

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

MAGISTRSKO DELO

UROŠ ŠKUFCJA

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

MAGISTRSKO DELO

**ELEKTRONSKO POSLOVANJE NA PODROČJU
JAVNIH NAROČIL**

LJUBLJANA, JUNIJ 2002

UROŠ ŠKUFGA

IZJAVA

Študent **Uroš Škufca** izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom **prof. dr. Gortana Resinoviča** in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 10.06.2002

Podpis: Uroš Škufca

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Uroš Škufca', written in a cursive style.

KAZALO

1	UVOD	1
1.1	Namen in cilj magistrskega dela.....	1
1.2	Metode dela	3
1.3	Definicije in pomeni uporabljene terminologije.....	3
2	JAVNA NAROČILA IN NJIHOVA MODERNIZACIJA	9
2.1	Kratka zgodovina javnih naročil.....	9
2.2	Pravni in ekonomski vidik javnih naročil.....	10
2.3	Primerjalni pregled ureditev javnega naročanja	12
2.3.1	Javna naročila v ZDA	12
2.3.2	Javna naročila v Evropski uniji	15
2.3.3	Javna naročila po svetu.....	20
2.3.4	Zgodovina pravne ureditve javnih naročil pri nas	22
2.4	Pravna ureditev elektronskega poslovanja	25
2.4.1	Elektronsko poslovanje v ZDA	26
2.4.2	Elektronsko poslovanje v Evropski uniji.....	28
2.4.3	Pravna ureditev elektronskega poslovanja pri nas.....	28
2.4.3.1	Načela elektronskega poslovanja po naši zakonodaji.....	30
2.4.3.2	Implementacija elektronskega poslovanja v Republiki Sloveniji.....	32
2.5	Informacijski sistemi s področja javnih naročil.....	33
2.5.1	Elektronsko poslovanje v javnih naročilih ZDA	33
2.5.2	Projekti elektronskega poslovanja s področja javnih naročil v Evropski uniji.....	34
2.5.3	Iniciative za elektronsko poslovanje na področju javnih naročil v Republiki Sloveniji	39
3	ANALIZA SLOVENSKE ZAKONODAJE S PODROČJA JAVNIH NAROČIL ..	41
3.1	Analiza Zakona o javnih naročilih	41
3.1.1	Načela javnega naročanja	41
3.1.2	Načela revizije postopkov javnega naročanja	49
3.1.3	Javna naročila v praksi	51
3.2	Podzakonski predpisi.....	57
3.2.1	Podzakonski predpis, ki omogoča elektronsko poslovanje	60
3.2.2	Objave v Uradnem glasilu	65
3.2.3	Navodilo o postopku odpiranja ponudb.....	66
3.2.4	Obvezna vsebina razpisne dokumentacije.....	69
3.2.5	Drugi predpisi	71

3.3	Vrste postopkov javnega naročanja	75
3.3.1	Odprti postopek.....	75
3.3.2	Omejeni postopek	80
3.3.3	Natečaj kot posebna oblika odprtega ali omejenega postopka	81
3.3.4	Kvalifikacijski postopek	81
3.3.5	Postopek s pogajanji brez predhodne objave	82
3.3.6	Postopek s pogajanji po predhodni objavi	83
3.3.7	Postopek male vrednosti	84
3.3.7.1	Različne ureditve postopkov	84
3.3.7.2	Informacijski sistemi za podporo javnim naročilom male vrednosti.....	85
4	PROJEKT UVAJANJA ELEKTRONSKEGA POSLOVANJA V JAVNA NAROČILA.....	88
4.1	Analiza obstoječega stanja	88
4.2	Vzpostavitev projekta	89
4.2.1	Opis postopkov	90
4.2.1.1	Odprti postopek.....	90
4.2.1.2	Omejeni postopek	93
4.2.1.3	Kvalifikacijski postopek	94
4.2.1.4	Postopek s pogajanji brez predhodne objave	95
4.2.1.5	Postopek s pogajanji po predhodni objavi	95
4.2.1.6	Postopek male vrednosti	96
4.2.2	Analiza stanja, potreb, obstoječih informacijskih rešitev ter pravnih in formalnih podlag.....	96
4.2.3	Analiza kritičnih dejavnikov, omejitve in tveganja	97
4.2.4	Izgradnja sistema.....	99
4.3	Preizkušanje sistema in pilotski projekti.....	100
4.4	Uvajanje, šolanje in uveljavljanje	100
5	ELEKTRONSKO POSLOVANJE V JAVNIH NAROČILIH – POMEN ZA REPUBLIKO SLOVENIJO IN EVROPSKO UNIJO.....	102
5.1	Vzpodbijanje elektronskega poslovanja in elektronske uprave preko elektronskega javnega naročanja – povezave z drugimi sistemi.....	102
5.2	Kaj lahko ponudimo Evropski uniji.....	103
6	ZAKLJUČNA MISEL.....	104
7	LITERATURA.....	106
8	VIRI.....	108

1 UVOD

1.1 Namen in cilj magistrskega dela

Javna naročila predstavljajo pomemben instrument države pri spodbujanju gospodarstva. Več kot desetina nacionalnega prihodka se porabi skozi postopke javnega naročanja. Pri tem ne gre zanemariti dejstva, da so tudi stroški vodenja teh postopkov precejšnji. Zato ni nenavadno, da želi vsaka država zagotoviti legitimnost in preglednost postopkov porabljanja proračunskega denarja. Cilje zagotavlja s sprejemom in nadzorom postopkovno orientirane zakonodaje. Praksa na področju javnega naročanja se je v zadnjih letih v večini razvitih držav že izoblikovala do te mere, da lahko govorimo o ustaljenih pravnih razmerah na področju javnega naročanja.

Razvoj informacijskih tehnologij zadnjih nekaj let kroji usodo ljudi na vsakem koraku. Države so informacijske tehnologije do nedavnega povečini podcenjevale. S podcenjevanjem informacijske tehnologije ni mišljeno kakršnokoli zanikanje njihove praktične uporabnosti. Celo nasprotno: uporaba informacijskih tehnologij v državnih upravah po vsem svetu je pogosto vsaj tako obsežna kot v njihovem gospodarstvu. Uporaba informacijske tehnologije je bila zaradi načina njihovega delovanja – to namreč temelji na prepisovanju podatkov na različne nosilce in s tem ustvarjanje identičnih kopij podatkov – s strani varnosti uporabe v pravnem prometu do nedavnega neuporabna. Seveda je razvoj informacijskih tehnologij napredoval tudi v tej smeri. Sredstva za elektronsko šifriranje in podpisovanje podatkov, ki vsebino podpisanih podatkov neločljivo povežejo z elektronskim podpisom lastnika, so razvita do te mere, da je že mogoča njihova širša praktična uporaba.

