



Smernice za javno naročanje gradnje

Izdaja 1.1

Oktober 2018

Smernice za javno naročanje gradenj je pripravilo Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z Gospodarsko zbornico Slovenije, Inženirsko zbornico Slovenije, Obrtno-podjetniško zbornico Slovenije, Združenjem asfalterjev Slovenije, DARS, d. d, DRI upravljanje investicij, d. o. o., Ministrstvom za okolje in prostor, Ministrstvom za pravosodje, Ministrstvom za infrastrukturo, Direkcijo RS za infrastrukturo in Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport.

Pripravo smernic je usklajeval Direktorat za javno naročanje Ministrstva za javno upravo.

Izdaja 1.1, oktober 2018

<http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/smernice>

KAZALO:

1	Uvod	2
2	Opredelitev gradnje.....	2
2.1	Pravne podlage, ki urejajo gradnje.....	2
2.2	Kaj velja za gradnjo v skladu z ZJN-3.....	3
3	Vodenje in načrtovanje gradnje	5
4	Izračun ocenjene vrednosti	6
5	Tehnične specifikacije.....	8
6	Pogoji za sodelovanje	8
6.1	Pogoji glede ustreznosti za opravljanje poklicne dejavnosti.....	9
6.2	Finančni pogoji	10
6.3	Tehnična in strokovna sposobnost.....	12
6.3.1	Oprema.....	12
6.3.2	Kadrovski pogoji	13
6.3.3	Reference kadrov	14
6.3.4	Reference podjetij	15
6.3.5	Primeri ustrezno usposobljenih podjetij za izvajanje gradenj.....	21
6.3.6	Zavarovanje gradbišča	23
7	Merila za izbor	24
7.1	Izračun ekonomsko najugodnejše ponudbe na podlagi več meril	26
7.2	Nabor meril, primernih za naročanje gradenj	28
8	Neobičajno nizka cena.....	35
9	Podizvajalci in plačila.....	38
10	Gradbena pogodba.....	39

1 Uvod

Za zagotovitev konkurence in enakopravne obravnave ponudnikov ter učinkovito izvajanje javnih naročil gradenj te smernice podajajo predloge za pravilno uporabo posameznih institutov javnega naročanja s priporočili in opozorili.

Smernice temeljijo na izhodiščih, ki jih določa Zakon o javnem naročanju (v nadaljnjem besedilu: ZJN-3), so orodje, ki ga njihovi pripraviljavci priporočajo naročnikom za uporabo, ter dajejo primerna in z ZJN-3 usklajena napotila, usmeritve in predloge, kako naj postopek javnega naročila za gradnjo praviloma poteka.

Naročniki, ki ne razpolagajo z usposobljenim osebjem za izvajanje javnih naročil gradenj (npr. tisti, katerih primarna dejavnost ni gradnja ali vzdrževanje objektov), naj zaradi zmanjšanja tveganj izvedbe projekta in večje preglednosti vodenja projekta pridobijo pomoč strokovno usposobljenega projektne vodje. Predvsem to priporočilo velja za naročnike, ki samo občasno ali celo samo enkratno naročajo gradnjo oziroma določena vzdrževalna dela.

2 Opredelitev gradnje

2.1 Pravne podlage, ki urejajo gradnjo

Izvajanje gradenj temelji na širokem naboru predpisov, pri čemer je treba primeroma poudariti najmanj naslednje:

- Gradbeni zakon (GZ),
- Zakon o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID),
- Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2),
- Zakon o rudarstvu (ZRud-1),
- Zakon o varstvu okolja (ZVO-1),
- Zakon o vodah (ZV-1),
- Zakon o ohranjanju narave (ZON),
- Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ),
- Zakon o varstvu pred požarom (ZVPož),
- Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1),
- Zakon o varstvu pred ionizirajočimi sevanji (ZVISJV),
- Energetski zakon (EZ-1),
- Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom-1),
- Zakon o gradbenih proizvodih (ZGPro-1),
- Zakon o evidentiranju nepremičnin (ZEN),
- Zakon o zemljiški knjigi (ZZK-1),
- Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija,
- Pravilnik o projektni dokumentaciji.

Naročnik mora upoštevati tudi zakonodajo, ki ureja vodenje upravnih postopkov, javno naročanje, pogodbeno razmerje z izvajalci ipd.:

- Zakon o upravnem postopku (ZUP),
- Zakon o javnem naročanju (ZJN-3),
- Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN),
- Obligacijski zakonik (OZ),
- Stvarnopravni zakonik (SPZ),
- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1),
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR),
- Uredbo o zelenem javnem naročanju,
- Uredbo o finančnih zavarovanjih pri javnem naročanju.

Zakonska in podzakonska pravila, ki so naročnikom podlaga za pripravo zahtev in pogojev razpisne dokumentacije, npr.:

- Uredba o razvrščanju objektov,
- Uredba o ravnanju z odpadki, ki nastanejo pri gradbenih delih,
- Uredba o zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu na začasnih in premečnih gradbiščih,
- Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca,
- Pravilnik o podrobnejši vsebini dokumentacije in obrazcih, povezanih z graditvijo objektov,
- Uredba o finančnih zavarovanjih v postopkih javnega naročanja,
- Posebne gradbene uzance.

2.2 Kaj velja za gradnjo v skladu z ZJN-3

ZJN-3 v zvezi z gradnjami določa dve definiciji, 2. točka prvega odstavka 2. člena opredeljuje pojem »javno naročilo gradnje«, 3. točka prvega odstavka 2. člena pa pojem »gradnja«. ZJN-3 tako »gradnjo« definira kot »zaključeno visoko ali nizko gradnjo kot celoto, ki je samozadostna pri izpolnjevanju določene gospodarske ali tehnične funkcije«. ZJN-3 pove tudi, kdaj določeno javno naročilo spada med javna naročila gradnje in kdaj med javna naročila storitve oziroma blaga. Pri tem 2.a točka prvega odstavka 2. člena ZJN-3 kot javno naročilo gradnje opredeli izvedbo gradenj, povezanih z eno od dejavnosti s Seznama dejavnosti na področju gradenj, ki je priloga II Direktive 2014/24/EU in priloga I Direktive 2014/25/EU (v nadaljnjem besedilu: Seznam dejavnosti na področju gradenj), kot javno naročilo gradnje pa opredeli tudi samo izvedbo gradnje in izvedbo gradnje po navodilih naročnika. Iz navedenega izhaja, da 2. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-3 pove, da gre za javno naročilo gradnje takrat:

- ko se naroča gradnja (za katero definicijo daje 3. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-3),
- ko se naroča gradnja (za katero definicijo daje 3. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-3), ne glede na to, kdo jo financira, navodila za gradnjo pa poda naročnik oziroma odločilno vpliva na projektiranje in
- ko se naroča izvedba gradnje, povezana z eno od dejavnosti s Seznama dejavnosti na področju gradenj.

Glede zadnje navedenega je treba upoštevati tudi dejstvo, da 2.a točka prvega odstavka 2. člena ZJN-3 napotuje na prilogo II Direktive 2014/24/EU in prilogo I Direktive 2014/25/EU oziroma na Seznam

dejavnosti na področju gradenj, ki pa med drugim določata kot dejavnost gradnje tudi gradnjo novih objektov in drugo novo gradnjo, obnovo in splošna popravila.

V pomoč pri razumevanju navedene razlage določb sta lahko tudi uvodni pojasnili št. 8 in 9 Direktive 2014/24/EU, ki pojasnjujeta, da bi se javno naročilo moralo šteti za javno naročilo gradenj le, če njegov predmet izrecno zajema izvedbo dejavnosti s seznama v prilogi II, čeprav javno naročilo zajema tudi opravljanje drugih storitev, potrebnih za izvedbo teh dejavnosti. Javna naročila storitev, zlasti na področju gospodarjenja z nepremičninami, lahko v nekaterih primerih vključujejo gradnje. Če so te gradnje priložnostne glede na osnovni predmet javnega naročila in so torej njegova morebitna posledica ali dopolnitev, pa se zaradi dejstva, da so te gradnje vključene v javno naročilo, javno naročilo storitev ne more opredeliti kot javno naročilo gradenj. Zaradi raznolikosti javnih naročil gradenj bi morali javni naročniki imeti možnost določiti, da se javna naročila projektiranja in izvedbe gradenj oddajo bodisi ločeno bodisi skupaj. Namen direktive ni predpisati skupnega ali ločenega oddajanja javnih naročil. Za izvedbo gradnje, ki ustreza zahtevam javnega naročnika, je potrebno, da zadevni javni naročnik sprejme ukrepe za opredelitev vrste gradnje ali da vsaj odločilno vpliva na njeno projektiranje. Naročilo bi moralo biti uvrščeno med naročila gradnje ne glede na to, ali izvajalec izvede sam celotno gradnjo ali del gradnje oziroma zagotovi, da se izvede kako drugače, če ga neposredno ali posredno zavezuje pravno zavezujoča obveznost dokončanja gradnje.

Na podlagi navedenega je mogoče ugotoviti, da je treba v skladu z definicijami ZJN-3 za javno naročilo gradnje šteti vse tiste gradnje, ki pomenijo zaključeno visoko ali nizko gradnjo kot celoto, ki je samozadostna pri izpolnjevanju neke gospodarske ali tehnične funkcije, ali ki pomenijo eno (ali več) dejavnosti s Seznama dejavnosti na področju gradenj. Ta seznam vsebuje vrsto dejavnosti, opredeljenih s CPV kodami. V skladu z Uredbo o razvrščanju objektov se objekti sicer razvrščajo na stavbe, gradbene inženirske objekte in druge gradbene posege.

Mešano javno naročilo

Predmet javnega naročila lahko vsebuje elemente gradenj, storitev in/ali dobave blaga. V takem primeru gre za mešano javno naročilo. ZJN-3 za mešana javna naročila določa uporabo »pravila pretežnosti«, in sicer gre za gradnjo takrat, kadar je gradnja glavni predmet naročila. Kadar je naročilo mogoče ločiti, ima naročnik možnost, da odda naročilo ločeno, vsako posebej. Pri tem je treba poudariti, da mora naročnik v vsakem konkretnem primeru izkazati, da gre za ločljiv predmet naročila, to pa mora potrditi z objektivno preverljivimi dokazi (v smeri varovanja načela zagotavljanja konkurence, enakopravne obravnave ponudnikov in preglednosti) ter paziti na istovrstnost naročila in njegovo morebitno drobitev.

Primer:

Prenova šolskega objekta (obnova sten, tal, vgradnja novega stavbnega pohištva) skupaj s pohištvom in garderobno opremo ter dobavo in montažo klimatskih naprav. Predmet naročila vključuje tako gradnjo (obnova sten, tal (razred 45.432)), vgradnjo novega stavbnega pohištva (razred 45.42), strojne inštalacije (45.33) kot dobavo blaga (pohištvo).

Naročnik določi predmet javnega naročila vrednostno glede na ocenjene vrednosti iz predračuna. Če vrednost gradnje znaša pretežni del javnega naročila, se predmet obravnava kot gradnja, če je vrednost pohištva najmanj 50 % od celotne vrednosti, pa gre za dobavo blaga.

3 Vodenje in načrtovanje gradnje

Praviloma so udeleženci pri graditvi objektov investitor oziroma naročnik (v nadaljnjem besedilu: naročnik), projektant, izvajalec in nadzornik. Pristojni organi pri graditvi objektov in vsi udeleženci pri graditvi objektov so vsak zase ter v okviru pravic in dolžnosti, ki jih določa zakon, ki ureja graditev objektov, dolžni zagotavljati, da bodo objekti ter njihovi posamezni deli izpolnjevali bistvene zahteve glede na namen, vrsto, velikost, zmogljivost, predvidene vplive in druge značilnosti objekta ter druge zahteve, ki so posebne funkcionalne, okoljske in druge lastnosti.

Ker je izvedba gradnje projekt, ki terja sodelovanje več oseb, je treba izvedbo gradnje skrbno načrtovati. T. i. integrirano načrtovanje je lahko ključ do uspešne in cenovno ustrezne izvedbe gradnje. To pomeni, da če naročnik sam ne razpolaga z ustreznim znanjem in izkušnjami, mora zagotoviti integrirano načrtovanje na drug način. Če nadzornik kakovostno opravi svoje delo in on usklajuje delo vseh sodelujočih subjektov, težav praviloma ni. Te nastopijo takrat, kadar nadzornik nezadostno opravlja svoje delo in potrebnega nadzora nad gradnjo dejansko ni.

Primerno je, da naročnik zagotovi integrirano načrtovanje gradnje že od samega začetka in s pomočjo zunanjih strokovnjakov, če z ustreznim kadrom ne razpolaga sam, zagotovi izvedbo nadzorovane in usklajene gradnje. Priporoča se, da začnejo ustrezni strokovnjaki sodelovati že na začetku načrtovane gradnje.

Naročnik pri pripravi projektne dokumentacije in kasneje razpisne dokumentacije ravna v skladu s temeljnimi načeli ZJN-3 (ob upoštevanju določb GZ in druge področne zakonodaje) ter zagotavlja enakopravno obravnavo ponudnikov in konkurenčnost. Postopek oddaje javnega naročila se formalnoppravno sicer konča s pravnomočno odločitvijo o oddaji javnega naročila, vendar pa mora naročnik ravnati skrbno tudi ves čas izvajanja naročila, in sicer po načelu ravnanja dobrega gospodarja kot v svojih lastnih zadevah. Naročnik mora zagotoviti strokoven in učinkovit nadzor nad izvedbo posla in izvajanjem pogodbe, zato je treba nameniti posebno pozornost pripravi pogodbe tako v fazi razpisne dokumentacije kot v fazi same izvedbe in njenega zaključka. V vsakem primeru pa morajo kontrolirati izvajanje gradnje, vključno z njenim nadzorom, tako tujim kakor lastnim. Tudi če naročnik sam ni strokovnjak za predmet naročila, kljub temu lahko deluje z največjo skrbnostjo in gradnjo aktivno spremlja.

Pomembno vlogo ima skrbnik pogodbe, ki je odgovoren za pravilno izvajanje pogodbe. Zelo pomembno je, da oseba, ki bo tudi skrbnik pogodbe o izvedbi gradnje, sodeluje že v začetni fazi postopka priprave in oddaje javnega naročila, da bo dobro seznanjena tako z zahtevami iz dokumentacije v zvezi z naročilom kot tudi s ponudbo izbranega ponudnika. Kajti samo dobro poznavanje zahtev naročnika (tako dokumentacije v zvezi z naročilom, morebitnih odgovorov in sprememb) in ponudbe izbranega ponudnika skrbniku pogodbe omogoča, da bo pravilno izvajal nadzor nad izvedbo gradbene pogodbe.

Terminski načrt je podlaga za uspešno vodenje investicije. Naročnik v razpisni dokumentaciji navede predvideno ali zahtevano obdobje izvedbe gradnje, zadnje navedeno še posebej, kadar je rok za

izvedbo bistvena sestavina pogodbe. V razpisni dokumentaciji mora biti tudi jasno opredeljen začetek teka roka za izvedbo gradnje. Naročnik pogosto navede le npr. »v roku X mesecev od uvedbe v delo«, pri čemer pa »uvedba v delo« ni jasno opredeljena. Tako v primeru odmika od danega terminskega načrta med strankama lahko nastane spor o tem, katero dejanje je »uvedba v delo«, je to podpis pogodbe, izdaja zapisnika o začetku del ipd. Naročnik naj ključne časovne točke v razpisu jasno opredeli. Tudi postavljanje nespremenljivih datumov roka za dokončanje del ni primerno, še zlasti ne, če naročnik postopka javnega naročila ne začne pravočasno.

GZ v 4. členu začetek gradnje pogojuje s pravnomočnim gradbenim dovoljenjem in prijavo začetka gradnje v skladu z GZ (63. člen). Izjema so gradnje, za katere se ne zahteva gradbeno dovoljenje, razen odstranitve objekta (tudi pri teh se zahteva prijava, čeprav gradbeno dovoljenje za odstranitev ni potrebno). Prijavo začetka gradnje je treba izvesti pri upravnem organu za gradbene zadeve osem dni pred začetkom gradnje. Pravilnik o podrobnejši vsebini dokumentacije in obrazcih, povezanih z graditvijo objektov, pa ob prijavi začetka gradnje zahteva tudi pošiljanje podatka o izvajalcu gradnje. Prijava začetka gradnje se tako lahko v razpisno dokumentacijo vključi kot dejanje, od katerega začne teči rok za izvedbo gradnje, saj je datum prijave začetka gradnje konkreten in ni težko opredeljiv, kot to velja za uvedbo v delo, ki se pogosto vključuje v razpisne pogoje.

4 Izračun ocenjene vrednosti

Ključno za kakovostno in učinkovito izvedbo gradnje je načrtovanje, in sicer že njegove zgodnje faze. Proučitev primerne idejne rešitve in izbor kvalificiranega izvajalca arhitekturnih in inženirskih storitev (npr. projektanta) za pripravo variant za nameravano gradnjo je ključnega pomena. Le temeljita proučitev (študija variant) je dovolj dobra podlaga za opredelitev gradnje in pripravo idejne zasnove za pridobitev projektnih pogojev (IZP), projektne dokumentacije, za pridobitev mnenj, gradbenega dovoljenja (DGD) in projekta za izvedbo gradnje (PZI). ZJN-3 v 24. členu našteva metode za izračun ocenjene vrednosti in naročniku določa, kaj vse mora upoštevati pri izračunu ocenjene vrednosti. Zelo pomembno je, da naročnik temeljito prouči lastnosti gradnje, njene posebnosti in pri izračunu ocenjene vrednosti upošteva vse stroške, od ideje, izvedbe in vse do uporabe objekta.

