

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

BOJANA MAROLT

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**PRAVNO-EKONOMSKA ANALIZA JAVNIH NAROČIL:
PRIMER IZGRADNJE
PEDIATRIČNE KLINIKE V LJUBLJANI**

Ljubljana, december 2010

BOJANA MAROLT

IZJAVA

Študentka Bojana Marolt izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Mitje Kovača, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 17. 12. 2010

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 JAVNO NAROČANJE	2
1.1 Javni sektor in njegova učinkovitost.....	2
1.2 Javno naročanje, njegova učinkovitost in gospodarski pomen.....	6
1.3 Vrste postopkov javnega naročanja	10
1.4 Razpisna dokumentacija ter pogoji in merila za izbiro najugodnejšega ponudnika.....	13
1.5 Tveganja in zavarovanje tveganj pri javnih naročilih.....	15
2 IZBIRA POGODBENIH MEHANIZMOV PRI JAVNEM NAROČANJU GRADBENIH DEL	17
2.1 Pogodba o izvedbi javnega naročila gradenj	17
2.2 Optimalne pogodbene strategije in tipi pogodb pri javnih naročilih gradbenih del.....	21
3 ANALIZA GRADNJE PEDIATRIČNE KLINIKE V LJUBLJANI	26
3.1 Zdravstvena dejavnost v Sloveniji in javni zdravstveni zavodi.....	26
3.2 Analiza gradnje nove pediatrične klinike v Ljubljani.....	27
3.3 Priporočila pravno-ekonomske teorije	37
SKLEP	37
LITERATURA IN VIRI	41

UVOD

Gradnja prepotrebne pediatrične klinike je zapleten in zahteven projekt, pri katerem se porajajo številna odprta vprašanja o njegovi smotrnosti, izjemno povečanih gradbenih stroških, številnih odkritih nepravilnostih in nenadnih podražitvah. Pravno-ekonomska analiza gradnje pediatrične klinike, uporabljena v tem diplomskem delu, v celoti potrjuje izsledke pravno-ekonomske znanosti, ki izbiro pogodbenega mehanizma s fiksno ceno pri velikih zapletenih javnih naročilih odsvetuje, priporoča pa uporabo pogodbe s spremenljivo ceno, v kateri se cena oblikuje glede na stroške izpolnitve. V Sloveniji smo novo kliniko za otroke vsekakor potrebovali, saj so bili pogoji za zdravljenje in bivanje otrok v starih objektih neprimerni. Pri tem velja poudariti, da se je nova pediatrična klinika v Ljubljani gradila prav s pogodbo na ključ, torej s fiksno ceno, katere uporabo pa, kot že omenjeno, pravno-ekonomska znanost na podlagi več kot štiridesetletnih izsledkov kategorično odsvetuje. Namen diplomskega dela je prikazati neučinkovitost takšnih pogodb pri zapletenih javnih naročilih v praksi in posledice, ki jih imajo takšne pogodbe za javno blaginjo.

Ekonomsko teorija prava je z empiričnimi raziskavami dokazala, da se stroški izvedbe zapletenih javnih naročil pri uporabi pogodbe s fiksno ceno povečajo tudi do 40 %. Zaradi fiksne narave pogodbe in njene nepopolnosti so takšna javna naročila predmet kasnejših pogodbenih in specifikacijskih modifikacij, številnih zaustavitev del in zamud, dolgih pogajanj in izsiljevanj izvajalcev. Končni rezultat je viden v podaljšanju izvedbenega časa, negativnih eksternalijah, povečanju izvedbenih stroškov, številnih aneksih, vse to pa vodi v zmanjšanje javne blaginje. Glede na izkušnje in ob dejstvu, da po nepotrebem potrošena sredstva davkoplačevalcev zmanjšujejo javno blaginjo, pogodbe s fiksno ceno za izvedbo zapletenega javnega naročila ne bi smeli nikoli več skleniti. Po priporočilih ekonomske teorije prava naj javni naročniki pri zapletenih javnih naročilih sklenejo pogodbo s spremenljivo ceno, ki se oblikuje glede na stroške izpolnitve. Investicija v izvajanje takšnih pogodb se bo prav gotovo izplačala.

Teoretični del diplomskega dela temelji na strokovni literaturi, ki obravnava ekonomsko analizo prava, zakonih in predpisih s področij pogodbenega prava, javnih financ in javnega naročanja, statističnih podatkih ter prispevkih iz zbornikov in strokovnih revij, povezanih z obravnavano tematiko. Praktičen del temelji na javno dostopnih podatkih, objavljenih v strokovnih revijah in spletnih straneh različnih institucij, ki so spremljale gradnjo pediatrične klinike, vse od prvih idej do sprejema malih bolnikov v prostore nove klinike.

Diplomsko delo se deli na tri poglavja. Uvodu sledi prvo poglavje, ki obravnava javno naročanje, javni sektor kot naročnika in zasebni sektor kot ponudnika, učinkovitost javnih naročil, njihov pomen za gospodarstvo ter tveganja, s katerimi se srečujejo javni naročniki. V drugem poglavju so predstavljene pogodba za izvedbo javnega naročila gradenj in optimalne pogodbene strategije za sklepanje takšnih javnih naročil. Tretje poglavje obravnava gradnjo pediatrične klinike v Ljubljani, predstavi ureditev zdravstvene dejavnosti v Sloveniji in zaključí s priporočili pravno-

ekonomske teorije za primer takšne gradnje. Sklep povzema glavne ugotovitve diplomskega dela.

1 JAVNO NAROČANJE

1.1 Javni sektor in njegova učinkovitost

Pri javnem naročanju gre za medsebojna pogodbeno razmerja med zasebnim sektorjem, ki vstopa na trg državnih organizacij kot ponudnik, in javnim sektorjem, ki nastopa v vlogi povpraševalca, naročnika. Javni sektor z javnim razpisom za oddajo javnega naročila izbira pogodbenega partnerja po vnaprej znanih zakonskih zahtevah in pogojih, opredeljenih v javnem razpisu, ponudnik pa se v želji, da bi z naročnikom sklenil pogodbo, javi na razpis tako, da odda ponudbo. Ponudniki zasebnega sektorja sledijo cilju maksimiranja dobička, cilj državnega javnega sektorja pa je zadovoljevanje širših družbenih potreb in skrb za javni interes, ki je uzakonjeni družbeni interes in ni dobičkonosne narave. Družbeni interes je, da zadovoljevanje določenih družbenih potreb zagotovi država z javnim sektorjem, ker je pri tem najbolj racionalna. Javni sektor zadovoljuje potrebe skupnosti in posamezne potrebe, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zagotoviti na zadovoljiv način.

Javni in zasebni sektor, ki preko javnih naročil stopata v pogodbeni odnos, se med seboj razlikujeta, temeljna razlika med njima je v namenu njunega obstoja in cilju njunega delovanja. Tabela 1 predstavlja bistvene razlike med sektorjema in učinke, ki jih imajo te razlike na javni sektor.

Tabela 1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem z učinki na javni sektor

Javni sektor	Zasebni sektor	Učinki na javni sektor
Monopol	Konkurenca	Ni tržnih spodbud k zmanjšanju stroškov in večji učinkovitosti ter kakovosti storitev
Slabo opredeljeni cilji	Jasen cilj dobička	Nedoslednost izvajanja ciljev, oteženo merjenje uspešnosti
Mandatna imenovanja zaposlenih	Relativna trajnost mandatov	Onemogočeno strateško planiranje
Odprtost za vplive politike	Relativna odmaknjenost od politike	Občutljivost
Predpisi	Le nujna regulativa	Omejenost funkcij
Proračun	Zaračunavanje proizvodov in storitev	Samozadostnost
Zagotavljanje javnih dobrin s teoretično enako dostopnostjo	Individualne dobrine po tržnih zakonitostih	Vzrok za obstoj sektorja

Vir: M. Brejc, Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi, 1995, str. 43.

Z vidika ekonomistov sta pomembni predvsem dve skupini razlik, ki jih povzročajo različne spodbude na organizacijski in individualni ravni v javnem in zasebnem sektorju (Ferfila, 1994, str. 90–93):

- Organizacijska raven: se kaže v dejstvu, da v javnem sektorju ni konkurence in ni strahu pred bankrotom, kar posledično pripelje do manjše učinkovitosti javnega sektorja. V zasebnem

sektorju prisotnost grožnje propada sili k racionalnemu in učinkovitemu razporejanju finančnih sredstev, konkurenca daje možnost izbire ter oblikuje spodbudo, motivacijo in prisilo za dobro delo in preudarno upravljanje.

- Individualna raven: se kaže v motivacijski strukturi zaposlenih. V javnem sektorju je zmanjšana motivacija zaposlenih zaradi centralizirane kadrovske politike z omejenimi mehanizmi vplivanja na plačo, napredovanjem, ki ne temelji na uspešnosti, in oteženim odpuščanjem zaposlenih.

Oprelitev javnega sektorja, njegovih funkcij, financiranja in učinkovitosti je z vidika javnega naročanja smiselna, ker javni sektor pri javnih naročilih nastopa v vlogi naročnika, ki troši javnofinančna sredstva. Neracionalna poraba javnih sredstev pa posledično zmanjšuje javno blaginjo.

Javni sektor sestavljajo vse javne organizacije, katerih ustanovitelj je država, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže z javnim, proračunskim financiranjem (Setnikar - Cankar, 1997, str. 73). Namen porabe proračunskih sredstev je v zaščiti javne koristi in zadovoljevanju javnega interesa. Javno korist predstavljajo pravno zavarovane dobrine, ki jih kot takšne opredeli zakon, to so javni red, javna varnost, javna morala, neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženje, interesi gospodarstva (Jerovšek, 1998, str. 66). Zakon o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010-ZUKN, v nadaljevanju ZJF) je temeljni predpis na področju urejanja javnih sredstev v Sloveniji.¹

Položaji neučinkovitih in zato nepopolnih trgov zahtevajo posredovanje, regulacijo in prisotnost javnega sektorja. Naloge javnega sektorja so (Ferfila, 1994, str. 23–36):

- Spodbujanje in povečanje konkurenčnosti z odstranitvijo vstopnih ovir, večanjem števila ponudnikov ter obveščenostjo ponudnikov in potrošnikov.
- Prerazporeditev proizvodnih dejavnikov za proizvodnjo javnih in zasebnih dobrin, določanje asortimenta javnih dobrin, z odločanjem o obsegu in razmerju proizvodnje javnih in zasebnih dobrin ter o tem, ali proizvajati javne dobrine v javnem ali zasebnem sektorju.
- Nevtralizacija negativnih eksternalij z oblikovanjem ustrezne regulacije, progresivnim obdavčevanjem, kaznovanjem in nagrajevanjem nekaterih družbeno zaželenih pozitivnih eksternalij.

¹ ZJF v 8. točki prvega odstavka 3. člena določa, da javni sektor sestavljajo: neposredni uporabniki, ki so državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava; posredni uporabniki, ki so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina; Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije v obveznem delu zavarovanja; Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije v obveznem delu zavarovanja; javni gospodarski zavodi; javna podjetja; druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.

- Prevzem tveganj z zavarovanji, ki niso zanimiva za zasebne zavarovalnice (zasebno zavarovalništvo ni pripravljeno prevzeti oskrbe s proizvodi, za katere je značilno nedoločeno tveganje), spodbujanje razvoja nerazvitih dejavnosti z dodatnimi zavarovanji, garancijami ali neposrednim kreditiranjem (npr. kmetov, malih podjetij, mednarodnih poslov).
- Seznanjanje javnosti z informacijami, ki jih trg ni zainteresiran posredovati, kaže se v aktivnosti pri reguliranju sporočil, ki jih proizvajalci morajo sporočiti potrošnikom, ker bi jih ti brez regulacije države raje obdržali zase (napisi o škodljivosti kajenja na cigaretnih škatlicah, sestava pijač, hrane in drugih izdelkov na embalaži). Določene vrste informacij (vremenske, prometne) so javne dobrine.
- Stabilizacija gospodarstva z oblikovanjem davčnih in monetarnih ekonomskih politik ter zasledovanjem makroekonomskih ciljev, kot so nizka brezposelnost, visoka gospodarska rast, nizka stopnja inflacije, uravnoteženost plačilne bilance.
- Prerazporeditev dohodkov od bogatejših k revnejšim skupinam ljudi z mehanizmi socialnih transferjev, s spreminjanjem razdelitve dohodka in premoženja, ki jo narekuje trg, v smeri večje enakosti in pravičnosti, z inštrumentom davčne politike, obdavčevanjem skupin z visokimi dohodki in subvencioniranjem skupin z nizkimi dohodki, s progresivnim obdavčevanjem in njegovo porabo za financiranje javnih storitev ter z dodatnim obdavčevanjem luksuznih artiklov in subvencioniranjem artiklov, ki jih pretežno trošijo nižji sloji.
- Pravna regulacija, katere cilj je varovanje zakonitosti in objektivnega interesa, z oblikovanjem pravne nadgradnje lastninskih in pogodbenih razmerij ter avtoriteto, ki nadzoruje in uveljavlja njihovo izvajanje.

Sodobne države si prizadevajo dosegati trajnostni razvoj, ki je skupek treh uravnateženih razvojnih komponent: družbene, gospodarske in okoljske. Vse bolj pomembno merilo razvoja zato postaja splošna blaginja ljudi in ocena njene trajnosti.

Blaginjo ljudi v državi opredeljujejo poleg življenjskega standarda v materialnem smislu tudi zdravje, okolje, družbene vezi in odnosi, izobrazba, osebne aktivnosti, vključno z delom, kultura, volilna pravica in upravljanje ter varnost in nevarnost v materialnem in fizičnem smislu (Suvorov, Rutar & Žitnik, 2010, str.11). Država blaginje je sistem, v katerem trgi usmerjajo drobne dejavnosti dnevnega gospodarskega življenja, medtem ko vlade z javnim sektorjem nadzorujejo družbene razmere ter zagotavljajo pokojnine, zdravstveno varstvo in druge elemente mreže socialne varnosti (Samuleson & Nordhaus, 2002, str. 25).

Z javnimi financami, prihodki in izdatki države, naj bi država z javnim sektorjem poskrbela za javno blaginjo. Glavni vir financiranja dejavnosti javnega sektorja so davki. Ker ima država pri opravljanju svojega poslanstva izdatke, mora imeti prihodke, ki jih ne pridobiva z opravljanjem svoje dejavnosti, temveč njihov glavni del dobi s prisilnim zbiranjem davkov.

Iz Tabele 2 je razvidno, da so v Sloveniji leta 2008 prihodki od davkov znašali približno 90,04 % vseh javnofinančnih prihodkov, nedavčni in ostali prihodki pa 9,96 %.

Tabela 2: Javnofinančni prihodki Republike Slovenije v letu 2008

Realizacija 2008		
	v EUR	v %
A. Tekoči prihodki (1+2)	8.154.621.015	95,54
1. Davčni	7.685.337.562	90,04
2. Nedavčni	469.283.453	5,50
B. Ostali prihodki (3+4+5+6)	380.448.986	4,46
3. Kapitalski	10.620.952	0,12
4. Prejete donacije	5.992.030	0,07
5. Transferni prihodki	605.054	0,01
6. Prejeta sredstva iz EU	363.230.950	4,26
C. Nedavčni in ostali prihodki (2+B)	849.732.439	9,96
Skupni javnofinančni prihodki (A+B)	8.535.070.001	100,00

Vir: Ministrstvo RS za finance, Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2008.

Javne izdatke države je mogoče razdeliti v štiri glavne skupine (Senjur, 2001, str. 203):

- Javna (državna) potrošnja, ki vključuje plače delavcem javnega sektorja in plačila za dobrine (izdatki za blago in storitve), ki jih kupuje država za tekočo javno porabo.
- Javne investicije, ki zajemajo kapitalske izdatke, kot so gradnja in vlaganja v infrastrukturo države: izgradnja cest, železnic, investicije v javno energetiko ipd.
- Transferji zasebnemu sektorju, ki zajemajo pokojnine, nadomestila za brezposelnost in druge izdatke za socialno varstvo.
- Obresti na javni dolg, s katerimi država servisira pretekle dolgove.

V primerjavi z aktivnostjo poslovnega gospodarstva, za katero so značilna ciklična nihanja, z bolj ali manj pravilnimi zaporedji večanja in krčenja gospodarske aktivnosti okoli trendne linije rasti, se državni nakupi blaga in storitev navadno ne spreminjajo. Državni izdatki se odzivajo s tako dolgim zamikom, da jih je težko uporabljati za pravilno odzivanje na nihanje poslovnega cikla. Velik del javnih izdatkov je določen z zakoni, ki jih na kratek rok ni mogoče spremeniti (Senjur, 2001, str. 205).

Osnovni razlog, da se tudi na delovanje javnega sektorja gleda z vidika ekonomičnosti, je ta, da so potrebe javnega sektorja večje od razpoložljivih virov. To dejstvo se kaže v sprejemanju rebalansov proračunskih sredstev, ob koncu leta pa v proračunskem primanjkljaju, katerega financiranje pelje v povečevanje javnega dolga in vse večjo zadolženost držav. Zahteve in pričakovanja državljanov glede delovanja državnega javnega sektorja se tudi zato višajo. V osemdesetih letih se je po podatkih OECD (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) držav delež porabe javnega sektorja v bruto domačem proizvodu (v nadaljevanju BDP) s 25 % ponekod povečal na več kot 40 %, kar je vodilo v spremembe v organizaciji javnega sektorja (Lane, 1997, str. 1–4). Tako je bil javni sektor v preteklih letih deležen mnogih reform na podlagi idej o deregulaciji in privatizaciji ter reorganizaciji javnih služb v smeri k bolj tržnemu poslovanju. Od države in njenega javnega sektorja danes državljani zahtevajo in

pričakujejo, da je dober in uspešen gospodar, ki ravna z zbranimi javnimi sredstvi na gospodaren in učinkovit način, etično in v skrbi za okolje.

1.2 Javno naročanje, njegova učinkovitost in gospodarski pomen

Javno naročanje je nabavni proces, v katerem javni sektor kot naročnik za namene svojega delovanja naroča blago, storitve in gradnje pri najugodnejšem ponudniku, je celoten skupek dejanj, ki jih mora javni naročnik opraviti za oddajo javnega naročila. Cilj sistema javnega naročanja je določitev racionalnega in nepristranskega načina izbire pogodbenega partnerja (Juhart, 2001, str. 42).

V interesu javnosti je, da javni sektor naroča potrebna sredstva za svoje delovanje kot dober gospodar. Z javnimi naročili se realizira relativno velik obseg poslov, zato so pomemben denarni vir za ponudnike. Področje javnega naročanja se je začelo pravno urejati ravno zaradi velikega interesa ponudnikov in javnosti, s pritiski, da se oblikujejo pravila, ki bi omogočala enakopraven dostop ponudnikov do vseh javnih naročil, njihovo transparentnost, gospodarnost, učinkovitost in uspešnost z zagotavljanjem konkurence med ponudniki.

Javno naročilo je institut, ki je produkt pogodbenega in javnega prava. Ravno zato, ker gre za naročilo, katerega predmet je poraba javnih sredstev, urejanje tovrstnih naročil ni prepuščeno zgolj obligacijskim pravnim predpisom. S pridevnikom »javen« mu zakonodajalec daje javnopravno naravo. ZJF (Ur. l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010-ZUKN) v 53. členu, v katerem ureja oddajo javnih naročil, javno naročilo definira kot pogodbo za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev, ki se lahko sklene samo po predpisih o javnem naročanju.

Trg javnih naročil je odprt, na njem lahko sodelujejo ponudniki iz različnih držav. Mednarodni gospodarski pomen javnega naročanja se povečuje, s tem se odpravljajo številne monopolne situacije, kar pozitivno vpliva na razvoj posameznega gospodarstva in spodbuja konkurenco (Potočnik, 2002, str. 326). Postopke oddaje javnih naročil poleg nacionalnih zakonodaj urejajo tudi mednarodni predpisi.

V Sloveniji na nacionalni ravni področje javnega naročanja, postopke oddaje javnih naročil, obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj urejata Zakon o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-2) ter Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (v nadaljevanju ZJNVETPS). ZJN-2 je z zgodovinskega vidika temeljni zakon, ZJNVETPS pa je njegova izvedba z značilnostmi sektorskega zakona. Zakona predpisujeta, od katere vrednosti posameznega naročila dalje so dolžni javni naročniki naročanje izpeljati po njunih določbah. Ne glede na to, da za javna naročila, ki ne dosežejo praga predpisane vrednosti, določbe ZJN-2 in

ZJNVETPS ne veljajo, pa morajo javni naročniki pri vseh javnih naročilih upoštevati temeljna načela in določbe ZJF.

Pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil zagotavlja Državna revizijska komisija na podlagi Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja. Področje javnega naročanja posredno urejajo tudi Obligacijski zakonik (v nadaljevanju OZ), Zakon o varstvu konkurence, Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence, odločitve Državne revizijske komisije in sodna praksa slovenskih sodišč. Z vstopom Slovenije v EU so zavezujoči tudi pravni predpisi, uredbe in direktive EU ter sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti.

Za izvedbo posameznih postopkov in objavo obvestil o javnem naročilu zakonodaja javnih naročil opredeljuje dva vrednostna pragova. Nacionalni vrednostni prag sestavljajo mejne vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava obvestil na portalu javnih naročil, evropski vrednostni prag pa so mejne vrednosti, od katerih dalje je treba obvestila objaviti na portalu javnih naročil in v uradnem listu EU (angl. *Tenders Electronic Daily – TED*). Portala sta javno dostopna, kar pomeni, da sta brezplačno dostopna potencialnim ponudnikom in drugi zainteresirani javnosti. Naročnikom naročil, ki so pod nacionalnim vrednostnim pragom, ni treba objavljati (Ministrstvo za finance, 2009, str. 9).

Ko so izpolnjeni zahtevani zakonski pogoji za javno objavo, naročnik odda javno naročilo na podlagi javnega razpisa. Javni razpis za oddajo javnega naročila je ponudba, dana javnosti, ki ima obliko vabila k dajanju ponudb in izraža namero za sklenitev pogodbe. V javnem razpisu naročnik določi predmet naročila ter merila in pogoje, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki. Naročnika ne zavezuje k sklenitvi pogodbe, če ima utemeljen razlog, da ponudbe ne sprejme.

Ponudnik se javi na javni razpis tako, da odda svojo ponudbo. Ponudba, ki je dana, je obvezujoča, če vsebuje vse bistvene sestavine, predpisane z zakonom, in izraža voljo ponudnika, da bo z naročnikom sklenil pogodbo; ponudnika veže od takrat, ko jo naročnik prejme, do poteka njene veljavnosti ali naročnikove zavrnitve ponudbe. Za umik in preklic ponudbe so določeni omejitveni pogoji. Ponudba mora biti popolna, to je skladna z zahtevami javnega razpisa. Popolna ponudba je tista, ki prispe do naročnika pravočasno, je formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna. Opredelilni elementi popolne ponudbe morajo biti izpolnjeni kumulativno. Izbrana ponudba postane sestavni del pogodbe, ki jo skleneta naročnik in izbrani ponudnik. Iz Priloge 1 (Tabela 5) je razvidno, kako definira prispele ponudbe za potrebe javnega naročanja ZJN-2.

Delitev javnega naročanja na predrazpisno, razpisno in porazpisno (pogodbeno) fazo je pomembna z vidika učinkovitosti ravnanj naročnikov, predpisov, ki urejajo posamezno fazo, uveljavljanja nadzora nad ravnanjem naročnikov ter možnosti pravnega varstva ponudnikov (Mužina & Vesel, 2004, str. 73–74).