Razvite države so se z napredkom na področju elektronskega poslovanja in elektronskega podpisovanja seznanile šele nedavno in se odzvale tako, da so podatke, zapisane v elektronski obliki, ki izpolnjujejo posebne tehnične pogoje, pravno priznale kot enakovredne drugim, predvsem pisnim oblikam zapisa podatkov. Ta korak je prinesel novo, nesluteno obdobje razmaha pravne informatike. Čeravno pravno priznanje elektronske oblike zapisa temelji na analogni uporabi pisne oblike postopkov, ki so ali naj bi bili prilagojeni elektronskemu načinu poslovanja, pa lahko v praksi ugotovimo, da elektronska oblika zapisa v večini primerov ne pomeni enostavne nadomestitve pisnega zapisa z elektronskim.

Razvoj elektronskega poslovanja je prinesel spremembe tudi na področje javnega naročanja. Namen pričujoče naloge je narediti pregled področja elektronskega poslovanja v javnih naročilih v svetu, predvsem orisati pregled prakse elektronskega javnega naročanja v Združenih državah Amerike ter državah Evropske unije, ter si pregledati dosedanjo domačo prakso elektronskega javnega naročanja. Vse to seveda ne bo mogoče brez predhodnega kratkega orisa zgodovine javnega naročanja ter finančnega poslovanja držav in pregleda zakonodaje s področja javnega naročanja ter elektronskega poslovanja.

Cilj naloge je orisati pravne podlage in opredeliti tehnične vidike projekta uvajanja elektronskega poslovanja na področje javnih naročil v Republiki Sloveniji. Ker je dolgoročni cilj domače politike pridobitev polnopravnega članstva v Evropski uniji, Slovenija pospešeno prilagaja domačo zakonodajo zakonodaji Evropske unije. Izdelava projekta elektronskega javnega naročanja pomeni bolj gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev, s tem pa posledično večjo konkurenčnost domačega gospodarstva pri nastopanju na domačem in tujem tržišču. Uporaba sistema elektronske podpore javnemu naročanju v Republiki Sloveniji bo zaradi globalizacijskega učinka elektronskega poslovanja ter podobnosti zakonodaje zagotovo

imela velik vpliv tudi na države Evropske unije. Učinki povečane možnosti nastopanja na tujem trgu bodo za države Evropske unije pomenili pospešeno prilagajanje razmeram na tržišču elektronskega poslovanja, to pa bo prispevalo k sinergijskim učinkom, ki bodo imeli za posledico globalizacijo držav Evropske unije. Države, ki bodo prve prestopile prag elektronskega poslovanja, bodo imele na tem področju vodilno vlogo. Republika Slovenija je tako s strani državljanov kot tudi tujcev zaradi svoje majhnosti postavljena v vlogo stranskega igralca. Po drugi strani pa ji majhnost zagotavlja možnost hitrega prilagajanja novemu načinu poslovanja, ki povrh vsega izničuje fizično velikost posamezne države. Možnosti elektronskega poslovanja so zato praktično neomejene - poizkusimo jih izkoristiti za napredek, promocijo in v dobrobit lastne države.

Pričujoče magistrsko delo bo v posebnem poglavju orisalo kratko zgodovino razvoja javnih naročil, primerjalnopravno bo orisalo javna naročila v ZDA, Evropski uniji ter drugod po svetu. Opisana bo tudi pravna ureditev elektronskega poslovanja v ZDA in Evropski uniji, podrobneje pa bodo predstavljena temeljna načela elektronskega poslovanja v Republiki Sloveniji.

Posebno poglavje magistrskega dela je namenjeno analizi slovenske zakonodaje s področja javnega naročanja. Tako bo opisan celoten razvoj javnega naročanja pri nas, prejšnji in aktualni zakon o javnih naročilih, temeljna načela javnega naročanja in posamezne pravne dileme, ki se pojavljajo v praksi javnega naročanja. Opisani bodo vsi postopki oddaje javnih naročil, ki jih predvideva sedanja zakonodaja. Posebna pozornost bo namenjena tudi podzakonskim predpisom s področja javnega naročanja, poudarjene pa bodo še morebitne normativne ovire pri uvajanju elektronskega poslovanja v javnih naročilih.

Eden od ciljev, ki jih skuša doseči to magistrsko delo, je analiza vseh postopkov javnega naročanja po veljavni zakonodaji ter predlog projekta, ki bi omogočal vpeljavo elektronskega poslovanja v področje javnega naročanja. V predzadnjem poglavju bodo zato opisani vsi postopki javnega naročanja, priloga magistrskega dela pa bodo diagrami toka podatkov projekta informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju.

Zadnje, sklepno poglavje bo poudarilo prednosti, ki jih ponuja elektronsko poslovanje v javnih naročilih, ter možnosti njihovega izkoriščanja v postopkih oddaje javnih naročil ob vstopu v polnopravno članstvo Evropske unije.

Teza oziroma rdeča nit magistrskega dela je dokazati težnjo po globalizaciji posameznih postopkov oddaje javnih naročil. Iz analize zakonodaj s področja javnega naročanja bomo dokazali, da posamezne države stremijo k uvedbi postopkov, ki se tako po poteku kot tudi po vsebini in načinih uporabe bistveno ne razlikujejo. Druga skupna značilnost držav je, da se zavedajo možnosti, ki jih omogoča elektronsko poslovanje na področju javnih naročil, a obstaja pred njegovim dejanskim zaživetjem še vrsta ovir, tako normativnih kot ovir zaradi inercije starih metod dela. Na podlagi omenjenih hipotez bodo v sklepu magistrskega dela prikazane prednosti, ki jih lahko posamezen pravni subjekt (naročnik) ali celo država doseže z uvajanjem elektronskega poslovanja v javna naročila (poenostavitev postopkov, večja hitrost nabav, vsaj enaka varnost pri oddaji ponudb, preglednost postopkov in nižja cena izvedbe javnih naročil).

1.2 Metode dela

Pri izdelavi magistrskega dela bo zaradi kompleksnosti področja uporabljenih več metod dela. Pri orisu zgodovinskega dela javnega naročanja in teorije javnih financ bosta uporabljeni zgodovinska in primerjalna metoda skupaj s primerjalnim pregledom pravne ureditve elektronskega poslovanja v svetu. Sledila bo analiza evropskega modela in modela elektronskega poslovanja v javnih naročilih ZDA skupaj z analizo aktualnih uporabljenih metodologij načrtovanja in razvoja informacijskih sistemov. V tem delu bodo analizirani tudi obstoječi informacijski sistemi posameznih naročnikov v Republiki Sloveniji, skupaj z možnimi vidiki integracije v celovit informacijski sistem. Sledila bo analiza domače zakonodaje z vidika možnosti uvajanja elektronskega poslovanja v postopke javnega naročanja, ter možnosti, ki jih tovrstno uvajanje ponuja pri spodbujanju elektronskega poslovanja nasploh.