Že ob pripravi uvodnih dokumentov je treba upoštevati stroške upoštevanja vseh predpisov, ki določajo pogoje za izpolnjevanje bistvenih in drugih zahtev objekta, stroške vzdrževanja, stroške emisij in druge stroške, ki nastajajo pri gradnji, uporabi in vzdrževanju objekta, poleg stroškov izvedbe pa so pomembni tudi stroški potrebnih zavarovanj in garancij. Če je naročnik pri izvedbi gradnje udeležen z lastno opremo ali storitvami (pogosto se to pojavlja pri večjih gradbenih projektih), naročnik stroške, nastale z uporabo naročnikove opreme (npr. naročnik da ponudniku na voljo žerjav, vozila ipd.), ali stroške storitve s strani izvajalca prav tako upošteva pri izračunu ocenjene vrednosti.

Glavni del ocenjene vrednosti gradnje sestavljata izvedba gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del ter dobava pripadajočega materiala in opreme, kar je opredeljeno v projektni dokumentaciji. Predpogoj za realen izračun ocenjene vrednosti je kakovostno izdelana projektna dokumentacija s svojimi projektantskimi popisi, tehničnimi poročili in grafičnim delom.

Način in metode izračuna ocenjene vrednosti so odvisne tudi od izbire načina graditve, pri čemer sta najpogostejša naslednja dva načina graditve oziroma posledično načina oddaje del:

1. ločeno naročilo projektiranja in gradnje,
2. skupno naročilo projektiranja in gradnje.

Navedena načina in drugi načini glede izračuna ocenjene vrednosti so podrobneje opredeljeni v Smernicah za javno naročanje arhitekturnih in inženirskih storitev, ki jih je izdalo Ministrstvo za javno upravo in so dostopne na naslednji povezavi: <http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/smernice/#c1>.

Če se naročnik odloči za ločeno naročilo, je osnova za ugotavljanje ocenjene vrednosti javnega naročila gradenj PZI, v praksi je uporabljen tudi izraz projektantski predračun, oziroma ustrezen seznam tipiziranih popisov¹ del z normativi za vse vrste del. Kadar se naročnik odloči za skupno naročilo projektiranja in gradnje, so na voljo le bolj okvirne ocene, kot so študije izvedljivosti in druge ocene vrednosti.

ZJN-3 v zvezi z ocenjeno vrednostjo določa tudi, da izračun ocenjene vrednosti temelji na celotnem plačljivem znesku brez DDV, kakor ga oceni naročnik, vključno s katero koli opcijo in morebitnimi podaljšanji naročil, kakor je izrecno navedeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Navedeno pomeni, da mora naročnik pri izračunu ocenjene vrednosti upoštevati tudi morebitne opcije in podaljšanja javnega naročila, kar se pri gradnjah lahko med drugim izraža tudi z naročili več del ali ponovljenih del (v primeru prvih je sprememba pogodbe dovoljena v skladu s 1. točko prvega odstavka 95. člena ZJN-3, naročilo ponovljenih del pa omogoča peti odstavek 46. člena ZJN-3). Z upoštevanjem opcij in podaljšanj javnega naročila pri ocenjeni vrednosti bodo ponudniki seznanjeni, kakšen (in kolikšen) projekt si prizadevajo pridobiti, naročnik pa se bo izognil povišanju vrednosti predmeta javnega naročila.

Možnost naročila opcije že v času priprave prvotne dokumentacije v zvezi z naročilom, na podlagi katere se lahko sklene aneks k pogodbi v skladu z določilom 1. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3, mora biti jasno opredeljena v dokumentaciji v zvezi z naročilom (in pogodbo) in vključena v ponudbeno ceno. Kot izhaja iz Direktive 2014/24/ES,¹ bi bilo treba pojasniti, da dovolj jasno oblikovane določbe o reviziji ali določbe o opcijah lahko določajo na primer indeksacijo cen ali zagotovijo, da je oprema za komunikacijo, ki se dobavi v nekem obdobju, še naprej ustrezna, tudi v primeru spreminjajočih se komunikacijskih protokolov ali drugih tehnoloških sprememb. Z dovolj jasnimi določbami bi morale biti mogoče zagotoviti prilagoditve pogodbe o izvedbi javnega naročila, potrebne zaradi tehničnih težav, ki se pojavijo med obratovanjem ali vzdrževanjem.

Za zagotovitev konkurence med malimi in srednjimi podjetji je pomembno, da naročnik pravilno določi predmet javnega naročila in ga, če je to mogoče, razdeli na smiselno zaključene celote (sklope) tako, kot to od njega zahteva ZJN-3, npr. menjava stavbnega pohištva na več objektih, kjer so sklopi lahko oblikovani po objektih. V javnem naročanju gradenj lahko sklope sestavljajo na primer izkopi in druga pripravljalna dela, gradbena in zaključna dela, strojne inštalacije in elektroinštalacije ter tehnološka oprema. Vendar pa poudarjamo, da naj naročniki morebitno delitev na sklope v javnem naročanju

¹ Tako 111. točka preambule.

gradenj (zlasti pri celoviti gradnji) presodijo od primera do primera, ali je delitev na sklope sploh mogoča in primerna in ali je to tudi bolj učinkovito in gospodarno, zlasti z vidika tveganj in zavarovanj neke gradnje ter tudi z vidika pridobitve uporabnega dovoljenja.

5 Tehnične specifikacije

Tehnične specifikacije morajo omogočati odprtost naročil konkurenci. Tehnične specifikacije pri javnih naročilih gradenj sicer pomenijo skupek tehničnih zahtev, ki jih vključuje zlasti razpisna dokumentacija in s katerimi so opredeljene zahtevane značilnosti materiala, proizvoda ali blaga, da ustrezajo uporabi, za katero jih potrebuje naročnik. Te značilnosti vključujejo ravni okoljskih in podnebnih vplivov, zahteve v zvezi z oblikovanjem, prilagojenim vsem uporabnikom (univerzalna graditev), ter ocenjevanje skladnosti, zahteve v zvezi z delovanjem, varnostjo ali dimenzijami, vključno s postopki zagotavljanja kakovosti, izrazoslovjem, simboli, preizkušanjem in preizkusnimi metodami, pakiranjem, označevanjem in uporabo znakov, navodili za uporabnike ter proizvodnimi postopki in metodami na posamezni stopnji življenjske dobe gradenj. Te značilnosti vključujejo tudi pravila glede načrtov in izračuna stroškov, pogoje za preizkušanje, inšpekcijske preglede in pogoje za prevzem gradenj ter konstrukcijske metode ali tehnike in vse druge tehnične pogoje, ki jih v zvezi z dokončanimi gradnjami in materiali ali deli, ki jih vključujejo, lahko predpiše naročnik v skladu s splošnimi ali posebnimi predpisi ali so že splošno predpisani.

Poudariti je treba, da mora naročnik omogočiti enakovredno ponujanje morebiti točno določenega izdelka v popisu in ne sme omejevati konkurence tako, da predvidi možnost podaje samo referenčnega izdelka (npr. veže material za gradnjo samo na drobljen kamniti agregat apnenca, čeprav je za zadostitev potreb in uspešno izvedbo gradnje primeren tudi drug material, npr. drobljen kamniti agregat apnenca).

Naročniki tehnične specifikacije gradenj opredelijo čim bolj natančno in nedvoumno ter z vidika enakopravnosti ponudnikov dopuščajo možnost uporabe enakovrednih rešitev. Pri tem mora biti njihova enakovrednost izkazana z ustrežno tehnično dokumentacijo, certifikati, referencami ipd.

Tehnične specifikacije gradenj (v primeru ločenega naročila projektiranja in gradnje) izhajajo iz projektne dokumentacije, ki mora biti pripravljena kot projekt za izvedbo (PZI) v obliki natančnih načrtov in popisov del in materiala.

6 Pogoji za sodelovanje

ZJN-3 glede usposobljenosti gospodarskih subjektov najprej določa (75. člen) razloge, zaradi katerih se subjekt izključi iz postopka, določa pa tudi (76. člen), katera objektivna pravila in pogoje za sodelovanje subjektov lahko postavi naročnik.

Naročnik lahko določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se lahko nanašajo na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, na ekonomski in finančni položaj ter na tehnično in strokovno usposobljenost, pri tem pa morajo biti vse zahteve povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila.

ZJN-3 določa tudi, da se ponudnik lahko sklicuje na kapacitete tretjih subjektov glede pogojev v zvezi z izobrazbo in strokovno usposobljenostjo izvajalca storitev ali gradenj in vodstvenih delavcev podjetja ter pogojev v zvezi z ustreznimi poklicnimi izkušnjami, vendar samo pod pogojem, da bodo ti tudi dejansko opravili ta del posla. Poleg tega zakon določa, da naročnik lahko zahteva, da ponudnik ključne naloge opravi sam.

6.1 Pogoji glede ustreznosti za opravljanje poklicne dejavnosti

Glede ustreznosti za opravljanje poklicne dejavnosti lahko naročnik od gospodarskih subjektov zahteva, da so vpisani v enega od poklicnih ali poslovnih registrov, ki se vodijo v državi članici, v kateri ima gospodarski subjekt sedež.

Če morajo imeti gospodarski subjekti določeno dovoljenje ali biti člani določene organizacije, da lahko v svoji matični državi opravljajo neko storitev, lahko naročnik v postopku za oddajo javnega naročila storitev od njih zahteva, da predložijo dokazilo o tem dovoljenju ali članstvu.

Glede na stališče Evropske komisije, da je zahteva naročnika, da je pooblaščen inženir ob roku za oddajo ponudbe vpisan v imenik IZS ali ZAPS, neustrezna, naročnikom svetujemo, da v primerih javnih naročil gradenj v razpisni dokumentaciji predvidijo izjavo o pridobitvi priznanja poklicne kvalifikacije v skladu s predpisi o priznavanju poklicne kvalifikacije. S to izjavo se ponudnik, ki je v ponudbi za odgovornega vodjo del nominiral tujca, zavezuje, da bo pred sklenitvijo pogodbe o izvedbi del predložil dokazilo, da je imenovani kader pridobil priznanje poklicne kvalifikacije v skladu s predpisi s tega področja. Priporočamo pa, da naročnik v razpisni dokumentaciji določi tudi varovalo v primeru neizpolnitve zaveze, npr. z unovčitvijo finančnega zavarovanja za resnost ponudbe. Opozarjamo, da če pogoj ni izpolnjen in pogodba ni podpisana ali ne postane veljavna, mora naročnik za izbiro novega izvajalca za isti predmet naročanja ponoviti postopek javnega naročila.

Registracija dejavnosti

Ponudnik gradenj v javnem naročanju je lahko le podjetje, ki je registrirano za opravljanje dejavnosti gradbeništva ali inženiringa po standardni klasifikaciji dejavnosti NACE.

Pri naročilu izvajalca naročnik od ponudnika s sedežem v Republiki Sloveniji zahteva, da ta izpolnjuje pogoje za izvajalca (14. člen GZ), kar dokazuje z ustrežno registracijo dejavnosti gradbeništva in predložitvijo pogodbe o zaposlitvi, sklenjene z najmanj enim delavcem, ki izpolnjuje pogoje za vodjo del, in tudi predložitvijo police o zavarovanju odgovornosti za škodo v skladu z drugim odstavkom 14. člena GZ. Gospodarske družbe ali zadruga morajo imeti v sodni register vpisano dejavnost gradbeništva. Samostojni podjetnik mora imeti takšno dejavnost priglašeno v ustreznem poslovnem registru. Za tiste izvajalce, ki na podlagi Obrtnega zakona svojo dejavnost opravljajo na obrtni način, je pogoj za izvajanje del pridobljeno obrtno dovoljenje na podlagi Obrtnega zakona in ustreznega vpisa v obrtni register.

Od ponudnika s sedežem v eni izmed držav članic Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švicarske konfederacije ali s sedežem v državi, s katero je sklenjen ustrezen mednarodni sporazum,

naročnik zahteva, da ta izpolnjuje pogoje za zakonito opravljanje dejavnosti v državi sedeža; izpolnjevanje pogojev se dokazuje s potrdilom, ki ga izda pristojni organ v državi sedeža.

Od ponudnika s sedežem v državi, ki ni navedena v predhodnih dveh alinejah, se zahteva, da izpolnjuje pogoje za zakonito opravljanje dejavnosti v državi sedeža, pri čemer lahko ponudnik opravlja storitve v Republiki Sloveniji le, če je izpolnjen pogoj materialne vzajemnosti. Ali je izpolnjen in kakšen je, mora v vsakokratnem primeru preveriti naročnik sam, za pomoč se lahko obrne na pristojne organe (ministrstva, zbornice ipd.).

Za tuje ponudnike, ne glede na državo sedeža in ne glede na izpolnjen pogoj materialne vzajemnosti, velja, da morajo imeti zavarovanje odgovornosti, ki je enakovredno zavarovanju, ki ga določa GZ, zagotavljati pa morajo tudi sodelovanje vodje del, ki izpolnjuje pogoj po GZ.

Za podrobnejše zahteve glede pogojev, ki jih mora izpolnjevati izvajalec, ki želi opravljati dejavnost gradbeništva, glejte 14. člen GZ ob upoštevanju 120. člena GZ (pridobljene pravice).

Opozarjamo pa, da v skladu z ZJN-3 sklicevanje na kapacitete drugih gospodarskih subjektov pri pogojih za opravljanje poklicne dejavnosti ni dovoljeno, kar pomeni, da ponudnik, ki sam ne izpolnjuje pogojev za izvajalca, kot jih zahteva prvi odstavek 14. člena GZ, tega pogoja ne more izpolniti tako, da se za ustreznost svoje registracije sklicuje na uporabo zmogljivosti drugega subjekta. Vsak udeleženec v ponudbi (torej ponudnik, partner v ponudbi ali podizvajalec) mora, če želi izpolniti pogoje iz 14. člena GZ in tako izvajati gradnjo, sam izpolnjevati pogoje iz 14. člena GZ. Izvajalec je namreč (glede na definicijo v GZ) vsaka pravna ali fizična oseba, ki kot udeleženec pri graditvi objektov izvaja gradnjo.

Tisti izvajalec ali tisti izmed izvajalcev (npr. skupina ponudnikov ali ponudnik s podizvajalci), ki bo prevzel v izvedbo celotno ali pretežni del gradnje zahtevnega objekta, pa mora za potrebe vodenja del imeti zaposlenega še vodjo del, ki ima naziv pooblaščen inženir stroke, ki pri prevzeti gradnji prevladuje (podrobne pogoje glejte v šestem odstavku 14. člena GZ).

Izvajalec ali tisti izmed izvajalcev (npr. skupina ponudnikov ali ponudnik s podizvajalci), ki bo prevzel v izvedbo celotno gradnjo ali njen pretežni del, mora za vodenje gradnje določiti vodjo del, ki glede na vrsto del prevladuje (vodja gradnje) in ki je pri njem zaposlen.

Nezakonito je določilo, da naročnik določi, da mora biti ponudnik registriran za vse dejavnosti predmeta naročila. Treba je namreč upoštevati, da lahko ponudbo odda tudi skupina ponudnikov (npr. partnerjev ali ponudnikov in podizvajalcev)² in posamezni udeleženec v ponudbi prevzame v izvajanje le del predmeta naročila. Tako je omogočeno povezovanje ponudnikov med seboj in sodelovanje obrtnikov, malih in srednjih podjetij.

6.2 Finančni pogoji

Naročnik lahko določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne ekonomske in finančne zmogljivosti za izvedbo javnega naročila.

² Glejte npr. DKOM v zadevi 018-125/2013.

Naročnik lahko v ta namen zahteva npr.:

- da imajo gospodarski subjekti določen najnižji letni promet, vključno z določenim najnižjim prometom na področju, zajetem v javnem naročilu;
- da mu gospodarski subjekti predložijo informacije o svojih letnih računovodskih izkazih, ki izkazujejo na primer razmerje med sredstvi in obveznostmi;
- ustrezno raven zavarovanja poklicnega tveganja.

Razmerje med sredstvi in obveznostmi, ki izhaja iz informacij o letnih računovodskih izkazih gospodarskega subjekta, lahko naročnik upošteva, če v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi metode in pogoje, ki se pri tem uporabijo.

Za preveritev finančne sposobnosti naročnik lahko zahteva, da ima gospodarski subjekt bonitetno oceno (po pravilih Basel II), pri čemer se ocenjuje, da je ocena najmanj SB6 (ali boljša) primerna.

ZJN-3 omejuje višino letnega prometa na dvakratnik višine ocenjene vrednosti. Pri večjih gradnjah je ocenjena vrednost lahko zelo visoka, kar posledično dopušča visoko višino letnega prometa. Za zagotovitev možnosti sodelovanja malih in srednjih podjetij se priporoča, da naročniki določijo ustrezno najvišjo zahtevano višino letnega prometa ter pri tem dopustijo (kar dopušča tudi zakon) kumulativno seštevanje višine letnega prometa vseh partnerjev ali drugih subjektov, na kapacitete katerih se ponudnik sklicuje.

