

Mojca
OCEPEK

PRAVILA IN DILEME JAVNEGA NAROČANJA V JAVNEM ZAVODU

Uvod

POJEM JAVNO POMENI NEKAJ, KAR JE V SPLOŠNEM INTERESU, ZA KAR SKRB PREVZEMA DRŽAVA, KAR SE FINANCIRA Z JAVNIMI SREDSTVI IN KAR JE NA OČEH JAVNOSTI. NAROČANJE PA JE POSTOPEK PRIDOBITVE BLAGA, STORITEV IN GRADBENIH DEL NA TRGU. IZ TEGA LAHKO SKLEPAMO, DA JE JAVNO NAROČANJE DEJAVNOST, S KATERO DRŽAVA NA TRGU NABAVLJA DOBRINE, KI JIH POTREBUJE ZA URESNIČEVANJE SVOJE VLOGE. POMEMBEN JE NAČIN IZVAJANJA NAROČANJA.

V TEORIJI OBSTAJA VELIKO DEFINICIJ JAVNIH NAROČIL RAZLIČNIH AVTORJEV. POTOČNIK (2002, 326) NAVAJA: »JAVNA NAROČILA POMENIJO OSKRBO JAVNEGA SEKTORJA Z BLAGOM IN STORITVAMI. TO ZAHTEVA VELIKO TEHNIČNIH, KOMERCIALNIH IN PRAVNIH DEJANJ, S KATERIMI NAROČNIK DOLOČI ZAHTEVE IN POGOJE, KI JIH MORAJO PONUDNIKI IZPOLNJEVATI. NA OSNOVI TEH ZAHTEV IN POGOJEV NAROČNIK NATO IZBERE NAJPRIMERNEJŠEGA DOBAVITELJA.«

Zakon o javnih naročilih (ZJN-1)¹ je opredelil pojem »javno naročanje« kot celoten skupek dejanj, ki jih opravi naročnik »s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradnje po zakonu«.

Izraz javno naročanje ponavadi uporabljamo, kadar govorimo o oskrbi javnega sektorja z dobrinami ali s storitvami, pridobljenimi na tržišču. Javno naročanje mora vzpodbujati pošteno konkurenco med ponudniki in omogočiti naročniku, da nabavlja blago in storitve najboljše kakovosti in glede na zahtevano kakovost po najnižji ceni (Kranjec 2004, 642).

RAZVOJ PRAVNE UREDITVE JAVNEGA NAROČANJA

Prvi predpis, ki je urejal področje oddaje javnih naročil na ozemlju Republike Slovenije, je bila cesarska uredba o gradnji južne železnice Dunaj–Trst. Lokalni gradbeniki so se pritoževali, da niso v enakopravnem položaju z izvajalci z Dunaja in okolice, saj so bili vsi posli takrat zaupani zgolj njim. Leta 1908 je cesar Franc Jožef sprejel prvi zakon, ki je omogočal dostop do državne blagajne (Primec 2000, 8).

¹ Ur. l. RS, št. 39/2000 (102/2000 – popravek)

Pravna ureditev področja javnih naročil v Republiki Sloveniji sega v leto 1992, v čas po osamosvojitvi Slovenije. Zakon o proračunu Republike Slovenije za leto 1992² je v 13. členu določal, da morajo uporabniki proračuna nabavljati opremo in storitve na podlagi pogodbe, po predhodno objavljenem javnem razpisu. Podrobneje je to določilo uredila Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije.³ Nove spremembe je prinesel Zakon o izvrševanju proračuna in o proračunu Republike Slovenije za leto 1993.⁴ Sledila je Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil.⁵

Prvi celoviti slovenski zakon, ki je urejal področje javnega naročanja, je bil sprejet leta 1997. Zakon o javnih naročilih (ZJN)⁶ je pomenil prelomnico na področju javnega naročanja, saj je postavil temeljna načela zanj. Leta 1998 je začela delovati Državna revizijska komisija za javna naročila, naslednje leto pa je bil sprejet Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN),⁷ ki je uredil pravno varstvo ponudnikov in določil organe, pristojne za varstvo njihovih pravic.

Leta 1997 je Slovenija sprejela Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni in Evropsko unijo in njenimi članicami na drugi strani;⁸ zakon je botroval uskladiti slovenske zakonodaje z zakonodajo Evropske skupnosti. Glede na to je bil leta 2000 sprejet nov Zakon o javnih naročilih (ZJN-1),⁹ leta 2004 pa je doživel temeljito prenovu (ZJN-1A)¹⁰ in je veljal do sprejema trenutno veljavnega Zakona o javnem naročanju in Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev.

² Ur. l. RS, št. 16/1992

³ Ur. l. RS, št. 24/1992

⁴ Ur. l. RS, št. 22/1993

⁵ Ur. l. RS, št. 28/1993 in 19/1994

⁶ Ur. l. RS, št. 24/1997

⁷ Ur. l. RS, št. 78/1999 in 90/1999

⁸ Ur. l. RS, št. 44/1997

⁹ Ur. l. RS, št. 39/2000, 102/2000

¹⁰ Ur. l. RS, št. 2/2004, 36/2004

Zakon o javnem naročanju določa, da morajo biti v treh mesecih po njegovi uveljavitvi sprejete naslednje pravne podlage:

- Uredba o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje (Ur. l. RS, št. 18/2007);
- Uredba o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnika po Zakonu o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 58/2007);
- Uredba o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 66/2007);
- Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih (Ur. l. RS, št. 80/2007);
- Uredba vlade s prilogami: prijavami za sodelovanje ter načrti in projekti v natečajih (še ni sprejeta) in
- Pravilnik o vrstah podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu na podlagi Zakona o javnem naročanju in načinu njihovega zbiranja (Ur. l. RS, št. 89/2007).

