

MESTNA OBČINA NOVA GORICA

Trg Edvarda Kardelja 1

5000 Nova Gorica

Odvetniška pisarna
Mužina, Žvipelj in partnerji d.o.o.
Brdnikova ulica 44
1000 Ljubljana

mužina
žvipelj IN PARTNERJI

Datum: 8.12.2025

PRAVNO MNENJE

**glede zakonitosti in pravilnosti ravnanja javnega zavoda »GO! 2025 -
Evropska prestolnica kulture, Nova Gorica« pri oddaji evidenčnih javnih
naročil**

I. Uvod

Na našo odvetniško pisarno ste se obrnili z zaprosilom za pravno mnenje glede vprašanja, ali je bilo ravnanje javnega zavoda »GO! 2025 - Evropska prestolnica kulture, Nova Gorica« pri oddaji evidenčnih javnih naročil zakonito in v skladu z notranjimi pravili tega javnega zavoda.

V ta namen ste nam posredovali pogodbe, potrdila o plačilih, vsebinska poročila o izvajanju projektov, uradne zaznamke, ponudbe iz štirih postopkov naročanja ter oba Pravilnika o javnem naročanju (z dne 29.8.2022 in 17.9.2024).

Sedež družbe: Brdnikova ulica 44, 1000 Ljubljana, T: 059 054 255, F: 059 054 257, E: tajnistvo@muzina-partnerji.si
Podružnica Kozina: Bazoviška cesta 16a, 6240 Kozina, T: 05 68 00 343, F: 059 054 257, E: tajnistvo@odvetnik-muzina.si

Družba je vpisana v sodni register Okrožnega sodišča v Ljubljani, št. reg. vpisa: Srg 2009/15874, osnovni kapital: 7.500,00 EUR
DŠ: SI18048234, MŠ: 3565955000, št. TRR: SI56 0228 7025 7994 171 pri NLB d.d., št. fiduciarnega TRR računa: SI56 0228 7025 8027 248 pri NLB d.d.

www.muzina-partnerji.si

Predmetno pravno mnenje se v nadaljevanju izreka do naslednjih vprašanj:

- ali so bile izvedbe zgoraj navedenih postopkov v skladu z določili Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju tudi: ZJN-3),¹
- ali so bila upoštevana pravila glede enotnosti oziroma prepovedi drobitve javnih naročil,
- ali so bila pri izvedbi zgoraj navedenih postopkov upoštevana določila Pravilnika o javnem naročanju ter
- ali obstajajo kakšne omejitve glede nastopanja gospodarskih subjektov, ki imajo istega zakonitega zastopnika, v različnih ponudbah.

Opozoriti gre, da je po petem odstavku 20. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1) javni zavod revidiranec Računskega sodišča, zaveza h gospodarnosti kot sestavini smotrnosti pa je lahko predmet presoje v okviru revizijske pristojnosti Računskega sodišča. Pravno mnenje se ne opredeljuje do gospodarnosti/smotrnosti oddaje evidenčnih naročil in do vprašanja, ali je naročnik s posameznim naročanjem učinkovito ter gospodarno porabil javna sredstva in uspešno dosegel cilje svojega delovanja, saj gre za vprašanje, ki presega okvire tega pravnega mnenja. Prav tako pravno mnenje ne obravnava vprašanj, ki presegajo okvirje javnega naročanja in so predmet drugih panog.

Predmetno pravno mnenje je interne narave, ki je dostopno njegovemu naročniku, zato le-tega tretjim osebam brez dovoljenja avtorja ali naročnika ni mogoče uporabiti kot argument v morebitnem sodnem, upravnem ali drugem javno-pravnem postopku proti naročniku.

Predmetno pravno mnenje je izdelano na temelju analize obravnavanega pravnega vprašanja, izraža mnenje avtorjev in temelji na njihovem najboljšem strokovnem znanju. Pravno mnenje odraža izključno stališče o določenem pravnem vprašanju, ne pomeni pa uradnega mnenja, zato ne prevzemamo odgovornosti za odločitve, ki bi jih naročnik pravnega mnenja lahko sprejel na njegovi podlagi, nobenih tveganj, povezanih z naročnikovo uporabo tega mnenja ter ne izključujemo možnosti drugačnih pravnih razlag podanih odgovorov, stališč in sodb.

II. Dejansko stanje

Posredovali ste nam dokumentacijo naslednjih evidenčnih postopkov:

1. »Storitev celostne študije in svetovanja ureditve komunikacijskih procesov«, v zvezi s čimer je naročnik prejel dve ponudbi, in sicer ponudbo ponudnika:

¹ Uradni list RS, št. 91/15, s spremembami.

Pisarna na netu d.o.o. v znesku 33.000,00 EUR brez DDV in ponudbo ponudnika RHD RAZISKOVANJE d.o.o. v znesku 14.950,00 EUR brez DDV², na podlagi česar je naročnik izbral ponudbo ponudnika RHD RAZISKOVANJE d.o.o. (ki ga zastopa direktor Milan Krajnc) ter z njim sklenil Pogodbo z dne 27.5.2024. V postopku sta bila izdana dva računa, in sicer račun z dne 21.6.2024 v znesku 8.500,00 EUR brez DDV ter račun z dne 11.9.2024 v znesku 6.450,00 EUR brez DDV.

2. »Organizacija in izvedba dogodka v okviru »Brezmejna Martinova GO!rica« v sklopu projekta Okusi brez meja, 8. 11. 2024«, v zvezi s čimer je naročnik prejel tri ponudbe, in sicer ponudbo ponudnika: PIP-Z d.o.o. v znesku 39.700,00 EUR brez DDV, ponudbo ponudnika Pisarna na netu d.o.o. v znesku 39.100,00 EUR brez DDV in ponudbo ponudnika NCC LABORATORIJ d.o.o. v znesku 38.200,00 EUR brez DDV (iz te ponudbe izhaja, da ta ponudnik ni zavezanec za DDV).