Določilo devetega odstavka 76. člena ZJN-3 med drugim določa: »Če se javna naročila na podlagi okvirnega sporazuma oddajo po ponovnem odpiranju konkurence, se zahtevani najvišji letni promet izračuna na podlagi pričakovanega največjega obsega posameznih naročil, ki se bodo izvajala sočasno, če to ni znano, pa na podlagi ocenjene vrednosti okvirnega sporazuma.«

Okvirni sporazum kot tehnika naročanja naročniku omogoča, da v daljšem časovnem obdobju (do 48 mesecev) naroča storitve gradenj, projektantskih storitev, pri čemer naročnik svojih potreb v času postopka oddaje javnega naročila ni mogel opredeliti. Pogosto naročniki sklepajo okvirni sporazum z več ponudniki in vsakokrat med podpisniki okvirnega sporazuma odpirajo konkurenco za posamično naročilo. V praksi se dogaja, da posamezni podpisnik okvirnega sporazuma dobi veliko manjši del okvirnega sporazuma, kot je ocenjena vrednost okvirnega sporazuma, kar pomeni, da je pogoj, da mora ponudnik izkazovati višino letnega prometa (do) dvakratnika višine ocenjene vrednosti okvirnega sporazuma, lahko nesorazmeren in pretiran.³ Da bi se izognili diskriminaciji ponudnikov, priporočamo, da naročnik višino letnega prometa v primeru okvirnega sporazuma ne veže na ocenjeno vrednost za celotno obdobje okvirnega sporazuma,⁴ ampak to prilagodi tako, da višino letnega prometa veže bodisi na letno ocenjeno vrednost bodisi na obdobje, v katerem odpira konkurenco, bodisi na ocenjeno vrednost, deljeno s predvidenim številom podpisnikov sporazuma. Tako bo omogočeno sodelovanje tudi malim in srednjim podjetjem, ki lahko izvedejo posamična naročila znotraj okvirnega sporazuma.

³ To velja za primere, ko naročnik ne pozna *pričakovanega največjega obsega posameznih naročil*.

⁴ Za okvirni sporazum in dinamični nabavni sistem naročnik upošteva najvišjo ocenjeno vrednost brez DDV vseh javnih naročil, predvidenih za celotno trajanje okvirnega sporazuma ali dinamičnega nabavnega sistema.

Naročniki naj v vsakem konkretnem primeru presodijo, ali je višina letnih prihodkov sploh primeren pogoj glede na predmet naročila oziroma ali lahko usposobljenost ponudnika preverijo tudi drugače, npr. prek referenc in referenčnega posla.

Naročniki naj tudi jasno določijo letni prihodek, da ne bo prišlo do različnega tolmačenja naročnikove zahteve, ta se lahko npr. lahko nanaša na čisti letni prihodek od prodaje oziroma povprečje čistih letnih prihodkov od prodaje, če gre za zajem večletnega obdobja ipd.

V praksi naročniki v razpisni dokumentaciji pogosto zahtevajo, da morajo imeti ponudniki sklenjeno zavarovanje odgovornosti za škodo, ki (pogosto precej) presega zakonsko obveznost višine zavarovanja po GZ. Pri pripravi tovrstnih pogojev naj naročnik ugotovi, ali je višina zavarovanja sorazmerna s predmetom javnega naročila in je z njim povezana, predvsem pa naj se od ponudnikov ne zahteva sklenitev tovrstnega zavarovanja že ob roku za oddajo ponudbe, kar se v praksi zelo pogosto izvaja. Naročniki v želji po pridobitvi večjih/boljših (finančno stabilnejših) ponudnikov zahtevajo predložitev veljavne police z visokim zavarovanjem že ob predložitvi ponudbe. S takšno zahtevo ponudnikom povzročajo velike in nepotrebne stroške, posebej ponudnikom, ki niso izbrani.

Naročnike je treba opozoriti tudi, da mora biti določanje bonitetne ocene ponudnika sorazmerno predmetu naročila in z njim povezano. Naročnik mora v vsakem konkretnem primeru presoditi, ali je zahteva po bonitetni oceni sploh primerna glede na predmet naročila. Namreč, bonitetna ocena kaže položaj ponudnika glede na trg in panogo ter občutljivost podjetja na gibanje na trgu in njegovo plačilno sposobnost. Če je predmet naročila razmeroma enostaven (npr. ni potrebne velike dobave materiala, ki ga mora ponudnik plačati dobavitelju, uporabe posebnih strojev), tudi bonitetna ocena ni nujno primeren pogoj. Kajti zlasti pri obrtnikih se lahko zgodi, da so obrtniki sposobni kakovostno izvesti predmet naročila, pa imajo zaradi neplačil drugih nizko bonitetno oceno in ne morejo konkurirati pri javnem naročilu. Glede na priporočila AJ PES je bonitetna ocena SB6 ocena, ki še izkazuje stabilnega ponudnika, zato naj se praviloma ne zahteva višji bonitetni razred (izjemoma je dopustna ocena SB5, kadar gre za kompleksno gradnjo, financiranje pa je zagotovljeno iz evropskih skladov in je treba gradnjo izvesti v določenem roku).

Če naročniki določijo bonitetno oceno, naj določijo tudi model, po katerem je bonitetna ocena določena, in primerljive, enakovredne modele ter obdobje, na katero se mora bonitetna ocena nanašati (npr. preteklo poslovno leto). Prav tako naj naročnik ne določa vrste bonitetnih obrazcev, pač pa dokazilo, ki bonitetno oceno izkazuje, saj obstajajo različni obrazci BON, ki vsebujejo bonitetno oceno. Z določanjem tega obrazca se ponudnikom lahko povzročajo nepotrebni stroški, še posebej če dokazilo že imajo.

6.3 Tehnična in strokovna sposobnost

6.3.1 Oprema

Če je za izvedbo javnega naročila potrebna posebna oprema, je smiselno, da jo naročnik določi vnaprej in od ponudnika zahteva, da predloži ustrezno dokazilo o razpolaganju z zahtevano opremo v primernem obsegu (npr. dokazilo o lastništvu opreme ali pogodba o najemu opreme). Taka oprema je na primer mehanizacija za izvedbo zahtevnejših del, kot so odri, žerjavi, mehanizacija za pilotiranje,

asfalterški ali betonski finiŝer, valjarji, specialna vozila, oprema, mehanizacija in orodje, plovni objekt za delo na vodi, plovilo itd. Treba je določiti tudi lastnosti te opreme (moč, nosilnost), saj v nasprotnem primeru naročnik ne bo mogel ugotoviti, ali je ponudnik tehnično neustrezen.

V primeru skupnega naročanja projektiranja in gradenj lahko v posebno opremo sodijo tudi verificirani inženirski računalniški programi.

6.3.2 Kadrovski pogoji

Naročnik lahko določi zahteve, z izpolnitvijo katerih zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti. V ta namen naročnik v pogojih javnega naročila zahteva nominiranje posameznikov, ključnih za izvedbo javnega naročila. V primeru gradnje se zahteva nominiranje strokovnjakov tistih strok, ki so ključne za izvedbo predmetnega javnega naročila. Pri javnem naročanju gradenj, storitev ali blaga, za katero je treba izvesti namestitvena ali inŝtalacijska dela, lahko naročnik strokovno usposobljenost gospodarskih subjektov za izvedbo gradenj, storitev ali inŝtalacijskih del, oceni glede na njihove veščine, učinkovitost, izkušnje in zanesljivost.

Kot pogoj za sodelovanje naročnik lahko določi, da mora ponudnik navesti tehnično osebje ali tehnične organe, ki bodo sodelovali pri izvedbi gradnje ne glede na to, ali so zaposleni pri ponudniku ali ne. Če naročnik poda takšen pogoj, priporočamo, da če kader ni zaposlen pri ponudniku, zahtevajo izjavo delodajalca, da bo nominirani kader dejansko lahko izvajal dela. Namreč, če naročnik tega ne zahteva, ponudniki lahko podajo zaveze, ki pa jih ne bodo zmožni izvesti, ker nominirani kader ne bo mogel sodelovati v poslu (npr. ker mu delodajalec odsotnosti ne bo omogočil).

Opozoriti je treba na prakso Državne revizijske komisije, iz katere izhaja, da mora biti, kadar posameznik (fizična oseba), ki za ponudnika izvede del predmeta naročila, ni zaposlen pri ponudniku, v ponudbi nominiran kot podizvajalec ali partner. Nominacija se nanaša tako na fizično osebo kot na delodajalca, pri katerem je ta fizična oseba zaposlena.⁵ To pomeni, da mora podizvajalec/partner predložiti potrebne izjave (ESPD) in morebitna druga dokazila, ki jih naročnik za partnerje ali podizvajalce zahteva v dokumentaciji v zvezi z naročilom. Poudariti je treba, da mora biti oseba (fizična ali pravna) nominirana že ob oddaji ponudbe, če se s tem kadrom izkazuje izpolnjevanje pogojev.

Opozorjamo, da je v skladu z GZ določeno, da mora izvajalec za vodenje gradnje določiti vodjo del, ki glede na vrsto del prevladuje (vodja gradnje) in ki je zaposlen pri njem. Če je vodja gradnje druga oseba kot vodja del, s katerim izvajalec izkazuje pogoj registracije in opravljanje dejavnosti gradbeniŝtva, navedeno pomeni, da mora za izpolnjevanje pogoja dokazati zaposlitev dveh vodij del. Tudi v tem delu se ponudnik ne more sklicevati na kapacitete drugih subjektov.

Naročnik med pogoje, ki jih morajo izpolnjevati določeni nominirani posamezniki, lahko vključi tudi znanje slovenskega jezika, vendar mora pri tem paziti, da je ta zahteva omejena na ključne kadre in samo takrat, ko je to nujno potrebno za izvedbo projekta. Naročnik sicer vedno lahko zahteva, da mora

⁵ Glejte DKOM v zadevi [018-232/2017](#).

komunikacija potekati v slovenskem jeziku, pri tem pa mora presoditi, kdaj tega ni mogoče zagotavljati z ustreznimi prevajalci ali tolmači. Kadar je edina sprejemljiva rešitev zahtevati znanje slovenskega jezika za ključne kadre (kar mora naročnik znati utemeljiti), mora pri tem paziti, da ne zahteva »obvladovanja slovenskega jezika« ali druge nepreverljive ravni znanja, temveč pogoj postavi na ustrezen, preverljiv in natančno opredeljen način. Naročnik mora v pogojih javnega naročila določiti zahtevano stopnjo znanja slovenskega jezika in način dokazovanja znanja. Priporoča se, da naročnik kot potrebno stopnjo določi stopnjo B2 po enotnem evropskem okviru, ki je enakovredna slovenski srednji šoli. Kot ustrezno dokazilo naj naročnik določi predložitev potrdila v ta namen certificirane ustanove.

Izpolnjevanje pogoja za vodjo del (ob upoštevanju zapisanega v točki 6.1 – pred podpisom pogodbe) se dokazuje z vpisom v imenik pooblaščenih inženirjev ali imenik vodij del na IZS (zadostuje navedba identifikacijske številke pooblaščenega inženirja IZS, vpogled v imenik je javen (<http://www.izs.si/imeniki-seznami/imenik-pooblascenih-inzenirjev/vpogled-v-imenik-pooblascenih-inzenirjev/>), oziroma imenik vodij del na OZS ali GZS, vodja del pa mora v nekaterih primerih izpolnjevati še druge pogoje po GZ (npr. vpis v imenik vodij del pri OZS in izpolnjevanje pogojev za imenovanje za mojstra s področja gradbeništva).

6.3.3 Reference kadrov

Navedba ključnega kadra in izkazovanje referenc ključnega kadra je običajna zahteva v postopkih oddaje javnega naročila. Težava nastane, ko naročniki podajo pretirane zahteve za pooblaščen inženirje ali vodje del, predvsem previsoko število zahtevanih referenčnih projektov. Treba je ločiti reference, ki se zahtevajo za ponudnika, in reference, ki se zahtevajo za posamezen kader (npr. vodja del). Z referencami ponudnika se namreč izkazuje, koliko uspešnih projektov je ponudnik kot gospodarski subjekt izvedel v preteklosti, medtem ko lahko vodja del izkazuje svojo usposobljenost tudi z manjšim številom referenčnih poslov (še posebej kadar gre za visoke vrednosti). Naročniki naj zato število referenčnih poslov, ki se zahtevajo za npr. vodjo del, prilagodijo in določijo sorazmerno glede na predmet javnega naročila, ub upoštevanju cilja v zvezi s tem pogojem. Namreč, če posameznik izpolnjuje pogoje za vodjo del in je v preteklosti že izvedel vodenje (enega) primerljivega projekta, praviloma izkazuje usposobljenost.

V pogojih javnega naročila je primerno za vse nominirane posameznike zahtevati najmanjše število potrebnih referenc, ki se opredelijo tako, da so podobne predmetu javnega naročila. Podobnost naročnik opredeli tako, da opredeli nabor glavnih storitev, velikost in vrsto objekta ter morebitne druge lastnosti, ki so posebej pomembne glede na predmetno javno naročilo. Zahteve glede primernosti referenc ne smejo preseirati zahtev, ki so predvidene v predmetnem javnem naročilu, oziroma morajo zagotavljati primerno konkurenco. Finančna vrednost zahtevanih referenc mora biti sorazmerna z vrednostjo predmetnega javnega naročila. Običajno kot pogoj zadošča že ena referenca za vsakega nominiranega posameznika iz obdobja petih let oziroma iz obdobja, ki upošteva pogostost izvajanja gradenj/storitev, potrebnih za pridobitev primernih referenc.

Primer neustrezne prakse:

Naročniki pogosto tudi pri naročanju gradenj nezahtevnih in enostavnih objektov zahtevajo, da nominirani kader izkazuje usposobljenost za zahtevne gradnje, kar pa ni sorazmerno s predmetom javnega naročila in neutemeljeno omejuje konkurenco. Naročniki pogosto podajo tudi zahtevo po vodji del s strokovnim izpitom za dela, ki sploh niso zajeta v razpisu, s čimer se povzročata diskriminacija in neenakopravnost ponudnikov.

V praksi naročniki pogosto tudi le približno navedejo, da mora biti v ponudbi nominiran kader za posamezna področja (pred začetkom veljave GZ so bili to npr. odgovorni vodje posameznih del), pri čemer posameznih področij ne določijo. Naročniki morajo jasno in nedvoumno navesti, na katere posameznike, strokovnjake za posamezna dela, se pogoji nanašajo (strojno, elektro), saj ponudniki pomembnost del iz popisa del včasih ne morejo sami opredeliti. Posledično nominirajo premalo ali preveč ključnega osebja.

Za primere ustrezne prakse smiselno glejte primere pod točko 6.3.4 Reference podjetij.

6.3.4 Reference podjetij

Naročnik lahko zahteva, da imajo gospodarski subjekti zadostne izkušnje, ki jih izkažejo z ustreznimi referencami iz prejšnjih naročil.

Podjetje z izvajanjem projektov, ki jih tehnološko po načinu gradnje, podobnosti glede gradnikov projekta (temeljenje, nosilna konstrukcija, ovoj, instalacije ipd.) ali namenu (cesta, stavba, čistilna naprava ipd.) lahko opredelimo za podobne, pridobiva znanja oziroma veččine in postaja specializirano za posamezno vrsto gradenj. Torej pridobiva reference/znanje, npr. s posameznega področja gradnje cest, stavb itd. To znanje je skupek znanj delavcev, delovodij, inženirjev, nabavne službe, tehnološke priprave dela, vodstva podjetja itd., saj so si delovni procesi na podobnih projektih podobni, uporabljena je tudi podobna oprema podjetja.

V ta namen lahko naročnik v pogojih za sodelovanje določi najmanjše število potrebnih referenc, ki jih opredeli tako, da so podobne predmetu javnega naročila. Podobnost naročnik opredeli z opredelitvijo nabora glavnih storitev, gradenj, funkcionalnosti, vrednosti teh storitev, velikosti oziroma zmogljivosti in vrste objekta ter morebitnih drugih lastnosti, ki so posebej pomembne glede na predmetno javno naročilo. Zahteve glede primernosti referenc ne smejo presežati zahtev, ki so predvidene v predmetnem javnem naročilu, oziroma morajo zagotavljati primerno konkurenco. Finančna vrednost zahtevanih referenc mora biti sorazmerna z vrednostjo predmetnega javnega naročila. Pri opredelitvi obdobja veljavnosti referenc je treba jasno opredeliti datum, ki omogoča natančen izračun obdobja, to je lahko npr. datum za predložitev ponudb. Če naročnik navede zahtevano referenčno obdobje samo kot »v roku petih let od oddaje ponudbe«, naj bo določeno, kaj se šteje za zadnji sprejemljiv rok (je to celotno zadnje leto ali presečni datum (rok oddaje ponudbe) v zadnjem referenčnem letu). Naročniki naj opredelijo tudi, kaj štejejo za uspešno zaključen projekt/gradnjo (npr. podpis prevzemnega zapisnika s strani vseh pogodbenih strank, pridobitev uporabnega dovoljenja ipd.).