Pravne podlage predstavlja tudi zakonodaja Evropske skupnosti, ki je povezana z Zakonom o javnem naročanju. Gre za naslednje uredbe in direktive:

- Uredba (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. novembra 2002 o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV);
- Uredba Komisije (ES) št. 2151/2003 z dne 16. decembra 2003 o spremembi Uredbe (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV);
- Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev;
- Direktiva Komisije 2005/51/ES z dne 7. septembra 2005 o spremembi Priloge XX k Direktivi 2004/17/ES in Priloge VIII k Direktivi 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih;
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/75/ES z dne 16. novembra 2005 o popravku Direktive 2004/18/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev;
- Uredba Komisije (ES) št. 1564/2005 z dne 7. septembra 2005 o določitvi standardnih obrazcev za objavo obvestil v okviru postopkov javnih naročil v skladu z direktivama 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta in
- Uredba Komisije (ES) št. 2083/2005 z dne 19. decembra 2005 o spremembah direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega

parlamenta in Sveta glede njunih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil.

Pravno varstvo Zakona o javnem naročanju ureja Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (uradno prečiščeno besedilo ZRPJN-UPB5¹¹).

NOVOSTI ZAKONA O JAVNEM NAROČANJU

OBA NOVA ZAKONA, ZAKON O JAVNEM NAROČANJU IN ZAKON O JAVNEM NAROČANJU NA VODNEM, ENERGETSKEM, TRANSPORTNEM PODROČJU IN PODROČJU POŠTNIH STORITEV, STA V SLOVENSKI PRAVNI RED VNE-SLA DOLOČBE EVROPSKIH DIREKTIV 2004/18/ES IN 2004/17/ES.

Direktivi temeljita na potrebah informacijsko-tehnološkega razvoja v najširšem pomenu, na sodni praksi Sodišča Evropske skupnosti in na vključitvi okoljevarstvenih in socialnih področij kot elementov pri izbiri najugodnejšega ponudnika.

Najpomembnejše novosti Zakona o javnem naročanju so:

- možnost popolnega elektronskega naročanja;
- možnost določitve fleksibilnejših tehničnih specifikacij, nova ureditev rokov, pogojev in meril;
- poenostavitev vrednostih pragov;
- poudarek na uporabi nomenklature Enotnega besednjaka za javna naročila (CPV);
- izločitev telekomunikacijskega sektorja in upoštevanje liberalizacijskih gibanj v preostalih infrastrukturnih sektorjih;
- razširitev uporabe okvirnega sporazuma na klasično področje javnih naročil in
- uvedba dveh novih vrst postopkov oddaje javnega naročila (konkurenčno usklajevanje predlogov in sistem dinamičnega naročanja).

Postopki morajo biti pregledni, preprosti, učinkoviti in prijazni za naročnika in ponudnika. Končni cilj zakona je poenotenje pravil javnega naročanja v državah članicah Evropske skupnosti. Poenotena oz. podobna pravila pomenijo, da imajo ponudniki možnost sodelovati v postopku tako na domačem kot na tujem trgu.

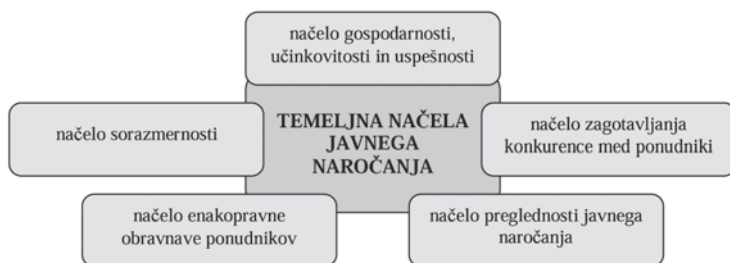
NAČELA JAVNEGA NAROČANJA

Ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje morajo temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki vsa izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, preglednosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

¹¹ Ur. l. RS, št. 94/2007

Kranjčeva (2001, 38) pravi, da načela pomagajo pri razumevanju področja javnega naročanja, postavljajo cilje javnega naročanja in služijo kot argument pri razlagi pravil zakona, vendar jih ni mogoče vedno neposredno uporabiti. Kadar pravilo podrobneje ureja posamezno vprašanje, je treba upoštevati pravilo, četudi postavlja vsebinsko nekoliko drugačno rešitev kakor načelo, na primer načelo gospodarnosti in zavrnitev ponudbe zaradi nenavadno nizke cene. Pri posameznih vprašanjih lahko pride tudi do primera, ko si dve temeljni načeli javnega naročanja med seboj nasprotujeta. V praksi izvedbe postopkov javnega naročanja prihaja do pogostih kršitev določb zakona, kar je tudi posledica nezadostnega razumevanja načel, na katerih temelji sistem javnega naročanja. Ponudniki pa ob razumevanju temeljnih načel lažje razumejo svoje pravice in pričakovanja naročnikov pri njihovem zagotavljanju enakopravnih, nediskriminacijskih in sorazmernih pogojev in meril ter drugih sestavin razpisne dokumentacije (Šoltes 2007, 47).

