



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

DIREKTORAT ZA JAVNO NAROČANJE

Sektor za sistem javnega naročanja

Tržaška 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 18 80

F: 01 478 83 31

E: gp.mju@gov.si

www.mju.gov.si

Številka: 010-57/2021/6

Datum: 4. 8. 2021

Zadeva: Posebne gradbene uzance 2020

Ministrstvo za javno upravo je bilo seznanjeno, da so bile v letu 2020 izdane prenovljene Posebne gradbene uzance 2020 (v nadaljnjem besedilu: PGU 2020), katerih uporaba je predvidena od 21. decembra 2020 dalje.

Kot izhaja iz besedila PGU 2020 je le-te pripravila posebna delovna skupina v okviru Zbornice gradbeništva in industrije gradbenega materiala na Gospodarski zbornici Slovenije (v nadaljnjem besedilu: GZS). V strokovno javno razpravo so bili po navedbah PGU 2020 vključeni še Združenje za inženiring in Združenje za svetovalni inženiring, oba pri GZS, Sekcija gradbincev pri Obrtno-podjetniški zbornici Slovenije (v nadaljnjem besedilu: OZS), Inženirska zbornica Slovenije (v nadaljnjem besedilu: IZS) ter pravni strokovnjaki iz odvetniških družb, ki delujejo na področju javnih naročil gradenj in gradbenih pogodb.

Ministrstvo za javno upravo pri pripravi PGU 2020 ni sodelovalo, niti za takšno sodelovanje ni pristojno, zato ne da bi se opredeljevali do veljavnosti uzanc ter do dometa njihove uporabe želimo naročnikom, ki so zavezanci po pravilih javnega naročanja, z vidika javnonaročniške zakonodaje posredovati nekatera opozorila v zvezi z vsebino PGU 2020.

Javnonaročniška zakonodaja, zlasti Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18; v nadaljnjem besedilu: ZJN-3) je specialen predpis, ki med drugim vključuje tudi natančna določila o obveznih sestavinah pogodbe o oddaji javnega naročila, ki mora biti del prvotno objavljene razpisne dokumentacije o javnem naročilu, natančna določila o morebitnih dopustnih spremembah pogodbe, ipd.

Ko je pogodba o izvedbi javnega naročila sklenjena, postane pogodba civilnega prava in je tako od sklenitve dalje podrejena pravilom pogodbenega prava, za katerega je značilna pogodbeno svoboda, ki izhaja iz načela avtonomije volje strank. Pogodbena svoboda pa pri teh pogodbah ne more biti absolutna in je zaradi zasledovanja ciljev javnega naročanja omejena s pravom javnih naročil. To pomeni, da velja naslednja hierarhija pravnih norm:

1. Kogentna določila zakonodaje, zlasti javnonaročniška pravila in kogentne določbe Obligacijskega zakonika, Gradbenega zakona, idr.
2. Pogodbena določila oz. določila, ki izhajajo iz dokumentacije o javnem naročilu.
3. Določila PGU 2020.
4. Druga dispozitivna določila zakonodaje.

Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631; v nadaljnjem besedilu: OZ) v 12. členu določa naslednje: »V obligacijskih razmerjih gospodarskih subjektov se za presojo potrebnih ravnanj in njihovih učinkov upoštevajo poslovni običaji, uzance in praksa, vzpostavljena med strankama.«. Na podlagi ustaljene sodne prakse 12. člen OZ predstavlja predvsem napotilo sodiščem, ki določbo 12. člena OZ uporabijo v