Na podlagi prejetih ponudb je naročnik sklenil Pogodbo z dne 25.10.2024 s ponudnikom NCC LABORATORIJ d.o.o. (ki ga zastopa direktor Milan Krajnc), na tej podlagi pa je bil izstavljen račun z dne 11.11.2024 v znesku 38.200,00 EUR brez DDV.

3. »Priprava organizacijskega načrta in razširjen vsebinski koncept s celostno podobo dogodka Okusi brez meja«, pri katerem je bilo v oktobru 2024 izvedeno telefonsko povpraševanje, in sicer je naročnik kontaktiral ponudnika zavod Sirius science (ki ga zastopa direktor Milan Krajnc) in od njega dne 28.10.2024 pridobil ponudbo v znesku 14.950,00 EUR brez DDV (iz te ponudbe izhaja, da ta ponudnik ni zavezanec za DDV, ponovno pa je napačno naveden DDV v višini 20%).

Naročnik je s ponudnikom Sirius science sklenil Pogodbo z dne 8.11.2024, dne 25.11.2024 pa je izdal račun v znesku 14.950,00 EUR.

² V tej ponudbi je DDV napačno opredeljen po stopnji 20%, kar ni v skladu z zakonodajo s področja davka na dodano vrednost. Ne glede na navedeno takšno neskladje z vidika pravil prava javnega naročanja ne predstavlja razloga za nedopustnost ponudbe, saj je tudi v postopkih javnega naročanja, ki jih naročniki vodijo po ZJN-3, dopuščeno, da *»lahko naročnik ob pisnem soglasju ponudnika napačno zapisano stopnjo DDV popravi v pravilno«* (7. odstavek 89. člena ZJN-3). V zadevi domnevamo, da je bilo takšno soglasje ponudnika podano. Računa v zadevi sta bila sicer pravilno izstavljeni po veljavni stopnji 22% DDV, kar pomeni, da je bila davčna obveznost ustrezno obračunana in poravnana. Ob tem je treba poudariti, da napačna navedba stopnje DDV v ponudbi sama po sebi ne vpliva na zakonitost javnih sredstev, če je davčna obveznost dejansko obračunana pravilno in skladno z veljavno zakonodajo. Ključno je, da je bila končna finančna obremenitev naročnika ustrezna, da ni prišlo do neupravičenega povečanja stroškov ter da je bila zagotovljena transparentnost postopka, napačna stopnja DDV v ponudbi pa izraža neskrbnost ponudnika, ki bi moral pri pripravi ponudbe upoštevati veljavno davčno zakonodajo.

4. »Priprava načrta delovanja poslovno gostinskega objekta Super 8«, v zvezi s katerim je bilo oktobra 2024 izvedeno povpraševanje, in sicer je naročnik kontaktiral ponudnika Pisarna na netu d.o.o. in ponudnika zavod Sirius science ter dne 28.10.2024 pridobil dve ponudbi, in sicer v znesku 15.500,00 EUR brez DDV od Pisarna na netu d.o.o. ter 14.600,00 EUR brez DDV od zavoda Sirius science, ki ga zastopa direktor Milan Krajnc (iz te ponudbe izhaja, da ta ponudnik ni zavezanec za DDV, ponovno pa je napačno naveden DDV v višini 20%) ter s slednjim sklenil Pogodbo z dne 4.11.2024, dne 22.11.2024 pa je ponudnik izdal račun v znesku 14.600,00 EUR.

III. Pravno mnenje

1. Mejne vrednosti za uporabo ZJN-3

Skladno s 1. odstavkom 21. člena ZJN-3 se ta zakon uporablja za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez DDV na splošnem področju³ je enaka ali višja od naslednjih mejnih vrednosti:

- 40.000 eurov za javno naročilo blaga ali storitev ali projektni natečaj;
- 80.000 eurov za javno naročilo gradenj;
- 750.000 eurov za javno naročilo storitev, ki jih določata Priloga XIV Direktive 2014/24/EU in Priloga XVII Direktive 2014/25/EU (v nadaljnjem besedilu: socialne in druge posebne storitve), razen storitev, ki so zajete s kodo CPV 79713000-5, 79100000-5, 79110000-8, 79111000-5, 79112000-2, 79112100-3 in 79140000-7.

Za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od prej navedenih mejnih vrednosti (t.i. evidenčna naročila), je naročnik v skladu z 2. odstavkom 21. člena ZJN-3 dolžan upoštevati načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter načelo transparentnosti, in sicer mora za ta naročila voditi tudi evidenco o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta, vrste predmeta in vrednosti javnega naročila brez DDV, ter o njih sporočiti podatke v skladu s 106. členom tega zakona. Naročnik vsako leto do zadnjega dne februarja na portalu javnih naročil objavi seznam javnih naročil, ki so bila oddana preteklo leto in katerih vrednost brez DDV je nižja od mejnih vrednosti iz prejšnjega odstavka ter enaka ali višja od 10.000 eurov brez DDV, z opisom predmeta, vrsto predmeta in vrednostjo oddanega naročila brez DDV ter nazivom gospodarskega subjekta, ki mu je bilo naročilo oddano.⁴

³ T.j. na področju, na katerem opravlja dejavnost javni zavod »GO! 2025 - Evropska prestolnica kulture, Nova Gorica«.

⁴ V posredovanih dokumentih ni podatka o tem, ali so bile objave za obravnavana evidenčna naročila opravljene.