V predrazpisni fazi naročnik določi nabavne potrebe in predmet javnega naročila, izdelava tehnične specifikacije in zagotovi potrebna finančna sredstva v proračunu oziroma finančnem načrtu. Glede na predmet javnega naročila naredi raziskavo trga, določi strategije in vrstni red oddaje javnih naročil ter se odloči o načinu oddaje javnega naročila (Avbreht, Zajc, Erjavec, Dren, Potočnik & Perko, 2008, str. 36, 82–83). Zaradi slabe priprave na oddajo javnega naročila in posledično številnih primerov dolgotrajnega naročanja v praksi, v katerih so bile prisotne zahteve za pravno varstvo ponudnikov, je ta faza po novem urejena tudi s predpisi o javnem naročanju. Zakonodajalec je tako v noveli 70. člena ZJN-2 (Ur.l. RS, št. 19/2010) uvedel obvezno fazo »izračun ocenjene vrednosti«, ki ji sledi sklep o začetku postopka javnega naročanja. V predrazpisni fazi nadzor nad naročnikom opravlja Računsko sodišče.

Razpisna faza je v celoti urejena s predpisi o javnem naročanju, deli se na javni razpis, predložitev ponudb, oceno in primerjavo ponudb ter sprejem ponudb in sklenitev pogodbe. Nadzor nad naročnikom v tej fazi opravlja Državna revizijska komisija, vsak potencialni ponudnik lahko po zakonu vloži revizijski zahtevek in sproži revizijski postopek (Avbreht et al., 2008, str. 36–37; Mužina & Vesel, 2004, str. 74).

Porazpisna (pogodbena) faza je faza izpolnitve pogodbe. Tudi ta je tako kot predrazpisna skoraj v celoti izključena iz prava javnih naročil, z izjemo določb, ki urejajo ničnost pogodbe. Za presojo pogodbenih razmerij med strankami se uporabljajo splošna pravila obligacijskega prava, kot so na primer pravila o izpolnitvi pogodbe, jamčevanju za napake, garanciji in odškodninski odgovornosti. V tej fazi nadzor nad naročnikom izvaja Računsko sodišče (Avbreht et al., 2008, str. 37).

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti naročnika zavezuje, da je pri porabi sredstev za izvedbo javnega naročila gospodaren. Gospodarno ravnanje je racionalno delovanje naročnika, usmerjeno k doseganju rezultata, ki predstavlja korist oziroma cilj za naročnika, ki deluje za javno korist. Elementa gospodarne porabe sta varčnost (ali so bila porabljen sredstva dejansko potrebna) in učinkovitost (ali bi bil s cenejšo izvedbo javnega naročila dosežen enak ali večji učinek). Sorazmerno majhne neracionalnosti pri javnem naročanju pomenijo za tako velikega kupca, kot je javni naročnik, velikanske izgube (Mužina & Vesel, 2004, str. 47–48).

Ustrezno oblikovana merila za izbor najugodnejšega ponudnika in optimalna izbira postopka za izvedbo javnega naročila sta pomembna instrumenta za zagotavljanje načela gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev. Na gospodarno ravnanje naročnika vplivajo tudi razpoložljive kadrovske kapacitete in poznavanje predmeta javnega naročila. Slabo pripravljene, nekakovostne in neustrezne pogodbe gospodarnost naročnikovega ravnanja zmanjšujejo. S sprejemanjem učinkovitih pravnih pravil na področjih javnih naročil, proračuna in drugih javnih financ ter učinkovitim sistemom nadzora nad porabo javnih sredstev lahko zakonodajalec spodbuja javne naročnike k bolj gospodarnemu ravnanju.

V Tabeli 3 so predstavljene značilnosti učinkovitega sistema javnega naročanja. Naročnik učinkovitost sistema zagotovi tako, da opredeli značilnosti faz pri javnem naročanju ter jih nato ustrezno prouči in analizira (Bajcar, 2006, str. 100).

Tabela 3: Značilnosti učinkovitega sistema javnega naročanja

Faza v nabavi	Značilnosti učinkovitega procesa
Predrazpisna faza – ugotavljanje potreb	<ul style="list-style-type: none"> • Vzpostavljen mora biti proces, ki zagotavlja dobro prepoznavanje potreb; • v finančnem načrtu morajo biti določeni cilji, znotraj katerih so razporejena proračunska sredstva, potrebna za doseg ciljev.
Razpisna faza – izbira dobaviteljev	<ul style="list-style-type: none"> • Vzpostavljen mora biti proces, ki zagotavlja spoštovanje in upoštevanje temeljnih načel javnega naročanja; • zagotovljena mora biti racionalna poraba časa; • pogodbe, ki so sklenjene, morajo biti kakovostne.
Porazpisna faza – spremljanje izvajanja pogodb	<ul style="list-style-type: none"> • Postopek naročanja mora biti pravilen; • prevzemanje naročenega blaga oziroma storitev mora biti pravilno; • vzpostavljen mora biti proces analiziranja izvajanja pogodb.

Vir: A. Bajcar, Notranja revizija učinkovitosti sistema nabav pri neposrednem, nevladnem proračunskem uporabniku, 2006, str. 97–118.

Na velik gospodarski pomen javnih naročil kažejo podatki o njihovem obsegu oziroma vrednosti glede na obseg porabe BDP² preko postopkov oddaje javnih naročil. BDP je vrednost vseh končnih dobrin in storitev, ki so proizvedene v določenem časovnem obdobju, ter je merilo za obseg gospodarske aktivnosti. Na spletni strani Evropske komisije (Public Procurement, 2010) je zapisano, da skupna javna naročila v EU predstavljajo približno 16 % BDP EU, njihov pomen se med državami članicami razlikuje ter se giblje med 11 % in 20 % BDP.

V Sloveniji so javna naročila pomemben spodbujevalec gospodarske rasti, v letu 2007 je znašal njihov delež v nacionalnem BDP 12,98 %. Statistične podatke o oddanih javnih naročilih je tisto leto sporočilo 1.230 naročnikov, ki so oddali 209.551 javnih naročil v skupni vrednosti 4.473 milijonov evrov. Sredstva, ki so jih proračunski uporabniki namenili za dobave blaga, storitev in gradenj, so v letu 2007 predstavljala skoraj polovico celotnih odhodkov državnega proračuna. V tistem letu je 1.097 proračunskih uporabnikov oddalo 185.604 javnih naročil v skupni vrednosti 3.676 milijonov evrov, kar predstavlja 82,19 % vrednosti vseh oddanih javnih naročil (Ministrstvo za finance, 2009, str. 4).

Glede na število postopkov zavzemajo v letu 2007 naročila velike vrednosti le 1,71 %, njihova pogodbeno vrednost pa znaša 3.980 milijonov evrov, kar predstavlja 88,97 % vrednosti vseh javnih naročil, oddanih v tistem letu (Ministrstvo za finance, 2009, str. 5).

² Ocena vrednosti javnih naročil je pogosto izražena kot delež BDP.

Tako kot pretekla leta so tudi v letu 2007 po številu postopkov in vrednosti prevladovala javna naročila blaga, sledila pa so javna naročila gradenj³. Največji segment na trgu javnih naročil so v tistem letu blago in storitve s področja zdravstva, glede na število javnih naročil in njihovo vrednost pa so pomembni tudi: gradbena dela, živila in pijače, pisarniški in računski stroji, pisarniška oprema in pisarniške potrebščine. V skupni vrednosti velikih javnih naročil je bilo največ javnofinančnih sredstev namenjeno zdravilom in gradbenim delom (Ministrstvo za finance, 2009, str. 6, 23).

Tudi v letih 2008 in 2009 je bilo največ javnih naročil oddano gospodarskim subjektom, ki opravljajo dejavnosti gradbeništva in zdravstva. V obeh letih je bil največji naročnik pri oddaji javnih naročil velikih vrednosti DARS, d. d.: v letu 2008 je oddal velika javna naročila v skupni vrednosti 183,68 milijona evrov, v letu 2009 pa je njihova vrednost znašala 182,56 milijona evrov. Največji ponudnik je bil tako v letu 2008 kot v letu 2009 SCT, d. d., podjetje, ki se ukvarja z gradbeno dejavnostjo. V letu 2008 je preko javnih naročil realiziral posle v pogodbeni vrednosti 165,02 milijona evrov, v letu 2009 pa 124,68 milijona evrov (Ministrstvo za finance, 2010a, str. 7–8; Ministrstvo za finance, 2010b, str. 7–8).

1.3 Vrste postopkov javnega naročanja

Svoboda pri izbiri pogodbenega partnerja je pri javnem naročanju zakonsko omejena. Naročniki izberejo pogodbenega partnerja po vnaprej določenem postopku. Najprej morajo zagotoviti potrebna sredstva, nato izbrati pravi postopek⁴ za izvedbo javnega naročila in pravi način njegove objave. Izbira ustreznega postopka je poleg vsebinskih razlogov, povezanih s predmetom javnega naročila in položajem naročnika, ter drugih okoliščin pogojena tudi z ocenjeno vrednostjo javnega naročila.

Javno naročilo naročniki ovrednotijo z izračunom ocenjene vrednosti, ki se določi brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV). Stopnje DDV so po državah različne, pogoji pa morajo biti za vse ponudnike enaki. Višina ocenjene vrednosti mora biti primerljiva s tržnimi cenami, če je predmet naročila dostopen na trgu. Za zagotovitev potrebnih finančnih sredstev za izvedbo javnega naročila izračunani ocenjeni vrednosti naročnik prišteje še pripadajoči DDV. Glede na izračunano ocenjeno vrednost javnega naročila naročniki po veljavni zakonodaji o javnem naročanju izberejo predpisani postopek za izvedbo javnega naročila.⁵ V letu 2007 so naročniki

³ V skupni vrednosti velikih javnih naročil v letu 2007 predstavlja blago 58,44 %, gradnje 28,91 % in storitve 12,65 % (Ministrstvo za finance, 2009, str. 22).

⁴ Značilnosti postopkov, pogoje in način njihove izvedbe opredeljuje in določa ZJN-2 (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010) v 25.–30.a členu, njihove definicije podaja v 2. členu, posebne določbe v postopkih javnega naročanja pa določa v 81.–95. členu.

⁵ ZJN-2 (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010) v 14. členu določa, da morajo biti iz naročnikove dokumentacije o javnem naročilu razvidni količinski in cenovni parametri, na podlagi katerih je izračunal ocenjeno vrednost za predmet javnega naročila. Dokumentiran izračun mora biti ažuren in kot tak sestavni del sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila.

pri javnih naročilih blaga in storitev določali višjo ocenjeno vrednost, kot je bila pogodbeno: pri blagu za 19,15 %, pri storitvah pa za 17,82 %. Pri gradnjah, ki so praviloma kompleksnejše od blaga in storitev in je priprava razpisne dokumentacije običajno zahtevnejša, pa so naročniki določali nižjo ocenjeno vrednost od pogodbene, in sicer za 3,11 % (Ministrstvo za finance, 2009, str. 19).

Pri javnem naročanju se običajno uporabljata odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti kot enakovredna postopka, v katerih lahko sodelujejo vsi ponudniki, ki želijo pridobiti naročilo. Naročnik odprti postopek izvede v eni fazi, v kateri po predložitvi ponudb ponudnikov ugotavlja izpolnjevanje zahtev iz javnega razpisa, izvede primerjavo med ponudbami po določenih merilih in izbere najugodnejšo. Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti pa poteka v dveh ločenih fazah. V prvi naročnik ugotovi sposobnost ponudnikov za izvedbo javnega naročila, v drugi pa kandidate (to so ponudniki, ki jim je priznal sposobnost) povabi k oddaji ponudbe in izbere najugodnejšo.

Konkurenčni dialog in postopek s pogajanjem se lahko uporabita pod določenimi zakonskimi pogoji, in ko so za to izpolnjeni razlogi. Pri zapletenem projektu, pri oddaji posebno zahtevnega javnega naročila, pri katerem naročnik težko objektivno opredeli sredstva za zadovoljitev svojih potreb ali oceno, kaj lahko ponudi trg glede tehničnih, pravnih in finančnih rešitev, lahko naročnik izbere postopek konkurenčnega dialoga. Merilo za izbiro ponudnika mora biti v tem primeru ekonomsko najugodnejša ponudba. S tem postopkom, v katerem naročnik z vsakim kandidatom obravnava vse vidike naročila, se ohrani konkurenca med gospodarskimi subjekti. V postopku oddaje javnega naročila s pogajanjem naročnik povabi gospodarske subjekte k pogajanju. S ponudniki se pogaja z namenom, da se ponudbe prilagodijo njegovim zahtevam.

Glede na to, ali se javno naročilo objavi ali ne, ZJN-2 loči dve vrsti postopka s pogajanjem. Pri postopku s pogajanjem po predhodni objavi⁶ so naročniki dolžni obvestilo o javnem naročilu objaviti. Na podlagi objave lahko odda ponudbo vsak zainteresiran ponudnik. S ponudniki, ki so oddali pravilno ponudbo, naročnik izvede pogajanje na način, kot ga je določil v razpisni dokumentaciji. V razpisni dokumentaciji določi tudi predmet pogajanj.

Pri postopku s pogajanjem brez predhodne objave javnega razpisa naročnikom ni treba objaviti. V tem postopku sami določijo krog ponudnikov, ki jih pozovejo k pogajanjem. V povabilu k pogajanjem določijo svoje zahteve glede priznanja sposobnosti in predmeta naročila; če povabijo več ponudnikov, določijo tudi merila za izbor. Postopek se sme uporabiti le v zakonsko določenih primerih, z vidika naročanja gradenj so to:

⁶ Ta postopek se lahko uporabi le v primerih, ki jih določa zakon, z vidika naročanja gradenj so pomembni zlasti: a) vrednost naročila je nedoločljiva, naročnik zaradi narave naročila in tveganj, ki so z njim povezana, ne more v celoti oceniti vrednosti naročila; b) storitve, pri katerih predmeta ni mogoče natančno določiti, kot so na primer zavarovalniške, bančne in investicijske ter intelektualne storitve; in c) gradnje, ki se izvajajo izključno zaradi raziskovanja, poskusov ali razvoja.

- Storitve, povezane s predhodno izvedenim natečajem, kot je na primer natečaj za idejno rešitev za gradnjo bolnišnice. Naročnik lahko storitev priprave vseh načrtov, potrebnih za izdelavo razpisne dokumentacije za gradnjo po tem postopku, odda zmagovalcu natečaja s predpostavko, da bo ta svojo idejno rešitev bolje realiziral v konkretnih načrtih, kot bi jo tisti, ki ni pripravil izbrane idejne rešitve.
- Dodatne gradnje in storitve, ki niso vključene v prvotni projekt ter so zaradi nepredvidenih okoliščin postale nujne za izvedbo in dokončanje del v prvotnem javnem naročilu. Pogoji je, da dodatnega naročila ni mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od prvotnega naročila; naročilo se odda prvotnemu ponudniku. Skupna vrednost dodatnih naročil ne sme presegati 30 % zneska prvotnega naročila.
- Ponovljena naročila gradenj ali storitev v skladu s prvotnim projektom, ki se oddajo prvotnemu izvajalcu, izbranemu z odprtim postopkom ali postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Možnost takšnega postopka mora biti navedena že v postopku oddaje prvotnega javnega naročila in pri izračunu ocenjene vrednosti naročila; od oddaje prvotnega naročila ne sme preteči več kot tri leta.

Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi naročnik lahko izvede kot odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali konkurenčni dialog. Postopek oddaje naročila male vrednosti je poenostavljen postopek oddaje javnih naročil in je praktično enak postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi.

V Sloveniji so naročniki v letu 2007, tako kot prejšnja leta, najpogosteje izvedli odprti postopek (51,47 %), sledijo mu postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi (19,42 %), postopek s pogajanjem brez prehodne objave (14,42 %), postopek s pogajanjem po predhodni objavi (1,87 %), konkurenčni dialog (0,22 %) in natečaj (0,06 %) (Ministrstvo za finance, 2009, str. 24-25).

Tabela 4 prikazuje postopke, ki jih mora javni naročnik izbrati glede na ocenjeno vrednost javnega naročila, kadar naroča gradnjo.

Tabela 4: Vrste postopkov javnega naročanja glede na vrednost javnega naročila gradenj

Vrsta postopka	Vrednost javnega naročila (v EUR brez DDV)
1. Odprti postopek	Enaka ali višja od 274.000,00 EUR
2. Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	
3. Konkurenčni dialog	
4. Postopek s pogajanjem brez prehodne objave	
5. Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	
6. Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	Enaka ali višja od 80.000,00 in nižja od 274.000,00 EUR
7. Postopek oddaje naročila male vrednosti	Enaka ali višja od 40.000,00 in nižja od 80.000,00 EUR

Vir: 24. člen ZJN-2, Uradni list RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010.

Spremembe trendov v uporabi postopkov javnega naročanja v Sloveniji se kažejo v dveh smereh. Na eni strani se povečuje obseg odprtega postopka in postopkov, v katerih se objavljajo obvestila na portalu javnih naročil. Te spremembe pomenijo povečanje transparentnosti in konkurenčnosti javnih naročil. Na drugi strani se zaradi večanja deleža postopkov s pogajanji brez predhodne objave (v primerjavi z letom 2006 se je število teh postopkov v letu 2007 povečalo za 6,34 odstotne točke) transparentnost in konkurenčnost javnih naročil zmanjšuje (Ministrstvo za finance, 2009, str. 24–25). V letih 2008 in 2009 se je večanje deleža postopkov s pogajanji brez predhodne objave nadaljevalo⁷.

1.4 Razpisna dokumentacija ter pogoji in merila za izbiro najugodnejšega ponudnika

V javnem razpisu z javno objavo naročnik objavi glavne značilnosti prihodnjega posla in pogoje, ki jih mora ponudnik izpolnjevati. Javni razpis in razpisna dokumentacija sta enoten dokument. Razpisna dokumentacija so pisna pravila, po katerih se morajo ravnati tako ponudniki kot naročniki pri oddaji javnega naročila, podrejena je predpisom s področja javnega naročanja in ne sme biti v nasprotju z ostalo veljavno zakonodajo. V razpisni dokumentaciji mora naročnik določiti svoje potrebe, merila, tehnične specifikacije za predmet javnega naročila ter pogoje za oddajo javnega naročila na takšen način, da omogoča konkurenco med ponudniki in primerljivost prejetih ponudb. Določiti mora tudi vse posebnosti v zvezi z oddajo javnega naročila in roke za njegovo izvedbo.⁸

Naročnik mora izdelati jasno, natančno in nedvoumno razpisno dokumentacijo, ki ne dopušča različnih razlag. Pravilna in kakovostna priprava razpisne dokumentacije, ki običajno vsebuje tudi osnutek pogodbe, je ključnega pomena za uspešnost javnega razpisa. Državna revizijska komisija je v svoji odločitvi št. 018-108/2006, objavljeni na njeni spletni strani (Odločitve DKOM 2006, 2010), poudarila, da mora naročnik pripraviti razpisno dokumentacijo tako, da bo ponudnik na njeni osnovi lahko pripravil pravilno ponudbo, takšno, ki bo ustrezala vsem pričakovanim zahtevam in pogojem naročnika ter bo vsebovala realno ponudbeno ceno.⁹

⁷ Uporaba tega postopka se je v letu 2009 v primerjavi z letom 2007 povečala za 5,56 odstotne točke (Ministrstvo za finance, 2010a, str. 4; Ministrstvo za finance, 2010b, str. 4).

⁸ ZJN-2 (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010) določa, da se javno naročanje izvede na podlagi: a) meril; b) pravil za ugotavljanje neobičajno nizke ponudbe; c) upoštevanja možnosti ponujanja variant; d) preveritve osnovne sposobnosti; e) preveritve sposobnosti za opravljanje poklicne dejavnosti; f) dopuščenih preveritev: ekonomske in finančne sposobnosti, tehnične in/ali kadrovske sposobnosti, standardov za zagotovitev kakovosti in standardov za okoljsko upravljanje.

⁹ 71. člen ZJN-2 (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010) določa, da vsebino razpisne dokumentacije lahko sestavljajo: a) povabilo k oddaji ponudbe; b) navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe; c) pogoji za ugotavljanje sposobnosti in navodila o načinu dokazovanja sposobnosti ponudnika; d) splošni in posebni pogoji, ki bodo sestavni del pogodbe; e) elementi za pripravo predračuna z navodili o izpolnitvi; in f) morebitna finančna in druga zavarovanja.

Pogodba o izvedbi naročila, ki jo podpišeta naročnik in izbrani ponudnik, v bistvenih delih ne sme odstopati od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije¹⁰, vsebovati mora dejansko vrednost javnega naročila¹¹ in rok veljavnosti pogodbe. Naročnik lahko spreminja osnutek pogodbe v delih, ki ne spreminjajo predmeta javnega naročila ali ne zmanjšujejo zaveze ponudnika (kot so daljši roki izvedbe, krajši plačilni roki, enostavnejši pogoji dobave, izbris pogodbenega določila o pogodbeni kazni). Postavlja lahko strožje pogoje, če se ponudnik z njimi strinja, ali dodaja nebistvene elemente, še posebej tiste, ki s ponudnikom niso v nobeni povezavi, pa so po notranjih pravilih naročnika obvezni.

Slabo pripravljena razpisna dokumentacija je lahko posledica naročnikovega nepoznavanja predmeta javnega naročila in celo lastnih potreb, končni rezultat pa se lahko kaže v nezadovoljstvu naročnika in zmanjšanju javne blaginje. Ponudnik je odgovoren za pripravo pravilne ponudbe, zato ima pravico in dolžnost opozoriti na napake v vsebini razpisne dokumentacije, zahtevati pojasnila od naročnika ali vložiti revizijski zahtevek, v katerem zahteva odpravo pomanjkljivosti. Možen ukrep revizijske komisije je razveljavitev ali sprememba dela razpisne dokumentacije z odpravo pomanjkljivosti. Kadar je revizijski zahtevek vložen po odločitvi o oddaji javnega naročila, iz razloga, ker je mogoče razpisno dokumentacijo razumeti na različne načine, je pogosto edina možna sankcija razveljavitev javnega naročila.

V javnem naročanju je merilo element za vrednotenje, primerjanje ali presojanje ponudb. Da so ponudbe različnih ponudnikov med seboj primerljive, mora naročnik natančno opredeliti merila in njihove elemente. Naročnik lahko odda naročilo na podlagi (48. člen ZJN-2, Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010):

- ekonomsko najugodnejše ponudbe z uporabo različnih meril, ki so povezana s predmetom naročila, kot so na primer merilo kakovosti, cene, tehničnih prednosti, estetskih in funkcionalnih lastnosti, okoljskih lastnosti, stroškov poslovanja, stroškovne učinkovitosti, poprodajnih storitev in tehnične pomoči, datuma dobave ter dobavnih rokov ali dokončanje del, ali
- najnižje cene.

Ekonomsko najugodnejša ponudba pomeni najugodnejšo kombinacijo v ponudbi, predvsem med ceno in kakovostjo ponujenega. Pomen oziroma težo posameznega merila naročnik ovrednoti s ponderji oziroma utežmi ali deleži. Pri tem merilo cene ne sme biti manj kot 60 % vseh meril, izjema so intelektualne storitve, pri katerih ne sme biti manj kot 40 % vseh meril.

Pogoj je vsak element, ki mora biti v ponudbi v celoti izpolnjen na način, kot je predviden v razpisni dokumentaciji, in je izključne narave. ZJN-2 določa obvezne pogoje, ki so obligatorni

¹⁰ Odstopanje je dopustno le, če je posamezna določba osnutka pogodbe v postopku oddaje javnega naročila predmet pogajanj med naročnikom in ponudnikom.

¹¹ Pogodba v utemeljenih primerih, v katerih dejanske vrednosti ni mogoče določiti, lahko vsebuje ocenjeno vrednost javnega naročila.

(naročnik jih mora uvrstiti v razpisno dokumentacijo), in neobvezne pogoje, ki so fakultativni (uvrsti jih po lastni presoji, če oceni, da je njihova uvrstitev, glede na predmet javnega naročila, potrebna). V Prilogi 4 (Tabela 8) so prikazani obvezni in neobvezni pogoji za preverjanje sposobnosti ponudnika v zvezi z osnovno, poklicno, ekonomsko in finančno ter tehnično in kadrovske sposobnostjo. Neobvezni pogoji postanejo obvezni, če jih naročnik vključi med tiste, ki jih morajo ponudniki izpolnjevati v konkretnem primeru javnega naročila.

Da bi se izognili neupravičenemu omejevanju konkurence in s tem kršitvi zakonodaje, ki ureja javna naročila, velja, da je pravilno opredeljen pogoj le minimalni potrebni pogoj, ki je povezan in sorazmeren s predmetom javnega naročila (Čampa, Kodela, Matas, Šoltes & Štular, 2007, str. 195).

