

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

JAVNO NAROČANJE V SPLOŠNI BOLNIŠNICI CELJE

LJUBLJANA, APRIL 2011

ALEŠ ZELIČ

IZJAVA

Študent/ka _____ izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom _____, in da v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____ Podpis: _____

KAZALO VSEBINE

UVOD	1
1 PREDSTAVITEV JAVNIH ZAVODOV	2
1.1 JAVNE SLUŽBE	2
1.2 PRIKAZ ZNAČILNOSTI JAVNEGA ZAVODA NA PRIMERU SPLOŠNE BOLNIŠNICE CELJE	3
1.2.1 Ustanovitev zavoda.....	4
1.2.2 Dejavnosti zavoda	4
1.2.3 Organi in organizacija zavoda.....	5
1.2.4 Sredstva za delo zavoda.....	5
2 GLAVNE ZNAČILNOSTI POSTOPKA JAVNEGA NAROČANJA PO ZJN-2.....	7
2.1 TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA	7
2.1.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.....	7
2.1.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki.....	8
2.1.3 Načelo transparentnosti javnega naročanja	8
2.1.4 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov.....	8
2.1.5 Načelo sorazmernosti	8
2.2 OPREDELILNI ELEMENTI JAVNEGA NAROČILA	9
2.2.1 Pogodbena stranka je naročnik.....	9
2.2.2 Pravno razmerje je civilne, ne javnopravne narave.....	9
2.2.3 Odplačna narava	9
2.3 VRSTE JAVNIH NAROČIL.....	10
2.3.1 Razvrstitev javnih naročil glede na predmet naročila.....	10
2.3.2 Razvrstitev javnih naročil glede na vrednost naročila.....	10
3 PRIKAZ KONKRETNIH POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA V SPLOŠNI BOLNIŠNICI CELJE	12
3.1 STATISTIKA JAVNIH NAROČIL V SPLOŠNI BOLNIŠNICI CELJE V LETIH 2007 IN 2008	12
3.2 PRIMER KONKRETNEGA JAVNEGA NAROČILA V SPLOŠNI BOLNIŠNICI CELJE	13
3.2.1 Sklep o začetku postopka	14
3.2.2 Priprava razpisne dokumentacije.....	14
3.2.3 Objava obvestila o javnem razpisu.....	15
3.2.4 Predložitev in odpiranje ponudb	15
3.2.5 Pregled in ocenjevanje ponudb	16
3.2.6 Odločitev o oddaji javnega naročila	19
3.2.7 Objava obvestila o oddaji naročila	20
4 POSTOPEK V PRIMERU VLOŽITVE ZAHTEVKA ZA REVIZIJO	20
4.1 AKTIVNA LEGITIMACIJA V POSTOPKU REVIZIJE JAVNEGA NAROČANJA.....	21
4.2 POSLEDICE VLOŽENEGA ZAHTEVKA ZA REVIZIJO	21
4.3 FAZE REVIZIJSKEGA POSTOPKA	22
4.4 ZAHTEVEK ZA REVIZIJO V OBRAVNAVANEM PRIMERU	22

5 PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVO POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA	23
5.1 PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVO POSTOPKOV V SB CELJE	24
5.2 PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVO ZAKONODAJE NA PODROČJU JAVNIH NAROČIL	24
SKLEP	26
LITERATURA IN VIRI	28

KAZALO TABEL

<i>Tabela 1: Višina prihodkov in odhodkov v SB Celje v letih 2007 in 2008 (v €)</i>	<i>6</i>
<i>Tabela 2: Število in vrednost malih javnih naročil SB Celje v letih 2007 in 2008</i>	<i>12</i>
<i>Tabela 3: Število in vrednost velikih javnih naročil SB Celje v letih 2007 in 2008.....</i>	<i>12</i>
<i>Tabela 4: Prispеле ponudbe za javni razpis Čiščenje prostorov Splošne bolnišnice Celje</i>	<i>16</i>
<i>Tabela 5: Ocene posameznih prispelih ponudb</i>	<i>19</i>

UVOD

Pravila o javnem naročanju določajo poseben postopek, omejitve in pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, ko osebe javnega prava kot naročniki nastopajo na trgu kot povpraševalci po blagu in storitvah. Osebe javnega sektorja, kot so državni organi in organi lokalnih skupnosti, javni zavodi in agencije, skladi in drugi, torej ne morejo biti v enaki meri samostojne pri izbiri pogodbenega partnerja, kot to velja za osebe zasebnega prava.

Poglavitni cilj pravil o javnem naročanju je zagotoviti svobodno konkurenco in enakopraven položaj med osebami, ki na trgu ponujajo blago in storitve, ko se potegujejo za pridobitev posla z javnim sektorjem. Konkurenca med ponudniki omogoča nižje cene, boljšo izbiro produktov, storitev, boljše poznavanje trga ter boljši pregled nad dejanskimi potrebami.

Pravila o javnem naročanju predvsem varujejo interese gospodarskih subjektov, torej ponudnikov po pravilih o javnem naročanju, posredno pa vplivajo tudi na gospodarnejšo, učinkovitejšo in bolj pregledno porabo javnih sredstev. Uresničevanje tega cilja ni preprosto, saj se je pogosto potrebno odločati tudi med nasprotujočimi si interesi. Država mora imeti cilj, da se javne finance gospodarno uporabljajo, hkrati pa je dolžna v postopkih javnega naročanja vsem ponudnikom omogočiti enakopravno obravnavanje in pošteno konkurenco.

Namen diplomskega dela je na primeru javnega zdravstvenega zavoda Splošna bolnišnica Celje proučiti značilnosti postopka javnega naročanja v Republiki Sloveniji. Cilji diplomskega dela so analizirati značilnosti novega Zakona o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, v nadaljevanju ZJN-2), prikazati postopek javnega naročanja na primeru Splošne bolnišnice Celje, izpostaviti prednosti in morebitne slabosti v veljavnem postopku oddaje javnega naročila ter podati priporočila za odpravo teh pomanjkljivosti.

Diplomsko delo je razdeljeno na šest poglavij. Uvodu sledi poglavje, v katerem so predstavljene glavne značilnosti javnih zavodov s poudarkom na Splošni bolnišnici Celje. Nato so podane glavne značilnosti postopka javnega naročanja po ZJN-2. Tretje poglavje je osredotočeno na konkretne postopke javnega naročanja v Splošni bolnišnici Celje. Sledi poglavje, ki je namenjeno analizi postopkov v primeru, ko kateri izmed ponudnikov vloži zahtevek za revizijo postopka javnega naročanja. V petem poglavju podajam mnenja in predloge za izboljšavo postopkov javnega naročanja, z zadnjim poglavjem pa povzemam vse temeljne ugotovitve diplomskega dela.

1 PREDSTAVITEV JAVNIH ZAVODOV

1.1 Javne službe

Pri predstavitvi javnih zavodov moramo najprej pojasniti pojem oz. teorijo javnih služb, ki je neločljivo povezana s predstavitvijo javnih zavodov. Ta teorija, ki jo je v 19. stoletju razvil francoski teoretik Leon Deguit, stoji na predpostavki, da sodobna država ne more biti le oblastna, represivna organizacija, temveč mora zagotavljati tudi nekatere nujno potrebne dobrine, pomembne za posameznike. Grafenauer in Brezovnik (2006, str. 54) **javne službe** opredelita kot zbir dejavnosti, ki so skupnega (splošnega, javnega) pomena za vse ljudi in njihove organizacije na nekem območju, njihovo izvajanje pa je urejeno in zagotovljeno s pravnimi predpisi.

Javne službe torej temeljijo na javnih potrebah. Bohinc (2005, str. 37) **javno potrebo** opredeli kot nekaj, kar ne zadovoljuje zgolj posameznika, ampak celotno prebivalstvo, je temeljnega pomena in zaradi svojega pomena in obveznosti prerašča v oblastno funkcijo oziroma javno službo.

Izvajanje javnih služb pa lahko po Grafenauerju in Brezovniku (2006, str. 228) opravljajo:

- **država oz. lokalne skupnosti**, ki izvajajo dejavnosti v lastni režiji – pojavne oblike, ki jih tu zasledimo, so režijski obrat in javni zavod, ki nima statusa pravne osebe;
- **neodvisne organizacije v lasti države ali lokalnih skupnosti**, ki lahko za izvajanje gospodarskih javnih služb ustanovijo javno podjetje ali javni gospodarski zavod oz. javni zavod za potrebe izvajanja negospodarskih javnih služb;
- **fizične ali pravne osebe zasebnega prava**, ki lahko s strani države ali lokalne skupnosti za opravljanje gospodarskih ali negospodarskih javnih služb prejmejo koncesijo, pri opravljanju gospodarskih javnih služb pa se lahko država ali lokalna skupnost odločita tudi za vložek javnega kapitala v dejavnost oseb javnega prava.

Pri zgornji opredelitvi oblik izvajanja dejavnosti javnih služb lahko opazimo še eno možno delitev le-teh, in sicer na gospodarske in negospodarske. Način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb ureja Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN, v nadaljevanju ZGJS), negospodarskih pa Zakon o zavodih (Ur. l. RS, št. 12/1991, 45I/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP, v nadaljevanju ZZ).

ZGJS v 1. členu opredeli **gospodarske javne službe** kot službe, ki zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvode in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

Negospodarske javne službe pa so pravzaprav javni zavodi in so v 1. členu ZZ opredeljeni kot organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.

Navedeno torej pomeni, da se javni zavod ustanovi za opravljanje neke določene javne službe. Ustanovitelj javnega zavoda je lahko Republika Slovenija ali samoupravna javna skupnost ali druga z zakonom pooblaščen oseba javnega prava. Javni zavod je tudi sam po sebi pravna oseba, razen če ni z zakonom ali odlokom občine oz. mesta drugače določeno.

Bistvena razlika med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami je v načinu financiranja. Grafenauer in Brezovnik (2006, str. 235) navajata, da se gospodarske javne službe načeloma financirajo z zaračunavanjem storitev, ki jih plačujejo uporabniki javnih dobrin na podlagi vnaprej določenih tarif, taks, nadomestil ali povračil. Sredstva za delo zavodov, torej negospodarskih javnih služb, pa se načeloma zagotavljajo iz javnih (proračunskih) sredstev.

V nadaljevanju bom predstavil značilnosti javnih zavodov oz. negospodarskih javnih služb, saj se slednje nanašajo na problematiko, ki jo obravnavam v diplomski nalogi.

1.2 Prikaz značilnosti javnega zavoda na primeru Splošne bolnišnice Celje

Splošna bolnišnica Celje (v nadaljevanju SB Celje) je javni zdravstveni zavod, katerega začetki segajo v leto 1887. Opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni ravni, ki obsega specialistično ambulantno in bolnišnično dejavnost. SB Celje je tretja največja bolnišnica v Sloveniji z gravitacijskim območjem od 250 do 300 tisoč prebivalcev, ki zajema predvsem območja občin Celje, Laško, Sevnica, Slovenske Konjice, Šentjur, Dobje, Šmarje pri Jelšah, Žalec, Štore, Vojnik, Radeče, Zreče, Vitanje, Rogaška Slatina, Podčetrtek, Kozje in Rogatec. Ima več kot 1700 zaposlenih, od tega 256 zdravnikov. Na leto se v njej bolnišnično zdravi več kot 40.000 bolnikov, ambulantnih obiskov pa je preko 300.000. Letni prihodek bolnišnice znaša preko 84 milijonov € (Splošna bolnišnica Celje – osebna izkaznica, 2010).

Dolgoročni cilji SB Celje so zadovoljstvo uporabnikov, strokovni razvoj, uravnoteženo poslovanje, celovita kakovost in procesna organiziranost, informatizacija, razvoj kadrovskih potencialov ter prostorski razvoj in opremljenost.

Pri opredelitvi značilnosti javnega zavoda v podpoglavjih 1.2.1 – 1.2.4, ki sledijo v nadaljevanju, izhajam iz dela Grafenauerja in Brezovnika (2006, str. 236 - 241).

1.2.1 Ustanovitev zavoda

Zavod se lahko ustanovi, če so za ustanovitev in začetek dela zagotovljena sredstva, poleg tega pa morajo biti izpolnjeni tudi morebitni drugi z zakonom določeni pogoji. Ustanovi se z ustanovitvenim aktom in z vpisom akta v sodni register pridobi zavod pravno sposobnost.

V primeru SB Celje igra vlogo ustanovitvenega akta Statut SB Celje, ki je bil v svoji najnovejši izdaji sprejet na seji dne 19. 7. 2007 in 27. 9. 2007. Statut v 4. členu določa in ureja posamezna področja zavoda, in sicer: ime in sedež zavoda, dejavnost zavoda, pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda, zastopanje in predstavljanje zavoda, organizacijo zavoda, organe zavoda, posvetovalne organe, poslovno politiko in planiranje, sredstva za delo, vlogo sindikatov in stavko, poslovno tajnost in varstvo osebnih podatkov ter statusne spremembe.

