



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

DIREKTORAT ZA JAVNO NAROČANJE

Sektor za sistem javnega naročanja

Tržaška 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 18 80

F: 01 478 83 31

E: gp.mju@gov.si

www.mju.gov.si

Številka: 430-5/2024-5

Datum: 23. 5. 2024

Zadeva: Tolmačenje javnonaročniške zakonodaje (ZJN-3)

Predmet: Obvezne sestavine pogodbe o izvedbi javnega naročila

Pogodba o izvedbi javnega naročila je odplačna pogodba med enim ali več ponudniki ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali opravljanje storitev. Sklenitev pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma, ki je le vrsta pogodbe, sledi odločitvi o oddaji javnega naročila.

1. Osnovno

Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 s spremembami; v nadaljevanju ZJN-3) določa, da sklenjena pogodba o izvedbi naročila v bistvenih delih ne sme odstopati od osnutka pogodbe, razen če je bila posamezna določba predmet pogajanj med naročnikom in ponudniki (tretji odstavek 67. člena ZJN-3).

Prav tako ZJN-3 določa (prva in druga alineja četrtega odstavka 67. člena ZJN-3), da mora pogodba o izvedbi javnega naročila vsebovati dejansko vrednost celotnega javnega naročila, v utemeljenih primerih, pri katerih dejanske vrednosti ni mogoče določiti, pa ocenjeno vrednost javnega naročila, poleg tega pa tudi rok veljavnosti pogodbe, pri čemer je slednji pomemben zlasti z vidika 95. člena, ki ureja nekatere primere dovoljenih sprememb pogodbe v času njene veljavnosti.

2. Razvezni pogoj (socialna klavzula) na podlagi 67. člena ZJN-3

Z uveljavitvijo ZJN-3 v letu 2016 je nova obvezna sestavina pogodbe postala tudi t.i. »socialna klavzula«, ki je bila z naknadnimi spremembami ZJN-3 dodatno dopolnjena z možnostjo t.i. popravnega mehanizma. V osnutek pogodbe morajo naročniki po sedaj veljavni zakonodaji obvezno vključiti tudi razvezni pogoj kot izhaja iz tretje alineje četrtega odstavka 67. člena ZJN-3. Pri tem je potrebno izpostaviti, da ta razvezni pogoj velja za vse primere javnega naročanja, razen za tiste, kjer je predmet javnega naročila ena (ali več) izmed storitev, navedenih v 67.a členu. V primeru 67.a člena je razvezni pogoj drugačen in posebej urejen, vendar prav tako obvezen. Določbe o razveznem pogoju na podlagi 67. člena ZJN-3 se uporabijo le, če je naročnik seznanjen s katero od relevantnih okoliščin, naročniku okoliščin ni potrebno periodično samoiniciativno preverjati.

V pomoč naročnikom pri oblikovanju ustreznega razveznega pogoja v skladu s četrtrim odstavkom 67. člena ZJN-3, ki ga mora naročnik navesti v vseh pogodbah o izvedbi javnega

naročila oz. vseh okvirnih sporazumih za katere se uporablja ZJN-3, smo na Ministrstvu za javno upravo v sklopu osnutkov »[Vzorčnih razpisnih dokumentacij](#)«, objavljenih na [spletnem portalu za elektronsko javno naročanje e-JN](#), pripravili tudi [primer določbe v pogodbi oz. v razpisni dokumentaciji](#).

Razvezni pogoj iz tretje alineje četrtega odstavka 67. člena ZJN-3 določa, da se razvezni pogoj uresniči (t.j. pogodba preneha veljati):

1. če je naročnik seznanjen, da je sodišče s pravnomočno odločitvijo ugotovilo kršitev delovne, okoljske ali socialne zakonodaje s strani izvajalca pogodbe o izvedbi javnega naročila ali njegovega podizvajalca, ali
2. če je naročnik seznanjen, da je pristojni državni organ pri izvajalcu pogodbe ali njegovem podizvajalcu v času izvajanja pogodbe ugotovil najmanj dve kršitvi v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno in za kateri mu je bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek.

V primeru seznanitve naročnika s kršitvijo mora ta o tem obvestiti izvajalca v desetih dneh. ZJN-3 pa izvajalcu omogoča možnost t.i. **popravnega mehanizma**, saj lahko izvajalec v roku, ki ga določi naročnik, ki pa ne sme biti daljši kot 15 dni, predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju kršitev.