Z uporabo metodologije vodenja projektov, ki je za izvajanje informacijskih projektov predpisan v državni upravi (MVPDU),¹ ter metodologije EMRIS,² katerih ključne prednosti so orientacija na poslovno upravičenost, produktno planiranje ter prilagodljiv procesno utemeljen pristop, bo izveden opis, prilagojen magistrskemu delu, ter grafična analiza vseh pomembnejših postopkov javnega naročanja s predlogom njihovega prevajanja v ustrezen integralni informacijski sistem. Program projektov bo razdeljen v faze razvoja, od katerih so nekatere vsaj delno že vpeljane v praksi, druge pa bo potrebno preko testnih aplikacij šele oživiti v praksi. Ta metodologija ocenjuje tudi strateški vidik uvajanja informacijskega sistema, upoštevajoč izkušnje uvajanja dosedanjih projektov, analizo in prepoznavanje kritičnih dejavnikov razvoja ter strategijo nadaljnjega razvoja in trženja sistema, predvsem v luči dejavnikov razvoja elektronske uprave in elektronskega poslovanja ter položaja, ki si ga s tovrstnim razvojem Slovenija pridobi v Evropski uniji.

1.3 Definicije in pomeni uporabljene terminologije

To podpoglavje predstavlja slovarček izrazov, ki bodo uporabljeni v magistrskem delu skupaj z opredelitvijo njihovega pomena v pričujočem delu. Večino uporabljene terminologije so že definirali slovenski strokovnjaki in je povzeta po uveljavljenih pomenih iz prakse. Definirani izrazi bodo skušali zajeti slovensko izrazoslovje, ki je že uveljavljeno na posameznem področju, obenem pa bo tam, kjer je za lažje razumevanje izraza to potrebno, uporabljen tudi ustrezen tuj izraz. Večino izrazov definira kar slovenska zakonodaja (predvsem Zakon o javnih naročilih ter Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu), nekateri izrazi s področja elektronskega poslovanja pa so povzeti po slovenski literaturi s tega področja. Definicije izrazov, ki jih slovenska literatura ne zajema, je avtor tega magistrskega dela povzel po uporabljeni tuji literaturi, oziroma definiral na način, kot so uporabljeni v samem delu.

¹ MVPDU je bila izdelana na Centru Vlade Republike Slovenije za informatiko, temelji pa na modificirani metodologiji angleškega centra za informatiko in telekomunikacije (CCTA), imenovani PRINCE 2 (Projects IN Controlled Environment).

² EMRIS je kratica za Enotno metodologija razvoja informacijskih sistemov; razvita je bila na Centru Vlade Republike Slovenije za informatiko.

IZRAZ	TUJKA	OPIS POMENA
dobra praksa	best practice	Izraz, ki označuje dobro poslovno prakso na določenem področju ter uveljavljene standarde poslovanja.
elektronski podpis	electronic signature	Niz podatkov v elektronski obliki, ki je vsebovan, dodan ali logično povezan z drugimi podatki, in je namenjen preverjanju pristnosti teh podatkov ter identifikaciji podpisnika.
elektronsko javno naročanje	E-Procurement, E-PP	Informacijski sistemi za podporo elektronskemu javnemu naročanju; tudi izraz za podpodročje elektronskega poslovanja med podjetji.
elektronsko poslovanje, E-poslovanje	E-Business	Poslovanje v elektronski obliki na daljavo z uporabo informacijske in komunikacijske tehnologije ter uporabo elektronskega podpisa v pravnem prometu, kar vključuje tudi elektronsko poslovanje v sodnih, upravnih in drugih podobnih postopkih (ZEPEP, 1. odstavek 1. člena).
Evropska unija	European Union	Unija petnajstih držav Evrope, ki so podpisale dogovor o vzpostavitvi skupnega gospodarskega trga ter vrsto drugih dokumentov o skupnem pristopu do nečlanic.
informacijski sistem	information system	Sistem za oblikovanje, pošiljanje, prejemanje, shranjevanje in druge obdelave podatkov v elektronski obliki (ZEPEP, 11. točka 2. člena)
javno naročilo	public procurement	Celotni skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradenj po tem zakonu (ZJN-1, 2. točka 1. odstavka 3. člena).
kandidat	candidate	Oseba, katero naročnik po ugotovljeni sposobnosti povabi k oddaji ponudbe (ZJN-1, 5. točka 1. odstavka 3. člena).
kvalificirano potrdilo	qualified certificate	Potrdilo, ki izpolnjuje zahteve iz 28. člena Zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP, 19. točka 2.

		člena).
merilo	award criteria	Element za vrednotenje, primerjanje ali presojanje ponudb (ZJN-1, 11. točka 1. odstavka 3. člena).
naročnik	buyer	Neposredni ali posredni uporabnik proračuna, druge pravne osebe, ki jih ustanovi posredni ali neposredni uporabnik proračuna, javno podjetje in njegove povezane družbe (ZJN-1, 1.točka 1. odstavka 3. člena).
natečaj	design contest	Oblika postopka, ki se uporabi v primeru naročila storitev za pridobitev načrta planiranja prostora, urbanističnih načrtov, načrtov na področju arhitekture, inženiringa ali informatike, pri tem pa načrt izbira v naprej določena žirija, ne glede na dodelitev nagrade za izbrani načrt (ZJN-1, 9. točka 1. odstavka 3. člena).
neobičajno nizka cena	abnormally low tender	Cena iz ponudbe, ki je tako nizka, da pri naročniku vzbuja dvom o možnosti izvedbe javnega naročila (ZJN-1, 10. točka 1. odstavka 3. člena).
odprti postopek	open procedure	Tisti postopek, pri katerem lahko vsi, ki imajo interes, predložijo svoje ponudbe (ZJN-1, 6. točka 1. odstavka 3. člena).
omejeni postopek	restricted procedure	Tisti postopek, v katerem lahko ponudbe predložijo le tisti, ki jih naročnik povabi k oddaji ponudbe po predhodno priznani sposobnosti (kandidati) (ZJN-1, 7. točka 1. odstavka 3. člena).
okvirna pogodba	framework agreement	Oblika pogodbe, kjer se stranki dogovorita, da bo kupec oziroma naročnik glede na količino ali ne glede na količino kupljenega blaga oz. storitev imel določene ugodnosti, npr. fiksni ali variabilni popust na količino. Pogodba pogosto velja za celotni sektor (npr. celotno državno upravo).
overitelj	certificate authority, tudi certification-service-provider	Fizična ali pravna oseba, ki izdaja potrdila ali opravlja druge storitve v zvezi z overjanjem ali elektronskimi podpisami (ZEPEP, 20. točka 2. člena).