primerih, ko je med pogodbenima strankama nekaj pomanjkljivo ali nejasno dogovorjeno. Praksa, vzpostavljena med strankama, namreč nima regulativne funkcije, temveč razlagalno. Tako se določba 12. člena OZ uporabi le v primerih, ko je med strankama nekaj pomanjkljivo ali nejasno dogovorjeno. Posebne gradbene uzance pa se po mnenju sodne prakse uporabljajo (glej zadevo št. II Cp 1335/2012), četudi se stranki za njihovo uporabo nista dogovorili in sicer glede vprašanj, ki so urejene podrobneje kot pa s tipskimi pravili v OZ. V primeru, ko se stranki za uporabo določenih uzanc ne dogovorita, se pravila uzanc uporabljajo za vprašanja, ki v OZ niso urejena. Tako se PGU uporabljajo za presojo vsebine medsebojnih pravic in obveznosti pogodbenih strank glede vprašanj, ki jih urejajo podrobneje, kot so ta urejena s tipskimi pravili OZ, tudi če se stranki za njihovo uporabo nista dogovorili. Sodna praksa je bila sprejeta na podlagi Posebnih gradbenih uzanc iz leta 1977, katere veljavnost je bila sicer nekoliko drugače določena. Kot že pojasnjeno pa se Ministrstvo za javno upravo ne more opredeljevati do veljavnosti in uporabe PGU.

Bi pa z vidika svojih pristojnosti naročnike želeli opozoriti, da so nekatera določila PGU 2020 v nasprotju z javnonaročniško zakonodajo, zaradi česar te ne veljajo, saj zaradi kogentne narave predpisov javnega naročanja le-ti prevladajo nad veljavo PGU 2020. Prav tako želimo naročnike opozoriti na nekatere določbe PGU 2020, na katere morajo biti pozorni, ali želijo, da zanje veljajo. Vsekakor naročnikom priporočamo, da se z vsebino PGU 2020 seznanijo, v kolikor jih želijo v pravnem razmerju uporabiti oz. njihovo uporabo v celoti ali delno izključijo, če le-te ne želijo. Pri tem naj bodo naročniki pozorni, da so se pred uporabo PGU20 v praksi uporabljale Posebne gradbene uzance iz leta 1977, ki so bile objavljene v Uradnem listu SFRJ št. 18/77 in jih je sprejela Skupščina Gospodarske zbornice Jugoslavije leta 1976 (v nadaljnjem besedilu: PGU77).

Uzance, ki so v nasprotju z ZJN-3:

- 47. – 49. uzanca: Odstop del drugemu: »Izvajalec lahko izvajanje posameznih pogodbenih del odstopi drugemu izvajalcu. Izvajalec izbere tistega, ki mu odstopi izvajanje del. Odstop del drugemu ne vpliva na pravna razmerja med naročnikom in izvajalcem in njune medsebojne pravice in obveznosti.«.

Pojasnilo: Določbe so v nasprotju s pravili javnonaročniške zakonodaje v zvezi s podizvajalci. Že pred tem veljavne PGU77 so sicer v 48. do 50. členu določale enako ureditev. Glede na hierarhijo predpisov je nesporno, kot je bilo že do sedaj v praksi, da se te uzance v razmerju do javnih naročnikov ne uporabljajo, tudi če niso izrecno izključene.

Uzance, v zvezi s katerimi priporočamo posebno skrbno preučitev naročnikov:

- 21. uzanca: »Cena za enoto velja tudi za več oziroma manj dela, če ta ne presegajo 10 % količin del, predvidenih v dokumentu, iz katerega so razvidne količine in vrste posameznih del, ki sta jih pogodbenika ob sklenitvi pogodbe predvidela (npr. popis del). V primeru dodatnih in nepredvidenih del je treba ceno na enoto določiti ponovno.«.

Pojasnilo: Ta uzanca je podobna uzanci iz četrtega odstavka 22. člena PGU77, vendar je z vidika javnonaročniške zakonodaje potrebno biti natančen pri njeni uporabi.

- 24. uzanca: **Sprememba cene zaradi spremembe kalkulativnih elementov:** »Zaradi zvišanja cen za elemente, na podlagi katerih je bila cena določena (kalkulativni elementi), sme izvajalec zahtevati zvišanje cene postavke iz popisa del oziroma skupaj dogovorjene cene:

- 1) če se cena enega kalkulativnega elementa ali več elementov zviša tako, da se cena postavke iz opisa del zviša za več kot 2 %, ali
- 2) če se s skupno spremembo kalkulativnih elementov skupaj dogovorjena cena zviša za več kot 2 %.«.