Za naročila iz prejšnjega stavka naročnik zagotovi, da so vsi ponudniki, ki so oddali ponudbo, v 30 dneh od oddaje naročila pisno obveščeni o izboru. Navedeno pomeni, da naročnik obvesti tiste ponudnike, ki so na podlagi povabila k oddaji ponudbe tudi dejansko oddali. Za namen obveščanja lahko naročnik uporabi različne oblike pisne komunikacije (npr. pošta, elektronsko sporočilo idr.). Če se naročnik odloči, da bo izbiro objavil le na spletni strani in s tem zadostil zahtevi »pisno«, je primerno, da o tem vnaprej (transparentno) obvestiti ponudnike že v poslanem povabilu k oddaji ponudbe.

Evidenčna naročila so torej tista javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez DDV ne presega mejne vrednosti za uporabo zakona iz prvega odstavka 21. člena ZJN-3, pri teh naročilih pa naročniku ni treba upoštevati določil ZJN-3, razen tistih, navedenih v drugem odstavku 21. člena ZJN-3. Naročnik mora tudi pri oddaji evidenčnih naročil spoštovati načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter načelo transparentnosti, in predvsem ravnati v skladu z notranjim pravilnikom o oddaji evidenčnih naročil.

Ker je naročnik v konkretnem primeru sklenil štiri ločene pogodbe v vrednosti:

- **14.950,00 EUR brez DDV za »Storitev celostne študije in svetovanja ureditve komunikacijskih procesov«,**
- **38.200,00 EUR brez DDV za »Organizacija in izvedba dogodka v okviru »Brezmejna Martinova GO!rica«**
- **14.950,00 EUR brez DDV za »Priprava organizacijskega načrta in razširjen vsebinski koncept s celostno podobo dogodka Okusi brez meja«**
- **14.600,00 EUR brez DDV za »Priprava načrta delovanja poslovno gostinskega objekta Super 8«,**

od katerih nobene ne presega zneska 40.000,00 EUR brez DDV, se določila ZJN-3 glede teh naročil ne uporabljajo.

Zapisano seveda velja zgolj pod pogojem, da je naročnik pravilno določil ocenjeno vrednosti in da so bila upoštevana pravila glede enotnosti oziroma prepovedi drobitve javnih naročil.

2. Pravila glede enotnosti oziroma prepovedi drobitve javnih naročil

Pri določanju ocenjene vrednosti javnega naročila, na podlagi katere naročnik izbere ustrezen postopek (in mesto objave javnega naročila), so vsi naročniki dolžni slediti določilom 24. člena ZJN-3. Ta v prvem odstavku kot osnovno pravilo

določa, da mora izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temeljiti na celotnem plačljivem znesku brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju »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.

Ker je namen postopkov oddaje javnih naročil ravno v tem, da se morebitnim ponudnikom zagotovi dostop do javnih naročil, ki jih zanimajo, je preizkusiti, ali vrednost naročila dosega zgoraj navedene mejne vrednostne pragove iz ZJN-3.

Pri ocenitvi vrednosti javnega naročila je osrednjega pomena prepoved določitve ocenjene vrednosti javnega naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti naročnik izognil uporabi ZJN-3 glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila, prav tako pa naročnik ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi (4. odstavek 24. člena ZJN-3).

Zgoraj navedena pravila o metodah za izračun ocenjene vrednosti javnih naročil poenostavljeno pomenijo, da razdelitev javnega naročila na večje število pogodbenih predmetov ni dovoljena takrat, kadar bi se naročnik pri ločeni nabavi posameznih predmetov (tj. delov enega naročila) izognil obveznostim, predpisanim za višje vrednosti. Z drugimi besedami, ker velja pravilo, da se upošteva skupna ocenjena vrednost vseh delov javnega naročila (in morebitnih sklopov javnega naročila), je naročnik dolžan v vsakem primeru ocenjene vrednosti teh pogodbenih predmetov sešteti (načelo seštevanja oz. tkim. *aggregation rule*).

Šele tako dobljen seštevek namreč predstavlja pravilno ocenjeno vrednost javnega naročila, ki glede na mejne pragove naročniku omogoča ugotovitev, kateri postopek po ZJN-3 je za oddajo konkretnega naročila ustrezen (tj. predpisan). Prav tako zakonski dejanski stan prekrška predstavlja položaj, ko naročnik »izbere način določitve vrednosti javnega naročila na način, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognila uporabi tega zakona« (1. točka 1. odstavka 111. člena ZJN-3).

V kolikor tako dobljeni znesek presega mejni prag ima naročnik na voljo tri možnosti, in sicer:

- oddajo enovitega javnega naročila,
- oddajo naročila po sklopih, ali pa
- oddajo po posameznih naročilih (v smislu ločenih postopkov javnega naročanja), pri čemer mora biti posamezno naročilo oddano ob pogojih, ki veljajo za sešteto vrednost.

Sodišče EU je v svojih sodbah večkrat pojasnilo kriterije, na podlagi katerih se ugotavlja, ali več posameznih naročil skupaj predstavlja enotno javno naročilo (en predmet), katerega vrednost je treba upoštevati pri izbiri postopka za vsako od teh posameznih naročil. Pogoj je, da relevantna naročila izpolnjujejo bodisi isto ekonomsko bodisi isto tehnično funkcijo (sodba z dne 27. oktobra 2005 v združenih zadevah *Komisija proti Italiji*, C-187/04 in C-188/04, točka 29⁵) in da sočasnost relevantnih naročil, podobnost dokumentacije, enoten geografski okvir teh naročil in obstoj samo enega naročnika pomenijo dodatne indice, da ločena naročila dejansko ustrezajo enotnemu naročilu (sodba Sodišča EU z dne 5. oktobra 2000 v zadevi *Komisija proti Franciji*, C-16/98, točka 42).