Reference so dokazila o že uspešno zaključenih primerljivih poslih in naročnik lahko na podlagi dokazila, da je ponudnik najmanj enkrat že uspešno izvedel primerljivi projekt, utemeljeno sklepa, da ima tak ponudnik ustrezno znanje in izkušnje, potrebne za uspešno izvedbo naročila. Reference niso kapacitete v smislu opreme, kadra, mehanizacije, finančnih sredstev, temveč izkazujejo stopnjo usposobljenosti, znanja in izkušenj ter se ne morejo izposoditi. Poudariti pa je treba, da se lahko prevzamejo reference drugega gospodarskega subjekta v primerih univerzalnega pravnega nasledstva (npr. preoblikovanje s. p. v d. o. o.) in se s tem pridobijo njegov materialni in personalni substrat ter kadri, tehnologija, stroji, oprema, know-how, pravice intelektualne lastnine itd., posledično pa tudi znanje in izkušnje, ki izvirajo iz izvedenih poslov. V primeru delnega univerzalnega pravnega nasledstva (npr. pri različnih oblikah delitev) je mogoče referenco priznati tisti družbi, ki prevzame (ali na kateri ostane) tisti del substrata, s katerim je bil referenčni posel izveden.⁶ V primeru singularnega pravnega nasledstva (prenosa dejavnosti s pogodbo po pravilih obligacijskega prava) pa je mogoče reference prenosnika priznati kot prevzemnikove le od tistega trenutka, ko je začel pogodbene obveznosti oziroma storitve izvajati prevzemnik sam. Vse reference, ki so bile izvedene do tega trenutka, namreč pripadajo prenosniku in jih prevzemnik ne more uveljavljati.⁷

Reference so tudi trajne in nimajo določenega »roka uporabe«. Četudi je v ZJN-3 navedeno, da se za gradnje lahko zahteva izkazovanje referenc za obdobje zadnjih petih let, naj naročniki ob presoji konkretnega primera zaradi zagotovitve ustrezne ravni konkurence upoštevajo dokazila o ustreznih gradnjah, opravljenih pred več kot petimi leti, upoštevajoč dejstvo, da je obdobje petih let lahko glede na naravo in trajanje izvajanja teh del, njihovo življenjsko dobo ter dinamiko razvoja v stroki prekratko.

Naročniki pogosto navedejo, da je treba kot referenco predložiti potrdilo o istovrstni gradnji/podobnem objektu, pri čemer istovrstnosti ne opredelijo. Naročnik naj jasno opredeli, katere gradnje/objekte šteje za ustrezne. Pri tem si lahko pomaga z uredbo, ki ureja klasifikacijo vrst objektov in objektov državnega pomena. Če naročnik določen del gradnje šteje za ključen, naj v opredelitvi reference določi, da mora referenčni projekt vsebovati določeno vrsto gradnje (vrsto postopka), saj ponudniki ne morejo ugotavljati, kaj je za naročnika pomembno glede na predmet naročila.

Poudariti je treba veljavno pravno prakso in sodno prakso Sodišča EU glede priznavanja referenc:

1. Ponudniku je mogoče priznati referenco, ki jo je v preteklem referenčnem projektu zanj izvedel njegov podizvajalec (ponudnik je v preteklem referenčnem projektu imel položaj glavnega ponudnika), četudi podizvajalec, ki je izvedel gradnjo (ali del nje) v preteklem poslu, v konkretnem javnem naročilu ne sodeluje (DKOM v zadevi 018-314/2013, enako tudi 018-180/2014).
2. Ponudniku, ki je bil v preteklem javnem naročilu glavni izvajalec in je dela izvajal s podizvajalci, pripada referenca za celoten posel ne glede na to, da so del predmeta naročila izvedli podizvajalci oziroma podizvajalec.
3. Ponudniku, ki je v preteklem referenčnem poslu izvajal dela kot podizvajalec, pripada referenca samo za tista dela, ki jih je kot podizvajalec izvedel sam.

⁶ Glejte npr. DKOM v zadevi 018-043/2017, 018-95/2012.

⁷ Glejte DKOM v zadevi 018-43/2017.

4. Ponudniku, ki je v preteklem poslu nastopal kot partner, se priznajo reference samo za tista dela, ki jih je kot partner izvedel sam (v primerjavi s ponudnikom, ki je v preteklem poslu nastopal kot glavni izvajalec in mu pripadajo reference za vsa dela, tudi tista, ki so jih izvedli podizvajalci, pa ponudniku, ki je v preteklem referenčnem poslu nastopal kot partner, pripadajo reference samo za njegov del izvedenih del). Kot izhaja iz sodbe Sodišča EU v zadevi C-387/14: »Kadar se gospodarski subjekt sklicuje na izkušnje skupine podjetij, pri kateri je sodeloval, je treba te izkušnje presojati glede na konkretno sodelovanje tega gospodarskega subjekta in torej glede na dejanski prispevek k izvedbi zahtevane dejavnosti navedene skupine v okviru danega javnega naročila.

[...] namreč gospodarski subjekt resnično pridobi izkušnje ne zgolj s tem, da je član skupine podjetij, in neodvisno od svojega prispevka k njej, ampak samo z neposrednim sodelovanjem pri izvedbi vsaj enega sklopa naročila, za katerega skupno izvedbo je zadolžena ta skupina.

Iz tega sledi, da se gospodarski subjekt ne sme na podlagi izkušenj [...] sklicevati na storitev, ki so jih opravili drugi člani skupine podjetij ter pri izvedbi katerih dejansko in konkretno ni sodeloval«.

Naročniki tudi ne smejo omejiti, da mora v primeru skupne ponudbe/nastopa s podizvajalci določen odstotek referenčnih poslov izpolniti ponudnik sam,⁸ razen če bi naročnik v skladu z določilom četrtega odstavka 81. člena ZJN-3 določil, da nekatere ključne naloge opravi ponudnik sam, če ponudbo predloži skupina gospodarskih subjektov, pa sodelujoči v tej skupini, naročnik pa bi za te subjekte zahteval izkazovanje referenc.

Glede referenc je treba poudariti, da bi moral načeloma vsak subjekt, ki v ponudbi nastopa kot glavni izvajalec, skupni izvajalec ali podizvajalec, usposobljenost za tisti del posla, ki ga prevzema v ponudbi, dokazovati z lastnimi referencami. Dejstvo, da je referenčna dela morebiti že uspešno izvedel neki subjekt, ki v okviru konkretnega naročila ne bo izvajal takih del, temveč povsem druga dela, medtem ko subjekt, ki bo dejansko izvajal ta dela, lastnih referenc ne izkazuje, naročniku ne daje nobene informacije o stopnji tehnične usposobljenosti tega subjekta.⁹

Primeri opredelitve referenc z nekaterih področij na podlagi opravljenih gradenj in značilnosti predmetnega objekta:

A. GRADBENA DELA NA STAVBAH:

Ponudnik je v zadnjih 5 letih:

- izvedel gradnjo najmanj enega (1) novega objekta splošnega družbenega pomena z istovrstnimi gradbeno-obrtniškimi in inštalacijskimi deli, kot so razpisana v tem javnem naročilu in so bila izvedena strokovno, kakovostno in pravočasno, v vrednosti najmanj X

⁸ Glejte DKOM v zadevi 018-010/2017.

⁹ Glejte DKOM v zadevah 018-179/2014, 018-82/2013, 018-426/2012, 018-205/2011, tudi Sodbo Sodišča EU v zadevi C-324/14, z dne 7. aprila 2017: »Zmoglјivosti, ki jih ima tretji subjekt in ki so nujne za izvedbo tega naročila ter jih ni mogoče prenesti na kandidata ali ponudnika, tako da se zadnje navedeni na navedene zmoglјivosti lahko sklicuje, veljajo le, če ta tretji subjekt neposredno in osebno sodeluje pri izvedbi navedenega naročila.«

evrov brez DDV. Za nekakovostno izvedena dela štejejo: zamude pri izvedbi zaradi razlogov na strani izvajalca, neodzivnost in neodprava napak v garancijski dobi, izstavitve višjih računov, kot je bilo dogovorjeno, odpoved pogodbe zaradi razlogov na strani izvajalca, unovčenje finančnega zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti oziroma pogodbene kazni in podobno. Ali

- izvedel najmanj eno (1) novogradnjo ali prenovo na objektu klasifikacije po CC (*navesti*) _____ v vrednosti najmanj X evrov brez DDV ali
- prenovil vsaj en (1) šolski objekt v starosti nad X let (GOI dela s statično sanacijo) v vrednosti najmanj X evrov brez DDV ali
- izvedel najmanj en (1) istovrsten posel v vrednosti najmanj 100 % te ponudbe ali več, kot ga prevzema v ponudbi. Istovrsten posel pomeni tista dela iz specifikacije naročila, ki jih gospodarski subjekt prevzema v ponudbi. Iz opisa referenčnega dela mora biti razvidno, da gre za istovrstna dela v primerljivih količinah, kot jih gospodarski subjekt prevzema v ponudbi. Vrednost posla pomeni vrednost skupaj brez DDV. Ali
- izvedel gradnjo objekta, ki se po klasifikaciji uvršča v razred _CC (*navesti*), pri čemer je površina objekta znašala najmanj X m².

B. GRADBENA DELA NA CESTAH:

Ponudnik je v zadnjih 5 letih:

- izvedel najmanj eno (1) izgradnjo ali rekonstrukcijo ali novogradnjo krožišča zunanjega premera najmanj X m s hodniki za pešce ali
- izvedel najmanj eno (1) izgradnjo ali obnovo cestne razsvetljave v dolžini najmanj X m (električni kabli, drogovi, sijalke, priklop na električno omrežje) ali
- uspešno zaključil najmanj en (1) podoben referenčni posel. Za podoben referenčni posel se bo štel posel, katerega predmet je bila izvedba GOI del sanacije, obnove, rekonstrukcije ali izgradnje cest v skupni vrednosti najmanj X evrov brez DDV. Ali
- izvedel najmanj eno (1) naročilo/pogodbo za asfaltiranje oziroma izgradnjo cest ali podobnih objektov v vrednosti del najmanj X evrov brez DDV ali
- izvedel najmanj eno (1) gradnjo gozdne ceste ali eno vzdrževanje ali sanacijo gozdnih ali primerljivih makadamskih cest v vrednosti najmanj X evrov brez DDV.

C. GRADBENA DELA NA MOSTOVIH:

Ponudnik mora imeti v zadnjih 5 letih:

- najmanj eno (1) referenco v vrednosti najmanj X evrov brez DDV za izvedbo enakovrednih del (enakovredna dela po enotni klasifikaciji objektov CC-SI – 214 – Mostovi, viadukti, predori in podhodi) ali
- najmanj en (1) uspešno izveden istovrstni projekt gradbeno-obrtniških in inštalacijskih del (GOI del) v vrednosti najmanj X evrov brez DDV. Za istovrstni projekt se šteje gradnja ali rekonstrukcija mostu dolžine najmanj X m, z navezavo na obstoječo cesto in ureditvijo struge pod mostom. Ali

- izvedeno izgradnjo najmanj enega (1) premostitvenega objekta (premostitveno in podporno konstrukcijo), pri čemer je svetla širina mostu najmanj X m.

D. GRADBENA DELA NA KANALIZACIJI:

Ponudnik mora imeti v zadnjih 5 letih:

- zaključen najmanj en (1) referenčni posel, ki se nanaša na gradnjo (fekalne) kanalizacije. Za podoben referenčni posel se bo štel posel, katerega predmet je bila izgradnja (fekalne) kanalizacije v dolžini najmanj X m ali je bil v skupni vrednosti reference najmanj X evrov brez DDV.

E. GRADBENA DELA NA ČISTILNI NAPRAVI:

Ponudnik mora imeti v zadnjih 5 letih:

- zaključen najmanj en (1) referenčni posel, ki se nanaša na gradnjo čistilne naprave. Za podoben referenčni posel se bo štel posel, katerega predmet je bila izvedba GOI del obnove, rekonstrukcije ali izgradnje čistilne naprave kapacitete najmanj X PE.

OPOMBA: V navedenih primerih so uporabljeni poenostavljeni opisi referenc za nekatere gradnje na hipotetičnih objektih samo z nekaterih področjih. Pri vsakem javnem naročilu mora naročnik sam ugotoviti, katere specifične značilnosti mora zahtevati pri dokazovanju referenc ponudnikov. Od kompleksnosti javnega naročila so običajno odvisni tudi kompleksnost pogojevanih referenc, njihovo število ter velikost in zmožljivost referenčnih objektov. Opredelitev referenčne zahteve samo v smislu navedbe po izvedbi istovrstnega posla v določeni vrednosti, razen v posebnih primerih, ni primerna. Količina X se določi v razmerju z obsegom in vrednostjo naročila načrtovane gradnje. **Priporoča se, da X ne znaša več kot 70–80 % obsega (m, km, ha, PE ipd.) in vrednosti naročila.**

Obdobje veljavnosti referenc se običajno šteje od roka za oddajo ponudb, kar je treba posebej določiti.

Za zaključek del posameznega referenčnega posla se lahko šteje datum podpisa prevzemnega zapisnika ali izstavitve končnega obračuna ali izdano uporabno dovoljenje ali datum plačila končnega stanja.

Vsi navedeni poenostavljeni opisi referenc se lahko smiselno uporabijo tudi za dokazovanje sposobnosti vseh v javnem naročilu nominiranih oseb, pri čemer je možno zahtevati:

- da so te osebe na referencah nastopale v enakih vlogah, kot se to od njih pričakuje v predmetnem javnem naročilu, ali
- da so te osebe nastopale večkrat (npr. dvakrat) v drugih primerljivih vlogah (npr. lahko se dovoli, da je ena referenca »vodje del« enakovredna dvema primerljivima referencama nekdanj »odgovornega vodje posameznih del«).

Primer dobre prakse (DRSI) glede zahtevanih referenc ponudnika oziroma sodelujočih gospodarskih subjektov:

Priporočljivo je, da se poleg zahteve po najmanj enem uspešno opravljenem celotnem istovrstnem ali podobnem poslu, kot je predmetno naročilo, posebej zahtevajo še reference za posamezna ključna dela, ki so predmet naročila. Po zakonu je dopustno (četrty odstavek 81. člena ZJN-3), da se za posamezna ključna dela lahko od ponudnika zahteva, da jih izvede neposredno sam. Razumljivo je, da mora ponudnik (pri skupni ponudbi kateri koli partner) za to tudi izkazati referenčni posel, ki ga je izvedel neposredno sam. Razumno je tudi, da se neposredna referenca za določena ključna dela, ki so predmet naročila, zahteva od tistega gospodarskega subjekta (na primer podizvajalca), ki bo prevzeta dela tudi neposredno izvajal. Tako se skuša doseči, da bodo ključna dela, ki so predmet naročila, neposredno izvajali gospodarski subjekti, ki so za ta dela dejansko usposobljeni in tudi nominirani v ponudbi. Tako pridobijo tudi dodatne oziroma nove reference.

Primer referenčnih pogojev za gospodarske subjekte:

I. Gradnja ali rekonstrukcija ceste skozi naselje:

Ponudnik oziroma sodelujoči gospodarski subjekti morajo izkazati naslednje uspešno izvedene referenčne posle na državni ali lokalni cesti iz zadnjih petih let pred rokom za oddajo ponudb:

- a) novogradnja ali rekonstrukcija ceste skozi naselje v vrednosti najmanj 50 % ponudbene cene (brez DDV) za predmetno naročilo;
- b) izvedba voziščne konstrukcije (vezana nosilna in obrabno zaporna asfaltna plast), širine najmanj ... m in dolžine najmanj ... m;
- c) izgradnja cestnih opornih in/ali podpornih zidov površine najmanj ... m²;
- d) izgradnja kanalizacije dolžine najmanj ... m ali v vrednosti najmanj ... evrov;
- e) izvedba cestne razsvetljave v vrednosti najmanj ... evrov.

Zahtevane reference, ločene po točkah (a, b, c, d, e), lahko izhajajo iz enega ali iz več različnih poslov (gradenj) gospodarskega subjekta, referenca iz vsake posamezne točke pa mora v celoti izhajati iz enega posla.

Ponudnik (pri skupni ponudbi kateri koli partner) mora izkazati referenčni posel iz točke a, ki ga je izvedel neposredno sam ali s sodelovanjem drugih gospodarskih subjektov.

Ponudnik (pri skupni ponudbi kateri koli partner) mora izkazati referenčni posel iz točke b, ki ga je izvedel neposredno sam, in tovrstna dela neposredno sam izvesti tudi pri predmetnem naročilu.

Gospodarski subjekt, ki tovrstna dela prevzema v ponudbi, mora izkazati referenčni posel iz točk c, d in e, ki ga je izvedel neposredno sam. Prevzeta dela mora izvesti neposredno sam.

Neposredno sam pomeni, da ima gospodarski subjekt zaposlen potreben kader za izvedbo in zagotovljene tehnične zmožljivosti.

V zadnjem času se tudi pri gradnjah pojavlja, da naročnik izvede postopek oddaje javnega naročila s sklenitvijo okvirnega sporazuma z več ponudniki za daljše časovno obdobje (npr. za izgradnjo kanalizacije, vodovoda, tekoče in investicijsko vzdrževanje objektov). Naročniki potem po potrebi odpirajo konkurenco med podpisniki sporazuma in posamezno naročilo oddajo najugodnejšemu ponudniku po merilih, določenih v dokumentaciji v zvezi z naročilom za odpiranje konkurence in oddajo posamičnega naročila. Pri določanju referenc v primeru sklenitve okvirnega sporazuma naj naročniki referenčni pogoj zahtevajo glede na predvideni obseg posamičnega naročila, in ne glede na celotni predmet javnega naročila, saj se bodo dejansko izvajala posamična naročila in mora ponudnik izkazati, da je sposoben izvesti predmet posamičnega naročila oziroma njegov del. Tako se omogoči tudi konkurenčnost mikropodjetij, malih in srednjih podjetij.