Poleg statuta ima SB Celje še druge akte in pravila, ki urejajo organizacijo, organe, pristojnosti, način odločanja in ostala vprašanja, pomembna za opravljanje dejavnosti in poslovanje zavoda. Statut in pravila sprejme svet zavoda s soglasjem ustanovitelja, druge splošne akte pa lahko sprejema direktor, če je s statutom ali pravili tako določeno.

1.2.2 Dejavnosti zavoda

Zavod lahko opravlja eno ali več negospodarskih dejavnosti, lahko pa opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen.

SB Celje opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni ravni, ki v skladu z 9. točko statuta obsega:

- specialistično izvenbolnišnično zdravstveno dejavnost,
- bolnišnično zdravstveno dejavnost,
- drugo zdravstveno dejavnost,
- dejavnost lekarn,
- raziskovanje in eksperimentalni razvoj na področju medicine,
- gospodarsko dejavnost, ki je namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen¹,
- drugo izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje,
- drug kopenski potniški promet in cestni tovorni promet.

¹ V našem primeru so to dejavnosti prodaje kozmetičnih in toaletnih izdelkov, trgovina na drobno s knjigami, časopisi, revijami, papirjem in pisalnimi potrebščinami, dejavnost menz, priprava in dostava hrane, točenje pijač, dejavnosti pralnic in kemičnih čistilnic, frizerska, kozmetična in pedikerska dejavnost, oskrba s paro in toplo vodo ter opravljanje dejavnosti za paciente.

Za spremembo, ustanovitev ali razširitev dejavnosti in za prenehanje zavoda bolnišnica potrebuje mnenje Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS) ter soglasje Vlade Republike Slovenije.

Nadzor nad delom zavoda določa ZZ v svojem 50. členu. Na področjih zakonitosti in finančnega poslovanja opravljajo nadzor pristojni državni organi, nadzor nad strokovnostjo dela zavoda pa opravljajo z zakonom določeni strokovni organi.

1.2.3 Organi in organizacija zavoda

Organe zavoda na splošno predstavljajo svet zavoda, direktor, strokovni vodja zavoda in strokovni svet, v primeru SB Celje pa še svet za zdravstveno nego in posvetovalni organi. Podrobnejša predstavitev organov zavoda je v Prilogi 1.

Organizacija zavoda se določi s statutom oz. pravili zavoda, kjer se lahko za opravljanje posameznih dejavnosti ali delov dejavnosti oblikujejo organizacijske enote. SB Celje po statutu posluje kot enotni javni zavod, ki je organiziran v tri glavna področja – direkcijo, nemedicinsko področje in medicinsko področje. Slednje predstavlja osrednjo dejavnost bolnišnice in je razdeljeno v šest področij: skupno, operativno, neoperativno, ginekološko, pediatrično in raziskovalno razvojno medicinsko področje. Proces zdravljenja se izvajajo po oddelkih znotraj posameznih področij. Delo na posameznem medicinskem področju vodi in organizira koordinator medicinskega področja, na posameznih medicinskih oddelkih pa to nalogo opravlja predstojnik oddelka. Natačnejši prikaz organiziranosti je prikazan v organigramu v Prilogi 2.

1.2.4 Sredstva za delo zavoda

Zavod lahko pridobi sredstva od ustanovitelja, s plačili za storitve, ki jih opravlja, s prodajo blaga ali storitev na trgu in tudi z drugimi viri, ki so v skladu s pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi.

SB Celje pridobiva sredstva za delo iz naslednjih virov (Splošna bolnišnica Celje, 2007b):

- od ZZZS po pogodbi o izvajanju programov zdravstvenih storitev iz obveznega zdravstvenega zavarovanja za dogovorjene storitve,
- od zavarovalnic po pogodbah o izvajanju prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja,
- iz proračuna RS za namene, za katere je z zakonom določeno, da se financirajo iz državnega proračuna,
- s prodajo storitev na trgu,
- z donacijami, sponzorstvom, darili,
- iz drugih virov.

O načinu razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki odloča svet zavoda v soglasju z ustanoviteljem, če pa so odhodki večji od prihodkov, se o načinu in višini pokrivanja te izgube odloča ustanovitelj na predlog sveta zavoda.

Višina prihodkov in odhodkov SB Celje v letih 2007 in 2008 je prikazana v Tabeli 1. Kot je razvidno, tako v letih 2007 in 2008 največji delež prihodkov, kar 99 odstotkov, predstavljajo prihodki od prodaje proizvodov in storitev. Največji delež le-teh (87 odstotkov v letih 2007 in 2008) predstavljajo prihodki iz obveznega zavarovanja, sledijo prihodki iz dodatnega prostovoljnega zavarovanja (8 odstotkov v letih 2007 in 2008) in drugi prihodki od prodaje proizvodov in storitev (4 odstotki v letih 2007 in 2008).

Pri odhodkih največji delež predstavljajo stroški dela (55 odstotkov v letih 2007 in 2008), sledijo stroški materiala (30 odstotkov v letu 2007 in 29 odstotkov v letu 2008), na tretjem mestu pa so stroški storitev (10 odstotkov v letih 2007 in 2008). SB Celje je tako v letu 2007 kot 2008 dosegla pozitiven poslovni izid.

Stroškov, ki predstavljajo javna naročila, ne moremo uvrstiti v eno samo kategorijo odhodkov, lahko pa jih primerjamo s celotnimi odhodki SB Celje. Slednje je predstavljeno v poglavju 3.1.

Tabela 1: Višina prihodkov in odhodkov v SB Celje v letih 2007 in 2008 (v €)

POSTAVKA	2007	2008
PRIHODKI	69.948.047,14	84.297.087,87
prihodki od prodaje proizvodov iz storitev	69.726.148,42	83.948.121,01
finančni prihodki	86.871,24	180.069,36
prihodki od prodaje blaga in materiala, drugi prihodki in prevrednotovalni prihodki	135.027,48	168.897,50
ODHODKI	69.720.574,02	81.690.958,17
stroški materiala	20.665.101,06	23.720.739,25
stroški storitev	7.023.229,79	8.221.746,11
amortizacija	3.206.199,68	3.335.396,95
stroški dela	38.579.406,76	45.649.955,61
finančni odhodki	317,91	18.035,12
drugi stroški, stroški prodanih zalog, drugi odhodki in prevrednotovalni poslovni odhodki	246.318,82	745.084,13
PRESEŽEK PRIHODKOV / ODHODKOV	+227.473,12	+2.606.129,70

Vir: Splošna bolnišnica Celje, Letno poročilo za leto 2008, 2009.

2 GLAVNE ZNAČILNOSTI POSTOPKA JAVNEGA NAROČANJA PO ZJN-2

Področje javnih naročil je v slovenskem prostoru nujni spremljevalec poslovanja države z zasebnim sektorjem. Ravnanje države v teh postopkih urejajo predpisi o javnih naročilih, ki se zaradi dinamičnosti področja, ki ga urejajo, nenehno spreminjajo in dopolnjujejo (Ferfila et al., 2007, str. 622). Po Novaku (2006, str. 35) pomeni javno naročilo nabavljanje blaga, oddajo gradenj in naročanje storitev po posebnem postopku, v katerem so naročniki javni organi in organizacije. Pravila javnega naročanja zagotavljajo svobodno in enakopravno konkurenco v javnem sektorju, ki omogoča nižje cene, boljšo izbiro in poznavanje trga ter boljši pregled nad dejanskimi potrebami.

Področje javnih naročil v Sloveniji ureja novi Zakon o javnih naročilih (ZJN-2), ki ga je Državni zbor RS sprejel 23. 11. 2006 in je nastal zaradi potrebe po uskladitvi z evropskima direktivama 2004/18/EC² ter 2004/17/EC³ na področju javnega naročanja. Zaradi članstva v Evropski uniji namreč Slovenija ni povsem avtonomna pri sprejemu pravil o javnem naročanju in mora tako upoštevati cilje in zahteve evropskih predpisov s tega področja in z njimi uskladiti svojo zakonodajo (Vesel, 2006, str. 384). Uskladitev z zgoraj navedenima direktivama naj bi zmanjšala birokracijo, določila, kako se lahko uporabljajo socialna in ekološka merila pri oddaji naročila, ter zagotovila, da lahko naročniki in ponudniki prihranijo čas in denar z uporabo nove tehnologije za izvedbo razpisnih postopkov. Kot pravi Mercado Kierkegaardova (2006, str. 33), naj bi direktivi poskrbeli, da bi se lahko vsako podjetje z računalnikom, internetno povezavo in osnovnim znanjem o javnem naročanju potegovalo za naročila po Evropi.

2.1 Temeljna načela javnega naročanja

Temeljna načela javnega naročanja so načela, na katerih temelji javno naročanje. Seveda mora ureditev in razvoj sistema javnega naročanja biti najprej v skladu z načeli Evropske unije (v nadaljevanju EU), opredeljenimi v ustanovitvenih aktih EU (načelo prostega pretoka blaga, načelo svobode ustanavljanja, načelo prostega pretoka storitev).

2.1.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

To načelo, ki je zajeto v 6. členu ZJN-2, zahteva, da se nakupi blaga in storitev opravijo s čim manj sredstvi, da porabljen sredstva zagotavljajo ustrezno kvaliteto in da predmeti javnih naročil sledijo potrebam javnega sektorja (Kranjc, 2007a, str. 91). Ta načela mora

² Direktiva 2004/18/EC govori o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil blaga, gradenj in storitev (Ur. l. EU, št. L 134/2004) in nadomešča direktive 92/50/EEC, 96/36/EEC in 93/37/EEC.

³ Direktiva 2004/17/EC govori o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov na vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (Ur. l. EU, št. L 134/2004) in nadomešča direktivo 93/38/EEC.

naročnik udejanjati v razpisni in tudi predrazpisni fazi postopka, saj se s skrbnim načrtovanjem in ugotavljanjem dejanskih potreb izogne morebitnim napakam in težavam.

2.1.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

To načelo, zajeto v 7. členu ZJN-2, pomeni, da mora biti vsem zainteresiranim in sposobnim ponudnikom omogočeno poslovanje z javnim sektorjem pod enakimi pogoji (Kranjc, 2007a, str. 93). To je pravzaprav glavni cilj in načelo javnega naročanja, saj omogoča učinkovitejšo porabo javnih sredstev in vpliva na bolj racionalno poslovanje ponudnikov. To načelo zavezuje naročnika v vseh fazah postopka, kako dosledno, pa je odvisno od vrste postopka (npr. pri postopku s pogajanjem je konkurenca bolj omejena kot pri odprtem postopku).

2.1.3 Načelo transparentnosti javnega naročanja

Cilj načela transparentnosti je zagotavljanje zakonitosti, preglednosti in javnosti postopkov javnih naročil (Avbreht et al., 2008, str. 173). Naročnik mora v skladu s tem načelom vsem ponudnikom omogočiti, da se seznanijo z vsemi dejstvi in potrebami naročnika, da lahko nato oddajo popolno ponudbo. Javnost naročanja se zagotavlja z brezplačnimi objavami javnih naročil na Portalu javnih naročil oz. v Uradnem listu EU (odvisno od vrednosti naročila).

2.1.4 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov

Ponudniki, ki se odzovejo na javno naročilo, niso vsi enaki in nimajo vsi enakih možnosti za pridobitev posla. S pravili pri javnih naročilih skušamo zagotoviti, da dobi posel tisti ponudnik, ki je objektivno najboljši. Naročnik mora torej z objektivnimi pogoji in merili diskriminirati ponudnike. To načelo mora naročnik upoštevati v vseh fazah postopka javnega naročanja, do kršitve pa največkrat prihaja pri določitvi pogojev in meril ter v fazi vrednotenja in ocenjevanja ponudnikov.

2.1.5 Načelo sorazmernosti

Načelo sorazmernosti od naročnikov zahteva, da pogoje, ki jih določijo za priznanje sposobnosti za izvedbo naročila, in merila izberejo in določijo tako, da so povezani s predmetom naročila (Avbreht et al., 2008, str. 176). Naročnik mora imeti ves čas pred očmi predmet naročila in kakšne zahteve mora postaviti ponudnikom, da bo dosežen zastavljeni cilj. To načelo je najpomembnejše pri pripravi razpisne dokumentacije.

2.2 Opredelilni elementi javnega naročila

2.2.1 Pogodbena stranka je naročnik

Prvi izmed opredelilnih elementov javnega naročila določa, da mora biti pogodbena stranka naročnik. Naročniki so osebe, ki so pri naročanju blaga, storitev ali gradenj zavezane ravnati po pravilih o javnem naročanju. Krog naročnikov, za katere velja ZJN-2, zajema vse osebe javnega prava z izjemo tistih, ki izvajajo dejavnosti na infrastrukturnem področju. Za slednje velja Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, v nadaljevanju ZJNVETPS). Med naročnike po ZJN-2 uvrščamo (Avbreht et al., 2008, str. 75-80):

- organe Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne sklade, javne agencije in javne zavode,
- javne gospodarske zavode,
- osebe javnega prava,
- združenja,
- prejemnike subvencij,
- subjekte, katerih poslovanje nadzorujejo naročniki.

