

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mirjana Pirih

Javna naročila na področju zobozdravstva v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mirjana Pirih

Mentor: doc. dr. Branko Ilič

Javna naročila na področju zobozdravstva v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

*Zahvaljujem se svojemu mentorju doc. dr. Branku Iliču za vsestransko pomoč pri pisanju
diplomskega dela.*

*Hvaležna sem svojim najdražjim, da niso obupali nad mano; mami in ati – vidva sta moja
skala. Za spodbudo, motivacijo in pomoč se iskreno zahvaljujem svojemu Primožu, Ani,
Marici in sodelavcem.*

Javna naročila na področju zobozdravstva v Sloveniji

Javna naročila so pomemben vezni člen med javnim in zasebnim sektorjem z ekonomskega, socialnega in pravnega vidika. Pogoste spremembe in dopolnitve zakonodaje, ki so se izvajale pretekla leta, so samo še dodatno vnašale v sistem nepreglednost in zapletenost postopkov, kar je vodilo v nezaupanje javnosti in pogoste sume o korupcijskem ravnanju. Zadnji veljavni zakon ZJN-3, ki je stopil v veljavo prvega aprila 2016, je bil sprejet zaradi zahtev Evropske unije po uveljavitvi dveh direktiv. Ali bo novi zakon prinesel izboljšanje celotnega sistema javnega naročanja, kar se od njega pričakuje, bomo videli čez čas.

S primerjavo prejšnjega zakona ZJN-2 in sedaj veljavnega ZJN-3 ter na primeru analize razpisne dokumentacije je prikazano, kateri so tisti členi, ki imajo pomemben vpliv na pripravo ponudbe in razpisne dokumentacije za ponudnika in naročnika. Z analizo je prikazano, katere so prednosti in slabosti novega zakona ZJN-3 ter ali so sedanje spremembe zakonodaje prinesle izboljšanje postopka oddaje javnega naročila za ponudnike na področju zobozdravstva.

Ključne besede: javna naročila, ZJN-3, ZJN-2, naročnik, ponudnik, zobozdravstvo, vrste postopkov javnega naročanja, razpisna dokumentacija, tehnične specifikacije.

Public procurement in the field of dentistry in Slovenia

Public procurement is an important link between the public and private sector from economic, social and legal aspect. Frequent changes and additions to the legislation which have been implemented in the previous years, only further brought the lack of transparency and complexity of the procedures, leading to public distrust and frequent allegations of a corrupt practice. The last applicable law is ZJN-3 which entered into force on the April 1st 2016 due to the requirements of the European Union by implementing the two directives.

We will see over time if the new law will bring the improvements to the overall system of public procurement as expected. By comparing a previously valid law ZJN-2 with now current law ZJN- 3 and the analysis of tender documentation, it is demonstrated, which are those articles in current law that have a significant impact on the preparation of tenders and tender documentation for the provider and the client. The advantages and disadvantages of the new law ZJN-3 and whether the current changes in legislation lead to an improvement in procurement procedure for the providers in the field of dentistry are shown through the analysis.

Key words: public procurement, ZJN-3, ZJN-2, the client, the provider, dentistry, types of public procurement procedures, tender documentation, technical specifications.

KAZALO

1	UVOD	7
1.1	Opredelitev problematike	7
1.2	Namen in cilji	8
1.3	Hipoteze.....	8
1.4	Raziskovalne metode	9
1.5	Struktura naloge.....	9
2	OPREDELITEV POJMA JAVNIH NAROČIL	10
2.1	Pregled ključnih pojmov javnega naročanja.....	12
2.1.1	Naročniki	12
2.1.2	Gospodarski subjekt, ponudnik, kandidat, tehnične specifikacije, centralizirana nabavna dejavnost	13
2.1.3	Mejne vrednosti za uporabo ZJN-3	15
2.1.4	Portal javnih naročil in obrazec ESPD	16
2.1.5	Dopustna ponudba	17
2.1.6	Ekonomsko najugodnejša ponudba	18
2.2	Zgodovinski pregled zakonodaje javnega naročanja.....	18
3	CILJI JAVNEGA NAROČANJA.....	20
4	TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA	22
4.1	Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.....	23
4.2	Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki	24
4.3	Načelo transparentnosti javnega naročanja	24
4.4	Načelo enakopravne obravnave ponudnikov	25
4.5	Načelo sorazmernosti	25
5	VRSTE POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA.....	25
5.1	Odprti postopek	26
5.2	Omejeni postopek	27

5.3	Konkurenčni dialog	27
5.4	Partnerstvo za inovacije.....	29
5.5	Konkurenčni postopek s pogajanjem	30
5.6	Postopek s pogajanjem z objavo	31
5.7	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave.....	32
5.8	Postopek naročila male vrednosti	33
6	OSNOVNI PODATKI NAROČANJA BLAGA V ZOBOZDRAVSTVU	34
7	ANALIZA IZVEDBE POSTOPKA JAVNEGA NAROČILA	36
7.1	Priprava ponudbene dokumentacije – primerjava ZJN-2 in ZJN-3.....	37
7.2	Analiza izbranega javnega naročila naročnika ZD Ž	39
7.3	Analiza razpisne dokumentacije	40
7.3.1	Dopustne dopolnitve ponudbe	43
7.3.2	Zaupnost podatkov	45
7.4	Analiza postopka oddaje – priprava ponudbene dokumentacije ponudnika ..	47
7.4.1	Navodila za pripravo dokumentacije	48
7.4.2	Izključevalni pogoji	49
7.4.3	Ponudbeni predračun	52
7.4.4	Merilo za izbor.....	55
7.5	Obvestilo o oddaji naročila in sklenitev pogodbe	56
7.6	Analiza odločitve naročnika	58
8	SKLEP	59
9	LITERATURA	63

1 UVOD

1.1 Opredelitev problematike

Pojem javnega naročanja zajema področje prepoznavanja potrebe s strani naročnika, izvedbo postopka ter izbiro najustreznejšega ponudnika glede na vnaprej določene zakonske določbe. Za ustrezno delovanje celotnega sistema je ključno, da naročniki spoštujejo temeljna načela naročanja ne glede na vrsto, velikost ali vrednost javnega naročila. Vendar javna naročila še vedno veljajo za nepregledna, zapletena tako za ponudnike kot naročnike. Prav tako se ne morejo otresti prizvoka korupcije in zlorabe postopkov tako s strani naročnikov kakor ponudnikov. Deloma k temu prispeva tudi pogosto spreminjanje in dopolnjevanje zakonodaje.

Tako je s prvim aprilom 2016 stopil v veljavo nov zakon za javna naročila, ZJN-3, kot je zahteva s strani Evropske unije po sprejetju direktiv. Slednji urejata to področje in sta posledica enega temeljnih ciljev Evropske unije, ki je ustvariti enoten trg in odstraniti ovire za trgovanje med članicami; zagotoviti prosti pretok blaga, storitev, kapitala in delavcev (Pírvu in Bâldan 2013, 765). V Sloveniji se je zakonodajalec odločil združiti obe direktivi v en zakon, ki velja tako za splošno kot za infrastrukturno področje – do sedaj sta bili ti področji ločeni. Ključne spremembe, ki jih prinaša nov zakon in ki naj bi prispevale k dvigu ugleda javnega naročanja v javnosti, so poenostavitev postopkov za ponudnike in naročnike, povečanje transparentnosti, uvedba elektronskega javnega naročanja, določene spremembe pri postopkih ter uvedba novega pojma ekonomsko najugodnejše ponudbe. V diplomskem delu bom obravnavala tiste spremembe in novosti, za katere menim, da bodo imele večji vpliv na izvajanje javnega naročanja na področju zobozdravstva.

Problemi, s katerimi se srečujejo ponudniki javnih naročil v zobozdravstvu, se ne razlikujejo veliko od problemov preostalih ponudnikov, tj. glede same izvedbe in postopka javnega naročanja. Vsi ponudniki se srečujejo z ohlapnimi pogoji ali neupoštevanjem teh s strani naročnika. Pogosto je zaradi majhnosti trga in ponudnikov javno naročilo prilagojeno za določenega ponudnika. Potencialni ponudniki se morajo odločiti in tehtati med možnostjo, ali vložiti revizijo. Navedeno jim predstavlja strošek in veliko dela z dokazovanjem ter časovno obremenitev zaposlenih; rezultat dela je nepredvidljiv in stroškovno visok. Za manjša podjetja stroški vložitve revizije niso zanemarljivi, ker morajo poleg plačila taks vključiti tudi

odvetniške stroške in riziko plačila celotnih stroškov, če odločitev revizijske komisije ni pozitivna za vlagatelja.

Drugi vidik problematike javnega naročanja v zobozdravstvu je sama tehnična specifikacija. Pogosto je velika razlika med tem, kateri material pričakujejo in si želijo naročniki, in tem, kar jim za to, da dobi javno naročilo, ponudi ponudnik. S tem, kako zadostiti željam naročnikov in kljub temu dobiti oz. biti izbran pri javnem naročilu, ponudniki tehtajo možnosti pri vsakem javnem naročilu. Ker daje ZJN-3 večji poudarek ekonomsko ugodnejši ponudbi, katere edino merilo ni samo najnižja cena, ampak so lahko tudi druga merila, bo lahko sedaj izpolnitev tehničnih specifikacij za ponudnike lažja, če bo naročnik za izbiro ponudbe navedel tudi merila kakovosti.

1.2 Namen in cilji

V diplomskem delu bom analizirala spremembe, uvedene z novim zakonom o javnem naročanju ZJN-3, v primerjavi s prejšnjim zakonom o javnem naročanju (ZJN-2). Zanimalo me bo, kako bodo te spremembe vplivale na področje oddaje javnih naročil v zobozdravstvu. Analizirala bom postopek izvajanja JN s strani ponudnika s področja zobozdravstva glede na ZJN-2 in ZJN-3 v ključnih točkah, ki prinašajo največje spremembe. Osredotočila se bom na prednosti in slabosti, ki jih bo prinesel nov zakon. Pozorna bom na to, ali bo ta olajšal in poenostavil postopke na področju zobozdravstva za ponudnike.

Cilj diplomskega dela je ugotoviti, ali je bila ponovna sprememba zakona zadostna, da bo prinesla izboljšanje pri oddaji javnih naročil za ponudnike na področju zobozdravstva.

1.3 Hipoteze

Zaradi širokega nabora, ki ga zajema sistem javnih naročil, sem se odločila analizirati stanje znotraj oddaje javnih naročil v zobozdravstvu. Raziskovanje sem zožila na spodaj postavljene hipoteze, ki jih bom s svojimi ugotovitvami in z raziskovanjem virov potrdila ali ovrgla.

H1: Spremembe, ki jih prinaša nov zakon, bodo olajšale postopke pri pripravi in oddaji ponudbe za ponudnike; znižali se bodo stroški za pripravo in sodelovanje pri JN, na novo vpeljane določbe glede na ZJN-2 predstavljajo izboljšanje.

H2: Sprememba definicije ekonomsko najugodnejše ponudbe bo imela vpliv na postopek oddaje javnega naročila pri tistih ponudbah, pri katerih bodo naročniki želeli točno določene artikole določenih proizvajalcev, drugače bo v večini primerov prevladalo še vedno merilo najnižje cene.

H3: Zaradi ukinitve tajnosti specifikacije ponujenega blaga bodo ponudniki pripravili kvalitetnejše ponudbe.

Za analizo izbranih hipotez sem izbrala tiste spremembe zakona, za katere menim, da bodo imele večji vpliv na postopek priprave ponudbe na področju zobozdravstva.

1.4 Raziskovalne metode

Z metodologijo sem se osredotočila na analizo javnih naročil. Deskriptivno metodo bom uporabila za analizo osnovnih pojmov, kot so naročniki in ponudniki; ključnih pojmov, ki so pomembni tudi za področje javnega naročanja v zobozdravstvu. Z metodo analize vsebine in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov sem preučila knjige, članke, priročnike, zakone, uradne spletne strani. Uporabila bom tudi lastne izkušnje, ki sem jih pridobila na delovnem mestu, na katerem med drugim izvajam celoten postopek od prijave do priprave in oddaje ponudbe ter vse morebitne nadaljnje korespondence z naročnikom.

S študijo primera bom analizirala primer procesa za oddajo javnega naročila znotraj podjetja glede na ZJN-3 in ZJN-2. Izpostavila bom ključne člene in spremembe, ki po mojem mnenju najbolj vplivajo na izboljšanje izvajanja JN.

1.5 Struktura naloge

V uvodnem delu bom analizirala tematiko, ki jo bom obravnavala. Opredelila bom ključne pojme za razumevanje izbrane teme, kot so javna naročila, naročniki, ponudniki, ter pojmi, ki so pomembni za analizo izbrane tematike. Obravnavala bom zgodovinski pregled zakonodaje javnega naročanja v Sloveniji ter ključne cilje javnega naročanja. V petem poglavju bom analizirala temeljna načela javnega naročanja, ki so podlaga in vodilo za vse nadaljnje

postopke in odločitve. V naslednjem poglavju bom analizirala vrste postopkov javnega naročanja in s tem zaključila teoretični odsek diplomskega dela.

V drugem odseku diplomskega dela bom najprej analizirala osnovne podatke za področje zobozdravstva in problematiko javnega naročanja v zobozdravstvu. Iz Direktorata za javno naročanje so mi posredovali potrebne podatke za analizo, pridobila sem jih tudi po aplikaciji Statist na Portalu za javno naročanje.

Z analizo primera oddaje javnega naročila s strani ponudnika bom analizirala postopek od priprave ponudbe do končne odločitve s strani naročnika.

Zadnji odsek pričujočega dela bom zaključila s sklepnimi trditvami. Zavrnila ali potrdila bom hipoteze, ki sem si jih zastavila na začetku; reflektirala bom rezultat diplomskega dela.

2 OPREDELITEV POJMA JAVNIH NAROČIL

Pojem javnih naročil zajema veliko različnih vidikov proučevanja, kot so gospodarski, finančni, socialni, sociološki, politološki, geografski, zgodovinski, politični in pravni vidik (Mužina in Vesel 2007, 15). Dejstvo, da so javna, še dodatno povečuje problematiko in vprašanje izvajanja javnih naročil, ker za njih velja cela vrsta institucionalnih in formalnih predpisov o izvajanju (Flynn 2007).

Zaradi obsežnosti je zato pojem javnih naročil pravni. Tako so javna naročila definirana kot skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi predpisanih postopkov in premoženjskopравnih razmerij oddaja naročila za storitve in gradnje in nabavlja blago (Kranjc 2006, 1437).

V najnovejšem zakonu o JN je posebej definiran pojem javno naročilo, česar v prejšnjem zakonu ni bilo. Javno naročilo je definirano kot pisno sklenjena odplačna pogodba med enim ali več gospodarskimi subjekti ali naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev (Ur. l. RS, št. 91/2015).

Kakor v predhodnem zakonu je v ZJN-3 definirano javno naročilo gradenj, blaga in storitev. Javno naročilo gradenj pomeni javno naročilo, katerega predmet so izvedbe gradenj ali

projektiranje in izvedba gradenj. Pojem gradnje je definiran kot zaključena visoka ali nizka gradnja kot celota, ki v celoti izpolnjuje določene gospodarske ali tehnične funkcije (Jeršič 2016, 22).

Javno naročilo blaga je definirano kot pojem, katerega predmet je nakup, zakup, najem ali nakup blaga s pridržanim lastništvom z nakupno pravico ali brez nje; vključuje lahko tudi povezana namestitvena in inštalacijska dela (Ur. l. RS, št. 91/2015). Na področju zobozdravstva se najpogosteje uporablja javno naročilo blaga za nakup zobozdravstvenega in zobotehničnega materiala, pripomočkov pri delu, osnovne opreme, kot so zobozdravniški stoli, aparati za zobno tehniko, instrumentarij, vrteči instrumenti.

Javno naročilo storitev pomeni javno naročilo, katerega predmet je izvajanje storitev, razen storitev, ki so navedene v pojmu javno naročilo gradenj (Ur. l. RS, št. 91/2015). Javno naročilo storitev se v zobozdravstvu najpogosteje uporablja za najemanje zobotehničnih ali zobozdravstvenih storitev.

Država mora kot naročnik, ki nastopa na prostem trgu, na katerem kupuje blago in storitve, da zadosti potrebam javnega sektorja, zagotoviti ustrezno zakonsko podlago za čim bolj nemoteno delovanje procesov. Postopke nakupa blaga, gradenj in storitev natančno določa zakonodaja s področja javnega naročanja (Lane 2000). Pri procesih JN se pogosto spregledajo pozitivni vplivi na razvoj gospodarstva, saj bistveno prispevajo k višji stopnji zaposlenosti ter višjemu socialnemu nivoju z možnostjo večje konkurenčnosti in postavljanjem zahtev po stremljenju k razvoju (Primec 2000, 7). Javno naročanje ima glede na ekonomsko pomembnost možnost vpliva na trge v smislu proizvodnih in potrošnih trendov (Thai 2001). Zaradi velikega povpraševanja javnega sektorja na mednarodni ravni in možnosti vpliva na proizvodne in potrošne trende lahko v veliki meri deluje v dobro okoljsko prijaznim, socialno odgovornim ter inovativnim proizvodom in storitvam (Edler in Georghiou 2007; Lember in drugi 2010).

Prav tako pozitivne vidike javnega naročanja izpostavi Kranjc. Javno naročanje razume kot vzpodbujanje poštene konkurence med ponudniki in orodje, ki omogoča naročniku, da nabavlja blago in storitve po najnižji ceni in najboljši kakovosti (Kranjc 2007, 642).

Zagotovo imajo javna naročila pozitivne vidike na celotno gospodarstvo, vendar je zelo težko zagotoviti, da naročniki in ponudniki upoštevajo temeljna načela javnega naročanja ter da upoštevajo zakone. Pogosto se namreč izkorišča zapletenost postopkov in tudi neinformiranost ter slabo poznavanje zakonskih določil tako s strani naročnikov kot ponudnikov, kar še bolj utrjuje slab sloves javnega naročanja. Zato je pomembno, da so direktive sprejete s strani naročnika in v skladu s slednjim; da je ta z njimi seznanjen, da so organizacijske spodbude pozitivno naravnane in imajo statistično močan vpliv na skladnost (Gelderman in drugi 2006, 711). Z novimi smernicami je mogoče doseči več ciljev, med drugim tudi trajnostno naročanje, promoviranje inovacij in regionalno ekonomsko rast (Wilkinson in drugi 2001).

Kakor so reforme javnega sektorja namenjene spreminjanju struktur in procesov organizacije le tega, tj. z namenom, da bi ga izboljšali (Pollit in Bouckaert 2004) – s takim namenom se tudi Evropska unija in s tem njene članice lotevajo zakonskih sprememb javnega naročanja.

2.1 Pregled ključnih pojmov javnega naročanja

Namen diplomskega dela je analizirati javna naročila blaga na področju zobozdravstva. Zato bom zaradi obsežnosti zakonodaje v nadaljevanju pregledala zakonska določila nekaterih osnovnih pojmov ZJN-3, ki so relevantni za področje zobozdravstva.

2.1.1 Naročniki

Vprašanje statusa naročnika je zagotovo eno najpomembnejših vprašanj javnih naročil, saj se od naročnika pričakuje, da se pri nabavi blaga, oddaji storitev in gradnji ravna po pravilih javnega naročanja. Pri tem je pglavitno, da je naročnik dobro seznanjen z možnostmi, ki mu jih ponuja zakon, da lahko na podlagi potrebe uporabi ustrezen postopek in s tem pridobi ustrezne in ekonomsko ter kakovostno ugodne ponudbe. Javno naročanje potrebuje kompetentne in avtonomne javne naročnike, ki bodo za sprejete odločitve odgovarjali in jih znali argumentirano zagovarjati (Ferk 2016, VIII).

V novem zakonu nimamo več zakonske razdelitve naročnikov glede na področje delovanja oz. statusa dejavnosti. Pred sprejetjem novega zakona je za javne naročnike, ki opravljajo izrecno opredeljene dejavnosti na vodnem, energetske, transportnem in poštnem sektorju na

podlagi izključne ali posebne pravice veljal Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (Ur. l. RS, št. 72/11).

Na podlagi kriterijev, navedenih v 9. členu, so naročniki, ki so zavezani k uporabi ZJN-3, organi Republike Slovenije; organi samoupravnih lokalnih skupnosti; druge osebe javnega prava; javna podjetja, ki opravljajo dejavnosti na infrastrukturnem področju; subjekti, ki niso navedeni v prvih štirih točkah, vendar opravljajo dejavnosti na infrastrukturnem področju, če imajo za to dejavnost podeljene posebne ali izključne pravice. Za naročnika se šteje tudi združenje, oblikovano z enim ali več zgoraj omenjenih naročnikov (Ur. l. RS, št. 91/2015).