6.3.5 Primeri ustrezno usposobljenih podjetij za izvajanje gradenj

Izbira usposobljenih podjetij za izvajanje gradenj odločilno vpliva na kakovost, hitrost in nemoten potek gradenj, saj naročnik lahko le z izbiro najbolj usposobljenega podjetja (izvajalca) zagotovi, da bo izvajalec v fazi izvedbe gradnje zmožen pravočasno in v skladu s pravili, standardi in zahtevami zaključiti predvideno gradnjo. Če bi se namreč v fazi izvajanja gradnje izkazalo, da izbrani izvajalec nima na voljo zadostnega števila usposobljenega osebja, zadostnih kapacitet za izvedbo gradenj ali šibko kapitalsko osnovo, bi to naročniku lahko povzročilo dodatne stroške in težave tako zaradi možnosti nastanka zamude oziroma neustreznosti gradnje kot tudi v primeru morebitne potrebe po ponovitvi javnega naročila za izbiro drugega (bolj usposobljenega) izvajalca.

Da bi omejili vstop na trg javnega naročanja podjetjem, ki bi lahko pomenila povečana tveganja za kakovostno izvedbo ali izigravanje zakonodaje, neplačevanje podizvajalcev, izkoriščanje socialnega dampinga, neplačevanju davkov in socialnih prispevkov zaposlenim, je primerno, da naročnik omeji sodelovanje ponudnikov v javnih naročilih gradenj, ki ne dosegajo določenih minimalnih poslovnih parametrov. Zahteve za doseganje minimalnih pogojev za sodelovanje ponudnikov, kot so navedeni v nadaljnjem besedilu, precej zmanjšujejo nevarnost navedenih tveganj.

Izvajalci gradenj morajo glede na ocenjene vrednosti javnega naročila gradnje za sodelovanje na javnih naročilih gradenj v skladu s 76. členom ZJN-3 izpolnjevati temeljna pravna, tehnična, finančna, kadrovska in socialna merila, ki lahko kot skupek pomenijo tudi:

➤ skupina A

Projekte s pogodbeno vrednostjo enako ali več od 20,0 mio. evrov brez DDV lahko izvaja podjetje z ustrežno registracijo dejavnosti, ki ima redno zaposlenih najmanj 50 delavcev s področja stroke, ki ustreza razpisani vsebini del, od tega redno zaposlenih najmanj osem inženirjev s pooblastilom za vodenje del ali v RS pridobljeno poklicno kvalifikacijo za vodenje del, ki je imelo v preteklem letu čiste prihodke od prodaje v višini dvakratnika ocenjene vrednosti naročila ali v preteklih dveh letih prihodke iz poslovanja v višini štirikratnika ocenjene vrednosti naročila, ki deluje na trgu najmanj pet let, v preteklem letu s kapitalom, višjim od osmine ocenjene vrednosti naročila. Minimalno zavarovanje odgovornosti za opravljanje dejavnosti je 2.000.000 evrov. Podjetje mora zagotavljati izpolnjevanje

minimalnih standardov, kot jih določa kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti v Republiki Sloveniji, ne glede na to, ali je zanj zavezujoča ali ne.

➤ *skupina B*

Projekte s pogodbeno vrednostjo enako ali več od 8,0 mio. evrov brez DDV lahko izvaja podjetje z ustrežno registracijo dejavnosti, ki ima redno zaposlenih najmanj 20 delavcev s področja stroke, ki ustreza razpisani vsebini del, od tega redno zaposlenih najmanj šest inženirjev s pooblastilom za vodenje del ali v RS pridobljeno poklicno kvalifikacijo za vodenje del, ki je imelo v preteklem letu čiste prihodke od prodaje v višini dvakratnika ocenjene vrednosti naročila ali v preteklih dveh letih čiste prihodke od prodaje v višini štirikratnika ocenjene vrednosti naročila, ki deluje na trgu najmanj pet let, v preteklem letu s kapitalom, višjim od osmine ocenjene vrednosti naročila. Minimalno zavarovanje odgovornosti za opravljanje dejavnosti je 1.000.000 evrov. Podjetje mora zagotavljati izpolnjevanje minimalnih standardov, kot jih določa kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti v Republiki Sloveniji, ne glede na to, ali je zanj zavezujoča ali ne.

➤ *Skupina C*

Projekte s pogodbeno vrednostjo enako ali več od 4,0 in manj od 8,0 mio. evrov brez DDV lahko izvaja podjetje z ustrežno registracijo dejavnosti, ki ima redno zaposlenih najmanj 13 delavcev s področja stroke, ki ustreza razpisani vsebini del, od tega redno zaposlene najmanj štiri inženirje s pooblastilom za vodenje del ali v RS pridobljeno poklicno kvalifikacijo za vodenje del, ki je imelo v preteklem letu čiste prihodke od prodaje v višini dvakratnika ocenjene vrednosti naročila ali v preteklih dveh letih čiste prihodke od prodaje v višini štirikratnika ocenjene vrednosti naročila, ki deluje na trgu najmanj štiri leta, v preteklem letu s kapitalom, višjim od osmine ocenjene vrednosti naročila. Minimalno zavarovanje odgovornosti za opravljanje dejavnosti je 500.000 evrov. Podjetje mora zagotavljati izpolnjevanje minimalnih standardov, kot jih določa kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti v Republiki Sloveniji, ne glede na to, ali je zanj zavezujoča ali ne.

➤ *skupina D*

Projekte s pogodbeno vrednostjo enako ali več od 2,0 in manj od 4,0 mio. evrov brez DDV lahko izvaja podjetje z ustrežno registracijo dejavnosti, ki ima redno zaposlenih najmanj devet delavcev s področja stroke, ki ustreza razpisani vsebini del, od tega redno zaposlene najmanj tri inženirje s pooblastilom za vodenje del ali v RS pridobljeno poklicno kvalifikacijo za vodenje del, ki je imelo v preteklem letu čiste prihodke od prodaje v višini dvakratnika ocenjene vrednosti naročila ali v preteklih dveh letih čiste prihodke od prodaje v višini od štirikratnika ocenjene vrednosti naročila, ki deluje na trgu najmanj tri leta, v preteklem letu s kapitalom, višjim od osmine ocenjene vrednosti naročila. Minimalno zavarovanje odgovornosti za opravljanje dejavnosti je 400.000 evrov. Podjetje mora zagotavljati izpolnjevanje minimalnih standardov, kot jih določa kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti v Republiki Sloveniji, ne glede na to, ali je zanj zavezujoča ali ne.

➤ *skupina E*

Projekte s pogodbeno vrednostjo enako ali več od 1,0 in manj od 2,0 mio. evrov brez DDV lahko izvaja podjetje z ustrežno registracijo dejavnosti, ki ima redno zaposlenih najmanj šest delavcev s področja stroke, ki ustreza razpisani vsebini del, od tega redno zaposlena najmanj dva inženirja s pooblastilom za vodenje del ali v RS pridobljeno poklicno kvalifikacijo za vodenje del, ki je imelo v preteklem letu čiste prihodke od prodaje v višini dvakratnika ocenjene vrednosti naročila ali v preteklih dveh letih čiste

prihodke od prodaje v višini štirikratnika ocenjene vrednosti naročila, ki deluje na trgu najmanj dve leti, v preteklem letu s kapitalom, višjim od osmine ocenjene vrednosti naročila. Minimalno zavarovanje odgovornosti za opravljanje dejavnosti je 200.000 evrov. Podjetje mora zagotavljati izpolnjevanje minimalnih standardov, kot jih določa kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti v Republiki Sloveniji, ne glede na to, ali je zanj zavezujoča ali ne.

➤ *skupina F*

Projekte s pogodbeno vrednostjo enako ali več od 0,4 in manj od 1,0 mio. evrov brez DDV lahko izvaja podjetje z ustrezno registracijo dejavnosti, ki ima redno zaposlene najmanj štiri delavce s področja stroke, ki ustreza razpisani vsebini del, od tega redno zaposlena najmanj dva inženirja s pooblastilom za vodenje del ali v RS pridobljeno poklicno kvalifikacijo za odgovorno vodenje del, ki je imelo v preteklem letu čiste prihodke od prodaje večje od ocenjene vrednosti naročila ali v preteklih dveh letih čiste prihodke od prodaje v višini štirikratnika ocenjene vrednosti naročila, ki deluje na trgu najmanj eno leto, v preteklem letu s kapitalom, višjim od osmine ocenjene vrednosti naročila. Minimalno zavarovanje odgovornosti za opravljanje dejavnosti je 100.000 evrov. Podjetje mora zagotavljati izpolnjevanje minimalnih standardov, kot jih določa kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti v Republiki Sloveniji, ne glede na to, ali je zanj zavezujoča ali ne.

➤ *skupina G*

Projekte s pogodbeno vrednostjo enako ali več od 0,04 in manj od 0,4 mio. evrov brez DDV lahko izvaja podjetje z ustrezno registracijo dejavnosti, ki ima redno zaposlene najmanj tri delavce s področja stroke, ki ustreza razpisani vsebini del, od tega redno zaposlenega najmanj enega inženirja s pooblastilom za vodenje del ali v RS pridobljeno poklicno kvalifikacijo za vodenje del, ki je imelo v preteklem letu čiste prihodke od prodaje večje od ocenjene vrednosti naročila ali v preteklih dveh letih čiste prihodke od prodaje v višini štirikratnika ocenjene vrednosti naročila, ki deluje na trgu najmanj eno leto, v preteklem letu s kapitalom, višjim od osmine ocenjene vrednosti naročila. Minimalno zavarovanje odgovornosti za opravljanje dejavnosti je 50.000 evrov. Podjetje mora zagotavljati izpolnjevanje minimalnih standardov, kot jih določa kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti v Republiki Sloveniji, ne glede na to, ali je zanj zavezujoča ali ne.

6.3.6 Zavarovanje gradbišča

Naročniki naj v pogodbo kot pogoj vnesejo zahteve glede zavarovanja gradbišča. Jasno naj se navede, da je ponudnik obveščen, da bo moral zagotoviti varnost uporabnikov okolice gradnje in zagotoviti varen dostop prek gradbišča, urediti ustrezne zaščite, ograje,časne priključke,časne dostope,časno fizično zaščito površin, ki niso predmet tega javnega naročila, in jih po zaključenih delih vrniti v prvotno stanje. Izvajalec mora upoštevati vse veljavne predpise s področja predmeta naročila in s področij, ki veljajo glede na območje gradnje in glede na interne predpise naročnika. Izvajalec odgovarja za kakršno koli škodo, ki bi nastala kot posledica te gradnje. Stroške zavarovanja gradbišča naj ponudnik vračuna v ponudbeno ceno.

Ponudnik bo moral dela izvajati v skladu z navodili naročnika in s kadri, usposobljenimi s področja varnosti pri delu. Izvajalec bo moral pri izvajanju del upoštevati navodila naročnika/nadzornika/koordinatorja za varnost pri delu, sicer je lahko odstranjen z gradbišča.

Ponudnik mora upoštevati vse varnostne ukrepe za delavce, naprave in materiale v skladu z Zakonom o varstvu pri delu in njegovimi podzakonskimi akti ter internimi navodili naročnika.

7 Merila za izbor

ZJN-3 določa, da je treba javna naročila oddati na podlagi meril, ki zagotovijo skladnost z načeli preglednosti, nediskriminacije in enakopravnosti med ponudniki in ki jamčijo ocenjevanje ponudb v razmerah učinkovite konkurence.

Javna naročila naročnik odda na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ta mora biti ocenjena glede na najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, pri čemer bi moral biti vedno vključen vidik cene ali stroškov. Oceno ekonomsko najugodnejše ponudbe je mogoče izvesti tudi samo na podlagi cenovne ali stroškovne učinkovitosti. Naročniki pa ustrezne standarde kakovosti lahko določijo tudi s tehničnimi specifikacijami ali pogoji za izvedbo javnega naročila.

Merila za oddajo javnega naročila in relativne uteži/ponderje za vsakega od teh meril je treba navesti v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Merila za oddajo javnega naročila morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom naročila.

V ZJN-3 je v zvezi z najboljšim razmerjem med ceno in kakovostjo določen neizčrpen seznam možnih meril za oddajo javnega naročila, ki zajemajo okoljske in socialne vidike. Pomembno je, da naročniki izberejo takšna merila za oddajo, ki jim bodo omogočila pridobitev kakovostnih gradenj, blaga in storitev, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam. Kadar kakovost osebja ključno vpliva na raven izvedbe javnega naročila, lahko naročniki kot merilo za oddajo uporabijo organiziranost, usposobljenost in izkušnje osebja, zadolženega za izvedbo javnega naročila, saj to lahko vpliva na kakovost izvedbe javnega naročila in posledično na finančno vrednost ponudbe. Naročniki, ki bodo uporabili to možnost, morajo z ustreznimi pogodbenimi sredstvi zagotoviti, da osebje, zadolženo za izvajanje javnega naročila, dejansko izpolnjuje določene standarde kakovosti ter da se to osebje lahko nadomesti le s soglasjem naročnika, ki preveri, da je nadomestno osebje enako kakovostno.

Čeprav ZJN-3 uvaja termin »ekonomsko najugodnejša ponudba«, ima naročnik še vedno možnost, da opravi izbor ponudnikov na podlagi cene oziroma stroškov ob uporabi stroškovne učinkovitosti. Navedeno omogoča naročniku, da opravi izbor najugodnejšega ponudnika le glede na najnižjo ceno.

Vendar pa pozivamo naročnike, da pri izboru izvajalca gradnje poleg najnižje cene upoštevajo tudi druge dejavnike, ki merijo ekonomsko prednost ponudbe, ter spodbujajo socialno in okoljsko naravnano naročanje.

Naročnik mora pri določitvi uteži posameznega merila upoštevati vse lastnosti predmeta naročila, ki imajo lahko zaradi njihovega pomena različno težo. Vloga vrednostnih uteži je v tem, da odražijo

stopnjo pomembnosti vsake posamezne, za naročnika pomembne lastnosti predmeta naročila, ki jo naročnik pripisuje tej lastnosti v razmerju do drugih lastnosti predmeta.

Ključno je torej določiti pomen merjene lastnosti, ki mora biti rezultat temeljitega premisleka o tem, kaj je za naročnika z vidika konkretnega javnega naročila zares pomembno (izbira merila) in kako zelo je to zanj pomembno (dodelitev uteži). Tako bo naročnik za vsako posamezno pomembno lastnost predmeta, ki jo želi meriti/primerjati/vrednotiti, oblikoval »mersko enoto«, s katero bo ocenjeval prejete ponudbe. Opis uteži mora biti čim bolj natančen tudi zato, da možnim ponudnikom čim jasneje prikaže, kako bo teža vsakega merila prispevala h končnemu rezultatu/oceni/odločitvi o izbiri najugodnejše ponudbe. Dodeljena utež je pomembna informacija za ponudnike o tem, kaj je tisto v zvezi s predmetom naročila, čemur naročnik namenja posebno pozornost. Hkrati je jamstvo za to, da bo naročnik dobil kakovostno izvedeno delo za ceno, ki zagotavlja poplačilo vseh izvajalcev, dobaviteljev in zaposlenih. Vsaka določitev uteži mora vzdržati preizkus objektivnosti. Pomembno je, da so v razpisni dokumentaciji objavljeni vsi parametri, ki se uporabljajo za ponderiranje, izračunavanje in ocenjevanje meril za oddajo javnega naročila (**načelo transparentnosti**).

Glede **metod izračunavanja** za ocenjevanje meril za oddajo javnega naročila obstajajo zlasti naslednje možnosti:

Absolutni sistem je sistem, ki je neodvisen od drugih ponudb, pri katerem je vsaka ponudba sama zase ocenjena v skladu z navedenimi merili ocenjevanja. Pri absolutnem sistemu lahko vsak ponudnik prejme polno število točk ne glede na svoje konkurente.

Relativni sistem temelji na sistemu točkovanja z relativnim ocenjevanjem ponudb z njihovo medsebojno primerjavo. Običajno poteka ocenjevanje tako, da najboljša oddana ponudba, ki je bila vključena v ocenjevanje (ponudba, ki ni izločena), prejme 100 % točk, ki so možne za posamezno merilo za oddajo javnega naročila, druge ponudbe pa so ocenjene glede na relativni odmik od najboljše ponudbe (ponovno po linearni ali drugi matematični funkciji). Opozoriti je treba, da so v take modele lahko vgrajene določene nepravilnosti, ki lahko pomembno zameglijo realno sliko o tem, katera ponudba je v resnici najugodnejša. Navedene nepravilnosti izhajajo iz dejstva, da ocenjevanje ponudb v okviru relativnih modelov vrednotenja sloni na medsebojni primerjavi konkurenčnih ponudb, tudi tistih, ki so z vidika vrednosti za naročnika, izraženi v obliki meril za izbiro, popolnoma nepomembne. Pri relativnem vrednotenju ponudb je ključno tudi, da naročnik upošteva le tiste ponudbe, ki so dopustne. V praksi naročniki praviloma ravnajo narobe, ko tudi v primeru relativnega vrednotenja ponudb prispele ponudbe razvrstijo po vrstnem redu glede na formulo in ocenjujejo dopustnost samo prve ponudbe. Takšna praksa je napačna. Naročniki morajo, kadar oddajajo javno naročilo po merilu ekonomsko najugodnejše ponudbe na način relativnega vrednotenja, vedno preveriti dopustnost vseh ponudb, saj te vplivajo na izračun najugodnejšega ponudnika (npr. odsotnost ene nedopustne ponudbe spremeni vrstni red ponudnikov).