Slika 1: Temeljna načela javnega naročanja



Zanimivo vprašanje, ki se postavlja ob predstavitvi temeljnih načel, je, ali so ta načela med seboj enakopravna ali so si v podrejenonadrejenem razmerju, ali so med seboj izključujoča se ali komplementarna in ali enako podpirajo cilje javnih naročil. Doslej se je kot problematično izkazalo razmerje med načelom formalnosti in načelom gospodarnosti, ki si nemalokrat nasprotujeta (Šoltes 2007, 47).

Ena težavnejših nalog pravne ureditve in prakse je najti ustrezno razmerje med temeljnimi načeli javnega naročanja. Lahko rečemo le, da nobeno od načel ne more biti izključeno, pa tudi nobeno dokončno izpeljano (Šoltes 2007, 49).

NAČELA GOSPODARNOSTI, UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI

Naročnik mora izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene v skladu s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev. Porabo proračunskih in drugih javnih sredstev ureja Zakon o javnih financah.¹²

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti obvezuje naročnika, da mora z izvedbo javnega naročila in izbiro ponudnika zagotoviti, da je poraba javnih sredstev glede na razmerje med vloženimi sredstvi in pridobljeno koristjo najbolj racionalna. Gre za zelo pomembno določbo zakona, ki jo je težko interpretirati, predvsem zaradi nerazumevanja pojmov gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Naročniki morajo v vseh fazah postopkov javnega naročanja ravnati v skladu s temi načeli, mnenja, kaj je gospodarno, učinkovito in uspešno, pa so pri tem lahko zelo različna in včasih subjektivna.

Opredelitev pojmov gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, povzeta po uredbi Evropske unije,¹³ je naslednja:

- načelo gospodarnosti zahteva, naj bodo viri, ki jih uporablja organizacija za opravljanje svoje dejavnosti, na voljo ob pravem času, v ustrezni količini in kakovosti ter po najboljši ceni;
- načelo učinkovitosti se ukvarja z najboljšim razmerjem med uporabljenimi vložki in doseženimi učinki;
- načelo uspešnosti se ukvarja z doseganjem konkretnih zastavljenih ciljev in predvidenih izidov.

Pomemben dejavnik za zagotavljanje načela gospodarnosti (morda najpomembnejši) so uslužbenci, ki izvajajo postopke naročanja. Kadar izvajanje javnih naročil vidijo bolj kot dolžnostno uslužbenško ravnanje in ne kot možnost za doseganje dobrih rezultatov, to lahko vodi v nepotrebno birokracijo in povzroča spregled interesa in zavedanja o vseh možnostih, ki jih daje sistem javnih naročil za učinkovito, gospodarno in uspešno ravnanje z javnimi financami (Arrowsmith 2005, 5).

NAČELO PREGLEDNOSTI JAVNEGA NAROČANJA

Načelo preglednosti javnega naročanja pomeni, da mora biti ponudnik izbran pregledno in po predpisanem postopku, in zagotavlja, da so vsi udeleženci (tudi potencialni) v javnem naročanju vnaprej seznanjeni s postopki javnega naročanja in njegovimi pravili.

¹² Ur. l. RS, št. 79/1999, 124/2000 in 30/2002

¹³ Uredba Sveta, št. 1605/2002 z dne 25. 6. 2002, veljavna za splošni proračun Evropskih skupnosti

Postopki naročanja po zakonu so javni, kar je zagotovljeno z brezplačnimi objavami javnih naročil glede na vrednost tako v Uradnem listu Evropske unije kot na slovenskem portalu javnih naročil. Preglednost pomeni vir za oblikovanje ponudnikovih odločitev o možnostih sodelovanja v postopkih javnega naročanja, v samem postopku pa vključuje zahtevo po javnem odpiranju ponudb, objavi rezultatov ocenjevanja, obrazložitvi obvestila in možnosti vpogleda neizbranega ponudnika v ponudbeno dokumentacijo izbranega ponudnika. Ponudnikom daje možnost, da v primeru kršitve vložijo zahtevek za revizijo postopkov javnega naročanja. Preglednost zagotavlja nadzor nad načinom porabe javnih sredstev in upoštevanjem drugih temeljnih načel javnega naročanja.

NAČELO ZAGOTAVLJANJA KONKURENCE MED PONUDNIKI

Zakon določa, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnosti ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence.

To načelo pomeni, da mora biti vsem zainteresiranim in usposobljenim ponudnikom omogočeno poslovanje z javnim sektorjem pod enakimi pogoji. Pri presoji, ali je šlo za omejevanje konkurence, je treba kot temeljni predpis upoštevati Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence.¹⁴

Učinkovita konkurenca prinaša koristi vsem udeležencem na trgu, zato si konkurenčna zakonodaja prizadeva k vzpostavitvi pogojev za delujočo in učinkovito konkurenco (Vodlan 2007, 14).

NAČELO ENAKOPRAVNE OBRAVNAVE PONUDNIKOV

Naročnik mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo.