Oseba javnega prava je definirana kot oseba, ustanovljena s posebnim namenom, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave. Je pravna oseba, ki jo v več kot 50 odstotkih financirajo državni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava ali so pod upravljavskim nadzorom teh organov ali pa imajo upravni, vodstveni ali nadzorni organ, v katerega več kot polovico članov imenujejo državni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava. Med osebe javnega prava se štejejo javni skladi, javne agencije, javni zavodi in javni gospodarski zavodi (Ur. l. RS, št. 91/2015). Definicije pojmov naročnikov niso nove, temveč novi zakon natančneje določa, kdo so naročniki po tem zakonu; natančneje še opredeljuje posamezne naročnike (Jeršič 2016, 32).

Javno podjetje je definirano kot podjetje, na katerega imajo določeni naročniki neposreden ali posreden prevladujoč vpliv zaradi lastništva, finančne udeležbe ali pravil, ki urejajo njegovo poslovanje. Posamezna pravna oseba se lahko v primeru dvoma, ali izpolnjuje pogoje za uporabo ZJN-3, obrne na ministrstvo, pristojno za javna naročila, in poda predlog za ugotovitev statusa naročnika. Ugotavljanje statusa naročnika lahko po uradni dolžnosti uvede tudi samo ministrstvo, kar je novost v zakonu (Ur. l. RS, št. 91/2015).

2.1.2 Gospodarski subjekt, ponudnik, kandidat, tehnične specifikacije, centralizirana nabavna dejavnost

Obravnavane definicije pojmov, ki jih zajema nov zakon, so pomembne za razumevanje javnih naročil za vse zainteresirane ponudnike. Vsak ponudnik, ki predloži ponudbo za javno naročilo, je gospodarski subjekt, ki je definiran kot katera koli posamezna fizična ali pravna

oseba ali skupina ali tudi začasno združenje, ki na trgu ali v postopkih javnega naročanja ponuja izvedbo gradenj, dobavo blaga ali izvedbo storitev. Gospodarski subjekt postane kandidat, ko zaprosi za povabilo ali je povabljen k sodelovanju v omejenem postopku, konkurenčnem postopku s pogajanjem, postopku s pogajanjem brez predhodne objave, v konkurenčnem dialogu ali partnerstvu za inovacije.

Menim, da je pojem »elektronska sredstva« pomemben za ponudnike glede na povezavo s pojmom »pisen« ali »pisno«, ki pomeni kateri koli izraz, ki se lahko prebere, natisne in nato pošlje. To vključuje tudi informacije, poslane ali shranjene z elektronskimi sredstvi. Elektronska sredstva predstavljajo elektronsko opremo za obdelavo, vključno z digitalnim zgoščevanjem; shranjevanje podatkov, ki se prenašajo, pošiljajo in prejemajo po žici, z radijskimi valovi, optičnimi sredstvi ali drugimi elektromagnetnimi sredstvi (Ur. l. RS, št. 91/2015).

Tehnične specifikacije so jedro vsakega javnega naročila. Pomembne so tako za naročnika kakor ponudnika in morajo vsem potencialnim ponudnikom zagotavljati enak dostop in ne smejo ovirati konkurence. Pomen tehničnih specifikacij se ločuje glede na področje javnega naročila. Pri javnih naročilih gradenj tehnična specifikacija pomeni skupek tehničnih predpisov; dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, v kateri so opredeljene zahtevane značilnosti materiala, proizvoda ali blaga, ki morajo vključevati ravni okoljskih in podnebnih vplivov ter preostale zahteve v zvezi z oblikovanjem, s skladnostjo, z delovanjem, varnostjo ali dimenzijami, izrazoslovjem, s kakovostjo, simboli, preizkušanjem in preizkusnimi metodami, pakiranjem, z označevanjem in uporabo znakov, navodili za uporabnike, s proizvodnimi postopki in z metodami na posamezni stopnji življenjske dobe gradenj (Jeršič 2016, 23).

Tehnična specifikacija pri javnih naročilih blaga ali storitev pomeni specifikacijo v dokumentu, v kateri morajo biti opredeljene zahtevane značilnosti proizvoda ali storitve. Značilnosti v dokumentaciji so lahko ravni kakovosti, okoljski in podnebni vplivi; zahteve v zvezi z oblikovanjem, ki mora biti prilagojeno vsem uporabnikom; ocenjevanje skladnosti. Zahteve za proizvode lahko zajemajo njegovo delovanje, uporabo, varnost ali dimenzije. Naročnik lahko vključi tudi zahteve glede imena proizvoda, izrazoslovja, simbolov, preizkušanja in preizkusnih metod, pakiranja, označevanja, uporabo znakov, navodil za

uporabnike, proizvodnih postopkov in metod ter postopkov ocenjevanja skladnosti (Ur. l. RS, št. 91/2015).

Definicija centralizirane nabavne dejavnosti je korak naprej glede na prejšnjo definicijo »skupni nabavni organ«, saj lahko sedaj osrednji nabavni organ poleg izvajanja postopkov za več naročnikov tudi neposredno pridobiva blago ali storitve za več naročnikov (Matas in Planinšič 2016, 20). Takšno ureditev nekateri naročniki uporabljajo tudi na področju zdravstva, tako da se ponudniki tudi na področju zobozdravstva srečujejo s to obliko oddajanja ponudb, npr. Osnovno zdravstvo Gorenjske, Skupnost zavodov osnovne zdravstvene dejavnosti celjske regije. Za ponudnika takšna ureditev ne predstavlja večjih odstopanj pri oddaji ponudbe, še posebej po starem zakonu, po katerem je skupni nabavni organ opravljal le postopek javnega naročila za posameznega naročnika. Če se je naročilo izvedlo za več naročnikov, potem je zaradi količinsko večjega naročila prilagodil ceno, kar je bilo ugodneje tudi za naročnika. To se je izkazalo v pilotnem projektu, ki ga je leta 2002 izvedlo Ministrstvo za zdravje, v katerem je sodelovalo sedem bolnišnic in en zdravstveni dom. Z enotnim razpisom je bil dosežen 20-odstotni prihranek pri ceni posameznega izdelka v primerjavi s cenami, ki so jih imeli ob zadnjem javnem naročanju, ki so ga naročniki izvedli sami (Arzenšek 2004, 696; Kožuh 2014, 72).

2.1.3 Mejne vrednosti za uporabo ZJN-3

Novi zakon ZJN-3 (Ur. l. RS, št. 91/2015) je uvedel tudi nove mejne vrednosti za posamezne dejavnosti. Na splošnem področju je mejna vrednost za uporabo zakona:

- 20.000 evrov za javno naročilo blaga ali storitev ali projektni natečaj,
- 40.000 evrov za javno naročilo gradenj,
- 750.000 evrov za javno naročilo storitev.¹

Na infrastrukturnem področju so nove mejne vrednosti:

- 50.000 evrov za javno naročilo blaga ali storitev ali projektni natečaj,
- 100.000 evrov za javno naročilo gradenj,
- 1.000.000 evrov za javno naročilo socialnih in drugih posebnih storitev.

¹ Določata jih Priloga XIV Direktive 2014/24/EU in Priloga XVII Direktive 2014/25/EU socialne in druge posebne storitve, razen storitev, ki so zajete s kodo CPV 79713000-5 (storitve varovanja z varnostniki).

Nove mejne vrednosti so členjene na splošno področje in na infrastrukturno področje, ki določajo, kdaj je treba obvestilo objaviti tudi v Uradnem listu Evropske unije, ne samo na portalu javnih naročil. Na splošnem področju je mejna vrednost 134.000 evrov za javno naročilo blaga ali storitev ali projektni natečaj, ki ga oddajo naročniki organi Republike Slovenije ali organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ter za iste naročnike, ki so dejavni na področju obrambe. Nova mejna vrednost za druge osebe javnega prava je 207.000 evrov za javno naročilo blaga ali storitev in projektni natečaj.² Prav tako so nove vrednosti za infrastrukturno področje (Matas in Planinšič 2016, 23–24).

Mejne vrednosti so določene s strani Evropske komisije. Vsaka država jih mora upoštevati in sprejeti. Evropska komisija lahko sprejme spremembe mejnih vrednosti za objave, ministrstvo, pristojno za javna naročila, pa mora v desetih dneh po objavi na svojih spletnih straneh objaviti nove evropske mejne vrednosti. Ne glede na to zavezo mora naročnik upoštevati spremenjene mejne vrednosti od prvega januarja po njihovem sprejetju.

Novost v zakonu je obveza, da mora naročnik za naročila, ki ne presegajo mejnih vrednosti, voditi tudi evidenco o njihovi oddaji. V slednji morajo biti zajeti navedba predmeta, vrsta predmeta, vrednost javnega naročila brez DDV ter naziv gospodarskega subjekta, ki mu je bilo naročilo oddano. S tem se skuša tudi na področju, ki ni predmet zakona, vzpostaviti vsaj minimalen nadzor nad porabo sredstev. Prav tako mora naročnik v skladu s 106. členom ZJN-3 vsako leto do zadnjega dne v februarju objaviti seznam javnih naročil, ki jih je oddal v preteklem letu. Seznam mora obsegati vsa naročila, ki ne presegajo mejnih vrednosti ter so enaka ali višja od 10.000 evrov brez DDV. Od naročnika se pričakuje, da tudi za naročila, ki ne presegajo mejnih vrednosti, upošteva načela gospodarnosti, učinkovitosti, uspešnosti in transparentnosti (Kranjc 2016, 84–85; Ur. l. RS, št. 91/2015).

2.1.4 Portal javnih naročil in obrazec ESPD

Portal javnih naročil je spletni informacijski portal ministrstva, kamor morajo naročniki po zakonski podlagi ZJN-3 neposredno pošiljati v objavo obvestila in dokumentacijo v zvezi z

² Preostale mejne vrednosti: 5.186.000 evrov za javno naročilo gradenj; 750.000 evrov za javno naročilo socialnih in drugih posebnih storitev, razen storitev, ki so zajete s kodo CPV 79713000-5.

oddajo javnega naročila. Portal javnih naročil upravlja Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije, d. o. o. (Ur. l. RS, št. 91/2015). S spremembo zakona so prenovili tudi portal, na katerem je sedaj mogoče poleg objav javnih naročil, naročil malih vrednosti in okvirnih sporazumov spremljati sklenjene pogodbe in sprejete odločitve naročnikov. Na voljo je tudi enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila – ESPD (angl. European Standard Procurement Document) – 79. člen ZJN-3. ESPD je lastna izjava ponudnika, s katero dokaže, da izpolnjuje vse zahtevane pogoje s strani naročnika ali zakona, da lahko sodeluje na določenem razpisu ter da bo naročniku na njegovo zahtevo predložil vsa dokazila, navedena v obrazcu (Kostanjevec 2016, VI). ESPD-obrazec nadomešča vse prejšnje obrazce iz dokumentacije, kot so ustreznost, finančni status, sposobnosti ponudnika. Z njim se je mogoče prijaviti na vsa objavljena javna naročila znotraj Evropske unije (Portal javnih naročil 2016a). S tem je zainteresiranim ponudnikom omogočeno lažje sodelovanje pri postopkih za oddajo javnih naročil zunaj Slovenije.

Elektronski obrazec bo zagotovo olajšal pripravo ponudbe, saj bo nadomestil različne obrazce, ki jih je zahteval naročnik. Zmanjšali se bodo določeni stroški, denimo pri dokazovanju, da ponudnikovi transakcijski računi v preteklih šestih mesecih od oddaje ponudbe niso bili blokirani, lahko tudi pri višini bonitetne ocene. Kot dokazilo so morali ponudniki predložiti potrdila vseh bank, pri katerih imajo odprte transakcijske račune ali pa priložiti plačljiv obrazec BON, BON-1/Z ali BON-2 (AJ PES 2016). Če si razpisi sledijo v predolghih časovnih razmikih, je moral naročnik vsakič naročiti nov obrazec zaradi časovne omejitve veljavnosti obrazcev.

Poudariti je treba, da se ESPD-obrazec uporablja v začetni fazi postopka. Nadalje lahko naročnik zahteva predložitev navedenih dokazil, vendar načeloma le od izbranega ponudnika. Ima pa naročnik kljub temu pravico, da lahko kadar koli med potekom postopka oddaje naročila od katerega koli ponudnika zahteva predložitev dokazil, če je to potrebno za pravilni potek postopka (Kostanjevec 2016, VI).

2.1.5 Dopustna ponudba

V ZJN-3 se ukinja pojem »popolne ponudbe« (Ur. l. RS, št. 128/2006) ter ga nadomesti pojem »dopustna ponudba«. Pojem je definiran kot ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in izpolnjuje pogoje za sodelovanje, določene v

tehnični specifikaciji in dokumentaciji naročnika; njegova ponudba je prispela pravočasno, pri ponudbi ni dokazov o nedovoljenem dogovarjanju ali korupciji. Prav tako ni ocenjena kot neobičajno nizka s strani naročnika ter ne presega zagotovljenih sredstev (Ur. l. RS, št. 91/2015).

Ukinjajo se tudi pojmi nepravilne, neprimerne in nesprejemljive ponudbe, ki so pogosto vnašale zmedo pri odločitvah ponudnikov. Sedaj pojem dopustne ponudbe vsebinsko skoraj v celoti zajema prej navedene pojme ponudb (Matas in Planinšič 2016, 21–22).

2.1.6 Ekonomsko najugodnejša ponudba

Po novi definiciji ekonomsko najugodnejše ponudbe ni več edino merilo najnižja cena, ampak se lahko za izbiro določijo tudi druge okoliščine. Ekonomsko najugodnejša ponudba se določi na podlagi cene ali stroškov. Zajema lahko tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril kakovosti ter okoljskih ali socialnih vidikov, ki morajo biti povezani s predmetom javnega naročila (Ur. l. RS, št. 91/2015, 84. čl.). Zaradi nove definicije so mnogi sklepali, da ni več mogoče določiti najnižje cene za edino merilo, kar ne drži in je nadalje razvidno v samem zakonu (Arrowsmith 2014, 737–739). V zakonu je tudi definirano, za katera področja oz. naročila ni dovoljena uporaba merila najnižje cene.

Nova definicija ima lahko večji vpliv na izvedbo javnih naročil v zobozdravstvu, saj bodo lahko naročniki, ki želijo višjo kakovost artiklov, to lažje vpeljali v merila za izbor ponudbe. S tem bodo olajšali tudi pripravo ponudbe potencialnim ponudnikom, ki ne bodo več omejeni s pritiskom najnižje cene in bodo lahko ponudili kakovostnejše artikle. V novem ZJN-3 je tako pojem kakovosti tudi iz pravnega vidika dobil veliko večjo veljavo in je napredoval po hierarhični lestvici glede na prejšnje direktive Evropske unije (Bröchner in drugi 2016, 653). Naročnik ni neomejen pri določitvi meril: ta morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila.

2.2 Zgodovinski pregled zakonodaje javnega naročanja

Začetki urejanja javnih naročil so se začeli v samostojni RS leta 1992 z Zakonom o proračunu Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 16/92). Uporabnikom proračuna je nalagal, da morajo imeti

za nakup blaga in storitev sklenjeno pogodbo na podlagi predhodno objavljenega javnega razpisa. Natančneje je področje financiranja iz proračuna RS urejala Odredba o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, katere osnova je bil prej omenjeni zakon.

Leta 1993 sprejeta Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil je še natančneje določala postopke za izbiro izvajalca: izvajalec brez omejitev in izbira izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. V njej so bili določeni tudi primeri, pri katerih javnega naročila ni bilo treba izvesti.

Še natančneje je postopek za izvajanje javnega razpisa predpisalo Ministrstvo za finance, ki je v letu 1993 izdalo Odredbo o postopku za izvajanje razpisa za oddajo javnih naročil. Leta 1994 jo je nadgradilo z Odredbo o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil z določili o naravi javnih naročil; pogojih, potrebnih za začetek postopka javnega razpisa; pogojih za neposredno pogodbo brez javnega razpisa z natančnejšim definiranjem položaja in pogojev domačih in tujih ponudnikov ter nekaterih rokov za oddajo ponudb (Ur. l. RS, št. 28/93 in 19/94).

Prelomni prvi veljaven zakon o JN je bil sprejet v Državnem zboru RS marca leta 1997 in objavljen v Uradnem listu RS, št. 24/97 (ZJN). Pomemben je za domači trg in zagotavljanje večje konkurenčnosti med ponudniki, obenem je tudi korak bližje k ciljem in načelom Evropske unije o vzpostavitvi enotnega trga.

S sprejetjem ZJN je RS dobila tudi Revizijsko komisijo, zadolženo za revizije oddaj postopkov javnega naročanja. Leta 1999 so bili s sprejetjem Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) podani tudi formalni pogoji za vzpostavitev komisije kot neodvisnega in samostojnega organa, poimenovane Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. S tem zakonom se je tudi dokončno zakonsko ločilo postopek oddaje javnih naročil (ZJN) od postopkov revizije javnih naročil (ZRPJN).

Leta 2000 je bil sprejet novi zakon ZJN-1 (Ur. l. RS, št. 39/00, 102/00) – predvsem zaradi prilagajanja zakonodaje direktivam Evropske unije. Relativno kmalu je bil deležen kritik, zlasti zaradi preveč dobesednega povzemanja zahtev direktiv. Zakon je vseboval pojme, ki jih notranje pravo ni poznalo. Pri uporabi pojmov je bil nedosleden, nekateri postopki so bili podnormirani, nekatere določbe so bile preveč nejasne in nedorečene.

Zaradi navedenega je bil leta 2004 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih ZJN-1A. Tako so s sprejetjem novele želeli uskladiti notranje pravo s preostalimi evropskimi direktivami, racionalizirati postopke JN in odpraviti administrativne ovire. Dopolnili so ga v delih, ki so obravnavali razpisno in ponudbeno dokumentacijo in v katerih so bila obravnavana finančna zavarovanja ponudnikov (Matas in drugi 2006, 9).

Leta 2006 sta bila sprejeta Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (Ur. l. RS, št. 128/2006) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS) (Ur. l. RS, št. 128/2006). Povod za ponovno spremembo zakonodaje je zopet bila usklajitev z direktivama Evropske unije (direktiva 2004/18/ES ureja klasično področje javnega naročanja, direktiva 2004/17/ES pa oddajo naročil na vodnem, energetske, transportnem sektorju in na sektorju poštne storitve), ki sta bili sprejeti že leta 2004. S sprejetjem ZJN-2 so bili ponudniki prvič ločeni glede na predmet naročanja.

Zakon je bil nato po letu 2006 noveliran še večkrat. Tako je do leta 2014 je doživel 5 sprememb in dopolnitev (ZJN-2A l. 2008, ZJN-2B l. 2010, ZJN-2C l. 2011, ZJN-2D l. 2011 in ZJN-2E l. 2014), eno odločbo o razveljavitvi določenih členov in leta 2013 uradno prečiščeno besedilo ZJN-2-UPB5.

Povod za ponovno sprejetje obstoječega zakona ZJN-3 je bila implementacija evropskih direktiv v slovenski pravni red do 18. 4. 2016. Ta rok ne velja le za e-javna naročila, ki bodo začela v celoti veljati aprila 2018. Po tem datumu bo obvezna tudi elektronska oddaja ponudb za vse naročnike (Predlog zakona o javnem naročanju 2015).

3 CILJI JAVNEGA NAROČANJA

Cilji in načela javnega naročanja so močno medsebojno prepleteni, saj se uveljavljajo skozi uporabo pravnih pravil in z uporabo samih načel. Način in stopnja realizacije posameznega cilja se manifestirata v uravnoteženju posameznega načela in različnih interesov ob konkretnem javnem naročilu (Vesel 2002, 166).

Poglavitni cilji javnih naročil, kot jih navaja Zabel (1997), so proces razdržavljenja, pri katerem se naročniku odvzame možnost subjektivnega odločanja o izbiri ponudnika, odločitev

o izbiri najugodnejšega ponudnika s tem prevzame trg preko konkurenčnega boja. Cilj učinkovitosti porabe javnih sredstev mora biti doseči čim večji učinek z določenimi sredstvi oz. doseči določen učinek s čim manjšimi sredstvi. Ključno je tudi zagotavljanje finančne discipline, pri čemer se s sankcijami prisili akterje, da v čim večji meri sledijo predvidenemu finančnemu okviru in namenu, za katerega je bila poraba sredstev JN predvidena. Konkurenca med ponudniki je eden ključnih ciljev, ki omogoča ustrezno razmerje in urejanje razmerij med ponudniki na trgu JN. Za vse ponudnike ima bistveni pomen, saj naročniku zagotavlja racionalno porabo javnih sredstev; ponudnikom omogoča enakopravno udeležbo pri razpisanih javnih naročilih, porabnikom pa najbolj ustrezno razmerje med kakovostjo in ceno ponudbe blaga ali storitev. Z javnimi naročili kot instrumentom državne gospodarske politike ta usmerja in izpolnjuje svoje zastavljene cilje. Cilju preprečevanja korupcije se je mogoče približati s preglednostjo postopkov in z uporabo pravnih sredstev, kar vodi do zadnjega naštetega cilja – zaupanje javnosti (Zabel 1997, 17–21).