Kranjčeva (2007b, str. 56) navaja, da gre za javno naročilo takrat, kadar naročnik kupuje blago oz. naroča storitev ali gradnjo. Posli, pri katerih naročnik sam prodaja blago ali ponuja storitev, pa niso javno naročilo.

2.2.2 Pravno razmerje je civilne, ne javnopravne narave

Pravila o javnem naročanju posegajo v tista razmerja, ko osebe javnega sektorja nastopajo na trgu kot povpraševalci po blagu, gradnjah in storitvah, kajti za tovrstna pravna razmerja želijo zagotoviti enakopravno obravnavanje morebitnih ponudnikov (Kranjc, 2004, str. 1649). Pri tem ne gre za upravno, temveč premoženjskopravna razmerja, ki se urejajo v skladu z določbami obligacijskega zakonika. Kapevski (2008, priloga VI) navaja, da se za presojanje pravnih posledic ponudbe in sklenjene pogodbe o izvajanju del izbranega ponudnika torej uporabljajo pravila obligacijskega prava in je tako vsak izbrani ponudnik odškodninsko odgovoren za izpolnitev javnega naročila.

2.2.3 Odplačna narava

Odplačna narava se kaže v porabi javnih sredstev, s katerimi naročnik drugi pogodbeni stranki plača za dobavo blaga, opravljanje storitev ali izvedbo gradenj. Na strani ponudnika mora biti izkazan pridobitni namen. Kranjčeva (2004, str. 1651) navaja, da se v praksi večkrat pojavljajo vprašanja, ali je določen posel odplačne narave in zato podrejen pravilom o javnem naročanju.

2.3 Vrste javnih naročil

2.3.1 Razvrstitev javnih naročil glede na predmet naročila

Javna naročila lahko razvrščamo glede na različna merila. Tako glede na predmet ločimo:

- javna naročila blaga,
- javna naročila storitev in
- javna naročila gradenj.

Zaradi posebnih pravil morajo naročniki posamezno javno naročilo opredeliti kot blago, gradnjo ali storitev in nato ravnati po posebnih pravilih glede na vrsto naročila. Po mnenju Kranjčeve (2007b, str. 62) je bistvenih razlik med temi vrstami naročil razmeroma malo. Poudariti je potrebno predvsem različne mejne vrednosti za posamezna naročila, ki določajo nadaljnja ravnanja naročnikov.

2.3.2 Razvrstitev javnih naročil glede na vrednost naročila

Z uvedbo ZJN-2 so se spremenile tudi mejne vrednosti, ki določajo postopke oddaje posameznih javnih naročil. Vendar pa direktivi 2004/18/ES in 2004/17/ES od držav članic ne zahtevata, da morajo naročniki oddati vsa naročila po pravilih o javnem naročanju, temveč se morajo po teh pravilih ravnati le v primeru, da naročila presežejo določen vrednostni prag. Glede na te mejne vrednosti (vse navedne vrednosti so brez DDV) lahko javna naročila razdelimo v tri skupine (Kranjc, 2007a, str. 82):

- naročila, za katera ne velja obveznost javnih objav,
- naročila, za katera velja obveznost javnih objav zgolj v Republiki Sloveniji,
- naročila, za katera velja poleg obveznosti javne objave v Republiki Sloveniji še objava v Uradnem listu EU.

Vrednostni prag prve skupine po ZJN-2⁴ je postavljen do 20.000 € za naročila blaga in storitev ter do 40.000 € za naročila gradenj. Naročniki v okviru teh vrednosti niso dolžni ravnati po določbah ZJN-2, morajo pa voditi evidenco o oddaji, v kateri morajo evidentirati le predmet in vrednost. Te obveznosti imajo naročniki že po predpisih o javnih finančah (Kranjc, 2007a, str. 90).

Naročila, ki spadajo v drugo skupino, lahko razdelimo v dve podskupini. V prvo uvrščamo javna naročila male vrednosti, pri katerih je vrednostni prag postavljen od 20.000 do 40.000 € za naročila blaga in storitev ter od 40.000 do 80.000 € za naročila gradenj. Naročniki lahko v primeru naročil teh vrednosti poleg vseh drugih možnih postopkov

⁴ Mejne vrednosti na infrastrukturnem področju, ki jih določa ZJNVETPS, se razlikujejo od mejnih vrednosti, ki jih določa ZJN-2, vendar za naš primer niso odločilne. Več v ZJNVETPS, 32. člen.

opravijo tudi postopek oddaje naročila male vrednosti⁵, ki je nov postopek, uveden z novelo ZJN-2B. Bistvena razlika med tem postopkom in drugimi je v tem, da naročnik objavi naročilo na Portalu javnih naročil na posebnem obrazcu in ne vabi več ponudnikov k oddaji ponudb, kot je to določal zakon pred novelo ZJN-2B (Matas, 2010, str. 24).

V drugo podskupino spadajo naročila blaga in storitev v vrednostih od 40.000 do 125.000 € in naročila gradenj od 80.000 do 274.000 €, ki zahtevajo javno objavo na področju Republike Slovenije oz. javni razpis. V preteklosti so bili javni razpisi objavljeni v Uradnem listu RS, junija 2007 pa je na spletnem naslovu *www.enarocanje.si* zaživel Portal javnih naročil, ki omogoča popolnoma elektronski prejem vseh obvestil v zvezi z javnim naročanjem in tudi popolno elektronsko objavo ter samodejno pošiljanje teh obvestil na Uradni list EU (Matas, 2010, str. 37). Praktične posledice uveljavitve portala, ki jih navajata Potočnikova in Erjavčeva (2007a, str. 9-10), so predvsem hitrejša objava naročila, krajši roki za oddajo in sprejem ponudb, naročnik pa mora na portalu prav tako objavljati vse spremembe in dopolnitve razpisne dokumentacije. Na Ministrstvu za finance so ob zagonu portala ocenili, da bodo naročniki zaradi brezplačne objave na portalu skupno prihranili od milijon do milijon in pol evrov.

V zadnjo skupino pa spadajo t. i. javna naročila nad vrednostnim pragom EU. Vrednostna meja za naročila blaga in storitev, ki zahtevajo objavo v Uradnem listu EU, je postavljena nad 125.000 € za neposredne proračunske porabnike in nad 193.000 € za posredne proračunske porabnike. Za naročila gradenj je vrednostni prag postavljen na 4.845.000 €, za naročila med 193.000 € in 4.845.000 € pa velja, da za naročnika veljajo enake obveznosti, le da se javne objave objavljajo le v Republiki Sloveniji. Evropski portal javnih naročil (TED – Tenders Electronic Daily) je prav tako v elektronski obliki dostopen na spletu, kjer lahko podjetja iščejo javna naročila po različnih kriterijih, kot so država, jezik, predmet naročila in podobno.

Ocenjena vrednost naročila predstavlja tudi osnovno merilo za izbiro vrste postopka. V primeru vrednosti javnega naročila pod pragom EU lahko naročnik izbira med šestimi vrstami postopkov⁶, od katerih so najbolj običajni odprti postopek, postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. V izjemnih primerih, in kadar so za to postavljene zakonske predpostavke, pa pridejo v poštev še konkurenčni dialog, postopek s pogajanjem brez predhodne objave in postopek s pogajanjem s predhodno objavo. Tudi v primeru naročil nad vrednostnim pragom EU so naročniku na voljo vsi zgoraj naštet postopki, razen postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi.

⁵ Gre za pomensko in zneskovno podoben postopek, kot ga je do leta 2007 poznal že ZJN-1 (Matas, 2010, str. 24).

⁶ Za podrobnejši opis postopkov glej Kranjc, 2007a, str. 157 – 202.

3 PRIKAZ KONKRETNIH POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA V SPLOŠNI BOLNIŠNICI CELJE

3.1 Statistika javnih naročil v Splošni bolnišnici Celje v letih 2007 in 2008

V nadaljevanju predstavljam število in vrednost javnih naročil SB Celje v letih 2007 in 2008. Naročila so razdeljena na naročila do vrednosti, ko ni potrebna javna objava na Portalu javnih naročil (mala javna naročila), in naročila nad vrednostjo, ki zahteva objavo na Portalu javnih naročil (velika javna naročila).

Tabela 2: Število in vrednost malih javnih naročil SB Celje v letih 2007 in 2008

Vrsta naročil	Število oddanih malih JN 2007	Skupna vrednost 2007 (z DDV) v €	Število oddanih malih JN 2008	Skupna vrednost 2008 (z DDV) v €
Blago	1.428	4.805.278	1.353	3.819.747
Storitve	2.208	2.957.501	2.268	5.082.726
Gradnje	6	159.257	8	126.715
Skupaj	3.641	7.922.036	3.629	9.029.188

Vir: Interni podatki SB Celje.

Skupno število malih naročil se v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 ni bistveno spremenilo, povečala pa se je skupna vrednost naročil, in sicer kar za dober milijon € oz. za 13 odstotkov (glej Tabela 2). Spremenila se je tudi struktura naročil, saj so v letu 2007 vrednostno prevladovala javna naročila blaga, v letu 2008 pa javna naročila storitev.

Tabela 3: Število in vrednost velikih javnih naročil SB Celje v letih 2007 in 2008

Vrsta naročil	Število oddanih velikih JN 2007	Skupna vrednost 2007 (z DDV) v €	Število oddanih velikih JN 2008	Skupna vrednost 2008 (z DDV) v €
Blago	6	2.339.005	10	11.584.370
Storitve	1	3.657.818	0	0
Gradnje	1	181.146	0	0
Skupaj	8	6.237.969	10	11.584.370

Vir: Interni podatki SB Celje.

Skupno število velikih javnih naročil se je v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 povečalo za 25 odstotkov, skupna vrednost pa za kar 85,7 odstotka (glej Tabela 3). Spremenila se je tudi struktura naročil, v letu 2007 so vrednostno prevladovala javna naročila storitev, v letu 2008 pa je bil predmet vseh velikih javnih naročil blago. Iz obeh tabel je prav tako razvidno, da v SB Celje količinsko prevladujejo javna naročila manjših vrednosti,

vrednostno pa sta obe skupini javnih naročil uravnoteženi. Največkrat je bil v procesu javnega naročanja uporabljen odprti postopek.

Primerjava vrednosti javnih naročil s celotnimi odhodki, ki so predstavljeni v tabeli 1, nam pokaže, da je skupna vrednost malih javnih naročil v letu 2007 kakor tudi letu v 2008 predstavljala 11 odstotkov celotnih odhodkov, skupna vrednost velikih javnih naročil pa je predstavljala 9 odstotkov celotnih odhodkov v letu 2007 in 14 odstotkov v letu 2008. Skupaj so torej vsa naročila predstavljala 20 odstotkov glede na vse odhodke v letu 2007 in kar 25 odstotkov v letu 2008. Ti deleži kažejo, da je delež javnih naročil med odhodki SB Celje razmeroma velik, kar je še dodaten razlog, da SB Celje kot naročnik s tem denarjem ravna kar se da gospodarno.

3.2 Primer konkretnega javnega naročila v Splošni bolnišnici Celje

Naročila blaga in storitev nad vrednostjo 40.000 € ter naročila gradenj nad vrednostjo 80.000 € zahtevajo objavo na Portalu javnih naročil v Sloveniji, naročila nad 137.000 € (blago in storitve) ter 5.278.000 € (gradnje) pa poleg objave v Sloveniji zahtevajo tudi objavo v Uradnem listu EU oz. na evropskem portalu javnih naročil. V nadaljevanju bomo predstavili postopke pri takšnem javnem naročilu, in sicer na primeru naročila storitve – Čiščenje prostorov Splošne bolnišnice Celje, ki je v SB Celje potekalo od februarja do konca novembra 2007 in se je nanašalo na obdobje naslednjih 5 let. To javno naročilo je bilo izbrano zato, ker je vsebinsko najustreznejše za analizo, saj vsebuje tudi zahtevek za revizijo, nanj se je odzvalo večje število ponudnikov, poleg tega pa je bilo tudi največje javno naročilo v letu 2007.

Preden naročnik začne s fazami postopka, ki so navedene v naslednjem odstavku, mora določiti predmet naročila, oceniti njegovo vrednost, preučiti razmere na trgu in izbrati vrsto postopka.