V primeru krajevne diskriminacije naročnik ne sme postaviti pogoja, ki bi izločil ponudnika glede na njegov sedež. V nekaterih primerih pa je krajevna diskriminacija tudi dopustna, vendar mora biti utemeljena, na primer, kadar je bližina ponudnika pogoj za izvedbo posla v izjemno kratkem odzivnem času.

NAROČNIK MORA ZAGOTOVITI, DA MED PONUDNIKI V VSEH FAZAH POSTOPKA JAVNEGA NAROČANJA IN GLEDE VSEH ELEMENTOV NI RAZLIKOVANJA, UPOŠTEVAJE VZAJEMNO PRIZNAVANJE IN SORAZMERNOST ZAHTEV NAROČNIKA GLEDE NA PREDMET NAROČILA.

¹⁴ Ur. l. RS, št. 64/2007 (uradno prečiščeno besedilo – ZPOmK-UPB2)

O predmetni diskriminaciji govorimo, kadar naročnik povprašuje po določeni blagovni znamki, tipu, modelu, patentu itd., kar daje prednost določenim ponudnikom. Tako opisovanje predmeta naročila je dopuščeno le v primeru, ko predmeta ni mogoče opisati drugače, uporabiti pa je treba besedo ali »enakovredno«.

Oseba diskriminacija pomeni, da naročnik med pogoji za nakup določenega blaga, ki ga lahko ponudijo tako pravne kot fizične osebe, določi pogoj, ki izključi na primer fizične osebe, ker jih te ne morejo izpolniti.

NAČELO SORAZMERNOSTI

JAVNO NAROČANJE SE MORA IZVAJATI SORAZMerno PREDMETU JAVNEGA NAROČANJA, PREDVSEM GLEDE IZBIRE, DOLOČITVE IN UPORABE POGOJEV IN MERIL, KI MORAJO BITI SMISELNO POVEZANA S PREDMETOM JAVNEGA NAROČILA.

Novo načelo sorazmernosti, ki ga uvaja Zakon o javnem naročanju, je pomembno predvsem pri oblikovanju pogojev in meril, kar sta bistvena elementa razpisne dokumentacije. Merila in pogoji morajo biti vezani na predmet naročila in ne na ponudnika. Prezahtevnost oziroma prekomernost postavljenih pogojev ni dovoljena, kar pomeni, da v merilih in pogojih ni opravičljivo zahtevati več, kot je to potrebno za dobro izvedbo posla.

Sorazmernost torej izraža kompromis med naročnikovimi pričakovanji in hotenji ter stanjem na relevantnem trgu. Ko je ta kompromis dosežen, lahko govorimo o spoštovanju načela sorazmernosti v polni meri (Šoltes 2007, 75).

CILJI JAVNEGA NAROČANJA

CILJI JAVNEGA NAROČANJA SO TESNO POVEZANI Z NAČELI JAVNEGA NAROČANJA, SAJ SE REALIZIRAJO PREK UPORABE PRAVNIH PRAVIL IN TUDI Z UPORABO NAČEL.

Način in stopnja realizacije posameznega cilja pomenita uravnoteženje posameznega načela in različnih interesov ob konkretnem javnem naročilu (Vesel 2002, 166).

Značilni cilji javnega naročanja so:

- proces razdržavljenja oziroma deetizacije: državnim naročnikom se odvzame subjektivno odločanje o izbiri sopogodbena za nabavo, storitve oziroma gradnje, saj je mehanizem trga tisti, ki prek konkurenčnega boja izbere najprimernejšega sopogodbena;
- zagotavljanje finančne discipline uporabnikov proračunskih sredstev: z ureditvijo javnih naročil naj bi bil kar najboljše dosežen namen, za katerega je bila poraba sredstev predvidena;
- racionalna poraba sredstev: racionalna poraba sredstev se kaže v razmerju med vloženimi sredstvi in pridobljenimi učinki, pri čemer naj bi z določenimi sredstvi dosegli čim večji učinek oziroma naj bi določen učinek dosegli s čim manjšimi sredstvi;
- javno naročanje kot instrument državne gospodarske politike: državna gospodarska politika je usmerjena k doseganju ciljev, kot so na primer oživitve gospodarstva, skrb za konkurenčnost

nacionalnega gospodarstva, skrb za gospodarsko nerazvite dele države in podobno;

- konkurenca med ponudniki: konkurenca med ponudniki je eden od pglavitnih ciljev urejanja razmerij med ponudniki na trgu javnih naročil;
- zaupanje javnosti: država nosi moralno odgovornost do svojih davkoplačevalcev, ki predstavljajo glavni vir javnih sredstev; in
- preprečevanje korupcije: cilj urejanja javnih naročil naj bi bilo tudi preprečevanje možnosti, da bi bila odločitev naročnika o izbiri ponudnika odvisna od kakršne koli materialne koristi (Zabel 1997, 17–21).

Gre za splošno sprejeta pričakovanja o učinkih, ki bi jih moral doseči sistem javnih naročil (Šoltes 2007, 49).

Najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji ter s tem tudi pravilnosti in smotrnosti postopkov javnega naročanja je po Ustavi Repub-

NADZOR IN REVIDIRANJE JAVNIH NAROČIL TER PREVERJANJE PORABE JAVNIH SREDSTEV

like Slovenije¹⁵ Računsko sodišče Republike Slovenije. Revizorji Računskega sodišča opravljajo zunanjo revizijo pravilnosti in smotrnosti porabe javnih sredstev. Njihov cilj je, da z revizijskimi poročili izrazijo mnenje o pravilni in smotrni porabi javnih sredstev in da o svojih ugotovitvah poročajo državnemu zboru in javnosti.

Neposredno pri uporabnikih javnih sredstev opravljajo revizijske storitve notranji revizorji, ki so lahko zaposleni pri proračunskem uporabniku, samostojni revizorji ali revizorji revizijskih družb. Revizije opravljajo za različne namene in na različne načine, in sicer zato, da svetujejo predstojniku, kako vzpostaviti učinkovito in uspešno notranjo kontrolo in dober sistem finančnega poslovanja. Revidiranje lahko razkrije številne napake, pomanjkljivosti, slabosti in nepravilnosti pri izvajanju postopkov javnega naročanja.

Najpogostejši namen revidiranja javnih naročil je preveriti in ugotoviti, ali naročnik vodi postopke javnega naročanja v skladu z zakonom in drugimi predpisi, ki urejajo to področje. Poleg revidiranja zakonitosti poslovanja pa so v svetu in pri nas vse pogostejše revizije smotrnosti poslovanja, kar pomeni revidiranje javnih naročil z vidika uresničevanja načel javnega naročanja (gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti).

Računsko sodišče navaja naslednje najpogostejše ugotovljene kršitve Zakona o javnih naročilih (ZJN-1A) v letu 2006:

¹⁵ Ur. l. RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006,

Tabela 1: Ugotovljene kršitve Računskega sodišča

člen ZJN-1	Ugotovljena kršitev	Skupaj
125	Kršen interni akt za oddajo naročil male vrednosti.	129
17	Postopki javnega naročanja so bili izvedeni v nasprotju s predpisi oz. niso bili izvedeni.	21
26	Z delitvijo javnih naročil na manjše sklope se je naročnik izognil postopku oddaje javnega naročila z javnim razpisom.	17
50	Pri oddaji javnega naročila in ocenjevanju ponudb naročnik ni upošteval predpisov o javnem naročanju.	8
76	Javna naročila so bila oddana ponudnikom, ki niso predložili vseh dokazov za izpolnjevanje pogojev za priznanje sposobnosti, sprejeta je bila nepravilna in nesprejemljiva ponudba ali ni bila izbrana najugodnejša ponudba.	7
20	Javno naročilo je bilo oddano po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav za takšen način oddaje naročila niso bili izpolnjeni pogoji. 2-krat isto	5
97	Javno naročilo je bilo oddano po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav za takšen način oddaje naročila niso bili izpolnjeni pogoji. 2-krat isto	4
5	Pri oddaji naročil male vrednosti so bila kršena temeljna načela ZJN-1.	4
5	... sklad je imel z izvajalci sklenjene pogodbe za nedoločen čas.	4
4	Pri ocenjevanju ponudnikov so bila uporabljena merila, ki niso bila smiselno povezana z vsebino javnega naročila.	3
5	Pri oddaji javnega naročila male vrednosti je bila v povabilu k oddaji ponudbe navedena tehnična specifikacija, ki omenja blago določene blagovne znamke.	3
20	Pogoji za neposredno sklenitev pogodbe/aneksov niso bili izpolnjeni.	3
20	Občina je izvedla postopek prodaje in nakupa nepremičnine v nasprotju s predpisi, ni izvedla postopka javnega naročila za najetje finančnega lizinga v vrednosti 1.043.231 evrov.	3
42	Javna naročila so naročniki oddali ponudnikom, ki niso predložili vseh dokazov za izpolnjevanje pogojev za priznanje sposobnosti.	3
50	V razpisni dokumentacije niso bila opisana in ovrednotena merila za izbiro najugodnejšega ponudnika.	3
51	Družba ..., d. o. o., javnih naročil ni oddala po predpisanem postopku.	3
	Občina ni oddala javnega naročila v skladu z določili javnega razpisa in razpisne dokumentacije.	3
89	Naročilo dodatnega blaga je bilo oddano na podlagi podaljšane veljavnosti pogodbe, dodatne storitve pa so bile naročene v nasprotju s predpisi o javnem naročanju.	3
	Ostalih kršitev je bilo manj kot 3.	38
	Skupaj	264

Vir: Letno poročilo za leto 2006 Računskega sodišča Republike Slovenije.

Iz Letnega poročila za leto 2006 Računskega sodišča Republike Slovenije¹⁶ lahko razberemo, da je opravilo skupno 177 revizij, izdalo pa je 70 dokončnih revizijskih poročil.

¹⁶ [www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/V/KE30EE997BC268A1AC12572A2005F4ABE/\\$file/Letno_porocilo_RSRS_2006.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/V/KE30EE997BC268A1AC12572A2005F4ABE/$file/Letno_porocilo_RSRS_2006.pdf)

Nadzor nad izvajanjem Zakona o javnih financah in predpisov, ki ureja poslovanje s sredstvi državnega proračuna, opravlja tudi ministrstvo, pristojno za finance, v okviru Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna. Naloge inšpekcijskega nadzora opravljajo proračunski inšpektorji, ki imajo posebna pooblastila.