Konkretni cilji ZJN-3, ki so navedeni v Predlogu zakona o javnem naročanju (DZ RS, 24. 7. 2015), se opirajo zlasti na strategijo Evrope 2020. V slednji so javna naročila opredeljena kot eden ključnih orodij, s katerimi je mogoče dosegati cilje strategije, ki so izboljšanje razvoja podjetniških inovacij in širše uporabe zelenih javnih naročil.

Gre za usmerjenost v učinkovito izkoriščanje razpoložljivih virov in gospodarstvo z nizkimi ogljikovimi emisijami. Hkrati strategija Evropa 2020 poudarja, da mora politika javnih naročil poleg doseganja pametne, trajnostne in vključujoče rasti zagotoviti najučinkovitejšo rabo javnih sredstev; trg javnih naročil mora biti na ravni Unije čim bolj odprt, še posebej v času finančne krize (Predlog zakona o javnem naročanju 2015).

Glavne ovire pri implementaciji trajnostnega naročanja so finančne, saj se javni sektor še vedno upira, da bi plačali več za trajnostno naročanje. Obenem, če ni podpore s strani vodstva, si zaposleni, zadolženi za nabavo, ne bodo prizadevali vključiti in upoštevati trajnostno naročanje. Če je podpora s strani vladne politike in zakonodaje – za kar si sedaj prizadeva novi ZJN-3 – je tudi večja verjetnost za implementacijo načel trajnostnega naročanja (Brammer in Walker 2011, 472). Javni sektor oz. zaposleni, odgovorni za javno naročanje, še nimajo dovolj izkušenj za vključitev socialno odgovornih ciljev v pogoje javnih naročil. Več trajnostno in socialno odgovornih indikatorjev bodo odgovorni za javno

naročanje vključili v pogoje javnega naročanja, več bo sklenjenih pogodb, ki bodo trajnostno naravnane. Več ko bo torej zahtev in pogojev za ne samo okoljske, ampak tudi socialno odgovorne cilje v javnih naročilih, večja bo tudi motivacija podjetij, da te smernice sprejmejo v politiko podjetja (Amann in drugi 2014, 362).

Najpomembnejši cilj je prenos direktive 2014/24/EU in direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta v naš pravni red (Evropski parlament in evropski svet 2014a, 2014b). Navedeni direktivi je zakonodajalec združil v enoten zakon, ki tako ureja splošno in infrastrukturno področje.

Cilji, ki jih želi zakonodajalec doseči z novim zakonom, so poenostavitev postopkov in pravna varnost, lažje upravljanje in večja učinkovitost JN ter s tem prihranek časa in sredstev tako za naročnike kot ponudnike. Posebej so izpostavili mala in srednje velika podjetja. Poudarek je tudi na večji obravnavi socialne vključenosti, okolja in inovacij. Na podlagi tega se bodo naročniki lahko odločili za najboljšo in ne kot do sedaj najcenejšo ponudbo (Predlog zakona o javnem naročanju 2015).

4 TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA

Temeljna načela so vezni člen med pravnimi normami. Dajejo jim potrebno vsebino, zlasti v situacijah, kadar pestrost in raznolikost dejanskih stanj ne moreta biti vedno pokriti s pravno normo. Načela imajo pomembno vlogo pri zakonodajalcu in njegovem razumevanju vsebine pravnih norm ter pri razumevanju in implementiranju načel v zakonske določbe, kadar so te nedorečene. Ključna sta pravilno razumevanje in razlaganje posameznih načel, kar omogoča razlagalcu pravne norme to normo razlagati po vsebini, smislu in namenu (Mužina v Čampa in drugi 2007, 47). Pravna pravila mora naročnik razumeti skozi posamezna načela, ki so mu vodilo pri sprejemanju svojih odločitev, ponudniku pa pri presoji svojih pravic v postopkih javnega naročanja (Mužina in Vesel 2004, 102–103).

Temeljna načela tako vplivajo na naročnika pri pravilni izpeljavi postopka in so pomembno vodilo pri oddaji javnega naročila (Matas 2007, 13). Ob zaključku postopka oddaje javnega naročila mora naročnik pisno obrazložiti in utemeljiti izbiro najugodnejše ponudbe in ponudnika ter pri tem spoštovati temeljna načela javnega naročanja (Primec 2007, 12).

Za naročnike je pomembno, da pravilno razumejo upravljanje z javnimi naročili, ker zraven spada zavedanje o omejenih pravicah z razpolaganjem javnih financ. Z razumevanjem temeljnih načel s strani naročnikov ti lažje razumejo svoje pravice in pričakovanja, da morajo zagotoviti enakopravne, nediskriminatorne in sorazmerne pogoje in merila ter druge sestavine razpisne dokumentacije (Čampa in drugi 2007, 47). Za naročnike je razumevanje javnih naročil pomembno tudi zaradi zavedanja o omejenosti pravic pri razpolaganju z javnimi sredstvi glede na cilje javnih naročil, ki ne smejo biti usmerjeni k zadovoljevanju osebnih koristi ali koristi posameznih skupin, pač pa usmerjeni v zadovoljevanje javnega interesa. Zanimivo vprašanje, ki se ob predstavitvi temeljnih načel pojavlja, je, ali so ta načela enakopravna med seboj, ali so si v podrejeno-nadrejenem razmerju, ali so med seboj izključujoča ali komplementarna in ali podpirajo cilje javnih naročil v isti smeri (Šoltes 2008, 377).

Temeljna načela javnega naročanja, razvoj, ureditev in izvajanje sistema so utemeljena na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti (Ur. l. RS, št. 91/2015).

Enaka načela so izpostavljena tudi v ZJN-2 (Ur. l. RS, 128/2006). ZJN-3 še dodatno omenja načela, ki so določena v pravu Evropske unije, katerih poudarek temelji na izpolnjevanju obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, predpisih, ki veljajo v Republiki Sloveniji, kolektivnih pogodbah ali predpisih mednarodnega okoljskega, socialnega in delovnega prava ter seznam mednarodnih socialnih in okoljskih konvencij, ki jih določata prilogi k direktivi 2014/24/EU in direktivi 2014/25/EU (Bukovec Marovt 2016).

4.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

ZJN-3 v 4. členu določa, da mora naročnik javno naročanje izvesti tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter da uspešno doseže zastavljene cilje, določene v skladu s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.

Vendar to načelo ne zahteva od naročnikov, da morajo izbrati za merilo najnižjo ceno. Tudi laična javnost pogosto obtožuje pravila javnega naročanja, da sili naročnike izbrati najcenejše ponudbe, vendar pa tako posamezni naročniki le opravičujejo naročila blaga in storitev, ki se izkažejo za nekakovostna (Kranjc 2016, 41).

V ZJN-2 je pod točko 1.3 Temeljna načela v 6. členu še dodatno opredeljeno, da če JN to dopušča, mora naročnik zaradi večje gospodarnosti in učinkovitosti oblikovati razpisno dokumentacijo tako, da je mogoče ponudbo oddati po sklopih. S tem naročnik zagotovi nediskriminatorno obravnavo in večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom (Ur. l. RS, 128/2006).

4.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Načelo zagotavljanja konkurence naročniku nalaga, da javno naročilo ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki. Prav tako ne sme z izbranim postopkom omejevati možnih ponudnikov, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oz. preprečevanju omejevanja konkurence. S tem se ZJN-3 navezuje na pravila konkurenčnega prava, ki veljajo za vse pravne in fizične osebe ne glede na pravno obliko in lastninsko pripadnost, torej tudi za osebe javnega prava in naročnike (Kranjc 2016, 43). Naročnik prav tako ne sme zahtevati od ponudnika, da mora sodelovati z določenimi podizvajalci ali da mora izvesti kateri drug posel (Ur. l. RS, št. 91/2015).

4.3 Načelo transparentnosti javnega naročanja

Načelo pogojuje, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku, kar je zakon zagotovil z določenimi pravili in ravnanji, ki so predpisana za vsak posamezen postopek. Vsi postopki po tem zakonu so javni, kar omogoča brezplačna objava obvestil na portalu javnih naročil in v Uradnem listu Evropske unije (Ur. l. RS, št. 91/2015). Transparentnost se zagotavlja tudi s prostim dostopom do razpisne dokumentacije, da lahko vsi zainteresirani ponudniki s pregledom dokumentacije presodijo, ali sploh lahko oz. želijo sodelovati v javnem naročilu, in z javnim odpiranjem ponudb (Kranjc 2016, 48).

4.4 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov

Načelo določa naročniku, da mora na vseh stopnjah postopka javnega naročanja zagotoviti, da med ponudniki ni razlikovanja, tj. z upoštevanjem vzajemnega priznavanja in sorazmernosti zahtev naročnika glede na predmet naročila. Naročnik mora torej zagotoviti, da so pogoji in merila, ki jih je navedel v javnem naročilu, objektivno opredeljeni, da imajo ponudniki zagotovljen enakopraven položaj pri obravnavi ponudbe ter pri uveljavljanju pravic. Naročnik ne sme ustvarjati okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov ali diskriminacijo na podlagi klasifikacije dejavnosti ponudnika ali katero drugo diskriminacijo (Ur. l. RS, št. 91/2015).

4.5 Načelo sorazmernosti

Javno naročanje mora biti sorazmerno predmetu javnega naročanja; izbire, določitve, zahteve in merila uporabe pogojev morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila (Ur. l. RS, št. 91/2015). Obe direktivi, ki sta povod za sprejetje ZJN-3, uveljavljata večjo fleksibilnost v javnem naročanju, poenostavitev pravil in postopkov, kar vodi v zmanjšanje formalnosti. Kljub znatnemu pomenu formalnosti v postopkih pa vedno bolj prevladuje mnenje, da vztrajanje pri določenih pravilih in zahtevah, ki nimajo podlage v ciljih javnega naročanja, ni potrebno (Kranjc 2016, 51).

5 VRSTE POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA

Z novim ZJN-3 smo dobili prenovljene postopke javnega naročanja. Novosti so pri postopku za izvedbo pogajanj brez predhodne objave obvestila o javnem naročilu. Sedanji postopek s pogajanjem po predhodni objavi je nadomeščen s konkurenčnim postopkom s pogajanjem. Prav tako je uveden nov postopek, tj. partnerstvo za inovacije. Skrajšali so roke za izvedbo postopkov, olajšana je možnost uporabe postopkov, ki vključujejo pogajanja. Od naročnika se sedaj pri naročilih pod mejnimi vrednostmi pričakuje, da so postopki transparentni ter da so vsi ponudniki obravnavani enakopravno. Novost je tudi enotni obrazec za lastno izjavo, ESPD (enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila), ki naj bi olajšal oddajo ponudbe za ponudnike (Potočnik 2016).

Naročniku so na voljo za oddajo javnega naročila odprti postopek, omejeni postopek, konkurenčni dialog, partnerstvo za inovacije, konkurenčni postopek s pogajanjem, postopek s pogajanjem z objavo, postopek s pogajanjem brez predhodne objave in postopek naročila male vrednosti. Za vse postopke, razen za postopek s pogajanjem brez predhodne objave, mora naročnik za objavo povabila uporabiti obvestilo o javnem naročilu. Na infrastrukturnem področju pa so za objavo povabila na voljo tudi druge možnosti.

Če je vrednost najugodnejše dopustne ponudbe enaka ali višja od mejne vrednosti, pri kateri je treba javno naročilo objaviti na portalu javnih naročil ali na portalu javnih naročil in v Uradnem listu Evropske unije in v postopku ni bila ustrezna objava povabila k sodelovanju, pa bi morala biti, potem naročnik ne sme oddati javnega naročila po tem postopku, temveč mora začeti nov postopek (Ur. l. RS, št. 91/2015). S tem so se izognili špekulacijam naročnikov o začetni neustrezno ocenjeni vrednosti javnega naročila.

5.1 Odprti postopek

Odprti postopek ni doživel večjih sprememb, naročniki ga lahko uporabijo kadar koli (Matas in Planinšič 2016, 29). V odprtem postopku lahko vsak gospodarski subjekt odda ponudbo na podlagi objavljenega povabila k sodelovanju ter ponudbi priloži informacije za ugotavljanje sposobnosti, ki jih zahteva naročnik. Minimalni rok za prejem ponudb je 35 dni od datuma, ko je bilo poslano v objavo obvestilo o javnem naročilu, v ZJN-2 je bil minimalni rok 40 dni od datuma pošiljanja obvestila (Ur. l. RS, 128/2006). Rok za prejem je lahko pod določenimi pogoji tudi krajši.³ Po ZJN-2 se je rok za oddajo prav tako lahko skrajšal, če je naročnik objavil predhodno informativno obvestilo, vendar ni smel biti krajši od 29 dni ter da so bile na voljo vse informacije, ki morajo biti navedene v obvestilu in da je bilo le to objavljeno najmanj 52 dni in največ 12 mesecev pred datumom pošiljanja obvestila o javnem naročilu (Ur. l. RS, 128/2006).

Po ZJN-3 so še dodatno opredeljene opcije za krajšanje rokov – ob ustreznem pojasnilu lahko naročnik skrajša rok, vendar ne sme biti krajši od 15 dni od datuma objave obvestila o javnem

³ Če naročnik objavi predhodno informativno obvestilo, ki ni uporabljeno kot sredstvo za objavo povabila k sodelovanju, se lahko minimalni rok za prejem ponudb skrajša na 15 dni, če so bile v njem navedene vse informacije, zahtevane za obvestilo o javnem naročilu in če je bilo le-to objavljeno najmanj 35 dni in največ 12 mesecev pred datumom, ko je bilo v objavo poslano obvestilo o javnem naročilu.

naročilu. Prav tako lahko za pet dni skrajša rok, če se ponudbe lahko oddajo z elektronskimi sredstvi. Če je pa ocenjena vrednost javnega naročila nižja od mejnih vrednosti za objavo (22. člen ZJN-3), lahko naročnik določi krajši rok za prejem ponudb (Ur. l. RS, št. 91/2015).

5.2 Omejeni postopek

Omejeni postopek ni novost v ZJN-3. Izvedena je bila samo uskladitev poimenovanja z evropsko terminologijo postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti iz ZJN-2 (Matas in Planinšič 2016, 29). Omejeni postopek je dvofazni odprti postopek. Naročnik ga lahko uporabi kadarkoli, kadar želi najprej preveriti kandidata na podlagi prijave za sodelovanje s priloženimi informacijami za ugotavljanje sposobnosti ter v drugi fazi, ko izbira ponudnike na podlagi meril iz razpisne dokumentacije (Železnik 2016). Minimalni rok za prejem prijav za sodelovanje je 30 dni od datuma objave obvestila o javnem naročilu.

V drugi fazi naročnik na podlagi ocene v prijavi priloženih informacij povabi ponudnike k oddaji ponudbe; lahko tudi omeji število ustreznih kandidatov, ki bodo lahko oddali ponudbo. Minimalni rok za prejem ponudb je 30 dni od datuma odpošiljanja povabila k predložitvi ponudb. Tudi za omejeni postopek so v zakonu podane možnosti za skrajšanje rokov za oddajo ponudb. Če je ocenjena vrednost javnega naročila nižja od mejnih vrednosti za objavo (22. člen ZJN-3), lahko naročnik določi krajši rok za prejem prijav za sodelovanje in krajši rok za prejem ponudb ne glede na prejšnje izjeme (Ur. l. RS, št. 91/2015).

5.3 Konkurenčni dialog

V ZJN-3 je postopek konkurenčnega dialoga natančneje opredeljen kot v ZJN-2. Določeni so roki za prijavo, oddajo prijav in ponudb. Natančneje so opredeljeni pogoji, po katerih se lahko uporablja. V ZJN-2 je bilo opredeljeno, da se lahko postopek uporablja takrat, kadar uporaba odprtega ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti zaradi zahtevnosti javnega naročila ni mogoča in pod pogojem, da je merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika ekonomsko najugodnejša ponudba (Zakon o javnem naročanju 2014).

Po novem zakonu se lahko postopek konkurenčnega dialoga uporabi za naročila blaga, storitev ali gradenj, če naročnik potrebuje rešitve, ki jih je težje pridobiti brez prilagoditev že obstoječih rešitev na trgu, kadar potrebuje zasnove ali inovativne rešitve ter kadar zaradi kompleksnosti ali pravne in finančne strukture naročila ni mogoče oddati brez predhodnih pogajanj oz. če ne more dovolj natančno določiti tehničnih specifikacij s sklicevanjem na standard, evropsko tehnično oceno, skupno tehnično specifikacijo ali tehnično referenco, ne da bi prej v postopku sodeloval s potencialnimi ponudniki (Matas in Planinšič 2016, 29).

Postopek poteka v več zaporednih fazah. Na objavljeno obvestilo o javnem naročilu se lahko prijavi vsak gospodarski subjekt, tako da k prijavi priloži informacije za ugotavljanje sposobnosti, ki jih zahteva naročnik. V postopku lahko sodelujejo le gospodarski subjekti, ki jih na podlagi ocene predloženih informacij v prijavi k temu povabi naročnik, ki ima pravico omejiti število ustreznih kandidatov, ki bodo povabljeni k dialogu. Javno naročilo se odda izključno na podlagi merila najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo (Ur. l. RS, št. 91/2015).

V naslednji fazi naročnik v obvestilu o javnem naročilu navede svoje potrebe in zahteve ter določi in podrobneje opredeli merila za oddajo javnega naročila ter okvirni časovni raspored. Nato z izbranimi udeleženci začne dialog s ciljem ugotoviti in opredeliti najustreznejše načine za izpolnitev svojih potreb. V okviru dialoga mora zagotoviti enako obravnavo vseh udeležencev in informacij ne sme nuditi diskriminatorno, prav tako ne sme razkrivati predlaganih rešitev in informacij drugim udeležencem brez soglasja kandidata. Konkurenčni dialog se lahko izvaja v zaporednih stopnjah, da se tako zniža število rešitev, o katerih se razpravlja med posamezno stopnjo dialoga.

Naročnik ob zaključku dialoga obvesti sodelujoče udeležence in jih povabi k predložitvi končne ponudbe, ki mora vsebovati vse elemente, ki se zahtevajo in so potrebni za izvedbo projekta. Na zahtevo naročnika lahko ponudnik to ponudbo pojasni, podrobno opredeli in optimizira. Vendar ta pojasnila ne smejo zajemati sprememb bistvenih vidikov ponudbe, da ne bi prišlo do izkrivljanja konkurence ali do diskriminacije udeležencev postopka. Naročnik oceni prejete ponudbe na podlagi meril za oddajo javnega naročila. Ima tudi možnost pogajanj s ponudnikom, za katerega je ocenil, da je oddal ponudbo z najboljšim razmerjem med ceno in kakovostjo. Naročnik lahko tudi določi nagrade ali plačila za udeležence v dialogu (Ur. l. RS, št. 91/2015).

Konkurenčni dialog je mogoče uporabiti tudi, kadar naročnik v prvi fazi postopka prejme le nedopustne ponudbe. Tj. da niso skladne z dokumentacijo, so prispele prepozno, so neobičajno nizke, ponudniki niso ustrezno usposobljeni ali ponudbe presegajo naročnikova zagotovljena sredstva (Matas in Planinšič 2016, 29; Železnik 2016).

5.4 Partnerstvo za inovacije

Partnerstvo za inovacije je na novo uveden postopek v ZJN-3, katerega namen je vzpodbujanje inovacij. Cilj postopka je razvoj inovativnega proizvoda, storitve ali gradenj ter poznejša nabava teh (Matas in Planinšič 2016, 30). Ustrezati morajo kakovosti izvedbe in najvišjim stroškom, dogovorjenim med naročnikom in udeležencem. Potek postopka partnerstva za inovacije je podoben kot konkurenčni dialog. Naročnik ga uporabi takrat, kadar ni mogoče njegove potrebe zadovoljiti z nakupom blaga, storitev ali gradenj že dostopnih na prostem trgu. Naročnik mora navesti minimalne zahteve, ki jih morajo izpolniti vsi ponudniki. Te morajo biti jasne in natančne, da lahko ponudnik oceni vrsto in zahtevnost rešitve ter oceni, če se želi prijaviti na razpis. Naročnik lahko izbere enega ali več partnerjev za izvajanje razvojne ali raziskovalne dejavnosti. Naročnik izbere ponudnike, ki bodo sodelovali v postopku – glede na predložene informacije; lahko tudi omeji število kandidatov. Roki so enaki kot v preostalih postopkih.

