ustrezne, da se ratio legis javnih naročil dosega. Nadalje, zakonodajalec s spreminjanjem predpisov na področju javnih naročil poenostavlja postopke oddaje javnih naročil"*.

Skozi celotno delo se je preverjalo izpostavljeno tezo, ki je skušala osvetliti pravni okvir sistema javnega naročanja.

Na osnovi raziskovalnih metod, opredeljenih v uvodu, sem prišla do zaključka, da se področje javnih naročil prepogosto spreminja.

Tezo na osnovi argumentacije in s celovitim vpogledom v celotno magistrsko delo lahko le delno potrdim.

Ugotavljam, da imamo od leta 2009 dokument, ki zavezuje zakonodajalca k sistematični pripravi predpisov. Lahko rečem, da zakonodajalec ne sledi sam sebi in normativom, ki jih je jasno zapisal. Zakonodajalec, kljub večkrat izraženi volji, ne stremi prednostno k poenostavitvam postopkov, ampak premalo kritično in s premalo dialoga s strokovno

javnostjo, po hitrem postopku uvaja nove in nove spremembe, ki so premalo premišljene, še manj pa usklajene s strokovno javnostjo in uporabniki.

Z vidika širšega delovanja sistema javnih naročil menim, da bo zakonodajalec v bodoče dajal večji poudarek spodbujanju uporabe novejših tehnologij, tako na okoljevarstvenem, socialnem in demografskem področju.

V sklepnih poglavjih poudarjam pomen zelenega javnega naročanja in AJN ter stalnega izobraževanja kadra, ki se ukvarja s tem področjem ter glede na proračunske omejitve večji poudarek povezanosti med javnim in zasebnim sektorjem.

Želim si, da bo v bodoče razvoj javnih naročil potekal v smeri določb iz Resolucije: Premišljena analize stanja, jasni razlogi za sprejem novosti, cilji in rešitve ter realna ocena finančnih posledic predloga za državni proračun. Predvsem pa naj bo glavno vodilo pripravljalcem novosti: poenostavitev postopkov javnih naročil. V tem primeru se lahko nadejamo boljših predpisov, ki bodo imeli daljši rok trajanja, enostavnejše izvajanje javnih naročil v praksi in manj pravnih dilem.



## LITERATURA IN VIRI

1. Arrowsmith, S. (2005). *The Law of Public and Utilities procurement*. London: Sweet & Maxwell.
2. Avbreht, A., Zajc, B., Erjavec, M., Dren, M., Potočnik, M., & Perko, A. (2008). *Priročnik za javno naročanje*. Ljubljana: Uradni List RS.
3. Bagon, J., Cirman, A., Hajtnik, T., Ivačič, A., Kamnar, H., Kociper, M., Kričej, D., Matas, S., Perenič, G., Pirc Musar, N., Šturm, J., Tič Vesel, M., Ulaga, Z., Verčič, D., Virant, G., Zavrl, F., & Zore Tavčar, U. (2006). *Priročnik za javne menedžerje*. Ljubljana: Portis.
4. Bilbija, M., Drozdek Šinko, S., Jeršič N., & Prelog, N. (2011). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), Pojasnila k noveli ZJN-2C, Komentar prekrškovnih določb v postopkih javnega naročanja*. Ljubljana: Nebra.
5. Bohnec, I., Matas, S., Škufca, U., & Žvan A. (2005). *Vzorci aktov v postopkih javnih naročil in revizijskem postopku*. Ljubljana: Bovis.
6. Bukovec Marovt, M., Primec, B., Kostanjevec, V., Žvan, A., & Smrdel, B. (2009). *Novosti v zakonu o javnem naročanju (ZJN-2) in reviziji postopkov. Aktualna pojasnila z obrazci in primeri za učinkovito uveljavljanje pravic in pravnih koristi v postopkih oddaje javnih naročil- za naročnike in ponudnike*. Maribor: Založba Forum Media d.o.o.
7. Bukovec Marovt, M., Kostanjevec, V., Žvan, A., & Smrdel, B. (2010). *Vodnik po novostih Zakona o javnem naročanju*. Maribor: Založba Forum Media d.o.o.
8. Čampa, M., Kodela, F., Matas, S., Šoltes, I., & Štular, T. (2007). *Zakon o javnem naročanju s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list RS.
9. Čerič, D. (2007a). *Vzorci razpisnih dokumentacij in obrazci za izvajanje "domačih" javnih naročil s komentarjem*. Malečnik: Sib.
10. Čerič, D. (2007b). Sprejeti zakon naj bi poenostavil postopke oddaje javnih naročil in celovito uskladił področje oddaje javnih naročil s pravili Evropske skupnosti. Ali bo to tako? *Revija za javna naročila in javne finance*, 2(2).
11. Černigoj, P. (1997). *Javna naročila. Posvet s področja javnih naročil*. Ljubljana: Gea College.
12. Dren, M. (2010). Svetovanje javnim naročnikom po novem. *Pravna praksa*, 29(14), 13.
13. Eržen, T. (2000). Načelo gospodarnosti v postopkih oddaje javnih naročil. *Javna naročila, zbrani pisni prispevki za strokovni posvet* (str. 8). Ljubljana: Odin d.o.o.
14. Eržen, T. (2004). *Dolgoročne oblike sodelovanja med ponudniki in naročniki v postopkih oddaje javnih naročil v pravu ES* (magistrsko delo). Ljubljana: Pravna Fakulteta.
15. Gak, N. (2010). (Ne)potrebne spremembe. *Pravna praksa*, 29(19), 32.
16. Grešak, B., & Dren, M. (2011). Obdobje mirovanja po noveli ZJN-2C. *Pravna praksa*, 30(27).