1.5 Tveganja in zavarovanje tveganj pri javnih naročilih

Pravni red za veljavno sklenjeno pogodbo zagotavlja pravno varstvo s kaznovanjem kršiteljev pogodbenih obveznosti. Razveza pogodbe in odškodnina sta najpomembnejši kazni za kršitev pogodbe, do obeh je po zakonskih pravnih pravilih upravičena stranka, ki je pogodbi zvesta. Da so kazni, ki so predpisane z zakonom, izvršljive in s tem tudi učinkovite, morajo biti izpolnjeni določeni zakonski pogoji. Nastala škoda mora biti dokazljiva in tudi izterljiva, pri tem pa ne gre pozabiti, da so postopki za prisilno povračilo škode preko sodnih organov v praksi pogosto dolgotrajni in povezani z dodatnimi stroški, ter tudi s tveganjem, da ti ne bodo nikoli povrnjeni.

Tveganjem neizpolnitve ali nepravilne izpolnitve pogodbe, ki so značilne za obligacijsko pravo, se zaradi značilnosti, ki jih ima javno naročanje, pridružijo še številna druga. Ker uporabniki v javnem sektorju razpolagajo z javnimi sredstvi in je njihovo poslanstvo zadovoljevanje javnega interesa, je prav, da se zaščitijo pred različnimi vrstami tveganj. Tveganja, ki se lahko pojavijo med izvajanjem javnega naročila, so (Štajner, 2006, str. 22):

- tveganje, da ponudnik umakne ponudbo ali kljub izboru ne sklene pogodbe;
- tveganje, da ne izpolnjuje obveznosti skladno s pogodbo ali se ne drži rokov za izpolnitev pogodbe;
- tveganje, da naročnik ne dobi povrnjenega predplačila, če kasneje ne pride do sklenitve posla;
- tveganje, da ponudnik ne odpravi napak na predmetu pogodbe v garancijskem roku, če se le-te pokažejo.

V Sloveniji javni naročniki za zavarovanje tveganj najpogosteje uporabljajo pogodbeno kazen kot pravno sredstvo in bančno garancijo kot sodoben instrument finančnega zavarovanja. Pogodbeno kazen¹² s pogodbenim določilom v pogodbi določijo pogodbene stranke. Javni naročniki v osnutke pogodb pogosto vnesejo določila o pogodbeni kazni, sklenjena pogodba pa

¹² Stranki lahko preoblikujeta pogodbo tako, da kazen zaradi kršitve pogodbe nadomestita z nagrado za pravilno izpolnitev, finančni učinki obeh pogodb so enaki, hkrati pa stranki povečata verjetnost iztožljivosti.

se od osnutka ne sme razlikovati v njenih bistvenih delih. Pogodbena kazen naročniki najpogosteje določijo za zamudo in slabo kakovost izpolnitve pogodbenih obveznosti, višino pogodbene kazni določijo v odstotkih ali promilih od pogodbene vrednosti.

Pogodbena kazen spodbuja ponudnika, s katerim je javni naročnik sklenil pogodbo, k pravilni izpolnitvi pogodbenih obveznosti in olajša položaj javnega naročnika, ki lahko enostavneje pride do povračila škode, nastale s ponudnikovo kršitvijo pogodbenih obveznosti. Pomembnejše značilnosti pogodbene kazni so (Kranjc, 2006, str. 179–182):

- določiti jo je mogoče za nedenarne obveznosti in neizpolnitve denarne obveznosti, vendar ne za zamude s plačilom (saj so v tem primeru kazen zakonsko določene zamudne obresti);
- uveljavljati jo je mogoče ne glede na nastalo škodo, torej tudi takrat, ko zaradi kršitve pogodbene obveznosti škoda ne nastane;
- je akcesorne narave – deli usodo obveznosti iz temeljnega posla, ki je s tem sredstvom zavarovana, če posel ni veljaven, enako velja tudi za pogodbena kazen;
- kršitelj pogodbene obveznosti ni zavezan k plačilu pogodbene kazni, če za neizpolnitev ali kršitev obveznosti iz temeljnega posla ni odgovoren.

Poudariti velja, da 240. člen OZ (Ur.l. RS, 97/2007-UPB1) določa, da dolžnik ne odgovarja za kršitve obveznosti, ki so nastale zaradi nepredvidenih okoliščin, nastalih po sklenitvi pogodbe, takšnih, ki jih ni mogel preprečiti, odpraviti ali se jim izogniti. OZ (Ur.l. RS, 97/2007-UPB1) tudi določa, da naročnik obdrži pravico do uveljavljanja pogodbene kazni le pod pogojem, da po sprejemu temeljne obveznosti iz pogodbe nemudoma sporoči dolžniku, da si pridržuje pravico do pogodbene kazni.

Svoboda pogodbenih strank je pri določitvi višine pogodbene kazni po pravilih OZ omejena. Pogodbena kazen ne sme biti pretirano visoka, njena višina je odvisna od konkretnih okoliščin. Če je nastala škoda večja od pogodbene kazni, ima javni naročnik po 2. odstavku 253. člena OZ (Ur.l. RS, 97/2007-UPB1) pravico zahtevati razliko do popolne odškodnine, škodo in višino škode pa mora v tem primeru dokazati. Ker pogodbena kazen spominja na odškodnino, je v praksi lahko tudi sporno, ali sta se pogodbeni stranki dogovorili za pogodbena kazen ali sta določili znesek odškodnine, zato mora biti določilo o pogodbena kazni v pogodbi opredeljeno nedvoumno.

Bančno garancijo je razvila poslovna praksa, ker banke, ki nastopijo v vlogi garanta, zanesljiveje izpolnjujejo svoje obveznosti in je sodelovanje z njimi manj tvegano. Področje bančnih garancij urejajo v večjem delu avtonomna pravila, ki jih je sprejela Mednarodna trgovinska zbornica iz Pariza, ta pravila so pri izdaji bančnih garancij upoštevana po vsem svetu (Kranjc, 2006, str. 198–199). Poleg plačilnih bančnih garancij banke ponujajo tudi storitvene, ki se uporabljajo za zavarovanje pred tveganjem neizpolnitve ali slabe izpolnitve pogodbenih obveznosti. Javni naročniki, glede na fazo in vsebino javnega razpisa, najpogosteje zahtevajo naslednje vrste storitvenih garancij (v Prilogi 5, Tabela 9, je razvidna vsebina teh garancij): garancijo za resnost ponudbe, za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in za odpravo napak v garancijskem roku.

Pri javnih naročilih velikih vrednosti naročniki zelo pogosto zahtevajo, da ponudniki predložijo nepreklicno bančno garancijo na prvi poziv, ki jo je izdala prvorazredna banka. Vzorec zahtevane garancije je običajno sestavni del razpisne dokumentacije. Takšna bančna garancija je pisna zaveza prvorazredne banke, da bo nepreklicno vse do datuma veljavnosti garancije plačala upravičencu iz garancije zahtevani znesek do višine garancije, na prvi poziv brez ugovora. »Prvorazredna banka« je standard, ki ga določa poslovna praksa. To je banka, ki velja na bančnem trgu za zanesljivo banko, ki redno izpolnjuje svoje obveznosti, ima dobro kapitalsko osnovo in posluje v skladu z dobrimi poslovnimi običaji.

V nasprotju s pogodbeno kaznijo bančna garancija na prvi poziv (tudi brez ugovora ali neodvisna bančna garancija) ni odvisna od temeljnega posla. To pomeni, da mora banka, ki je garant, izpolniti svojo obveznost, to je na prvi poziv naročnika izplačati denarni znesek, določen v garanciji, ne glede na to, ali so obveznosti iz temeljnega posla izpolnjene ali ne. V pogodbenem razmerju med ponudnikom in javnim naročnikom pa se v zvezi s povračilom izplačanega zneska iz bančne garancije upošteva izpolnjevanje obveznosti iz temeljnega posla pogodbe. Javni naročnik je dolžan vrniti ponudniku vse, kar je prejel neupravičeno. Utemeljenost ugovorov se ugotavlja potem, ko ponudnik povrne znesek banki in terja povračilo od javnega naročnika po pravilu, ki velja v mednarodni bančni poslovni praksi: »Plačaj takoj, ugovarjaj pozneje.«

Tako kot za pogodbeno kazen tudi za bančno garancijo velja, da javni naročnik do nje ni upravičen in jo mora ponudniku povrniti, če ta dokaže, da je do stanja, ki je bil razlog za njeno unovčenje, prišlo zaradi nepredvidenih okoliščin, nastalih po sklenitvi pogodbe, ki jih ponudnik ni mogel predvideti, jih preprečiti, odpraviti ali se jim izogniti. Možnost nastanka nepredvidenih okoliščin torej zmanjšuje učinkovitost teh dveh, kot že omenjeno, v slovenskem javnem naročanju najpogosteje uporabljenih instrumentov zavarovanja.

2 IZBIRA POGODBENIH MEHANIZMOV PRI JAVNEM NAROČANJU GRADBENIH DEL

2.1 Pogodba o izvedbi javnega naročila gradenj

Pogodba o izvedbi javnega naročila ni poseben tip pogodbe, njene posebnosti so v načinu nastanka pogodbe, s ciljem zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti, enakopravne obravnave ponudnikov in zagotavljanja pravne varnosti. Posebnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila so predvsem naslednje (Avbreht et al., 2008, str. 35–36):

- poudarjena je pravica vseh zainteresiranih ponudnikov, da sodelujejo v postopku izbire pogodbenega partnerja, če izpolnjujejo predpisana merila in pogoje;
- omejen je način sklepanja pogodb: pogodbenega partnerja javni naročniki izberejo po vnaprej določenem predpisanem postopku;
- pogodbene stranke so omejene pri dopolnjevanju in spreminjanju osnovnih pogodb, to je pri sklepanju dodatkov (aneksov) k že sklenjenim pogodbam;
- zagotovljen je nadzor nad postopkom izbire pogodbenega partnerja.

Pogodbo o izvedbi javnega naročila opredeljujejo tri značilnosti:

- odplačna narava pravnega posla, ki se kaže v porabi javnih sredstev;
- pogodbene stranke, en ali več ponudnikov in en ali več naročnikov;
- predmet pogodbe, ki je blago, storitev ali gradnja.

Javno naročilo gradenj se odda s pogodbo, ki jo skleneta javni naročnik in izbrani ponudnik. K izvajanju javnih naročil so kot naročniki zavezani tako neposredni kot posredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov, po 3. členu ZJN-2 (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010) so to: organi RS in samoupravne lokalne skupnosti; javni skladi, javne agencije in javni zavodi; javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava¹³. Iz opredelitve ponudnika v 2. členu ZJN-2 (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010) je razvidno, da je ponudnik gradenj gospodarski subjekt, pravna ali fizična oseba, ki ponuja izvedbo gradenj in v postopku javnega naročanja izkaže interes tako, da naročniku odda svojo ponudbo. Ponudnik je lahko tudi skupina pravnih ali fizičnih oseb, lahko nastopa tudi z enim ali več podizvajalci, ki za ponudnika izvajajo gradnjo, neposredno povezano s predmetom javnega naročila.

ZJN-2 (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010) v 7. točki 3. člena prvega odstavka opredeli javno naročilo gradenj kot tisto javno naročilo, katerega predmet je:

- izvajanje gradenj, ki so povezane z eno od dejavnosti s seznama dejavnosti na področju gradenj¹⁴; ali
- projektiranje in izvajanje gradenj, ki so povezane z eno od dejavnosti s seznama dejavnosti na področju gradenj; ali
- gradnja ali izvedba ene dejavnosti na področju gradenj, ki ustreza zahtevam, ki jih določi naročnik.

Teorija pogodbenega prava loči tri temeljne tipe pogodb v zvezi z gradnjo: gradbeno pogodbo, pogodbo o izdelavi projekta in pogodbo o nadzoru nad gradnjo. Konkretno pogodbeno razmerje je uvrščeno v enega izmed teh treh temeljnih tipov ali pa gre za mešano pogodbo med temi ali tudi drugimi pogodbenimi tipi. Za mešane posle so značilna pravna razmerja, ki vključujejo elemente podjemne, gradbene, prodajne in drugih zakonsko urejenih pogodb (Kranjc, 2006, str. 403, 438).

Za kakovostno in učinkovito izvedbo gradnje imata zelo pomembno vlogo tako kakovostna izdelava projekta kot nadzor nad gradnjo. Gradnja, ki je zadnja faza v procesu izgradnje investicijskega objekta, predstavlja tako v stroškovnem kot v časovnem smislu največji delež v celotnem procesu izgradnje objekta. V Sloveniji urejajo gradbeno pogodbo OZ v svojem

¹³ Podrobneje je opisano v 3. členu ZJN-2 (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010).

¹⁴ Seznam dejavnosti na področju gradenj je priloga k Uredbi o seznamu naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisi tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje (Ur. l. RS, št. 18/2007).

posebnem delu in Posebne gradbene uzance (v nadaljevanju PGU), ki so avtonomna pravna pravila ter skupek ustaljenih dejanj in dogovorov iz poslovne prakse. V mednarodni praksi so uveljavljeni akti Mednarodne zveze svetovalnih inženirjev (fra. *Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils*), znane pod kratico FIDIC, ki vsebujejo splošne pogoje in vzorčne pogodbe za različne tipe gradbenih pogodb.

OZ v prvem odstavku 649. člena (Ur. l. RS, št. 97/2007-UPB1) opredeli gradbeno pogodbo kot podjemno pogodbo, s katero se izvajalec zaveže, da bo skladno z določenim načrtom v dogovorjenem roku zgradil določeno zgradbo na določenem zemljišču ali da bo na takem zemljišču oziroma že obstoječem objektu izvedel kakšna druga gradbena dela, naročnik pa se zaveže, da mu bo za to plačal določeno ceno. V 650. členu OZ (Ur. l. RS, št. 97/2007-UPB1) pojasnjuje, da so z zgradbo mišljeni stavbe, jezovi, mostovi, predori, vodovodi, kanalizacije, ceste, železniške proge, vodnjaki in drugi gradbeni objekti, katerih izdelava terja večja in zahtevnejša dela. Gradbena pogodba mora biti sklenjena v pisni obliki. Stranki gradbene pogodbe sta naročnik in izvajalec.

Iz opredelitve gradbene pogodbe v 649. členu OZ (Ur. l. RS, št. 97/2007-UPB1) je razvidno, da so bistvene sestavine gradbene pogodbe:

- vrsta in obseg zgradbe oziroma gradbenih del, opredeljenih v projektu,
- cena gradnje,
- rok dokončanja gradbenih del.

Naročnik pri javnih naročilih za oddajo gradnje v razpisni dokumentaciji opredeli vrsto in obseg gradnje ter rok za dokončanje gradbenih del. Ponudnik, ki kandidira na javnem razpisu, pripravi ponudbo na podlagi pridobljene razpisne dokumentacije, ponudbeno ceno oblikuje na podlagi popisa del in obrazca ponudbenega predračuna iz razpisne dokumentacije. Tako na primer za posamezno vrsto del iz popisa določi ceno na mersko enoto, zmnoži vrste del in njihove predvidene količine, zmnožke sešteje, rezultat seštevka pa je skupna ponudbena cena. Ob predpostavki, da je edini kriterij izbire najnižja cena, je izbrani ponudnik, s katerim naročnik sklene pogodbo, tisti, ki je oddal popolno ponudbo in ponudil najnižjo skupno ponudbeno ceno, ki postane pogodbeno ceno za izvedbo javnega naročila. Naročnik sklene pogodbo skladno z osnutkom pogodbe iz razpisne dokumentacije.

Gradbena pogodba je pogodba uspeha oziroma rezultata. Izvajalec se zaveže, da bo zgradbo končal, pogodbene obveznosti izpolni, ko doseže rezultat, dokonča zgradbo. Narava obveznosti izvajalca, da dokonča svoje delo, je izražena v posameznih določbah v gradbeni pogodbi, predvsem v obveznosti, da izvede tudi nujna nepredvidena dela, in pri odgovornosti za napake zgradbe (Kranjc, 2006, str. 400–401). Izvajalec mora izvesti vsa dela, ki so potrebna za dokončanje gradnje, od pogodbeno določene klavzule, izbranega pogodbenega mehanizma, pa je odvisno, katera stranka nosi stroške večjih količin del in del, ki v popisu niso bila predvidena. Dela, ki odstopajo od popisa del, na podlagi katerega je bila oblikovana pogodbeno ceno za skupek gradbenih del, so lahko pozitivni ali negativni odmik izvedenih del od načrtovanih.

Presežna dela so pozitivni odmik dejansko izvedenih del glede na pogodbene količine. PGU v 5. točki 9. uzance (Ur. l. SFRJ, 18/1977) pojasnjujejo, da so to dela, ki presegajo pogodbene količine del, ki sta jih stranki v pogodbi sicer predvideli, vendar v manjši količini, kot jo je bilo dejansko treba izvesti za dokončanje gradnje. Po 6. točki 9. uzance PGU (Ur. l. SFRJ, 18/1977) so manjkajoča dela negativni odmiki izvedenih del glede na pogodbene količine, torej dela, ki jih sploh ni bilo treba izvesti ali pa ni bilo treba izvesti celotne predvidene količine del v popisu.

Pri gradnji predstavljajo poseben problem nepredvidena dela, to so dela, ki jih stranki v pogodbi nista predvideli, jih je pa bilo treba izvesti, da se je gradnja dokončala (7. točka 9. uzance PGU, Ur. l. SFRJ, 18/1977). Nujna nepredvidena dela so tista, ki jih izvajalec ob sklenitvi pogodbe ni mogel predvideti in pričakovati (OZ, 653. člen, Ur. l. RS, št. 97/2007-UPB1), mora pa jih izvesti. Povzročijo jih izredni in nepričakovani dogodki, povezani z gradnjo. Ne glede na dejstvo, da izvajalec skladno s svojo dolžnostjo projekt in zemljišče pregleda s skrbnostjo dobrega strokovnjaka, lahko pri gradnji naleti na izreden, nepričakovan dogodek. Izvajalec mora takoj obvestiti naročnika o pojavu izrednih okoliščin in potrebnih ukrepih, če v pogodbi ni določeno drugače, stroške za izvedbo teh del nosi naročnik.

Javni naročnik lahko na podlagi postopka s pogajanja brez predhodne objave za nujna nepredvidena dela sklene z izbranim izvajalcem dodatek (aneks) k pogodbi, v katerem definirata vrsto, obseg in ceno teh del, vendar njihova skupna cena po ZJN-2 (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010) ne sme presegati 30 % prvotne pogodbene vrednosti javnega naročila. Ker ta dela pogosteje bremenijo naročnika, je v interesu izvajalca, da vsa nepredvidena dela označi kot nujna nepredvidena dela. V praksi je pogosto sporno, ali imajo nepredvidena dela naravo nujnih nepredvidenih del.

Pogodbene klavzule oziroma pogodbene mehanizme, ki opredeljujejo obseg gradbenih del za dogovorjeno ceno, obravnavajo OZ, PGU, posamezni splošni pogoji poslovanja, kot so na primer pravila FIDIC, in poslovni običaji. ZJN-2 javnemu naročniku ne določa, kakšne pogodbene mehanizme in tipe pogodb mora izbrati glede na predmet in vrednost javnega naročila, izbiro mu tako prepušča v celoti. Kot je razvidno iz osnutkov pogodb, ki so priloga k razpisnim dokumentacijam, slovenski javni naročniki v pogodbah za izvedbo javnih naročil gradenj uporabljajo predvsem dve klavzuli, ki sta skupaj dogovorjena cena in cena na ključ.

Skupaj dogovorjena cena je fiksna cena za kompleksnejšo enoto gradnje, kot so na primer celoten objekt, določena faza gradnje ali določena vrsta del. Vsebinsko klavzule pojasnjujeta 32. in 33. uzanca PGU (Ur. l. SFRJ, 18/1977). Specifikacija del in njihove količine pri uporabi te klavzule ni potrebna, saj dejansko izvedene količine ne vplivajo na dogovor o ceni, zato manjkajoča in presežna dela ne vplivajo na ceno. Vendar pa se cena ob nujnih nepredvidenih delih in vseh drugih delih, ki jih izvajalec ni mogel predvideti, poveča, tako za ta dela tveganje še vedno nosi naročnik. Dela, ki bi jih moral izvajalec kot dober strokovnjak predvideti, pa bremenijo izvajalca.

Cena na ključ je tista cena, ki jo mora naročnik plačati izvajalcu skladno z dogovorjenim zneskom za izvedbo gradnje, z njo se izvajalec zaveže, da bo opravil vsa dela, vključno z nepredvidenimi. Če določena dela, ki so bila vključena v prvotno kalkulacijo za ceno na ključ, ni bilo treba izvesti, pa se njihova vrednost od cene ne odbije. Po drugem odstavku 659. člena OZ (Ur. l. RS, št. 97/2007-UPB1) in 34. uzanci PGU (Ur. l. SFRJ, 18/1977) klavzula na ključ izključuje vpliv manjkajočih, presežnih, nepredvidenih in tudi nujnih nepredvidenih del.

Dejstvo je, da nepredvidena dela niso in zaradi svoje narave ne morejo biti vključena v tehnične specifikacije javnega razpisa. Predvidene količine gradbenih del, ki jih navedejo javni naročniki v tehničnih specifikacijah javnega razpisa in so podlaga za izračun ponudbene cene, se le redko ujemajo z dejansko izvedenimi količinami gradbenih del. Do sprememb v obsegu del prihaja tudi zaradi naknadnih sprememb v osnovni projektni dokumentaciji. Če je edino merilo za izbor ponudnika za izvedbo javnega naročila gradnje najnižja cena, ponudniki tekmujejo na osnovi skupne cene, ki jo izračunajo na podlagi tehničnih specifikacij iz razpisne dokumentacije. Izbran je ponudnik, ki ponudi najnižji skupni ponudbeni znesek za izvedbo v razpisu predvidenih gradbenih del. Glede na izkušnje iz prakse, pa je skupni ponudbeni znesek, na podlagi katerega je bil izvajalec gradbenih del izbran, le redko enak končni ceni, ki jo plača javni naročnik izvajalcu. To velja še posebej pri izvedbi zapletenih gradbenih del.

Slovenski javni naročniki za zavarovanje pred tveganji, ne glede na predmet javnega naročila in njegovo vrednost, največkrat uporabljajo pogodbeno kazen in bančno garancijo. Pri naročanju in izvedbi zapletenih in zahtevnih gradbenih del se naročniki soočajo tudi s tveganji, ki so povezana z nepredvidenimi okoliščinami, nastalimi med izvedbo posla. Ob nepredvidenih okoliščinah pa uporabljeni obliki zavarovanja nista uporabni.

2.2 Optimalne pogodbene strategije in tipi pogodb pri javnih naročilih gradbenih del

Spoznanja pravno-ekonomske analize segajo tudi na področje sklepanja in sestavljanja pogodb. Za presojanje pogodbenih mehanizmov in njihovo pravilno uporabo ekonomska analiza prava uporablja osnovne kriterije transakcijskih stroškov, dodeljevanje tveganj in zagotavljanje spodbud za pravočasno, kakovostno in stroškovno učinkovito izpolnjevanje pogodbenih obveznosti. Zaradi velikega gospodarskega pomena, ki ga imajo na nacionalni BDP držav, je ekonomska analiza prava v zadnjih dvajsetih letih velik del svoje pozornosti namenila problemom javnega naročanja gradbenih del.

V osemdesetih letih prejšnjega stoletja je moderna ekonomska teorija javnih naročil analizo osredotočila na z moralnim hazardom podvojeni problem ex ante asimetričnih informacij med naročnikom in ponudnikom. Na primer, ponudniki gradbenih del imajo informacije o proizvodnih stroških za izvedbo konkretnega javnega naročila, ki jih naročnik nima. Tovrstne probleme in z njimi povezan problem negativne selekcije učinkovito razrešujejo mehanizmi

konkurence, ugleda in garancije, s katerimi se naročnik zavaruje za primer, če izvajalec gradbenih del ne bi izpolnil pogodbenih obveznosti (Bajari & Tadelis, 1999, str. 27).