Postopek poteka v zaporednih stopnjah; določeni so vmesni cilji, ki jih morajo partnerji doseči; zagotovljeno mora biti tudi plačilo za vmesne stroške. Naročnik se lahko po vsaki stopnji na podlagi vmesnih ciljev odloči za prekinitev partnerstva s posameznim naročnikom, vendar morajo biti pogoji za možnost prekinitve opredeljeni že v razpisni dokumentaciji. Naročnik se lahko o vsaki vmesni ponudbi pogaja s ponudniki, razen o končni ponudbi ter o minimalnih zahtevah in merilih, navedenih v razpisni dokumentaciji. Med pogajanjem mora biti zagotovljena enaka in nediskriminatorna obravnava med ponudniki. Po vsaki zaključeni stopnji mora naročnik pisno obvestiti vse ponovno izbrane ponudnike o spremembah tehničnih specifikacij ali druge dokumentacije. Naročilo se odda samo na podlagi najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo. Cilj postopka je zagotoviti dolgotrajno partnerstvo med naročnikom in ponudnikom (Železnik 2016).

V dokumentaciji mora naročnik opredeliti ureditev pravic intelektualne lastnine. Brez soglasja partnerja ne sme posredovati informacij preostalim partnerjem. Soglasje se mora nanašati na točno tiste informacije, ki jih želi naročnik posredovati. Strukturo partnerstva, trajanje in vrednost posameznih stopenj naročnik določi ob upoštevanju stopnje inovativnosti predlagane rešitve in zaporedja raziskovalnih in inovativnih dejavnosti (Ur. l. RS, št. 91/2015).

5.5 Konkurenčni postopek s pogajanji

Konkurenčni postopek s pogajanji je nadomestil postopek s pogajanji po predhodni objavi iz ZJN-2 (Ur. l. RS, 128/2006). Uporabi se lahko samo na splošnem področju gradenj, blaga ali storitev ob določenih pogojih. Da lahko naročnik uporabi ta postopek, mora izpolnjevati vsaj en ali več določenih pogojev v zakonu. Ti pogoji, ki so osnova za vse postopke, ki vključujejo pogajanja, so, da potrebe naročnika ni mogoče zadovoljiti brez prilagoditve že zlahka dostopnih rešitev na trgu ali da te vključujejo zasnovne ali inovativne rešitve. Tj. če zaradi posebnih okoliščin javnega naročila ni mogoče oddati brez predhodnih pogajanj ali če naročnik ne more dovolj natančno določiti tehničnih specifikacij s sklicevanjem na standard, evropsko tehnično oceno, skupno tehnično specifikacijo ali tehnično referenco. Pojmi so opredeljeni v 2. členu ZJN-3 od 24. do 27. točke prvega odstavka.⁴

Postopek se lahko uporabi pri gradnjah, blagu ali storitvah, pri katerih so bile v odprtem ali omejenem postopku ali postopku naročila male vrednosti predložene le ponudbe, ki niso v skladu z dokumentacijo ali so prispele prepozno, so neobičajno nizke, njihova cena presega naročnikova zagotovljena sredstva ali ponudniki niso ustrezno usposobljeni. V takem primeru naročniku v konkurenčnem postopku s pogajanji ni treba objaviti obvestila o javnem naročilu, če v postopek vključi vse ponudnike, ki izpolnjujejo pogoje za sodelovanje in zanje ne obstajajo razlogi za izključitev ter so v predhodnem postopku predložili ustrezne ponudbe.

Prav tako lahko naročnik uporabi ta postopek za gradnje, blago in storitve, katerih vrednost je nižja od veljavnih mejnih vrednosti.

V postopku lahko sodelujejo vsi zainteresirani ponudniki, ki k prijavi priložijo informacije za ugotavljanje sposobnosti. Naročnik mora v dokumentaciji vnaprej navesti minimalne zahteve,

⁴ Pojmi: standard, mednarodni standard, evropski standard, nacionalni standard, evropska tehnična ocena, skupna tehnična specifikacija, tehnična referenca.

ki opredeljujejo vsebino naročila z opisom svojih potreb in zahtevanih značilnosti; določiti mora merila za oddajo javnega naročila. Merila za oddajo naročila se tekom postopka ne smejo spreminjati in niso predmet pogajanj. S tem se zagotovi enaka obravnava vse gospodarskih subjektov (Matas in Planinšič 2016, 30). Roki so enaki kot v preostalih postopkih.

Prvo ponudbo lahko oddajo le gospodarski subjekti, ki jih na podlagi ocene predloženih informacij k temu povabi naročnik, ki lahko omeji število ustreznih kandidatov, ki bodo povabljeni k oddaji ponudbe. Ta ponudba je podlaga za nadaljnja pogajanja. Postopek se lahko izvaja v zaporednih stopnjah, da se na podlagi določenih meril zniža število ponudb, vendar mora naročnik to možnost navesti v dokumentaciji. Prav tako ima naročnik možnost, da na podlagi prvih ponudb odda javno naročilo brez pogajanj, če si je v obvestilu pridržal to možnost. Ko namerava zaključiti pogajanja, o tem obvesti preostale ponudnike in določi skupni rok za predložitev morebitnih novih ali spremenjenih ponudb, razen če je število krogov napovedal v dokumentaciji ali če se pogaja le z enim kandidatom. Po prejemu končnih ponudb naročnik v skladu z določbami ZJN-3 preveri, ali so v skladu z minimalnimi zahtevami. Nato odda javno naročilo na podlagi meril za oddajo (Ur. l. RS, št. 91/2015).

Ključna razlika med konkurenčnim postopkom s pogajanja in konkurenčnim dialogom je v že bolj ali manj definiranem naročilu, v katerem ponudniki skozi pogajanja svoje ponudbe še izboljšujejo. Pri konkurenčnem dialogu naročnik šele skozi pogajanja in sodelovanja s ponudniki pride do rešitve, ki mu ustreza in na podlagi katere odda naročilo (Matas in Planinšič 2016, 30–31).

5.6 Postopek s pogajanja z objavo

Postopek s pogajanja z objavo je namenjen le za javno naročanje na infrastrukturnem področju, zato ga ne bom podrobneje predstavila. Za omenjeni postopek veljajo enaki roki kot pri preostalih postopkih. Prav tako lahko sodelujejo vsi zainteresirani subjekti ob predložitvi zahtevanih informacij s strani naročnika. Naročnik izbere kandidate glede na prejete informacije, lahko tudi omeji število ponudnikov. Ponudniki in naročnik se lahko skupaj dogovorijo o datumu za oddajo ponudb (Železnik 2016).

5.7 Postopek s pogajanjem brez predhodne objave

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave je podoben postopku iz ZJN-2, le da so nekateri pogoji določeni natančneje. Zaradi potencialne izrabe postopka in s tem omejevanja konkurence se lahko ta postopek uporablja samo v zelo izjemnih okoliščinah (Matas in Planinšič 2016, 31). Naročnik mora v dokumentaciji navesti in obrazložiti razloge za izbiro tega postopka. V njem lahko sodelujejo samo gospodarski subjekti, ki jih je naročnik povabil k oddaji ponudbe. Med pogajanjem mora naročnik vnaprej pisno napovedati zadnji krog pogajanj, razen če je število krogov navedel že v dokumentaciji ali če se pogaja le z enim kandidatom. Rok za oddajo prijave in ponudbe mora biti sorazmeren zahtevam javnega naročila, določi pa ga naročnik.

Pogoji uporabe tega postopka so zelo natančno opredeljeni. V primeru javnega naročila gradenj, blaga ali storitev ga naročnik lahko uporabi, če za javno naročilo ni prejel nobene ponudbe ali prijave ali pa ni bila nobena ponudba ali prijava ustrezna – pri tem velja, da se prvotni pogoji ne smejo bistveno spremeniti. Ponudba velja za neustrezno, če ni relevantna za javno naročilo, ker brez bistvenih sprememb očitno ne ustreza potrebam in zahtevam naročnika. Prijava za sodelovanje pa se šteje za neustrezno, če je treba gospodarski subjekt izključiti ali ker ne izpolnjuje pogojev za sodelovanje v postopku. Skupna cena iz končne ponudbe v postopku s pogajanjem ne sme presegati cene iz ponudbe istega ponudnika, ki jo je predložil v prej neuspešno izvedenem postopku javnega naročanja. Evropska komisija lahko zahteva poročilo o postopku (Ur. l. RS, št. 91/2015).

Lahko se uporabi še v primeru javnega naročila na infrastrukturnem področju, ki služi le raziskovalnemu, eksperimentalnemu, študijskemu ali razvojnemu namenu in nima namena ustvarjati dobička ali povrniti stroškov raziskav in razvoja. Vendar oddaja tovrstnega naročila ne sme vplivati na konkurenčnost pri oddaji poznejših javnih naročil s temi nameni. Ta postopek je mogoče uporabiti tudi pri naročilu unikatnega umetniškega dela ali umetniške uprizoritve ali če iz tehničnih razlogov ni konkurence in lahko naročilo izpolni le določen gospodarski subjekt. Vendar pa lahko ta dva pogoja naročnik uporabi samo, če ni ustrezne alternative in če odsotnost konkurence ni posledica neupravičenega omejevanja elementov javnega naročila. Uporabi ga lahko tudi zaradi zaščite izključnih pravic, vključno s pravicami intelektualne lastnine. Vendar pa naročnik ne sme uporabiti tega postopka zaradi te zaščite, če

je predmet naročila izvedba projekta, ki ga je projektant že projektiral v predhodnem postopku in namerava v pogajanja vključiti le tega projektanta.

Lahko se uporabi tudi v skrajno nujnih primerih zaradi nepredvidenega poteka dogodkov, za katere ni odgovoren naročnik in kjer ni mogel upoštevati rokov za druge postopke. Uporabi se lahko še, če vrednost javnega naročila ne presega vrednosti za objavo v Uradnem listu Evropske unije in če lahko naročilo izpolni vnaprej znano končno število sposobnih ponudnikov pod pogojem, da jih naročnik obravnava enakopravno. Za javna naročila blaga lahko ta postopek uporabijo pri naročilu izdelka, ki se izdeluje izključno za raziskovalne, eksperimentalne, študijske ali razvojne namene, pri čemer naročilo ne vključuje masovne proizvodnje zaradi preživetja na trgu ali se izvaja zaradi povrnitve stroškov raziskav in razvoja.

Postopek je dovoljeno uporabiti tudi pri dodatnih dobavah blaga od prvotnega dobavitelja kot delno nadomestilo blaga ali inštalacij ali za povečanje obsega obstoječih zalog. Če bi naročnik namreč moral zamenjati dobavitelja blaga z drugačnimi tehničnimi lastnosti, bi to povzročilo neskladnost ali tehnične težave med obratovanjem in vzdrževanjem. Trajanje takih ponavljajočih naročil na splošnem področju ne sme biti daljše od treh let. Naročnik lahko ta postopek uporabi prav tako za blago, ponujeno in kupljeno na blagovnih borzah, in sicer od dobavitelja, ki gre v likvidacijo ali likvidacijskega upravitelja v postopku zaradi insolventnosti, po dogovoru z upniki ali po katerem drugem podobnem postopku. Uporabi se lahko tudi pri ugodnih nakupih blaga na infrastrukturnem področju, če je na voljo zelo ugodna ponudba zelo kratek čas in je cena bistveno nižja od običajnih tržnih cen (Železnik 2016).

Pri naročanju storitev se lahko uporabi za storitve po posebej ugodnih pogojih od dobavitelja, ki gre v likvidacijo ali zaradi insolventnosti. Če je bil predhodno izveden projektni natečaj, se lahko naročilo storitev odda zmagovalcu na podlagi tega postopka oz. če je bilo zmagovalcev več, se vse povabi k sodelovanju v postopku. Lahko se uporabi tudi pri naročilu novih gradenj ali storitev, ki pomenijo ponovitev podobne že obstoječe gradnje ali storitve in se oddajo prvotnemu ponudniku oz. izvajalcu pod določenimi pogoji (Ur. l. RS, št. 91/2015).

5.8 Postopek naročila male vrednosti

Postopek naročila male vrednosti lahko naročnik uporabi pri naročilu blaga in storitev, pri čemer obvestil v zvezi z njim ni treba poslati v objavo Uradu za publikacije Evropske unije. Pri javnem naročilu blaga, storitev ali projektne natečaja je mejna vrednost 20.000 evrov za javno naročilo gradenj, če je vrednost naročila na splošnem področju enaka ali višja od 40.000 evrov in nižja od 500.000 evrov, na infrastrukturnem področju enaka ali višja od 100.000 evrov in nižja od 1.000.000 evrov. Nove višje mejne vrednosti za področje gradenj in infrastrukture so pomembne z vidika gospodarnosti, ker se v nasprotju z odprtim postopkom pri naročilu malih vrednosti lahko izvedejo pogajanja. Da ne bi prihajalo do zlorab ali špekulacij, se od naročnika zahteva, da mora to možnost navesti že v obvestilu o javnem naročanju ter jih tudi izvesti (Matas in Planinšič 2016, 31).

V postopku naročila male vrednosti lahko sodeluje vsak gospodarski subjekt, ki na podlagi objavljenega povabila odda ponudbo. Naročnik lahko od ponudnika zahteva, da izkaže izpolnjevanje pogojev z ESPD-obrazcem ali drugo lastno izjavo, vendar pa mu navedb ni treba preverjati, razen če dvomi v resničnost podanih izjav. Prav tako naročniku ni treba upoštevati roka za pošiljanje dodatnih informacij v zvezi s specifikacijami in vseh dodatnih dokumentov ter podaljšati roka za prejem ponudb (Ur. l. RS, št. 91/2015; Matas in Planinšič 2016, 31).

6 OSNOVNI PODATKI NAROČANJA BLAGA V ZOBOZDRAVSTVU

Na spletni strani Elektronsko javno naročanje je mogoče preko aplikacije STATIST pridobiti informacije o oddanih javnih naročilih od 1. marca 2013 (Ministrstvo za javno upravo 2016a). Vendar kljub uporabnosti aplikacije in različnih parametrov, ki jih je mogoče nastaviti, aplikacija omogoča pregled javnih naročil samo po prvih dveh znakih. Ta pomenita oddelek, kar je skupna oznaka za celotno zdravstvo: 33000000 – Medicinska oprema, farmacevtski izdelki in izdelki za osebno nego (SIMAP Informacije o evropskih javnih naročilih 2016; Ministrstvo za javno upravo 2016a). Glede na to, da je zobozdravstvo zgolj en del celotnega zdravstvenega sistema, ti podatki za namene pričujočega diplomskega dela niso uporabni.

Direktorat za javno naročanje je v namen diplomskega dela posredoval podatke s podrejenimi kodami CPV (Common Procurement Vocabulary – enotni besednjak javnih naročil) za naročila blaga za obdobje 2013–2014. Za leto 2015 podatkov še niso obdelali. Z analizo pridobljenih podatkov želim prikazati, kolikšen delež javnega naročanja zavzema področje

zobozdravstva. Uporabila sem prvih pet znakov CPV-kode (Ur. l. EU ES 213/2008), ki določajo kategorije. CPV-koda je sestavljena iz glavnega besednjaka, ki definira predmet naročila, in dopolnilnega besednjaka s podrobnejšim opisom. Glavni besednjak temelji na drevesni strukturi, ki vsebuje 9-znakovno kodo, povezano z besednjakom z opisom vrste blaga, gradnje ali storitev, ki tvori predmet naročila (SIMAP Informacije o evropskih javnih naročilih 2016). Z vrtilno tabelo sem označila samo tiste CPV-kode, ki zajemajo naročila blaga v zobozdravstvu in zobotehniki.

V letu 2014 so naročila blaga v zdravstvu znašala 71.807.753,01 evrov, od tega je vrednost naročil blaga za zobozdravstvo znašala 3.208.884,69 evrov. V letu 2013 je bil ta znesek 72.177.087,63 evrov in za področje zobozdravstva naročila blaga 3.367.748,14 evrov (Ministrstvo za javno upravo 2016a; 2016b; 2016c). Tabela 6.1 prikazuje vrste postopkov za naročila blaga za leto 2013.

Tabela 6.1: Vrste postopkov za naročila blaga v zobozdravstvu v letu 2013

Vrsta postopka za naročila blaga	Število postopkov v 2013
Naročilo male vrednosti	8
Odprti postopek	13
Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	2
Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	4
Skupna vsota	27

Vir: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje (2016b).

Naročniki so v letu 2013 za naročila blaga v zobozdravstvu najpogosteje uporabljali odprti postopek in za njim postopek naročila male vrednosti. Preostali postopki so redkeje uporabljeni. Tabela 6.2 prikazuje iste podatke za leto 2014.

Tabela 6.2: Vrste postopkov za naročila blaga v zobozdravstvu v letu 2014

Vrsta postopka za naročila blaga	Število postopkov v 2014
Naročilo male vrednosti	19
Odpri postopek	11
Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	2
Skupna vsota	32

Vir: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje (2016c).

Tudi v letu 2014 se uporaba vrste postopkov glede na leto 2016 ni spremenila, zamenjal se je samo vrstni red. Največkrat so naročniki uporabili postopek naročila male vrednosti za naročila blaga in za njim odprti postopek.

Naročila v zobozdravstvu so pogosto manjša, še posebej pri naročilu blaga v manjših zdravstvenih domovih. Zato je najpogostejši izbrani postopek s strani naročnika že določen zaradi ocenjene mejne vrednosti. Pri stroškovno večjih javnih naročilih so se naročniki odločali za odprti postopek, ki je najmanj zapleten. Menim, da lahko podobno pričakujemo tudi po veljavnosti novega zakona, saj postopek ni doživel večjih sprememb glede na ZJN-2, tako da ne bo večjih novosti za naročnike.

Čeprav podatki prikazujejo stanje javnih naročil še po starem zakonu, menim, da lahko z osnovnimi podatki, kot so vrsta postopka, vrednost in delež javnih naročil, analiziramo tudi začetni razvoj novega zakona. Od začetka veljavnosti ZJN-3 se namreč ne pričakujejo bistvene spremembe pri izbiri postopkov.

7 ANALIZA IZVEDBE POSTOPKA JAVNEGA NAROČILA

Analizirala bom postopek oddaje javnega naročila s strani ponudnika s področja zobozdravstva glede na ZJN-2 in ZJN-3. Zanimalo me bo, kje so ključne novosti, spremembe in dopolnitve, ki bodo imele vpliv na ponudbo ponudnika. Osredotočila se bom na prednosti in slabosti, ki jih bo prinesel nov zakon: ali bo olajšal in poenostavil postopke na področju zobozdravstva za ponudnike in naročnike.

7.1 Priprava ponudbene dokumentacije – primerjava ZJN-2 in ZJN-3

Preden se lahko potencialni ponudnik prijavi na objavljeno javno naročilo, mora naročnik izvesti nekaj ključnih korakov za uspešno izvedbo javnega naročila. V splošnem lahko postopek za oddajo javnega naročila razdelimo v tri faze: predrazpisno fazo, razpisno fazo in porazpisno fazo (Javornik 2007, 85).

V predrazpisni fazi ima naročnik možnost, da izvede preverjanje trga in s tem obvesti potencialne ponudnike o svojih načrtih in zahtevah v zvezi z javnim naročilom (Čampa 2016, 6). V ta namen uporabi strokovni dialog. Ključno je, da v izogib izkrivljanja konkurence in zagotovitve enakopravne obravnave izvede potrebne ukrepe; če ne gre drugače, tudi izloči določenega kandidata iz postopka. Ta faza postopka je načeloma zapostavljena tako s strani naročnika kot s strani potencialnih ponudnikov, še posebej manjših podjetij, ker imajo omejen doseg izbire strategij sodelovanja in omejen vpliv na proces naročanja (McKevitt in Davis 2013, 477).

Za začetek postopka mora naročnik najprej oceniti vrednost naročila ter nato pripraviti sklep o začetku postopka. Ta dokument sicer ni več obvezen, kot je bil v ZJN-2, vendar mora imeti evidentiran vir in obseg sredstev ob upoštevanju pravil javnih financ (Matas in Planinšič 2016, 35). Možnost ima tudi imenovati strokovno komisijo ali pa pooblastiti drugega naročnika za izvedbo postopka.

Zakon ne določa več posameznih faz izvedbe postopka (Ur. l. RS 70. člen, 128/2006). Niti ne določa, kateri dokumenti morajo biti sestavni del razpisne dokumentacije, le da morajo biti v pogodbi ali okvirnem sporazumu vsi podatki, ki jih zahteva zakon ter osnutek pogodbe. Prav tako je poudarjeno, da podpisana pogodba ne sme v bistvenih elementih odstopati od osnutka. Pri zahtevah vsebine pogodbe je zakon bolj določen. Pogodba o izvedbi javnega naročila mora vsebovati dejansko vrednost celotnega javnega naročila ali v določenih primerih ocenjeno vrednost, rok veljavnosti pogodbe, ter določilo, da pogodba preneha veljati, če je naročnik seznanjen, da je pristojni državni organ ali sodišče s pravnomočno odločitvijo ugotovilo kršitev delovne, okoljske ali socialne zakonodaje s strani izvajalca pogodbe o izvedbi javnega naročila ali njegovega podizvajalca (Ur. l. RS, št. 91/2015).