17. Groff-Ferjančič, M. (2010). Razlogi za sprejem novele ZJN-2B in ZJNVETPS-2B. *Zbornik Spremembe pri javnem naročanju* (str. 17–25). Ljubljana: Inštitut za javno finančno pravo.
18. Horvat, B. (2010). *Problematika izvajanja javnih naročil v šolstvu* (magistrsko delo). Maribor: Ekonomsko poslovna fakulteta.
19. Kovač, M. (2006). Nekateri novosti iz predlogov nove zakonodaje o javnem naročanju. *Revija za javna naročila in javne finance*, 1(3).
20. Kranjc, V. (1997). Javno naročilo manjše vrednosti. *Pravna praksa*, 16(16), 69.
21. Kranjc, V. (2004). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem z novelo ZJN -1A*. Ljubljana: GV Založba.
22. Kranjc, V. (2006). Formalnost v postopkih javnega naročanja, zakaj strogost in kdaj popustljivost. *Dnevi slovenskih pravnikov 2006* (str. 1436-1443). Ljubljana: GV Založba.
23. Kranjc, V. (2007). Položaj ponudnikov, ki v postopkih oddaje javnega naročanja oddajo pomanjkljive ponudbe: (popolna in formalno nepopolna ponudba, nepravilna, neprimerna in nesprejemljiva ponudba po ZJN-2). *Podjetje in delo*, 33(2), 279-299.
24. Leone, V. M. (2001). *Private - Public Partnership in Italy*. Nottingham: Global Revolution.
25. Martinuč, A. (2010). *Analiza izbranih odločitev državne revizijske komisije* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
26. Matas, S., & Planinšič, N. (2010). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2): (neuradno prečiščeno besedilo) z uvodnimi pojasnili k spremembam zakona ter stvarnim kazalom*. Ljubljana: Uradni list RS.
27. Mathijsen, P. (1985). *A guide to European Community Law*. London: Sweet & Maxwell.
28. Ministrstvo za finance (2011). Koristne informacije za javno naročanje. Najdeno 10. oktobra 2011 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/sistem\\_javnega\\_narocanja/koristne\\_informacije\\_za\\_javno\\_narocanje/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/sistem_javnega_narocanja/koristne_informacije_za_javno_narocanje/)
29. Mužina, A., & Vesel, T. (2004). *Zakon o Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem*. Ljubljana: Primath.
30. Mužina, A., & Vesel, T. (2007). *ZJN-2 in ZJVETPS s pojasnili členov, pravom EU ter pravno prakso*. Ljubljana: NEBRA d.o.o.
31. Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna RS. *Uradni list RS*, št. 24/1992.
32. Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. *Uradni list RS*, št. 28/1993.
33. Pajk, V. (2000). *Predstavitev zakona o javnih naročilih*. (Delavnica - javna naročila) Ljubljana: Zavod za tehnično izobraževanje.
34. Pernuš, S. (2004). ZJN-1A: Reforma javnega naročanja. *Pravna praksa*, 23(8/9), 40.