Medtem ko obstaja le malo dokazov o tem, da ali javni naročnik ali izbrani ponudnik razpolagata z enostranskimi relevantnimi informacijami pred podpisom pogodbe, pa je neizpodbitno dejstvo, da oba delita določeno negotovost glede mnogih pomembnih sprememb v izvedbi projekta, ki se pojavijo po sklenitvi pogodbe. Novejša pravno-ekonomska teorija tako definira problem javnih naročil kot negotovost, ki jo delita obe pogodbeni stranki glede naknadnih, ex post pogodbenih in izvedbenih prilagoditev, ki so posledica spremenjenih in nepredvidenih okoliščin pri izvedbi gradnje, sprememb zakonodaje, predpisov in okoljevarstvenih standardov s področja gradbeništva (Bajari & Tadelis, 1999, str. 2–3).

Za učinkovito porabo javnih sredstev in izvedbo javnega naročila sta tako poleg že omenjenih mehanizmov, ki rešujejo ex ante informacijsko asimetrijo med ponudnikom in javnim naročnikom, zelo pomembni tudi prava izbira pogodbenega mehanizma in njegova optimalna sestava. Izsledki pravno-ekonomske teorije, ki izhajajo tako iz teorije kot iz prakse sklepanja pogodb med strankami v zasebnem in javnem sektorju, kažejo, da lahko naročniki z izbiro pogodbenega tipa vplivajo na višino transakcijskih stroškov in s tem celotnih stroškov naročila, na hitrost izvedbe naročila ter na njegovo kakovostno in učinkovito izvedbo.

Napačni pogodbeni mehanizem ima lahko številne negativne posledice, kot so višanje stroškov, slaba kakovost in zamuda pri izvedbi javnih naročil. Kakovostno sestavljene pogodbe varujejo pogodbene stranke pred nepredvidljivimi spremembami v obnašanju sopogodbenc, zagotavljajo učinkovito in stabilno načrtovanje in financiranje investicije ter skrbijo za pravilno izpolnitev pogodbenih obveznosti javnega naročila (Kovač, 2010, str. 188–189).

Primeri zapletenih in nepredvidljivih javnih naročil se ujemajo s problemom nepopolnih pogodb. Načrti in pogodbe pri zapletenih projektih, kot je na primer gradnja otroške bolnišnice, so praviloma zaradi visokih stroškov njihove sestave nepopolni. Prav zato so številni tovrstni projekti predmet kasnejših pogodbenih ter specifikacijskih prilagoditev in sprememb, ki zvišujejo stroške projekta. Ekonomizacija pogodbenih in specifikacijskih stroškov, ki nastanejo po sklenitvi pogodbe zaradi nepredvidenih okoliščin, je pomemben vir stroškovne učinkovitosti, ravno ti stroški pa so v sodobni pravno-ekonomski literaturi označeni kot pglavitni vir neučinkovitosti pri izvedbi zapletenih javnih naročil.

Bajari, Houghton in Tadelis (2007, str. 3) ugotavljajo, da se zaradi dodatnih del zvišajo neposredni proizvodni stroški, zaradi potrebe po dodatnih delih in njihove izvedbe pa nastanejo tudi adaptacijski stroški (angl. *adaptation costs*). Slednji so posledica preнове pogodb in specifikacij, kot so na primer stroški ponovnih pogajanj o pogodbi, stroški reševanja sporov in oportunističnega obnašanja ponudnikov, vključno z dodatnimi stroški organizacije in koordinacije delavcev, podizvajalcev, dobaviteljev materiala in opreme za gradnjo. Adaptacijski

stroški so relativno visoki, saj v povprečju znašajo okoli 10 % celotne prvotne pogodbene vrednosti javnega naročila (Bajari, Houghton & Tadelis, 2007, str. 6).

Analiza pogodb in stroškov adaptacije 414 projektov pri izgradnji avtocestnega omrežja v Kaliforniji je pokazala, da je naročnik Caltrans (angl. *California's Department of Transportation*) za te stroške v letih 1999 in 2000 zapravil kar dodatnih 189 milijonov dolarjev, povprečje teh stroškov glede na prvotno pogodbeno vrednost znaša 10,48 % (Bajari et al., 2007, str. 47).

Ekonomska teorija javnega naročanja daje priporočila in napotke javnim naročnikom, kako naj glede na tip predmeta javnega naročila, določijo tip pogodbe in izberejo primerni pogodbeni mehanizem oziroma obliko pogodbene cene. Slovenska zakonodaja o javnem naročanju naročniku ne določa, kakšen tip pogodbe mora izbrati glede na predmet in vrednost javnega naročila, izbiro prepušča naročniku. Javni naročnik lahko izbira med pogodbo s fiksno (nespremenljivo) ceno, pogodbo z variabilno (spremenljivo) ceno in motivacijsko pogodbo, ki je kombinacija med prvima dvema pogodbenima tipoma.

Pogodba s fiksno ceno je pogodbeni dogovor med naročnikom in ponudnikom, po katerem izbrani ponudnik prejme za pravilno izpolnitev pogodbe, skladno z dogovorjenimi standardi, fiksno plačilo, določeno s fiksno ceno. Fiksna cena je običajno najnižja cena, ki je rezultat konkurenčnega postopka na javnem razpisu, kot sta odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Ponudnik za višjo kakovost izpolnitve pogodbe ne prejme dodatnega plačila, nosi vse stroške izpolnitve pogodbe, njegovo plačilo ni odvisno od njihove višine. Zaslugek, do katerega je upravičen, je razlika med pogodbeno dogovorjeno ceno in celotnimi stroški, ki jih je imel pri izvedbi naročila. Pogodbene kazni se nanašajo na morebitno neustrezno kakovost in morajo biti v primerjavi s pogodbeno vrednostjo dovolj visoke, da spodbujajo ponudnike h kakovostni izvedbi posla (Kovač, 2010, str. 191).

Za ponudnika je pri pogodbi s fiksno ceno ključnega pomena obvladovanje stroškov izvedbe in odsotnost nepredvidljivih okoliščin, ki bi gradnjo nepričakovano podražile. Ker običajno želi izbrani ponudnik realizirati čim večji zaslužek za sklenjeni posel, deluje v smeri zniževanja stroškov izpolnitve posla, ob tveganju, da bodo znižani stroški rezultat nižje kakovosti izvedbe dobljenega posla. Holmström in Milgrom (1991, str. 24–52) sta z enostavnim modelom prikazala, da spodbude ponudnikov za zniževanje stroškov pri pogodbi s fiksno ceno povratno negativno vplivajo na kakovost izvedbe dogovorjenega posla. Te spodbude se prenašajo na naročnika v obliki tveganj, da ponudnik ne bo opravil posla kakovostno, tveganja so večja pri zapletenih projektih, pri katerih so stroški nadzora visoki.

Pogodbeni mehanizem s fiksno ceno je tako primeren, če so izpolnjeni naslednji pogoji (Kovač, 2010, str. 192):

- projekt je nezapleten, verjetnost nepredvidenih okoliščin in sprememb je majhna, obstaja visoka stopnja pogodbene in razpisne določenosti;

- dejanski stroški izvedbe so odvisni od ponudnika samega;
- naročnikovi stroški nadzora so zaradi enostavnosti projekta nizki;
- kakovost izpolnitve pogodbe je enostavno preverljiva in ne povzroča visokih stroškov.

Pogodba z variabilno ceno je takšen pogodbeni dogovor med naročnikom in ponudnikom, pri katerem se cena oblikuje glede na stroške izpolnitve (angl. *cost-plus*). Naročnik izbranemu ponudniku povrne vse dokumentirane proizvodne stroške izpolnitve javnega naročila in fiksni ali v odstotku od stroškov določen znesek, ki predstavlja ponudnikov zaslužek za opravljen posel. Ponudnik je tako v celoti zavarovan pred tveganji povišanja stroškov izpolnitve. Ker obstaja nevarnost, da se bo ponudnik, ki mu ni treba več skrbeti za razliko med ocenjenimi in dejanskimi stroški izpolnitve pogodbe, obnašal oportunistično in stroške izpolnitve namenoma zviševal, sodobna pravno-ekonomska teorija uporabo takšnih pogodbenih mehanizmov pri enostavnih projektih strogo zavrača, medtem ko je njihova uporaba pri zapletenih projektih, ki so odvisni od nepredvidljivih okoliščin, zaželena (Kovač, 2010, str. 194).

Prednosti pogodbe z variabilno ceno, ki izhajata iz dejstva, da bodo utemeljeno nastali stroški izvedbe ponudniku poplačani, sta (Kovač, 2010, str. 197):

- kadar je kakovost izpolnitve nepreverljiva, zagotavlja stalne spodbude za zagotavljanje kakovosti vgrajenih materialov, izvedbe del;
- pospešuje in olajšuje pogodbene spremembe ter prilagoditve originalnih načrtov in specifikacij, adaptacijski stroški zaradi vgrajenega mehanizma za ponudnikovo avtomatično stroškovno kompenzacijo odpadejo.

Velika pomanjkljivost uporabe tega pogodbenega mehanizma se kaže v tem, da lahko takšen tip pogodbe ustvarja pri ponudniku spodbude za namerno in neutemeljeno povečevanje stroškov prek potrebnih in razumnih meja, kot je na primer namerna uporaba najdražjih materialov. Naročnik lahko to pomanjkljivost odpravlja tako, da izvaja strog nadzor nad aktivnostmi izvajalca, oblikuje cenovne omejitve ali odobri vgrajene materiale. Priporočljivo je, da zaradi visokih stroškov nadzora uporablja mehanizme korenčka (bonusi, nagrade) in palice (pogodbene kazni, grožnje z odpovedjo pogodbe, zmanjševanje dogovorjenega pribitka na stroške), oblikuje črno listo ponudnikov na takšen način, da kršiteljem onemogoča ali pa zmanjšuje možnost za pridobitev prihodnjih poslov na javnih razpisih (Kovač, 2010, str. 198–199).

Veljavna zakonodaja o javnem naročanju v Sloveniji predvideva črno listo ponudnikov, in sicer z evidenco ponudnikov z negativnimi referencami, ki je javno objavljena na spletni strani ministrstva za finance, v njej je zapisano, da v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami trenutno ni uvrščen noben ponudnik (Evidenca ponudnikov z negativnimi referencami, 2010).

Kombinirani pogodbeni mehanizmi pri motivacijskih pogodbah so mešani sistemi med fiksno in stroškovno določeno ceno ter združujejo pozitivne lastnosti obeh prej opisanih pogodbenih mehanizmov. Običajno vključujejo ciljne stroške izpolnitve, ciljne dobičke ponudnika in adaptacijsko formulo, ki zagotavlja, da so dejanski stroški ali kakovost, ki dosegajo ciljne,

podlaga za ciljni dobiček ponudnika, tveganje v fluktuaciji stroškov izpolnitve pa je deljeno. Pogodbeni mehanizem je primeren tako za spodbujanje kakovosti izvedbe projekta kot za zmanjševanje stroškov izpolnitve, njegove pomanjkljivosti pa se kažejo v velikih transakcijskih stroških, ki nastanejo pri sestavljanju, upravljanju in nadzorovanju tovrstnih pogodb, ki lahko njegove prednosti povsem izničijo, pomanjkanje zanesljivih računovodskih in revizijskih standardov lahko povsem onemogoči njegovo uporabo in učinkovitost. Če so transakcijski stroški večji od koristi učinkovite delitve tveganj, mora naročnik uporabiti enega izmed prej opisanih pogodbenih mehanizmov (Kovač, 2010, str. 199–200).

Priporočljivo je, da javni naročnik investira v izdelavo popolnega vzorca pogodbe za izvedbo enostavnih javnih naročil, pri zapletenih javnih naročilih pa ga do neke mere, skladno s kriterijem učinkovitosti, izboljša in dodatno investira tudi v pripravo in specifikacijo projekta in pogodb, to je vse do točke, kjer se mejni stroški priprave in specifikacije izenačijo z mejnimi koristmi takšne podrobne specifikacije (Kovač, 2010, str. 193, 199).

Negotovost in pomanjkanje informacij glede prihodnjih dogodkov in okoliščin, ki bodo nastopile pri gradnji, onemogočata pogodbenikoma sprejemanje racionalnih odločitev. Pogodba, ki jo bosta sklenila, bo tako nujno nepopolna, ne glede na dolgotrajna pogajanja o pogodbenih določilih in posledično (pre)visokih transakcijskih stroških za pogajanja in sestavo pogodbe. Zaradi nepopolnih informacij nepopolne pogodbe pri zapletenih in negotovih projektih gradnje kmalu privedejo do potrebe po prenovi pogodbenih specifikacij, ki povzročajo dodatne transakcijske stroške zaradi prilagajanja pogodb dejanskim razmeram in njihovega spreminjanja.

Medtem ko je naročnikov cilj gradbeni projekt izpeljati na čim bolj stroškovno učinkovit način, je želja izbranega ponudnika gradbenih del maksimirati dobiček. Nasprotje teh dveh interesov se v praksi pokaže v zmanjševanju kakovosti gradnje, visokih stroških nadzora in problemu preverljivosti kakovosti, številnih pravadah, zaustavitvah del, zamudah pri izvedbi del in zaključku gradnje, dolgih pogajanjih, nenačrtovanih podražitvah ter izsiljevanju izvajalca kot situacijskega monopolista, ki ima v enkratni pogajalski poziciji zaradi odsotnosti konkurence priložnost svoje delo zaračunati po znatno previsoki ceni.

Negativne posledice se kažejo tudi v povečanju oportunitetnih in transakcijskih stroškov zaradi ex post pogodbene in specifikacijske prenove. Izbrani izvajalec je zavezan izvesti gradnjo po originalnih načrtih in dogovorjeni fiksni ceni iz prvotne pogodbe, ni pa dolžan izpolniti dodatnih naročnikovih želja oziroma jih izpolni le na podlagi sklenjenega dodatka k pogodbi, ki ga pogodbeni stranki oblikujeta z medsebojnimi pogajanjmi. Številnim zapletom in transakcijskim stroškom se naročnik lahko izogne z uporabo pravega pogodbenega tipa, ki je po priporočilih pravno-ekonomske teorije pri zapletenih projektih pogodba z variabilno ceno.

Ne glede na dejstvo, da ima uporaba pogodbe s fiksno ceno pri zapletenih projektih številne negativne posledice, Kovač (2010, str. 201–203) ugotavlja, da slovenski javni naročniki pri zapletenih javnih naročilih velikih vrednosti uporabljajo, enako kot pri enostavnih projektih

nizkih vrednosti, pogodbe s fiksno določeno ceno. Številne negativne posledice takšnega javnega naročanja so vir ekonomske neučinkovitosti in posledično vodijo do zmanjšanja javne blaginje v Sloveniji. Izbira pregledanih pogodbenih mehanizmov javnih naročnikov v Sloveniji se je pri zapletenih javnih naročilih velikih vrednosti s pravno-ekonomskega stališča izkazala za neustrezno (Kovač, 2010, str. 203–205).

3 ANALIZA GRADNJE PEDIATRIČNE KLINIKE V LJUBLJANI

3.1 Zdravstvena dejavnost v Sloveniji in javni zdravstveni zavodi

Kot je zapisano na spletni strani ministrstva za zdravje (v nadaljevanju MZ), opravlja ministrstvo, ki je pristojno za zdravstveno dejavnost v Sloveniji, svoje naloge na področjih zdravstvenega varstva, javnega zdravja, investicij v javno zdravstvo, ekonomike javnega zdravstva, evropskih zadev in mednarodnega sodelovanja, drog in organov v sestavi, ki so Urad RS za kemikalije, Zdravstveni inšpektorat RS in Uprava RS za varstvo pred sevanji (Katalog informacij javnega značaja, 2010).

Po Zakonu o zdravstveni dejavnosti (Ur.l. RS, št. 36/2004-UPB1, v nadaljevanju ZZDej) je zdravstvena dejavnost v Sloveniji razdeljena po kriteriju zahtevnosti in potrebne dostopnosti zdravstvenih storitev na tri ravni. Primarna raven, v katero sodita osnovna zdravstvena in lekarniška dejavnost, je najbolj približana prebivalstvu in zadovoljuje njegove temeljne zdravstvene potrebe. Sekundarna raven zagotavlja tehnološko in organizacijsko zahtevnejše načine zdravljenja, vključno s hospitalizacijo. Terciarna raven obsega najzahtevnejše ambulantno in bolnišnično zdravljenje, oblikovanje kliničnih smernic, stopenjske diagnostike in zdravljenja in njihovo posredovanje drugim bolnišnicam ter izvajanje podiplomskega izobraževanja zdravstvenih delavcev in sodelavcev.

ZZDej določa, da se javna zdravstvena dejavnost opravlja v okviru mreže javne zdravstvene službe, ki jo na primarni ravni razmejijo lokalne skupnosti, na ostalih dveh ravneh zdravstvene dejavnosti pa Republika Slovenija. To mrežo naj bi predstavljali javni zavodi in zasebni izvajalci s koncesijo. Vloga in pomen mreže javne zdravstvene dejavnosti je v enakomerni razporeditvi in zagotavljanju zdravstvenih zmogljivosti po območju države, ki so prilagojene potrebam prebivalstva, hkrati pa mora omogočati usklajen razvoj vseh vrst dejavnosti in specialnosti iz področja zdravstva.

V Predlogu Zakona o zdravstveni dejavnosti (2010, str. 2) je zapisano, da je ena največjih pomanjkljivosti razvoja zdravstvene dejavnosti v vseh letih od osamosvojitve Slovenije dalje pomanjkanje meril za določitev mreže in mreže same, zato so se zmogljivosti javne zdravstvene dejavnosti razvijale brez načrtnega usmerjenja ter brez ustreznih strokovnih in materialnih podlag, ki bi temeljile na potrebah prebivalstva ter načelih racionalnosti in ekonomske opravičljivosti njihovega ustanavljanja in delovanja.

ZZDej določa vsebino in vrsto dejavnosti, ki jih morajo opravljati javni zdravstveni zavodi. Javni zavodi, ki opravljajo zdravstveno dejavnost, so na primarni ravni zdravstveni domovi, na sekundarni ravni splošne in specialne bolnišnice ter na terciarni ravni klinike, klinični inštituti in klinični oddelki. Upravljanje javnih zavodov v dosedanji ureditvi in praksi temelji predvsem na določbah Zakona o javnih zavodih (v nadaljevanju ZZ). ZZ in ZZDej določata, da je najvišji organ upravljanja javnih zdravstvenih zavodov svet zavoda, ki je pristojen za imenovanje in razreševanje direktorja zavoda, sestavljajo ga predstavniki ustanovitelja, zavarovancev (Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije) in zaposlenih v zavodu. Javni zavod mora imeti strokovnega vodjo, če poslovodna funkcija in funkcija strokovnega vodenja nista ločeni.

Praksa je pokazala, da se dualizem vodenja javnih zdravstvenih zavodov odraža na slabši učinkovitosti vodenja, težave nastajajo pri razmejitvi obeh funkcij in njihovem prepletanju. Pokazala je tudi, da ureditev upravljanja javnih zavodov po veljavni zakonodaji ni ustrezna, ker imajo direktorji javnih zavodov premajhna pooblastila za vodenje javnega zavoda in so preveč odvisni od odločitev sveta ali ustanovitelja, slednji pa v svoji vlogi, to je skrbi, da bodo javni zdravstveni zavodi delovali v javnem interesu, za dobro ljudi in v okviru razpoložljivih materialnih zmožnosti, niso dovolj učinkoviti. Negativne posledice takšne ureditve so vidne tudi v pojavih poslovanja javnih zdravstvenih zavodov s primanjkljaji, odsotnosti strateških razvojnih načrtov in zaposlovanju preko finančno sprejemljivih okvirov. Le redki javni zdravstveni zavodi so v zadnjih letih poslovali kot sodobni avtonomni poslovni subjekti, kar bi vsak javni zavod, ne glede na njegovo nepridobitno naravo, moral biti (Predlog Zakona o zdravstveni dejavnosti, 2010, str. 3–4).

Pediatrična klinika v Ljubljani je sestavni del Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana (v nadaljevanju UKCL), ki ima sedež na Zaloški cesti 2 v Ljubljani in je po pravnoorganizacijski obliki javni zavod, katerega ustanoviteljica je Republika Slovenija. Temeljne dejavnosti zavoda UKCL so zdravstvena dejavnost na sekundarni in terciarni ravni, izobraževalna in raziskovalna dejavnost. Pediatrična klinika je s svojo dejavnostjo uvrščena med temeljne zdravstvene dejavnosti tega zavoda.

3.2 Analiza gradnje nove pediatrične klinike v Ljubljani

V objektih na obeh lokacijah, kjer je delovala stara pediatrična klinika v Ljubljani, so bili pogoji za zdravljenje bolnih otrok kljub stalnim reorganizacijam, prostorskim spremembam, prilagoditvam in selitvam slabi. V posameznih bolniških sobah je bilo do pet bolniških postelj, hodniki so bili preurejeni v jedilnice in učilnice, možnosti sobivanja bolnih otrok s starši ni bilo, primanjkovalo je sanitarnih prostorov, bolne otroke so prevažali z reševalnimi vozili in nosili v centralno stavbo UKCL na diagnostične preiskave in operativne posege. Zaradi takšnega stanja se je povečevalo nezadovoljstvo pri bolnikih oziroma njihovih starših in pri zdravstvenem osebju pediatrične klinike. Sanacija otroške bolnišnice na Vrazovem trgu je postala nuja tudi zaradi potresne nevarnosti (Kržišnik, 2008, str. 3). Neprimerni prostori in s tem razmere za bolnišnično

zdravljenje otrok so bili razlog za sprejem odločitve o gradnji sodobnejše klinike za otroke, projekt so poimenovali Nova pediatrična klinika v Ljubljani (v nadaljevanju NPK).

Ni dvoma, da je gradnja otroške bolnišnice, katere investitor je javni naročnik, investicija pa se pokriva z javnofinančnimi sredstvi, v javnem interesu. Zato ni presenetljivo, da so se za gradnjo NPK zanimali širša slovenska javnost in mediji, ki so pozorno spremljali potek gradnje ter javnost obveščali o dogodkih, zapletih in aferah, povezanih z gradnjo. Civilna družba je pri gradnji sodelovala s pobudami in aktivnim zbiranjem donatorskih sredstev, ki so se nalagala v posebni sklad za gradnjo klinike. Ker v letu 1997 državna sredstva za priprave na gradnjo še niso bila zagotovljena, je financiranje prvih korakov te investicije prevzela prav ustanova, ki je upravljala s tem skladom. Vse javne razpise, za načrte projekta, izvedbo del, dobavo in montažo opreme, pa je pripravljalo in vodilo MZ kot javni naročnik in investitor, ki je naročal in vodil tudi vse revizije ter potrdil dokončno, večkrat revidirano, podobo nove otroške klinike.

Prav tako ni dvoma, da je javno naročilo gradnje otroške klinike zapleten projekt in posledično zato tudi vsa javna naročila, ki so povezana z gradnjo takšnega projekta. Arhitekt Sekavčnik in pediater Kornhauser (1989, str. 432), ki sta sodelovala pri izdelavi medicinskega programa novogradnje otroškega oddelka bolnišnice Slovenj Gradec in Izola, pravita, da je načrtovanje bolnišnice zahtevna in odgovorna naloga, saj se bolnišnice gradijo za več desetletij. Načrtovan medicinski program mora biti tako širok in perspektiven, da bo zagotovil takšno arhitektonsko zasnovo, ki bo kos dolgoročnim potrebam. Pri načrtovanju mora sodelovati medicinska stroka, ki se mora poglobiti v resnične potrebe in zmogljivosti novogradnje. Megalomanski načrti investicijska sredstva usmerijo v zidovje, neustrezne prostore in nepotrebne inštalacije, na voljo pa ostane premalo finančnih sredstev za funkcionalno in medicinsko opremo (Sekavčnik & Kornhauser, 1989, str. 432).