Poleg državnih in lokalnih nadzornikov so za preverjanje porabe proračunskih sredstev, ki jih je Republika Slovenija prejela iz evropskega proračuna, zadolženi revizorji Evropskega računskega sodišča in Evropske komisije.

PRAVNO VARSTVO – PREKRŠKOVNI ORGAN

Pravno varstvo v postopkih javnega naročanja poteka po Zakonu o reviziji postopkov javnega naročanja in Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja.

Državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov javnega naročanja je Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju besedila: Državna revizijska komisija), ki jo zakon imenuje prekrškovni organ. Pristojnosti, položaj in organizacija Državne revizijske komisije, ki je samostojen in neodvisen državni organ, so urejeni z Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja.

Državna revizijska komisija nima lastnih inšpekcijskih pooblastil, tako lahko ugotavlja prekrške le v tistih postopkih javnega naročanja, za katere je bil vložen zahtevek za revizijo. Če v postopku odločanja o zahtevku za revizijo ugotovi kršitev, ki pomeni prekršek po predpisih, ki urejajo javno naročanje, poda predlog za uvedbo postopka pred pristojnim organom. Predsednik Državne revizijske komisije pa lahko v primeru, če obstaja dvom o porabi javnih sredstev, ki ni v skladu z načeli, obvesti organe za nadzor nad porabo javnih sredstev, nadzorne organe naročnika ali druge pristojne državne organe.

Sodno varstvo zoper akt (odločitve) Državne revizijske komisije ne predvideva pravnega sredstva. Vlagatelj zahtevka za revizijo postopka, ki v revizijskem postopku ni uspel, lahko s tožbo na podlagi pravnega postopka od naročnika zahteva povrnitev škode. Sodišče v pravnem postopku odloča le o povrnitvi škode, ne more pa vplivati na odločitve revizijske komisije.

Državna revizijska komisija je leta 2006 prejela 640 zahtevkov za revizijo, od tega je v 603 primerih odločila, 37 postopkov pa je prenesla v odločanje v leto 2007. V svojem letnem poročilu¹⁷ navaja, da se število zahtevkov iz leto v leto povečuje: leta 2004 jih je bilo 378, naslednje leto pa 497. Od leta 2004 do 2006 so

¹⁷ Letno poročilo za leto 2006 - www.dkom.si/util/bin.php?id=2007021507523061

vse zahtevke za revizijo podali kandidati oziroma ponudniki, kljub temu da je bila leta 2002 sprejeta zakonska možnost za vložitev zahtevka v javnem interesu.

Izmed vseh zahtevkov za revizijo jih je bilo 71 za revizijo javnih naročil malih vrednosti, kar predstavlja 11 % vseh zahtevkov, in 569 oziroma 89 % za revizijo javnih naročil velikih vrednosti (vsi postopki). Podatek potrjuje dejstvo, da na vložitev zahtevkov vpliva vrednost javnega naročila, pa tudi višina takse za vložitev zahtevka v primerjavi z vrednostjo javnega naročila.

V primerjavi z vsemi izvedenimi postopki javnih naročil predstavljajo zahtevki za revizijo v letu 2005 le 0,14 %, v letu 2006 pa 0,13 % postopkov. Delež glede na število izvedenih postopkov velikih vrednosti je za leto 2005 3,6 %, v letu 2006 pa 4,2 %.

Tabela: Število izvedenih postopkov in prejetih zahtevkov za revizijo

Zap. št.	Izvedeni postopki	2005	2006
1	Postopki naročil velikih vrednosti	12.102	15.191
2	Postopki naročil malih vrednosti	300.055	469.085
3	Skupaj izvedenih postopkov	312.157	484.276
Zap. št.	Zahtevki za revizijo	2005	2006
1	Zahtevki za revizijo naročil velikih vrednosti	363	569
2	Zahtevki za revizijo naročil malih vrednosti	69	71
3	Skupaj zahtevkov za revizijo	432	640w

Vir: Letno poročilo za leto 2006 Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

Tabela I: Število rešenih zahtevkov za revizijo po vrstah odločitve

Zap. št.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	2005	2006
1	Zavržen zahtevek za revizijo	197	263
2	Razveljavljen postopek v celoti	50	40
3	Razveljavljena odločitev o izbiri	81	87
4	Umik zahtevka	8	14
5	Zavržen zahtevek	66	72
6	Delno razveljavljen postopek	53	104
7	Vrnjeno naročniku v odločanje	27	9
8	Drugo	11	14
	Skupaj	493	603

Vir: Letno poročilo za leto 2006 Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

Državna revizijska komisija še ugotavlja, da je 40,4 % zahtevkov za revizijo zavrnila kot vsebinsko neutemeljene, in to že pred odločitvijo naročnikov o dodelitvi javnega naročila, 45,6 % pa po njej. Glede na predhodno leto se je v letu 2006 število umaknjenih zahtevkov povečalo za 75 %. V 38 % primerov zahtevkov pa je Državna revizijska komisija sledila vlagateljem tako v letu 2006 kot v letu 2005.

CENA ALI KAKOVOST

Najnižja cena ponavadi ne pomeni tudi najustreznejše kakovosti in nasprotno – najvišja kakovost ni vedno po najnižji ceni. V skladu z načeli porabe javnih sredstev mora naročnik zagotoviti takšno kakovost, s katero bo dosegel največje učinke po najnižji ceni.