ZJN-2 v 70. členu določa, katere so faze postopka, po katerih mora potekati javno naročilo. Te faze so:

- predhodno informativno obvestilo, če je to primerno,
- izračun ocenjene vrednosti,
- sklep o začetku postopka,
- priprava razpisne dokumentacije, če je to primerno,
- objava obvestila o javnem razpisu,
- predložitev in odpiranje ponudb,
- pregled in ocenjevanje ponudb,
- odločitev o oddaji javnega naročila,
- objava obvestila o oddaji javnega naročila, če je to primerno.

3.2.1 Sklep o začetku postopka

Ker je po 60. členu ZJN-2 predhodno informativno obvestilo obvezno le takrat, kadar namerava naročnik pri javnem naročilu skrajšati roke za prejem ponudb, in v primeru, ki ga preučujemo, ni bilo uporabljeno, se s to fazo ne bom posebej ukvarjal. Prvo fazo obravnavanega javnega naročila torej predstavlja sklep o začetku postopka. Po ZJN-2 je ta dokument interne narave in ga naročnik ne objavi. Vsebina sklepa ni izrecno določena, obvezno pa mora naročnik navesti vir sredstev za financiranje javnega naročila.

V našem primeru je sklep izdala takratna direktorica SB Celje 22. 2. 2007 in vsebuje naslednje elemente: zaporedno številko javnega naročila v tekočem letu, izbrani postopek, predmet naročila, okvirni datum, do katerega mora biti opravljen postopek, in vir sredstev za financiranje. Ocenjena vrednost naročila je bila 3.320.000 €, kar je nad vrednostnim pragom EU. Sredstva za izvedbo naročila so bila zagotovljena na kontu 402001 finančnega načrta. Imenovana je bila tudi strokovna komisija, ki je štela osem članov.

Izbran je bil odprti postopek, ki je zakonsko najbolj urejen. Pri tem postopku lahko vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, pripravljene skladno z vnaprej določenimi zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije.

3.2.2 Priprava razpisne dokumentacije

Naročnik postavi vse svoje zahteve v razpisni dokumentaciji, zato mora popolno predstaviti predmet javnega naročila. Razpisno dokumentacijo lahko laično poimenujemo kot pisna pravila, ki se jih morajo držati udeleženci (naročniki in ponudniki) pri oddaji javnega naročila, da bo to skladno z veljavno zakonodajo (Matas, Škufca & Mrzel, 2006, str. 15).

Vsebino razpisne dokumentacije okvirno opredeljuje 71. člen ZJN-2. Kranjčeva (2007a, str. 309) poudarja, da je vsebina razpisne dokumentacije odvisna od vrste postopka in od predmeta javnega naročila, ne pa od naročnikove proste presoje. Za naročnika je najpomembnejše, da razpisno dokumentacijo pripravi tako, da ponudnik na njeni podlagi lahko pripravi popolno ponudbo oziroma prijavo. To pomeni, da mora biti razpisna dokumentacija jasna in nedvoumna, poleg tega pa njena vsebina ne sme biti sama s seboj v nasprotju. Matas, Škufca in Mrzel (2006, str. 19) navajajo, da namreč v praksi pogosto najdemo primere, ko je razpisna dokumentacija pripravljena tako, da jo različni ponudniki razumejo različno, da je nemogoče pripraviti ponudbo na način, kot je to predvidel naročnik, ali celo, da razpisna dokumentacija določa različne načine priprave ponudbe. Zaradi navedenega je priprava razpisne dokumentacije zelo pomembna faza postopka, saj se z dobro pripravljeno in zakonsko skladno dokumentacijo lahko izognemo morebitnim bodočim revizijskim zahtevkom.

V obravnavanem primeru je bila razpisna dokumentacija zelo obsežna (42 strani) in je vsebovala naslednje elemente:

- Povabilo k oddaji ponudbe (OBR-1),
- Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe (OBR-2),
- Obrazec ponudbe (OBR-3),
- Obrazec predračuna (OBR-4),
- Struktura cen storitev čiščenja (OBR-5),
- Vzorec pogodbe (OBR-6),
- Izjave (OBR-7, OBR-8, OBR-9, OBR-10, OBR-11, OBR-12)⁷,
- Bančna garancija za resnost ponudbe,
- Izjava o prevzemu in zavarovanju odgovornosti (OBR-14),
- Vrsta in opis storitev čiščenja ter pogostost čiščenja SB Celje (OBR-15),
- Priloga 1: Ločevanje odpadkov v SB Celje pri bolnikih brez znakov okužbe, Ločevanje odpadkov v centru za dializo SB Celje (dodatek k navodilom za ločevanje odpadkov).

Rok za oddajo ponudb je bil 8. 10. 2007 do 11. ure, pri čemer so ponudniki morali svoje ponudbe oddati osebno ali po pošti. Določena sta bila tudi čas in lokacija javnega odpiranja ponudb.

3.2.3 Objava obvestila o javnem razpisu

Kranjčeva (2007a, str. 311) navaja, da je namen obvestila o oddaji javnega naročila javnost seznaniti z nameravanim poslom, predstaviti pogoje in merila ter pozvati vse zainteresirane in sposobne osebe, da oddajo ponudbe oz. prijave. Pravila glede objav javnih naročil zajemajo členi 57 do 64 ZJN-2. Z novimi evropskimi direktivami je tudi določeno, da morajo imeti vse objave obliko standardnih obrazcev in morajo biti v slovenskem jeziku, v drugih uradnih jezikih Evropske skupnosti pa mora biti objavljen le povzetek pomembnih elementov posameznega naročila. Na obveznost objave pa vpliva 12. člen ZJN-2, ki določa mejne vrednosti.

Obravnavano javno naročilo je bilo vrednostno nad pragom EU in je zato bila zanj obvezna objava tako v Sloveniji kakor tudi v EU. Na Portalu javnih naročil je bilo naročilo objavljeno 28. 8. 2007 (eNaročanje, 2007a), popravek pa 1. 10. 2007 (eNaročanje, 2007b). Prav tako je bilo objavljeno na portalu TED pod številko 2007/S 165-204845/2007 (TED, 2007). Zraven je bila v elektronski obliki priložena tudi razpisna dokumentacija.

3.2.4 Predložitev in odpiranje ponudb

Predložitev ponudbe mora biti pravočasna, kar pomeni, da mora ponudnik naročniku ponudbo predložiti do roka, določenega za prejem ponudb. Če ponudba prispe prepozno, jo mora naročnik neodprto vrniti ponudniku. Odpiranje ponudb je urejeno v 75. in 76. členu ZJN-2. Odpiranje mora opraviti naročnik ob tistem času in na tistem kraju, ki sta navedena

⁷ Gre za izjave o tem, da ponudnik ni bil nikoli pravnomočno obsojen za določena kazniva dejanja, da ponudnik v zadnjih šestih mesecih ni imel blokiranega transakcijskega računa, da ponudnik izvaja storitev, ki je predmet naročila, da ima za to usposobljene kadre in podobno.

v objavi obvestila o javnem naročanju in v razpisni dokumentaciji. Javnost odpiranja ponudb je odvisna od ocenjene vrednosti naročila in izbranega postopka. Kranjčeva (2007a, str. 320) navaja, da je namen javnega odpiranja ponudb ugotoviti, ponudbe katerih ponudnikov so prispele in kakšna je njihova vsebina, obenem pa se z javnim odpiranjem preprečuje, da bi kateri od ponudnikov spreminjal svojo ponudbo. Dejstvo, da ponudnik ne pozna vsebine ostalih ponudb, ga sili, da odda čim bolj konkurenčno ponudbo. O odpiranju ponudb se vodi zapisnik, ponudbe pa se odpirajo po vrstnem redu prejema. Naročnik ne sme izbrati ponudbe, ki je ni predstavil na javnem odpiranju.

V obravnavanem primeru je potekalo odpiranje ponudb 8. 10. 2007 ob 12.00 uri v prostorih SB Celje (kirurška sejna soba). Pravočasno in pravilno označene ponudbe, ki so prispele do roka za oddajo, so bile štiri (zaradi tajnosti podatkov bodo ponudniki označeni s črkami A, B, C, D).

Tabela 4: Prispele ponudbe za javni razpis Čiščenje prostorov Splošne bolnišnice Celje

Ponudnik	Datum in ura prispetja ponudbe	Ponudbena cena (z DDV)
A	8. 10. 2007 ob 7.00	3.657.818,16 €
B	8. 10. 2007 ob 8.50	3.734.876,16 €
C	8. 10. 2007 ob 9.55	4.531.291,20 €
D	8. 10. 2007 ob 10.40	3.656.915,28 €

Vir: Splošna bolnišnica Celje, 2007a.

Odpiranje ponudb je vodila strokovna komisija. V zapisniku o odpiranju so navedene pravočasno prispele ponudbe, ki so bile nato odprte po vrstnem redu prispelosti. V zapisnik je bila zabeležena še ponudbena cena. Člani komisije in prisotni s strani ponudnikov so zapisnik potrdili s podpisi.

3.2.5 Pregled in ocenjevanje ponudb

Ko se izteče rok za predložitev ponudb, naročnik ponudbe odpre, preveri, ali so popolne, ter jih primerja oz. ocenjuje. Naročnik sme izbrati le ponudnika, ki predloži popolno ponudbo in ponudbo, ki je med vsemi najugodnejša, skladno z vnaprej določenimi merili.

Pri pregledu in ocenjevanju ponudb mora naročnik upoštevati pravila o pogojih in merilih ter njihovem dokazovanju, kar določajo člani 37 do 48 ZJN-2, ter tudi določbe o popolnih in nepopolnih ponudbah, vsebovane v 16. do 21. točki 1. odstavka 2. člena ZJN-2. Bagon et al. (2006, str. 86) opredeljujejo pogoje kot tisti nivo kakovosti ponudnika, ki pomeni spodnjo mejo sprejemljivosti za naročnika. Nadalje razdelijo pogoje na tiste, ki jih morajo ponudniki izpolnjevati pri vsaki izvedbi javnega naročila (zahteve zakona), in tiste, ki jih

lahko naročnik pripiše vsakemu naročilu posebej (splošni, ekonomsko-finančni, kadrovski in tehnični pogoji).

Na drugi strani pa merila naročniku predstavljajo način ovrednotenja ponudb, ki že zadovoljujejo minimalne pogoje (Matas, Škufca & Mrzel, 2006, str. 49). Naročnik je avtonomen pri odločitvi, katera merila in koliko jih bo določil ter uporabil, kakšno vrednostno težo jim bo pripisal in kako jih bo uporabil, pri čemer pa merila ne smejo biti diskriminatorna in morajo biti smiselno povezana z vsebino javnega naročila (Bukovec Marovt, 2006, str. 14). Prvo in najpomembnejše merilo je zagotovo cena, pri čemer je slaba stran tega pristopa nedvomno ta, da se z upoštevanjem cene kot edinega merila premalo pozornosti posveča kakovosti. Naročnik lahko uporabi tudi dodatna merila, pri tem mora natančno določiti, kaj se ocenjuje, in za posamezna merila določiti pripadajoče uteži.

Novost, ki jo je v slovenski pravni red zaradi poenostavitve postopka uvedel ZJN-2, je institut formalno nepopolne ponudbe, ki omogoča določene popravke ponudb, oddanih v postopkih javnega naročanja, še po roku za oddajo. Formalno nepopolna je ponudba, ki je nepopolna v delih, ki ne vplivajo na njeno razvrstitev glede na merila. Navedeno pomeni, da lahko ponudniki dopolnijo svoje ponudbe glede elementov, ki ne vplivajo na razvrstitev prejetih ponudb (Kodela, 2007, str. 7). Ponudnik tako ne sme spreminjati cene v ponudbi in ponudbe v okviru meril, prav tako tudi niso dopustne spremembe ponudbe v delih, ki se vežejo na tehnične specifikacije, npr. zamenjava ponujene opreme za opremo drugega proizvajalca. Naročnik mora ponudniku omogočiti dopolnitev formalno nepopolne ponudbe, kar pomeni, da mu mora dovoliti določene popravke ponudbe po roku za oddajo. Potočnikova (2010a, str. 9) navaja, da je ta institut vzpostavil ravnovesje med zahtevo naročnikov, da morajo ponudniki izpolnjevati vse pogoje iz razpisne dokumentacije, ter možnostjo ponudnikov, da dopolnijo tiste pomanjkljivosti, ki ne vplivajo na enakopravno obravnavo ponudnikov oz. na kakovost njihove ponudbe.

Težave pa se pojavijo v primeru, kadar v ponudbi pride do računskih napak. Šifrer in Grešak (2010, str. 13) navajata, da je Državna revizijska komisija vprašanje računskih napak obravnavala večkrat in sklenila, da je računske napake mogoče odpravljati tako, da končna ponudbena vrednost, na podlagi katere se razvrščajo ponudbe, ostane nespremenjena. Za razvrščanje ponudb se namreč upošteva končna ponudbena cena.

