

Državni svetnik
mag. Stevo Ščavničar

Jesenice, 23. 8. 2017

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE	
Prejeto:	24-08-2017
Šifra:	III-0117-2017
Povezava:	
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratice:	

Komisija Državnega sveta za Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

Zadeva: Gradivo za predlog novelacije Zakona o javnih naročilih

Spoštovani!

V skladu z dogovorom na seji Komisije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj vam v prilogi posredujem gradivo za obravnavo na seji komisije; na tej seji naj bi odločili, ali naj komisija sproži pobudo za novelacijo zakona o javnih naročilih .

Lep pozdrav,

Stevo Ščavničar

Opis težav in predlog sprememb vezanih na določila ZJN-3 (Uradni list RS št. 91/2015)

Pri izvajanju ZJN-3 se nosilci postopka javnega naročila v lokalnih skupnostih soočajo s številnimi težavami in vprašanji, na katera ne najdejo odgovorov. Rešitve, ki jih uporabijo za izvedbo javnega naročila so zato dostikrat okorne ali pa na meji legalnosti. Obstaja bojazen, da kljub najboljšim namenom zakonodajalca zlasti krajevne skupnosti vseh storitev ne bodo naročale skladno z določili ZJN-3.

Da bi te težave odpravili, bi bilo smiselno zakon novelirati, kar utemeljujemo z navedbo problemov oziroma vprašanj, ki se uporabljajo ob aplikaciji ZJN-3, posredujemo pa še nekaj predlogov za poenostavitve ZJN-3 in pripravo dodatnih obrazložitvev:

1. Na podlagi katerih kriterijev naj naročnik določi istovrstnost naročila?

Predlog:

Pripravi naj se širša obrazložitev, ki bo omogočila presojo, katera naročila so istovrstna, kdaj ter kako so izpolnjeni pogoji za istovrstnost, ter, na kakšen način se presoja istovrstnost. Ali je mogoče tipiziranje predmetov naročanja?

2. Skoraj vsaka krajevna skupnost ima svoje lokalno glasilo, ki je zelo specifično in ga tiskajo ter oblikujejo pri več različnih ponudnikih, pri katerih so se dogovorili za ugodno ceno in za zelo natančno določen izgled in obliko posameznega glasila.

Ali je gospodarno izvesti skupno javno naročilo za izdajanje, oblikovanje, tiskanje glasil večjega števila krajevnih skupnosti? S tem bi krajevnim skupnostim kot naročnik verjetno odvzeli njihovo specifičnost načina priprave, oblike in distribucije, hkrati pa tudi njihova prizadevanja za cenovno čim ugodnejšo varianto.

Oblikovanje naročil z veliko sklopi (tudi več kot dvajset) je tudi zahtevno in dalj časa trajajoče.

Predlog:

Za izredno krajevno naravnane storitve, naročila, naj ZJN-3 dopusti izjeme.

3. Določene krajevne skupnosti imajo za vzdrževanje svojih objektov potrebe po »hišniških opravilih«, ki jih člani krajevne skupnosti izvajajo skoraj prostovoljno, za simbolično ceno in dejansko na klic (npr. zaklepanje doma Krajevne skupnosti ob 4:00 uri – torej prihod zgolj za 5 minut, odklepanje doma na zahtevo ob poljubni uri, vklop gretja na klic, košnja zelenice, manjša popravila, drugo vzdrževanje,...).

Če bi naročnik za vse krajevne skupnosti izvedel skupno javno naročilo »Hišniška opravila«, kjer bi bil strošek na letni ravni na odrtem trgu enormno višji, kot pa je sedaj (pogojeno tudi z večjo oddaljenostjo), ne bi sledil načelu gospodarnosti in učinkovitosti; oddaja določenih naročil za potrebe KS na trgu bi glede na cene na odprtem trgu in analize primerljivih naročil pomenila bistveno povečanje stroškov krajevnih skupnosti, slednjim pa že sedaj kronično primanjkuje sredstev in bi dejansko morali delovati v še bolj okrnjeni obliki oz. sploh ne bi mogle delovati.