Glede **metod ocenjevanja** sta na voljo dve možnosti: **matematična ocena**, pri kateri se ponudbe ocenjujejo na podlagi vrednosti oziroma podatkov, ki so ponujeni k posameznim merilom za oddajo javnega naročila (glede na določitev v skladu z razpisom po absolutnem ali relativnem sistemu), ne da bi bila za to potrebna predhodna faza ocenjevanja, ali **komisijska ocena**, pri kateri komisija oceni kakovostne podatke v pondbah v skladu z določbami v razpisni dokumentaciji. V javnem naročilu je torej treba že vnaprej konkretno objaviti, katere zahteve naj bi ponudbe izpolnjevale v okviru meril za

oddajo javnega naročila in na podlagi katerih kakovostnih vidikov je ponudba ocenjena kot dobra ali slaba.

Priporočljivo je, da naročnik pred objavo vsakega javnega naročila (zlasti če se že dlje časa ne uporabljajo preizkušena merila za oddajo javnega naročila) na podlagi možnih razporeditev ponudb izvede **poizkusne izračune in poizkusne ocene**, da lahko preveri, ali se pri uporabi načrtovanih meril za oddajo javnega naročila dejansko dosežajo načrtovani in ustrezni rezultati. V mnogih primerih se tveganje neuravnoteženega razmerja oziroma izkrivljenih rezultatov lahko zmanjša tako, da se vsa merila za oddajo javnega naročila ocenjujejo po enakih metodah izračunavanja (npr. da se za relativno presojo pri vseh merilih za oddajo javnega naročila uporabljajo enake matematične funkcije). Če so absolutne in relativne metode ocenjevanja in/ali metode, ki se ocenjujejo po različnih računskih metodah, pomešane, se tveganje neprimernih rezultatov poveča.

Izbira modela vrednotenja ponudb je seveda odvisna od konkretnih okoliščin posameznega naročila. Obstaja nešteto možnih različic modelov vrednotenja z različnimi kombinacijami relativnih in absolutnih vidikov (npr. model, ki izračuna sorazmeren delež med kakovostjo in ceno za vsako ponudbo posebej in kjer se kot najugodnejša ponudba izkaže tista z najboljšim sorazmernim deležem). Naročniki se morajo zavedati, da ne obstaja formula (idealni model vrednotenja), ki bi bila primerna za vsa naročila, ampak je treba, če naj bo v resnici izbrana »ekonomsko najugodnejša ponudba«, model vrednotenja vedno prilagoditi konkretnemu javnemu naročilu in z njim v zvezi izbranim merilom za ocenjevanje ponudb.

7.1 Izračun ekonomsko najugodnejše ponudbe na podlagi več meril

Določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe v splošnem poteka na podlagi ocenjevanja ponudb. Skupna ocena posameznega ponudnika je seštevek ocen iz naslova merila kakovosti in merila cene, kadar se cena ne uporabi kot edino merilo za izbor. Najugodnejša ponudba je tista, ki doseže najvišjo skupno oceno.

Naročnik vpliva na predvideno kakovost izvedbe javnega naročila tako, da iz nabora predlaganih in morebitnih dodatnih meril kakovosti izbere predmetu naročila ustrezna merila in jim določi relativne uteži (najvišje vrednosti). Pri izbiri in določitvi relativne teže posameznih meril kakovosti mora naročnik upoštevati naravo predmeta javnega naročila, tj. obsežnost, zahtevnost, kompleksnost, trajanje, nabor in vrsto potrebnih storitev itd. Možna je tudi vključitev drugih meril kakovosti, če ta dejansko vplivajo na izvedbo javnega naročila. Če ima ponudnik na primer vpeljan sistem kakovosti, ki ga redno vzdržuje in njegovo uporabo vsaj interno presoja na letni ravni, ta mnogokrat vpliva na učinkovito organizacijo, komunikacijo, kontrolo in druge vidike, potrebne za učinkovito izvedbo javnega naročila.

Tudi glavni uteži, ki določata delež kakovosti in delež cene pri ocenjevanju ponudb, sta odvisni od predmeta javnega naročila. Kakovost mora biti v primeru gradbenih storitev primerno zastopana v primerjavi s ceno, tako se priporoča, da naročnik utež kakovosti določi v območju od 30 do 40 %, razlika do 100 % pa pomeni utež cene.

Naročnik mora zaradi doseganja učinka kakovostnih storitev v skladu z ZJN-3 in direktivami Evropske unije preveriti, ali je treba izločiti ponudbe, ki imajo neobičajno nizke cene.

Primer dobre prakse (DRSI):

Glede preprečevanja neobičajno nizkih ponudbenih cen pri naročilih storitev je DRSI uvedel model »dve formuli za izračun točk za ceno ponudbe«, ki se je za zdaj izkazal za učinkovitega, saj pri ponudbenih cenah za projekte izrazitih odstopanj navzdol ni več. Ponudniki so vnaprej seznanjeni, da se bo v primerih, ko ponudbena cena izrazito odstopa, uporabila druga formula za izračun točk in da nizka ponudbena cena ne bo doprinesla toliko točk kot pri prvi formuli. Seveda pa morajo biti v primeru uporabe tega modela obvezno podana še druga merila (točkovanje), ki morajo biti med seboj točkovno uravnotežena.

Merila za izbiro najugodnejše ponudbe

Merilo za izbiro je ekonomsko najugodnejša ponudba. Pri oceni ponudb se upošteva ponudbena cena in strokovni kader, odgovoren za izvedbo naročila. Najugodnejša je ponudba z največjim številom točk **T**:

$$T = 0,7 * T_c + 0,2 * T_{vp} + 0,1 * T_{op}$$

T_c – točke za ceno ponudbe,

T_{vp} – točke za odgovornega vodjo projekta,

T_{op} – točke za odgovorne projektante.

V primeru enakega števila točk se izbere ponudba z nižjo ponudbeno ceno.

Točke za ponudbeno ceno **T_c**:

$$T_c = 100 \frac{C_{min}}{C_i}$$

C_{min} – najnižja ponudbena cena,

C_i – cena ocenjevane ponudbe.

Kadar so prejete najmanj tri ponudbe in je najnižja ponudbena cena za več kot 50 % nižja od povprečne cene drugih ponudb in za več kot 20 % nižja od naslednje ponudbene cene, se točke za ponudbeno ceno izračunajo po formuli:

$$T_c = 100 - 50 \frac{i - 1}{n}$$

i – mesto na lestvici od najnižje ponudbene cene (**i** = 1) do najvišje (**i** = **n**),

n – število ponudb.

Točke za odgovorni strokovni kader iz točk (x razpisne dokumentacije):

Za odgovornega vodjo projekta in za vsakega zahtevanega odgovornega projektanta se vrednotijo (*razvidno iz tabele*) največ po štiri dodatne reference, ki izpolnjujejo pogoj in presegajo število zahtevanih referenc za izpolnitev pogoja.

	število dodatnih referenc			
	1	2	3	4
točke	40	60	75	85

Kdor je na podlagi pogodbe o zaposlitvi pri ponudniku ali sodelujočem gospodarskem subjektu zaposlen za nedoločen čas, prejme dodatnih 15 točk (T_z).

	zaposlen pri ponudniku	
	DA	NE
točke	$T_z = 15$	$T_z = 0$

Točke za vse odgovorne projektante skupaj:

$$T_{op} = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m (T_{opi} + T_{zi})$$

m – število zahtevanih odgovornih projektantov.

7.2 Nabor meril, primernih za naročanje gradenj

Cena

Naročnik določi višino uteži, ki jo ima merilo cena, pri tem pa svetujemo tudi, da naročnik jasno določi, kaj mora ponudbena cena obsegati, da ne bo med izvedbo pogodbe prišlo do stanja, ko ne bo jasno, ali bi moral ponudnik posamezno zahtevo že upoštevati v ponudbeni ceni oziroma ali je upravičen do dodatnega plačila na podlagi 2. ali 3. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3.

Primer: Pri izračunu ponudbene vrednosti morajo ponudniki upoštevati vse dejavnike, ki vplivajo na izračun cene: stroški dela, režijski stroški, morebitne nadure, amortizacijo, zagotovitev potrebne tehnične opreme, orodja, strojev, naprav, vozil, druge stroške, povezane z izvedbo javnega naročila.

V ponudbeni ceni je zajeta tudi vrednost (in izvajalec ni upravičen do plačila s tem povezanih stroškov):

- stroškov vseh pripravljanih in pomožnih del za izvedbo pogodbenih del,
- stroškov izdelave delavniške dokumentacije,
- obratovalnih stroškov gradbišča,
- stroškov označitve in ureditve gradbišča v skladu z veljavnimi predpisi,
- stroškov potrebnih zapor,
- stroškov meritev, preiskav, zavarovanj,
- stroškov varnosti pri delu in drugih s tem povezanih stroškov,
- stroškov, ki so razvidni iz popisa dela in materiala ter pogodbe in ki vplivajo na izračun cene.

Naročnik mora v primeru uporabe katerega koli od v nadaljevanju predlaganih (ali tudi katerih koli drugih) kvalitativnih meril njihovo izpolnjevanje spremljati ves čas trajanja izvedbe javnega naročila,

pri čemer je nujno, da se obveznost spremljanja (ali poročanja) določi v pogodbi o izvedbi javnega naročila.

K – usposobljenost strokovnih kadrov

To merilo dokazuje usposobljenost nominiranega strokovnega kadra pri izvedbi podobnih javnih naročil.

Naročnik v pogojih javnega naročila določi najmanjše število potrebnih referenc nominiranih posameznikov, ki jih opredeli tako, da so podobne predmetu javnega naročila. Podobnost mora naročnik opredeliti tako, da opredeli nabor glavnih storitev, velikost in vrsto objekta ter morebitne druge lastnosti, ki so posebej pomembne glede na predmetno javno naročilo. Zahteve glede primernosti referenc ne smejo presegati zahtev, ki so predvidene v predmetnem javnem naročilu, oziroma morajo zagotavljati primerno konkurenco. Tudi finančna vrednost zahtevanih referenc mora biti sorazmerna z vrednostjo predmetnega javnega naročila. Pri določitvi obdobja veljavnosti referenc je treba jasno opredeliti datum, ki omogoča natančen izračun obdobja, to je lahko na primer datum za predložitev ponudb.

Dodatne reference, ki presegajo število referenc za doseganje pogoja in izpolnjujejo predpisane zahteve, se točkujejo v okviru tega merila, in to za vsakega nominiranega posameznika posebej. V ocenjevanje po tem merilu naročnik lahko vključi tudi omejeno število nenominiranih posameznikov, ki izpolnjujejo enake zahteve kot nominirani posamezniki oziroma lahko nadomestijo nominirane posameznike, v času izvedbe javnega naročila pa pomagajo nominiranim posameznikom.

Največje število dodatnih referenc za vsakega nominiranega posameznika po tem merilu določi naročnik in je običajno 2–3-kratnik števila referenc, zahtevanih v pogojih javnega naročila. Pri tem je treba pojasniti, da je referenca kadra lahko določena kot merilo tudi v primerih, ko ni zahtevana kot pogoj.

Poleg referenc se pri tem merilu lahko ocenjujejo še drugi vidiki (izobrazba, poklicne izkušnje, razvoj osebj), ki izkazujejo celovito usposobljenost kadrov ponudnika.

Vsaka nominirana oseba se lahko oceni glede na naslednja merila:

- a) reference podobnih projektov. Za vsakega izmed nominiranih kadrov naročnik opredeli vsebino in najvišje število dodatnih referenc nad zahtevanimi (običajno 2–3-kratnik v pogojih zahtevanih referenc) ter vsaki dodeli najvišje število točk. Reference se lahko ocenjujejo tudi tako, da se najvišje število točk pri vsaki referenci vsakega posameznika pomnoži s faktorji, ki so podani v nadaljevanju, rezultati pa se seštejejo:
 - i) faktor za vlogo nominiranca (primer je naveden ob upoštevanju vlog pred uveljavitvijo GZ, po uveljavitvi OVD in OVPD namreč ne obstajata več v tem poimenovanju, za nove vloge je primerneje vezati faktor 1,0 za vodjo del, 0,5 pa opisno z vlogo sodelovanja posameznika pri izvedbi gradnje):

- 1) 1,0 za npr. odgovornega vodjo del (ali namestnika, če je mogoče izkazljivo dokazati, da je bila določena oseba uradno imenovana za namestnika in ustreza vsem zahtevam za odgovornega vodjo del),
- 2) 0,5 za npr. odgovornega vodjo posameznih del;

b) izkušnje – delovne izkušnje kadrov:

- 1) 1 točka, če ima od 5 do 10 let delovnih izkušenj,
- 2) 2 točki, če ima več kot 10 let delovnih izkušenj,
- 3) 3 točke, če ima več kot 15 let delovnih izkušenj;

c) znanje – raven ustrezne izobrazbe, ki presega pogojevane minimalne zahteve;

d) usposabljanja s področja, ki je povezano s predmetom naročila. Usposobljenost nominirane osebe se ocenjuje na podlagi:

- predloženih certifikatov, ki izkazujejo usvojena znanja na podlagi opravljenih izpitov, in
- potrdil o udeležbi na izobraževanjih, delavnicah, šolah ipd. brez opravljenega izpita, oboje s področja, ki je pomembno za predmet naročila in ga je naročnik navedel v razpisni dokumentaciji. Priporoča se, da se certifikati vrednotijo s 3–5-krat več točkami kot potrdila.

Točkovanje meril c in d je treba posebej natančno opredeliti tako, da na primer vsako dokazilo v okviru merila prispeva eno točko, pri čemer je najvišje število točk vnaprej omejeno. Možna je tudi združitev meril c in d v skupno merilo. Pri obeh (torej c in d) mora naročnik presoditi tudi, ali sta dejansko primerni, in znati obrazložiti, zakaj npr. določeno stopnjo izobrazbe ali pridobljeno znanje ceni več oziroma da takšna višja izobrazba dejansko prispeva h kakovostnejši izvedbi gradnje.

D – delovne razmere ponudnika

To merilo socialne narave izkazuje delovne razmere pri ponudniku, pri čemer se predlagajo zlasti naslednja merila:

- zaposlitev nominiranih kadrov za nedoločen čas (trajnejša zaposlitev vnaša stabilnost v poslovanje ponudnika in pomeni tudi boljšo povezanost znanja in možnost usmerjanja razvoja kadrov ter njihovega strokovnega izobraževanja in usposabljanja),
- zaposlitev starejših od 50 let (spodbujanje zaposlovanja starejših oseb),
- zaposlitev mlajših od 30 let (spodbujanje zaposlovanja mladih),
- zaposlitev kadrov, vključenih v izobraževalni program (spodbujanje zaposlovanja mladih).

Ponudniki se ocenjujejo glede na odstotek nominiranih kadrov v ponudbi, ki so zaposleni pri ponudniku na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas in/ali ki so starejši od 50 let in/ali ki so mlajši od 30 let in/ali ki so vključeni v izobraževalni program. Pri tem je pomembno, da se te osebe/kadri lahko ocenjujejo v okviru tega merila le pod pogojem, da so tudi dejansko vključeni v izvedbo javnega naročila, pri čemer se starejše osebe upoštevajo tudi takrat, ko so dokazljivo na dopustu ali v bolniškem staležu in so na dan pred začetkom dopusta ali bolniškega staleža delale na gradbišču, osebe v izobraževalnem razmerju pa so ocenjene samo takrat, ko je nominirana oseba dejansko vključena najmanj četrtno svoje polne delovne obremenitve (vključno s šolo, dopustom in bolniškim staležem) v projekt, in sicer glede na povprečno časovno obdobje najmanj ene četrtnine predvidenega trajanja

izvedbe posameznega zaključnega gradbenega dela, ki je predmet razpisa, v skladu z okvirnim terminskim načrtom.

Primer: naročnik določi utež pet točk pri pogoju, da morajo ponudniki v svojih ponudbah nominirati pet oseb. Točkovanje se določi tako, da za vsako nominirano osebo, ki je na dan oddaje ponudbe zaposlena pri ponudniku na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, ponudnik prejme eno točko.

Ponudnik je izkazal, da na dan oddaje ponudbe zaposluje tri izmed petih nominiranih oseb na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas in iz naslova tega merila prejme 3 točke.

Enako velja tudi za zaposlitev starejših oseb in zaposlitev kadrov, vključenih v izobraževalni program.

Op – optimizacija gradbene in/ali obratovalne faze

To merilo dokazuje, da je ponudnik usmerjen k optimizaciji, s čimer lahko naročnik zagotovi optimiziran potek gradbenih del predvsem na gradbiščih s kompleksnimi poteki del, skrajša gradbene faze ali zmanjša promet na gradbišču, izboljša logistiko oskrbe in odvoza ter tako na eni strani izboljša kakovost izvajanja storitev in na drugi strani upošteva tudi vplive okolja.

Op1 – zmanjšanje časov zapore

Da bi bili uporabniki čim manj oškodovani (npr. z zmanjšanjem števila parkirišč ali cestnih zapor) oziroma da bi zmanjšali čase zapore (npr. vode, elektrike, plina) za uporabnike, prebivalce, ki živijo v soseščini, in druge udeležence in bi bila tako škoda zanje čim manjša, se kot merilo za oddajo javnega naročila lahko oceni zmanjšanje časov zapore, ki veljajo za posamezni projekt (npr. zapore ob koncu tedna).