Iz Priloge 8 (Tabela 10), ki predstavlja kronologijo nastanka NPK, je razvidno, da je od prvih idej o gradnji pa do zagona NPK preteklo kar 16 let. V tem času je ministrstvo, pristojno za zdravstvo in zdravje, vodilo 6 ministrov: Božidar Voljč, Marjan Jereb, Dušan Keber, Andrej Bručan, Zofija Mazej Kukovič in Borut Miklavčič, ki je ob predaji nove klinike v upravljanje UKCL 22. aprila 2009 zgovorno dejal: »Kalvarija je končana in ne sme se ponoviti.« (Slovenska tiskovna agencija, 2009a).

Predmet moje analize gradnje NPK so pogodbe ter pogodbeni razmerja med investitorjem in izvajalci v tem projektu v decembru 2007, vir podatkov pa je Analiza stanja nove pediatrične klinike (v nadaljevanju Analiza stanja NPK), katere naročnik je bil MZ, izdelalo pa jo je podjetje Perspektiva, d. o. o., in je objavljena na spletni strani MZ. Analiza stanja NPK, v kateri so predstavljena pravna razmerja med udeleženci v projektu v času njene izdelave, vsebuje pregled ter podatke o sklenjenih pogodbah in drugih pogodbenih dokumentih, kot so dodatki k pogodbam, terminski plani, finančni načrti, pregled opravljenih plačil, ter drugih dokumentih, ki so bili dani na vpogled podjetju, ki je analizo izdelalo.

Ob omejitvi na obdobje, ki ga zajema (december 2001–december 2007), je Analiza stanja NPK s prikazom pogodbenih razmerij med investitorjem gradnje in izvajalci v začetku decembra 2007 primerna podlaga za praktičen prikaz tipičnega primera javnega naročila velike vrednosti, katerega predmet je gradnja zapletenega projekta, ter njegove problematike z vidika ekonomske analize prava, ki analizira pogodbene tipe in pogodbene mehanizme ter njihov vpliv na učinkovitost izvedbe pogodbenih obveznosti. Ne glede na dejstvo, da v analizo ne vključujem podrobnejših podatkov o spremembah in dopolnitvah pogodbenih razmerij, nastalih od decembra 2007 do zaključka gradnje NPK v avgustu 2008, menim, da bodo izsledki moje analize v celoti potrdili izsledke in spoznanja pravno-ekonomske analize o uporabi pogodbenih mehanizmov pri zapletenih javnih naročilih in posledično izvedbi teh projektov.

Kot je zapisano v Analizi stanja NPK (2007, str. 14), so bila pogodbeno razmerja v projektu gradnje NPK zaradi številnosti partnerjev na strani posamezne pogodbene stranke zelo zapletena, kar je povzročalo probleme pri vodenju in koordinaciji del v tem projektu. Nepreglednost nad izdelavo projektne dokumentacije je na primer pripeljala do dejstva, da je naročnik v predmetu pogodbe dogovoril eno in isto nalogo »pridobivanje soglasij za pridobitev gradbenega dovoljenja« s tremi različnimi izvajalci (Analiza stanja NPK, 2007, str. 48). Na strani javnega naročnika, investitorja, sta skoraj vse pogodbe (razen ene, to je pogodbe o začasnem nadzoru) sklenila MZ kot investitor in UKCL kot uporabnik, ne glede na dejstvo, da pravice, obveznosti in odgovornosti uporabnika kot pogodbenega partnerja v nobeni izmed pogodb ali dodatku niso opredeljene.

Izvajalci del v projektu NPK, s katerimi je investitor sklenil pogodbe in dodatke k pogodbam za izvedbo projekta, s svojimi temeljnimi vlogami so bili:

- projektanta: GRAS, d. o. o., ki je izdelal projektno dokumentacijo za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD); Proing, d. o. o., ki je izdelal načrt arhitekture stavbe in zunanje ureditve (Projekt za izvedbo – PZI), načrt opreme (Projekt za razpis – PZR in Projekt za izvedbo – PZI) ter načrt arhitekture Projekt izvedenih del (v nadaljevanju PID), to je dokumentacije, ki jo je treba predložiti ob tehničnem pregledu zgrajenega objekta;
- izvajalci: GIZ Gradis Ljubljana kot vodilni partner in Cestno podjetje Ljubljana, d. d., kot partner, ki sta izvedla vsa dela, potrebna za izkop in zaščito gradbene jame NPK ter njeno utrditev; SCT, d. d., ki je izvedel vsa dela, ki so bila potrebna za zgraditev in uporabo NPK, razen dobave in montaže strojnih in električnih inštalacij ter opreme za objekt; IMP, d. d., ki je izvedel dobavo in montažo vseh vrst električnih in strojnih inštalacij za NPK;
- nadzorniki: DDC, d. o. o., ki je izvajal začasni gradbeni nadzor pri gradnji NPK od 20. januarja do 24. junija 2005; IMOS, d. d., kot vodilni partner in Lokainženiring, d. o. o., kot partner, ki sta izvajala storitve gradbenega nadzora in svetovalnega inženiringa, vodila projekt izvedbe javnega naročila ter zastopala naročnika investitorja v zvezi z graditvijo in opremljanjem objekta NPK, zaračunala pa sta tudi povečan obseg del pri nadzoru nad izvajanjem gradbenih in obrtniških del zaradi večkratnih sprememb projektne dokumentacije in s tem sprememb pri izvajanju ter povečan obseg del pri vodenju projekta zaradi

usklajevanja gradnje NPK, večkratnega sodelovanja pri pogajanjih z izvajalci in večkratnega sodelovanja in materialnih stroškov pri izvedbi razpisa za inštalacije;

- revidenta: IMOS, d. d., kot poslovodeči partner in Lokainženiring, d. o. o., kot partner, ki sta opravila revidiranje projektne dokumentacije načrtov inštalacij in opreme, večkratne revizije PZI načrtov arhitekture, inštalacij, opreme in površinskih načrtov, večkratne revizije specifikacij za razpis inštalacijskih del in opreme, večkratne revizije načrtov in specifikacij opreme ter ponudb izvajalca gradbenih in obrtniških del za izvedbo dodatno naročenih del; IMOS, d. d., ki je izdelal novelacijo investicijskega programa za gradnjo in opremljanje NPK.

V nadaljevanju se v svoji analizi osredotočam na javno naročilo za izvedbo gradbenih in obrtniških del in projektne dokumentacije za vse vrste inštalacij za NPK Ljubljana ter na pogodbo, ki jo je na podlagi tega javnega razpisa naročnik sklenil z izbranim ponudnikom, in na dodatke k tej pogodbi, ki sta jih kasneje sklenili pogodbeni stranki.

MZ je 5. decembra 2003 v Uradnem listu RS, št. 119-120 objavilo javni razpis za oddajo javnega naročila gradnje po odprtem postopku za izvedbo gradbenih in obrtniških del ter projektne dokumentacije za vse vrste inštalacij za NPK. V njem je predvideval začetek del v marcu 2004 in dokončanje del v septembru 2006. Za resnost ponudbe je naročnik zahteval bančno garancijo v vrednosti 1.669.170,42 EUR¹⁵, kot edino merilo za izbor ponudnika pa je navedel najnižjo ponudbeno ceno ob izpolnjevanju vseh zahtevanih pogojev, navedenih v razpisni dokumentaciji.

Kot je navedeno v Analizi stanja NPK (2007, str. 6-7), je naročnik 21. julija 2004 izdal odločitev o oddaji javnega naročila, na podlagi katere je 10. avgusta 2004 sklenil z izbranim ponudnikom SCT, d. d., Ljubljana, Gradbeno pogodbo in pogodbo o projektiranju št. 2711-04-220409. V Analizi stanja NPK (2007, str. 32) je zapisano, da sta se pogodbeni stranki (na strani naročnika MZ in UKCL, na strani izvajalca pa SCT, d. d., Ljubljana) v predmetni pogodbi med drugim dogovorili:

- da so obveznost izvajalca vsa dela, ki so potrebna za izvedbo in predajo oziroma zgraditev in uporabo predmeta pogodbe (razen dobave in montaže strojnih in električnih inštalacij ter opreme za objekt, za ta dela je investitor oddal drugo javno naročilo), ne glede na to, ali so izrecno navedena v pogodbi in tehničnih specifikacijah ali ne, kakor izhaja iz dejstva, da je ta pogodba sklenjena z določilom »ključ v roke«;
- da je namen pogodbe, da izvajalec skladno s posebnimi in splošnimi pogoji te pogodbe v obsegu in rokih izdelava projektno in tehnično dokumentacijo za vse gradbene konstrukcije, električne in strojne inštalacije, pridobi spremenjeno gradbeno dovoljenje, izvede in preda v uporabo objekt NPK z zunanjo ureditvijo, komunalnimi in energetskeimi vodi;
- da bo izvajalec vse pogodbene obveznosti opravil po fazah in etapah, skladno s terminskim načrtom, ki je priloga k pogodbi in sestavni del te pogodbe, vendar najpozneje do 30. decembra 2006;

¹⁵ 400.000.000 SIT, za preračun v evre sem uporabila centralni paritetni tečaj, ki je bil določen ob vstopu Slovenije v sistem menjalnih tečajev ERM II (1 EUR = 239,64 SIT).

- da bo investitor plačal izvajalcu za celoten predmet pogodbe pogodbeno ceno, določeno v skupnem znesku oziroma kot skupaj dogovorjena cena (torej fiksna cena) za celotni predmet pogodbe, ki znaša 22.983.700,18 EUR z DDV;
- da bo opravljena dela investitor plačeval na podlagi začasnih mesečnih situacij, ki jih je izvajalec dolžan dostaviti investitorju do 5. v mesecu za pretekli mesec, investitor pa jih je dolžan potrditi do 10. v mesecu in plačati v 60 dneh po prejemu in potrditvi v skladu s finančnim načrtom;
- da se mesečne situacije izstavljajo na podlagi izdelane in potrjene gradbene knjige, skladno z napredovanjem del ter finančnim in terminskim načrtom;
- da izvajalec lahko izstavlja situacije predvidoma le do največ 90 % pogodbene cene, končno situacijo do višine pogodbene cene pa izstavi takoj po uspešni primopredaji objekta.

Izbranega izvajalca gradbenih in obrtniških del SCT, d. d., je naročnik uvedel v delo 1. septembra 2004. Kot je iz Analize stanja NPK (2007, str. 11) razvidno, sta naročnik in izvajalec 9. avgusta 2005 sklenila Dodatek št. 1 h Gradbeni pogodbi in pogodbi o projektiranju št. 2711-04-220409, v katerem ugotavljata, da je bil v razpisno dokumentacijo in pogodbo vključen drugačen projekt PGD, ki je predvideval manjše površine objekta NPK. Naročnik je izvajalcu gradbenih del priznal dodatna dela zaradi sprememb PGD projekta Revizija 4, v dodatku sta določila (Analiza stanja NPK, 2007, str. 33–34):

- predmet dodatka: dodatna pripravljalna dela, zaščita gradbene jame in sanacija temeljnih tal, izvedba dodatnih del izdelave dvoslojne izolacije pod temelji konstrukcije, izvedba talne kanalizacije in zasip gradbene jame ob objektu, izvedba dodatnih del, nastalih zaradi spremenjenih okoliščin;
- skupno vrednost dodatnih del: 3.811.703,32 EUR z DDV, v kateri so bili zajeti tudi stroški pospešene gradnje 506.732,67 EUR z DDV ter stroški neizkoriščenosti pospešene gradnje in stroški oviranja gradnje 136.302,44 EUR z DDV;
- pogodbeni rok za dodatna dela: izvajalec se je obvezal, da bo vsa dela opravil v prvotno dogovorjenem pogodbenem roku, to je do konca leta 2006.

Iz vsebine Dodatka št. 1 izhaja prvo in temeljno vprašanje, ki se nanaša na predrazpisno fazo in posledično tudi na razpisno fazo tega javnega naročila, in sicer, na podlagi katere projektne dokumentacije je naročnik pripravil in nato izvedel javno naročilo ter na koncu izbral najugodnejšega ponudnika. Naročnik je torej že v prvem dodatku k pogodbi priznal, da je v razpisno dokumentacijo in pogodbo vključil neustrezen projekt PGD, na podlagi katerega je bilo pridobljeno dovoljenje za gradnjo NPK konec leta 2001. Ta projekt je predvidel manjše skupne površine za objekt NPK v primerjavi z novim projektom PGD, ki ga je izdelalo podjetje GRAS, d. o. o., leta 2002 in na podlagi katerega je gradnja NPK dejansko potekala. Izvajalec gradbenih in obrtniških del se je v osnovni pogodbi tudi zavezal, da bo pridobil spremenjeno gradbeno dovoljenje, to je takšno, ki bo temeljilo na projektu PGD iz leta 2002. Dejstvo je tudi, da je naročnik pogodbo o projektiranju objekta NPK s projektantom Proingom, d. o. o., sklenil 30. marca 2004, kar je slabe štiri mesece po objavi razpisa za gradbena in obrtniška dela. Javni razpis je bil tako objavljen na podlagi neustrezne projektne dokumentacije, naročniku pa je bilo

že v trenutku objave javnega razpisa znano, da bo ta bistveno spremenjena (Analiza stanja NPK, 2007, str. 6, 12, 48).

Drugo vprašanje, ki se zastavlja, pa je, zakaj naročnik izvajalcu, ko je prešel v zamudo pri izvajanju del, ni zaračunaval pogodbeno dogovorjene kazni. Kot je zapisano v Analizi stanja NPK (2007, str. 35), je odgovorni nadzornik s potekom pogodbenega roka izvajalcu SCT, d. d., z 31. decembrom 2006 začel na vsaki začasni mesečni situaciji izvajalca (od januarja vse do junija 2007, ko je bil podpisan Dodatek št. 2, ki je med drugim podaljšal pogodbeni rok za izvedbo) registrirati zamudo tako, da je na situacijo pripisal, da je treba izvajalcu obračunati pogodbeno kazen v višini 10 % pogodbene cene, kar pa pooblaščen osebe izvajalca nadzora IMOS, d. d., in Lokainženiring, d. o. o., in naročnika MZ niso upoštevale ter so izvajalcu SCT, d. d., kljub navodilom odgovornega nadzornika še naprej izplačevale celotno zaračunano vrednost mesečnih situacij.

16. junija 2007 sta pogodbeni stranki sklenili Dodatek št. 2 h Gradbeni pogodbi in pogodbi o projektiranju št. 2711-04-220409, v katerem sta dogovorili (Analiza stanja NPK, 2007, str. 34–35):

- predmet dodatka: dodatna dela na zunanji ureditvi, izvedba veznega hodnika, izvedba adaptacije prostorov sterilizacije, izvedba povečanja zajemnega jaška strojnice prezračevanja in izvedba dodatnega utrjevanja tal, projektiranje strojnih in elektroinštalacij, vključujoč potrjene spremembe do 7. februarja 2007, ter sprememba obračuna del;
- skupno vrednost dodatnih del: 3.056.430,84 EUR z DDV;
- pogodbeni rok za dodatna dela: izvajalec se je obvezal, da bo vsa dodatna dela izvedel skladno s terminskim planom kot sestavnim delom tega dodatka, iz terminskega plana je razvidno, da naj bi se dela končala do 28. aprila 2008.

Naročnik in izvajalec sta z navedenima dodatkoma k prvotni pogodbi sklenila dodatna dela v skupni vrednosti 6.868.134,16 EUR z DDV, kar znaša 29,88 % prvotne pogodbene vrednosti javnega naročila. Skupna vrednost dodatnih del je bila tako ob izdelavi Analize stanja NPK (decembra 2007) znotraj zakonske omejitve ZJN-2, ki določa, da lahko naročnik s postopkom s pogajanjmi brez predhodne objave prvotnemu ponudniku gradbenih del in storitev odda dodatna naročila, ki so zaradi nepredvidenih okoliščin postala nujna za izvedbo in dokončanje del po prvotnem javnem naročilu, v skupni vrednosti do največ 30 % prvotne pogodbene vrednosti javnega naročila.

Na spletni strani SCT, d. d., je v sporočilu za medije zapisano (S simbolično predajo ključev in donacijo defibrilatorja Lifepak 12 je SCT zaključil gradnjo Pediatrične klinike, 2008), da je končna pogodbeno vrednost gradbenih in obrtniških del za izgradnjo pediatrične klinike znašala 31,4 milijona evrov, kar pomeni, da sta se pogodbeni stranki do zaključka gradnje dogovorili še za dodatna dela v skupni vrednosti približno 1,5 milijona evrov in s tem presegli zakonsko omejitev o dovoljeni skupni vrednosti dodatnih del za približno 6 %.

SCT, d. d., je poleg izvedbe gradbenih del prevzel tudi obveznost izdelave projektne dokumentacije (PGD in PZI) za strojne in elektroinštalacije, na podlagi katere je svoje delo začel izvajalec strojnih in elektroinštalacij IMP, d. d., ki je pogodbo z naročnikom sklenil 16. avgusta 2006. Podjetje Izolirka - požarni inženiring, ki je izdelalo študijo požarne varnosti, je v njej predvidelo 9 protipožarnih loput za odvod dima, kar je pri izdelavi PGD prezračevanja in klimatizacije upošteval tudi SCT, d. d. Pri PZI projektu prezračevanja in klimatizacije pa je SCT, d. d., iz neznanih razlogov in v nasprotju s študijo požarne varnosti predvidel 316 protipožarnih loput. Ker je takšna rešitev zahtevala preprojektiranje električnih inštalacij, ter bi povzročila velike dodatne stroške in podaljšanje roka izvedbe, ni prejel ustreznih soglasij izdelovalca študije in odgovornega nadzornika za strojna dela. Pri izolaciji kanalov in cevne razvoda pa je predvidel, ravno tako brez ustreznih soglasij, neustrezne materiale (Analiza stanja NPK, 2007, str. 36–37).

Izvajalec strojnih in elektroinštalacij IMP, d. d., je na podlagi neustreznega PZI projekta prezračevanja in klimatizacije dobavil in vgradil 316 protipožarnih loput ter izvedel neustrezno izolacijo kanalov in cevne razvoda (Analiza stanja NPK, 2007, str. 46). Pri tem IMP, d. d., ni opravil dolžnosti, ki mu jo nalaga Zakon o graditvi objektov (Ur. l. RS št. 102/2004-UPB1 (14/2005 popr.), 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 111/2005; Odl. US: U-I-150-04-19, 120/2006; Odl. US: U-I-286/04-46, 126/2007, 57/2009; Skl. US: U-I-165/09-8, 108/2009), ki določa, da mora izvajalec pred začetkom in med izvajanjem posameznih del opraviti pregled projekta PZI ter opozoriti investitorja, projektanta in revidenta na morebitne ugotovljene pomanjkljivosti ter zahtevati njihovo odpravo.

Bistvo pogodbenega odnosa med naročnikom in izvajalcem svetovalnega inženiringa in vodenja projekta je, da naročnik kot neuki in občasni investitor zaradi zaščite lastnih interesov najame profesionalnega strokovnjaka, ki opravlja dejavnost na področju izvajanja investicij. V skladu s pooblastili naročnika izbrani strokovnjak stopi v položaj naročnika, pridobi njegove pravice in obveznosti, ki so mu bile dodeljene v pogodbi, sklenjeni z naročnikom (Analiza stanja NPK, 2007, str. 15).

V vlogi naročnikovega zaupnika bi moral izbrani inženir, skladno z Etičnim kodeksom članov Inženirske zbornice Slovenije, varovati naročnikovo premoženje in ugled. Iz izsledkov Analize stanja NPK pa je razvidno, da skrb za naročnikove interese ni bila zagotovljena niti od samega naročnika, njegovih strokovnih služb in pooblaščenih predstavnikov niti od izbranih izvajalcev, ki jim je zaupal nadzor, svetovalni inženiring in vodenje projekta.

Naročnik je objekt NPK gradil brez ustreznega gradbenega dovoljenja vse od uvedbe izvajalca gradbenih in obrtniških del v dela v začetku septembra 2004 pa do konca maja 2006, saj je izbrani izvajalec gradbenih in obrtniških del do pridobitve veljavnega gradbenega dovoljenja, datiranega na 1. junij 2006, že zaračunal dela v vrednosti 12.242.015,95 EUR, kar znaša 45,69 % vrednosti do tega datuma sklenjenih pogodb.

Naročnik je objekt NPK gradil brez ustreznega nadzora vse od podpisa pogodbe z izvajalcem gradbenih in obrtniških del v avgustu 2004 pa do januarja 2005, ko je sklenil Pogodbo o začasnem nadzoru, ki jo je podaljšal z Dodatkom št. 1, sklenjenim 27. julija 2005 (veljal pa naj bi od 28. februarja 2005), tako da bi začasni nadzor pokrival obdobje od 20. januarja 2005 pa vse do izbire izvajalca svetovalnega inženiringa in vodenja projekta, s katerim je sklenil pogodbo 24. junija 2005. Iz začasnih mesečnih situacij od septembra 2004 do januarja 2005 je razvidno, da je izvajalec gradbenih in obrtniških del že obračunal zemeljska, betonska in tesarska dela, iz štampljke nadzornika, ki je potrdil situacije, pa je razvidno, da je nadzor opravljalo podjetje, s katerim je naročnik kasneje sklenil pogodbo o začasnem nadzoru. Takrat veljavni zakon o graditvi objektov je določal, da mora biti pogodba o izvajanju nadzora sklenjena v pisni obliki, gradbeni nadzor pa naročnik naroči z dnem sklenitve pogodbe (Analiza stanja NPK, 2007, str. 8–9, 12–13).

Da skrb za naročnikove interese ni bila zagotovljena, priča tudi že omenjeno dejstvo, da naročnik izvajalcu ni zaračunaval pogodbene kazni za zamudo pri izvedbi del, kljub temu da je bila ta jasno evidentirana na izstavljenih mesečnih obračunih izvajalca, v katerih je obračunal dela, ki jih je izvedel po poteku pogodbenega roka.

Gradbena dela so na gradbišču NPK spomladi 2008, dobro leto po podpisu Dodatka št. 2, zastala. Ministrica za zdravje je ob ogledu NPK aprila 2008 naletela na precej zapuščeno zgradbo in neurejeno gradbišče. Izvajalec gradbenih del SCT, d. d., je v svoji izjavi za javnost, objavljeni na njegovi spletni strani, zapisal (Stalni očitki, da zaključek gradnje NPK zamuja zaradi SCT, so neutemeljeni in neupravičeni, 2008), da je v rokih izvedel vsa do tedaj naročena dela, in poudaril, da se bodo dela začela izvajati takoj, ko bo novi, tretji dodatek k prvotni pogodbi investitor podpisal. SCT, d. d., je v svoji izjavi navedel, da bo tretji dodatek poleg rokov izvedbe vključeval tudi spremenjena obrtniška dela na objektu NPK, nastala kot posledica sprememb programov in arhitekture, ki jih je zahteval naročnik. SCT, d. d., je v izjavi tudi zapisal, da je vrednost del, ki so bila pozneje naročena zaradi spremenjene projektne dokumentacije, ki predstavlja odmik od razpisane, naročniku že utemeljil in pojasnil ter da zato pričakuje, da bo z investitorjem dosežen sporazum o vrednosti teh del. Kot kaže, je bil ta sporazum dosežen, saj je avgusta 2008 SCT, d. d., opravil in zaključil vsa gradbena in obrtniška dela na objektu NPK ter naročniku slovesno predal ključe nove otroške klinike.

Novo ljubljansko pediatrično kliniko je po dobavi potrebne opreme za njeno nemoteno delovanje 22. aprila 2009 prevzel v upravljanje UKCL. Njen takratni strokovni direktor Kržišnik je povedal, da so bolniške sobe velike 20 kvadratnih metrov, da je v njih prostora za 2 postelji in za 2 počivalnika, na katerih lahko starši ob otrocih tudi prespijo. Po podatkih UKCL ima nova klinika 24.000 kvadratnih metrov neto površine, 6 etaž, 90 bolniških sob in 250 postelj za otroke, skupna vrednost proračunskih sredstev, porabljenih za gradnjo NPK, je znašala 95,8 milijona evrov, od tega je bila vrednost gradbenih in obrtniških del 60,3 milijona evrov, vrednost opreme pa 25,6 milijona evrov, Ustanova za novo pediatrično kliniko v Ljubljani je k temu prispevala 819.380 evrov (Slovenska tiskovna agencija, 2009b).