Kako v praksi v skladu z načeli določiti zahtevano kakovost, je pri javnem naročanju eno zahtevnejših opravil. Kako določiti na primer kakovost kruha za prehrano stanovalcev dijaškega doma? Najcenejša je navadna bela štruca, najdražji pa je zlati hlebec. Kako opredeliti razliko v kakovosti? S katero kakovostjo kruha dosežemo največji učinek? Kaj je učinek? Bolj zdrav ali bolj zadovoljen stanovalec, oboje ali nič od tega? Mnenja v zvezi s tem so različna.

DILEME PRI IZVAJANJU JAVNEGA NAROČANJA

MERILA IN POGOJI

Merilo za izbiro ponudnika je lahko najnižja cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba. Naročnik se mora med ceno in različnimi elementi ekonomsko najugodnejše ponudbe, po novem pa tudi med okoljskimi in socialnimi elementi, odločiti pri vsakem posameznem naročilu, in sicer glede na to, kaj je za dobro izvedbo naročila pomembnejše.

V praksi se naročniki pri izbiri ponudnika najpogosteje odločajo za ceno kot edino merilo, dobiti pa morajo kakovost, ki ustreza splošno določenim standardom.

Zakon predpisuje obvezne in neobvezne pogoje, ki jih mora izpolnjevati ponudnik, pri tem pa moramo paziti, da so pogoji postavljeni smiselno glede na predmet javnega naročila. Ali je smiselno na primer dobavitelju zaščitne obutve postaviti pogoj o likvidnosti? Nabava je lahko izvedena dobro, tudi če ponudnik v trenutku izvedbe javnega naročila ni likviden. Z dobro izvedenim naročilom in našim pravočasnim plačilom lahko celo odpravi nelikvidnost.

SPECIFIKACIJA PREDMETA JAVNEGA NAROČILA

Vrsta vprašanj se naročnikom postavlja tudi pri pripravi specifikacij javnega naročila. Dobiti izdelek ali storitev, ki bosta kar najbolj zadovoljevala končne uporabnike po najnižji (primerni) ceni, pomeni izpolnjevanje enega od temeljnih načel javnega naročanja. Tu je zelo pomembno sodelovanje stroke in končnih uporabnikov. Ponudniki zaradi specifikacij pogosto sprožajo postopke revizije javnih naročil, ker menijo, da so specifikacije nepopolne ali pa napisane za točno določen izdelek in s tem na kožo ponudniku, ki ga ponuja.

Pri zahtevnih predmetih javnega naročanja naročnik nima niti dovolj strokovnega znanja niti ne pozna dovolj trga, da bi lahko pripravil kakovostno specifikacijo. V takih primerih je zelo dobrodošla novost Zakona o javnem naročanju – konkurenčni dialog.

NEPRAVILNOSTI PRI ODDAJI JAVNIH NAROČIL

Naročniki se hočejo pri postopkih javnega naročanja izogniti nepravilnostim pri oddaji javnega naročila. Večje možnosti za nepravilnosti so pri zahtevnejših postopkih ter tehnično in strokovno zahtevnejših javnih naročilih. Naročniki zato pogosto izbirajo preprostejše postopke, to je ceno kot edino merilo, in ne dajejo dovolj poudarka merilom, pogojem in specifikacijam. Na drugi strani to pomeni, da dobijo slabšo kakovost, višje cene in slabše pogoje.

NEPOZNAVANJA TRGA

Na današnjem hitro razvijajočem se in globalnem trgu je nemogoče slediti vsem novostim. Ko se seznanimo s potrebo po določenem izdelku ali storitvi, v omejenem času, ki ga imamo na voljo, poiščemo nekaj možnosti, ki trenutno obstajajo na trgu. To pa predvsem pri postopku zbiranja ponudb, ko ponudnike praktično izbiramo sami (sami se odločamo, katere ponudnike bomo povabili), ni vedno najbolj racionalna odločitev.

NOTRANJI NADZOR JAVNEGA NAROČANJA

Izvedba javnega naročanja zahteva tudi notranji nadzor oziroma kontrolo nad izvajanjem postopkov in uresničevanjem pogodbenih določil. Ravnatelj zavoda vzpostavi takšen sistem notranjih kontrol, s katerim bo zagotovljeno pregledno poslovanje zavoda, spoštovanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja in s katerim bo zagotovljeno uspešno, učinkovito in gospodarno poslovanje (Horvat, 2006, 75). Pri kontroli nad izvajanjem pogodbenih določil

je treba največ časa posvetiti kontroli cen. Pri enkratnih nabavah je kontrola hitra, opravi jo oseba, odgovorna za izvedbo javnega naročila, hkrati ob likvidaciji računa. Zamudne so lahko kontrole cen stalnih nabav, ki potekajo ob vnašanju v materialne evidence. Iz internih navodil o izvajanju nabav in postopkov javnega naročanja mora biti razvidno, katere postopke uporabljamo, kdo izdaja zahtevke za izvedbo nabave, kdo sodeluje pri pripravi specifikacij, kdo kontrolira in likvidira račune ter kdo je odgovoren za nadzor nad izvajanjem nabave in postopkov javnega naročanja.