V obravnavanem primeru so pogoji podrobno navedeni v 8. členu razpisne dokumentacije in so razdeljeni v štiri skupine:

- osnovna sposobnost ponudnika,
- poklicna sposobnost ponudnika,
- ekonomska in finančna sposobnost ponudnika,
- tehnična in kadrovska sposobnost ponudnika.

Osnovna sposobnost ponudnika pomeni, da mora naročnik iz javnega naročanja izločiti ponudnika, če je bil slednji pravnomočno obsojen zaradi določenih hudih kaznivih dejanj. Ponudnik to dokaže s predložitvijo posebne izjave, s katero se zaveže, da ni storil nobenega izmed navedenih kaznivih dejanj. Poleg tega ponudnik ne sme biti v postopkih prisilne poravnave, stečaja ali likvidacije, ne sme biti s pravnomočno sodbo obsojen za prestopok v zvezi z njegovim poklicnim ravnanjem, pomembno pa je tudi, da ni storil velike strokovne napake s področja predmeta javnega naročila. Prav tako mora izpolnjevati vse obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost in v zvezi s plačili davkov, poravnane pa morajo biti tudi vse njegove obveznosti do podizvajalcev.

Poklicna sposobnost ponudnika določa, da ima le-ta veljavno registracijo za opravljanje dejavnosti, kar mora prav tako dokazati s predložitvijo izjave. Ponudniki, ki nimajo sedeža v Republiki Sloveniji, pa morajo predložiti posebno potrdilo. Nadalje poklicna sposobnost določa tudi, da mora imeti ponudnik veljavno dovoljenje pristojnega organa za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, če je takšno dovoljenje potrebno na podlagi določil posebnega zakona.

Ekonomska in finančna sposobnost ponudnika pomeni, da v zadnjih šestih mesecih pred objavo javnega naročila ni imel blokiranega transakcijskega računa ter da nudi 60-dnevni plačilni rok od izstavitve fakture.

Tehnična in kadrovska sposobnost ponudnika pomeni, da mora izpolnjevati določene tehnične in kadrovske pogoje v zvezi s konkretnim predmetom javnega naročila, torej čiščenjem prostorov. Zagotavljati mora ustrezno usposobljeno osebje za opravljanje dejavnosti čiščenja bolnišničnih prostorov ter vsa delovna sredstva za čiščenje in razkuževanje, izvajati stalen nadzor nad učinkovitostjo dela, spoštovati splošna načela higiene in podobno.

V obravnavanem primeru so bile ponudnikom B, C in D novembra 2007 poslane zahteve za dopolnitev ponudbe. Ponudnik D je vložil tudi zahtevek za revizijo razpisnih pogojev, ki pa je bil kasneje umaknjen.

Ponudbe so bile ocenjene po merilih za izbiro, ki so bila v obravnavanem primeru navedena v 10. členu razpisne dokumentacije in so naslednja:

- cena – 85 točk,
- reference ponudnika – 10 točk,
- urejenost poslovnega sistema – 5 točk.

Če bi dve ponudbi dosegli enako število točk, bi bila izbrana tista, ki bi dosegla največ točk pri merilu cena. Ponudbe so bile nato ocenjene po naštetih merilih, kar natančneje prikazuje tabela 5. Izbrana je bila ponudba ponudnika A, ki je dosegla najvišje število točk (99,98 točk).

Tabela 5: Ocene posameznih prispelih ponudb

Ponudnik	Cena	Reference ponudnika	Urejenost poslovnega sistema	Skupaj
A	84,98	10	5	99,98
B	83,23	10	5	98,23
C	68,60	8	5	81,60
D	85,00	6	5	96,00

Vir: Splošna bolnišnica Celje, 2007a.

3.2.6 Odločitev o oddaji javnega naročila

Z odločitvijo o oddaji naročila naročnik izbere najugodnejšega ponudnika, ki izpolnjuje vse zakonske in naročnikove pogoje ter dosega najvišje število točk glede na uporabljena merila ocenjevanja (Potočnik & Erjavec, 2007c, str. 16). To področje ureja 79. člen ZJN-2, ki določa, da mora naročnik po pregledu in ocenjevanju ponudb v razumnem roku sprejeti odločitev o oddaji naročila. Ta rok praviloma znaša 60 dni, pri čemer ZJN-2 ne pojasnjuje, od kdaj ta rok teče. Odločitev mora biti obrazložena ter mora navajati, kdo je izbrani ponudnik in razloge za izbiro, prav tako pa mora biti iz odločitve razvidno, zakaj so ostali ponudniki dosegli nižje število točk pri ocenjevanju ponudb. Vsi ponudniki morajo biti obveščeni o odločitvi naročnika.

Ponudnik, ki ni bil izbran, lahko v treh delovnih dneh po prejemu odločitve vloži pri naročniku zahtevo za dodatno obrazložitev odločitve o oddaji naročila. To lahko ponudnik stori v primeru, če odločitev o oddaji naročila ne vsebuje razlogov za zavrnitev ponudbe ponudnika, ki ni bil izbran, in če odločitev ne vsebuje prednosti sprejete ponudbe v razmerju do ponudnika, ki ni bil izbran. Ponudnik ima možnost, da na podlagi podatkov iz dodatne obrazložitve oceni, ali je bil postopek oddaje javnega naročila speljan v skladu s pravili javnega naročanja in razpisno dokumentacijo ali pa je mogoče naročniku v postopku oddaje javnega naročila očitati kršitve, zaradi katerih se odloči, da bo zahteval pravno varstvo z vložitvijo zahtevka za revizijo (Potočnik, 2010b, str. 10-11).

V obravnavanem primeru je bila odločitev o oddaji javnega naročila sprejeta 29. 11. 2007. V prvi točki odločitve je bil naveden izbrani ponudnik (ponudnik A), v drugi pa podrobna obrazložitev izbire. Ponovno so bila navedena merila iz razpisne dokumentacije in izračun točk za posameznega ponudnika. Zadnji odstavek odločitve o oddaji naročila je vseboval pravni pouk, na podlagi katerega je lahko vsak ponudnik, ki je sodeloval v postopku oddaje javnega naročila, v petih dneh od dneva prejema odločitve naročnika vložil pri naročniku zahtevo za dodatno obrazložitev odločitve o oddaji javnega naročila. Od dneva prejema dodatne obrazložitve odločitve o oddaji naročila je tekel rok za vložitev zahtevka za

revizijo, skladno z zakonom, ki ureja revizijo postopkov javnega naročanja. Vsem ponudnikom je bila odločitev o oddaji vročena po pošti s povratnico.

3.2.7 Objava obvestila o oddaji naročila

Namen obvestila o oddaji javnega naročila je seznanitev javnosti s tem, kako se je končal postopek oddaje naročila, tudi če bi se postopek končal brez izbire. Objava obvestila o oddaji je urejena v 62. členu ZJN-2 in je obvezna za vsa javna naročila blaga in storitev v vrednosti nad 20.000 € ter naročila gradenj v vrednosti nad 40.000 €, torej za vsa tista javna naročila, za katera je obvezna tudi objava obvestila o javnem naročilu. Naročnik mora objaviti obvestilo v roku 48 dni po oddaji naročila. Objava mora imeti obliko standardnega obrazca, katerega obliko in način objave določa 58. člen ZJN-2.

4 POSTOPEK V PRIMERU VLOŽITVE ZAHTEVKA ZA REVIZIJO

V Sloveniji je pravno varstvo pri postopkih oddaje javnih naročil urejeno z Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja iz leta 1999 (Ur. l. RS, št. 78/1999 90/1999 popr., 105/2002 Odl.US: U-I-169/00-33, 110/2002, 14/2003-UPB1, 2/2004-ZPNNVSM, 42/2004, 99/2004-UPB2, 61/2005, 95/2005-UPB3, 78/2006, 26/2007-UPB4, 53/2007, 94/2007-UPB5, 32/2009 Odl.US: U-I-238/07-52, v nadaljevanju ZRPJN), ki je bil do sedaj petkrat noveliran. Ta zakon ureja revizijo postopkov oddaje javnih naročil, in sicer pogoje za vložitev zahtevka ter organe, ki so pristojni za odločanje o zahtevku. Kranjčeva (2007a, str. 539) navaja, da je omenjeno pravno varstvo določeno predvsem zaradi varovanja individualnih interesov prizadetih ponudnikov, kot tudi v javnem interesu, saj gre pri postopkih oddaje javnih naročil za poslovanje z javnimi sredstvi.

Zahtevki za revizijo se načeloma lahko vložijo na vseh stopnjah oddaje javnega naročila in po odločitvi o dodelitvi naročila. ZRPJN v 12. členu določa skrajni rok za vložitev zahtevka za revizijo, to je deset dni od prejema odločitve o dodelitvi naročila. Če ponudnik zazna kršitev že v fazi objave obvestila o javnem naročilu oziroma v sami razpisni dokumentaciji, pa ta rok teče od dneva objave oz. od dneva dostopnosti razpisne dokumentacije. O sporih pri sklepanju pogodb o oddaji javnih naročil oziroma zahtevku za revizijo ne odloča sodišče, temveč poseben, neodvisen in samostojen državni organ – Državna revizijska komisija. Ta komisija je bila ustanovljena zaradi zagotavljanja hitrosti postopka, sestavljena pa je iz predsednika in štirih članov, katerih mandat traja pet let. O zahtevku za revizijo odloča najprej naročnik, nato pa Državna revizijska komisija. Ferkova (2008, str. 64) navaja, da ZRPJN ne predvideva pravnega sredstva, ki bi ga lahko uporabila stranka, ki ne bi bila zadovoljna z odločitvijo Državne revizijske komisije, kar je izjema v slovenskem pravnem sistemu. S tem je odločitev državne revizijske komisije dokončna in izvršljiva ter zoper njo ni možna pritožba ali kakšno od izrednih pravnih sredstev. Po

končanem postopku pred Državno revizijsko komisijo je vlagatelju tako sodno varstvo zagotovljeno le v postopku povračila škode pred sodiščem splošne pristojnosti.

4.1 Aktivna legitimacija v postopku revizije javnega naročanja

ZRPJN v 9. členu določa, katere osebe so upravičene vložiti zahtevek za revizijo. Zahtevek lahko vloži vsaka oseba, ki kumulativno izpolnjuje dva pogoja:

- ima ali je imela interes za dodelitev naročila in
- verjetno izkaže, da ji je bila ali da bi ji lahko bila povzročena škoda zaradi ravnanja naročnika.

Prvi pogoj izpolnjuje vsakdo, ki sodeluje v postopku oddaje javnega naročila kot ponudnik, kandidat oziroma vlagatelj. Drugi pogoj pa je določen zato, ker revizija postopka nima namena sankcionirati vseh kršitev naročnika. Pravno varstvo je smiselno in nujno le takrat, ko je kršitev naročnika takšna, da je vlagatelju zahtevka povzročila škodo ali pa bi mu jo lahko povzročila.

Aktivna legitimacija je zaradi dejstva, da je zaradi ravnanja naročnika lahko ogrožen tudi javni interes, priznana tudi posameznim državnim organom, in sicer lahko zahtevek za revizijo vložijo tudi:

- Državno pravobranilstvo Republike Slovenije,
- ministrstvo, pristojno za finance in
- urad, pristojen za varstvo konkurence.

Ti organi lahko zahtevek za revizijo vložijo na lastno pobudo ali pa na pobudo prizadetih oseb.

4.2 Posledice vložene zahtevka za revizijo

Od sprejema ZRPJN leta 1999 pa vse do uveljavitve novele ZRPJN-E je imel vloženi zahtevek suspenzivni učinek, kar pomeni, da naročnik po vložnem zahtevku za revizijo ni smel opravljati tistih dejanj, ki so imela ali bi lahko imela kakršnekoli učinke v postopku oddaje javnega naročila. S sprejetjem novele pa je bil samodejni učinek suspenzivnosti odpravljen in tako vloženi zahtevek za revizijo ne zadrži postopka oddaje javnega naročila. Naročnik lahko ne glede na vloženi zahtevek za revizijo nadaljuje izvedbo postopka, ne sme pa skleniti pogodbe, razen če tak sklep sprejme Državna revizijska komisija oziroma dokler slednja o zahtevku ne odloči (Potočnik & Erjavec, 2007b, str. 24). Pogodbo lahko sklene le, če komisija zahtevek za revizijo zavrne ali zavrže. Če pa Državna revizijska komisija zahtevku ugodi, lahko postopek oddaje javnega naročila razveljavi ali pa razveljavi le posamezne naročnikove odločitve.