Poleg pogodbe so tako za naročnika kot ponudnika bistvene tehnične specifikacije javnega naročila. So ključen element pri odločitvi potencialnega ponudnika, tj. poleg pogojev za sodelovanje, ali se bo prijavil na javno naročilo ali ne. Morda so še pomembnejše za naročnika, saj z dobro pripravljeno tehnično specifikacijo pridobi tudi kvalitetne ponudbe, zmanjša si možnost pritožb s strani ponudnikov. Glavno načelo pri oblikovanju tehničnih specifikacij je zagotovitev enakega dostopa do javnega naročila za gospodarske subjekte in da ne smejo omejevati dostopa do javnega naročila za konkurenco. V specifikaciji ne smejo biti navedeni določena izdelava, izvor ali postopek, značilen le za določene proizvode ali storitve ali blagovne znamke, ter patenti in tipi (Matas in Planinšič 2016, 36), razen, če drugače ni mogoče dovolj natančno in razumljivo opisati. Tovrstne navedbe morajo vsebovati besedi »ali enakovredni«, kot je veljalo že v ZJN-2. Naročnik pa na podlagi te zahteve ne more zavrniti ponudnika, če lahko ta dokaže, da njegova rešitev izpolnjuje zahteve.

Ponudniki vedno prilagodijo ponudbo glede na naročnikove zahteve. Če naročnik zahteva višjo kvaliteto, je ponudbena cena višja, če je pa naročnik zadovoljen z nižjo kvaliteto, manj zahtevnim blagom, je cena temu primerno nižja. Če predmet javnega naročila ni dovolj podrobno opisan, ponudnik ne more zadostiti naročnikovi zahtevi (Kranjc 2016, 259–260). Velika večina artiklov v tehničnih specifikacijah za nabavo zobozdravstvenega materiala vsebuje to besedno zvezo, tako da so ponudniki vedno v dilemi, ali ponuditi originalni oz. navedeni artikel ali paralelo. Pogosto so bili ponudniki zaradi artiklov, ki so bili paralele, izločeni kot neustrezni kljub predložitvi vseh zahtevanih dokazil in dokumentov, pri čemer so dokazovali, da določen artikel zadovolji vse standarde. Vendar je zaradi nenatančno določenih pogojev in meril v odstopanjih v določenih parametrih naročnik ponudnika pogosto izločil iz nadaljnjega postopka.

Podobno kot v ZJN-2 mora tudi v ZJN-3 naročnik razdeliti javno naročilo na sklope, če to pripomore k večji gospodarnosti in učinkovitosti (Jeršič 2016, 153–154). Naročnik ima tudi možnost, da omeji število sklopov, ki se oddajo enemu ponudniku. Zahteva po razdelitvi naročila na sklope in omejitvi izhaja iz spodbujanja konkurenčnosti malih in srednjih podjetij – MSP (Čampa 2016, 28). Zahteva po delitvi na sklope pride dobro do izraza v javnih naročilih zobozdravstvenega in zobotehničnega materiala, saj je trg prodaje za to področje specifičen in relativno majhen glede na preostala javna naročila. Tako imajo manjša podjetja, ki tržijo samo določene specifične artikle za zobozdravstvo in zobotehniko, večjo možnost, da dobijo javno naročilo za posamezen sklop. Tehnične specifikacije so za posamezne artikle,

katere naročnik striktno želi, vedno podrobnejše in ne vsebujejo več samo imena željenega artikla, ampak se naročnik potrudi in skuša poiskati določeno tehnično lastnost oz. podatek, ki je lasten samo temu določenemu artiklu. Tako dobi podlago za izločitev preostalih paralel, kljub temu da ta določena lastnost ali podatek ne vplivata na kvaliteto, uporabo ali trajnost artikla oz. materiala.

Pri javnih naročilih v zobozdravstvu so tehnične specifikacije ključen element za odločitev, ali bo ponudnik sodeloval pri javnem naročilu. Pri merilih za ugotavljanje sposobnosti ponudniki načeloma nimajo večjih težav z izpolnitvijo, saj so te večinoma splošne, razen pri nabavi večjih elementov, kot je oprema, kjer ponudniki pogosto zahtevajo nerealne reference glede na velikost slovenskega trga. Zato je pomembno, da naročnik pogoje izbere z največjo skrbnostjo in nediskriminatorno ter v povezavi s predmetom javnega naročila, saj so pogoji absolutni – le če jih ponudnik izpolnjuje, lahko sodeluje v postopku (Čampa 2016, 37). Pogoji so izključevalne narave, lahko so določeni v negativnem ali pozitivnem smislu (Kranjc 2016, 280). Obvezni pogoji za izključitev so skorajda enaki kot v ZJN-2. Določeni so še dodani in razširjeni: pogoj o nekaznovanosti za določena kazniva dejanja za pravno osebo in določene fizične osebe, pogoj o poravnanih javnofinančnih obveznostih, ki se je glede na ZJN-2 zaostrial, ker za ponudnika, ki nima predloženih vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja razširja na obdobje zadnjih pet let, če je vpisan v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami in plačili delavcem. S temi pogoji se povečuje socialna varnost in zmanjšuje socialni damping v javnem naročanju (Čampa 2016, 38). Nadaljnji pogoji, navedeni v zakonu ZJN-3 (75. člen), morajo biti jasno določeni in navedeni v razpisni dokumentaciji, da jih naročnik lahko uporabi, kar pa za obvezne pogoje ni potrebno. Kot usmeritev za te nadaljnje pogoje lahko naročnik uporabi pogoje o ustreznosti za opravljanje poklicne dejavnosti, ekonomski in finančni položaj ali tehnično in strokovno sposobnost (Ur. l. RS, št. 91/2015).

7.2 Analiza izbranega javnega naročila naročnika ZD Ž

Glede na dejstvo, da novi zakon velja od prvega aprila 2016, ni veliko objav s strani naročnikov po novem zakonu. Do 30. junija je bilo na portalu javnih naročil (Portal javnih naročil 2016d) objavljenih sedem objav za naročila blaga, povezanih z zobozdravstvom. Od tega sta naročnika pri dveh postopkih izkoristila 1. odstavek 90. člena ZJN-3, ki naročniku omogoča, da lahko do roka za oddajo ponudb kadar koli ustavi postopek oddaje javnega

naročila. Pri štirih postopkih javnih naročil do tega datuma postopki še niso bili zaključeni niti niso bile sprejete odločitve s strani naročnikov. Za analizo je potemtakem ostal en postopek, ki je zaključen z objavljeno odločitvijo o oddaji naročila.

Naročnik ZD Ž je za izvedbo javnega naročila izbral postopek naročila male vrednosti, ker je ocenil, da vrednost oddanega naročila ne bo presegala 20.000,00 evrov. Kot je zakonsko določeno, je obvestilo objavljeno samo na portalu javnih naročil dne 6. junija 2016 in ne tudi na Uradu za publikacije Evropske unije. Predmet javnega naročila je Dobava zobozdravstvenega materiala, kar je naročnik označil z ustrezno podrejeno CPV-kodo: 33141800, Zobozdravniško potrošno blago. Naročilo ni razdeljeno na sklope, kar je ob pregledu ponudbenega predračuna, ki je sestavni del razpisne dokumentacije, ustrezno. Predračun vsebuje 154 postavk posameznih artiklov. To je primerna velikost za posamezen sklop pri naročilu malih vrednosti, tudi vsebinsko glede na opis zahtevanega blaga, ki ga naročnik naroča. Količine, navedene v ponudbenem predračunu, so okvirne in letne, sama pogodba pa se sklepa za obdobje treh let. Razpisna dokumentacija je brezplačno, neomejeno in celovito dostopna na spletnem naslovu, kot določa zakon v 61. členu ZJN-3.

7.3 Analiza razpisne dokumentacije

Pri analizi razpisne dokumentacije naročnika ZD Ž (Portal javnih naročil 2016c) je razvidno, da je naročnik vestno upošteval in sledil zahtevam zakona. V prvem poglavju je opredelil vse osnovne točke, kot so podatki o naročniku in o predmetu naročila; osnovne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki, denimo da mora biti ponudba v celoti pripravljena v skladu z razpisno dokumentacijo in izpolnjevati vse pogoje za udeležbo ter da je lahko ponudnik vsaka pravna ali fizična oseba, ki je registrirana za dejavnost, ki je predmet javnega naročila, izpolnjuje preostale pogoje iz te razpisne dokumentacije ali konzorcij pravnih in fizičnih oseb. Za ponudnike s sedežem v tuji državi veljajo enaki pogoji kot za ponudnike s sedežem v Republiki Sloveniji.

Že v samem uvodnem delu razpisne dokumentacije je kot prvi izključevalni pogoj navedeno podvajanje ponudbe ponudnika. Če torej nastopa v več kot eni ponudbi samostojno ali kot partner ali podizvajalec, s tem diskvalificira vse ponudbe, v katerih nastopa; take ponudbe so izločene iz postopka. Ta pogoj je osnova tudi v prejšnjem zakonu, saj se s tem zagotavljajo osnovna načela javnega naročanja.

Jasno so navedeni tudi vsi roki in pogoji za oddajo ponudbe: ali mora ponudba prispeti po pošti priporočeno do točno določene ure ali jo naročnik predloži osebno. Vse nepravočasno prispеле ponudbe naročnik neodprte vrne pošiljatelju. Kot zahteva zakon, je odpiranje ponudb javno; kraj in čas odpiranja morata biti navedena v razpisni dokumentaciji.

Naročnik je v drugem delu razpisne dokumentacije opredelil opcije in zahteve, če ponudnik sodeluje v javnem naročilu s skupno ponudbo, ponudbo s podizvajalci ali uporabi zmogljivosti drugih subjektov – za ekonomski in finančni položaj ter tehnično in strokovno sposobnost. S tem se je naročnik vnaprej zaščitil pred možnimi špekulacijami naročnikov, saj je opredelil vključevalne in izključevalne pogoje za posamezne opcije ponudb. Pri predložitvi skupne ponudbe ni bistvenih sprememb, partnerji pri oddaji naročila nastopajo enakopravno. Naročniku morajo predložiti pravni akt, v katerem so navedeni vsi partnerji, nosilec posla ter pooblastila nosilcu posla s strani preostalih partnerjev, obseg dobav posameznih partnerjev. Prav tako mora vsak partner podpisati izjavo o seznanjenosti z navodili ponudnikom in razpisno dokumentacijo ter izjavo, da so seznanjeni s plačilnimi pogoji. Akt mora vsebovati tudi določbe ob morebitnem izstopu katerega koli partnerja v skupini; naročnik še posebej zahteva navedbo, da partnerji odgovarjajo njemu neomejeno solidarno. Tako skuša naročnik vnaprej zagotoviti, da bodo partnerji delali v njegovo dobro.

Večje spremembe glede na prejšnji zakon so nastale pri ponudbi s podizvajalci. Še vedno velja, da mora glavni izvajalec navesti vse podizvajalce ter kateri del naročila bodo izvajali. Prav tako morajo podizvajalci izpolnjevati enake pogoje kot glavni izvajalec, po novem zakonu torej vsi k ponudbi predložijo izpolnjen ESPD-obrazec. Ključna je sprememba pri plačilu podizvajalca. Po ZJN-2 je naročnik plačeval neposredno podizvajalcu. S tem je želel zakonodajalec preprečiti malverzacije glavnih izvajalcev, ki so zadrževali plačila na svojih računih in pogosto izsiljevali podizvajalce z navedbami o neustrezno opravljenem delu. Vendar se je sedaj zakonodajalec zopet odločil, da naročnik ni zavezan plačevati podizvajalca neposredno. Izjemo je naredil pri javnem naročilu gradnje ali storitev, pri čemer ima podizvajalec možnost, da zahteva neposredno plačilo. Slednje pomeni, da mora glavni ponudnik to zahtevo podizvajalca predložiti v ponudbi. Ta zahteva je zavezujoča tako za glavnega izvajalca kot naročnika. Je pa zakonodajalec v zadnji osmi točki 94. člena dopustil možnost izbire naročnika, da obveznosti iz tega člena veljajo tudi za področje naročil blaga.

Pri analizi razpisne dokumentacije ZD Ž se je naročnik odločil ponuditi to možnost ponudnikom, saj je jasno navedel to možnost v razpisni dokumentaciji.

Naročnik ZD Ž je uporabil tudi šesto točko 95. člena ZJN-3 (Ur. l. RS, št. 91/2015), ki za naročila blaga ni obvezna ter zahteva od glavnega izvajalca, pri katerem ni bila zahteva o neposrednem plačilu, da mu mora le ta najpozneje v 60 dneh od plačila končnega računa poslati svojo pisno izjavo in pisno izjavo podizvajalca, da je podizvajalec prejel plačilo za dobavljeno blago, neposredno povezano s predmetom javnega naročila. Velika verjetnost je, da bo večina naročnikov tudi pri javnem naročilu blaga izkoristila to možnost s strani zakonodajalca, kot jo je naročnik ZD Ž, in si po »pilatovsko oprala roke« nad neurejenostjo plačil med glavnimi izvajalci in podizvajalci.

Naročnik je navedel možnosti, ki sta mu pripadali tudi po starem zakonu (ZJN-2, 80. člen), da lahko kadar koli pred potekom roka za odpiranje ponudb ustavi postopek in da lahko na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb vse ponudbe zavrne. O tako sprejeti odločitvi ter v primeru, če bo začel nov postopek, mora naročnik obvestiti vse ponudnike. Zaradi ustavitve postopka pred odpiranjem ponudb ni bistvenih posledic, ki bi vplivale na cilje javnega naročanja, kar pa ne velja za drugo opcijo. Zaradi možnosti zlorabe opcije o zavrnitvi vseh ponudb po opravljenem odpiranju je moral zakonodajalec določiti omejitve, s katerimi je zaščitil cilje javnega naročanja, predvsem načelo zagotavljanja konkurence in enakopravnosti med ponudniki. Po odpiranju so namreč vse ponudbe razkrite, kar bi pomenilo, da bi ob ponovno izvedenem postopku ponudniki prilagajali ponudbo prejšnjemu najugodnejšemu ponudniku in ne stremeli k temu, da bodo pripravili najboljšo ponudbo, kar vodi v izkrivljanje konkurence in ni v javnem interesu. Zato je naročnik omejen pri ponovnem razpisu, saj lahko za isti predmet izvede nov postopek le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je v prejšnjem postopku zavrnil vse ponudbe. To pomeni, da ni dovolj, če spremeni samo npr. količine istovrstnega blaga ali če ne bistveno spremeni tehnične specifikacije. Sama opredelitev, kaj točno so bistvene spremembe, ni nikjer točneje opredeljena. Zakon je na tem področju nejasen in naročnik mora dobro utemeljiti zavrnitev vseh ponudb po odpiranju, saj lahko ponudniki uveljavljajo odškodninsko obveznost naročnika za nepoštena pogajanja po Obligacijskem zakoniku (Kranjc 2016, 344).

Prav tako je ostala enaka tudi pravica naročnika, ki jo je naročnik ZD Ž tudi navedel v razpisni dokumentaciji, da lahko do pravnomočnosti odločitve o oddaji javnega naročila svojo

odločitev na lastno pobudo spremeni in sprejme novo odločitev. Za tako dejanje se lahko naročnik odloči samo v primeru odprave nezakonnosti, ki jo je predhodno ugotovil in utemeljil.

Naročnik ZD Ž je v razpisni dokumentaciji navedel pravico, da lahko tudi po pravnomočnosti odločitve o oddaji naročila pa do sklenitve pogodbe odstopi od izvedbe javnega naročila, če utemeljeno dokaže, da predmeta javnega naročila ne potrebuje več, da zanj nima zagotovljenih sredstev ali da utemeljeno sumi, da bi pogodba lahko bila posledica kaznivega dejanja. Navedena je tudi možnost izrednih okoliščin, na katere naročnik nima vpliva niti jih ni mogel predvideti ter zaradi katerih je izvedba javnega naročila nemogoča. Tudi o tem mora naročnik obvestiti vse ponudnike. Kot je razvidno iz napisanega, je naročnik še dodatno v razpisni dokumentaciji navedel vse možnosti, ki mu jih ponuja zakon, o možnostih odstopa od javnega naročila, kljub temu da je v začetku uvodnega dela jasno navedel, kateri zakoni so pravna podlaga za javno naročilo in da se celoten postopek izvaja v skladu z veljavno zakonodajo. Na te odločitve ponudniki nimajo vpliva, četudi imajo po Obligacijskem zakonu možnost pritožbe. Vendar pa jih pri naročilih malih vrednosti praktično ne uporabljajo, saj so vrednosti poslov manjše in pri večini ponudnikov od morebitnega ekonomskega vidika prevaga dolgoročni vidik sodelovanja z naročnikom.

7.3.1 Dopustne dopolnitve ponudbe

Kot osnova za dopolnjevanje ponudbe je definicija dopustne ponudbe, ki jo je naročnik ZDŽ navedel v razpisni dokumentaciji. Torej za ponudnika, ki je predložil ponudbo, ne obstajajo razlogi za izključitev in ta izpolnjuje pogoje za sodelovanje. Prav tako njegova ponudba ustreza zahtevam in potrebam naročnika, ki jih je določil, da je prispela pravočasno in ni dokaza o nedovoljenem dogovarjanju ali korupciji, ni neobičajno nizka in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika.

Za naročnike je zelo pomembno poznavanje zakonskih določil o dopustnih spremembah podanih ponudb. Pogosto se namreč zgodi, da naročniki zaradi nepoznavanja zakonskih določb izločijo ponudbe, za katere bi lahko zahtevali dopolnitev ponudbe s strani ponudnika ali prosili za soglasje ponudnika, da lahko izvedejo dovoljene popravke. Imeli smo tudi že primer, ko je naročnik v odločitvi samo navedel, da je zaprosil izbranega ponudnika za dovoljenje za popravek računske napake, ni pa navedel, kakšne točno. Ker je drugi uvrščeni

ponudnik zahteval vpogled v ponudbo in vso korespondenco, je ob vpogledu ugotovil, da je izbrani ponudnik navedel napačno stopnjo davka, kar se po starem zakonu ZJN-2 ni štelo kot računsko napaka. Drugi ponudnik je po takrat veljavnem zakonu še imel možnost vložiti zahtevo za spremembo odločitve, v kateri je opozoril na nedoslednost in od naročnika zahteval, da ponudbo izbranega ponudnika označi za neustrezno in jo izloči iz postopka ter izbere naslednjo pravilno in popolno ponudbo. Naročnik je v novi odločitvi to tudi storil in izbral naslednjo najugodnejšo ponudbo. S tem so bili drugouvrščenemu ponudniku prihranjeni stroški ob vložitvi revizije, največ je pa prihranil sam naročnik, saj je ob posvetu z odvetniki zagotovo dobil pojasnilo, da bo ob vložitvi revizijskega zahtevka sprejeta odločitev v dobro ponudnika. V novem zakonu ni več možnosti zahteve o spremembi odločitve ali zahteve za dodatno obrazložitev, kot pojasnjuje zakonodajalec, zaradi cilja o skrajšanju postopkov.

Naročnik ZD Ž je v delu razpisne dokumentacije, ki se nanaša na dopustne dopolnitve ponudbe, povzel le določene točke iz 89. člena ZJN-3. Za te je najbrž ocenil, da so relevantne za konkreten predmet javnega naročila. Kot dovoljene dopolnitve ponudbe je opredelil tiste informacije ali dokumentacijo, ki bo ali se mu bodo zdele nepopolne ali napačne ali če bodo posamezni dokumenti manjkali. Takrat bo od ponudnika zahteval, da v ustreznem roku predloži, dopolni ali popravi določene dokumente ali informacije, vendar mora biti ta zahteva popolnoma v skladu z načeloma enake obravnave in transparentnosti. Naročnik lahko od ponudnika zahteva dopolnitev, popravek, spremembo ali pojasnilo njegove ponudbe le, kadar določenega dejstva ne more preveriti sam.

Vse možnosti predložitve manjkajočega dokumenta ali dopolnitve, popravka ali pojasnila informacije ali predložene ponudbe se po ZJN-3 lahko nanašajo samo na tiste dele ponudbe, katerih obstoj je mogoče objektivno preveriti pred iztekom roka za predložitev ponudbe. Če ponudnik ne izpolni poziva o dopolnitvi s strani naročnika, potem naročnik to ponudbo izloči.

Naročnik ZD Ž izpostavi točko zakona, da kadar gre za popravek ali dopolnitev očitne napake in če zaradi tega ni dejansko predlagana nova ponudba, potem ponudnik ne sme dopolnjevati ali popravljati svoje cene brez DDV na enoto, vrednosti postavke brez DDV ter skupne vrednosti ponudbe brez DDV – drugače je v primeru, ko je prišlo do očitne računsko napake s strani naročnika. Potem lahko naročnik ob soglasju ponudnika popravi matematično operacijo in izračuna novo pravilno skupno vrednost ponudbe. Prav tako ne sme spreminjati tistega dela ponudbe, ki se veže na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila ter tistih elementov

ponudbe, ki vplivajo ali bi lahko vplivali na drugačno razvrstitev ponudbe glede na preostale prejete ponudbe. Računske napake, ki jih odkrije naročnik ob pregledu ponudbe, lahko popravlja samo on ob pisnem soglasju ponudnika.