Iz podanih podatkov UKCL lahko izračunam vrednost ostalih stroškov, povezanih s tem projektom, torej transakcijskih stroškov, ki so nastali v povezavi z izvedbo gradnje in opremljanjem objekta NPK, po naslednji formuli:

$$\begin{aligned} & \textit{skupna vrednost porabljenih proračunskih sredstev za NPK} + \\ & \textit{prispevek Ustanove za novo pediatrično kliniko} - \\ & \textit{vrednost gradbenih in obrtniških del} - \\ & \textit{vrednost opreme} = \end{aligned} \tag{1}$$

vrednost transakcijskih stroškov, povezanih z gradnjo in opremljanjem NPK

Vrednost transakcijskih stroškov, izražena v milijonih evrov (mio EUR), po formuli (1) znaša:

$$\begin{aligned} & 95,8 \textit{ mio EUR} + \\ & 00,8 \textit{ mio EUR} - \\ & 60,3 \textit{ mio EUR} - \\ & 25,6 \textit{ mio EUR} = \end{aligned} \tag{2}$$

10,7 mio EUR

Skupna vrednost investicije za izgradnjo NPK, ki jo izračunam tako, da porabljenim proračunskim sredstvom prištejem še prispevek Ustanove za novo pediatrično kliniko, znaša 96,6 milijona evrov, vrednost celotne investicije je, izhajajoč iz podatkov UKCL, sestavljena iz:

- stroškov gradbenih in obrtniških del v višini 62,4 % celotne vrednosti investicije,
- stroškov opreme v višini 26,5 % celotne vrednosti investicije in
- transakcijskih stroškov investicije v višini 11,1 % celotne vrednosti investicije.

Naročnik je za oddajo javnega naročila gradnje bolnišnice uporabil odprti postopek, javno naročilo je oddal na podlagi najnižje ponudbene cene, pogodbeni mehanizem, ki ga je uporabil v gradbeni pogodbi, je bila cena na ključ.

Naročnik je tako za gradnjo bolnišnice uporabil pogodbo s fiksno ceno, ki naj bi skladno z določilom v uporabljeni pogodbi vključevala vsa dela, potrebna za izvedbo in predajo oziroma zgraditev in uporabo predmeta pogodbe, ne glede na to, ali so izrecno navedena v pogodbi in tehničnih specifikacijah ali ne. Vendar najnižja ponudbena cena, na podlagi katere je naročnik izbral najugodnejšega ponudnika in jo je vsebovala pogodba za izvedbo javnega naročila, ni bila enaka ceni, ki jo je naročnik plačal za izgradnjo bolnišnice. Končna cena izgradnje je bila višja od ponudbene za približno 36 %.

Na zvišanje cene so vplivale številne naročnikove spremembe, revizije in prenove prvotnih načrtov in specifikacij. Naročnik je v želji po racionalizaciji projekta prvotni projekt za novogradnjo iz leta 1998, ki ga je izdelal na javnem razpisu izbrani ponudnik Biro 71, nenehno

spreminjal in dopolnjeval. Zgovorno dejstvo je, da je naročnik še v letu 2007, to je slabo leto potem, ko naj bi se po prvotnih načrtih gradnja zaključila, odobril reprojektiranje načrtov za gradnjo klinike zaradi nujnih sprememb (Priloga 8). Racionalni izvajalec del pa je vsa dodatna dela, ki so nastala zaradi sprememb prvotnih načrtov, visoko zaračunal, tako sta pogodbeni stranki k pogodbi sklenili še tri anekse v obliki dodatkov k pogodbi, v katerih so bila predmet dodatna dela, ki jih je moral izvesti izvajalec, da je gradnjo lahko dokončal v skladu z zahtevami in pričakovanji naročnika.

Zaradi prenove načrtov in potrebe po dodatnih gradbenih delih so nastali tudi adaptacijski stroški kot posledica prenove pogodb in specifikacij. Nastali so stroški večkratnih revizij PZI načrtov arhitekture, inštalacij, opreme in površinskih načrtov, večkratnih revizij načrtov in specifikacij opreme in ponudb izvajalca gradbenih in obrtniških del za izvedbo dodatno naročenih del ter stroški zaradi večkratnega sodelovanja pri pogajanjih z izvajalci. Nastali so tudi stroški zaradi povečanega obsega del pri nadzoru nad izvajanjem gradbenih in obrtniških del zaradi večkratnih sprememb projektne dokumentacije in s tem sprememb pri izvajanju, stroški zaradi povečanega obsega del pri vodenju projekta zaradi usklajevanja gradnje NPK ter stroški novelacije investicijskega programa za gradnjo in opremljanje NPK.

Neurejena pravna podlaga je upočasnjevala gradnjo pediatrične klinike. Med naročnikom in izvajalcem del je prišlo do številnih nesoglasij glede vsebine in vrednosti kasneje sklenjenih dodatkov k pogodbi. Nesoglasja glede vsebine in vrednosti dodatnih del so vodila do izsiljevanj izvajalca z zaustavitvami del. Izvajalec se je obnašal racionalno in izkoristil svojo enkratno pogajalsko pozicijo. Na primer, ko se naročnik ni strinjal z vsebino tretjega dodatka, ker je trdil, da je le približno četrtnina pripravljenega dodatka s strani izvajalca v vrednosti okoli 5 mio evrov upravičena (Hostnik & Knavs, 2008), in zato takšnega dodatka ni hotel podpisati, je izvajalec začel izvedbo gradbenih del zavlačevati oziroma je dela na objektu tako rekoč zaustavil, nadaljevanje gradnje pa preko svojih tiskovnih predstavnikov pogojeval z naročnikovim podpisom dodatka k pogodbi. Nastali spori med naročnikom in izvajalcem so zamudo pri izvedbi del le še povečevali.

S tem ko je naročnik izbral pogodbo s fiksno ceno, je omogočil racionalnemu izvajalcu, da je svoja dodatna dela bogato zaračunal. Ceno smo plačali davkoplačevalci, posledično se je zmanjšala javna blaginja. Gradnja bolnišnice se je nerazumno zavlekla zaradi številnih nesoglasij med naročnikom in izvajalcem ravno zaradi vsebine in vrednosti dodatnih del. Mali bolniki so se morali v tem času zdraviti v neustreznih prostorih stare klinike. Če nesoglasij med naročnikom in izvajalcem ne bi bilo, bi klinika sprejela v svoje prostore in oskrbo male bolnike prej.

Ekonomska analiza prava že več kot štirideset let opozarja na številne probleme, ki se pojavljajo pri sklepanju pogodb, katerih predmet je izgradnja zapletenih projektov velikih vrednosti, opozarja ravno na takšne primere, kot je primer izgradnje NPK v Ljubljani. V Sloveniji pa je v javnem naročanju, kljub številnim podobnim primerom iz prakse ter opozorilom in priporočilom

pravno-ekonomske teorije, izbira pogodbenega mehanizma za oddajo javnega naročila še vedno prepuščena naročniku samemu.

3.3 Priporočila pravno-ekonomske teorije

Pravno-ekonomska teorija priporoča (Kovač, 2010, str. 193, 199):

- Naročniki naj pri enostavnih javnih naročilih, pri katerih je opis predmeta javnega naročila jasen in nedvoumen, z visoko stopnjo pogodbene določenosti, kakovost izpolnitve pa je določena s standardi, izberejo pogodbo s fiksno določeno ceno. Pri gradnjah so to enostavni projekti, z enostavnimi specifikacijami del, predvidljivimi in splošno znanimi produkcijskimi stroški ter enostavnim nadzorom izpolnitve. Pri takšnih naročilih naj javni naročniki uporabijo oddajo naročila po odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ki temeljita na načelu konkurenčnosti.
- Naročniki naj pri zapletenih javnih naročilih, ki se kažejo v zapleteni sestavi razpisne dokumentacije, težavnosti in obsežnosti projekta, v veliki verjetnosti sprememb in nepričakovano nastalih okoliščin, kjer je kakovost izpolnitve pogodbe nepreverljiva, za izvedbo uporabijo pogodbo z variabilno ceno, oblikovano glede na stroške izpolnitve, z učinkovito stopnjo določenosti projekta. Za izbiro naročila pa naj uporabijo pogajanja, v obliki konkurenčnega dialoga, ali postopka s pogajanci ali katere izmed izvedenih različic.

Ne glede na dejstvo, da je bil naročnik pri izbiri ponudnika omejen s pravili javnega naročanja, pa mu tudi takratni zakon o javnih naročilih ni določal, kakšen tip pogodbe oziroma kakšne pogodbene mehanizme naj uporabi glede na predmet javnega naročila. Naročnik je lahko torej svobodno izbiral med tipom pogodbe, pogodbenimi mehanizmi, klavzulami in določili ter jih določil glede na lastno presojo, predvsem pa v bran in zaščito svojih lastnih interesov, v katerih je zastopal javni interes, in javni interes je, da se z javnofinančnimi sredstvi ravna s skrbnostjo dobrega gospodarja.

Skladno s priporočili in izsledki pravno-ekonomske analize bi moral javni naročnik MZ izbrati za izvedbo javnega naročila gradnje NPK pogodbo z variabilno ceno, vendar tega ni storil. Kljub dejstvu, da je oddajal javno naročilo velike vrednosti, za izvedbo zapletenega projekta, kot je gradnja otroške bolnišnice, se je odločil, da odda to javno naročilo na podlagi najnižje skupne ponudbene cene, pri tem pa je izbral in uporabil pogodbo s fiksno določeno ceno – to je skupno dogovorjeno ceno za celotni predmet pogodbe s klavzulo na ključ. V pogodbo je vključil določilo o pogodbeni kazni za zamudo del v višini 10 % pogodbene vrednosti, ki pa je kljub zamudi v izvedbi del izvajalcu ni zaračunaval.

SKLEP

Gradnja otroške klinike v Ljubljani z javnofinančnimi sredstvi je bila nedvomno zapleten in zahteven projekt. Sodobne standarde in pričakovanja glede gradnje so določali izsledki s področja humanizacije hospitalizacije otrok. Gradnjo tega projekta so poleg pravnih pravil s

področja gradbeništva, obligacijskega in pogodbenega prava določala tudi pravna pravila javnega naročanja in javnega prava. Z novo kliniko je javni naročnik omogočil višji standard hospitalizacije otrok, zgradil je »odprto bolnišnico« z možnostjo sobivanja bolnika z njegovimi starši, z otroškimi oddelki, ki imajo igralnice in učilnice. Prav tako je, z delnimi omejitvami, upošteval načelo unitaristične pediatrije, to je združevanje vseh otroških bolnikov na eni lokaciji, zaposlenim omogočil lažje timsko delo, lažjo obravnavo in obdelavo bolnikov ter zagotovil enak pediatrični pristop in boljše pogoje za zdravljenje otrok. Ob nespornem dejstvu, da je tako za Ljubljano kot Slovenijo takšna klinika pomembna pridobitev, pa ne gre spregledati visoke cene, ki smo jo za to plačali slovenski davkoplačevalci. Z analizo gradnje klinike sem skušala ugotoviti, kaj je šlo tako narobe, da je minister za zdravje označil to gradnjo za kalvarijo.

Pravno-ekonomska analiza pogodb, ki je zadnja leta veliko svoje pozornosti namenila področju javnega naročanja, temelji na ekonomski učinkovitosti. Pravno-ekonomska teorija je prikazala, da bo pri pogodbah s fiksno ceno imel izbrani ponudnik motiv zmanjševati kakovost izpolnitve pogodbe, ne glede, da je ta kakovost lahko pri zapletenih gradnjah ključnega pomena za njegovo učinkovito izvedbo. Visoki stroški nadzora in problem nepreverljivosti te kakovosti pa to še potencirata ter vodijo do oportunističnega obnašanja izbranega ponudnika in do nezadostne kakovosti končanega projekta. Prav tako zaradi fiksne narave takšne pogodbe in nepopolnosti pogodb po sklenitvi pogodbe in začetku del pride do številnih zaustavitev del, zamud, dolgih pogajanj, nenačrtovanih podražitev in izsiljevanj, zaradi različnih pogajalskih pozicij med naročnikom in ponudnikom ter posledično stroškov pogodbene in specifikacijske prenove.

Da bi odgovorila na vprašanje, ali je novo otroško kliniko v Ljubljani javni naročnik gradil na učinkovit način, sem z merilom za učinkovitost pogodb ocenila učinkovitost gradnje nove pediatrične klinike v Ljubljani. Urejanje pogodb ustreza urejanju trgov. Izpolnjenih mora biti šest pogojev, da je trg popoln, na popolnem trgu pa se sklepajo popolne pogodbe. Pri pravno-ekonomski analizi gradbene pogodbe za gradnjo NPK sem prišla do sklepa, da pogodba za izvedbo javnega naročila gradnje objekta NPK v Ljubljani ni bila popolna, ne dovršena in ne brezhibna, in tudi ne učinkovita, enako pa velja tudi za izvedbo javnega razpisa in izvedbo gradnje. Glede na razpoložljive podatke in predstavljena dejstva o gradnji NPK sem prišla do naslednjih sklepov:

- Da se je javni naročnik MZ kot investitor gradnje NPK preko oseb, ki so zastopale njegove interese, obnašal neracionalno, njihovo odločanje ni bilo racionalno, ker niso maksimirale naročnikovih koristi.
- Da je bila izbira pogodbenega partnerja omejena z zakonodajo o javnem naročanju. Tedaj veljavni ZJN-2 je določal postopke in ravnanja naročnika pri oddaji javnega naročila za izvedbo gradbenih in obrtniških del za NPK. Omejen je bil način sklepanja pogodb, MZ je lahko izbral pogodbenega partnerja za izvedbo naročila le po vnaprej določenem postopku. Naročnik in izvajalec, s katerim je sklenil pogodbo o izvedbi javnega naročila, sta bila po določbah ZJN-2 omejena tudi pri dopolnjevanju in spreminjanju pogodbe, ki je temeljila na javnem razpisu, torej pri sklepanju dodatkov k prvotni pogodbi.

- Da so bili naročnikovi celotni transakcijski stroški, ki so nastali zaradi investicije, relativno visoki, saj so glede na razpoložljive podatke znašali 10,7 milijona evrov, njihovo vrednost so sestavljali tudi stroški zaradi številnih sprememb projektne dokumentacije, specifikacij opreme ter pogajanj, povezanih s kasnejšim urejanjem pogodbenih razmerij za izvedbo in dokončanje gradnje. Neustreznost projektne dokumentacije, na kateri je temeljil javni razpis, je pripeljala do številnih kasnejših nesporazumov med pogodbenimi strankami in težav pri izvajanju pogodbe za izgradnjo NPK.
- Da je bila gradnja NPK povezana s številnimi zamudami in ni bila opravljena v pogodbenem roku. Med predolgo gradnjo NPK je potekalo zdravljenje malih bolnikov še naprej v nevdržnih in neprimernih razmerah, povedano drugače, neučinkovita in neracionalna pogodba o gradnji NPK je imela negativne učinke (negativne eksternalije) na tretje osebe, torej na tiste bolnike in njihove starše, ki so se med podaljšano gradnjo NPK zdravili v objektih stare pediatrične klinike. Minister za zdravje Miklavčič je ob predaji NPK v upravljanje UKCL dejal, da z dolgo gradnjo bolnišnic izgubljam življenja ter da je treba v investicijah v zdravstvu delati hitreje in racionalneje (Slovenska tiskovna agencija, 2009a).
- Da so bile informacije, s katerimi sta razpolagali pogodbeni stranki, nepopolne, saj sta javno naročilo ter pogodba za izvedbo gradbenih in obrtniških del temeljila na neustrezni projektni dokumentaciji, iz tega pa je mogoče sklepati, da tako naročnik kot ponudniki, ki so se javili na razpis, niso imeli na voljo vseh relevantnih informacij o naravi in posledicah pogodbenih razmerij, v katera so imeli namen vstopiti. Ponudbene cene, na podlagi katerih je naročnik izbral najugodnejšega ponudnika za izvedbo del, so tako temeljile na neustrezni osnovi. Prav tako je mogoče sklepati, da so bili neustrezno ocenjeni stroški za izvedbo tega naročila, tako pri naročniku kot pri ponudnikih. Ker je naročnik že v času objave tega javnega naročila vedel, da javni razpis temelji na napačni projektni dokumentaciji, je mogoče tudi sklepati, da je v tem času obstajala tudi določena asimetrija v razporeditvi informacij med potencialnimi pogodbenimi strankami, torej med naročnikom in ponudniki, ki so želeli vstopiti v pogodbeno razmerje z javnim naročnikom tako, da so oddali svojo ponudbo.
- Da je po sklenitvi pogodbe za izvedbo gradbenih in obrtniških del prišlo do situacijskega monopola izvajalca, ki je s podpisom gradbene pogodbe postal edini ponudnik za izvedbo dodatnih gradbenih in obrtniških del, ki niso bila vsebovana v prvotni pogodbi, ta pa je, kot sem poudarila že velikokrat, temeljila na neustreznem projektu. Izvajalec je to enkratno monopolno in pogajalsko moč izkoristil, tudi tako, da je podpis dodatnih del izsiljeval z zaustavitvami gradbenih del na gradbišču NPK, za dodatna gradbena dela pa zaračunal več kot 30 % prvotne pogodbene cene, s katero je uspel na javnem razpisu kot najugodnejši ponudnik, dodatna dela pa so vključevala tudi stroške pospešene gradnje.

Javno naročilo za oddajo gradbenih in obrtniških del je bilo glede na dolgotrajno gradnjo te klinike nerazumno forsirano in objavljeno brez ustrezne projektne dokumentacije, ne nazadnje tudi brez ustreznega gradbenega dovoljenja in brez izbranega izvajalca gradbenega nadzora, kar kaže na veliko neracionalnost pri naročniku. Javni naročnik je izbral pogodbo s fiksno določeno ceno. Številne negativne posledice, ki jih ima uporaba takšne pogodbe pri javnem naročanju zapletenih projektov velikih vrednosti, so se pokazale tudi pri izvedbi projekta za izgradnjo

NPK. Vse te negativne posledice so vodile do zmanjšanja javne blaginje v Sloveniji, odrazile so se v višji porabi proračunskih sredstev in v negativnih eksternalijah.

Ugotavljam, da sem na primeru gradnje nove pediatrične klinike v Ljubljani v celoti potrdila izsledke pravno-ekonomske analize, ki izbiro pogodbenega mehanizma s fiksno ceno pri velikih zapletenih javnih naročilih, primer takšnih so tudi zapleteni projekti gradnje bolnišnic, odsvetuje, priporoča pa uporabo pogodbe z variabilno ceno, v kateri se cena oblikuje glede na stroške izpolnitve. Vendar velja poudariti, da mora naročnik pri uporabi tega pogodbenega mehanizma izvajati strog nadzor nad aktivnostmi izvajalca, oblikovati cenovne omejitve ali odobriti vgrajene materiale, uporabljati mehanizme korenčka in palice ter ne samo oblikovati, temveč tudi uporabljati črno listo ponudnikov. Da bi v Sloveniji uporaba pogodbenega mehanizma z variabilno ceno lahko zaživela v praksi, bi bilo treba s pravili o javnem naročanju določiti glede na tip predmeta javnega naročila tudi izbiro pogodbenega mehanizma. Javni naročniki pa bi se morali usposobiti za ustrezen nadzor nad stroški izvedbe tako pripravljene javnega naročila.

V pripravi je predlog za ustanovitev centralne službe za javna naročila na državni ravni Agencije za javno naročanje, katere cilj je vzpostaviti enotno okolje javnega naročanja za doseg čim bolj učinkovitega, gospodarnega in transparentnega javnega naročanja v Sloveniji ter ustvariti strokovno okolje s prenosom dobrih praks tudi iz tujine. Morda bodo z začetkom njenega delovanja izpolnjeni pogoji za uporabo takšnega pogodbenega mehanizma tudi v Sloveniji.

LITERATURA IN VIRI

1. Avbreht, A., Zajc, B., Erjavec, M., Dren, M., Potočnik, M., & Perko, A. (2008). *Priručnik za javno naročanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
2. Bajari, P., & Tadelis, S. (1999). *Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts*. Najdeno 23. avgusta 2010 na spletnem naslovu <http://www-siepr.stanford.edu/workp/swp99029.pdf>
3. Bajari, P., Houghton, S., & Tadelis, S. (2007). *Bidding for incomplete contracts: An empirical analysis of adaptation costs*. Najdeno 7. avgusta 2010 na spletnem naslovu <http://faculty.haas.berkeley.edu/stadelis/incomplete.pdf>
4. Bajcar, A. (2006). Notranja revizija učinkovitosti sistema nabav pri neposrednem, nevladnem proračunskem uporabniku. *Zbornik referatov 9. letne konference notranjih revizorjev Slovenskega inštituta za revizijo* (str. 97-118). Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
5. Bajt, A., & Štiblar, F. (2002). *Ekonomija, ekonomska analiza in politika*. Ljubljana: GV Založba.
6. *Bančna garancija*. Najdeno 18. avgusta 2010 na spletnem naslovu http://www.hypo-alpe-adria.si/home.nsf/pages/pravne_osebe-dokumentarno_poslovanje-bančna_garancija-88
7. Borisov, P. (2009). *Zgodovina medicine: poskus sinteze medicinske misli* (2. izdaja). Maribor: Založba Pivec.
8. Brejc, M. (1995). Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi. *Pravna država in uprava: zbornik referatov / II. srečanje upravnih delavcev Slovenije* (str. 43-50). Ljubljana: Visoka upravna šola.
9. Cone, T. E. (1981). L'Hôpital des Enfants-Malades, The world's first children's hospital, founded in Paris in 1802. *Pediatrics*, 67(5), 670.
10. Cooter, R., & Ulen, T. (2005). *Ekonomska analiza prava* (4 izdaja). Ljubljana: Časnik Finance.
11. Čampa, M., Kodela, F., Matas, S., Šoltes, I., & Štular, T. (2007). *Zakon o javnem naročanju s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
12. Državna revizijska komisija. (2006). *Odločitev DKOM št. 018-108/2006 Univerza v Mariboru, Pedagoška fakulteta, Maribor*. Najdeno 5. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.dkom.si/?vie=cnt&lng=slo&gr1=odlDko&gr2=odlDko2006>
13. *Evidenca ponudnikov z negativnimi referencami*. Najdeno 7. septembra 2010 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/javnar/ponud_neg_reference.htm
14. Ferfila, B. (1994). *Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik*. Ljubljana: Delavska enotnost.
15. Grgurić, J., Švel, L., & Hiršl-Hečej, V. (1989). Etička pitanja koja se postavljaju kada uputimo dijete u bolnicu. *Zbornik 11. Derečevi pediatrični dnevi* (str. 345-356). Ljubljana: Univerzitetna pediatrična klinika v Ljubljani.
16. Hatzis, A. N. (2006). Civil Contract Law and Economic Reasoning – An Unlikely Pair?. *Architecture of European Codes and Contract Law, Stefan Grundmann and Martin Schauer, eds., Kluwer Law International, Private Law in European Context Series*, 8, (159-191).