Če obstaja kršitev pri podizvajalcu, lahko izvajalec v istem roku predloži dokaze, da je podizvajalec sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju kršitev. Če izvajalec ni predložil dokazov za podizvajalca ali če jih je, pa naročnik oceni, da ti ukrepi ne zadoščajo, lahko izvajalec zamenja podizvajalca v roku, ki ga določi naročnik in ne sme biti daljši od 15 dni v skladu s 94. členom ZJN-3, ali sam prevzame del, ki ga je oddal v podizvajanje temu podizvajalcu, če ta zamenjava ali prevzem ne pomeni bistvene spremembe pogodbe.

Če izvajalec ni predložil dokazov zase ali za podizvajalca ali če jih je, pa naročnik oceni, da ti ukrepi ne zadoščajo, ali če izvajalec ne prevzame del sam ali predlaga novega podizvajalca ali če naročnik v skladu s 94. členom ZJN-3 pravočasno predlaganega novega podizvajalca zavrne, se razvezni pogoj uresniči pod pogojem, da je od seznanitve naročnika s kršitvijo in do izteka veljavnosti pogodbe še najmanj šest mesecev. ZJN-3 pa določa izjemo pri pogodbah za izvedbo javnega naročila gradnje, ki se kljub temu ne razvežejo, če bi razveza pogodbe naročniku povzročila nesorazmerne stroške ali bistvene težave pri nemoteni izvedbi gradnje ali nesorazmerno časovno zamudo in pod pogojem, da naročnik izvajalca najkasneje v 20 dneh od seznanitve s kršitvijo obvesti, da se pogodba ne razveže.

V primeru izpolnitve razveznega pogoja se šteje, da je pogodba razvezana z dnem sklenitve nove pogodbe o izvedbi javnega naročila, naročnik pa mora nov postopek oddaje javnega naročila začeti nemudoma, vendar najkasneje v 60 dneh od seznanitve s kršitvijo. Če naročnik v tem roku ne začne novega postopka javnega naročila, se šteje, da je pogodba razvezana šestdeseti dan od seznanitve s kršitvijo.

Več informacij o izvedbi popravnega mehanizma je na voljo tudi med [dodatnimi pojasnili in odgovori po uveljavitvi novele ZJN-3D](#), ki smo jih na Ministrstvu za javno upravo pripravili v

sklopu izvedenih izobraževanj po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3D)¹ v letu 2023.

3. Razvezni pogoj na podlagi 67.a člen ZJN-3

Novela ZJN-3A² je v letu 2018 dodala nov 67.a člen ZJN-3. S temi spremembami se je določilo bolj natančno ureditev razveznega pogoja v pogodbi o izvedbi javnega naročila, in sicer za 82 delovno intenzivnih storitev. Za pogodbe za teh 82 storitev velja tudi obvezno polletno preverjanje razlogov za izključitev gospodarskih subjektov. Natančnejša pojasnila Ministrstva za javno upravo, skupaj z navedbo ustreznih CPV kod, so na voljo na [spletnem portalu za elektronsko javno naročanje e-JN](#) med [Stališči ministrstva](#) za leto 2018. Novela ZJN-3D je 67.a člen ZJN-3 nekoliko spremenila. V pomoč naročnikom pri oblikovanju ustreznega razveznega pogoja v skladu s 67.a členom ZJN-3 smo na Ministrstvu za javno upravo v sklopu osnutkov »[Vzorčnih razpisnih dokumentacij](#)«, objavljenih na [spletnem portalu za elektronsko javno naročanje e-JN](#), pripravili tudi [primer določbe v pogodbi oz. v razpisni dokumentaciji](#) (isti dokument vsebuje primera razveznih pogojev po 67. in 67.a členu ZJN-3). Primeri socialnih meril ter seznam CPV kod za uporabo 67.a člena ZJN-3 ostajajo nespremenjeni.