Tudi ZJN-2 je po dopoljenih novelah dovoljeval določene popravke in spremembe ponudbe. Kakor sedanji zakon pa ni dovoljeval spremembe cene na enoto, vrednosti postavke, skupne vrednosti ponudbe ter zamenjavo prvotnega ponujenega predmeta. Prav tako ni dovoljeval sprememb elementov ponudbe, ki bi vplivali na drugačno razvrstitev glede na preostale ponudbe. V teh delih ni bistvenih razlik med zakonoma, razen da določene popravke ZJN-3 natančneje opisuje, z določenimi točkami pa vnaša dodatne nejasnosti k razumevanju določb zakona glede še sprejemljivih popravkov in dopolnitev tehnične dokumentacije (Kranjc 2016, 336–337). V novem zakonu je izrecno navedeno, da lahko naročnik ob soglasju ponudnika popravi napačno zapisano stopnjo DDV, kar v prejšnjem zakonu ni bilo dovoljeno in se je smatralo, da velja ponudba za nepopolno. Takšnih je bilo več odločitev revizijske komisije, ki je za računsko napako smatrala samo: »/.../ da predstavljajo računsko napako tiste napake, ki so storjene pri računskih operacijah (napačen seštevek, zmnožek), ni pa mogoče med računsko napako umestiti različne vrednosti "cena na enoto (brez DDV)" in "cena skupaj (brez DDV)" pri enem artiklu.« (Državna revizijska komisija 2011). V več odločitvah Državne revizijske komisije je navedeno, da uporaba napačne stopnje DDV ne predstavlja računske napake, ampak je označena za vsebinsko neustreznost in ne kot formalno pomanjkljivost in bi bil poziv k dopolnitvi oz. popravku ponudbe s strani naročnika nedopusten (Državna revizijska komisija 2009; 2011; 2013).

Ravno tako pa je Državna revizijska komisija v več svojih odločitvah (tako npr. tudi v zadevi št. 018-296/2009) že zapisala tudi, da uporaba napačne stopnje DDV ne predstavlja računske napake.

Prejšnji zakon je definiral pojem ponudbe, ki jo je bilo mogoče dopolniti ali spremeniti, kot formalno nepopolno ponudbo. Nepopolna ponudba je bila pa izločena iz nadaljnjega postopka in je ni bilo mogoče dopolniti oz. popraviti. Teh pojmov v novem zakonu ne zasedimo več.

7.3.2 Zaupnost podatkov

Naslednja sprememba v novem zakonu, ki ima velik vpliv na potencialne ponudnike, je zaupnost podatkov. V drugem odstavku 35. člena ZJN-3 sedaj za javne podatke poleg količine iz specifikacije, cene na enoto, vrednosti posamezne postavke in skupne vrednosti iz ponudbe spadajo tudi podatki specifikacije ponujenega blaga, storitve ali gradnje.

Po ZJN-2 ni bilo posebej navedeno, da specifikacija ponujenega blaga ne velja za tajni podatek, kar je povzročalo težave naročnikom pri vpogledih v ponudbe. Ponudniki so namreč začeli pri vseh ponudbah prilagati sklep o zaupnosti podatkov posamezne družbe, v katerem so se sklicevali na 39. in 40. člen Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1, Ur. l. 42/2006), s katerim podjetje s pisnim sklepom določi, kateri podatki veljajo za poslovno skrivnost družbe in na kakšen način jih morajo varovati tako zaposleni znotraj družbe kot tudi osebe zunaj podjetja. Naročniki se tako niso želeli izpostavljeni in so sklepe podjetij upoštevali.

Tako je zaupnost specifikacije postala kar stalna praksa na skorajda vseh vpogledih v ponudbe – vsaj kar se tiče področja zobozdravstva. Neizbrani ponudniki so iskali morebitne napake ali pomanjkljivosti v preostali razpisni dokumentaciji; na podlagi cene na enoto mere, ki je morala biti vidna, so lahko pozivali ponudnika, naj preveri določene ponujene artikole, pri katerih je bilo veliko odstopanje v ceni. Sedaj, ko so tudi specifikacije ponujenega blaga javne, bomo lahko videli, v katero smer bo šel trend – ali bodo sami naročniki natančneje preverjali ponudbe ponudnikov in s tem prihranili čas in denar sebi in neizbranim ponudnikom, ker ne bodo imeli utemeljenih vzrokov za vlogo revizijskega postopka, ali pa bo to breme padlo na neizbrane ponudnike, ki bodo morali v kratkem roku, ki je sedaj določen, pregledati ponudbo izbranega ponudnika in vložiti zahtevek za revizijo, če bodo našli za to utemeljene napake v izbrani ponudbi.

Naročnik je izpostavil zaščito podatkov, ki je ostala enaka kot v prejšnjem zakonu, ki jih je ponudnik upravičeno označil za zaupne, da bodo ti uporabljeni samo za namen javnega naročila in dostopni samo pooblaščenim osebam, ki so zadolžene za izvedbo javnega naročila. Da bo naročnik ZD Ž upošteval zaupnost podatkov, jih mora naročnik označiti z oznako »ZAUPNO« ali »POSLOVNA SKRIVNOST«. To velja samo za tiste dokumente, ki vsebujejo osebne podatke, ki niso vsebovani v nobenem javnem registru ali drugače javno dostopni ter druge poslovne podatke v skladu z 39. in 40. členom ZGD-1; opozori, kateri podatki so po zakonu ne glede na oznako »zaupno« javni. Naročnik zahteva od ponudnika, da tovrstne dokumente opremi z oznako »ZAUPNO« ali »POSLOVNA SKRIVNOST« v

desnem zgornjem kotu. Če pa mora biti zaupen samo določen podatek v dokumentu, mora biti zaupni del podčrtan z rdečo barvo, v vrstici ob desnem robu pa mora biti izpisano »POSLOVNA SKRIVNOST« ali »ZAUPNO«. Naročnik ne odgovarja za zaupnost dokumentov, ki ne bodo označeni ustrezno in v skladu z navodili. Podobne zahteve so bile v določenih javnih naročilih tudi že po starem zakonu. Kljub temu bo pa naročnik sam zagotovil varovanje podatkov, kot mu jih nalaga zakon.

Prav tako predstavljajo pomembno spremembo za naročnike in ponudnike novi roki in pogoji za vpogled v ponudbe ponudnikov. Če se naročnik odloči in izvede popoln pregled vseh ponudb, potem mora po objavi odločitve omogočiti vpogled v ponudbo izbranega ponudnika samo tistim ponudnikom, ki so oddali dopustno ponudbo. Če pa naročnik ni opravil popolnega pregleda ponudb, potem mora omogočiti vpogled vsem ponudnikom.

Po ZJN-2 je moral ponudnik, če je želel opraviti vpogled v ponudbe v času, ko je še imel za tem možnost vložiti revizijski zahtevek, navesti v vlogi za vpogled, da želi vpogled v ponudbo izbranega ponudnika zaradi varstva zakonitosti, torej da sumi, da je naročnik kršil zakon. V takem primeru je moral naročnik organizirati vpogled najmanj tri dni pred potekom obdobja mirovanja, sicer je imel po zakonu 25 dni časa, da organizira vpogled po prejemu vloge. V ZJN-3 se ta dvojnost odpravi, naročnik mora organizirati vpogled v ponudbo izbranega ponudnika najpozneje v treh delovnih dneh po prejemu vloge. Pri naročilih male vrednosti lahko ponudnik zahteva vpogled v dveh dneh od objave odločitve, naročnik pa mora omogočiti vpogled najmanj v dveh delovnih dneh po prejemu zahteve. Glede na roke, ki jih morajo ponudniki upoštevati pri vlogi za revizijski zahtevek, je sedaj nova ureditev glede rokov za vpogled v ponudbe smiselno urejena in tudi sam postopek je hitreje zaključen, kar je bil cilj zakonodajalca. Zaplete in podaljšanje postopkov lahko povzroči določba, da je vpogled onemogočen ponudniku, ki je oddal nedopustno ponudbo. Če bo ponudnik menil, da je naročnik kršil predpise javnega naročanja, bo moral najprej vložiti zahtevek za revizijo, v katerem bo dokazoval dopustnost svoje ponudbe. Če mu bo sam naročnik ali državna revizijska komisija pritrdila, bo moral temu ponudniku določiti nov rok za vpogled v izbrano ponudbo. Po vpogledu bo ta ponudnik lahko zopet vložil zahtevek za revizijo o dopustnosti izbrane ponudbe (Basta Trtnik 2015).

7.4 Analiza postopka oddaje – priprava ponudbene dokumentacije ponudnika

V naslednjih točkah naročnik ZD Ž opredeli obvezno vsebino ponudbe ter pogoje in dokazila, ki jih morajo predložiti ponudniki, da bo njihova ponudba označena za dopustno ponudbo. Naročnik ZD Ž je v razpisni dokumentaciji navedel definicijo dopustne ponudbe. Tj. da za ponudnika, ki je predložil ponudbo, ne obstajajo razlogi za izključitev in le ta izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba pa ustreza zahtevam in potrebam naročnika, da je prispela pravočasno in ni dokaza o nedovoljenem dogovarjanju ali korupciji, ni neobičajno nizka in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika.

Ponudnik mora pri pripravi dosledno slediti navodilom in zahtevam naročnika glede priprave ponudbe. Kot je navedel sam naročnik, bo sedaj določene obrazce in dokazila zamenjal enoten evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila – ESPD.

Osnovni pogoji za izključitev ponudbe, ki jih je izpostavil naročnik, so nepravočasne, nedopustne ponudbe in ponudbe, ki ne bodo ustrezale vsem tehničnim zahtevam naročnika. Nadalje naročnik ZD Ž navede, da bo kadar koli v postopku izključil ponudnika, če ugotovi, da je ta kršil (ali ni izpolnjeval) določene pogoje s strani naročnika, sposobnost za opravljanje poklicne dejavnosti, ekonomski in finančni položaj in pogoje za dokazovanje tehnične in kadrovske sposobnosti ter obvezna dokazila te dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Prav tako navede tudi kot razlog za izključitev navedbe po 75. členu ZJN-3. Tudi tukaj naročnik ZD Ž upošteva zakon in navede opcijo o predložitvi zadostnih dokazov in sprejetih ukrepov, s katerimi ponudnik dokaže zanesljivost in se na podlagi tega naročnik odloči, da ne bo izključil ponudbe ponudnika kljub neizpolnjevanju razlogov za izključitev iz razpisne dokumentacije, kar je analizirano v naslednji točki.

7.4.1 Navodila za pripravo dokumentacije

Zahteve za pripravo ponudbene dokumentacije je naročnik ZD Ž jasno navedel in se bistveno ne razlikujejo od drugih podobnih javnih naročil po starem zakonu. Osnovna navodila so, da mora biti ponudbena dokumentacija pripravljena v slovenskem jeziku, v skladu z navodili in obrazci iz razpisne dokumentacije, prav tako celoten postopek poteka v slovenskem jeziku.

Ponudniki morajo ponudbeno dokumentacijo priložiti na obrazcih, ki jih je pripravil in priložil ponudbeni dokumentaciji naročnik; vsi obrazci morajo biti podpisani in parafirani s strani odgovorne pooblaščenice osebe. Vsi obrazci ali dokumenti, ki jih ponudnik izpolni, datira,

podpiše in žigosa, morajo biti originalni. Tako označen mora biti tudi ponudbeni predračun, ki mora biti v celoti izpolnjen in ustrezen, če ne se takšna ponudba takoj izloči iz nadaljnje obravnave. Navedbe v priloženih listinah morajo biti dokazljive in ustrezati dejanskemu stanju v času oddaje ponudbe. Ponudnik lahko priloži kopije zahtevanih listin razen, če izvornik ni posebej zahtevan. Ponudba mora biti predložena v zapečateni ali zaprti ovojnici, tako da je na odpiranju možno preveriti, da je zaprta tako, kot je bila predana. Naročnik je za ovojnico pripravil tudi poseben obrazec, ki mora biti nalepljen na ovojnici in vsebuje ključne podatke javnega naročila in ponudnika. V primeru tujega ponudnika morajo biti vsa dokazila prevedena v slovenski jezik.

Prestale zahteve, ki jih navaja naročnik ZD Ž, so zaželeno. Nanašajo se na oštevilčenje strani ponudbene dokumentacije, vrstnega reda, navedbe skupnega števila strani v ponudbi, da je celotna ponudbena dokumentacija zvezana z vrvico in zapečaten, da posameznih listov oz. prilog ni možno naknadno vložiti, odstraniti ali zamenjati ter da so vsa zahtevana dokazila ločena s pregradnimi listi, da je omogočeno listanje. Postopek priprave ponudbe je zagotovo krajši in lažji zaradi enotnega ESPD-obrazca, ker ponudnik praktično vse zahteve naročnika izpolni v enem dokumentu, ki ga priloži ponudbi. Postopek je precej lažji tudi za naročnika, še posebej pri naročilih male vrednosti, kot je obravnavan, ker mu ni treba preverjati podanih izjav v ESPD-obrazcu, razen če dvomi v njihovo točnost. Ima pa možnost, da ponudnike kadar koli med postopkom pozove, da predložijo dokazila, pri katerih dvomi v izjave.

7.4.2 Izključevalni pogoji

Prvi pogoj, ki ga mora naročnik izpolnjevati, je pogoj o nekaznovanosti, ki se sklicuje na 75. člen ZJN-3. Po slednjem je ponudnik izključen iz nadaljnjega postopka, če naročnik ugotovi, da je bila ponudniku ali članu upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa ali njegovemu pooblaščenцу izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj iz Kazenskega zakonika in so naštetih v prej navedenem členu. V novem zakonu so razlogi za izključitev natančneje določeni, tudi samih razlogov po prvi točki 75. člena je več.

Drugi pogoj se nanaša na neizpolnjevanje plačila obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti, če vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti na dan oddaje ponudbe ali prijave znaša 50 evrov ali več. Prav tako je pogoj za izključitev, če ponudnik ne izpolnjuje prej naštetih obveznosti, če na dan oddaje ponudbe ni imel predloženih vseh obračunov

davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih pet let do dne oddaje ponudbe. Ta pogoj je novost v ZJN-3, vendar zakon dopušča, da se ga v izrednih primerih lahko prezre.

Kot tretji pogoj za izključitev ponudnika, ki je bil tudi med pogoji v ZJN-2, je, če je ponudnik na dan, ko poteče rok za oddajo ponudb, izločen iz postopkov oddaje javnih naročil zaradi uvrstitve v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Četrty pogoj, ki je novost glede na ZJN-2, je izključitev ponudnika, če mu je bila v zadnjih treh letih dvakrat izrečena globa zaradi prekrška v zvezi s plačilom za delo. Pri obeh pogojih velja kot dokazilo ESPD-obrazec.

Naročnik ZD Ž je pri določitvi pogojev za izključitev uporabil tudi fakultativne pogoje iz 75. člena ZJN-3, za katere velja, da jih mora ponudnik izpolniti, če jih je predhodno naročnik točno določil in navedel v razpisni dokumentaciji. Pogoji, ki jih je navedel naročnik ZD Ž, so, če se je nad ponudnikom začel postopek insolventnosti ali likvidacije, zaradi dokazane hujše kršitve poklicnih pravil, zaradi nasprotja interesov, izkrivljanja konkurence, če so se pri prejšnjih sklenjenih poslih z naročnikom pokazale večje pomanjkljivosti pri izpolnjevanju obveznosti in je zaradi tega naročnik predčasno odstopil od pogodbe ali zahteval odškodnino; če je ponudnik zavajal naročnika pri preverjanju razlogov za izključitev ali pri izpolnjevanju pogojev za sodelovanje, da ni predložil zahtevanih dokazil; če je ponudnik skušal neupravičeno vplivati na odločitev naročnika, pridobiti zaupne informacije ali je iz malomarnosti predložil zavajajoče informacije, ki bi imele pomemben vpliv na postopek javnega naročila.

V primeru obravnavanega javnega naročila je naročnik ZD Ž vključil fakultativne pogoje v pogoje, ki so razlog za izključitev. Postavlja se vprašanje, kakšen je smisel, da o naštetih pogojih v šestem odstavku 75. člena naročnik poljubno odloča, ali jih bo upošteval pri izključitvi ponudnika ali ne, in sicer glede na to, da nekateri od njih močno kršijo osnovna načela javnega naročanja (Kranjc 2016, 282). Pri vseh do sedaj naštetih pogojih je dokazilo ESPD-obrazec.

Naročnik ZD Ž kot pogoje za dopustno ponudbo uporabi tudi sposobnost za opravljanje poklicne dejavnosti naročnika, v kateri zahteva, da mora ponudnik navesti organizacijo,

katere član mora biti ali predložiti dokazilo o določenem dovoljenju, če ga mora imeti. Kot dokazilo je dovolj ESPD-obrazec.

Za zagotavljanje ustreznega ekonomskega in finančnega položaja mora ponudnik v ESPD-obrazcu podpisati izjavo, s katero jamči, da v zadnjih 180 dneh pred rokom za oddajo ponudbe ni imel blokirane nobenega transakcijskega računa ter da ima plačane vse zapadle obveznosti do podizvajalcev v vseh predhodnih postopkih javnega naročanja. Za dokazovanje ekonomskega položaja so morali ponudniki po starem zakonu kot dokazilo priložiti BON-obrazec ali potrdila od vseh bank, pri katerih so imeli odprte račune, da so dokazali izpolnjevanje pogojev. Z ESPD-obrazcem ponudnik nima več stroškov s plačevanjem BON-obrazcev, kar za ponudnike, ki so se prijavili na več javnih naročil letno, ni nezanemarljiv strošek glede na to, da je bila veljavnost BON-obrazca in potrdil s strani bank časovno omejena. Načeloma je bilo v vseh javnih naročilih konkretno na področju zobozdravstva navedeno, da obrazec BON ali potrdila bank ne smejo biti starejša od 30 dni od roka za oddajo ponudbe.

Kot dokazilo za tehnično in kadrovske sposobnosti ponudnika naročnik ZD Ž določa, da mora ponudnik dokazati, da je v zadnjih treh letih pred objavo javnega naročila sam ali v sodelovanju s podizvajalci izvedel najmanj dve dobavi zobozdravstvenega materiala v vrednosti 30.000,00 evrov brez DDV. Posamezna referenca velja za ustrezno, če so bile dobave izvršene sukcesivno v okviru ene pogodbe. Kot dokazilo je del razpisne dokumentacije obrazec reference ponudnika ter ESPD-obrazec. Naročnik si pridržuje pravico preveriti kakovost opravljenega posla pri referenčnem naročniku. Če ta ne potrdi kakovostno opravljenih izvedb posla, se referenca ne upošteva. Reference so stalnica pri javnih naročilih v zobozdravstvu in načeloma pri predmetu javnega naročila blaga niso problematične. Do sedaj so bile problematične le pri javnih naročilih večjih posameznih elementov blaga, kot so npr. zobozdravstveni stoli, pri katerih so skušali naročniki tudi z referencami, ne samo s tehnično specifikacijo, prilagoditi javno naročilo za določenega ponudnika.

Za izključevalni razlog je naročnik navedel tudi krajši rok veljavnosti ponudbe, kot ga je zahteval. Prestale zahteve naročnika so, da mora ponudnik parafirati in žigosati vsako stran pogodbe – s tem potrjuje, da se strinja z vzorcem pogodbe.

7.4.3 Ponudbeni predračun

Lahko bi rekli, da je ponudbeni predračun jedro vsakega javnega naročila. Ponudnik se najprej na podlagi pregleda predračuna oz. specifikacije zelenega blaga odloči, ali bo sodeloval v javnem naročilu. Sama priprava predračuna je tudi časovno najzamudnejša glede na vse vidike, ki jih mora upoštevati ponudnik. Ponudniki imajo možnost na portalu javnih naročil, da postavijo vprašanja naročniku v zvezi z nejasnostmi v razpisni dokumentaciji ali ponudbenem predračunu. Ponudniki to možnost veliko uporabljajo, saj je nepisano pravilo, da je lažje doseči kakšno spremembo ali odpraviti nejasnosti pred naročnikovo odločitvijo o oddaji ponudbe, kot pa čakati na odločitev o oddaji naročila in nato ukrepati. Z novim zakonom ZJN-3 bo ta možnost prišla še bolj do izraza. Ponudnik namreč nima več opcije vložiti zahteve po dodatni obrazložitvi, kot jo je lahko po ZJN-2, ampak je edino pravno sredstvo vložitev revizijskega zahtevka. Na portalu je razvidno, da so ponudniki postavili veliko vprašanj (Portal javnih naročil 2016b) glede nejasnosti pri pakiranju, glede dobavljivosti in pri preračunavanju pri posameznih artiklih. Ko se odpravi čim več nejasnosti že v pripravi ponudbenega predračuna, imajo ponudniki manj možnosti, da bi bili izločeni pri pregledu predračuna s strani naročnika zaradi kakšne večje napake pri navedbi nepravilnega artikla in tudi ponudniku se s tem olajša delo pri ocenjevanju in primerjavi ponudb. Tudi sam postopek se lahko hitreje zaključi, ker naročniku ni treba zahtevati dodatnih pojasnil ali prošenj za popraviljanje računskih napak.