Tudi Vrhovno sodišče RS je v sodbi X Ips 6/2016 z dne 18. 11. 2017 presodilo, da je glede vprašanja, ali gre v zadevi za eno javno naročilo oziroma sklope enega javnega naročila, ali za ločena javna naročila in bi v posledici slednjega za naročila ne veljale določbe takratnega ZJN-2, saj vrednosti večine naročil niso dosegale praga za uporabo tega zakona, treba uporabiti tudi kriterije, ki so bili uporabljeni v zadevi Kraljevina Španija proti Evropski komisiji, T-358/08, in sicer na primer časovni, zemljepisni in gospodarski vidik, eventualno fizično oziroma funkcijsko povezanost itd. Na podlagi teh kriterijev je potrebno ugotoviti ali naročilo predstavlja eno zaključeno celoto. Pri tem Vrhovno sodišče v zgoraj navedeni sodbi tudi poudarja, da zgolj dejstvo, da je v javnem razpisu določen pogoj, da mora biti naložba zaključena celota, še ne pomeni tudi zaključka, da obravnavana naložba – projekt, za katerega so bila odobrena sredstva, tudi predstavlja eno zaključeno celoto v smislu pravil javnega naročanja.

Na drugi strani je potrebno upoštevati - kot to izhaja iz 12. točke preambule Direktive 2014/24/EU – da imajo pri mešanih javnih naročilih, ki jih je mogoče ločiti, javni naročniki vedno možnost, da za posamezne dele mešanega javnega naročila oddajo ločena naročila. S takšnim ločenim naročanjem različnih predmetov se v skladu z namenom Direktive 2014/24/EU, ki je v sodelovanju malih in srednjih podjetij pri oddaji ponudbe, zagotavlja večja konkurenca ponudnikov in s tem tudi konkurenčnost pridobljenih ponudb, saj ti ponudniki ponudb v združenem (enotnem) postopku javnega naročanja ne bi oddajali, in sicer že iz razloga, ker za *dopustnost ponudbe*⁶ ne bi izpolnjevali pogojev za sodelovanje, kot bi bili v takšnem postopku določeni.

⁵ Enako sodba z dne 19. januarja 2007 z zadevi *Jean in drugi proti Commune de Roanne*, C-220/05, točka 41.

⁶ Iz 29. točke 1. odstavka 2. člena ZJN-3 izhaja, da je dopustna ponudba:

»ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika«.

Iz preambule Direktive 2014/24/EU je namreč razvidno, da obstoji celo dolžnost oblikovati javna naročila z namenom spodbujanja malih in srednjih podjetij (MSP):

»66 Da bi izboljšali možnosti MSP za sodelovanje v velikem dinamičnem nabavnem sistemu, na primer takem, ki ga upravlja osrednji nabavni organ, bi moral imeti zadevni javni naročnik možnost, da sistem razdeli na objektivno opredeljene kategorije blaga, gradenj ali storitev. Take kategorije bi morale biti opredeljene glede na objektivne dejavnike, ki lahko na primer vključujejo največji dovoljeni obseg posameznih javnih naročil, ki se lahko oddajo v zadevni kategoriji, ali določeno geografsko območje, na katerem se bodo izvedla posamezna javna naročila.«

Podobno je tudi stališče Ministrstva za javno upravo v Smernicah za javno naročanje gradnje, *»[p]redmet javnega naročila lahko vsebuje elemente gradenj, storitev in/ali dobave blaga. V takem primeru gre za mešano javno naročilo...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.«*⁷

Enako, kot so torej prepovedane umetne delitve posameznega naročila, je nedopustno tudi umetno združevanje naročila, v kolikor test ekonomsko/tehnične funkcije brez dvoma kaže na njegovo ločenost. Iz 4. odstavka 24. člena ZJN-3 namreč izrecno izhaja: »Naročnik prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognili uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi.«

Nedopustnost umetnega združevanja naročil izhaja tudi iz temeljnih načel javnega naročanja, predvsem iz načela zagotavljanja konkurence in enakopravne obravnave ponudnikov. Naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence (2. odstavek 5. člena ZJN-3). V kolikor bi prišlo do (umetnega) združevanja različnih predmetov javnega naročanja v eno javno naročilo, bi moral naročnik kompleksnosti takšnega naročila skladno z načelom sorazmernosti prilagoditi pogoje za sodelovanje (gl.

⁷ Ministrstvo za javno upravo, Smernice za javno naročanje gradnje, Izdaja 1.1., oktober 2018, dostopno na: <https://ejn.gov.si/sistem/smernice-in-priporocila.html#c2>.

76. člen ZJN-3) in določiti zahtevnejše ekonomske in finančne pogoje ter pogoje tehnične in strokovne sposobnosti (kamor sodijo tudi referenčne zahteve). Iz prakse Sodišča EU izhaja, da ima zmanjšanje obsega javnega naročila za posledico, da postane dosegljivo večjemu številu gospodarskih subjektov. Če je namreč obseg tega naročila takšen, da so se lahko nanj prijavila ali oddala ponudbo samo nekatera podjetja, z zmanjšanjem obsega navedenega naročila to postane zanimivo tudi za manjše gospodarske subjekte, s tem pa lahko zmanjšanje njegovega predmeta povzroči sorazmerno zmanjšanje zahtev po usposobljenosti kandidatov ali ponudnikov.⁸

Če torej test ekonomsko-tehnične funkcije jasno kaže, da gre za ločena naročila (torej niso medsebojno funkcionalno povezana v smislu nujne soodvisnosti izvedbe), potem njihovo umetno združevanje ni dopustno, saj bi lahko omejilo dostop do naročila manjšim ali specializiranim ponudnikom ter s tem neupravičeno zmanjšalo konkurenco.