Najdeno 16. julija 2010 na spletni strani http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=661661

17. Holmström, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7(24), 24-52.
18. Hostnik, M., & Knavs, N. (2008, 22. april). Ministrica iskala delavce po kliniki: Gradnja pediatrične klinike tako rekoč stoji. *Dnevnik.si*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/314825>
19. Hoyer, S. (1994). *Zdravstvena nega otroka*. Ljubljana: Tehniška založba Slovenije.
20. Jerovšek, T. (1998). Pomen načel v upravnem postopku. *IV. dnevi javnega prava – Uprava in sodstvo v evropskih povezavah in reforma javne uprave v Sloveniji* (str. 53-72). Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
21. Juhart, M. (2001). (Ne)veljavnost pogodbe o oddaji javnega naročila. *Zbornik 2. posveta o javnih naročilih in koncesijah* (str. 42-46). Ljubljana: Odin d.o.o.
22. *Katalog informacij javnega značaja*. Najdeno 3. septembra 2010 na spletnem naslovu http://www.mz.gov.si/si/informacije_javnega_znacaja/katalog_izj/
23. *Katedra za pediatrijo Medicinske fakultete v Ljubljani (1945-2008)*. Najdeno 15. avgusta 2010 na spletnem naslovu <http://www.mf.uni-lj.si/kped/predstavitev-katedre>
24. Knavs, N. (2008, 11. januar) Domačijski način gradnje pediatrije na plečih javnega proračuna. *Dnevnik.si*. Najdeno 31. avgusta 2010 na spletnem naslovu http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/292039
25. Kornhauser, P. (1989). Sodobna hospitalizacija otroka: Uvodne misli. *Zbornik 11. Derečevi pediatrični dnevi* (str. 337-344). Ljubljana: Univerzitetna pediatrična klinika v Ljubljani.
26. Kornhauser, P., & Konjajev, Z. (2001). Ob 60-letnici Pediatrične sekcije oziroma Združenja pediatrov slovenskega zdravniškega društva. *Zdravniški vestnik*, 70(9), 497-500.
27. Korošec, V. (2010). Zelena javna naročila in izbira ponudnika na osnovi kakovosti in cene. V Vukelić, Ž. (ur.), *Razvojne in poslovne priložnosti: zbornik Konferenca trajnostno gradbeništvo & zelena javna naročila* (str. 31-36). Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.
28. Kos, A., Kornhauser, P., & Šlajmer-Japelj, M. (1989). Otrok v bolnišnici: njegove pravice in naš odnos do hospitalizacije. *Zbornik 11. Derečevi pediatrični dnevi* (str. 403-418). Ljubljana: Univerzitetna pediatrična klinika v Ljubljani.
29. Kovač, M. (2009). Bistvena zmota in prevara – pravnoekonomska perspektiva. *Ekonomska analiza prava v Sloveniji* (str. 183-201). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
30. Kovač, M. (2010). Problem nepopolnih pogodb in mehanizmi pogodbenih spodbud pri javnih naročilih. *Uprava: mednarodna znanstvena revija za teorijo in prakso*, 8(1/2), 187-208.
31. Kranjc, V. (2006). *Gospodarsko pogodbeno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
32. Kržišnik, C. (2008). 16 let prizadevanj za novo Pediatrično kliniko v Ljubljani. *Revija Sladkorčki*, 2008, 3-7.
33. Lane, J. E. (1997). *Public sector reforms: rationale, trends and problems*. London: Sage.
34. *Listina EACH, informacije in razlage*. Najdeno 16. avgusta 2010 na spletnem naslovu http://www.pravicebolnihotrok.si/UserFiles/File/each_listina.pdf

35. Matas, S., Škufca, U., & Mrzel, M. (2006). *Priročnik vzorčna razpisna dokumentacija v postopkih oddaje javnih naročil v teoriji in praksi*. Ljubljana: Založniška hiša Primath.
36. Mercuro, N., & Medema, S. G. (2006). *Economics and the law: from Posner to postmodernism and beyond (2nd ed.)*. Princeton: Princeton University Press.
37. Ministrstvo za finance. (b.l.). *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2008*. Najdeno 28. maja 2010 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zaklj_racun_2008/vsebina.htm
38. Ministrstvo za finance. (2009). *Statistično poročilo o javnih naročilih oddanih v letu 2007*. Najdeno 5. junija 2010 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/javnar/statJN%202007%20maj11_www%20_2_.pdf
39. Ministrstvo za finance. (2010a). *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2008*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.mf.gov.si/slov/javnar/Povzetek%20statistike%20JN%202008.pdf>
40. Ministrstvo za finance. (2010b). *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2009*. Najdeno 28. oktobra 2010 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/Letna_porocila/Povzetek_statistike_JN_2009.pdf
41. Ministrstvo za zdravje. (2003). Javni razpis za izvedbo gradbenih in obrtniških del in projektne dokumentacije za vse vrste instalacij za Novo Pediatrično kliniko Ljubljana. *Uradni list RS*, št. 119-120/2003-Ob-107036, str. 7233-7234.
42. Ministrstvo za zdravje. (2007a, 24. avgust). *Ministrstvo povečuje nadzor za dokončanje nove pediatrične klinike v marcu 2008*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.mz.gov.si/nc/si/splosno/cns/novica/article/12106/5552/>
43. Ministrstvo za zdravje. (2007b). *Analiza stanja Nova pediatrična klinika (Perspektiva d.o.o.)*. Najdeno 12. julija 2010 na spletni strani http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/novinarski_koticek/analiza_Perspektiva/ANALIZA_STANJA-PK_Perspektiva.pdf
44. Ministrstvo za zdravje. (2010). *Predlog Zakona o zdravstveni dejavnosti (10.03.2010)*. Najdeno 14. julija na spletni strani http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/aktualno/ZZDej_na_vladi/ZZDej_po_seji_vlade_100310.pdf
45. Mužina, A., & Vesel, T. (2004). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Založniška hiša Primath.
46. Obligacijski zakonik. *Uradni list RS*, št. 97/2007-UPB1.
47. Pavčnik, M. (2001). *Teorija prava: Prispevek k razumevanju prava (2 izdaja)*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
48. Pavčnik, M. (2003). *PRAVO Leksikon Cankarjeve založbe (2 izdaja)*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
49. *Plurilateral Agreement on Government Procurement (GPA)*. Najdeno 17. julija 2010 na spletnem naslovu http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm
50. *Podpora investitorjem*. Najdeno 3. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.pro55.si/podpora.html>
51. Posebne gradbene uzance. *Uradni list SFRJ* št. 18/1977.

52. POP TV, & Slovenska tiskovna agencija. (2004, 10. avgust). Podpis za Pediatrično kliniko. *24 ur.com*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu <http://24ur.com/novice/slovenija/podpis-za-pediatricno-kliniko.html>
53. POP TV, & Slovenska tiskovna agencija. (2008, 18. avgust). FOTO in VIDEO: Stavba naj bo tudi funkcionalna. *24 ur.com*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu <http://24ur.com/novice/slovenija/zidar-predal-kljuce-nove-pediatrije.html>
54. Potočnik, V. (2002). *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
55. Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila. *Uradni list RS* št. 25/2004, 87/2004.
56. Prodan, M. (1989). Dezintegracija in ponovna integracija v pediatriji. *Zbornik 11. Derečevi pediatrični dnevi* (str. 375-380). Ljubljana: Univerzitetna pediatrična klinika v Ljubljani.
57. *Public Procurement*. Najdeno 22. avgusta 2010 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm
58. Rajgelj, B. (2009). Ekonomska analiza pogodbenih sankcij. *Ekonomska analiza prava v Sloveniji* (str. 75-91). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
59. *S simbolično predajo ključev in donacijo defibrilatorja Lifepak 12 je SCT zaključil gradnjo Pediatrične klinike*. (2008, 18. avgust). Najdeno 15. septembra 2010 na spletnem naslovu http://press.sct.si/main.php?page=276,2,0&what=press_press
60. Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2002). *Ekonomija*. Ljubljana: GV Založba.
61. Sekavčnik, V., & Kornhauser, P. (1989). Načrtovanje in osnove arhitekture bolnišničnega oddelka za otroke. *Zbornik 11. Derečevi pediatrični dnevi* (str. 431-450). Ljubljana: Univerzitetna pediatrična klinika v Ljubljani.
62. Senjur, M. (2001). *Makroekonomija (3 izdaja)*. Maribor: Založba MER – MER Evrocenter.
63. Setnikar - Cankar, S. (1997). Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja. *Zbornik referatov: IV. Dnevi slovenske uprave* (str. 68-84). Ljubljana: Visoka upravna šola.
64. Slovenska tiskovna agencija. (2009a, 22. april). Miklavčič: Kalvarija je končana in ne sme se ponoviti. *Siol.net*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu http://www.siol.net/slovenija/zdravje/2009/04/miklavcic_ob_predaji_pediatricne_klinike.aspx
65. Slovenska tiskovna agencija. (2009b, 26. april). Pediatrična klinika je stala 95,8 milijona evrov. *Siol.net*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu http://www.siol.net/slovenija/zdravje/2009/04/Pediaticna_klinika_je_stala_958_milijona_evrov.aspx
66. Slovenska tiskovna agencija. (2009c, 27. junij). FOTO: Nova pediatrična klinika sprejela prve bolnike. *Delo.si*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/clanek/83433>
67. Slovenska tiskovna agencija. (2009č, 27. junij). Ljubljana: Nova pediatrična klinika po vseh težavah sprejema male bolnike. *Dnevnik.si*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu http://www.dnevnik.si/sport/drugi_sporti/1042277514
68. *Stalni očitki, da zaključek gradnje NPK zamuja zaradi SCT, so neutemeljeni in neupravičeni*. (2008, 24. april) Najdeno 16. septembra 2010 na spletnem naslovu http://press.sct.si/main.php?page=276,2,0&what=press_press

69. Stojan, J., & Slovenska tiskovna agencija (2009, 29. junij). Pediatrična klinika končno na novem naslovu. *Večer.com*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.vecer.com/clanek20090629005445615>
70. Suvorov, M., Rutar, T., & Žitnik, M. (2010). *Kazalniki trajnostnega razvoja za Slovenijo*. Najdeno 26. junija 2010 na spletnem naslovu <http://www.stat.si/>
71. Škufca, U. (2002). *Elektronsko poslovanje na področju javnih naročil [Magistrsko delo]*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
72. Štajner, S. (2006). *Bančne garancije v postopku javnega naročanja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
73. Štrukelj, M., & Gostiša, A. (1989). Indikacije za hospitalizacijo otroka na kliniki. *Zbornik 11. Derečevi pediatrični dnevi* (str. 391-402). Ljubljana: Univerzitetna pediatrična klinika v Ljubljani.
74. White House. (2009). *Report to Congress on the Federal Agency Use of Cost-Reimbursement Contracting in FY 2008*. Najdeno 6. junija 2010 na spletnem naslovu http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_index_reports/
75. Univerzitetni klinični center Ljubljana. (2010). *Letno poročilo UKC Ljubljana za leto 2009*. Najdeno 12. julija 2010 na spletnem naslovu http://www4.kclj.si/admin/dokumenti/0000021c-0000017a-ukcl-letno_porocilo-2009.pdf
76. Ustanova za novo pediatrično kliniko v Ljubljani. (b.l.). *Prizadevanja civilne družbe za novo pediatrično kliniko v Ljubljani od leta 1994 do leta 2004*. Najdeno 12. julija na spletni strani <http://www.ustanovazapediatricno.si/si/o/zacetek/>
77. *Vrednost opravljenih gradbenih del v Sloveniji po investitorju v letih od 1999 do 2008*. Najdeno 18. avgusta 2010 na spletnem naslovu <http://www.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>
78. Zajc, K. (2009). Ekonomska analiza prava (opis, zgodovina in aplikacije). *Ekonomska analiza prava v Sloveniji* (str. 17-30). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
79. Zakon o graditvi objektov. *Uradni list RS* št. 102/2004-UPB1 (14/2005 popr.), 92/2005-ZJC-B, 93/2005-ZVMS, 111/2005; *Odl. US*: U-I-150-04-19, 120/2006; *Odl. US*: U-I-286/04-46, 126/2007, 57/2009; *Skl. US*: U-I-165/09-8, 108/2009.
80. Zakon o javnih financah. *Uradni list RS* št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010-ZUKN.
81. Zakon o javnih naročilih. *Uradni list RS* št. 36/2004-UPB1.
82. Zakon o javnem naročanju. *Uradni list RS* št. 128/2006, 16/2008 (ZJN-2A), 19/2010 (ZJN-2B).
83. Zakon o zdravstveni dejavnosti. *Uradni list RS* št. 36/2004-UPB1.
84. Žarnić, R. (2010). Uvodni nagovor. V Vukelić, Ž. (ur.), *Razvojne in poslovne priložnosti: zbornik Konferenca trajnostno gradbeništvo & zelena javna naročila* (str. 6). Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.
85. Žitnik, D., & Musi, A. (2006). Graditev objektov. V Švigelj, B., Rejc, T., & Oražem, S. (ur.), *Gradbeniški priročnik* (3. izdaja, str. 505-515). Ljubljana: Tehniška založba Slovenije.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Opredelitev prispelih ponudb v javnem naročanju po ZJN-2.....	1
Priloga 2: Deset največjih naročnikov pri oddaji naročil velike vrednosti v letu 2008 v Sloveniji.....	2
Priloga 3: Deset največjih izbranih ponudnikov v letu 2008 v Sloveniji.....	3
Priloga 4: Obvezni in neobvezni pogoji za preverjanje sposobnosti ponudnika.....	4
Priloga 5: Vrste in vsebina bančnih garancij, ki jih lahko zahteva javni naročnik	5
Priloga 6: Primer garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti	6
Priloga 7: Faze investicijskega cikla pri graditvi objektov	7
Priloga 8: Kronologija nastanka nove pediatrične klinike v Ljubljani.....	9

Priloga 1: Opredelitev prispelih ponudb v javnem naročanju po ZJN-2

Tabela 5: Opredelitev prispelih ponudb v javnem naročanju po ZJN-2

Prispela ponudba	Opredelitev ponudbe
Popolna ponudba	Je ponudba, ki je pravočasna, formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna.
Pravočasna ponudba	Je ponudba, ki jo naročnik prejme do izteka roka, določenega za prejem ponudb.
Formalno nepopolna ponudba	Je nepopolna v delih, ki ne vplivajo na njeno razvrstitev glede merila, če je formalna pomanjkljivost ponudbe nebistvena, ponudba ni formalno nepopolna.
Neppravilna ponudba	Je v nasprotju s predpisi ali je ponudbena cena sestavljena na način, ki ni skladen s pravili poštene konkurence ali ne izpolnjuje zahtevanih pogojev za priznanje ponudnikove sposobnosti (41. do 47. člen ZJN-2).
Nepprimerna ponudba	Ne izpolnjuje pogojev, vezanih na vsebino predmeta javnega naročila in zato ne izpolnjuje v celoti zahtevam naročnika, določenim v razpisni dokumentaciji.
Nesprejemljiva ponudba	Njena ponudbena cena presega naročnikova zagotovljena sredstva, ali je njena cena višja od veljavnih tržnih cen za predmet javnega naročila.
Neobičajno nizka ponudba	S ceno ali načinom izvedbe bistveno odstopa od primerljivih tržnih cen oziroma uveljavljene prakse, ponudnik pa je ne more pojasniti s kalkulacijami, novo tehnološko rešitvijo in obrazložitvijo.

Vir: 2. člen ZJN-2, Uradni list št. 128/2006, 16/2008, 19/2010.

Priloga 2: Deset največjih naročnikov pri oddaji naročil velike vrednosti v letu 2008 v Sloveniji

Tabela 6: Deset največjih naročnikov pri oddaji naročil velike vrednosti v letu 2008 v Sloveniji

Zap.št.	Naročnik	Število oddanih NVV	Ocenjena vrednost brez DDV (v EUR)	Pogodbena vrednost brez DDV (v EUR)
1.	DARS, d.d.	158	200.509.303	183.680.751
2.	DIREKCIJA RS ZA CESTE	389	183.816.715	180.578.201
3.	JAVNI ZAVOD LEKARNA LJUBLJANA	12	94.377.000	93.000.307
4.	SLOVENSKE ŽELEZNICE, d.o.o.	63	78.716.251	76.940.213
5.	MINISTRSTVO ZA OBRAMBO	166	108.209.890	71.070.416
6.	ELEKTRO-SLOVENIJA d.o.o.	75	60.135.129	66.374.152
7.	GEOPLIN PLINOVODI, d.o.o.	20	69.485.800	63.928.851
8.	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	109	64.278.411	63.691.410
9.	JAVNI SKLAD RS ZA REGIONALNI RAZVOJ IN RAZVOJ PODEŽELJA	1	56.250.000	56.250.000
10.	MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO	112	59.060.343	54.839.053
SKUPAJ		1.137	974.838.842	910.353.354

Vir: Ministrstvo za finance, Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2008, 2010, str. 7.

Priloga 3: Deset največjih izbranih ponudnikov v letu 2008 v Sloveniji

Tabela 7: Deset največjih izbranih ponudnikov v letu 2008 v Sloveniji

Zap.št.	Matična številka	Izbrani ponudnik	Število oddanih sklopov	Pogodbena vrednost brez DDV (v EUR)
1.	5198046000	SCT, d.d.	85	165.023.947
2.	5092221000	BANKA KOPER d.d.	2	56.395.800
3.	1587714000	GEN-I, d.o.o.	12	54.821.282
4.	5077940000	IMP, d.d.	5	53.089.327
5.	5003814000	KEMOFARMACIJA, d.d.	49	49.703.970
6.	5002796000	SALUS, d.d.	22	45.564.018
7.	5143578000	CESTNO PODJETJE MARIBOR, d.d.	76	43.063.719
8.	5025796000	PETROL, d.d.	58	37.881.156
9.	5075530000	VEGRAD, d.d.	15	35.335.469
10.	5143241000	CM CELJE, d.d.	61	27.696.276
SKUPAJ			385	568.574.964

Vir: Ministrstvo za finance, Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2008, 2010, str. 8.

Priloga 4: Obvezni in neobvezni pogoji za preverjanje sposobnosti ponudnika

Tabela 8: Obvezni in neobvezni pogoji za preverjanje sposobnosti ponudnika po ZJN-2

Vrsta sposobnosti ponudnika	Obvezni, obligatorni pogoji	Neobvezni, fakultativni pogoji
Osnovna sposobnost	Ponudnik ali njegov zakoniti zastopnik ni bil pravnomočno obsojen glede kaznivih dejanj sodelovanja v kriminalnih združbah, korupcije, goljufije in pranja denarja ¹⁶ .	Ponudnik ni v postopku ali ni bil proti njemu uveden postopek prisilne poravnave, stečaja ali likvidacije, z njegovimi posli ne upravlja sodišče, ni opustil poslovne dejavnosti.
	Ponudnik ni bil uvrščen na dan izteka roka za oddajo ponudb v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami, ki jo vodi ministrstvo pristojno za finance in je objavljena na spletni strani tega ministrstva.	Ponudnik ni bil s pravnomočno sodbo obsojen za prestop ek v zvezi z njegovim poklicnim ravnanjem
		Ponudnik ni storil velike strokovne napake s področja predmeta javnega naročila, ki mu je bila utemeljeno dokazana
Sposobnost za opravljanje poklicne dejavnosti		Ponudnik je tekoče izpolnjeval obveznosti v zvezi s plačili prispevkov in/ali davkov skladno z določbami države, kjer ima sedež, ali določbami države naročnika
		Ponudnik ni pri dajanju informacij za ugotavljanje sposobnosti, v tem ali prehodnih postopkih, namerno podal zavajajoče razlage ali teh informacij ni zagotovil
Ekonomska in finančna sposobnost	Ponudnik ima plačane vse zapadle obveznosti do podizvajalcev v predhodnih postopkih javnega naročanja – izjava ponudnika.	Ponudnik je registriran za opravljanje poklicne dejavnosti za izvedbo konkretnega javnega naročila.
Tehnična in/ali kadrovska sposobnost		Ponudnik mora predložiti zahtevane dokaze o finančni in ekonomski sposobnosti kot na primer bančne izpiske, podatke o boniteti poslovanja, računovodske izkaze, izvlečke iz poslovnih knjig, izpise prometa za največ zadnja tri poslovna leta ali druge dokumente za katere naročnik meni, da so primerni.
		Ponudnik mora predložiti zahtevane dokaze, katere naročnik lahko zahteva skladno s 45. členom ZJN-2. Med njimi so tudi ponudnikove reference s katerimi dokazuje, da razpolaga z zadostnimi in ustreznimi tehničnimi in kadrovskeimi zmogljivostmi za izvedbo javnega naročila ter reference o dobro opravljenih preteklih poslih s področja predmeta javnega naročila.

Vir: 41. do 45. člen ZJN-2, Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010.

¹⁶ Podrobneje opredeljeno v prvem in drugem odstavku 42. člena ZJN-2 (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010).

Priloga 5: Vrste in vsebina bančnih garancij, ki jih lahko zahteva javni naročnik

Tabela 9: Vrste in vsebina bančnih garancij, ki jih lahko zahteva javni naročnik

Vrsta garancije / vsebina bančne garancije	
Garancija za resnost ponudbe	<p>Jamstvo: da ponudnik ne odstopi od svoje ponudbe v primeru njegove izbire in je na zahtevo javnega naročnika sestavni del ponudbe. Če je ponudnik ne predloži je njegova ponudba nepopolna, izloči se iz nadaljnjega postopka. V primeru, da izbrani ponudnik ne podpiše pogodbe z javnim naročnikom, mora naročnik unovčiti garancijo. Tekst garancije banka prilagodi zahtevam iz razpisne dokumentacije, običajno naročnik priloži vzorec bančne garancije.</p> <p>Znesek garancije: je naveden v pogojih razpisne dokumentacije in se običajno giblje med 5 % in 10 % ponudbene vrednosti, lahko pa je tudi fiksen.</p> <p>Rok veljavnosti garancije: je kratkoročna garancija za katero se zahteva rok veljavnosti od 30 do 60 dni od roka za oddajo ponudbe.</p>
Garancija za dobro in pravočasno izvedbo del	<p>Jamstvo: za povrnitev škode, ki bi utegnila nastati v primeru, da izvajalec ne bi pravočasno ali dovolj kakovostno izpolnil svojih pogodbenih obveznosti.</p> <p>Znesek garancije: se giblje med 10 % in 20 % pogodbene vrednosti.</p> <p>Rok veljavnosti garancije: Rok veljave garancije je določen glede na rok trajanja izvedbe posla. Garancijo mora ponudnik izročiti naročniku v določenem roku po sklenitvi pogodbe. Pogodba se sklepa z odloženim pogojem, kar pomeni, da postane veljavna šele z dnem, ko ponudnik predloži naročniku garancijo. Če je ne predloži naročnik uveljavlja garancijo za resnost ponudbe, če z njo razpolaga. Trajanje garancije je še vsaj en dan po preteku roka za dokončanje izvedbe del. Če se med trajanjem izvedbe pogodbe spremenijo roki za izvedbo posla (npr. rok izvedbe se podaljša), kakovost ali količina, je temu primerno treba spremeniti tudi garancijo oziroma podaljšati njeno veljavo.</p>
Garancija za odpravo napak v garancijskem roku	<p>Jamstvo: krije morebitne stroške odprave napak, ki nastanejo v garancijskem roku, za katere je kriv izvajalec in jih ne odpravi v dogovorjenem roku. Izvajalec jo je dolžan izročiti naročniku ob primopredaji opravljenega posla, brez predložitve te garancije primopredaja ni opravljena.</p> <p>Znesek garancije: se običajno giblje med 5 % in 10 % pogodbene vrednosti.</p> <p>Rok veljavnosti garancije: je en dan daljši, kot je osnovni garancijski rok, določen v pogodbi.</p>
Garancija za vračilo avansa	<p>Jamstvo: je zavarovanje vračila plačanega avansa v primeru, da izvajalec ne prične izpolnjevati svojih pogodbenih obveznosti. Naročnik jo mora zahtevati takrat, ko predvideva, da bo šlo za predplačilo.</p> <p>Znesek garancije: izda se v višini plačanega predplačila, izjemoma se lahko tudi zmanjšuje, in sicer, če pokriva delne dobave ali dovoljene situacijske izvedbe del, ob pogoju, da je v garanciji naveden način zmanjševanja vrednosti garantiranega zneska.</p> <p>Rok veljavnosti garancije: trajati mora do končane dobave ali izvedbe posla.</p>

Vir: Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila; Bančna garancija, 2010.

Priloga 6: Primer garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti

VZOREC 2: GARANCIJA ZA DOBRO IZVEDBO POGODBENIH OBVEZNOSTI

(ZA JAVNA NAROČILA INVESTICIJSKEGA ZNAČAJA V VREDNOSTI VEČ KOT 50.000.000 SIT, PO 5. ČLENU ODREDBE O FINANČNEM POSLOVANJU PRORAČUNSKIH PORABNIKOV)

Naziv banke:

Kraj in datum:

Upravičenec:

Garancija št.