Pogodba o izvedbi javnega naročila in okvirni sporazum za izvedbo javnega naročila za teh 82 delovno intenzivnih storitev mora torej vsebovati določilo, da je pogodba ali okvirni sporazum sklenjen pod razveznim pogojem, ki se v primeru izpolnitve okoliščin iz drugega odstavka 67.a člena ZJN-3 ter v kolikor niso izpolnjeni pogoji popravnega mehanizma iz četrtega odstavka 67.a člena ZJN-3 uresniči z dnem sklenitve nove pogodbe ali okvirnega sporazuma o izvedbi javnega naročila za predmetno naročilo. Če je okvirni sporazum sklenjen z več gospodarskimi subjekti, razvezni pogoj učinkuje le za gospodarski subjekt, za katerega je izpolnjena razvezna okoliščina. V tem primeru se razvezni pogoj uresniči trideseti dan po izvedenem preverjanju o izpolnitvi okoliščin iz drugega odstavka tega člena.

Naročnik lahko ravna v skladu s 67.a členom ZJN-3 tudi v primeru javnih naročil, ki ne obsegajo katere izmed 82 delovno intenzivnih storitev, izrecno predvidenih v prvem odstavku 67.a člena ZJN-3. V tem primeru razvezni pogoj in določbe o periodičnem preverjanju vključi v vzorec pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma.

Periodično preverjanje in razvezni pogoj vključujeta preverjanje izpolnjevanja naslednjih okoliščin:

ali je na dan preverjanja izvajalcu ali podizvajalcu ali osebi, ki je članica upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa izvajalca ali podizvajalca, ali osebi, ki ima pooblastila za njegovo zastopanje ali odločanje ali nadzor v njem, bila izrečena pravnomočna sodba zaradi kaznivega dejanja iz prvega odstavka 75. člena ZJN-3,

ali na dan preverjanja izvajalec ali njegov podizvajalec ne izpolnjuje obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, ki jih pobira davčni organ v skladu s predpisi države, v kateri ima sedež, ali predpisi države naročnika, če vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti na dan preverjanja znaša 50 eurov ali več. Šteje se, da izvajalec ali njegov podizvajalec ne izpolnjuje obveznosti iz prejšnjega stavka tudi, če na dan preverjanja ni imel predloženih vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih petih let do dne preverjanja,

¹ Uradni list RS, št. 28/23

² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 14/18)

ali je na dan preverjanja izvajalec ali njegov podizvajalec izločen iz postopkov oddaje javnih naročil zaradi uvrstitve v evidenco gospodarskih subjektov z izrečenimi stranskimi sankcijami izločitve iz postopkov javnega naročanja,

ali je na dan preverjanja v zadnjih treh letih pred dnevom tega preverjanja pristojni organ Republike Slovenije ali druge države članice ali tretje države pri izvajalcu ali njegovemu podizvajalcu ugotovil najmanj dve kršitvi v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, za kateri mu je bila s pravnomočno odločitvijo ali več pravnomočnimi odločitvami izrečena globa za prekršek.

V 67. a členu ZJN-3 je navedeno tudi, kako naročnik periodično preverja izpolnjevanje pogojev iz 67.a člena ZJN-3, praviloma preko informacijskega sistema e-JN, v sklopu modula e-Dosje. Četrty odstavek 67.a člena ZJN-3 vsebuje tudi določbe glede t.i. popravnega mehanizma. Naročnik v primeru izpolnitve okoliščine iz drugega odstavka 67.a člena ZJN-3 o tem v 10 dneh obvesti izvajalca ali stranko okvirnega sporazuma. Izvajalec ali stranka okvirnega sporazuma lahko v roku, ki ga določi naročnik in ne sme biti daljši od 15 dni, predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju okoliščin. Če je izpolnjena okoliščina iz drugega odstavka tega člena pri izvajalcu in če izvajalec ni predložil dokazov ali če jih je, pa naročnik oceni, da ti ukrepi ne zadoščajo, naročnik takoj, vendar najpozneje 60 dni od poteka roka za preverjanje iz drugega odstavka tega člena, začne nov postopek javnega naročanja, razen v primeru okvirnega sporazuma, sklenjenega z več gospodarskimi subjekti. Če je izpolnjena okoliščina za razvezo pogodbe pri podizvajalcu, lahko izvajalec v roku, ki ga določi naročnik in ne sme biti daljši od 15 dni, predloži dokaze, da je podizvajalec sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost, kljub obstoju okoliščin. Če izvajalec ni predložil dokazov za podizvajalca ali če jih je, pa naročnik oceni, da ti ukrepi ne zadoščajo, lahko izvajalec v roku, ki ga določi naročnik in ne sme biti daljši od 15 dni, zamenja podizvajalca v skladu s 94. členom tega zakona ali sam prevzame del, ki ga je oddal v podizvajanje temu podizvajalcu, če ta zamenjava ali prevzem ne pomeni bistvene spremembe pogodbe. Če izvajalec v prej navedenih rokih ne prevzame del sam ali ne predlaga novega podizvajalca ali če naročnik v skladu s 94. členom tega zakona pravočasno predlaganega novega podizvajalca zavrne, naročnik takoj, vendar najpozneje 60 dni od poteka roka za periodično preverjanje, začne nov postopek javnega naročila.