Za projekt so na primer predvideni naslednji časi zapore:

- delna izpolnitev (faze) – nosilna konstrukcija 1: en konec tedna;
- montaža – pomožna konstrukcija 1: en konec tedna;
- demontaža – pomožna konstrukcija 1: en konec tedna;
- delna izpolnitev (faze) – nosilna konstrukcija 2: en konec tedna;
- montaža – pomožna konstrukcija 2: en konec tedna;
- demontaža – pomožna konstrukcija 2: en konec tedna.

Če se z optimizacijo poteka gradbenih del ali drugimi inovativnimi rešitvami zmanjša število navedenih časov zapore za posamezne projekte, se za vsak zgoraj navedeni čas zapore, ki odpade (to pomeni za vsako posamezno alinejo), prišteje določeno število točk, ki jih določi naročnik.

Op2 – trajanje odzivnih časov v povezavi z izvajanjem storitev

Da bi povečali kakovost storitve in čim bolj zmanjšali kakršno koli škodo za uporabnike, se kot merilo za oddajo javnega naročila lahko oceni trajanje odzivnih časov v povezavi z izvajanjem storitev (vzdrževalna dela, odprave napak itd.). Odzivni čas pri vzdrževalnih delih in za odpravo napak v primeru motnje je tisti čas, v katerem pride imenovana ključna oseba ponudnika ali njen zastopnik ob nepredvidenih ali neobičajnih dogodkih, ki lahko pripeljejo do resno motenega poteka izpolnitve naročila, na kraj dogodka (gradbišče).

Za merilo Op2 se lahko razdelijo točke po shemi, opisani v nadaljevanju, pri čemer se lahko doseže na primer največ 5 točk:

- < 5 ur zmanjšanj odzivni čas – 5 točk;
- > 5 ≤ ur zmanjšanj odzivni čas – 3 točke;
- > 8 ≤ ur zmanjšanj odzivni čas – 2 točki;
- > 24 ≤ 48 ur zmanjšanj odzivni čas - 0 točk (minimalna zahteva).

Jasno je treba določiti odzivni čas (kolikšen je čas za prejem obvestila o napaki in kdaj začne teči odzivni čas). Naročniki naj v pogodbi določijo resne sankcije za kršitev odzivnega časa (pogodbene kazni, prekinitev pogodbe, unovčitev danih finančnih zavarovanj).

Op3 – dodatno izboljšanje varstva pri delu

Da bi izboljšali varstvo pri delu tako, da bi preseglo (zavezujoče) zakonske določbe, se kot merilo za oddajo javnega naročila lahko oceni dodatno izboljšanje varstva pri delu pri opravljanju storitev.

Uporaba tega merila za oddajo javnega naročila se priporoča predvsem na posebno občutljivih gradbiščih, kjer na podlagi obrobni pogojev (gradnja na kraju, kjer poteka promet, stiska s prostorom, lestve ob zidu, izključitve električnega toka itd.) obstaja povečana nevarnost za udeležene osebe in tako varstvo pri delu, ki presega razpisani oziroma zakonski standard, prinese ustrezno dodano vrednost. V nadaljevanju so navedeni možni primeri:

- povečanje standarda pri kontrolah dostopa s sistemi čipov (npr. pri projektih predorov in mostov), pri čemer mora naročnik natančneje določiti, kako in kateri standardi naj seboljšajo;
- izboljšanje standarda pri kontrolah dostopa s skupnim dovozom in odvozom z avtobusom ali podobnim prevoznim sredstvom na gradbišče, pri čemer naključne kontrole o njihovem upoštevanju opravlja naročnik (predvsem smiselno na gradbiščih s pomanjkanjem prostora), v tem primeru mora naročnik tudi jasno povedati, kakšen je osnovni standard;
- izvajalčeva zagotovitev, da se na gradbišču ne zadržujejo zasebna vozila, pri čemer mora izvajalec pred začetkom gradnje predložiti načrt, kako se to lahko zagotovi in kako se upoštevanje tega ukrepa dokumentira (to je smiselno predvsem na gradbiščih s pomanjkanjem prostora);
- intervencijska vaja na kraju samem neposredno po začetku gradnje. Vsebina intervencijske vaje je simulacija nesreče s poškodovanimi osebami na gradbišču, vključno s popolno reševalno verigo, in izvedenski pregled načrtovanih možnosti dovoza in odvoza za intervencijske službe. Pri spremembah ustreznih obrobni pogojev (npr. pri preusmeritvi prometa s spremembo dovozov in odvozov) je treba to vajo ponoviti;
- ureditev zbirnih mest za intervencijske službe;
- ureditev zbirnih mest za dobavitelje in zagotovitev, da se samo ta mesta uporabljajo za dovoz na gradbišče;
- povečani protipožarni ukrepi, ki jih mora naročnik še natančneje opredeliti;
- podvojitev zakonsko zahtevanega števila reševalcev na gradbišču;
- pri več ranljivih točkah se zagotovi, da je na kraju samem prisoten najmanj en reševalec na vsako stranko;
- ločeni razgovori izvajalca z osebjem;

- uvedba tedenskega/mesečnega »razgovora o varnosti« (ustrezno z razgovori o gradnji) v določenem obsegu ur;
- šolanje vseh sodelavcev izvajalcev glede odredb o varstvu pri delu delojemalcev;
- posebno šolanje vseh sodelavcev za ravnanje pri pričakovani kontaminaciji na gradbišču;
- šolanje o ravnanju z nevarnimi snovmi za vse sodelavce, ki delajo z nevarnimi snovmi;
- možnost zagotovitve senčnega prostora za oddih med odmori;
- dodatni odmori pri zunanji temperaturi nad 35 °C.

Naročnik mora sam prožno izoblikovati in prilagoditi merilo za oddajo javnega naročila glede na okoliščine posameznega javnega naročila. Naročnik navede, katere ukrepe bo točkoval v okviru tega merila, koliko točk prinese posamezni ukrep in možno skupno število doseženih točk.

O – zmanjšanje vpliva na okolje

O1 – zmanjšanje okoljske obremenitve z zmanjšanjem prevoženih kilometrov in prevozi s tovornimi vozili (nad 3,5 tone) na gradbišču

Da bi pri oddaji javnega naročila bolje upoštevali okoljska merila (na primer zmanjšanje emisij CO₂ ali obremenitev s hrupom in izpušnimi plini), se kot merilo za oddajo javnega naročila lahko oceni zmanjšanje okoljske obremenitve z zmanjšanjem prevoženih kilometrov in prevozi s tovornimi vozili (nad 3,5 tone) na gradbišču. Poleg tega je prevzem takega merila za oddajo javnega naročila priporočljiv tudi na podlagi tehničnih zahtev. Zaradi povečanja prevozne razdalje narašča namreč tudi tveganje, da na primer asfaltna mešanica do vgradnje ne bo več imela zahtevane kakovosti.

Uporaba tega merila se priporoča na vseh področjih, na katerih je javno cestno omrežje zaradi prevozov materialov, ki jih opredeli naročnik (kot so asfalt, beton, drugi nevezani kamniti materiali, les itd.), bolj obremenjeno s tovornimi vozili (nad 3,5 tone) v tonskih kilometrih.

Prevoženi kilometri oziroma »tonski kilometri« pomenijo kilometre, ki jih tovorno vozilo (nad 3,5 tone) prevozi na javnih cestah od posameznega objekta oziroma lokacije proizvodne enote do posameznega kraja opravljanja storitve. »Prevožene kilometre« oziroma »tonske kilometre« je treba za postavke, označene v prilogi/[določi naročnik], navesti v ponudbi. Za proučitev podatkov, ki jih navede ponudnik/skupnost ponudnikov, mora ponudnik/skupnost ponudnikov dokazati, da razpolaga z ustreznim objektom oziroma lokacijo proizvodne enote, ki je na prevozni razdalji do kraja opravljanja storitve, ki jo ponudi ponudnik/skupnost ponudnikov. Dokazuje se lahko:

- predložitev pogodb, računov ali drugih ustreznih dokumentov, iz katerih izhaja lastništvo nad posameznim objektom ali posamezno lokacijo proizvodne enote ali pravica do razpolaganja z njima;
- z zavezujočim potrdilom tretje osebe, ki je lastnica posameznega objekta ali upravičenec do razpolaganja z objektom, da ponudniku/skupnosti ponudnikov ob dodelitvi naročila prek objekta ali lokacije proizvodne enote lahko dostavlja ustrezni material.

Kilometrski razdalja se izračuna s programom razdalj, ki ga predpiše naročnik (na primer: <https://www.google.si/maps>) ob upoštevanju meril, navedenih v nadaljevanju.

Ciljni naslov: naročnik mora sporočiti koordinate gradbišče (mesta vgradnje).

Odhodni naslov: naslov izbranega objekta oziroma posamezne lokacije proizvodne enote (pri tem se po potrebi leva tipka na miški usmeri točno na izhodiščni položaj, ki je na lokaciji objekta oziroma na posamezni lokaciji proizvodne enote).

Ciljni naslov: cesta oziroma koordinate iz Googlovih zemljevidov (pri tem je treba kot ciljni naslov vnesti navedene koordinate v Googlovih zemljevidih).

Možne poti: »izogniti se trajektom«.

Vozilo: »z avtomobilom«.

Načeloma se za izračun kilometrske razdalje dovoljuje le omrežje državnih cest, avtocestno omrežje in omrežje hitrih cest, pri čemer pa se ne smejo upoštevati ceste, kjer vožnja s tovornim vozilom ni dovoljena. Občinske ceste in dostopne poti oziroma gozdne poti so dovoljene samo, če so nujno potrebne za dosegljivost gradbišča. Pri določitvi poti je treba upoštevati možne zapore za tovorna vozila oziroma druge omejitve za tovorna vozila (na primer omejitev v tonah). Kilometrsko razdaljo ponudnik zaokroži na cele kilometre. Če ponudnik ravna v nasprotju s pravilom o zaokrožitvi (zaokrožitev na dve decimalki) in navede krajšo kilometrsko razdaljo, pri tem merilu za oddajo javnega naročila ne prejme nobene točke. Za merilo za oddajo javnega naročila »zmanjšanje obremenitve okolja z zmanjšanjem prevoženih kilometrov in prevozov s tovornimi vozili (nad 3,5 tone) na gradbišče« se dodeli na primer največ 5 točk. Največje število točk se dodeli pri prevoženi razdalji od 0 do 30 kilometrov, potem pa se točke razdelijo v skladu s tabelo (razmejitev v tabeli je le primeroma predlagana):

- 0–30 prevoženih kilometrov: 5 točk
- 31–60 prevoženih kilometrov: 4 točke
- 61–70 prevoženih kilometrov: 3 točke
- 71–80 prevoženih kilometrov: 2 točki
- 81–90 prevoženih kilometrov: 1 točka
- > 91 prevoženih kilometrov: 0 točk

O2 – tehnična oprema vozil, ki bodo uporabljena (razred EURO, emisije CO₂)

Da bi pri oddaji javnih naročil lahko bolj upoštevali okoljska merila (npr. zmanjšanje emisij CO₂ ali obremenitve s hrupom in izpušnimi plini), se kot merilo za oddajo javnega naročila lahko oceni tehnična oprema vozil, ki bodo uporabljena, ter gradbenih strojev in kompresorjev (razred EURO, emisije CO₂). Pri tem merilu bo ocenjena tehnična oprema v vozilih, ki bodo uporabljena (razred EURO, emisije CO₂).

Za merilo »tehnična oprema vozil, ki bodo uporabljena (razred EURO, emisije CO₂)« so za vozila dodeljene neponderirane točke v skladu s tabelo, in sicer za tisti razred EURO, za katerega lahko ponudnik ob dodelitvi naročila v posamezni kategoriji ponudi več kot 50 % vozil na gradbišču, pri čemer se lahko dosežejo na primer največ 3 točke.

Tehnična oprema	Razred EURO	Točke
Vozila	VI	3
Vozila	V	2
Vozila	IV	1

8 Neobičajno nizka cena

Direktivi s področja javnega naročanja dopuščata, da naročniki ponudbe z neobičajno nizko ceno izločijo, vendar šele takrat, ko menijo, da ponudnik ni zadostno utemeljil nizke cene. Evropski pravni red tako ne dopušča izločitve ponudbe, ki ima nizko ceno samo iz tega razloga, temveč samo če nizke cene ponudniki niso sposobni pojasniti. Takšno ureditev ima tudi ZJN-3, pri čemer pa je izločitev neobičajno nizke ponudbe obvezna, če je cena nizka zaradi nespoštovanja delovne, okoljske in socialne zakonodaje.

Poleg navedenega je tudi odstopanje od ocenjene vrednosti zadosten razlog za preverjanje neobičajno nizke cene. V postopku preverjanja neobičajno nizke cene lahko naročnik od ponudnika zahteva predložitev izračuna ponudbene cene, iz katerega sta za vsako ponujeno storitev oziroma del javnega naročila razvidna število potrebnih kadrov in količina dela v urah.

Ponudba z neobičajno nizko ceno naročila odpira vprašanja o zmožnostih zagotavljanja storitve, možnostih zagotavljanja primerne storitve (obseg, kakovost in raven obdelave) in tudi zmožnosti plačila delavcev, dobaviteljev oziroma podizvajalcev.

Namen določbe je, da se pred izbiro ali zavrnitvijo ponudbe, pri kateri se zaradi višine ponujene cene dvomi o možnosti njene izpolnitve, taka ponudba predhodno preveri. Neobičajno nizke ponudbe za gradnje, blago ali storitve lahko namreč temeljijo na tehnično, ekonomsko ali pravno nezanesljivih predpostavkah ali praksah.

Zakon določa tri okoliščine, v katerih pa naročnik mora preveriti, ali je ponudba neobičajno nizka:

1. če naročnik meni, da je pri določenem naročilu glede na njegove zahteve ponudba neobičajno nizka glede na cene na trgu;
2. če naročnik meni, da v zvezi s takšno ponudbo obstaja dvom o možnosti izpolnitve naročila;
3. če je vrednost ponudbe za več kot 50 % nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in za več kot 20 % nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb, če je prejel najmanj štiri pravočasne ponudbe.

Priporočljivo je, da naročnik ponujeno ceno vedno skrbno in tehtno prouči, pri čemer tudi zakon naročnika ne omejuje, da ne bi mogel ponudbe vedno preveriti. V praksi lahko naročnik na primer preverja tudi ponudbo, ki za 20 % ali več odstopa navzdol od mediane vseh ponudb, ali izbere drug izračun, za katerega meni, da mu prikazuje odstopanje, za katero meni, da bi lahko bilo pokazatelj neobičajno nizke ponudbe.

Če naročnik pri preverjanju ponudbe, ki se zdi neobičajno nizka, ugotovi, da je glede vsebinskih rešitev in ponujene cene po tej ponudbi oziroma za to ceno izpolnitev naročila mogoča, potem nizka cena sama po sebi ni razlog za njeno izločitev. Pri tem ponudnik lahko na primer pojasni, da je državna pomoč, pridobljena na upravičen in zakonit način, ali da mu takšno ceno omogočajo drugačna gradbena metoda, proizvodni proces, tehnična rešitev in podobno, ki jih mora podpreti z ustreznimi dokazili.

Zavrnitev ponudbe, ki je neobičajno nizka, je obvezna, če naročnik ugotovi, da neobičajno nizka cena ali stroški izhajajo iz neupoštevanja socialnega, delovnega ali okoljskega prava ali neupoštevanja določb mednarodnega delovnega prava.

Naročnik preveri neobičajno nizko ponudbo tako, da od ponudnika zahteva pojasnila, ki pa se lahko nanašajo zlasti na naslednje:

- a) ekonomiko proizvodnega postopka, storitev, ki se zagotavljajo, ali metode gradnje;
- b) izbrane tehnične rešitve ali izjemno ugodne pogoje, ki so na voljo ponudniku za dobavo blaga, izvajanje storitev ali izvedbo gradenj;
- c) izvirnost gradenj, blaga ali storitev, ki jih ponuja ponudnik;
- č) izpolnjevanje obveznosti delovne, socialne in okoljske zakonodaje;
- d) izpolnjevanje zahtev glede podizvajalcev;
- e) možnost, da ponudnik pridobi državno pomoč.

Pri tem je pomembno, da naročniki neobičajno nizko ponudbo presojujejo z vidika vseh naštetih dejavnikov.

Če je naročnik pri presoji pojasnil s strani ponudnika ugotovil, da njegova ponudba ne izpolnjuje obveznosti iz drugega odstavka 3. člena ZJN-3 (zgornja točka č), je dolžan tako ponudbo zavrnil. V vseh drugih primerih pa ponudbo lahko zavrne samo pod pogojem, da ponudniku z dokazili in pojasnili ni uspelo izkazati, da bo za ponujeno ceno lahko izvedel javno naročilo.