		2. člena).
podatki v elektronski obliki	electronic data	Podatki, ki so oblikovani ali shranjeni na elektronski način (ZEPEP, 1. točka 2. člena).
pogoj	criteria	Element, ki mora biti v ponudbi v celoti izpolnjen na način, kot je predviden v razpisni dokumentaciji in je izključne narave (ZJN-1, 12. točka 1. odstavka 3. člena).
ponudnik	bidder, tenderer	Dobavitelj ali izvajalec, ki predloži ponudbo in je lahko pravna ali fizična oseba (ZJN-1, 4. točka 1. odstavka 3. člena).
popust na ponudbeno ceno	discount	Način oblikovanja ponudbene cene, ki ga lahko ponudnik ponudi le, ko se naročilo oddaja po sklopih in ga naročnik ne sme šteti za element dodatnih ugodnosti (ZJN-1, 21. točka 1. odstavka 3. člena).
postopek s pogajanjem	negotiating procedure	Tisti postopek, pri katerih se naročnik pogaja z dobavitelji ali izvajalci o svoji izbiri in pogodbenih določilih (ZJN-1, 8. točka 1. odstavka 3. člena).
poslovanje država - posameznik	government to consumer	G2C – izraz, ki označuje elektronsko poslovanje med javno upravo in posameznikom, v ožjem smislu pa med državno upravo in posameznikom, pri čemer je predmet urejanja javnopravna stvar.
poslovanje med podjetji	business to business	B2B – izraz, ki označuje elektronsko poslovanje med gospodarskimi subjekti. V tujini sisteme za elektronsko javno naročanje štejejo v to skupino poslovanja, pri čemer nastopanje javne uprave na trgu štejejo za poslovanje z velikim podjetjem.
poslovanje podjetje - posameznik	business to consumer	B2C – izraz, ki označuje elektronsko poslovanje med gospodarskim subjektom in končnim kupcem – potrošnikom.
potrdilo	certificate	Potrdilo v elektronski obliki, ki povezuje podatke za preverjanje elektronskega podpisa z določeno osebo (imetnikom potrdila) ter potrjuje njeno identiteto (ZEPEP, 18. točka 2. člena).

pravilna ponudba	regular tender	Tista ponudba, ki je pravočasna in za katero se po odpiranju ponudb, na podlagi pregleda in ocenjevanja ugotovi, da v celoti izpolnjuje vse zahteve iz razpisne dokumentacije (ZJN-1, 18. točka 1. odstavek 3. člena).
primerna ponudba	appropriate tender	Tista ponudba, ki je pravočasna in za katero se po odpiranju ponudb, na podlagi pregleda in ocenjevanja ugotovi, da ustreza v celoti tehničnim specifikacijam (ZJN-1, 19. točka 1. odstavek 3. člena).
smernica	directive	Sekundarni obvezujoči pravni akt Evropske unije, ki sicer ne velja neposredno, vendar morajo vse države članice svojo zakonodajo prilagoditi, tako da je ta skladna s smernicami.
sprejemljiva ponudba	acceptable tender	Tista ponudba, ki je pravočasna in za katero se po odpiranju ponudb, na podlagi pregleda in ocenjevanja ugotovi, da ustreza v celoti merilom, pogojem in morebitnim kvalifikacijskim zahtevam (ZJN-1, 20. točka 1. odstavek 3. člena).
tezaver CPV	Common Procurement Vocabulary	Tezaver posameznih kategorij blaga, storitev ter gradbenih del s področja javnih naročil podobno kot npr. standardna klasifikacija NACE, ki ga za potrebe definicije predmeta blaga, storitev in gradenj uporablja Evropska unija.
UNCITRAL	UNCITRAL - United Nations Commission on International Trade Law	Komisija Združenih narodov za mednarodno gospodarsko pravo.
zaprt informacijski sistem	closed information system	Informacijski sistem, ki je v celoti pogodbeno urejen med znanim številom pogodbenih strank (ZEPEP, 2. odstavek 1. člena)

V magistrskem delu so omenjeni tudi nekateri slovenski zakoni. Ti že v fazi sprejemanja zakona v Državnem zboru Republike Slovenije dobijo uradne kratice, ki se nato uporabljajo za posamezne sprejete zakone. Seznam kratic uporabljenih slovenskih zakonov je podan v nadaljevanju:

Kratice	Naslov zakona
OZ	Obligacijski zakonik
ZEPEP	Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu
ZGD	Zakon o gospodarskih družbah
ZIPRS0203	Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003
ZIPRS2001	Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2001
ZJF	Zakon o javnih financah
ZJN	Zakon o javnih naročilih (1997)
ZJN-1	Zakon o javnih naročilih (2000)
ZOR	Zakon o obligacijskih razmerjih
ZPOmK	Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence
ZPP	Zakon o pravdnem postopku
ZRPJN	Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZVK	Zakon o varstvu konkurence

2 JAVNA NAROČILA IN NJIHOVA MODERNIZACIJA

2.1 Kratka zgodovina javnih naročil

V času, ko država kot institucija še ni začela aktivno posegati v gospodarstvo, o javnih naročilih v pravem pomenu besede ne moremo govoriti. S povečanjem deleža proračuna v bruto družbenem produktu (v nadaljevanju BDP) države, ki predstavlja obremenitev davkoplačevalcev, je naraslo tudi zanimanje za način porabe teh sredstev. Obremenitev davkoplačevalcev, ki so vir sredstev za javna naročila, namreč lahko povzroči spremembe v investiranju, obsegu in vrsti dejavnosti ter kupni moči gospodarstva.

V času po letu 1870, ki šteje za vrhunec kapitalističnega monopolizma, ter počasi prehaja v dobo kapitalističnega imperializma (Bunc, Kampuš Trop, 1997, str 127), so se javna naročila omejevala na posamezne nadzore porabe javnih sredstev s strani parlamentov držav ali uradniških služb vodstva države. Njihov pomen je bil zaradi nizke porabe sredstev s strani države majhen, poleg tega pa je država večji del svojih potreb zadovoljevala preko lastnih servisov, dobrin in storitev v večjem obsegu pa ni kupovala na prostem trgu.

Ne čudi torej, da so javna naročila dobila svoj pravi pomen, šele ko je država začela voditi aktivno politiko kot eden izmed subjektov v gospodarstvu. V času velike svetovne gospodarske krize po prvi svetovni vojni je bil namreč pritisk na vlade držav zaradi opustitve urejanja tržnih gospodarstev tako močan, da je prišlo do nevarnosti zrušitve celotnih državnih gospodarstev. Dobo od leta 1929 do 1933 zato označujemo kot dobo državnega kapitalizma (Bunc, Kampuš Trop, 1997, str 142). Tudi drugi avtorji (npr. Bajt, 1979, str. 342) kot šolski primer začetka vodenja aktivne politike države na tržišču navajajo sklop zakonov New Deal, ki ga je 4. 3. 1933 predstavil takratni predsednik Združenih držav Franklin Delano Roosevelt. Sistem javnih del je bil v Evropi znan že iz prve svetovne vojne, kjer gospodarstvo ZDA za razliko od gospodarstev Evrope ni bilo neposredno ogroženo (Bunc, Kampuš Trop, 1997, str. 142), v ZDA pa je sistem subvencij in javnih del predstavljal povsem nov pristop.