Naročnik ZD Ž je v razpisni dokumentaciji navedel, da bo preveril predračune zaradi možnih očitnih računskih napak, kot so napačno seštevanje, množenje. V primeru ugotovitve takšne napake bo ob pisnem soglasju ponudnika takšno napako tudi popravil, a se pri tem ne smeta spremeniti količina in cena na enoto mere. Če naročnik ne dobi soglasja s strani ponudnika, bo takšno ponudbo naročnik izločil. Naročnik se še dodatno sklicuje in navaja 89. člen iz ZJN-3 kot smernice in pogoj za popravo računskih napak. Kljub tej natančni opredelitvi in sklicevanju na omenjeni člen se je naročnik ZD Ž še dodatno zaščitil. Poudaril je, da vsak ponudnik sam odgovarja za pravilnost izračunov v predračunu: če bodo ti napačni in jih ponudnik ne bo preverjal (kljub temu da je sam navedel, da jih bo) ali jih ne bo našel, se bo upoštevala cena brez davka na dodano vrednost, ki bo navedena. Računskih napak, ki niso v skladu z veljavno zakonodajo, ne bo popravil; takšno ponudbo za ponujeni sklop bo izločil iz nadaljnega ocenjevanja ponudb.

Prav tako je naročnik izpostavil, da ponudnik sam brez soglasja naročnika ne sme spreminjati ponudbenega predračuna. Če ponudnik brez soglasja naročnika spremeni navedeno vsebino, bo takšna ponudba izločena iz nadaljnjega postopka. Naročnik vseskozi poudarja, da naj ponudnik, če je v dilemi glede opisa artikla ali merske enote, postavi vprašanje pred oddajo naročila.

Nadalje naročnik ZD Ž poda navodila, katere podatke morajo ponudniki vnesti v predračun – tabelo Excel. V obrazcu morajo ponudniki izpolniti stolpce s ceno brez DDV, stopnjo DDV v odstotkih, vrednost DDV in ceno z DDV. Cene morajo biti izražene v evrih in vsebovati vse elemente, iz katerih so sestavljene, davke in vse druge dajatve predpisane s strani države ter možne popuste. Skupna končna cena zobozdravstvenega materiala brez DDV mora vključevati vse elemente cene, kot so prispevki, carine, transportni stroški, popusti, druge dajatve predpisane s strani države in drugi morebitni stroški ponudnika. Takšen natančen opis vsebnosti elementov za končno ceno je bil prisoten tudi v razpisnih dokumentacijah po starem zakonu o javnem naročanju, in sicer kot zaščita pred morebitnim zviševanjem ponujenih cen s strani izbranega ponudnika po podpisu pogodbe. Končno vrednost ponudbe ponudnik oblikuje tako, da cene pomnoži s količinami in dobljene vrednosti sešteje. Če v predračunu ne bo navedeno, katero blago ali ne bo podane cene, bo naročnik sklepal, da blago pod to postavko ni ponujeno. Prazen prostor pri ceni ali kakršen koli znak, ki ni število, pomeni, da blago ni ponujeno.

Pomemben element poleg ponujene cene je naziv izdelka, ki ga naročnik želi. Ponudnik mora navesti komercialno ime izdelka in šifro blaga, ki bo uporabljena na računu in po navodilih naročnika mora biti izdelek enakovreden razpisanemu. Za natančnejši opis je naročnik uporabljal besedno zvezo »in enakovreden«, ki se sklicuje na posamezno blagovno znamko ali ime artikla. Slednje ni podano kot zahteva po točno tem artiklu, ampak kot vodilo za artikel enakovredne kvalitete in tehničnih zahtev. Nadalje naročnik ZD Ž pojasnjuje, da če tehničnih zahtev ni izrecno navedel, potem enakovreden artikel pomeni, da je izdelan iz enakih materialov, je enakih dimenzij in oblike kot zahtevan produkt, prav tako mora imeti enake druge zahtevane in izrecno navedene lastnosti. Ob takšni zahtevi se postavlja vprašanje, ali potem pojem »in enakovreden« sploh ima kakšen pomen, ali je možnost določenega minimalnega odstopanja pri določenih lastnostih ali sestavi artikla, ki nima bistvenega vpliva

na lastnosti zelenega artikla, saj se s tem dodatnim opisom skorajda izniči vse potencialne paralelne artikle. Na žalost nobeden od potencialnih ponudnikov ni postavil vprašanja glede morebitnih dovoljenih odstopanj.

Tako opisane zahteve so se pojavljale v vseh razpisih za zobozdravstveni material brez pojasnila, ali je dovoljeno kakšno odstopanje. Ponudnik je lahko tako samo ugibal, ali bo naročnik zadovoljen s ponujenim paralelnim materialom ali ne. Pogosto se je zgodilo, da je ob postavljenem vprašanju glede te tematike naročnik kot dovoljeno odstopanje navedel tako nizek odstotek, da je s tem takoj izločil vse morebitne paralelne artikle. Glede na navedeno v novem zakonu ZJN-3 za to problematiko ni videti kakšnega izboljšanja. Menim, da bo ponujanje paralelnih artiklov vedno težje, kar pa je v nasprotju z načelom o enakopravnosti vseh ponudnikov, ker vsi nimajo možnosti dostopa do vseh dobaviteljev določenih znamk materialov. To je tudi v nasprotju s težnjo novega zakona ZJN-3 po večji vključenosti manjših podjetij v sistem javnega naročanja.

Za ustrezne preračune in primerjavo različnih ponudb morata biti podana ustrezna merska enota in zeleno pakiranje. Glede na zahteve, ki jih zakon nalaga naročniku ob izdaji odločitve o oddanem naročilu, je še pomembneje, katero blago bo ponudnik ponudil naročniku. Naročnik mora namreč sedaj v odločitvi navesti razloge za zavrnitev ponudbe vsakega neizbranega ponudnika, kar pomeni, da bo naročnik sedaj temeljiteje preveril ponudbe in ne samo pogledal, katera ponudba je najcenejša, saj mora svojo izbiro natančneje utemeljiti.

Za naročnika je relevantna tudi veljavnost cen. Pri obravnavanem javnem naročilu je naročnik razpisal, da se naročilo izvaja za obdobje treh let od podpisa pogodbe. V tem obdobju morajo biti tudi ponujene cene nespremenjene, razen v primeru 1. in 2. točke 6. člena Pravilnika o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja (Ur. l. RS, št. 1/04); kot podlaga za valorizacijo se uporablja indeks cen za življenjske potrebščine. Spremembe na podlagi tega člena so možne samo enkrat letno po pisni obrazložitvi prodajalca in soglasju naročnika. Slednje za ponudnika na področju zobozdravstva pomeni, da cen praktično ne more spreminjati in mora v ceno vkalkulirati vsa morebitna povišanja, ki zagotovo nastanejo v treh letih. Problematična je izbira indeksa za valorizacijo: v vseh meni videnih pogodbah je indeks cen življenjskih potrebščin za področje zobozdravstva – še posebej pri naročilih blaga – neprimeren.

Pri večletnih pogodbah bi lahko bilo vprašljivo načelo ekonomičnosti. Glede na izkušnje mora ponudnik v zagotavljanje vzdržnosti in vsaj pozitivne nule pri svojem poslovanju upoštevati ne samo povprečno vsakoletno povišanje cen s strani dobaviteljev, ampak npr. ne more upoštevati posebnih ponudb z večjimi rabati s strani dobaviteljev. Takšne cene namreč ne more vnesti v ponudbo –ali ne more zagotoviti zadostne zaloge za tri leta po posebni ceni ali je pa zagotavljanje zadostne zaloge nemogoče že zaradi rokov trajanja ponujenih artiklov. Tako ponudniki s tem, ko si olajšajo delo in se ukvarjajo s celotnim postopkom javnega naročila vsaka tri leta in ne enkrat letno, plačujejo višje cene, kot pa bi jih ob pogodbah z veljavnostjo enega leta.

Takšna javna naročila predstavljajo za vsakega ponudnika sicer dober posel, saj je izdobava blaga zagotovljena za tri leta, vendar pa tudi večji riziko glede na ponujene cene. Priprava takšnih javnih naročil je tudi zahtevnejša in bolj stresna za vsakega ponudnika, zlasti ob zagotovitvi izdobave višjega števila različnih artiklov različnih proizvajalcev.

Če ponudnik utemelji povišanje cen, mora naročniku ob koncu leta priglasiti in pisno posredovati spremembe posameznih cen artiklov in nov cenik. Če tega ne stori, avtomatsko veljajo še za naslednje leto naprej prvotna sklenjena pogodba in ponujene cene.

7.4.4 Merilo za izbor

Naročnik ZD Ž pri izbiri merila za izbor najustreznejše ponudbe ni izrabil možnosti, ki jih ponuja nov zakon, marveč se je odločil, da bo kot merilo izbral ponudbo ponudnika, ki bo ponudil najnižjo skupno ceno. Naročnik je v razpisni dokumentaciji navedel spodaj predstavljeno formulo, po kateri bo ocenjeval ponudbe. Postavke v formuli so: CP min – najnižja ponujena cena (najnižja ponudbena cena od vseh ponudb); CP – ponujena cena (ponudbena cena obravnavanega ponudnika); TPC – število točk, ki jih ponudba prejme pri predmetnem merilu glede na razmerje cen. Najvišje število točk, to je 100, bo prejela ponudba z najnižjo ceno. Spodaj je navedena formula naročnika ZD Ž za razvrstitev ponudb po izračunu.

Slika 8.1: Formula za ocenjevanje ponudb

$$T_{PC} = \frac{C_{Pmin}}{C_P} \times 100$$

Vir: Portal javnih naročil (2016c).

Naročnik je navedel, da bo izbral tisto dopustno ponudbo, ki bo imela najnižjo ceno. Vendar ima po zakonu naročnik možnost, da ne preveri točnosti podatkov, navedenih s strani ponudnika v ESPD-obrazcu, razen če sumi, da so ti nepravilni. S tem je zakonodajalec poenostavil postopek za oddajo naročila male vrednosti, a tudi odprl možnosti za zavajanje in netočno podajanje izjav v ESPD-obrazcu. Glede na razmere v zobozdravstvu, pri katerih se ponudniki zaradi relativno majhnega trga med seboj poznajo, lahko netočno navajanje privede do nejasnosti v samem postopku. Ni navedeno, ali lahko kateri ponudnik opozori naročnika o netočnosti ali zavajanju najcenejšega ponudnika, razen z vložitvijo zahtevka za revizijo.

7.5 Obvestilo o oddaji naročila in sklenitev pogodbe

V naslednjih dveh točkah je ponudnik navedel izvedbo obveščanja o oddaji naročila in potek podpisa pogodbe z izbranim ponudnikom. Po novem zakonu je sedaj natančneje določen časovni okvir, s čimer naj bi se pospešil celoten postopek oddaje naročil. V ZJN-3 je določen nov rok, po katerem mora naročnik v roku petih dni po končanem preverjanju in ocenjevanju ponudb obvestiti vsakega ponudnika o prejeti odločitvi. Rok, ki ga naročnik ZD Ž ni navedel v razpisni dokumentaciji, je tudi, da mora naročnik sprejeti odločitev v 90 dneh od roka za oddajo ponudb. Rok je instruktivski, kar pomeni, da se obravnava kot navodilo organu, da mora v določenem času opraviti določeno dejanje, vendar po tem roku organ ne izgubi pravice, da opravi to dejanje, kar velja za prekluzijski rok (Pravna pomoč 2016).

Odločitev o javnem naročilu mora po novem zakonu vsebovati razloge za zavrnitev ponudbe vsakega neuspešnega ponudnika, ki ni bil izbran in tudi razloge za odločitev o neenakovrednosti oz. v našem primeru da blago ne izpolnjuje zahtev v zvezi z delovanjem ali funkcionalnostjo, prav tako mora navesti značilnosti in prednosti izbrane ponudbe (Jeršič 2016, 189). Zaradi točno določenih elementov, ki jih mora po novem zakonu vsebovati odločitev o javnem naročilu, ni več potrebe po zahtevi po dodatni obrazložitvi, ki so jo po

starem zakonu lahko uporabili neizbrani ponudniki, saj mora sedaj že sama odločitev vsebovati vse obrazložitve. Res je, da so si naročniki s to zahtevo podaljševali rok za vložitev revizijskega zahtevka in s tem podaljševali celoten postopek. Ne smemo pa spregledati dejstva, da je pogosto zahteva po dodatni obrazložitvi preprečila vlogo zahtevka za revizijo, saj 1.) ali je bila obrazložitev ustrezna in je s tem prepričala neizbranega ponudnika, da zahtevk za revizijo ni utemeljen ali da ne bo pozitiven za njega, 2.) ali pa je naročnik ob prejeti zahtevi sprevidel morebitne spregledane elemente in na podlagi zahteve tudi spremenil odločitev, brez da bi moral neizbrani ponudnik vložiti revizijski zahtevk. Ali se bo zaradi tega povečalo ali znižalo število vloženih revizijskih postopkov, je odvisno od več vidikov, med drugim od višine takse in od vrednosti celotnega naročila. Neizbrani ponudnik lahko namreč presodi, da je ekonomska vrednost naročila premajhna za izgubo vrednosti dobrih poslovnih odnosov z naročnikom.

Bistvena novost v ZJN-3, ki naj bi prav tako prispevala k pospešitvi in poenostavitvi postopkov javnega naročanja, je vročitev odločitve. Naročnik po novem zakonu ne pošilja več odločitve priporočeno po pošti, ampak mora odločitev objaviti na portalu javnih naročil; z dnem objave odločitve se ta šteje za vročeno. Ta sprememba je bistvena za ponudnike, saj se osemdnevni rok za vlogo revizije oz. petdnevni rok pri naročilih male vrednosti šteje od dneva vročitve odločitve (ZPVPJN Ur. l. RS, št. 43/11).

Naročnik ZD Ž glede sklenitve pogodbe z najugodnejšim ponudnikom navaja rok 8 delovnih dni, v katerem mora izbrani ponudnik vrniti podpisano pogodbo naročniku, če ne se šteje, da je od pogodbe odstopil, za kar bo naročnik zahteval povračilo vse nastale škode zaradi takšnega ravnanja ponudnika. Naročnik bo od izbranega ponudnika zahteval tudi podpis izjave o varovanju podatkov od vseh oseb, ki bodo opravljala dela, ter prijavi poslov s finančnimi instrumenti, sklenjenih v času izvajanja del. Tudi po novem zakonu naročnik zahteva od izbranega ponudnika, da mora posredovati podatke o svojih ustanoviteljih, družbenikih, vključno s tihimi družbeniki, delničarji, komandi tistih ali drugih lastnikih in podatke o lastniških deležih navedenih oseb ter gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so z njim povezane družbe.

Glede neobičajno nizke ponudbe je bilo največ pripomb v javni obravnavi pred sprejetjem zakona (Ministrstvo za javno naročanje 2016č). Vsi predlogi s strani gospodarstva niso mogli

biti sprejeti, so pa natančneje opredelili pogoje, kako mora naročnik ravnati, če meni, da je ponudbena cena neobičajno nizka glede na razmere na trgu ali ob dvomu, da bo naročnik izpolnil naročilo. Preden izloči ponudbo, mora od ponudnika zahtevati podrobne podatke, pojasnilo o ceni ali stroške v ponudbi in utemeljitev o elementih ponudbe. Po posvetu s ponudnikom se bo naročnik za zavrnitev ponudbe odločil le, če predložena dokazila ne bodo zadostno pojasnila nizke ravni cene ali stroškov. Prav tako mora naročnik preveriti ponudbo, če je ta za več kot 50 odstotkov nižja od povprečne vrednosti pravočasnih oz. dopustnih ponudb in za več kot 20 odstotkov nižja od naslednje ponudbe, vendar le, če je prejel vsaj štiri pravočasne oz. dopustne ponudbe. Naročnik bo ponudbo zavrnil, če bo ugotovil, da je cena neobičajno nizka zaradi neupoštevanja obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, kar je eden izmed elementov, na katere je zakonodajalec dal večji poudarek v novem zakonu.

7.6 Analiza odločitve naročnika

Naročnik ZD Ž je potreboval 42 dni od dneva oddaje naročila do objave odločitve o oddaji javnega naročila, kar je zakonsko popolnoma sprejemljivo obdobje – tudi glede na izkušnje iz javnih naročil. Ponudniki ne smejo spregledati, da po novem zakonu velja odločitev za vročeno z dnem, ko je objavljena na portalu javnih naročil. Kot pojasnjuje naročnik ZD Ž v odločitvi o oddaji naročila (Portal javnih naročil 2016č), je prejel 2 ponudbi za javno naročilo male vrednosti za oddajo zobozdravstvenega materiala. Pri pregledu ponudbe ponudnika Z je ugotovil, da določeni ponujeni predmeti ne ustrezajo zahtevam naročnika. Naročnik ZD Ž je navedel tri materiale, ki ne ustrezajo zahtevam naročnika. Poleg vsakega materiala je navedel vzroke, zaradi katerih je določen material neustrezen in da ne ustreza razpisanemu. Glede na zahteve zakona, ki od naročnika zahteva, da navede vzroke in da utemelji svojo odločitev, je naročnik sledil tej zahtevi in pri vsakem materialu navedel razloge za neustreznost. S tem je ponudbo ponudnika Z označil kot neustrezno in jo izločil iz nadaljnjega ocenjevanja ponudb. Ob pregledu naslednje ponudbe ponudnika S je naročnik ugotovil, da je njegova ponudba dopustna ter na podlagi tega oddal naročilo ponudniku S.

Naročnik ZD Ž je podal podrobno razlago in opis, zakaj mu neprimerni artikli ne ustrezajo. Navedel je pomanjkljivosti pri rokovanju z materialom, njegove slabosti ter prednosti zelenega materiala. Tako je utemeljil, da je neustrezna paralela za želeni artikel. Navedel je

tudi, da bi bil proces dela zaradi ponujenega artikla daljši, obravnava pacienta s ponujenim artiklom ne bi bila tako uspešna kot z želenim materialom. Pri tretjem artiklu je kot utemeljitev svoje odločitve navajal tudi raziskavo, izvedeno s strani Stomatološke klinike, ki dokazuje, da je razpisan artikel v več pogledih boljši od ponujenega materiala (Portal javnih naročil 2016č).

Glede na podrobno razlago svoje odločitve in glede na to, da izločeni ponudnik ni vložil zahtevka za revizijo, lahko sklepamo, da je zahteva zakona, da mora naročnik podati ustrezno in podrobno razlago svoje odločitve za vsakega neizbranega ponudnika, uspešna v tem delu, da prisili naročnika, naj podrobneje preveri ponudbe. Sicer lahko ob neustrezni razlagi odločitve pričakuje utemeljen zahtevek za revizijo. Prav tako je mogoče, da bodo zaradi tega zakonskega določila ponudniki ponujali manj paralel zelenih materialov, še posebej, če ne bodo imeli konkretnih podatkov in dokazov o ustreznosti glede na razpisan artikel. Takšen trend bi bil zelo dobrodošel za naročnike v zobozdravstvu, saj bi tako dobili zelene artikle, pogoj za izbiro pa bi lahko vseeno ostala najnižja cena.

8 SKLEP

Javna naročila so pomembna vez med javnim in zasebnim sektorjem ter s tem pomemben vir dohodka za zasebna podjetja. Pogoste spremembe in dopolnitve zakonov o javnem naročanju so v sam sistem javnega naročanja vnesle nejasnosti, zapletene postopke in splošen vtis o korupciji. Z novim zakonom ZJN-3 želi zakonodajalec v sam proces vnesti preprostejše in jasnejše postopke ter s tem izboljšati celoten proces javnega naročanja. Vendar pa glede na opozorila stroke in pretekle izkušnje z zakoni javnega naročanja prenos skorajda celotnih direktiv, kot se je izvedlo tudi s sprejetjem tega zakona, brez prilagoditve na naš zakonski sistem lahko prav tako prinese nejasnosti v izvajanju samega zakona, kakor je opozarjala strokovna javnost.