4.3 Faze revizijskega postopka

Pirnat (2009, str. 16) navaja, da teče revizijski postopek v dveh fazah: postopek pred naročnikom in postopek pred Državno revizijsko komisijo. Pri tem je treba poudariti, da gre za en postopek, saj se vodi o istem zahtevku za revizijo. Zahtevek za revizijo mora vlagatelj vložiti pri naročniku, slednji pa mora kopijo zahtevka v treh dneh posredovati izbranemu ponudniku. Naročnik predhodno preizkusi, ali je zahtevek pravočasen in popoln ter ali ga je vložila upravičena oseba. O zahtevku za revizijo mora odločiti v petnajstih dneh od prejema zahtevka, in sicer lahko zahtevek zavrže, zavrne ali pa mu v celoti ali delno ugoditi. O svoji odločitvi mora naročnik v treh dneh obvestiti vlagatelja zahtevka in ga hkrati pozvati, da mu najkasneje v treh dneh od prejema obvestila pisno sporoči, ali bo nadaljeval postopek pred Državno revizijsko komisijo ali pa zahtevek umika. Če želi vlagatelj postopek nadaljevati, mora naročnik najkasneje v treh dneh odstopiti vso dokumentacijo Državni revizijski komisiji, ki mora odločiti in izdati sklep hitro, najkasneje v petnajstih dneh. Državna revizijska komisija lahko zahtevek za revizijo zavrže, zavrne ali pa zahtevku ugoditi. V zadnjem primeru tudi delno ali pa v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila, ne more pa nadomestiti odločitve naročnika o izbiri najugodnejšega ponudnika ali druge odločitve o postopku oddaje javnega naročila (Červek, 2007, str. 23).

Vlagatelj zahtevka mora že ob vložitvi zahtevka pri naročniku plačati tudi takso, katere višina je odvisna od načina objave obvestil in predmeta javnega naročila. Mužina (2008, str. 61) navaja, da so takse, kot jih v novi višini določa ZRPJN-E, vprašljive tako z vidika ustavnosti kot vidika skladnosti s pravnim redom Evropske skupnosti. Vlagatelj zahtevka za revizijo mora namreč ob vložitvi zahtevka plačati takso v višini 2.500 €, če je zahtevek vložen v postopku oddaje javnega naročila za blago in storitve, oziroma 5.000 €, če je zahtevek vložen v postopku oddaje javnega naročila za gradnje in gre za naročila, ki jih je treba objaviti na Portalu javnih naročil. V postopku oddaje javnih naročil, ki jih mora naročnik objaviti v Uradnem listu EU, se taksa iz prejšnjega stavka podvoji. Če se postopek nadaljuje pred Državno revizijsko komisijo in slednja odloči, da zahtevek ni utemeljen, mora vlagatelj plačati še t. i. kazensko takso, ki je po višini enaka že vplačani taksi in predstavlja nadomestilo za stroške postopka pred komisijo. Po mnenju Poharja (2007, str. 9) so takse v revizijskem postopku nesorazmerne v primerjavi z drugimi postopki, zlasti postopkom pred sodiščem, in so tako ekonomsko šibkejši ponudniki v slabšem položaju, saj si tako visoke zneske težko privoščijo.

4.4 Zahtevek za revizijo v obravnavanem primeru

Ponudnik D je 7. 9. 2007 pri naročniku SB Celje vložil zahtevek za revizijo postopka javnega naročanja, ker naj bi naročnik v razpisni dokumentaciji domnevno kršil 10., 41. in 45. člen ZJN-2. Naročnik je v skladu z ZRPJN najprej preveril, ali je zahtevek za revizijo pravočasen in ali ga je vložila upravičena oseba. Ugotovljeno je bilo, da je bil zahtevek vložen pravočasno, saj je bilo obvestilo o javnem naročilu objavljeno na Portalu javnih naročil 28. 8. 2007, tako da je bil zahtevek vložen v zakonsko določenem 10-dnevnem

roku. Ugotovljeno je bilo tudi, da je bil vlagatelj upravičena oseba v smislu ZRPJN, saj je v zvezi s predmetnim naročilom naročniku posredoval vprašanja v zvezi z razpisno dokumentacijo kot morebitni ponudnik.

Naročnik je 19. 9. 2007 sprejel sklep, s katerim je vlagateljevi zahtevi za revizijo deloma ugodil, in sicer v delu razpisne dokumentacije, ki se nanaša na pogoj, da mora vsak ponudnik, ki se želi potegovati za pridobitev naročila, v času oddaje ponudbe izvajati storitve dnevnega čiščenja prostorov, kjer se odvija bolnišnična dejavnost (10. točka razpisne dokumentacije). Naročnik se je strinjal z vlagateljevim očitkom, da ta točka razpisne dokumentacije ni bila v skladu s 45. členom ZJN-2, ki se nanaša na tehnično in kadrovske sposobnosti ponudnika. Naročnik se je odločil, da bo to sposobnost presojal na podlagi najpomembnejših opravljenih storitev v zadnjih treh letih, skupaj z zneski, datumi in navedbo javnih ali zasebnih naročnikov, za dokazilo pa bo štel Izjavo o opravljenih referencah (OBR-12).

Na podlagi tega sklepa je ponudnik D 27. 9. 2007 zahtevek za revizijo umaknil, vendar kljub najnižji ponujeni ceni ni bil izbran, saj je pri točkovanju referenc ne glede na spremenjene razpisne pogoje prejel najmanjše število točk. Tako ta zahtevek za revizijo ni spremenil končne odločitve naročnika, je pa pomenil zanj dodatne stroške, saj so ponudniku izplačali 50 odstotkov stroškov postopka, kar je znašalo 3337,3 €. Z boljšo pripravo razpisne dokumentacije bi se v SB Celje lahko temu strošku izognili.

5 PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVO POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA

Glavni cilj pravil o javnem naročanju je zagotoviti konkurenco pri sklepanju poslov z javnim sektorjem in enakopraven položaj ponudnikov, vendar pa Kranjčeva (2009, str. 20) poudarja, da je potrebno pri postopku javnega naročanja upoštevati tudi javne interese. Pri javnih naročilih naročniki namreč razpolagajo z davkoplačevalskimi sredstvi, zato je pomembno, da porabniki tega denarja z njim ravnajo odgovorno. Pravila javnega naročanja zato skušajo zagotoviti čim bolj gospodarno porabo tega denarja, vendar pa na račun tega ne sme trpeti kakovost in s tem tudi končni porabniki predmetov javnih naročil.

Pri postopkih javnega naročanja imamo dva akterja, ki lahko vsak po svoje izboljšata učinkovitost postopkov. Na eni strani je to naročnik, na drugi strani pa država oziroma zakonodajalni organ, ki ureja pravila igre na tem področju. Zato bom predloge razdelil v dve skupini: predloge za izboljšavo postopkov v SB Celje in predloge za izboljšavo zakonov, ki urejajo področje javnih naročil.

5.1 Predlogi za izboljšavo postopkov v SB Celje

SB Celje se mora pri javnem naročanju ravnati po pravilih, ki jih določa ZJN-2, vendar pa lahko znotraj teh pravil še vedno skrbi za maksimalno učinkovitost postopkov. Pri tem SB Celje kot naročnik ne sme omejevati konkurence med ponudniki ter jih neupravičeno diskriminirati, saj je namen naročnika, da med večjim številom ponudb izbere tisto, ki je najugodnejša. Predvsem lahko bolnišnica kot naročnik skrbi, da dosledno upošteva temeljna načela javnega naročanja.

Že v fazi priprave razpisne dokumentacije mora poskrbeti, da v njej ni nejasnosti, predvsem pa mora biti dovolj preprosta, da jo ponudniki razumejo. Dorn, Levi in White (2008, str. 245) navajajo, da se s tem zmanjša možnost prevar in morebitnih zahtev za revizijo, saj se ponudnik ne more skrivati za nejasnimi pravili v razpisni dokumentaciji.

Z dobrim obveščanjem zainteresirane javnosti pridobi naročnik več ponudb in s tem tudi poskrbi za večjo konkurenčnost. SB Celje ima to področje še dodatno pokrito, saj poleg objav na slovenskem in evropskem portalu javnih naročil aktualna javna naročila objavlja tudi na uvodni strani svoje spletne strani.

Še vedno pa vidim veliko rezerve pri uporabi e-naročanja. Kot pravi Mercado Kierkegaardova (2006, str. 31), je e-naročanje v veliki meri še vedno razumljeno le kot dostopnost spletnih strani, kjer se srečujeta ponudba in povpraševanje in kjer so objavljena le obvestila za ponudnike. Poleg tega pa bi lahko tudi ostali koraki postopka javnega naročila stekli po elektronski poti. Matas (2010, str. 37) pravi, da naj bi do leta 2010 izpeljali celoten proces elektrifikacije javnega naročanja, tako da naj bi vsi postopki od objave, prejema in odpiranja ponudb, ocenjevanja in priprave ter objave odločitve o oddaji potekali na elektronski način.

5.2 Predlogi za izboljšavo zakonodaje na področju javnih naročil

Pregled in analiza zakonodaje s področja javnih naročil razkrivata, da je postalo to področje v Sloveniji s sprejetjem ZJN-2 celovito in zelo podrobno urejeno. Z implementacijo določb direktiv iz leta 2004 je bila omogočena večja fleksibilnost, uvedeni so bili posamezni novi instituti, poenostavljena so bila pravila, spodbujala pa se je tudi večja uporaba elektronskih sredstev. S sprejetjem novele ZJN-2B v letu 2010 je bilo ponovno spremenjenih več kot polovica členov, pri čemer Matas (2010, str. 15) meni, da je zakonodajalec s sprejetjem te novele določene inštitute uredil prekomerno, s čimer se bodo razmere dolgoročno precej zaostrole. S tem pa lahko pride tudi do podaljševanja časa izvedbe javnih naročil, kar pa predvsem negativno vpliva na javna naročila v zdravstvu, kjer so končni porabniki bolniki, za katere je bistveno, da pridejo do kakovostne zdravstvene storitve v čim krajšem času.

Poudariti velja tudi, da so bile z novelo ZJN-2B bistveno spremenjene mejne vrednosti za objave javnih naročil. Tako je bil vrednostni prag prve skupine znižan s 40.000 € na 20.000 €, kar je pozitivno s strani naročnikov in zagotavlja še večje upoštevanje načela enakosti in pravne države. Po drugi strani pa ta novost po mnenju Gakove (2010, str. 32) pomeni, da se bodo v manjših občinah na javna naročila male vrednosti prijavljala velika podjetja, ki bodo zaradi ekonomij obsega brez težav pometla z manjšimi, lokalnimi podjetji. Tako prihaja do konflikta med ponudniki, predvsem manjšimi, ki se borijo za preživetje, in naročniki, ki morajo skrbeti za čim bolj racionalno porabo sredstev. Prav tako prihaja do nasprotij med državo, ki mora racionalno porabljeni davkoplačevalski denar, in socialno državo, ki mora skrbeti za dobrobit svojih državljanov in s tem tudi manjšim podjetjem omogočiti preživetje na trgu.

Na tem področju se zato poraja vprašanje, ali naj naročniki, ki so zavezani ZJN-2, dajejo prednost manjšim, lokalnim podjetjem in jim tako pomagajo pri njihovem obstanku, ali pa naj se dosledno držijo načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Zagotovo bi z upoštevanjem tega načela naročnik dobil blago ali storitev po najugodnejši ceni, po drugi strani pa bi se ob propadu manjših podjetij, ki ne bi mogla več konkurirati velikim, povečala brezposelnost in s tem tudi socialni transferji države, kar bi zopet povečalo porabo javnega denarja. Pri tem gre torej za dvorezni meč, zato bi bila smiselna primerjava stroškov in koristi obeh alternativ.

Tudi na področju pravnega varstva v postopku oddaje javnih naročil bi bilo mogoče uvesti določene ukrepe. Slovenija bi morala že do konca leta 2009 uskladiti svoja pravila ZRPJN z direktivo 2007/66/ES, ki bi izboljšala učinkovitost revizijskih postopkov oddaje javnih naročil. Kranjčeva (2009, str. 20) navaja, da direktiva predvideva vrsto ukrepov za učinkovito pravno varstvo, med novimi ukrepi pa je tudi neveljavnost pogodbe o oddaji javnega naročila, če gre za težjo kršitev pravil o javnem naročanju. Prejšnji direktivi, s katerima je ZRPJN že usklajen, sta namreč urejali le možnost razveljavitve nezakonitih odločitev med postopkom oddaje javnega naročila, dokler ni bila sklenjena pogodba o oddaji naročila, nista pa določili sankcij, ki vodijo do prenehanja pogodbe, če je kršitev ugotovljena po sklenitvi pogodbe o oddaji.

Ministrstvo za finance je v letu 2009 pripravilo nov predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZRPJN in ga tik pred koncem leta poslalo v medresorsko usklajevanje. Mužina (2010, str. 16) navaja, da predlog novele tega zakona globoko posega v dosedanje ureditve pravnega varstva v postopkih javnega naročanja, v predlogu pa je najbolj izpostavljeno vprašanje sodnega varstva zoper odločitve Državne revizijske komisije v obliki upravnega spora. Z dopustnostjo upravnega spora v teh postopkih bi lahko ponudnikom omogočili, da lahko izpodbijajo odločitve komisije, če menijo, da le-te niso zakonite. Menim, da bi bila s to novostjo res zagotovljena večja pravna varnost ponudnikov, po drugi strani pa bi se s tem postopki še dodatno podaljševali, kar pa zopet ni v interesu naročnikov oziroma končnih porabnikov.