Po drugi svetovni vojni se je pritisk na natančnejšo in še bolj demokratično ureditev javnih naročil zaradi vse večjega deleža proračuna v BDP posameznega gospodarstva³ še stopnjeval. Rezultat vedno bolj natančno definiranih postopkov javnih naročil je jasno viden v današnji aktivni politiki držav na področju urejanja trga.

Zgodovinski pomen javnih naročil se kaže tudi v odpiranju javnih naročil tujim pravnim subjektom v zadnjih nekaj desetletjih,⁴ saj se njihov pomen prenaša tudi na mednarodno menjavo; posledica je klasični dobiček, ki ga imata dve državi od mednarodne trgovine (Bajt, 1979, str. 59).

Pomen javnih naročil na območju današnje Republike Slovenije po prvi svetovni vojni zaradi nizke gospodarske razvitosti Kraljevine SHS ni bil velik. Po drugi svetovni vojni zaradi znanih razlogov politike zaprtega gospodarstva in gospodarske samozadostnosti, ki jo je

³ Po statističnih ocenah držav delež proračuna v BDP razvitega gospodarstva ponekod znaša že več kot polovico, kar je zaradi določenih, fiksnih stroškov, ki jih ima vsaka država ne glede na njeno velikost (npr. električna, prometna infrastruktura, zdravstvo, sociala), še posebno vidno v manjših državah.

⁴ Lep primer je Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske unije, podpisana 25. 3. 1957.

Federativna ljudska republika Jugoslavija (kasneje Socialistična federativna republika Jugoslavija, SFRJ)⁵ vodila skoraj do konca osemdesetih let dvajsetega stoletja, javna naročila niso imela posebnega pomena, saj je plansko gospodarstvo praktično onemogočalo medsebojno konkurenco različnih ponudnikov blaga in storitev.

Šele z odprtjem trga, razpadom SFRJ in uvedbo tržnega gospodarstva v novo nastali Republiki Sloveniji je ta dobila prve prave podzakonske predpise, ki so urejali javno naročanje. Zakonodajna ureditev javnih naročil je za svetovne razmere še v povojih,⁶ zato ni nenavadno, da se dobra praksa⁷ javnega naročanja v Republiki Sloveniji šele oblikuje, količina strokovnjakov in posledično proučevanja javnih naročil pa so glede na obseg javnih naročil v Republiki Sloveniji minimalna. V nadaljevanju bo zato področju javnega naročanja posvečenih kar nekaj poglavij.

2.2 Pravni in ekonomski vidik javnih naročil

Javna naročila predstavljajo multidisciplinarno področje, saj posegajo v pravni, upravni, ekonomski, finančni, proračunski, tehnični, ter še nekatere druge sisteme. Ob dejstvu, da država preko javnih naročil v končni fazi vstopa na trg kot enakopraven subjekt v civilnopravnem razmerju, je pojav javnih naročil potrebno gledati predvsem z vidika obveznega ravnanja naročnika, ne pa toliko ponudnikov, čeravno že prvi odstavek prvega člena govori o obveznem ravnanju naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil.⁸ Sistem javnega naročanja gre zato šteti kot specialen zakon⁹ glede na sistem klasičnih civilnopravnih razmerij. Posebnost javnega naročanja je ravno v predpogodbeni fazi, posega pa v načelo proste izbire pogodbenega partnerja. Stranke, ki vstopajo v pogodbeno razmerja, se same odločajo ali in s kom bodo vstopale v medsebojna pogodbeno razmerja; nagibi za sklenitev pogodbenih razmerij so pri tem lahko racionalni ali pa tudi ne (na veljavnost pogodbenega razmerja vplivajo, šele ko presežejo mejo prisilnih predpisov). Sistem javnega naročanja ima za cilj določitev racionalnega in nepristranskega načina izbire pogodbenega partnerja (Juhart, 2001, str. 42).

Ravno obstoj posebnih pravil za sicer klasične obligacije, kjer kot naročnik oziroma kupec nastopa neposredni ali posredni uporabnik proračuna, ob dejstvu, da gre za relativno velik obseg poslov, ima za posledico tudi vplivanje na druga, prej omenjena področja.

Javna naročila lahko pojmujeemo v ožjem in v širšem smislu (Škufca, 1998, str. 7). V širšem smislu jih pojmujeemo, kot to opredeljuje 2. točka 1. odstavka 3. člena ZJN-1: kot celoten

⁵ V nadaljevanju FLRJ in SFRJ.

⁶ Prvi zakon, ki ureja področje javnih naročil, je v Republiki Sloveniji stopil v veljavo šele v sredini leta 1997 (ZJN, Uradni list RS, št. 24/1997 z dne 5. 5. 1997), od 12. 11. 2000 pa je v veljavi že novi Zakon o javnih naročilih (ZJN-1, Uradni list RS, št. 39/2000, 12. 5. 2000).

⁷ V tujini je v uporabi izraz »best practice« kot dobra praksa s posameznega področja.

⁸ 2. točka 1. odstavka tretjega člena ZJN-1 govori o javnem naročilu kot o skupku dejanj naročnika, ki jih ta opravi s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradenj. Naročnik je torej tisti, za katerega primarno veljajo določbe zakona. Ponudniki so zavezani ravnati po zakonu, le v kolikor želijo po postopku oddaje javnega naročila skleniti posel z uporabnikom proračuna, pri sklepanju poslov z drugimi gospodarskimi subjekti pa k temu zakonu niso zavezani.

⁹ Lat. *lex specialis*.

skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradenj. Določbo gre razlagati kot vsa dejanja v predrazpisni fazi; od raziskave trga, načrtovanja nabave ali izvedbe do prenehanja medsebojnega pogodbenega razmerja (izpolnitve medsebojnih obveznosti, jamčenj, poteka garancijskih rokov ipd.) z izbranim ponudnikom. V ožjem smislu, ki ga podrobneje opredeljuje ZJN-1,¹⁰ gre razumeti postopek oddaje javnega naročila od njegove objave v uradnem glasilu - do dokončnosti izbire – ko je izpolnjen odložni pogoj, da v postopku morebitne revizije naročnikova izjava volje ne bo razveljavljena (Juhart, 2001, str. 44). Razumljivo je, da postopkovno naravnani zakon, kot je ZJN-1, ravno temu delu namenja največje število določb.