Predlog: Tudi tu bi morale biti določene izjeme, morda v smeri in-house, da je dopuščena izjema, v kolikor KS dokaže, da cene na trgu višje.

4. Ni jasno, kako naj posamezna krajevna skupnost ravna v vmesnem obdobju, dokler se za določen predmet javnega naročila ne izvede skupno javno naročilo za potrebe občine in vseh krajevnih skupnosti? (namreč vsak postopek z objavo terja določen čas do pravnomočne izbire izvajalca) in, ali je dopustno, da posamezna krajevna skupnost sklene naročila/pogodbe z omejitvijo, da so sklenjena zgolj začasno od pravnomočne izbire izvajalca izbranega v ustreznem postopku z objavo na portalu javnih naročil? Ali pa bi morali v primeru, ko vrednost tako ugotovljenih potreb po krajevnih skupnostih presega mejne zneske iz 21. člena ZJN-3, izpeljati skupno javno naročilo za ta del, trajanje pa določiti do izvedbe skupnega postopka za občino in vse krajevne skupnosti? Določene storitve in blago krajevne skupnosti potrebujejo nujno in kontinuirano tako, da si ne morejo privoščiti, da so v vmesnem obdobju brez izvajalca.

Predlog: V prvi spremembi ZJN-3 bi morala biti vključena tudi sprememba, vezana na naročanje za potrebe krajevnih skupnosti na način, da bi bile vsaj nekatere izmed zgoraj navedenih ozko specifičnih storitev opredeljene kot izjeme.

5. Združevanje naročil: določene potrebe krajevnih skupnosti so ozko specifične in so povsem karakteristične za lokalne potrebe in izvajanje osnovnega poslanstva krajevnih skupnosti.

Dilema: če bi se naročila, ki so specifične lokalne narave, kot so npr: pogostitve, obdaritve, prireditve, protokolarni dogodki... združevala, bi lahko nastala situacija, ko bi vse krajevne skupnosti morale npr. imeti pogostitve v istem lokalu daleč izven območja krajevne skupnosti in od mesta prireditve. V teh primerih bi bilo težko upoštevati specifične potrebe, značilnosti in osnovno poslanstvo krajevnih skupnosti, ki ga te morajo izvajati.

6. **Vprašanje:** Kako naj naročnik izvaja skupna javna naročila za krajevne skupnosti za sledeče storitve, blago, ki so povsem nepredvidljive narave:
- nakupi v trgovinah z blagom in hrano,
 - obeležitev posebnih dogodkov – npr. starost 100 let,
 - stroški vezani na praznike,
 - stroški ob žalnih slovesnostih,
 - stroški dobrodelnih akcij za pomoč otrokom, oškodovanim,
 - drugi protokolarni dogodki.

Pri zgoraj navedenih točkah seveda izhajamo iz predpostavke, da je teh stroškov na ravni organizacijske enote (občina in vse krajevne skupnosti) na letni ravni več kot je mejna vrednost za objavo.

7. **Vprašanje:** Kako naj naročnik ravna v primeru naročil pisarniškega materiala, kjer je sam že vključen v veljavno skupno javno naročilo, ki ga je pred 1.4.2016 izvedlo Ministrstvo, v to naročilo pa se za čas veljavnosti obstoječe pogodbe ne more vključiti še krajevnih skupnosti?

8. **Vprašanje:** V kolikor ima naročnik za določeno storitev sklenjeno večletno pogodbo že pred 1.4.2016 in ta še nekaj let ne poteče, kdaj in kako za to istovrstno storitev odda naročilo za potrebe krajevnih skupnosti?

Npr. naročnik ima pogodbo za zagotavljanje lastne spletne strani do 1.1.2019, posameznim krajevnim skupnostim v letu 2018 poteče pogodba z njihovim izvajalcem internetnih storitev, vzdrževalcem spletne strani?