35. Potočnik, V. (2002). *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
36. Praetor d.o.o. (2005). Spletni priročnik za javna naročila. Najdeno 10. oktobra 2011 na spletnem naslovu <http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=15>
37. Primec, B. (2000a). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Bonex.
38. Primec, B. (2000b). Razpisna dokumentacija ter merila in pogoji za izbor najugodnejšega ponudnika. *Gradivo za seminar* (str. 5). Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič.
39. Primec, B. (2004). Dovoljena zaščita nacionalnih interesov pri oddaji javnega naročila. *Dnevi slovenskih pravnikov 2004*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
40. Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej). *Uradni list RS*, št. 95/2009.
41. Rushton, A., Oxley J., & Croucher, P. (2000). *The handbook of logistics and distribution management*. London: Kogan Page, cop.
42. Sprememba odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. *Uradni list RS*, št. 19/1994.
43. Šinkovec, J. (2006). *Evropsko pravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
44. Škufca, U. (2002). *Elektronsko poslovanje na področju javnih naročil* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
45. Škufca, U. (2004). Omejeni postopek ter okvirni sporazumi. *Zbornik 5. konference dnevi javnih naročil* (str. 5). Portorož: Agencija za management.
46. Šoltes, I. (2008a). *Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanju države* (doktorska disertacija). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
47. Šoltes I. (2008b). Institucionalna kriza na področju javnih naročil in predlogi rešitev za izboljšanje stanja. *Zbornik 11. posveta Dnevi javnih naročil: Predstavitev koristnih izkušenj pri javnem naročanju* (str. 5–11). Portorož: Agencija za management.
48. Štular, T. (1997). *Javna naročila po zakonu o javnih naročilih (priprava razpisne in ponudbene dokumentacije)*. Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič.
49. Trampuž, M. (2000). *Avtorsko pravo: Izbrana poglavja*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
50. Urbas, K. (2004). Javna naročila v EU. *Mednarodno poslovno pravo*, 16(189), 3-6.
51. Vesel, T. (2001). Uporaba pojmov pravilne, primerne in sprejemljive ponudbe. *Zbornik 2. posveta o javnih naročilih in koncesijah* (str. 32–35). Ljubljana: Odin d. o. o.
52. Vesel T. (2006). Nove pojavne oblike javnih naročil po direktivah 2004/18/EC in 2004/17/EC. *XII. dnevi javnega prava* (str. 383-397). Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
53. Zabel, B. (1997). *Pravo javnih naročil; Zakon o javnih naročilih (ZJN) s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
54. Zakon o proračunu RS za leto 1992. *Uradni list RS*, št. 16/1992.
55. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 1993. *Uradni list RS*, št. 22/1993.
56. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju proračuna RS (ZIPRS-C). *Uradni list RS*, št. 91/1998.

57. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2001 (ZIPRS2001). *Uradni list RS*, št. 32/2001.
58. Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2003 in 2004 (ZIPRS0304). *Uradni list RS*, št. 118/2002.
59. Zakon o javnih naročilih (ZJN). *Uradni list RS*, št. 24/1997.
60. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1-UPB1). *Uradni list RS*, št. 36/2004-UPB1.
61. Zakon javnem naročanju (ZJN-2). *Uradni list RS*, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011.
62. Žaže, Š., & Šifrer, A. (2011). Vpogled v ponudbe na podlagi ZJN-2C v praksi. *Pravna praksa*, 30(33), 17.
63. Železnik, M. (2008a). Spoštovane bralke in bralci revije! *Revija za javna naročila in javne finance*, 3(2).
64. Železnik, M. (2008b). Kaj prinašajo novega spremembe in dopolnitve Zakona o javnem naročanju (ZJN-2A). *Revija za javna naročila in javne finance*, 3(2).
65. Železnik, M. (2009). Kaj je zakonodajalec mislil, ko je to napisal? *Revija za javna naročila in javne finance*, 4(4).
66. Železnik, M. (2010). Kaj je zakonodajalec mislil, ko je to napisal? *Revija za javna naročila in javne finance*, 5(2).
67. Železnik, M. (2011). Kaj je zakonodajalec mislil, ko je to napisal? *Revija za javna naročila in javne finance*, 6(2).