Oddaja javnih naročil zaradi velikega obsega poslov predstavlja močno orodje državne politike pri urejanju gospodarstva posamezne države, saj lahko predstavlja spodbuden dejavnik enakomernega gospodarskega razvoja. Na gospodarski pomen javnih naročil kažejo predvsem podatki o njihovem obsegu oziroma vrednosti. Na splošno ocenjujejo, da predstavlja delež javnih naročil v razvitem svetu od 10 do 15 odstotkov BDP države¹¹ in še narašča. Ocenjujejo, da je samo v Evropski uniji med 400.000 in 500.000 entitet, ki nabavljajo oziroma naročajo storitve preko javnih naročil, družb, ki ponujajo produkte in storitve, pa je okrog 16 milijonov. Glede na definicijo posrednih in neposrednih uporabnikov proračuna v ZJN-1 je v Republiki Sloveniji splošna ocena, da je naročnikov, ki so zavezani k ZJN-1, nad 2000.¹² Na obseg stroškov vplivajo številni dejavniki, ki so odvisni od strateških usmeritev držav. Nekateri stroški držav so stalni (npr. potreba po normativni ureditvi vseh področij življenja), zaradi česar je delež javnih naročil v skupni porabi manjših - s tem praviloma dražjih - držav navadno večji. Tako Slovenija kot Kanada, denimo, potrebujeta zakone za vsa področja življenja; pri tem se cena pisanja zakonov v Sloveniji razdeli na bistveno manjše število entitet.

Glede na obseg porabe BDP preko postopkov oddaje javnih naročil lahko z gotovostjo trdimo, da je pomen javnih naročil v vsakem gospodarstvu izredno velik. Zato bo v nadaljevanju predstavljena zakonodaja s področja javnih naročil v ZDA, Evropski uniji in drugod po svetu, podrobno pa bo analizirana aktualna zakonodaja v Republiki Sloveniji.

¹⁰ Čeprav zakon na več mestih presega ozko pojmovanje javnega naročanja. Tako npr. v 10. členu določa obveznost evidentiranja vseh faz postopka, med drugim omenja tudi beleženje načina oddaje dodatnih del, izvajanje izvajalčevih obveznosti v jamstveni oziroma garancijski dobi, pogarancijsko vzdrževanje ipd.

¹¹ Tako: The Rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts, ©European Commission, , Unit XV/B/3. Brussels, Belgium. [<http://simap.eu.int/EN/pub/docs/brochen.htm>], 13. 5. 2001: V Evropski uniji so ocenili, da je obseg oddanih javnih naročil v letu 1995 znašal 900 milijard ECU, kar je v povprečju pomenilo 12% BDP petnajsterice. Podoben statistični podatek navajajo pri informacijskem sistemu TED – Tenders Electronic Daily (<http://www.tenders.com>), ki skrbi za objavo »online« javnih naročil v Evropski uniji: po njihovih podatkih javna naročila predstavljajo 11% BDP Evropske unije oziroma 720 milijard evrov.

¹² Sem spadajo vsi državni organi, lokalna samouprava, javni zavodi, šole, vrtci, fakultete, zdravstveni domovi in bolnišnice, javni inštituti, praktično celotno elektrogospodarstvo, javne gospodarske službe idr.

2.3 Primerjalni pregled ureditev javnega naročanja

2.3.1 Javna naročila v ZDA

Javna naročila v Združenih državah Amerike imajo relativno dolgo tradicijo, saj imajo svoje korenine že v času javnih del, ki jih je povzročila gospodarska kriza med obema svetovnima vojnoma. Po drugi svetovni vojni so pretekle izkušnje v nekaj desetletjih izoblikovale standarde javnega naročanja, katerih načela so podobna evropskim, čeravno se nekateri postopki precej razlikujejo.

ZDA so federacija. Kot take imajo temeljne postavke javnega naročanja urejene v zvezni zakonodaji (angl. *Federal Acquisition Regulation – FAR*). Stvari, ki jih ne urejajo na zvezni ravni, pa z zakonodajo regulirajo posamezne zvezne države. Tudi objave pripravljajo na zvezni ravni za vsa javna naročila, ki presegajo 25.000 USD¹³ in se objavljajo v elektronski podatkovni bazi Federal Business Opportunities (FBO).¹⁴ V primeru kolizij zvezni zakoni prevladajo nad zakoni na ravni držav, podobno kot neskladje smernic v Evropski uniji z zakonom posamezne države omogoča njihovo neposredno uporabo v taki državi. Način uporabe, sprejetja, uveljavitve in harmonizacije nacionalnih zakonov je seveda drugačen.

Ker zakoni posameznih zveznih držav urejajo podobno vsebino kot naša zakonodaja, si bomo ogledali in primerjali zakonodajo Zveznih držav Južna Karolina in New York.

Zakonodaja zvezne države Južna Karolina¹⁵ vsebuje v preambuli temeljna načela javnega naročanja: gospodarno porabo javnih sredstev, varstvo konkurence in enakopravnost ponudnikov. Načelo javnosti je izrazito konkretizirano v vrsti določil zakonodaje. Praktično vse zvezne države imajo neke vrste centralno nabavno službo (podobno kot to pri nas izvaja Servis skupnih služb Vlade Republike Slovenije – SSSV). Zakonodaja uvaja službo za nabavo blaga in storitev (Office of the Material Management Officer), posebno službo za informacijsko tehnologijo (Office of the Information Technology Management Officer) ter službo za državne gradnje (Office of the State Engineer). Poleg njih lahko v okviru zaupanih sredstev posamezni organi samostojno izvajajo javna naročila. Vse objave javnih naročil je moč prebrati v nacionalnem uradnem glasilu, ki je v praktično vseh državah dostopno tudi na internetu. Javna naročila nad 25.000 USD se objavljajo tudi na zvezni ravni. V ZDA poznajo več postopkov javnega naročanja kot v evropski praksi: klasični postopek (angl. *Competitive Sealed Bidding*), postopek s fiksnimi cenami (angl. *Fixed Priced Bidding*), postopek ekonomsko najugodnejše ponudbe (angl. *Competitive Best Value Bidding*), postopek on-line oddaje ponudb preko interneta (angl. *Competitive On-line Bidding*), postopek zbiranja predlogov (angl. *Competitive Sealed Proposals*), pogajanja po neuspešnem klasičnem postopku (angl. *Negotiations after Unsuccessful Competitive Sealed Bidding*), naročila male vrednosti (angl. *Small Purchases*), pogajanja z edinim ponudnikom (angl. *Sole Source*

¹³ Znesek je celo manjši od trenutnega zneska, ki velja v Republiki Sloveniji in znaša 8 milijonov tolarjev brez DDV (in 15 milijonov tolarjev za gradnje).

¹⁴ Baza je dostopna na internetu na naslovu [URL: <http://www.fedbizopps.gov>], 10. 1. 2002.

¹⁵ South Carolina Consolidated Procurement Code, ©State of South Carolina, July 2000 [URL: <http://www.state.sc.us/mmo/legal/procure.htm>], 2. 3. 2001

Procurements),¹⁶ nujne nabave (angl. *Emergency Procurements*), nakupi na dražbah (angl. *Procurements at Auctions*), zakonodaja Južne Karoline pa kot poseben postopek ureja tudi nabavo informacijske tehnologije (angl. *Information Technology Procurements*).