Najtežje pri reševanju vprašanja neobičajno nizke cene je ugotoviti, katerega izmed vidikov oziroma stališč izmed tistih, ki skušajo opisati neobičajno nizko ceno, je najbolje upoštevati. Čeprav se zdi, da se izraz neobičajno nizka cena nanaša samo na ceno ponudbe, to ni nujno res, še posebej ne z vidika ekonomsko najugodnejše ponudbe kot merila za izbor. V primeru *Belfass* je bilo na primer poudarjeno, da je število delovnih ur, ki so bile potrebne za zagotovitev storitev, neobičajno nizko, kljub temu da sama cena ni bila. V odločitvah Sodišča Evropske unije srečamo nekaj različnih načinov opisa neobičajno nizke cene in jih v nadaljevanju navajamo kot pripomoček za morebitno razlago ali poglobljeno razumevanje:

- ali je ponudba »pristna« (Amey, Lombardini, C-285/99);
- ali je ponudba »trdna – preudarna in sposobna preživetja« (SECAP, C-147/06);
- ali je ponudba »zanesljiva in resna« (Renco SpA, T-4/01);
- ali je ponudba »resna« (PC Ware, T-121/08).

Sodna in pravna teorija¹⁰ glede tega opozarjata, da niso vsi navedeni koncepti enako veljavni v smislu pravne razlage. Poudarjata pa, da sta sposobnost preživetja in trdnost (utemeljenost) ponudbe objektivna argumenta, medtem ko resnost in pristnost ponudbe omogočata subjektivnost. V takem primeru se mora naročnik, čeprav je ponudba pristna, še vedno odločiti, ali je ekonomsko upravičena. Zato bi morala biti presoja neobičajno nizke cene z vidika ekonomske upravičenosti ponudbe povezana z objektivnimi vidiki (npr. doseganje najmanj minimalne stopnje dobička ipd.).

¹⁰ Povzeto po študiji: A. Megremis, *Abnormally Low Tenders: Objectifying Detection*, Delft University of Technology.

Z vidika izvajalca sta gospodarska trajnost in razvoj oziroma ekonomska upravičenost pogosto povezana z dobičkom. Naročnikov pogled pa se nanaša na to, ali bo nastalo stanje, ko bo zelo težko doseči skladnost pogojev iz pogodbe z zahtevami iz projekta. Upravičenost naročnika, da zavrne neobičajno nizko ponudbo, izhaja iz tega, da ne sme izbrati ponudbe, kadar obstaja utemeljeno tveganje za neizpolnitev pogodbe. Gospodarska trajnost oziroma ekonomska upravičenost ponudb bi tako morala biti preverjena z naročnikovega vidika.

Koraki, ki jih mora narediti naročnik, ki se spoprijema z neobičajno nizko ponudbo, so enako pomembni kot standardi, ki se uporabljajo za ugotovitev, ali je ponudba neobičajno nizka. V zvezi z ocenitvijo stroškov projekta je tako zelo pomembno izboljšati natančnost ocenjene vrednosti s strani naročnika, to pa zahteva tudi obsežno podatkovno bazo o stroških. Predvsem je pomembno, da sta oceni stroškov naročnika in ponudnika na enakem imenovalcu – ocene stroškov lahko namreč variirajo glede na to, ali se izračunajo samo pogodbeni ali tudi nepogodbeni stroški (zadnje navedenih izvajalci običajno ne upoštevajo), ali se upoštevajo tržne razmere ali ocena stroškov temelji na podlagi ekonomije poslovanja (običajno to upoštevajo ponudniki, ne pa naročniki) itd. Tako je zelo zahteven korak določiti, kateri elementi so vključeni v stroške. Vedenje o tem pa bi okrepilo naročnikovo razumevanje, kako so bile določene cene ponudb. Na ravni projekta (razpisa) se to lahko doseže tudi z zahtevo po specifikaciji cen v ponudbi. Za korektno oceno ponudbe bi naročniki morali analizirati rezultate prejšnjih ponudb, zato da lahko določijo značilnosti trga, na katerem delujejo. Če ima naročnik vpogled na učinkovitost in občutljivost trga, mu to pomaga pri predvidevanju, ali se lahko pričakujejo odstopanja od ponudb in v kolikšni meri se to lahko pripiše razmeram na trgu.

Stroški sredstev, ki jih mora ponudnik zagotoviti, da bo lahko izvedel ponujeno gradnjo, vključujejo:

- stroške dela v skladu z veljavno delovno zakonodajo in kolektivnimi pogodbami: stroški nominiranega in nenominiranega osebja, ki bo sodelovalo pri izvedbi gradnje, stroški administrativnega osebja (tajnica, računovodstvo, skupne službe ipd.) obsegajo plačo, regres, nagrade, prevoz na delo, prehrano;
- materialne stroške in stroške storitev: potni stroški (kilometrini, dnevnica, nočnina, parkirnina, cestnina, taksi itd.), licencirani računalniški programi in oprema, certificirane naprave, pisarniški material in oprema, kopiranje, tiskanje, ogrevanje, čiščenje, najemnina, voda, elektrika, telefon, zunanje računovodstvo, stroški plačilnega prometa, izobraževanje itd.);
- amortizacijo;
- druge stroške: takse, davki, zavarovanje odgovornosti, bančne garancije, članarine itd.;
- stroške pridobivanja posla;
- stroške pri dobičku.

Na podlagi naštetega je primerno, da se naročnik osredotoči predvsem na preveritev:

- ali je število nominiranega in nenominiranega osebja (celotne ekipe), ki bo sodelovalo pri izvedbi gradnje, zadostno;
 - v ta namen naj od ponudnika zahteva podatke v obliki števila mož in njihovih ur (za vsakega moža posebej), naročnik pa lahko že sam v razpisni dokumentaciji določi, kolikšno število ur morajo nominirani kadri minimalno nameniti predmetu naročila, saj bo s tem lažje presojal, ali ponujena cena zagotavlja (minimalne) plače;

- ali s ponudbeno ceno ponudnik pokrije dejanske stroške dela nominiranega in nenominiranega osebj, ki bo sodelovalo pri izvedbi gradnje;
 - v ta namen naj naročnik izvede najmanj poenostavljen izračun, s katerim za celotno ekipo preveri zmožnost izplačila plač, prehrane in regresa, pa tudi potnih stroškov, povezanih s potrebnimi večkratnimi prihodi na lokacijo izvedbe dela;
 - pri tem naj naročnik upošteva dejstvo, da mora ponudnik vsakemu možu izplačati najmanj minimalno bruto plačo (upoštevati je treba bruto bruto znesek, ki ga dejansko plača podjetje, ter regres in prehrano v minimalnih predpisanih zneskih);
 - s pavšalnim faktorjem 1,2 ali 1,3 na seštevek stroškov dela in potnih stroškov naj naročnik pavšalno zajame vse druge stroške;
- ali ima ponudnik plačane vse davke in prispevke in sklenjeno zakonsko predpisano zavarovanje odgovornosti za škodo;
- ali ima poravnane vse obveznosti do podizvajalcev.

Naročniki naj pred pripravo javnega naročila izvedejo predhodno preverjanje trga in po potrebi strokovni dialog ter pri izračunu in pregledu trga in opredelitvi dejanskih cen upoštevajo minimalne plače delavcev v določeni stroki, normative porabe delovnega časa in materiala, standardizirane popise del v gradbeništvu ter splošne in posebne tehnične pogoje gradnje in to vključijo v dokumentacijo v zvezi z naročilom.

V primeru obligatorne preveritve neobičajno nizke ponudbe ali v primeru dvoma naj naročniki upoštevajo dosedanje prakso DKOM, in sicer:

- poziv mora biti opredeljen, ne zadostuje splošen poziv, kot ga določa ZJN-3 (DKOM št. 018-047/2011-4);
- postopek pisnega pojasnila in posvetovanja s ponudnikom je obvezen, kadar želi naročnik ponudnika izločiti, sicer zadostuje tudi manj formalna oblika posvetovanja;
- naročnik naj zahteva predložitev dokazil (DKOM št. 018-042/2012);
- če ponudnik ne predloži zahtevanega notranjega izračuna cen, naj se ponudba izloči (DKOM št. 018-422/2011).

9 Podizvajalci in plačila

Po ZJN-3 so neposredna plačila podizvajalcem obvezna, kadar podizvajalec to zahteva.

Naročnik mora podizvajalcu, če podizvajalec to zahteva, neposredno nakazati plačilo za storitve ali gradnje, opravljene oziroma izvedene za gospodarski subjekt, ki mu je bilo oddano javno naročilo (naročnik potrebuje pooblastilo glavnega izvajalca in podizvajalčevo soglasje za neposredno plačilo podizvajalcu).

Če neposredno plačilo podizvajalcu ni obvezno, mora naročnik od glavnega izvajalca zahtevati, da mu najpozneje v 60 dneh od plačila končnega računa oziroma stanja pošlje svojo pisno izjavo in pisno izjavo podizvajalca, da je podizvajalec prejel plačilo za izvedene gradnje ali storitve oziroma dobavljeno blago, neposredno povezano s predmetom javnega naročila. Izjave lahko nadomestijo tudi ustrezna potrdila, iz katerih je plačilo podizvajalcu jasno razvidno. Naročnik je dolžan takoj sprožiti ustrezne postopke zoper glavnega izvajalca, če ne izpolni obveznosti iz tega odstavka.

Naročnikom v teh primerih predlagamo, da čeprav ZJN-3 podaja obveznost predložitve le končnega stanja, naj naročnik v razpisni dokumentaciji poda zahtevo, da se ob vsakem stanju izkaže, da so bile obveznosti do podizvajalcev poplačane po predhodnjem stanju, in posledično opredeli sankcije za neplačevanje podizvajalcev po vmesenih stanjih.

Kadar bodo v postopek oddaje naročila vključena pogajanja, je smiselno na pogajanja povabiti tudi podizvajalce v ponudbi oziroma od njih zahtevati izdajo soglasja k znižanju ponudbene cene, dane v prvotni ponudbi. V primeru sodelovanja ponudnika ali skupine ponudnikov s podizvajalcem pa je smiselno od ponudnika zahtevati vsaj izjavo, da znižanje cene ne bo vplivalo na dogovorjene cene s podizvajalcem oziroma da se podizvajalec z znižanjem cene v delu, ki ga izvaja sam, strinja.

V razpisni dokumentaciji naj se jasno zahteva, da mora ponudnik navesti točen delež del in vrednosti, ki jih podizvajalec povzema v ponudbi glede na dan predračun, in naj se ne dopuščajo navedbe približnih deležev del in vrednosti, saj se v primeru takšnega dostavka sploh ne ve, kaj bo podizvajalec dejansko izvedel.

Ponudniki, ki nastopajo s podizvajalci, v praksi pogosto nepravilno izpolnijo obrazec ESPD. Ponudnik, ki nastopa s podizvajalcem, mora že v obrazcu ESPD II. del (A. Informacije o subjektu) na vprašanje: »Ali gospodarski subjekt sodeluje pri postopku oddaje javnega naročila skupaj z drugimi subjekti?« odgovoriti z DA. Nato mora na istem delu obrazca v rubriki C. Informacije o uporabi zmogljivosti drugih subjektov (81. člen ZJN-3) odgovoriti z DA samo v primeru, če uporablja podizvajalčeve kapacitete za izpolnitev pogojev (npr. kader, reference, finančne pogoje) ali meril. Če bo podizvajalec samo izvajal del predmeta naročila, ponudnik pa sam (ali s partnerji oziroma drugimi podizvajalci) izpolnjuje kapacitete, poda odgovor NE. V tem primeru odgovori v delu D. Informacije o podizvajalcih, katerih zmogljivosti gospodarski subjekt ne uporablja z besedo DA. V IV. delu mora ponudnik navesti tudi delež, ki ga namerava dati v podizvajanje.

Prijavljeni podizvajalci morajo izpolniti obrazec ESPD in ga predložiti v ponudbi ter izpolnjevati pogoje, ki so v ZJN-3 in razpisni dokumentaciji določeni za podizvajalce.

10 Gradbena pogodba

Gradbena pogodba je del razpisne dokumentacije, ki jo pripravi naročnik v skladu z zakonodajo in dobrimi poslovnimi običaji. Določa pravice in obveznosti pogodbenih strank (naročnika in izvajalca) v gradbenem poslu. Ureja jo Obligacijski zakonik in Posebne gradbene uzance, če njihova uporaba ni izrecno izključena, lahko pa se naročnik odloči tudi za pogodbe, ki temeljijo na pravilih FIDIC. Ker so gradbeni projekti že po svoji naravi tvegani, in sicer od načrtovanja, izvedbe do upravljanja objekta, je v gradbeni pogodbi še posebej pomembno načelo uravnoteženosti pri prevzemanju tveganj pogodbenih strank tako, da to vodi k optimalni izvedbi gradbenega posla v korist obeh pogodbenih partnerjev. Prav tako mora zaradi tveganj gradbena pogodba zagotoviti prizadevanja obeh pogodbenih strank za njihovo zmanjševanje povsod, kjer je to možno. Tveganja morajo biti razporejena tako, da vsaka stranka prevzema tista tveganja, na katera ima lahko s svojim ravnanjem ključni vpliv, saj se le tako lahko zagotovi uspešno, kakovostno in učinkovito izvajanje gradbenih projektov. Uravnotežena

porazdelitev tveganj v pogodbi je tudi pogoj za uspešno uveljavljanje pogodbenih pravic pogodbenih strank v primeru sporov.

Razumljiva je želja vsake pogodbene stranke, da v procesu pogajanj poskusi s položaja pogajalske moči v pogodbi doseči čim bolj ugoden položaj zase ali z zmanjševanjem svojih obveznosti tudi s klavzulami, ki jih druga stranka realno ne more zagotoviti brez izrazito povečanih tveganj. Toda pri tem se mora zavedati tudi lastnega tveganja, da te klavzule v sporih ne bodo iztožljive in bodo tako le zavajale odgovorne osebe k neodgovornim ravnanjem, ki bodo v škodo optimalnemu procesu gradnje in na koncu tudi njim samim.

Naročniki lahko kot pomoč uporabijo vzorce gradbenih pogodb, ki so jih pripravili priznani slovenski strokovnjaki na področju gradbenega prava v sodelovanju s strokovnjaki iz gradbene prakse, organizirani v okviru posebne delovne skupine na GZS, Zbornici gradbeništva in industrije gradbenega materiala:

https://www.gzs.si/zbornica_gradbenistva_in_industrije_gradbenega_materiala/vsebina/Pogodbe-v-gradbeni%C5%A1tvu/Vzorci_gradbenih_pogodb.

Te vzorčne pogodbe določajo pogodbene pravice in obveznosti pogodbenih strank v skladu z Obligacijskim zakonikom, Posebnimi gradbenimi uzancami in dobrimi praksami, poznanimi tako v Sloveniji kot v tujini. Vzorci teh gradbenih pogodb so brezplačno na voljo uporabnikom na spletnem naslovu GZS ZGIGM, kjer uporabnik lahko dostopa do vzorcev dveh različnih gradbenih pogodb: osnovne, najbolj običajne, pregledne, najmanj tvegane in najpogosteje uporabljene gradbene pogodbe v svetu in pri nas – »gradbena pogodba na enoto mere« ter bistveno bolj tvegane pogodbe – »gradbena pogodba na ključ«.¹¹

Prva navedena, »gradbena pogodba na enoto mere«, je najmanj tvegana tako za naročnika kot kupca, saj prvi plača le tisti obseg storitev, ki je bil dejansko opravljen, oziroma drugi prejme plačilo za dejanski obseg dela, ki ga je opravil. Da je pri končnem obračunu opravljenih del čim manj odstopanj izvedenih del od načrtovanih, pa je odvisno predvsem od kakovosti naročnikove tehnične dokumentacije s popisi del.

Druga pogodba, »gradbena pogodba na ključ«, je bistveno bolj tvegana. To ni pogodba, ki jo v svetu imenujejo »turn-key«, saj ne vključuje tudi projektiranja. Zaradi povečanega tveganja je njena uporaba v praksi v svetu, predvsem pa v državah s podobnim obligacijskim pravom, kot ga imamo v Sloveniji, zelo redka. Njena uporaba je smiselna le pri manjših javnih naročilih gradenj, ko gre za zelo natančno določeno vsebino dela, ki ga mora izvajalec opraviti, neprimerna pa je za večje projekte in tudi za manjše projekte s slabo pripravljeno ali celo pomanjkljivo tehnično dokumentacijo.

OPOZORILO:

Pogodbe, navedene zgoraj, so vzorec, ki je naročniku lahko v pomoč, opozarjamo pa na posebno pozornost glede 3. in 9. člena obeh vzorcev pogodbe, kjer sta opredeljena dodatno delo in sprememba pogodbene cene, pri čemer je v skladu ZJN-3 dovoljeno spremeniti pogodbo o izvedbi javnega naročila za dodatna dela le pod pogojem, če zamenjava izvajalca ni mogoča iz ekonomskih

¹¹ Ta se po svetovnih standardih uvršča med pogodbe za t. i. skupno vrednost (angl. *lump sum*), in ne, kot bi lahko napačno interpretirali (z morebitnim prevodom), med »turn key«.

ali tehničnih razlogov, kot so zahteve glede zamenljivosti ali interoperabilnosti z obstoječo opremo, storitvami ali inštalacijami, naročenimi v okviru prvotnega javnega naročila, ter bi naročniku povzročila velike nevšečnosti ali precejšnje podvajanje stroškov.

ⁱ Stališče Ministrstva za javno upravo, Direktorata za javno naročanje, ki podrobno opisuje dovoljene spremembe pogodb in posebej v povezavi z gradbenimi pogodbami, št. 430-77/2016/9 z dne 6. 5. 2016, je objavljeno na spletni strani: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Stalisca/ZJN_3/ZJN-3-spremembe_pogodb_P.pdf.