V skladu s pogodbo.....(naziv pogodbe, številka pogodbe, datum), sklenjene med upravičencem (naziv naročnika javnega naročila).....in.....(naziv izvajalca) za izvedbo.....(predmet pogodbe) v vrednosti.....SIT, je izvajalec dolžan opraviti naslednje storitve:

1.....

2.....

3.....

v skupni vrednosti.....SIT (z besedo.....), v roku.....(datum, dni, mesecev) v količini in kvaliteti, opredeljeni v citirani pogodbi.

Na zahtevo izvajalca se s to garancijo nepreklicno in brezpogojno obvezujemo, da bomo v 15 dneh po prejemu vašega prvega pisnega zahtevka plačali.....SIT, če izvajalec svoje pogodbene obveznosti ne bo izpolnil v dogovorjeni kvaliteti, količini in rokih, opredeljenih v zgoraj citirani pogodbi.

Naša obveza velja tudi v primeru delne izpolnitve pogodbene obveznosti, če opravljena storitev tudi delno ne zadostuje pogodbenim zahtevam.

Zahtevek za unovčitev garancije mora biti predložen banki in mora vsebovati:

1. originalno pismo za unovčenje garancije v skladu z zgornjim odstavkom in

2. predloženo izjavo Uprave RS za javna plačila, da so zahtevek za unovčenje podpisale osebe, ki so pooblaščenice za zastopanje in

3. original Garancije št...../.....

Ta garancija se znižuje za vsak, po tej garanciji unovčeni znesek.

Ta garancija velja najkasneje do..... Po preteku navedenega roka garancija ne velja več in naša obveznost avtomatično ugasne, ne glede na to, ali je garancija vrnjena.

Če se bo naročnik kadarkoli v času veljavnosti te garancije strinjal, da se prodajalcu (izvajalcu) podaljša pogodbeni rok ali v primeru, da prodajalec (izvajalec) ni uspel izpolniti pogodbenih obveznosti, se lahko naročnik garancije oziroma prodajalec/izvajalec in banka sporazumno dogovorita za podaljšanje garancije.

Ta garancija ni prenosljiva.

Morebitne spore med upravičencem in banko rešuje stvarno pristojno sodišče v Ljubljani.

Banka
(žig, podpis)

Takšen vzorec garancije je priloga 2. členu Pravilnika o spremembah Pravilnika o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila, Uradni list RS št. 87/2004.

Priloga 7: Faze investicijskega cikla pri graditvi objektov

Investiranje v graditev objekta je ciklični proces in obsega šest sestavljenih faz. Faze investicijskega cikla pri graditvi objektov so navedene na spletni strani Biroja za projektiranje in inženiring d. o. o. (Podpora investitorjem, 2010). Faze, ki si sledijo v ciklu, v nadaljevanju kratko povzemam.

Prva faza je *ZASNOVA*, v kateri je prva naloga zagon projekta. Vodja projekta pripravi in do konca spremlja načrt projekta, investicijski projekt načrtuje na določenem opremljenem stavbnem zemljišču. Pridobiti je treba lokacijsko informacijo, zemljiškoknjižni izpisek in nevknjižene listine. Določiti se morajo vse pomembne lastnosti investicijskega projekta, namen in cilji investicije, predvidijo in ovrednotijo se stroški in prihodki investicije.

Druga faza je *ODLOČITEV*. Izdelajo se ustrezne predinvesticijske študije, ki so podlaga za odločitev (npr. tržna študija, prodajna študija, študija ekonomske upravičenosti in študija najboljše izrabe zemljišča). Študijam sledi idejni projekt, ki upošteva lokacijske in projektne pogoje. S predhodno pridobljeno dokumentacijo, ki je bila podlaga za sprejem investicijske odločitve, je investicijski projekt definiran v obsegu, ki je potreben za določitev financiranja iz lastnih ali tujih virov za izvedbo.

Tretja faza je *NAČRTOVANJE*. Na podlagi predhodnih dveh faz se dokončno določi projektna naloga za izdelavo nadaljnje projektne dokumentacije. Projektna naloga mora določiti poleg objekta tudi lastnosti vseh ostalih prostorskih ureditev na zemljišču (npr. pomožni objekti, zunanja ureditev, priključki na komunalno infrastrukturo), v objektu tudi opremo. Ob izdelavi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD) in projekta za izvedbo (PZI) morajo biti zagotovljene storitve koordinatorja za varnost in zdravje pri delu, projektiranje pa mora vsebovati celoto vseh načrtov in elaboratov.

Četrta faza je *GRADBENO DOVOLJENJE*. Na podlagi posameznih načrtov, ki sestavljajo PGD, pridobi projektant soglasja od soglasodajalcev, ki so prej določili projektne pogoje, kar je hkrati pogoj za pridobitev gradbenega dovoljenja. Postopek pridobitve gradbenega dovoljenja se začne na podlagi popolne vloge, ki obsega PGD s pridobljenimi soglasji, pri krajevni upravni enoti. Pogoji za popolnost vloge so: (1.) izkazana lastninska pravica, (2.) zagotovljena komunalna oprema in (3.) lastninska, služnostna ali stavbna pravica na vseh zemljiščih, preko katerih se objekt priključuje na komunalno infrastrukturo. Pred izdajo gradbenega dovoljenja morata biti odmerjena in plačana komunalni prispevek ter taksa.

Peta faza je *IZVEDBA*. Naročnik mora izvajalca uvesti v posel tako, da zagotovi zemljišče, dostop do njega, gradbeno dovoljenje in skladen PZI, če zamuja z uvedbo v posel, se izvajalec lahko razbremeni odgovornosti za zamudo ob dokončanju del. Začetek dela mora biti prijavljen inšpekciji za delo, imenovane morajo biti odgovorne osebe. Izvajalec mora zagotoviti vse potrebno za varnost na gradbišču in njegovi okolici, imenovati odgovornega vodjo del, ki vodi

gradnjo, gradbišče mora ustrezno označiti, voditi mora dnevnik izvajanja del, po potrebi tudi knjigo obračunskih izmer. Med gradnjo se mora zagotoviti nabava oziroma izdelava opreme, potrebne pri zaključevanju obrtniških in inštalacijskih del. Pri izvajanju obveznosti mora izvajalec ravnati s potrebno skrbnostjo dobrega strokovnjaka, omogočiti mora nadzor nad izvajanjem del in nad količino in kakovostjo uporabljenega materiala, v kolikor izvajalec v izvedbo gradnje vključi svoje podizvajalce odgovarja tudi za njihovo delo. Gradbeni nadzor, ki ga zagotovi javni naročnik, obsega nadzor nad kakovostjo izvedbenih del, gradbenih proizvodov, napeljav, naprav in opreme, nadzor nad izvajanjem gradnje po projektu, na osnovi katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje in nadzor nad dogovorjenimi roki gradnje. Nadzornik mora potrjevati gradbeno knjigo obračunskih izmer in gradbeni dnevnik.

Šesta faza je *OBRATOVANJE*. Uporaba zgrajenega objekta se sme začeti šele s pridobitvijo uporabnega dovoljenja, zato je po končani gradnji je treba pridobiti za zgrajen objekt uporabno dovoljenje, katerega izda pristojni upravni organ po opravljenem tehničnem pregledu zgradbe. Na tehničnem pregledu se končana izgradnja uskladi z gradbenim dovoljenjem, projektno dokumentacijo, predpisi, normativi in obveznimi standardi, ki so merilo za ustrezno kakovost, zanesljivost, varnost in vplive na okolje. Pri pregledu ugotovljene pomanjkljivosti morajo bi pred izdajo dovoljenja odpravljene. Naročnik mora ob dokončano gradnjo prevzeti in pregledati, od izročitve tečejo roki za uveljavljanje napak in pomanjkljivosti v zvezi z gradnjo. Zgradbo je treba skladno s predpisi evidentirati v nepremičninske evidence.

Priloga 8: Kronologija nastanka nove pediatrične klinike v Ljubljani

Tabela 10: Kronologija nastanka nove pediatrične klinike v Ljubljani

LETO	DOGODKI POVEZANI Z IZGRADNJO NOVE PEDIATRIČNE KLINIKE
1993	<p>Dani so prvi predlogi za gradnjo nove pediatrične klinike (v nadaljevanju NPK) v Ljubljani.</p> <p>Poteka odločanje med gradnjo na novi lokaciji ob osrednji stavbi UKCL ali rekonstrukcijo in nadgradnjo stare stavbe na Vrazovem trgu. Po prvi informaciji gradnja na lokaciji ob Kliničnem centru ni mogoča, odločitev se nagiba v smer rekonstrukcije in nadgradnje obstoječe stavbe.</p>
1994	<p>Januarja vpogled v načrt prostorskega plana na območju UKCL v letu 2015 razkrije, da je lokacija za gradnjo NPK ob osrednji stavbi UKCL mogoča, izkaže se, da je na severni strani objekta predviden prostor za novogradnjo nedoločenega dela UKCL.</p> <p>V začetku leta je položen prvi temeljni kamen za NPK in pripravljen prvi osnutek izhodišč za novogradnjo NPK, ki je predstavljen vodstvu UKCL in ministru za zdravstvo, ki se z gradnjo načeloma strinja vendar poudari, da je zamujena umestitev gradnje v 5-letni plan investicij v zdravstvu.</p> <p>Poleti ustanovijo predstavniki civilne družbe Odbor za novo Pediatrično kliniko pri reviji Otrok in družina, katere urednica je Biserka Marolt Meden, ki je pobudnica in organizatorica številnih dobrodelnih akcij s katerimi se zbirajo sredstva za izgradnjo NPK, kasneje pa v vlogi poslovne direktorice Pediatrične klinike tudi aktivno sodeluje pri projektu izgradnje.</p> <p>Jeseni se ustanovi na Pediatrični kliniki Iniciativni odbor za izgradnjo NPK v Ljubljani.</p> <p>Konec leta se ustanovi nevladni Sklad za izgradnjo NPK v katerem se zbirajo donatorska sredstva za izgradnjo NPK. Skladu prvi predseduje pediater in strokovni direktor Pediatrične klinike Ciril Kržišnik, ki je tudi sicer od samega začetka pobudnik za izgradnjo NPK in aktivno sodeluje v projektu vse do konca izgradnje.</p>
1996	<p>Septembra Državni zbor RS na pobudo vseh poslanskih skupin sprejme Zakon o zagotovitvi sredstev za izgradnjo NPK v Ljubljani, ki določa način zagotavljanja sredstev za izgradnjo NPK v obdobju od leta 1997 do leta 2001, ko naj bi bila klinika zgrajena.</p> <p>Novembra se Sklad za izgradnjo NPK v Ljubljani skladno z Zakonom o ustanovah preoblikuje in preimenuje v Ustanovo za izgradnjo NPK v Ljubljani za predsednico imenujejo Biserko Marolt Meden.</p>

»se nadaljuje«

»nadaljevanje«

LETO	DOGODKI POVEZANI Z IZGRADNJO NOVE PEDIATRIČNE KLINIKE
1997	<p>Januarja se pripravi prvi Medicinsko-funkcionalni program za izgradnjo NPK. Oktobra financiranje priprav za gradnjo NPK v sodelovanju z investitorjem ministrstvom za zdravje prevzame uprava Ustanove za izgradnjo NPK, ker v tem letu proračunska sredstva za priprave na gradnjo NPK še niso zagotovljena. Novembra se na podlagi prvega Medicinsko-funkcionalnega programa izdelata Arhitektonska-projektna naloga za izgradnjo NPK v Ljubljani, ki je osnova za javni razpis za novogradnjo NPK.</p>
1998	<p>Februarja se objavi v Uradnem listu RS javni razpis za projekt novogradnje. Maja se na podlagi javnega razpisa izbere ponudnik Biro 71 z idejnim projektom njihovega arhitekta Jurija Princesa. Po tem projektu je načrtovana selitev NPK na severno stran Kliničnega centra. Medtem ko stara Pediatrična klinika razpolaga z 305 bolniškimi posteljami, naj bi jih imela po prvih načrtih NPK 259, njena površina bi obsegala 22.790 kvadratnih metrov, predvideno je 170 garažnih mest na kvadraturi 4.500 kvadratnih metrov, število predvidenih ležišč za matere je 48. Idejnemu projektu Biroja 71, kot bo razvidno v nadaljevanju, sledijo revizije oziroma racionalizacije projekta.</p> <p>Avgusta nova delovna skupina pregleda program in projektne rešitve za gradnjo, predlaga 261 postelj za bolnike in 50 za matere ter 22.240 kvadratnih metrov površine brez garaž. Projektna naloga je osnova za pripravo projektne dokumentacije projekta za gradbeno dovoljenje – PGD.</p> <p>Oktobra je na lokaciji NPK ob Korytkovi ulici postavljen temeljni kamen za NPK.</p> <p>Decembra je opravljena prva revizija projekta imenovana Projektna zasnova Revizija 1, ki predvideva enako število postelj kot projektna naloga iz avgusta in poveča površino NPK na obseg 27.809 kvadratnih metrov. Investicijski stroški so ocenjeni na 14,2 mrd SIT, kar znaša preračunano v evre slabih 60 mio EUR.</p>
1999	<p>V tem letu potekajo priprave na gradnjo in dogovori z lastniki nepremičnin ter najemniki, ki prebivajo v stavbah na zemljišču, na katerem naj bi stala NPK. Lokacija nove klinike zajema 30 različnih parcel, pogovori in dogovori pa potekajo z več kot 25 lastniki, 15 najemniki stanovanj ter najemnikom lokala.</p>
2000	<p>Dogovori z lastniki in najemniki se nadaljujejo, porušeni sta prvi dve hiši na Korytkovi 5 in Bohoričevi 24, dela opravi podjetje MPM.</p> <p>Marca je izdelana nova projektna revizija imenovana Projektna zasnova Revizija 2, namenjena oddaji javnega naročila za gradnjo NPK, nekatere površine programov za izvajanje dejavnosti NPK so zmanjšane, nekatere pa povečane, število postelj ostane nespremenjeno, skupna predvidena površina NPK se zmanjša na 24.244 kvadratnih metrov.</p>

»se nadaljuje«

»nadaljevanje«

LETO	DOGODKI POVEZANI Z IZGRADNJO NOVE PEDIATRIČNE KLINIKE
2001	<p>Odkupljene so vse nepremičnine in zemljišča na lokaciji NPK ob Bohoričevi in Korytkovi ulici, zagotovljena so vsa nadomestna stanovanja za najemnike, večina njih se tudi že preseli.</p> <p>V začetku decembra je pridobljeno enotno gradbeno dovoljenje za NPK.</p> <p>V zadnji tretjini decembra Državni zbor RS sprejme Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, v katerem je vključeno tudi financiranje izgradnje NPK v obdobju od leta 2003 do leta 2007.</p> <p>Julija se Ministrstvo za zdravje odloči za nakup zgradbe Zavoda za varstvo pri delu, vanjo naj bi se po dogovoru z vodstvom UKCL umestila celotna laboratorijska dejavnost UKCL vključno s specialnimi laboratoriji, ki so bili predvideni v NPK. Prav tako se pediatrična urgencia prestavi iz NPK v bodoči prizidek nove skupne urgence. V tako izpraznjene prostore NPK se premesti celotna otroška kirurgija, vključno z enoto za intenzivno terapijo in štirimi kirurškimi dvoranami. Vse te spremembe upošteva nova Projektna zasnova Revizija 3, površina NPK je povečana na 24.595 kvadratnih metrov.</p>
2002	<p>Julija prispe v Ljubljano iz Avstralije na povabilo ministrstva za zdravje neodvisen strokovnjak John del Campo, ki v tako imenovani Reviziji del Campo oceni dotedanje načrte za izgradnjo NPK, predvsem zadnjo revizijo projektne zasnove. Zaradi racionalizacije predlaga manjšo kvadraturu v izmeri 23.215 kvadratnih metrov in zmanjšanje bolniških postelj na 201, vključitev otroškega infekcijskega oddelka, oddelka maksilofacialne kirurgije in dermatološkega oddelka, ki v prejšnji verziji niso bili umeščeni na lokacijo NPK. Predlaga, da naj bo večina sob štiriposteljnih. Ker domneva, da imajo starši možnost poceni bivanja v sponzoriranih hotelih ob bolnišnici, kot je to urejeno v Avstraliji, meni, da ležišča za starše v NPK niso nujna, zato predlaga naj se predvidijo za starše zložljive postelje, ki naj se čez dan potisnejo pod bolniške postelje na katerih ležijo otroci.</p> <p>Oktobra minister za zdravje imenuje komisijo katere naloga je, da preveri Medicinsko-funkcionalni program in Projektno zasnovo Revizijo 3 ter Revizijo del Campo, po kateri naj bi bilo na manjši kvadraturi NPK večje število oddelkov kot v prvotnem programu. Po prostorskem preizkusu v vzorčnih sobah je ugotovljeno, da so sobe tako majhne, da ne bi omogočale sobivanja staršev ob bolnem otroku. Analizam sledi povečanje sob in celotne zgradbe. Komisija tudi ugotovi, da so štiriposteljne sobe za NPK neprimerne in predlaga, da se v NPK ne umesti otroške infektologije, ker bi imeli ti bolniki tam slabše pogoje za zdravljenje kot v Infekcijski kliniki. Vsa izhodišča so upoštevana pri zadnji, četrti reviziji.</p>

»se nadaljuje«

»nadaljevanje«

LETO	DOGODKI POVEZANI Z IZGRADNJO NOVE PEDIATRIČNE KLINIKE
2003	<p>Projektna zasnova Revizija 4 NPK razširi na 25.935 kvadratnih metrov z namenom, da bi bolniške sobe omogočile navzočnost staršev pri bolnem otroku. NPK po tej verziji razpolaga z 201 bolniško posteljo, 128 počivalniki – ležišči za starše in 60 garažnimi prostori. Na NPK se poleg oddelkov lociranih na Vrazovem trgu in Ulici stare pravde premesti tudi otroški dermatološki oddelek, Klinični oddelek za otroško kirurgijo in intenzivno terapijo, maksilofacialni kirurški oddelek, sprejemnotrižni oddelek, ki bo povezan s pediatrično urgenco. Specialni laboratoriji bodo povezani z NPK in predvidoma locirani v kleti bivšega Zavoda za varstvo pri delu, ki se nahaja v neposredni bližini NPK, kjer bo v prizidku v bodoče tudi CT in magnetno resonančni aparat za NPK.</p> <p>Spomladi Ministrstvo za zdravje izbere izvajalca za izkop in zaščito gradbene jame za NPK, s tem se prične gradnja NPK, ki naj bi se zaključila v dobrih treh letih. Vsa dela povezana z novogradnjo od sedaj vodi ministrstvo za zdravje, Ustanova za izgradnjo NPK se osredotoči na zbiranje sredstev za nabavo medicinskih aparatov, ki v prvotnem programu niso bili predvideni in v proračunu za njih ni denarja, saj je stara oprema Pediatrične klinike že večinoma iztrošena.</p> <p>V začetku decembra je objavljen javni razpis za gradbena in obrtniška dela, decembra prevzameta ključne nadomestnih stanovanj zadnja dva najemnika.</p>
2004	<p>Januarja se izselita še zadnja dva najemnika.</p> <p>Avgusta ministrstvo za zdravje, UKCL in gradbeno podjetje SCT, ki je izbrano na razpisu za izvajalca gradbenih in obrtniških del za izgradnjo NPK, podpišejo pogodbo za gradnjo. Gradbena dela naj bi se zaključila do konca leta 2006 (do 31. januarja 2007).</p>
2005	<p>Februarja je porušena zadnja stavba na lokacije NPK.</p> <p>Aprila minister za zdravje imenuje novo komisijo za oblikovanje Medicinsko-funkcionalnega programa NPK, katere naloga je preverjanje izvajanja gradnje in presojanje morebitne potrebe po dodatnih spremembah in dopolnitvah gradnje.</p>
2006	<p>Konec decembra je predviden rok za dokončanje gradnje NPK, stavba je v tem času v grobem zgrajena in pokrita, med gradnjo je nastalo več zapletov, ki so dokončanje gradnje zavlekli.</p>
2007	<p>Ministrstvo za zdravje odobri reprojektiranje zaradi nujnih sprememb, ki naj bi bilo končano septembra, ko naj bi se nadaljevala intenzivna gradbena dela v notranjosti NPK.</p> <p>Objavi se javni razpis za opremo, ki bo vgrajena v NPK: za radiološko diagnostiko, dializo, operacijske luči in stative, sterilizacijo ter dietetno kuhinjo.</p>

»se nadaljuje«

»nadaljevanje«

LETO	DOGODKI POVEZANI Z IZGRADNJO NOVE PEDIATRIČNE KLINIKE
2007	<p>Avgusta se minister za zdravje odloči za dodaten nadzor nad gradnjo NPK v obliki komisije v kateri so predstavniki medicinske, pravne, gradbene in elektroinženirske stroke, s predstavnikom staršev ter predsednikom Borisem Cavazzo kot zastopnikom in dolgoletnim ambasadorjem UNICEF-a. Komisijo ustanovi, ker je potek gradnje NPK dolgotrajen in v želji, da se zaključna dela izvedejo po načrtih ter brez zamud.</p> <p>Zaradi številnih afer v zdravstvu, med njimi tudi sporne gradnje NPK, septembra nastopi nova ministrica za zdravje Zofija Mazej Kukovič, ki naroči v začetku decembra izdelavo analizo gradnje NPK pri podjetju Perspektiva d. o. o., ki naročeno analizo izdelava do konca leta.</p>
2008	<p>V začetku marca ministrstvo za zdravje na svoji spletni strani objavi Analizo gradnje NPK, ki postane javno dostopna. Po mnenju ministrstva je analiza pokazala podrobnejše stanje na projektu in tako pripomogla, da so se dela na kliniki po zastoju v jesenski mesecih januarja nadaljevala in pospešila.</p> <p>Aprila obišče gradbišče ministrica za zdravje, ki ugotovi, da se gradi glede na predviden rok zaključka gradnje, ki je konec tega aprila, prepočasi.</p> <p>Spomladi se prične opremljanje klinike.</p> <p>Avgusta je gradnja gotova. Izvajalec gradbenih del SCT slovesno preda ministrici za zdravje ključne NPK. Med ogledom klinike se pojavi prva napaka, pokvari se dvigalo v katerem obtiči 18 oseb, ki se po 10 minutnem čakanju na pomoč rešijo sami.</p>
2009	<p>Konec aprila je zaključena dobava splošne in specialne medicinske opreme. Minister za zdravje Borut Miklavčič uradno preda objekt generalni direktorici UKCL Darinki Miklavčič v upravljanje. Kljub temu, da je klinika opremljena z vrhunsko tehnologijo v njej ni laboratorija in prostora za magnetno resonanco.</p> <p>27. junija je končana selitev malih bolnikov v NPK na Bohoričevo 20, klinika odpre svoja vrata in začne s sprejemanjem novih bolnikov.</p>

Viri: M. Hostnik in N. Knavs, Ministrica iskala delavce po kliniki: Gradnja pediatrične klinike tako rekoč stoji, 2008, 22. april; C. Kržišnik, 16 let prizadevanj za novo Pediatrično kliniko v Ljubljani, 2008, str. 3-7.; Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo povečuje nadzor za dokončanje nove pediatrične klinike v marcu 2008, 2007, 24. avgust; POP TV in Slovenska tiskovna agencija, Podpis za Pediatrično kliniko, 2004, 10. avgust; POP TV in Slovenska tiskovna agencija, FOTO in VIDEO: Stavba naj bo tudi funkcionalna, 2008, 18. avgust; Slovenska tiskovna agencija, Miklavčič: kalvarija je končana in ne sme se ponoviti, 2009, 22. april; Slovenska tiskovna agencija, FOTO: Nova pediatrična klinika sprejela prve bolnike, 2009, 27. junij; Slovenska tiskovna agencija, Ljubljana: Nova pediatrična klinika po vseh težavah sprejema male bolnike, 2009, 27. junij; J. Stojan in Slovenska tiskovna agencija, Pediatrična klinika končno na novem naslovu, 2009, 29. junij; Ustanova za novo pediatrično kliniko v Ljubljani, Prizadevanja civilne družbe za novo pediatrično kliniko v Ljubljani od leta 1994 do leta 2004, 2010.