SKLEP

Splošna bolnišnica Celje je javni zavod oziroma negospodarska javna služba, ki opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni ravni. Večino sredstev za svoje delovanje dobiva iz državnega proračuna in zato se mora pri porabi teh sredstev ravnati po določbah več zakonov. Eden izmed teh je tudi Zakon o javnem naročanju ZJN-2, ki določa, kako naj bolnišnica ravna v postopkih oddaje javnih naročil. Javna naročila v celotnih odhodkih bolnišnice predstavljajo razmeroma velik delež, zato je pomembno, da naročnik s tem denarjem ravna čim bolj gospodarno. Zaradi dejstva, da bolnišnica kot naročnik porablja davkoplačevalski denar, mora s tem denarjem ravnati čim bolj učinkovito in preudarno, poleg tega pa mora svojim pacientom zagotavljati kar se da kakovostne in hitre storitve.

Ena izmed temeljnih značilnosti postopkov javnega naročanja je, da je potrebno pri njih dosledno spoštovati temeljna načela javnega naročanja. S tem naročnik postavi temelje za dobro in tekočo izvedbo postopka oddaje javnega naročila. Načela zahtevajo od naročnika, da z javnim denarjem ravna čim bolj gospodarno, učinkovito in uspešno, da z vsemi ponudniki ravna enako, torej nobenega od njih ne postavlja v podrejen položaj, da so postopki pregledni, da izbere najugodnejšo ponudbo na podlagi določenih meril, ter da se ta merila res nanašajo na konkretno naročilo.

Za proučitev konkretnega javnega naročila na primeru SB Celje je bilo izbrano javno naročilo čiščenja prostorov, ki je bilo v letu 2007 največje javno naročilo. Preučevano naročilo je potekalo od februarja 2007, ko je bil izdan sklep o začetku postopka, do novembra 2007, ko je bila sprejeta odločitev o oddaji. V splošnem je konkretno naročilo potekalo brez večjih zapletov, le s strani enega izmed ponudnikov je bil podan zahtevek za revizijo, ki je bil kasneje sicer umaknjen, a bi se mu lahko naročnik že na začetku izognil z boljšo pripravo razpisne dokumentacije.

Področje javnega naročanja v SB Celje je v splošnem ustrezno urejeno. Postopki potekajo brez večjih zapletov, zato so zahtevki za revizijo redki (le en utemeljen zahtevek v letih 2007 in 2008). Za gospodarno izrabo javnih sredstev bolnišnica poskrbi predvsem z upoštevanjem temeljnih načel javnega naročanja in dobro pripravo razpisne dokumentacije – le tako lahko postopki potekajo tekoče, hitro in pregledno. Pri javnem naročanju v zdravstvu pa je predvsem pomembna hitrost postopkov, k čemur bi lahko pripomogla večja elektronicizacija postopkov.

Tudi na področju zakonodaje bi lahko predlagali določene spremembe. Že z uvedbo ZJN-2 in obeh novel (ZJN-2A in ZJN-2B) je zakonodajalec poskrbel za večjo fleksibilnost, poenostavitev postopkov in večjo uporabo elektronskih sredstev. Novela ZJN-2B je znižala mejne vrednosti, kar je po eni strani dobro za naročnika, po drugi strani pa slabo za manjša podjetja, ki v postopkih oddaje javnih naročil ne bodo mogla konkurirati večjim. Na področju zakonodaje se v bodoče pripravlja sprejetje novih inštitutov v postopku revizije

javnih naročil, ki bi zagotavljali večje pravno varstvo ponudnikov, po drugi strani pa bi lahko le še podaljšali postopke javnih naročil.

LITERATURA IN VIRI

1. Avbreht, A., Zajc, B., Erjavec, M., Dren, M., Potočnik, M., Perko, A. (2008). *Priročnik za javno naročanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
2. Bagon, J., Cirman, A., Hajtnik, T., Ivačič, A., Kamnar, H., Kociper, M., Kričej, D., Matas, S., Perenič, G., Pirc Musar, N., Šturm, J., Tič Vesel, M., Ulaga, Z., Verčič, D., Virant, G., Zavrl, F., Zore Tavčar, U. (2006). *Priročnik za javne menedžerje*. Ljubljana: Portis.
3. Bohinc, R. (2005). *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: GV Založba.
4. Bukovec Marovt, M. (2006). Merila za izbiro ponudbe po ZJN-2. *Pravna praksa*, št. 49-50/2006.
5. Červek, S. (2007). Sprememba zakonodaje javnega naročanja in njen vpliv na nova in širša pooblastila državne revizijske komisije. *8. konferenca Dnevi JN na temo Nova spoznanja na področju javnega naročanja*. Portorož: Agencija za management v sodelovanju z društvom za JN in GZS.
6. Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve. *Official Journal L 134*, 30/04/2004, str. 0001 – 0113.
7. Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev. *Official Journal L 134*, 30/04/2004, str. 0114 – 0240.
8. Dorn, N., Levi, M., & White, S. (2008). Do European procurement rules generate or prevent crime? *Journal of financial crime*, 15(3).
9. eNaročanje (2007a). Obvestilo o javnem naročilu JN1354/2007. Najdeno oktobra 2010 na spletnem naslovu <http://www.enarocanje.si/pregledobjave.asp?IzpObrazec=4314>
10. eNaročanje (2007b). Obvestilo o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku JN2282/2007. Najdeno oktobra 2010 na spletnem naslovu <http://www.enarocanje.si/pregledobjave.asp?IzpObrazec=8154>
11. Ferk, P. (2008). Pravni status državne revizijske komisije. *Pravna praksa*, št. 12/2008.

12. Ferfila, B., Kovač, P., Loxley, J., Loxley, S., Rashwan, N., Pinterič, U., Klinar, I., Babič A., Šoltes, I., Mrak, M., Worstner, P., Mubi Zalaznik, A., Kudo, H. (2007). *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Gak, N. (2010). (Ne)potrebne spremembe. *Pravna praksa*, št. 19/2010.
14. Grafenauer, B., & Brezovnik, B. (2006). *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.
15. Kapevski D. (2008). Delovanje oseb javnega prava na trgu in v postopkih javnih naročil. *Pravna praksa*, št. 21/2008, priloga IV.
16. Kodela, F. (2007). Bistvene spremembe, ki jih prinaša ZJN-2. 8. konferenca Dnevi JN na temo *Nova spoznanja na področju javnega naročanja*. Portorož: Agencija za management v sodelovanju z društvom za JN in GZS.
17. Kranjc, V. (2004). Posli, ki so podrejeni pravilom o javnem naročanju. *Podjetje in delo*, št. 6-7/2004.
18. Kranjc, V. (2007a). *Zakon o javnem naročanju, Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev; Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja; s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
19. Kranjc, V. (2007b). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS) z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: GV Založba.
20. Kranjc, V. (2009). Prenehanje pogodbenega razmerja – nova sankcija za težje kršitve. *Pravna praksa*, št. 11/2009.
21. Matas, S., Škufca, U., & Mrzel, M. (2006). *Vzorčna razpisna dokumentacija v postopkih oddaje javnih naročil v teoriji in praksi*. Ljubljana: Primath.
22. Matas, S. (2010). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2): neuradno prečiščeno besedilo / z uvodnimi pojasnili k spremembam zakona Saša Matasa ter stvarnim kazalom Neže Planinšič*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. Mercado Kierkegaard, S. (2006). Going, going, gone! E-procurement in the EU. *International journal of computing & information sciences*, 4(1).
24. Mužina, A. (2008). Omejitvena pravila za vložitev zahtevka za revizijo in učinkovito pravno varstvo: *Pravna praksa*, št. 12/2008.

25. Mužina, A. (2010). Končno upravni spor v javnih naročilih? *Pravna praksa*, št. 3-4/2010.
26. Novak, M. (2006). Javno naročilo. *Pravna praksa*, št. 10/2006.
27. Pirnat R. (2009). Dileme ureditve revizije postopkov oddaje javnih naročil pri prenosu nove direktive. *Pravna praksa*, št. 11/2009.
28. Pohar, A. (2007). Priprta vrata revizije. *Pravna praksa*, št. 34/2007.
29. Potočnik, M., & Erjavec, M. (2007a). Praktični vidiki uveljavitve portala javnih naročil. *Pravna praksa*, št. 27/2007.
30. Potočnik, M., & Erjavec, M. (2007b). Sprememba zakonodaje na področju revizije postopkov javnega naročanja. *Pravna praksa*, št. 24-25/2007.
31. Potočnik, M., & Erjavec, M. (2007c). Ali je prekinitev postopka ena izmed možnosti za konec postopka javnega naročanja? *Pravna praksa*. št. 39-40/2007.
32. Potočnik, M. (2010a). *Formalno nepopolna ponudba v praksi javnega naročanja*. Ljubljana: Uradni list RS.
33. Potočnik, M. (2010b). Institut dodatne obrazložitve odločitve o oddaji naročila v praksi. *Pravna praksa*, št. 6-7/2010.
34. Splošna bolnišnica Celje (2007a). Interna dokumentacija javnega naročila Čiščenje prostorov Splošne bolnišnice Celje. Celje: Splošna bolnišnica Celje.
35. Splošna bolnišnica Celje (2007b). Statut Splošne bolnišnice Celje. Celje: Splošna bolnišnica Celje.
36. Splošna bolnišnica Celje (2009). Letno poročilo za leto 2008. Celje: Splošna bolnišnica Celje.
37. Splošna bolnišnica Celje – osebna izkaznica (2010). Najdeno oktobra 2010 na spletnem naslovu <http://www.sb-celje.si>
38. Šifrer A., & Grešak B. (2010). Računske napake v ponudbi za izvedbo javnega naročila po novem. *Pravna praksa*, št. 8/2010.

39. TED – Tenders Electronic Daily (2007). Najdeno oktobra 2010 na spletnem naslovu <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>
40. Vesel, T. (2006). Nove pojavne oblike javnih naročil po direktivah 2004/18/EC in 2004/17/EC. *XII. dnevi javnega prava*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
41. Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). *Uradni list RS* št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN.
42. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). *Uradni list RS* št. 128/2006, 16/2008, 19/2010.
43. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS). *Uradni list RS* št. 128/2006, 16/2008, 19/2010.
44. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN). *Uradni list RS* št. 78/1999, 90/1999 popr., 105/2002 Odl.US: U-I-169/00-33, 110/2002, 14/2003-UPB1, 2/2004-ZPNNVSM, 42/2004, 99/2004-UPB2, 61/2005, 95/2005-UPB3, 78/2006, 26/2007-UPB4, 53/2007, 94/2007-UPB5, 32/2009 Odl.US: U-I-238/07-52.
45. Zakon o zavodih (ZZ). *Uradni list RS* št. 12/1991, 45I/1994 Odl.US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl.US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP.

PRILOGE

PRILOGA 1: ORGANI ZAVODA	1
PRILOGA 2: ORGANIGRAM SPLOŠNE BOLNIŠNICE CELJE	3

Priloga 1: Organi zavoda

Svet zavoda

To je organ zavoda, ki ga sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda in predstavniki uporabnikov oz. zainteresirane javnosti. Med naloge sveta zavoda spadajo sprejemanje statuta, pravil in drugih aktov, sprejemanje programov dela in razvoja ter spremljanje njihovega izvrševanja, določanje finančnega načrta in podobno.

Značilnosti sveta zavoda so v Statutu SB Celje zajete v določbah 20. do 24. člena. Svet zavoda ima devet članov, od tega je pet predstavnikov ustanovitelja (Republika Slovenija), en predstavnik Mestne občine Celje, dva predstavnika delavcev zavoda in en predstavnik Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Direktor, strokovni direktor ter člani poslovnega kolegija in strokovnega sveta ne morejo biti člani sveta zavoda. Pristojnosti sveta zavoda so sprejemanje statuta, finančnega načrta, investicijskega načrta, imenovanje in razreševanje direktorja in drugo. Svet zavoda lahko odloča, če je na seji prisotnih več kot polovica vseh članov.

Direktor zavoda

Direktor je poslovodni organ zavoda. Imenuje ga ustanovitelj, če ni z zakonom ali aktom za to pooblaščen svet zavoda, na podlagi javnega razpisa. Direktor zavoda organizira ter vodi delo in poslovanje zavoda, predstavlja in zastopa zavod in je odgovoren za zakonitost dela zavoda. Direktorjev mandat traja štiri leta.