Raziskovalno vprašanje diplomskega dela je bilo, ali je bila ponovna sprememba zakona zadostna, da bo prinesla izboljšanje pri oddaji javnih naročil za ponudnike na področju zobozdravstva. Na osnovi zastavljenih ciljev sem preverjala hipoteze. Prvo hipotezo, ki sem jo postavila, lahko delno potrdim. V postopek priprave ponudbe se je vpeljal enoten obrazec ESPD, zato je sama priprava ponudbene dokumentacije za ponudnike zagotovo hitrejša in ugodnejša, saj ne potrebujejo več dokazil s strani bank ali BON-obrazcev. Ne moremo pa trditi, da je samo zaradi tega postopek občutno krajši, še posebej, če naročnik zahteva kot pogoj potrjene reference, kar je za ponudnike vedno zamudno. Iz analize postopka za oddajo javnega naročila menim, da je zakonodajalec bolj olajšal postopek javnega naročila za ponudnika, zlasti naročila malih vrednosti z določbami o neobveznem preverjanju točnosti podatkov na ESPD-obrazcih in določbo, da naročniku ni treba upoštevati roka za pošiljanje dodatnih informacij v zvezi s specifikacijami ter podaljšati roka za prejem ponudb. Prav tako lahko enako sklepamo s krajšimi roki in omejitvami za vpogled v ponudbe izbranih ponudnikov.

Drugo hipotezo lahko zgolj delno potrdim. Glede na analizo javnega naročila male vrednosti naročnika ZD Ž definicija spremembe ekonomsko najugodnejše ponudbe ni imela bistvenega vpliva na postopek oddaje javnega naročila; sam ponudnik je kljub opciji kot merilo za oddajo naročila izbral najnižjo končno ponudbeno ceno. Skleпам, da ima večji vpliv na izbiro artiklov nova določba zakona o natančni opredelitvi in utemeljitvi odločitve naročnika za vsako neizbrano ponudbo. S tem, ko mora naročnik pojasniti in utemeljiti, zakaj je določeno ponudbo zavrnil kot neustrezno in je to storil zaradi neprimernih in neustreznih artiklov, obstaja velika verjetnost, da z dobro utemeljitvijo odvrne neizbranega ponudnika od vložitve revizijskega zahtevka. Tj. zlasti, ker ponudnik upošteva še ekonomski vidik in pri manjših javnih naročilih presodi, da se riziko, ali bo odločitev revizijske komisije v njegov prid ali ne, preprosto ne splača. Tako je naročnik ZD Ž, čeprav je za merilo določil najnižjo končno ponudbeno ceno prispelih in dopustnih ponudb, izločil ponudbo z neustreznimi artikli. Izbral je naslednjo dopustno ponudbo, ki je ponujala primerne artikle in tako dobil ponudbo z artikli, ki jih je želel. Hipoteze ne morem potrditi, ker je imela glede na analizo javnega naročila ZD Ž večji vpliv zahteva zakonodajalca po natančni in utemeljeni odločitvi naročnika.

Tretjo hipotezo moram v skladu z obravnavanim primerom ovreči. Vendar je lahko ta postopek oddaje naročila tudi opozorilo za preostale ponudnike, da bodo v nadaljnjih primerih

oddaje javnih naročil pozorneje in natančneje pripravljali ponudbe, še posebej ob upoštevanju določbe o obrazložitvi zavrnitve ponudbe in navedbi značilnosti in prednosti izbrane ponudbe s strani naročnika. V proučevanem primeru javnega naročila izločeni ponudnik nove določbe ni upošteval oz. je tvegala, da preostali ponudniki ne bodo zahtevali vpogleda v ponudbe in našli neustreznih artiklov. V tem primeru je že sam naročnik temeljito preveril ponudbo in našel neustrezne artikle, na podlagi katerih je izločil njegovo ponudbo. Tako sama ukinitve tajnosti specifikacije ponujenega blaga ni prišla do izraza. Predvidevam, da se bo s prakso izkazalo, da bodo ponudniki še bolj pozorni pri pripravi specifikacije ponujenega blaga, ker bodo lahko računali na dvojni nadzor – najprej s strani naročnika in pozneje še s strani ponudnika. Iz analize za oddajo javnega naročila ZD Ž lahko predvidevam, da bodo naročniki zaradi podrobnejše utemeljitve oddaje naročila in ukinitve tajnosti podatkov prejeli kakovostnejše ponudbe, tudi če sami ne bodo izvedli podrobnega pregleda prejetih ponudb. Posledično se bo namreč delno preverjanje ustreznosti ponudb s strani naročnika premaknilo na ponudnike, udeležene v konkretnem JN. Z možnostjo vpogleda v ponudbo konkurence bodo izvajali dodatni nadzor nad ustreznostjo izbrane ponudbe ponudnika.

Pri analizi primera za postopek oddaje javnega naročila je mogoče določene podane ugotovitve prenesti tudi na druge postopke, a bi za večjo veljavnost in potrditev morali analizirati tudi postopek oddaje naročila za večje vrednosti. Pri postopkih večje vrednosti so naročniki bolj omejeni z določenimi zakonskimi zahtevami, prav tako je zaradi višjih vrednosti interes ponudnikov večji. Zaradi zelo kratke veljavnosti zakona ZJN-3 bo zanimivo opazovati, v katero smer se bodo razvile situacije med naročnikom in ponudniki, npr. glede vpogleda v ponudbe. Poraja se vprašanje, ali bodo ponudniki izkoristili ukinitve tajnosti podatkov – predvsem zaradi časovne omejitve za nadaljnje ukrepanje in zmožnosti zaposlenih, ali bodo časovno uspeli preveriti ponudbe in ustreznosti ponujenih artiklov. Menim, da bo veliko odvisno od naročnikov, kajti če bodo sami temeljito preverili ustreznost ponujenih artiklov in ne samo, ali je dokumentacija ustrezna, bodo z utemeljenimi odločitvami sami močno prispevali k skrajšanju postopkov. Zato je pomembna informiranost in seznanjenost zaposlenih, odgovornih za javno naročanje, z določbami ZJN-3, da bodo lahko ustrezno že v pripravi javnega naročila vnesli vse potrebne zahteve za ustrezno izpeljavo postopka.

Problemi, povezani s seznanjenostjo z zakonskimi določbami, se dogajajo predvsem v manjših zdravstvenih domovih, v katerih je kadrovska struktura oslABLJENA. Kot rešitev bi

lahko uporabili centralizirano nabavno dejavnost, ki se je v določenih primerih po starem zakonu ZJN-2 že izkazala za uspešno. Ker je v novem zakonu ta možnost natančneje razdelana in ima osrednji nabavni organ več pooblastil, bi bila to možna rešitev za manjše zdravstvene domove tudi pri naročanju zobozdravstvenega in zobotehničnega materiala. Menim, da bi glede na izkušnje moral vsak zdravstveni dom sam pripraviti svojo specifikacijo želenih materialov, ker imajo vsi določene zahteve, samo izvedbo in pripravo postopka pa bi prevzel centraliziran nabavni organ.

Določeni zdravstveni domovi za izvedbo javnega naročila najamejo podjetja, ki zanje izvedejo celoten postopek od priprave razpisne dokumentacije do izpeljave celotnega postopka oddaje naročila. Zdravstveni dom kot naročnik posreduje le tehnično specifikacijo in izvede pregled ter preveri ustreznost ponujenih artiklov. Zdi se, da najemanje zunanjih podjetij za eno pomembnejših dejavnosti zdravstvene ustanove ni primerno, še posebej, ker imajo ustanove znotraj istega sistema kapacitete in znanje za izvedbo postopkov javnega naročanja. V določenih primerih je takšno upravljanje z javnimi sredstvi verjetno opravičljivo, bilo bi pa zanimivo preveriti kadrovske sestavo, naloge in obremenitve zaposlenih v upravah. Morda bi že samo boljša razporeditev delovnih nalog znotraj zavodov ali dodatno izobraževanje zaposlenih omogočilo izvedbo postopkov oddaje javnih naročil v samih ustanovah.

Pomembno vlogo pri ustrezni implementaciji in razvoju ter oceni strokovne javnosti, ali bo zakon dobil pozitivno oceno ali ne, bo imela revizijska komisija. S svojimi odločitvami so nemalokrat razburkali pravniško stroko, tako da bodo tudi sedaj vsi pozorno spremljali njihove odločitve. Čez čas se bo izkazalo, v katero smer se bo razvijal celoten postopek javnega naročila, kar je tudi dobra iztočnica za bodoče analize.

Čedalje bolj se omenja tudi javno zasebno partnerstvo v zdravstvu, tj. kot možnost zunanjega financiranja in razbremenitve državnega proračuna. V javnosti je iz področja zdravstva najbolj izpostavljeno podeljevanje koncesij zdravstvenim delavcem in glede na hitro izveden postopek, ki je prinesel veliko nejasnosti, je že na začetku ta odnos med javnim in zasebnim dobil negativen prizvok. Menim, da ta možnost predstavlja velik potencial za zdravstvo, a bo morala država ustrezno urediti zakonsko podlago in vzpostaviti dober nadzor. Za področje zobozdravstva bi bilo tovrstno partnerstvo mogoče izvedljivo za nakup večjih aparatov, za naročila blaga pa menim, da taka ureditev ni primerna oz. je težje izvedljiva. K boljši ureditvi

sistema bo zagotovo prispeval tudi zakon ZJN-3 s svojim poudarkom na večji veljavi okoljskega, socialnega in delovnega prava. Nov zakon je tako po moji oceni in analizi zakona ZJN-3 in konkretnega primera oddaje javnega naročila ZD Ž v manjši meri olajšal pripravo ponudbe za ponudnike in bolj olajšal in zaščitil interese naročnika.

9 LITERATURA

1. AJPES, Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. *Druge bonitete. Splošno*. Dostopno prek: http://www.ajpes.si/Bonitetne_storitve/Druge_bonitete/Splosno (31. julij 2016).
2. Amann, Markus, Jens K. Roehrich, Michael Eßig in Christine Harland. 2014. Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union. *Supply Chain Management: An International*

- Journal* 19 (3): 351–366. Dostopno prek: <http://www.emeraldinsight.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/doi/pdfplus/10.1108/SCM-12-2013-0447> (16. junij 2016).
3. Arrowsmith, Sue. 2014. *The law of public and utilities procurement : Regulation in the EU and UK*. London : Sweet & Maxwell, Thomson Reuters.
 4. Arzenšek, Jože. 2004. *Skupna javna naročila v zdravstvu*. *Zdravniški vestnik* 73 (9): 696.
 5. Basta Trtnik, Milena. 2015. Predlog ZJN-3. *Pravna praksa* 22: 20. Dostopno prek: <http://www.iusinfo.si.eviri.ook.sik.si/LITE/Kazalo.aspx?Src=5fphY2yrmhDI7JZo0uG OX6tPkRbIga1uQq3UILb6HnK6pT9TFIk6K5AgLiRzICaH%2bPoz78VduN6%2fwqr7u8V1WZFKp5jv1VG&Stev=22> (21. julij 2016).
 6. Brammer, Stephen in Helen Walker. 2011. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management* 31 (4): 452–476. Dostopno prek: <http://www.emeraldinsight.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/doi/pdfplus/10.1108/01443571111119551> (16. junij 2016).
 7. Bröchner, Jan, Carolina Camén, Henrik Eriksson in Rickard Garvare. 2016. Quality and legal aspects in public care procurement. *The TQM Journal* 28 (4): 648–663. Dostopno prek: <http://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/TQM-09-2014-0075> (18. junij 2016).
 8. Bukovec Marovt, Marija. *ZJN 3 I. del Marovt*. Predavanje na seminarju Novi zakon o javnem naročanju ZJN-3. Forum Akademija, Maribor, 25. marec 2016.
 9. Čampa, Margit, Franci Kodela, Sašo Matas, Igor Šoltes in Tadej Štular. 2007. *Zakon o javnem naročanju s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 10. Čampa, Margit. 2016. *Velika zbirka vzorcev in dokumentov v postopkih javnega naročanja po novem Zakonu o javnem naročanju ZJN-3 s komentarjem in konkretnimi navodili*. Ljubljana: Reforma d.o.o.
 11. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. 2009. *Odločitev DKOM številka 018-296/2009 Komunala Kranj, javno podjetje, d.o.o.* Dostopno prek: http://www.dkom.si/odlocitve_DKOM/2010020111114013/ (20. julij 2016).
 12. --- 2011. *Odločitev DKOM številka 018-393/2011 Splošna bolnišnica Murska Sobota*. Dostopno prek: http://www.dkom.si/odlocitve_DKOM/2011123008101214/ (20. julij 2016).

13. --- 2013. *Odločitev DKOM številka 018-334/2013 DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o.* Dostopno prek: http://www.dkom.si/odlocitve_DKOM/2013101408235165/ (20. julij 2016).
14. Edler, Jakob in Luke Georghiou. 2007. Public procurement and innovation: resurrecting the demand side. *Research Policy* 36 (7): 949–963. Dostopno prek: http://dimetic.dime-eu.org/dimetic_files/EdlerGeorghiou2007.pdf (27. junij 2016).
15. Evropska unija. Evropski parlament in evropski svet. 2014a. *Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES.* Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/SL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (20. april 2016).
16. --- 2014b. *Direktiva 2014/25/EU evropskega parlamenta in sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES.* Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0025> (20. april 2016).
17. Ferk, Petra. 2016. Elektronsko javno naročanje – podarjena priložnost za korenite spremembe. *Pravna praksa* 35 (1): II–VIII.
18. Flynn, Norman. 2007. *Public Sector Management.* London: Sage
19. Javornik, Marjan. 2007. *Faze v postopku po zakonu o javnem naročanju (ZJN-2).* Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
20. Jeršič, Nataša. 2016. *Primerjava novega ZJN-3 s prejšnjim ZJN-2 z vključenim strokovnim komentarjem.* Ljubljana: Dashöfer.
21. Kostanjevec, Vida. 2016. Razlogi za izključitev ponudnika iz postopka oddaje javnega naročila, pogoji za sodelovanje in s tem povezana dokazila v ZJN-3. *Pravna praksa* 35 (15): II–VII.
22. Kožuh, Maja. 2014. Javna naročila v zdravstvu. Public procurement in the health sector. *Poslovodno računovodstvo* 7 (1): 59–76.
23. Kranjc, Vesna. 2006. Formalnost v postopkih javnega naročanja, zakaj strogost in kdaj popustljivost. *Dnevi slovenskih pravnih 2006:* 1436–1443. Ljubljana: GV Založba.
24. --- 2007. *Zakon o javnem naročanju.* Ljubljana: GV Založba.
25. --- 2016. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-3): s komentarjem Vesna Kranjc.* Ljubljana: GV Založba.
26. Lane, Jan-Erik. 2000. *The public sector: concepts, models and approaches.* London: Sage.

27. Lember, Veiko, Tarmo Kalvet in Rainer Kattel. 2010. Urban competitiveness and public procurement for innovation. *Urban Studies* 1–23. Dostopno prek: https://www.researchgate.net/profile/Veiko_Lember/publication/227351727_Urban_Competitiveness_and_Public_Procurement_for_Innovation/links/55d1c03a08ae2496ee6580ab.pdf (27. junij 2016).
28. Matas, Sašo in Neža Planinšič. 2016. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) z uvodnimi pojasnili Saša Matasa in stvarnim kazalom mag. Neže Planinšič*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije
29. Matas, Sašo, Uroš Škufca in Matija Mrzel. 2006. *Vzorčna razpisana dokumentacija v postopkih oddaje javnih naročil v teoriji in praksi: priročnik*. Ljubljana: Primath.
30. Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje. 2016a. *Informacijska rešitev »STATIST« za večjo transparentnost javnega naročanja*. Dostopno prek: <http://www.djn.mju.gov.si/index.php?t=news&l=sl&id=75> (23. junij 2016).
31. --- 2016b. *Podatki za naročila v zobozdravstvu za leto 2013*. Ljubljana: interno gradivo.
32. --- 2016c. *Podatki za naročila v zobozdravstvu za leto 2014*. Ljubljana: interno gradivo.
33. --- 2016č. *Predlogi predpisov (zakoni, podzakonski akti,...)*. Dostopno prek: <http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/predpisi/predlogi-predpisov> (31. julij 2016).
34. Mužina, Aleksij in Tomaž Vesel. 2004. *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Založniška hiša Primath.
35. --- 2007. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS) s pojasnili členov, pravom EU ter pravno prakso*. Ljubljana: Nebra.
36. Pîrvu, Daniela in Cristina Bâldan. 2013. Access to the EU Public Procurement Market: Are There Disparities Based on the Origin of Economic Operators?. *Journal of Economic Issues* XLVII (3): 765–779. Dostopno prek: <http://web.b.ebscohost.com.eviri.ook.sik.si/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=16&sid=1de81a99-a29f-42e9-86e2-ca9b131b8be6%40sessionmgr102&hid=128> (24. junij 2016).
37. Pollit, Christopher in Geert Bouckaert 2004. *Public Management Reform – A Comparative Analysis*. Oxford, New York: Oxford University Press.

38. Portal javnih naročil. 2016a. *ESPD – Pogosto zastavljena vprašanja*. Dostopno prek: http://www.enarocanje.si/_ESPD/GROW-2016-244-3-0-SL-TRA-0.pdf (31. maj 2016).
39. --- 2016b. Pregled objav. *JN001020/2016-W01 Obvestilo o naročilu male vrednosti (NMVI)*. Dostopno prek: http://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=154120 (8. julij 2016).
40. --- 2016c. Pregled objav. *JN001020/2016-W01 Obvestilo o naročilu male vrednosti (NMVI). Razpisna dokumentacija*. Dostopno prek: http://www.enarocanje.si/App/Datoteke/154120/JAVNA_NAROČILA_2016.zip (8. julij 2016).
41. --- 2016č. Pregled objav. *JN001020/2016-ODL01 Odločitev o oddaji naročila*. Dostopno prek: http://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_odlocitve=272&id_obrazec=154120 (8. julij 2016).
42. --- 2016d. Pregled objav. *Napredno iskanje*. Dostopno prek: <http://www.enarocanje.si> (8. julij 2016).
43. Potočnik, Maja mag., 2016. *Kaj prinaša nov Zakon o javnem naročanju, ZJN-3*. Dostopno prek: <http://www.ulinfotok.si/index.php/e-bilten/95-15-e-bilten-z-dne-6-1-2016/210-kaj-prinasa-nov-zakon-o-javnem-narocanju-zjn-3> (20. april 2016).
44. Pravilnik o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja_Ur. l. RS 1/2004. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=43040> (26. julij 2016).
45. Pravna pomoč. 2016. *Roki v upravnem postopku*. Dostopno prek: <http://www.pravna-pomoc.info/upravno-pravo/roki-v-upravnem-postopku/> (20. julij 2016).
46. Predlog zakona o javnem naročanju. 2015. Dostopno prek: <http://www.racunovodstvo.net/zakonodaja/predpis/9923/predlog-zakona-o-javnem-narocanju-zjn-3> (20. april 2016).
47. Primec, Andreja. 2007. Postopki javnega naročanja po določbah nove zakonodaje. *Revija za javna naročila in javne finance 2 (II): 7–13*.
48. Primec, Blanka. 2000. *Zakon o javnih naročilih (ZJN-1): s komentarjem*. Ljubljana, Bonex.
49. SIMAP Informacije o evropskih javnih naročilih. 2016. *CPV*. Dostopno prek: <https://simap.ted.europa.eu/sl/web/simap/cpv> (16. junij 2016).
50. Šoltes, Igor. 2008. Javno naročanje kot del politične modernizacije in evropeizacije v Sloveniji. *Teorija in praksa 45 (3–4): 365–382*.

51. Thai, K.V. 2001. Public procurement re-examined. *Journal of Public Procurement* 1 (1): 9–50.
52. Uradni List Evropske unije. 2008. *Uredba komisije (ES) št. 213/2008 z dne 28. novembra 2007 o spremembi Uredbe (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV) in direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o postopkih javnega naročanja, kar zadeva revizijo CPV*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:074:0001:0375:SL:PDF> (16. junij 2016).
53. Wilkinson, Adrian, Malcolm Hill in Paul Gollan. 2001. The sustainability debate. *International Journal of Operations & Production Management*. Dostopno prek: <http://www.emeraldinsight.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/doi/pdfplus/10.1108/01443570110410865> (27. junij 2016).
54. Zabel, Bojan. 1997. *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
55. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1) Ur. l. RS 42/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200642&stevilka=1799> (21. julij 2016).
56. Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (neuradno prečiščeno besedilo št. 8). 2014. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledNpb?idPredpisa=ZAKO7017&idPredpisaChng=ZAKO4298> (20. april 2016)
57. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) Ur. l. RS 128/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5409> (20. april 2016).
58. Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) Ur. l. RS 91/2015. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=124000> (20. april 2016).
59. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS) Ur. l. RS 128/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5410> (20. april 2016).
60. Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN) Ur. l. RS 43/2011 - (neuradno prečiščeno besedilo št. 3). Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5975> (20. julij 2016).
61. Železnik, Milan. *ZJN-3_1. del Železnik*. Predavanje na seminarju Novi zakon o javnem naročanju ZJN-3. Forum Akademija, Maribor, 25. marec 2016.