Na podlagi ZJN-3, Direktive 2014/24, Smernic Ministrstva za javno upravo ter sodb Sodišča EU in Vrhovnega sodišča je potrebno ugotoviti, da je v primeru različnih javnih naročil pravilno ravnanje naročnika, da:

- **kadar je naročilo mogoče ločiti, vedno odda naročila ločeno,**
- **kadar so različni sestavni deli naročila *objektivno neločljivi*, takšne ločene predmete združi v en glavni predmet naročila.**

V skladu z zgoraj navedeno sodno prakso je standard »objektivne neločljivosti«, na podlagi katerega gre sicer javno naročilo z mešanim predmetom združiti v enotno naročilo, izpolnjen pod pogoji, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni:

- javno naročilo naglašuje isti relevanten trg,
- blago oz. storitve oz. gradnje se naročajo sočasno ali vsaj v nekem določenem časovnem obdobju, ki ne preprečuje naročniku, da odda naročilo naenkrat in
- naročila zadovoljujejo isto ekonomsko ali isto tehnično funkcijo.

Glede na navedeno je potrebno vsak posamezni primer oddaje razdeljenega naročila presoditi glede na njegov kontekst in njegove posebnosti ter preveriti, ali obstajajo pomembni razlogi za konkretno obravnavano razdelitev ali proti njej.

V konkretnem primeru je mogoče v okviru zgoraj navedenega testa ugotoviti, da je naročnik že maja 2024 sklenil pogodbo za »Storitev celostne študije in svetovanja ureditve komunikacijskih procesov«, pri tem pa je bila storitev zaključena septembra 2024. Na drugi strani je naročnik šele oktobra oziroma

⁸ Gl. sodbo *Finn Frogne A/S proti Rigspolitiet ved Center for Beredskabskommunikation*, C-549/14, z dne 7. septembra 2016, točke 28 in 29.

novembra 2024 sklepal pogodbe za ostale tri predmete, iz česar je razvidno, da **naročnik ni ravnal nepravilno, ko predmeta naročanja za »Storitev celostne študije in svetovanja ureditve komunikacijskih procesov« ni združeval z ostalimi tremi predmeti, saj se navedene storitve niso naročale sočasno ali v nekem določenem časovnem obdobju, zato vseh štirih naročil nesporno ni bilo niti mogoče, niti smiselno združevati, takšna kumulacija naročil pa tudi ni bila nujna.**

Podobno je potrebno ugotoviti za naročilo za »Organizacija in izvedba dogodka v okviru »Brezmejna Martinova GO!rica« v sklopu projekta Okusi brez meja, 8. 11. 2024«, glede katerega že iz naslova izhaja, da je ta dogodek potekal dne 8.11.2024, zato bi bila pridobitev storitve po tem datumu neizvedljiva in brezpredmetna, kar pomeni, da naročnik ni mogel združevati tega predmeta naročila z ostalimi naročili, ki so bila predmet izvedbe v kasnejšem obdobju. Prav tako bi pogojevanje izvedbe tega naročila s kasnejšimi naročili pomenilo umetno povezovanje različnih predmetov, ki nimajo skupne časovne in vsebinske podlage. Standard »objektivne neločljivosti« zahteva, da obstajajo dejanske, neodvisne in preverljive okoliščine, zaradi katerih naročila ni mogoče razdeliti ali obravnavati ločeno. V obravnavanem primeru pa je ravno nasprotno - dogodek je bil določen na točno določen datum (8.11.2024), kar pomeni, da je bila izvedba storitve vezana na enkratni trenutek, po tem datumu pa storitev nima več nobene praktične vrednosti. Organizacija konkretnega dogodka je po svoji naravi enkratna storitev, ki se ne ponavlja in je ni mogoče prenesti ali združiti z drugimi storitvami, ki se izvajajo v kasnejšem obdobju in nimajo fiksno določenega datuma zaključka (kot npr. »Priprava organizacijskega načrta in razširjen vsebinski koncept s celostno podobo dogodka Okusi brez meja« in »Priprava načrta delovanja poslovno gostinskega objekta Super 8«). Časovna omejenost in enkratnost dogodka sta po naši oceni prepričljiva objektivna razloga, ki izključujeta možnost kumulativne obravnave v okviru standarda »objektivne neločljivosti«.

Menimo, da bi bilo mogoče drugačno stališče od zgornjega zavzeti glede naročil za »Priprava organizacijskega načrta in razširjen vsebinski koncept s celostno podobo dogodka Okusi brez meja« (pogodba sklenjena dne 8.11.2024) in »Priprava načrta delovanja poslovno gostinskega objekta Super 8« (pogodba sklenjena dne 4.11.2024), kjer sta se obe storitvi naročevali v konkretno določenem časovnem obdobju (začetek novembra 2024), prav tako pa dopuščamo, da naročili zadovoljujeta isto ekonomsko funkcijo (priprava načrta), s čimer je bilo naročniku omogočeno, da bi oba predmeta lahko ločil po posameznih sklopih in ju na ta način tudi oddal.

V takšnih primerih je skladno z ZJN-3, Direktivo 2014/24/EU ter citirano sodno prakso Sodišča EU in Vrhovnega sodišča RS pravilno ravnanje naročnika, da

različne sestavne dele naročila, ki so objektivno neločljivi, združi v enotno javno naročilo. Vendar pa je treba upoštevati, da seštevke obeh navedenih naročil⁹ ne presega 40.000 EUR brez DDV (pač pa doseže znesek 29.550,00 EUR brez DDV), kar pomeni, da naročnik tudi v primeru njihove združitve ne bi dosegel mejne vrednosti, ki bi zahtevala izvedbo postopka javnega naročanja po ZJN-3. Posledično naročnik ni bil dolžan izvesti postopka javnega naročanja v skladu z ZJN-3, temveč je smel naročili oddati v skladu z določili svojega notranjega akta o oddaji naročil.

3. Ali so bila pri izvedbi zgoraj navedenih postopkov upoštevana določila Pravilnika o javnem naročanju

V tem delu je potrebno najprej ugotoviti, da skladno z 22. členom Pravilnika o javnem naročanju (tistega z dne 29.8.2022 in z dne 17.9.2024) pravilnik stopi v veljavo in se začne uporabljati na dan sprejema pravilnika, s čimer se ravnanje naročnika po posameznem pravilniku v posameznem postopku naročanja smiselno presoja glede na prvo ravnanje naročnika v fazi naročanja, to je: predlog za naročilo.