Ali posamezna KS lahko sklene pogodbo do izteka veljavne pogodbe občine, ali se mora za njih izvesti novo javno naročilo kot skupno javno naročilo do datuma poteka pogodbe občine?

9. **Vprašanje:** Ali se prvi stavek 4. odstavka 66. člena ZJN-3 nanaša zgolj na tista naročila, ki terjajo objavo na portalu javnih naročil? Torej krajevne skupnosti še vedno lahko same izdajajo naročilnice, sklepajo pogodbe?

Torej lahko krajevne skupnosti, v kolikor ocenjena vrednost ne presega vrednosti iz 21. in 22. člena ZJN-3, še vedno samostojno izdajajo tako imenovane »naročilnice« oz. vodijo evidenčne postopke?

10. **Vprašanje:** Ali oziroma kako bodo tudi predstavniki krajevnih skupnosti odgovorni za nespoštovanje določil ZJN-3?

Kako naj naročnik ravna, v kolikor posamezna krajevna skupnost ne želi pristopiti k izvedbi skupnega javnega naročila? Kdo v tem primeru nosi odgovornost, samo občina kot glavni naročnik in v njenem imenu župan, ali se vseeno del odgovornosti prenese na KS, glede na to, da je občina storila vse, da bi izpeljala postopke skladno zakonodaji?

11. **Vprašanje:** Na kakšen način naj naročnik odda naročilo nujnega interventnega vzdrževanja stanovanj, ali nujnega nepredvidenega popravila v šoli, če v času izvedbe splošnega naročila teh del v naročilu ni mogel vključiti, ker so se pojavila naknadno kot nepredvidena dela (npr. poškodba kanalizacijskih ali vodovodnih cevi)? Kako se lahko oblikuje okvirna ocenjena vrednost, da bo naročnik v takih izrednih okoliščinah imel zagotovljeno kritje v pogodbi na podlagi izvedenega postopka javnega naročila?

12. **Predlog:** Objavijo naj se natančna navodila in smernice ter stališča glede vpogledov (kdaj natančno javne reference, podatki o kadrih, certifikati, tehnična dokumentacija, bon obrazec, garancije,...).

13. **Predlog:** Oblikuje naj se jasno stališče, mnenje ali in kdaj se reference po ZJN-3 lahko zamenjajo, dopolnijo.

14. Skladno s spremembami ZJN-3 naj naročniki praviloma ne bi smeli več od vseh ponudnikov zahtevati predložitve dokazil ob oddaji ponudbe, ampak le izjave, da izpolnjujejo pogoje in imajo ta dokazila, nato pa se le najugodnejšega ali npr. prve tri ponudnike pozove na dejansko predložitve dokazil. Številni naročniki tega ne spoštujejo. **Vprašanje:** Ali po ZJN-3 dopustno zahtevati dokazila?

Predlog: Določijo naj se izjeme, kdaj so dokazila dopustna.

15. Ali je dopolnitev ESPD obrazca dopustna? V katerih delih? Kako je v primeru, ko ponudnik v ESPD obrazcu ni izpolnil določenega polja, vendar je priložil ustrezen dokument, izjavo, obrazec, ki dokazuje izpolnjevanje zahteve? Ali se v tem primeru to lahko šteje za nebitveno pomanjkljivost?

Predlog: Dopolnitev ESPD naj se dopusti.

16. **Vprašanje:** Ali se mora v ESPD obrazcu obvezno zahtevati izpolnitev dela, ki se nanaša na referenčne posle (del IV: Pogoji za sodelovanje, C: Tehnična in strokovna sposobnost, v točki »Za naročila storitve: izvedba storitve določene vrste«), kljub temu, da zahteva Seznam referenčnih poslov, v katerem lahko podrobneje določi zahteve glede podatkov o posameznem referenčnem poslu? ESPD je namreč v tem delu omejen.