Klasični postopek javnega naročila je potrebno izvesti, če skupna vrednost posla presega prej navedeno vsoto. Postopek je podoben odprtemu postopku v naši in evropski zakonodaji, saj lahko ponudbo v zaprti kuverti predloži vsakdo, edino merilo pa je najnižja cena. Naročnik mora javno odpreti vse pravočasno prispеле ponudbe, pri čemer ne sme dovoliti naknadnih popravkov ponudb, ki bi pomenile spremembo – lahko pa si pomaga s pojasnili ponudnikov glede nejasnosti v posameznih ponudbah. Posebej pri blagu se ponudbe ocenjuje po načelu najnižje cene. V primeru dveh enakih cen ima prednost ponudba domačega ponudnika (ki ima sedež v Južni Karolini), če pa sta oba ponudnika domača, se izbira določi z žrebom – metom kovanca.¹⁷ Manjše napake v ponudbah, kot so npr. nepravilno število oddanih kopij ponudbe, tiskarske napake v imenu naslovnika, ki mu je ponudba dana, ipd., je mogoče naknadno odpraviti. Zanimivo je, da se lahko ponudnik z izbranim ponudnikom še dodatno pogaja o končni ceni, česar evropska praksa ne dovoljuje.

Postopek s fiksnimi cenami naročniki izvedejo, če bi klasični postopek zanje ne pomenil prednosti. V tem primeru naročnik postavi najvišjo ceno, po kateri je pripravljen plačati blago ali storitve, ponudniki pa jih lahko ponudijo državi po tej ceni. Naročnik v tem primeru kupuje blago in storitve od vsakega ponudnika, ki ponudi predmet javnega naročila po ceni, ki jo je pripravljen plačati naročnik in je navedena v objavi javnega naročila. Seveda je naročnik dolžan preveriti sprejemljivost (angl. *responsible bidder*) in primernost (angl. *responsive bidder*) ponudbe vsakega ponudnika enako kot v klasičnem postopku. Zanimivost postopka je, da lahko ponudniki oddajo svoje ponudbe kadarkoli v času veljavnosti javnega naročila.

Postopek ekonomsko najugodnejše ponudbe se od klasičnega postopka razlikuje po tem, da poleg cene igrajo pomembno vlogo tudi druga merila. Vsa merila morajo biti objektivno opisana in številčno ovrednotena, pravila Zvezne države Južna Karolina pa prepovedujejo ovrednotenje cene pod 60 % vrednosti.¹⁸ Merila Zvezne države New York¹⁹ npr. določajo

¹⁶ Nekatere zvezne države ločijo »Sole Source Procurement« od »Single Source Procurement« (tako npr. New York Procurement Guidelines – Table of Contents, ©State of New York, [URL: <http://www.ogs.state.ny.us/procurecounc/default.asp>], 24. 2. 2002, str. 28). Prvi postopek je enak javnemu naročilu, ki ga objektivno ali povezano z varstvom izključnih pravic lahko izvede le en ponudnik, drugi postopek pa lahko izvedeta dva ali več izvajalcev, vendar naročnik izbere enega iz razlogov strokovnega znanja, ki ga ta poseduje, ali prejšnjih izkušenj iz podobnih pogodb. Pravila kot primer navajajo potrebo naročnika po posebnih svetovalnih znanjih, ki so jih sicer sposobni izvesti tudi drugi ponudniki, a to ni racionalno, zaradi tega ker ima določen ponudnik predhodne izkušnje z določenimi problemi, oziroma je seznanjen z naročnikovo specifikjo.

¹⁷ South Carolina Consolidated Procurement Code, ©State of South Carolina, July 2000 [URL: <http://www.state.sc.us/mmo/legal/procure.htm>], 2. 3. 2001: § 11–35–1520; Competitive Sealed Bidding: »9. (e) In all other situations where bids are tied, the award will be made by the purchasing agency to the tied bidder offering the quickest delivery time, or if the bidders have offered the same delivery time, the *tie shall be resolved by the flip of a coin* in the office of the chief procurement officer or the head of a purchasing agency or either officer's designee witnessed by all interested parties.« Tudi v Slovenski praksi so se že pojavili primeri enakih cen (posebej tam, kjer principal narekuje cene dobaviteljem). Večina naročnikov kot kriterij v takem primeru vzame kapital ponudnika (večji kapital pomeni večjo zmožnost poplačila v primeru morebitnega neuspeha izvedenega posla), vendar je potrebno tak kriterij navesti že v razpisni dokumentaciji. Če razpisna dokumentacija ne rešuje dileme, je možen žreb v skladu s splošnimi obligacijskopравnimi načeli, vendar morata obe stranki na to pristati – sicer je potrebno javno naročilo ponoviti.

¹⁸ South Carolina Consolidated Procurement Code, ©State of South Carolina, July 2000 [URL: <http://www.state.sc.us/mmo/legal/procure.htm>], 2. 3. 2001.

formulo za pretvorbo cene (in drugih meril) v točke po ključu: število točk je enako zmnožku maksimalnega možnega števila točk za merilo (utež) ter formule $1 - (\text{Cena ponudbe} - \text{Najnižja cena ponudbe}) / \text{Najvišja cena ponudbe}$, pri čemer štejejo zgolj pravilne ponudbe. Kot bomo videli kasneje, taka formula omogoča zlorabe, saj lahko ponudnik v sodelovanju z drugim ponudnikom, ki odda bistveno višjo ponudbo, zlorablja položaj, tako da glede na ostale ponudnike dobi drugačno število točk, kot bi jih sicer brez take najvišje ponudbe.

Postopka on-line oddaje ponudb preko interneta evropske države v večini primerov ne poznajo. Gre za neke vrste obrnjeno licitacijo. Naročnik v uradnem glasilu objavi predmet javnega naročila ter začetni in končni datum za oddajo ponudb. Ponudniki lahko izpolnijo podatke ter oddajo ponudbo s ceno za razpisano javno naročilo. Na internetu je objavljena le najnižja cena, ne pa tudi ponudnik. Vsakdo lahko ponudi ceno, ki je nižja od trenutno najnižje cene. Zmaga ponudnik, ki je ob končnem datumu dosegel najnižjo ceno. Naročnik preveri še usposobljenost in sposobnost izvedbe posla in izbere ponudnika, ki je ob teh pogojih ponudil najnižjo ceno.

Postopek zbiranja predlogov naročniki izvajajo takrat, kadar je predmet javnega naročila kompleksen. Postopek je podoben postopku, ki ga je poznala Republika Slovenija v ZJN. V prvi fazi naročnik zbira predloge, v drugi fazi pa na podlagi predlogov izdelava končno specifikacijo in povabi aktualne ponudnike k oddaji ponudbe.

Pogajanja po neuspelem klasičnem postopku poznamo tudi v naši zakonodaji. Naročnik mora dati možnost pogajanj vsakemu ponudniku, ki mu je priznal usposobljenost za izvedbo posla, pri čemer mora biti ponujena cena nižja od najnižje cene usposobljenega in sposobnega ponudnika na neuspelem javnem razpisu.