Pravilnik o javnem naročanju z dne 29.8.2022, katerega je bil naročnik dolžan uporabljati za naročilo »Storitev celostne študije in svetovanja ureditve komunikacijskih procesov«, v 12. členu določa, da mora naročnik pri izvedbi storitev v znesku od 5.000,00 do 14.999,99 EUR brez DDV pridobiti 2 ponudbi, zaradi vrednosti, ki presega znesek 9.999,99 EUR brez DDV, pa ne zadostuje naročilnica, pač pa mora naročnik skleniti Pogodbo o izvedbi javnega naročila.

Kot že zapisano, je naročnik za »Storitev celostne študije in svetovanja ureditve komunikacijskih procesov« pridobil dve ponudbi in sklenil pogodbo v znesku 14.950,00 EUR brez DDV, zato v tem delu ni mogoče ugotoviti ravnanja v nasprotju s tedaj veljavnim Pravilnikom o javnem naročanju. V zadevi dodajamo, da sicer nimamo podatka o tem, kakšna je bila ocenjena vrednost tega naročila (naročnik je pridobil dve ponudbi, in sicer v znesku 33.000,00 EUR brez DDV in v znesku 14.950,00 EUR brez DDV), vendar pa – v kolikor je ta presegala znesek 14.999,99 EUR brez DDV, bi moral naročnik v skladu z 12. členom Pravilnika o javnem naročanju pridobiti 3 ali več ponudbe.

Kršitev Pravilnika o javnem naročanju z dne 17.9.2024 ni mogoče zaznati pri naročanju storitev za »Organizacija in izvedba dogodka v okviru »Brezmejna

⁹ T.j. »Priprava organizacijskega načrta in razširjen vsebinski koncept s celotno podobo dogodka Okusi brez meja« in »Priprava načrta delovanja poslovno gostinskega objekta Super 8«.

Martinova GO!rica«, kjer je naročnik v skladu z 12. členom tega Pravilnika pravilno pridobil 3 ponudbe in sklenil pogodbo z najugodnejšim ponudnikom.

Za storitev »Priprava organizacijskega načrta in razširjen vsebinski koncept s celotno podobo dogodka Okusi brez meja« je naročnik izvedel telefonsko povpraševanje, in sicer je kontaktiral zavod Sirius science ter prejel ponudbo v znesku 14.950 EUR brez DDV. Navedeno ni v nasprotju z 12. členom Pravilnika o javnem naročanju, kjer sme naročnik v primeru naročanja storitev, katerih ocenjena vrednost je do 14.999,99 EUR brez DDV, poslati eno ali več povpraševanj. V kolikor je ocenjena vrednost tega naročila nižja od 15.000,00 EUR brez DDV (podatka o ocenjenih vrednostih nimamo), je takšno ravnanje v skladu z navedenim Pravilnikom.

Ob pregledu dokumentacije v zadevi »Priprava organizacijskega načrta in razširjen vsebinski koncept s celotno podobo dogodka Okusi brez meja« je potrebno opozoriti, da je bil račun za opravljeno storitev s strani izvajalca izdan dne 25.11.2024, direktorica ga. Lorbek pa je po tem datumu (dne 29.11.2024), t.j. po opravljeni storitvi in izdaji računa, po e-pošti komunicirala z g. Krajncem, kjer mu je dala navodila za dopolnitev študije.¹⁰ Iz 7. člena Pravilnika o javnem naročanju namreč izhaja, da se plačilo izvede na podlagi e-računa, ki ga izvajalec naročniku izstavi *po* opravljeni storitvi. Ob izdaji računa z dne 25.11.2024 torej storitev še ni bila opravljena, sicer ne bi bilo potrebe po dopolnjevanju študije, obenem pa drži, da je bila storitev izvajalcu pravilno plačana 5.12.2024, kar je po opravljeni storitvi. Vendar pa je treba poudariti, da izstavljanje računa pred dokončno opravljenostjo storitve izraža ravnanje izvajalca v neskladju s pogodbo, ki bi moral račun izstaviti šele po izpolnitvi pogodbenih obveznosti.

Pri zadevi »Priprava načrta delovanja poslovno gostinskega objekta Super 8« je naročnik pridobil dve ponudbi ter izbral najugodnejšo (ponudbo ponudnika Sirius science) v znesku 14.600,00 EUR brez DDV, kar je v skladu s Pravilnikom o javnem naročanju.

V tem delu dodajamo, da glede navedenih štirih naročil ne moremo opraviti popolne presoje skladnosti naročnika s Pravilnikom o javnem naročanju, saj z vsemi dokumenti ne razpolagamo (npr. predlog za naročilo storitev, odredba za naročilo storitev, analiza trga, višina ocenjene vrednosti, ipd), smo pa v okviru presoje ob predstavljenih pridržkih podali pozitivno oceno postopanja v okviru pravil javnega naročanja.

¹⁰ Iz odstopljene dokumentacije ni razvidno, ali je izvajalec takšno dopolnitev študije naročniku tudi poslal.

4. Omejevanje nastopanja ponudnikov v različnih ponudbah

Iz dokumentacije vseh štirih evidenčnih postopkov je razvidno, da je naročnik v vsakem izmed teh postopkov pogodbo sklenil z izvajalcem, pri katerem je kot zakoniti zastopnik in podpisnik pogodbe nastopal g. Milan Krajnc, posledično pa se zastavlja vprašanje, ali je navedeno z vidika prava javnega naročanja kakorkoli problematično.

Kot že zapisano, se ZJN-3 v evidenčnih postopkih javnega naročanja ne uporablja, naročnik pa mora upoštevati določila svojega notranjega akta o oddaji naročil v takšnih postopkih.