V SB Celje trenutno opravlja delo direktorja mag. Marjan Ferjanc, univ. dipl. ekon. V okviru svoje pristojnosti lahko izdaja splošne pravne akte (pravilnike, poslovnike, navodila) in posamične pravne akte (sklepe, odredbe), razen tistih, ki jih sprejema svet zavoda.⁸ V obravnavanem primeru direktorja imenuje svet zavoda, kot to določa 27. člen Statuta.

Strokovni vodja

Strokovni vodja vodi strokovno delo zavoda, če je tako določeno z zakonom ali aktom o ustanovitvi. Imenuje in razrešuje ga svet zavoda po predhodnem mnenju strokovnega sveta, razen če je z aktom ali zakonom drugače določeno.

V 29. členu Statuta SB Celje so navedeni pogoji, ki jih mora izpolnjevati kandidat za strokovnega direktorja, in sicer mora imeti univerzitetno izobrazbo medicinske smeri, opravljeno specializacijo s področja dejavnosti zavoda, najmanj pet let delovnih izkušenj, ustrezne organizacijske in vodstvene sposobnosti, predložiti pa mora tudi program dela in razvoja medicinske stroke v zavodu. V času njegove odsotnosti ga lahko nadomešča zdravnik specialist, ki ima pisno pooblastilo strokovnega direktorja. Vlogo strokovne

⁸ Za ostale pristojnosti in odgovornosti direktorja glej Statut Splošne bolnišnice Celje, str. 7, 26. člen.

direktorice v SB Celje trenutno opravlja prim. mag. Frančiška Škrabl Močnik, dr. med., specialistka interne medicine

Strokovni svet

Strokovni svet je kolegijski strokovni organ, katerega sestava, način oblikovanja in naloge se določijo s statutom ali pravilniki zavoda v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi, ukvarja se s strokovnimi vprašanji v zavodu.

Strokovni svet v SB Celje sestavljajo strokovni direktor, ki tudi vodi delo, glavna medicinska sestra bolnišnice, koordinatorji področij ter pet članov zdravnikov ali drugih strokovnjakov, ki jih imenuje/razrešuje strokovni direktor. Na sejo je vedno vabljen direktor. Strokovni svet se ukvarja z vprašanji s področja strokovnega dela zavoda, daje mnenja in stališča strokovnemu direktorju, odgovarja pa tudi za strokovno učinkovitost poslovanja zavoda pri izvajanju zdravstvene dejavnosti.

Svet za zdravstveno nego

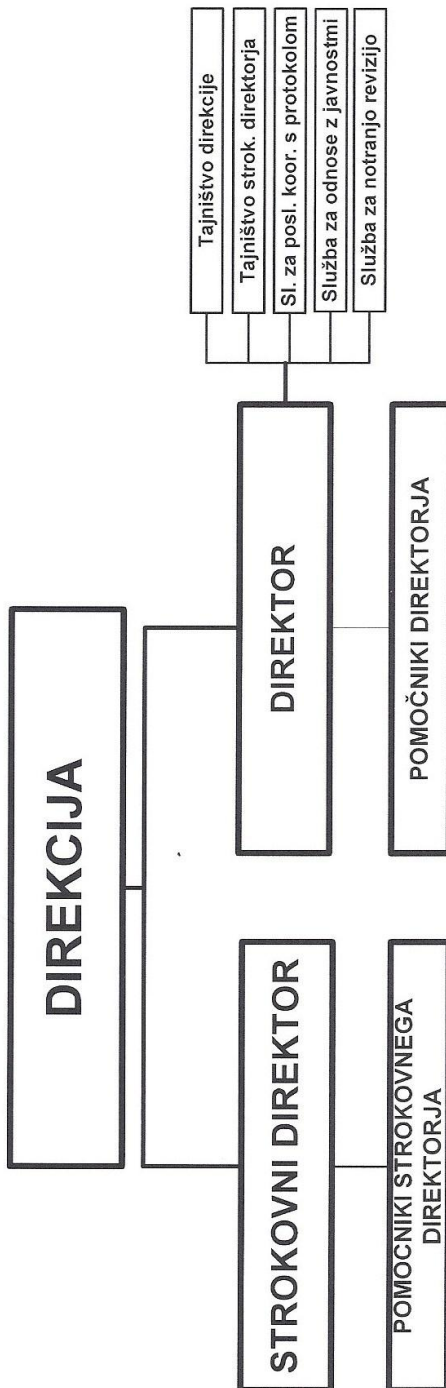
Svet za zdravstveno nego je poseben strokovni organ, ki je običajno prisoten v javnih zdravstvenih zavodih in se ukvarja z vprašanji s področja zdravstvene nege. Vodi ga glavna medicinska sestra in šteje do deset članov. Svet lahko skliče bodisi glavna medicinska sestra, direktor ali najmanj trije člani.

Posvetovalni organi

Posvetovalne organe sestavljajo poslovodni kolegij, ki je posvetovalni organ direktorja, sestavljen iz direktorja, strokovnega direktorja, glavne medicinske sestre ter pomočnikov direktorja, in drugi posvetovalni organi, ki se lahko ustanovijo v skladu s potrebami.

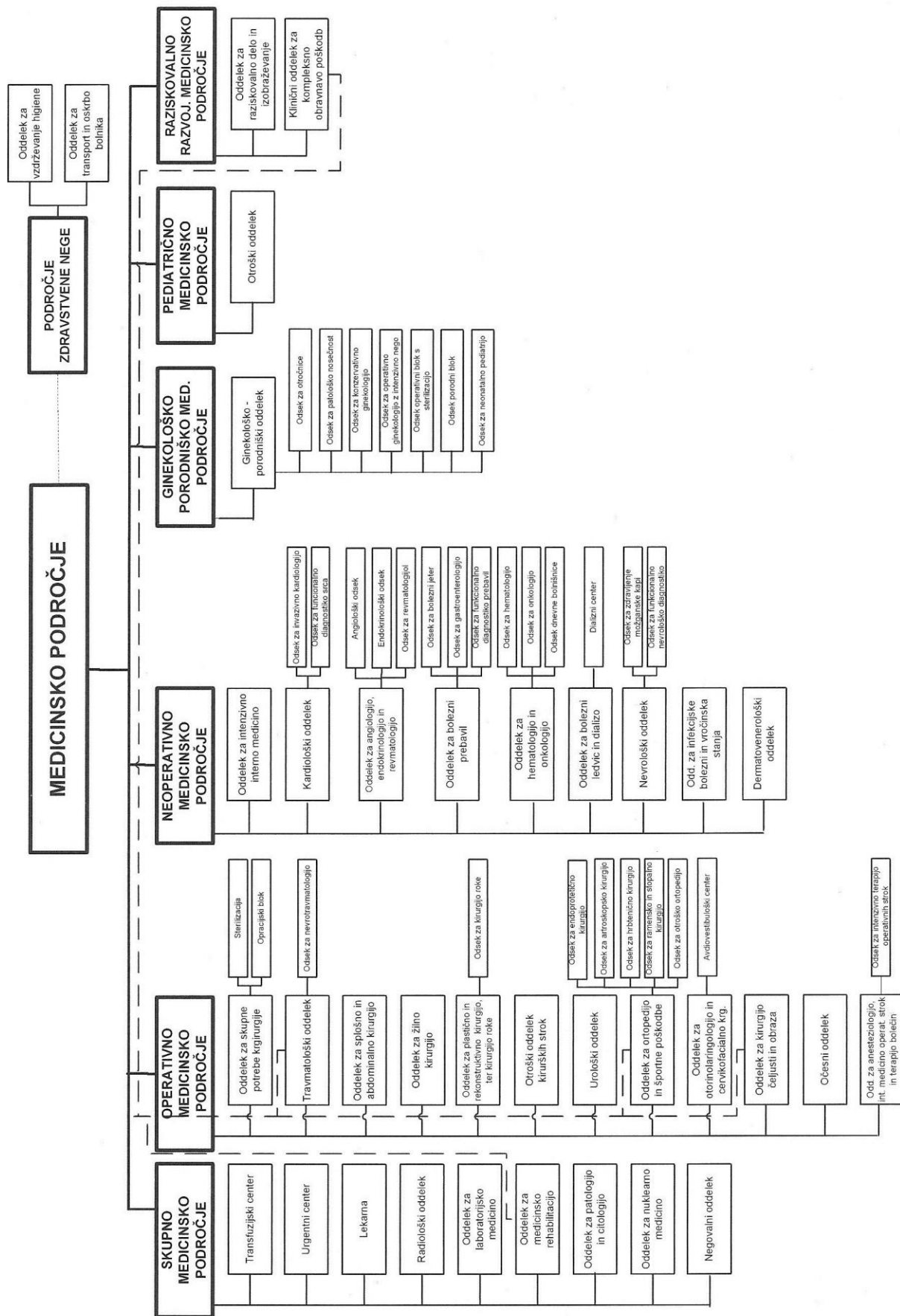
Priloga 2: Organigram Splošne bolnišnice Celje

Organigram 1: Organigram direkcije



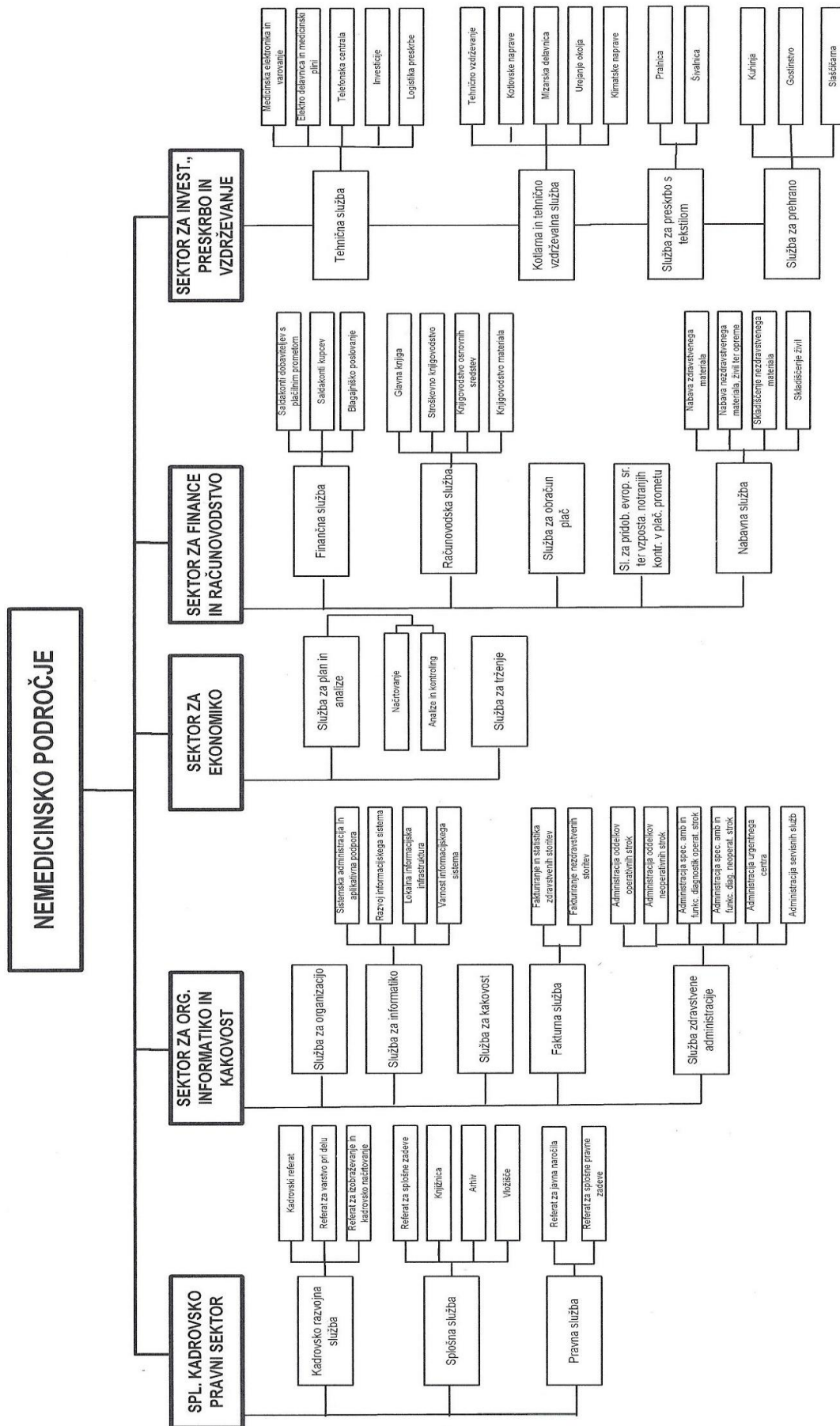
Vir : Splošna bolnišnica Celje, 2007a.

Organigram 2: Organigram medicinskih enot



Vir : Splošna bolnišnica Celje, 2007a.

Organigram 3: Organigram nemedicinskih enot



Vir : Splošna bolnišnica Celje, 2007a.