4. Protikorupcijska klavzula

Med obvezne sestavine pogodbe o izvedbi javnega naročila sodi tudi protikorupcijska klavzula, ki je opredeljena v prvem odstavku 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri, v nadaljevanju ZIntPK). V drugem odstavku istega člena je določeno, da so organi in organizacije javnega sektorja dolžni v pogodbe v vrednosti nad 10.000 eurov brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino pogodb ob upoštevanju konkretnega primera, vključiti vsebino iz prejšnjega odstavka, lahko pa vključijo tudi dodatne določbe za preprečevanje korupcije ali drugega poslovanja v nasprotju z moralo ali javnim redom.

5. Dodatna priporočila

V izogib morebitnim težavam priporočamo, da naročniki že v naprej ocenijo in opredelijo tudi tveganja, ki bi lahko nastala pri sami kasnejši izvedbi naročila in tako že v razpisni dokumentaciji in vzorcu pogodbe jasno opredelijo tudi, kdo v primeru nastalih tveganj, nosi breme oziroma posledice, kot na primer spremembe stopnje DDV (primerna rešitev je zagotovo

uporaba opcije v razpisni dokumentaciji, določitev pogodbenega zneska brez DDV z navedbo, da se DDV obračuna z veljavno davčno stopnjo v skladu z vsakokratno veljavno zakonodajo, ki ureja davek na dodano vrednost) vključitev dogovora o spremembi cen ipd.

Evropsko sodišče ja namreč tudi v tem segmentu že zavzelo stališče. Tako je npr. v zadevi Finn Frogne C-549/14 sodišče izpostavilo, da se lahko nekatera javna naročila zaradi svojega predmeta že v osnovi opredelijo kot negotova, zaradi česar se lahko predvidi tveganje, da se bodo v fazi izvedbe pojavile težave. Zato mora naročnik za takšno naročilo ne le uporabiti najustreznejše postopke javnega naročanja, temveč tudi skrbno določiti predmet tega naročila. Naročnik si lahko tudi pridrži možnost, da opravi določene, tudi bistvene spremembe naročila po njegovi oddaji, če to določi v aktih, ki urejajo postopek oddaje. Sodišče nadalje pojasnjuje, da čeprav je treba spoštovanje načela enakega obravnavanja in obveznosti preglednosti zagotoviti tudi pri specifičnih javnih naročilih, to dejansko ne preprečuje upoštevanja njihovih posebnosti. Uskladitev te pravne zapovedi in konkretne potrebe se na eni strani izvede s strogim upoštevanjem pogojev naročila, kot so bili določeni v njegovi razpisni dokumentaciji, vse do zaključka izvedbene faze tega naročila, na drugi pa tudi z možnostjo, da se v tej dokumentaciji vnaprej izrecno določi naročnikova možnost, da po oddaji prilagodi določene, tudi pomembne pogoje navedenega naročila. S tem, da v navedeni dokumentaciji izrecno določi to možnost in podrobna pravila za njeno uresničitev, naročnik zagotovi, da so vsi gospodarski subjekti, ki želijo sodelovati pri omenjenem naročilu, od vsega začetka seznanjeni s tem in so torej pri oddaji ponudbe v enakem položaju (glej po analogiji tudi sodbo z dne 29. aprila 2004, Komisija/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, točke 112, 115, 117 in 118). Sodišče zaključi, da če takšnih določb v razpisni dokumentaciji ni, je treba zaradi zahteve, da se v zvezi z danim javnim naročilom za vse gospodarske subjekte uporabijo enaki pogoji, v primeru njegove bistvene spremembe izvesti nov postopek za oddajo (glej po analogiji sodbo z dne 29. aprila 2004, Komisija/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, točka 127).

Sašo Matas
Generalni direktor