PRAVNO VARSTVO

Ponudniki imajo zakonsko pravico, da uveljavljajo pravno varstvo, če menijo, da naročnik krši zakonska določila javnega naročanja. Ponudniki, ki niso izbrani ali ki so izbrani, pa nočejo zagotavljati meril in zahtev iz ponudbene dokumentacije, pogosto iz neupravičenih razlogov zahtevajo dodatna pojasnila, prežijo na napake v razpisni dokumentaciji in specifikacijah in grozijo z vložitvijo zahtevka za revizijo. S tem zavlačujejo postopke in povzročajo dodatne stroške.

PONUDBNIKI POGOSTO NE POZNAJO POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA

V praksi se mnogokrat srečamo tudi s ponudniki, ki ne poznajo postopkov javnega naročanja oziroma se jim ne zdi pomembno dosledno upoštevati zahtev in pogojev iz ponudbene dokumentacije. Tako ne oddajo ponudbe, ki bi bila v skladu s ponudbeno dokumentacijo, zato je neprimerljiva z drugimi ponodbami, ne upoštevajo rokov ali pa ponudbe sploh ne oddajo. Želijo pa se pogajati in mimo postopkov javnega naročanja pridobiti prednost pred konkurenti.

ZAHEVE PO TOČNO DOLOČENEM IZDELKU

Stroka in končni uporabniki v praksi včasih postavljajo zahtevo po točno določenem izdelku (določenega proizvajalca). Zakon o javnem naročanju izrecno prepoveduje navedbo blagovnih znamk, patentov, tipov in podobnega, saj bi to pomenilo prednost za določenega ponudnika in kršenje enega od temeljnih načel javnega naročanja – načela enakopravnosti.

Če predmeta naročila ne moremo opisati drugače kakor samo z navedbo znamke ali tipa, moramo uporabiti besedi »enakovredno kot« ..., kar pa ne zagotavlja, da nam bodo ponudniki ponudili enak izdelek oziroma izdelek navedene blagovne znamke ali tipa.

Poleg tega se na trgu vsak dan pojavljajo novi, inovativnejši izdelki, ki imajo boljše lastnosti od tistih, ki so bili zajeti v postopku javnega naročanja in ki bi jih uporabniki radi imeli oziroma uporabljali.

Viri in literatura:

- Arrowsmith, Sue. 2005. *The Law of Public and Utilities Procurement*. London: Sweet & Maxwell.
- Euro-Lex. Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev. Vstopna stran. [Http://eur-lex.europa.eu/](http://eur-lex.europa.eu/)
- Horvat, Tatjana. 2006. *Priprava pravilnika o računovodstvu in drugih notranjih aktov javnega zavoda*. Ljubljana: šola za ravnatelje.
- Kranjec, Vesna. 2004. *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Kranjec, Vesna. 2007. *Zakon o javnem naročanju in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: GV Založba.
- Primec, Blanka. 2000. *Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem*. Ljubljana: Bonex.
- Portal javnih naročil Ministrstva za Finance. Vstopna stran. [Http://www.enarocanje.si/](http://www.enarocanje.si/) (30. 10. 2007).
- Portal skupine DZS. Vstopna stran. [Http://www.mojdenar.com/alea/](http://www.mojdenar.com/alea/)
- Potočnik, Vekoslav. 2002. *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Pravilnik o vrstah podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu na podlagi Zakona o javnem naročanju in načinu njihovega zbiranja. *Uradni list RS*, št. 89/2007.
- Računsko sodišče Republike Slovenije. Vstopna stran. [Http://www.rs-rs.si/](http://www.rs-rs.si/)
- šoltes, Igor. 2007. Pristojnosti, poslanstvo in cilji Računskega sodišča RS. *Revija za javna naročila in javne finance* 2: 23–26.
- Urad RS za nadzor proračuna. Vstopna stran. [Http://www.unp.gov.si/slov/inspekcija](http://www.unp.gov.si/slov/inspekcija)
- Uredba o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju. *Uradni list RS*, št. 66/2007.
- Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih. *Uradni list RS*, št. 80/2007.
- Uredba o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnika po Zakonu o javnem naročanju. *Uradni list RS*, št. 58/2007.
- Uredba o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje. *Uradni list RS*, št. 18/2007.
- Vesel, Tomaž. 2002. *Javna naročila, pogoji in merila*. Ljubljana: Nebra.
- Vodlan, Brigita. 2007. *Izvajanje javnih naročil v Sloveniji s primerom naročila male vrednosti v izbrani organizaciji*. Diplomsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani.
- Zabel, Bojan. 1997. *Pravo javnih naročil: ZJN s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007. *Uradni list RS*, št. 116/05.
- Zakon o javnih naročilih – ZJN – 1A. *Uradni list RS*, št. 2/2004, 36/2004.
- Zakon o javnem naročanju – ZNJ – 2. *Uradni list RS*, št. 128/2006.
- Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence – ZPOMK-UPB2. *Uradni list RS*, št. 64/2007.
- Zakon o računskem sodišču. *Uradni list RS*, št. 11/2001.
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN-B. *Uradni list RS*, št. 42/2004.

Mojca Očepek je zaposlena v Domu Tisje v Šmartnem pri Litiji kot vodja finančno-računovodske službe.