17. **Vprašanje:** Ali lahko naročnik ponudnika, ki predložil ESPD obrazec iz drugega javnega naročila, a ta obrazec ne vsebuje vseh sestavin kot ESPD naročnika, pozove na predložitve novega ESPD obrazca?

18. Naročnik zakrivi napako v formulah v popisu del. Ta napaka vpliva na postavko nepredvidena dela. Trenutno te napake ni dopustno odpraviti.

Predlog: Dopustiti, da se napaka odpravi pod pogojem enakopravne obravnave vseh ponudnikov

19. **Vprašanje:** Kako naj naročnik definira postavko nepredvidena dela, da ne bo vsaka računsko napaka povzročila spremembo cene na enoto teh nepredvidenih del? Kako definirati fiksno ali pavšalno vrednost nepredvidenih del?

20. **Vprašanje:** Kako naj naročnik ravna, če ponudnik v popisu del cene na enoto poda na tri decimalna mesta, dejansko potem prikazi (omejeni na 2 decimalke) računsko niso pravilni?

21. Kako naj naročnik ravna, če več ponudnikov naročnikovo računsko napako rešuje na različne načine: prvi jo popravi v excelu, drugi jo popravi le na tiskani verziji popisi, tretji je ne popravi.

Predlog: poenostaviti odpravo računske napake.

22. Kako naj naročnik ravna, če ponudnik določenega dokazila ni predložil v zahtevani natisnjeni obliki, ga je pa priložil v elektronski obliki na zgoščenkí, ki je bila tudi zahtevana?

Predlog: Potrebno bi bilo oblikovati praktična navodila s primeri iz prakse glede postopkov dopolnjevanja in pregleda ponudb.

23. Pogoji za nujnost izvedbe Projektnega natečaja so preveč zahtevni.

Predlog: omilitev pogojev.

24. **Vprašanje:** Kako naj naročnik glede na zadnje mnenje MJU glede 95. člena sploh dokaže, da so izpolnjeni pogoji iz 2. točke 95. člena ZJN-3? Dodatna dela so kljub najboljšim namenom naročnika žal še vedno prisotna.

25. **Vprašanje:** Ali mora naročnik za pogodbo, kjer velja obračun po izvedenih količinah, izvesti javno naročilo za več dela, če pa je izvedenih več količin, pa po fiksni ceni?

26. Ali lahko vezano na 95. člen ZJN-3 naročnik v upravičenih in temeljito obrazloženih primerih zaradi nepredvidenih okoliščin sklene dodatek k pogodbi za več dela ali pa izvede več dela neomejeno, ker gre v primeru obračuna na ceno na enoto za ocenjeno vrednost?

Predlog: Dopuščena naj bo dodatna poenostavitev postopkov po 95. členu

27. **Vprašanje:** Kako naj naročnik ravna v primeru, da je eden od ponudnikov, ki je predložil ponudbo, v času po oddaji ponudbe uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami? Ali lahko naročnik predmet naročila kljub zgoraj navedenemu odda izvajalcu, ki je uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami (kot že navedeno, v času oddaje ponudbe ga na predmetnem seznamu ni bilo)?

28. **Vprašanje:** Ali lahko izvajalec, ki je uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami sploh vloži zahtevek za revizijo zoper odločitev o oddaji? Ali ima izvajalec, ki je uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami, aktivno legitimacijo za vložitev zahtevka za revizijo oz. ali je Državna revizijska komisija tak zahtevek dolžna obravnavati?
29. **Vprašanje:** Ali lahko izvajalec, ki je uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami, nastopa v drugih postopkih javnega naročanja kot podizvajalec?
30. Ali se lahko katerikoli drugi ponudnik v drugih postopkih javnega naročanja sklicuje na reference izvajalca, ki je uvrščen na seznam ponudnikov z negativnimi referencami?

Predlog: te primere bi bilo potrebno določiti v dodatni obrazložitvi zakona.