Kot izhaja iz vpogleda v Pravilnik o javnem naročanju (z dne 29.8.2022 in 17.9.2024), ta z vidika vprašanja, koga sme naročnik povabiti k oddaji ponudbe, ne določa nobenih omejitev pri sodelovanju gospodarskih subjektov v posameznem postopku, zato ni mogoče ugotoviti kršitve iz razloga, ker je naročnik sklenil pogodbe sicer z različnimi ponudniki,¹¹ pri katerih personalno kot zakoniti zastopnik nastopa ista oseba. Čeprav ne poznamo razlogov, zaradi katerih je naročnik k oddaji ponudbe povabil konkretne gospodarske subjekte, pa njihova udeležba v teh postopkih - četudi jih zastopa isti zastopnik - ni nedopustna, saj Pravilnik o javnem naročanju ne vsebuje določb, ki bi prepovedovale, da isti direktor nastopa kot zakoniti zastopnik v več različnih gospodarskih družbah, ki oddajo ponudbo.

Obenem tudi pregled ZJN-3 pokaže, da ta zakon ne vsebuje določil, ki bi omejevala nastopanje ponudnikov v različnih ponudbah. Ponudniki so načeloma svobodni pri odločanju o tem, na kakšen način in s kom bodo nastopali na trgu javnih naročil.¹² Svoboda nastopanja gospodarskih subjektov izhaja tudi iz načela zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3). V skladu z navedenim načelom javno naročilo ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki. Naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju z ZJN-3, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence (prvi in drugi odstavek 5. člena ZJN-3).

V skladu s stališčem Državne revizijske komisije je razpisna zahteva, ki določa samodejno izključitev iz postopka oddaje javnega naročila ponudnika, ki nastopa

¹¹ Op. v zadevi »Priprava organizacijskega načrta in razširjen vsebinski koncept s celotno podobo dogodka Okusi brez meja« in »Priprava načrta delovanja poslovno gostinskega objekta Super 8« je kot ponudnik in izvajalec nastopal zavod Sirius science.

¹² Sklep Državne revizijske komisije št. 018-94/2018.

v istem postopku samostojno in hkrati v skupni ponudbi, celo nesorazmerna in z vidika načela zagotavljanja konkurence med ponudniki nesprejemljiva.¹³ Takšno pravilo namreč vsebuje neizpodbojno domnevo navzkrižja interesov, če skupina ponudnikov in en ali več subjektov, ki so njeni člani, v istem postopku javnega naročila predložijo konkurenčne ponudbe, pri čemer tako konzorcij kot zadevno podjetje nimajo možnosti dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ni nevarnosti negativnega vpliva na konkurenco med ponudniki.

Smiselno enako je ugotovila Državna revizijska komisija že v zadevi št. 018-244/2014, in sicer, da se z navedenim pravilom vnaprej onemogoči ponudnike, ki bi se lahko znašli v položaju, ko v postopku oddaje javnega naročila sodelujejo samostojno in v skupnem nastopu, da dokažejo, da takšen njihov položaj ni pomenil kršitve konkurence med ponudniki, da so zlorabili svoj položaj, da je prišlo do špekulacije ipd. S tega stališča je takšna določba nesorazmerna glede na cilje, ki jih zasleduje naročnik, in neutemeljeno omejuje konkurenco med ponudniki.

Zgoraj navedena stališča je potrdilo tudi Sodišče EU, ki je v sodbi z dne 8.2.2018, C-144/17, *Lloyd's of London* odločilo, da skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča EU izhaja, da samodejna izključitev kandidatov ali ponudnikov, ki so v odvisnem razmerju ali so člani istega združenja, presega tisto, kar je potrebno za preprečitev usklajenih ravnanj in torej za zagotovitev uporabe načela enakega obravnavanja in spoštovanja obveznosti preglednosti.¹⁴ Taka samodejna izključitev namreč pomeni neizpodbojno domnevo navzkrižja interesov pri zadevnih ponudbah, za isti trg, podjetij, ki jih povezuje odvisno razmerje ali so člani istega združenja. S tako samodejno izključitvijo je tem kandidatom ali ponudnikom odvzeta možnost, da dokažejo neodvisnost svojih ponudb, zato je ta v nasprotju z interesom Unije, da se udeležba na javnem razpisu zagotovi kar največ ponudnikom.¹⁵

Podobno je Sodišče EU kasneje v sodbi C-531/16, *Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras*, z 17. maja 2018, odločilo, da povezani ponudniki, ki v istem postopku predložijo ločene ponudbe, niso dolžni naročniku na lastno pobudo razkriti medsebojne povezave, če to ni izrecno določeno v zakonodaji ali če ni posebnega pogoja v razpisu ali razpisni dokumentaciji, v kateri so urejeni pogoji za oddajo javnega naročila.

¹³ Sklep Državne revizijske komisije št. 018-139/2013, 018-94/2018.

¹⁴ Gl. v tem smislu sodbe z dne 19. maja 2009, *Assitur*, C-538/07, EU:C:2009:317, točka 28; z dne 23. decembra 2009, *Serrantoni in Consorzio stabile edili*, C-376/08, EU:C:2009:808, točki 38 in 40, in z dne 22. oktobra 2015, *Impresa Edilux in SICEF*, C-425/14, EU:C:2015:721, točki 36 in 38.

¹⁵ V tej zadevi je različni ponudbi podpisala ista oseba, in sicer posebni prokurator generalnega zastopnika družbe *Lloyd's* za Italijo.