Pojasnilo: 24. uzanca (PGU20) določa spremembo cene zaradi spremembe kalkulativnih elementov le-te. V primerjavi s 24. členom PGU77, ki kot mejnik določa 3% in 5% spremembo ter upoštevajoč pravila javnega naročanja (načelo gospodarnosti, načelo enake obravnave ponudnikov, nespremenljivost pogodbenih pogojev) je potrebno biti pri uporabi te uzance pazljiv in jo preučiti v luči morebitne uporabe po prvi točki prvega odstavka 95. člena ZJN-3.

Izpostavljamo tudi, da PGU 77 (glej npr. 26. člen ter drugi odstavek 28. člena PGU77, enako tudi 655. člen OZ) določajo, da se pri povečanju cen lahko zahteva le razlika v ceni, takšne določbe pa PGU20 ne vsebujejo.

- 31. in 32. uzanca: **Vpliv več del, manj del in nepredvidenih del na skupaj dogovorjeno ceno:** »Skupaj dogovorjena cena se ne spremeni zaradi nastalih več del ali manj del. Skupaj dogovorjena cena obsega tudi vrednost nepredvidenih del, za katera je izvajalec ob sklenitvi pogodbe vedel ali bi moral vedeti, da se morajo izvesti. Za druga nepredvidena dela je izvajalec upravičen do dodatnega plačila.«.

Pojasnilo: Gre za natančno uzanco, na katero morajo biti naročniki v primeru skupaj dogovorjene cene pozorni, zlasti na to, katera nepredvidena dela obsega in katera ne.

- 33. uzanca: **Pogodba z določbo »ključ v roke«:** »Pogodba z določbo »ključ v roke« ali kakšno drugo podobno določbo pomeni mešano pogodbo, ki vključuje pogodbo o projektiranju, gradbeno, podjemno, prodajno in vse druge pogodbe za dela in dobave, ki so potrebne, da izvajalec izvede skupaj vsa dela, ki so potrebna za zgraditev in uporabo nekega celotnega objekta ali dela objekta, ki predstavlja funkcionalno celoto. S takšno pogodbo se izvajalec samostojno zavezuje, da bo v imenu in na račun naročnika priskrbel projektno dokumentacijo in izvedel vsa potrebna dela in dobave, tako da bo na koncu naročniku omogočil uporabo oziroma izročil ključ dokončanega in za uporabo pripravljenega objekta oziroma dela objekta, ki predstavlja funkcionalno celoto. Določba »ključ v roke« ne izključuje spremembe pogodbene cene zaradi spremenjenih okoliščin in ne plačila dodatnih del.«.

Pojasnilo: PGU 20 v primerjavi z ureditvijo OZ in PGU77 v urejanje določbe »ključ v roke« prinašajo nekaj vsebinskih sprememb, zato jih velja pred pripravo javnonaročniške dokumentacije natančno preučiti.

- 39. uzanca: **Ukrepi za pospešitev del:** »Če je upravičeno dvomiti, da bodo dela izvedena v pogodbenih rokih, ima naročnik pravico zahtevati od izvajalca, naj ukrene, kar je treba, da ustrezno pospeši dela in jih uskladi z dogovorjenim terminskim planom oz. zahteva noveliran terminski plan, v katerem dokaže, na kakšen način bo zagotovil izvedbo del v pogodbenih rokih. Stroške, povezane z ukrepi za pospešitev del, nosi tisti pogodbenik, zaradi katerega je treba uvesti ukrepe za pospešitev del. Če ukrepi, zaradi katerih je treba uvesti pospešitev del, niso v sferi nobenega od pogodbenikov, njihove stroške nosi naročnik. Če razlog za zamudo z izvedbo del ni na strani izvajalca, mu je naročnik dolžan povrniti stroške in plačati primerno plačilo za pospešitev del.«.

Pojasnilo: V primerjavi s predhodno ureditvijo v 40. členu PGU77 so nosilci stroškov natančneje definirani, zaradi česar morajo biti naročniki na to pozorni.

S spoštovanjem!

Sašo Matas
Generalni direktor