31. **Vprašanje:** (vezano na 100. člen ZJN-3) Ali je uporaba Pravilnika o natečajih obvezna? Ali je vključitev Zbornice za arhitekturo in prostor Slovenije v natečaj obvezna v vseh primerih ali je kakšna izjema? Kakšen vpliv ima dejansko lahko naročnik na izbor zmagovalnega natečaja? Ali lahko naročnik iz upravičenih razlogov oporeka izbranemu natečaju, če izvedba tega pomeni negospodarno porabo javnih sredstev ali pa je zelo težko izvedljiva ali neracionalna? Ali je projektni natečaj obvezen tudi za ceste, kanalizacijsko ali vodovodno omrežje?
32. **Vprašanje:** Kako lahko naročnik po izvedenem projektne natečaju projektanta, ki bo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave izdelal projektno dokumentacijo, nadzira pri ponujeni ceni? Naročnik pogajanje ne more voditi v nedogled, ponudnik pa prav tako lahko zagovarja stališče, da pod določeno ne bo šel?
33. **Vprašanje:** Ali v primeru, da se naročnik odloči, da s projektne natečajem (z nagradami in plačili udeležencem) pridobi samo dokumentacijo, ki ustreza njegovim potrebam – idejno zasnovo, to pomeni, da v kasnejšem obdobju izvede javno naročilo za oddajo izdelave projektne dokumentacije (PGD in PZI)? Ali mora tudi v tem primeru izvesti postopek s pogajanjem z zmagovalcem projektne natečaja (4. odst. 46.člena ZJN3)?
34. **Vprašanje:** Za ureditev določenega območja so že izdelane idejne rešitve, vključena pa je tako ureditev zelenih površin kot gradnja novih objektov. S tem bo zagotovljena skupna ureditev prostora. Ali je v tem primeru potrebno skupno naročilo za projektne dokumentacijo za vse objekte in površine, ki se urejajo, kljub temu, da bo potrebno pridobivati gradbena dovoljenja le za nekatere med njimi? Kako je v tem primeru z delitvijo na sklope, ali je potrebno in v kakšnem smislu (npr. ureditev zelenih površin in gradnja objektov ali pa vsak projekt predstavlja svoj sklop)?
35. Ali mora v primeru izvajanja »t.i. in-house« naročil npr. javno podjetje, ki mu naročnik odda naročila tudi samo izvesti to naročilo?

Predlog: pripraviti bi bilo potrebno širša navodila za in-house.

36. Katere povsem praktične omejitve veljajo za in-house pogodbe?

Predlog: pripraviti bi bilo potrebno širša navodila za in-house.

37. Na kakšen način, kako in kje naj naročnik preveri izpolnjevanje sledečih pogojev:
- da ponudnik ni kršil delovne zakonodaje,
 - da ponudnik ni kršil okoljske zakonodaje,

- da ponudnik ni kršil socialne zakonodaje,
- da ponudniku ni bila predčasno odpovedana pogodba.

Predlog: podatki bi morali biti vsebovani pri poizvedbi v sistemu E-Dosje.

38. Na kakšen način naj skladno z 86. členom ZJN-3 naročnik preveri, ali ponudnik za ponujeno ceno lahko zadosti pogoju izplačevanja minimalnih plač?

Predlog: podatki bi morali biti vsebovani pri poizvedbi v sistemu E-Dosje.

39. Kako naj naročnik ravna, če v roku 48 dni od odločitve zaradi objektivnih razlogov še ne more podpisati pogodbe?

Predlog: Zapisati v zakon, da je to instrukcijski rok.

40. Kako naj naročnik ravna v primerih, ko ponudnik samoiniciativno k ponudbi predloži dodaten lasten predračun (ki ima včasih tudi druge pogoje) in dodatne tehnične priloge?

Naj to zanemari? Veljajo le pogoji naročnika? Ali pa s tem niso izpolnjeni vsi pogoji?
Je ta dodatna dokumentacija in na splošno samoiniciativno dodana dokumentacija lahko predmet vpogleda?

Predlog: dodatnih dokazil naj se ne upošteva.