Ob upoštevanju izpostavljenih izhodišč naročniku ni mogoče očitati kršitev, če dopusti istočasno nastopanje posameznega gospodarskega subjekta v različnih svojstvih v istem postopku javnega naročanja; toliko manj pa je sporno, če naročnik sklene pogodbe z različnimi ponudniki, pri katerih kot zakoniti zastopnik nastopa ista oseba.¹⁶

IV. Sklepi

1. Ker je naročnik v konkretnem primeru sklenil štiri ločene pogodbe v vrednosti:

- **14.950,00 EUR brez DDV za »Storitev celostne študije in svetovanja ureditve komunikacijskih procesov«,**
- **38.200,00 EUR brez DDV za »Organizacija in izvedba dogodka v okviru »Brezmejna Martinova GO!rica«**
- **14.950,00 EUR brez DDV za »Priprava organizacijskega načrta in razširjen vsebinski koncept s celostno podobo dogodka Okusi brez meja«**
- **14.600,00 EUR brez DDV za »Priprava načrta delovanja poslovno gostinskega objekta Super 8«,**

od katerih nobene ne presega zneska 40.000,00 EUR brez DDV, se določila ZJN-3 glede teh naročil ne uporabljajo.

Zapisano velja pod pogojem, da je naročnik pravilno določil ocenjeno vrednosti in da so bila upoštevana pravila glede enotnosti oziroma prepovedi drobitve javnih naročil.

2. Razdelitev javnega naročila na večje število pogodbenih predmetov ni dovoljena takrat, kadar bi se naročnik pri ločeni nabavi posameznih predmetov (tj. delov enega naročila) izognil obveznostim, predpisanim za višje vrednosti. Ker velja pravilo, da se upošteva skupna ocenjena vrednost vseh delov javnega naročila (in morebitnih sklopov javnega naročila), je naročnik dolžan v vsakem primeru ocenjene vrednosti teh pogodbenih predmetov sešteti, ravnanje, ko naročnik »izbere način določitve vrednosti javnega naročila na način, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognila uporabi tega zakona«, pa ustreza zakonskemu dejanskemu stanju prekrška (1. točka 1. odstavek 111. člena ZJN-3).

¹⁶ Drugačna bi utegnila biti presoja z vidika gospodarnost (smotrnosti), kar pa presega okvire zakonitosti in pravilnosti, kar je vsebina tega pravnega mnenja.

3. Enako, kot so prepovedane umetne delitve posameznega naročila, je nedopustno tudi umetno združevanje naročila, v kolikor test ekonomsko/tehnične funkcije brez dvoma kaže na njegovo ločenost. Iz 4. odstavka 24. člena ZJN-3 namreč izrecno izhaja: *»Naročnik prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognili uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi.«*

Na podlagi ZJN-3, Direktive 2014/24, Smernic Ministrstva za javno upravo ter sodb Sodišča EU in Vrhovnega sodišča je potrebno ugotoviti, da je v primeru različnih javnih naročil pravilno ravnanje naročnika, da:

- kadar je naročilo mogoče ločiti, vedno odda naročila ločeno,
- kadar so različni sestavni deli naročila *objektivno neločljivi*, takšne ločene predmete združi v en glavni predmet naročila.

4. Pri presoji skladnosti ravnanja naročnika s pravili javnega naročanja je mogoče ugotoviti, da naročnik ni ravnal nepravilno, ko predmeta naročanja za »Storitev celostne študije in svetovanja ureditve komunikacijskih procesov« ni združeval z ostalimi tremi predmeti, saj se navedene storitve niso naročale sočasno ali v nekem določenem časovnem obdobju, zato vseh štirih naročil nesporno ni bilo niti mogoče, niti smiselno združevati, takšna kumulacija naročil pa tudi ni bila nujna.

Podobno je potrebno ugotoviti za naročilo za »Organizacija in izvedba dogodka v okviru »Brezmejna Martinova GO!rica« v sklopu projekta Okusi brez meja, 8. 11. 2024«, glede katerega že iz naslova izhaja, da je ta dogodek potekal dne 8.11.2024, zato bi bila pridobitev storitve po tem datumu neizvedljiva in brezpredmetna, kar pomeni, da naročnik ni mogel združevati tega predmeta naročila z ostalimi naročili, ki so bila predmet izvedbe v kasnejšem obdobju.

Pri naročilih za »Priprava organizacijskega načrta in razširjen vsebinski koncept s celostno podobo dogodka Okusi brez meja« (pogodba sklenjena dne 8.11.2024) in »Priprava načrta delovanja poslovno gostinskega objekta Super 8« (pogodba sklenjena dne 4.11.2024), sta se obe storitvi naročevali v konkretno določenem časovnem obdobju (začetek novembra 2024), prav tako pa dopuščamo, da naročili zadovoljujeta isto ekonomsko funkcijo (priprava načrta), vendar pa seštevek obeh navedenih naročil ne presega zneska 40.000 EUR brez DDV (pač pa doseže znesek 29.550,00 EUR brez DDV), kar pomeni, da naročnik tudi v primeru njihove združitve ne bi dosegel

mejne vrednosti, ki bi zahtevala izvedbo postopka javnega naročanja po ZJN-3.

5. Naročniku ni mogoče očitati kršitev, če dopusti istočasno nastopanje posameznega gospodarskega subjekta v različnih svojstvih v istem postopku javnega naročanja; toliko manj pa je sporno, če naročnik sklene pogodbe z različnimi ponudniki, pri katerih kot zakoniti zastopnik nastopa ista oseba. Drugačna bi utegnila biti presoja z vidika gospodarnost (smotrnosti), kar pa presega okvire zakonitosti in pravilnosti, kar je vsebina tega pravnega mnenja.

izr. prof. dr. Aleksij Mužina, specialist upr. prava

mag. Marko Žvipelj, specialist civ. in gosp. prava

ODVETNIŠKA FIRMARNA
MUŽINA, ŽVIPELJ IN PARTNERJI d.o.o.

Odvetniki: izr. prof. dr. Aleksij Mužina, mag. Marko Žvipelj,
mag. Sara Koršič, Tanja Vodovnik, Bojan Medica,
Žiga Rejc, Andreja Urh, Daša Bajec Korent