Naročila male vrednosti so zanimiva zaradi tega, ker so na ravni Zvezne države Južna Karolina urejena podobno, kot to ureja večina slovenskih naročnikov v svojem notranjem predpisu (125. člen ZJN-1). Za nakupe do 1.500 USD ni potreben nikakršen postopek, če naročnik oceni, da so cene zmerne, ter to dejstvo navede v evidenci nabav. Če je to smotno, pri ponavljajočih manjših nabavah preverijo ceno še pri drugih potencialnih ponudnikih. Zakonodaja se postavlja na stališče, da so administrativni stroški preverjanja cen neupravičeni glede na vrednost nabave. S tega vidika ceno preverjajo le, če administrativno osebje sumi, da ta ni zmerna (npr. s primerjavo cen iz prejšnjih nabav, iz osebnih poznavanj predmeta nabave ipd.).²⁰ Nabave do 5.000 USD uredijo s pisnim ali ustnim preverjanjem cen ter njihovim zaznamkom v evidenci nabav, pri čemer izberejo najnižjo ceno usposobljenega in sposobnega ponudnika. Nabave do 10.000 USD so podobne tistim do 5.000, le da je tu potrebno navadno ceno preveriti pisno ali pridobiti tri pisne ponudbe. Nabave do praga 25.000 USD izvajajo s pomočjo pridobivanja pisnih ponudb, pri čemer povpraševanje elektronsko objavijo na straneh uradnega glasila zvezne države. V postopkih male vrednosti ni mogoče sprožiti klasičnega postopka revizije.

¹⁹ New York Procurement Guidelines – Table of Contents, ©State of New York [URL: <http://www.ogs.state.ny.us/procurecounc/default.asp>], 24. 2. 2002, str. 90.

²⁰ South Carolina Consolidated Procurement Code. ©State of South Carolina, July 2000 [URL: <http://www.state.sc.us/mmo/legal/procure.htm>], 2. 3. 2001: § 11-35-1550. 2(a): »The administrative cost of verifying the reasonableness of the price of purchase 'not in excess of' may more than offset potential savings in detecting instances of overpricing. Therefore, action to verify the reasonableness of the price need to be taken only when the procurement officer of the governmental body suspects that the price may not be reasonable, e. g., comparison to previous price paid, personal knowledge of the item involved.«

Za postopek pogajanj z edinim ponudnikom ter za nujne nabave veljajo praktično enaka ali zelo podobna načela in pravila kot v Republiki Sloveniji, zato ga na tem mestu ne bomo podrobneje opisovali.

Tudi postopek sodelovanja na dražbi je v evropski praksi prava redkost. V ZDA naročnik preveri predmet javnega naročila, ki se prodaja na dražbi, skrbno preveri njegovo stanje (če gre za rabljeno blago) ter oceni, kakšna je njegova realna vrednost. Znesek zapiše v poročilu. Na dražbi nato viša izklicno ceno, to je ceno do prej navedenega zneska. Naročnik zabeleži uspeh v evidenci javnega naročila.

Zvezna država Južna Karolina pozna poseben postopek oziroma ima posebna določila za nabave informacijske tehnologije, pri čemer se lahko naročniki opirajo na trenutno stanje ter uvajajo poenotenje informacijske tehnologije po metodologijah za ocenitev informacijskih tehnologij. To jim omogoča dograditve že obstoječe opreme ter pregled stanj, ko se obstoječo informacijsko tehnologijo izplača zamenjati s tehnologijo druge vrste in standardov.

Zakonodaja v ZDA je v nekaterih pogledih bistveno bolj napredna od pravil Evropske unije. Tako nekatere države na ravni državne zakonodaje urejajo t.i. sekundarno politiko (socialne kriterije). Medtem ko evropske države šele razmišljajo o možnostih uporabe naravovarstvenih in socialnih meril pri izbiri najugodnejšega dobavitelja ali izvajalca, države ZDA v določenem odstotku vrednosti ponudbe dajejo prednost ponudnikom, ki zaposlujejo socialno šibkejša sloje (med drugimi črnce, indijance, eskime).²¹

Javna naročila v ZDA odstopajo od prakse javnega naročanja v krogu evropskih držav, katerih praksi javnega naročanja se približuje tudi Republika Slovenija, čeravno so temeljna načela enaka. ZDA poznajo bistveno širši spekter postopkov kot Evropska unija (ki trenutno pozna le štiri različne postopke: odprti in omejeni postopek ter postopka s pogajanjem brez in po predhodni objavi, res pa je, da tudi v Evropski uniji obstajajo težnje po novih postopkih). V nadaljevanju se bomo osredotočili predvsem na ureditev javnih naročil v Evropski uniji, ki je temelj nove slovenske ureditve na tem področju.

2.3.2 Javna naročila v Evropski uniji

Na razvoj javnih naročil v Evropski uniji je bistveno vplivala težnja k vzpostavitvi enotnega trga. Ta izhaja iz primarnih virov Evropske skupnosti, ki jih predstavljajo mednarodne ustanovitvene pogodbe. Evropska unija je skupni pojem za tri mednarodne pogodbe, ki so oblikovale skupnost (Šinkovec, 1996, str. 15):

- Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ);
- Evropska gospodarska skupnost (EGS), kasneje poimenovana Evropska skupnost (ES) in končno Evropska unija (EU);
- Evropska atomska skupnost (EVRATOM).

Z omenjenimi mednarodnimi pogodbami so države članice na skupnost prenesle točno določene pristojnosti. Poleg skupne trgovske, agrarne, ribiške, prometne, socialne,

²¹ Ibid, poglavje 21, str. 69.

zdravstvene ter drugih politik je glavna dejavnost in podlaga vseh ostalih politik uresničevanje skupnega trga z izvajanjem štirih temeljnih svoboščin:²² prost pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile. Seveda je ta cilj mogoče doseči le, če lahko posamezniki in gospodarske družbe enakopravno tekmujejo za posle, ki jih javne in zasebne organizacije oddajajo pri porabi javnih sredstev. Temeljna pravila javnega naročanja je tako, resda zgolj posredno, vsebovala že Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti z dne 25. 3. 1957, ki je prepovedovala kakršnokoli nacionalno diskriminacijo ter omejitve pri izbiri blaga in storitev (člen 6). Poleg tega je zagotavljala prost pretok blaga in prepoved količinskih omejitev uvoza, ki bi imele enak učinek (člen 30 ter naslednji), prosto naselitev oziroma postavitve sedeža (člen 52 in naslednji) ter prost pretok storitev (člen 59 in naslednji).²³ Omenjena pravila prepovedujejo nekatere najpogostejše diskriminacije, ne postavljajo pa nikakršnih določb glede preglednosti poslovanja ter konkurenčnosti pri pridobivanju poslov. Zato je Evropska unija z izvedeno (sekundarno) zakonodajo na področju javnih naročil,²⁴ harmonizirala področje javnega naročanja. Področje javnega naročanja v Evropski uniji tako urejajo naslednje smernice.²⁵

1. S področja nabav blaga, storitev in gradbenih del:

- Smernica 92/50/EEC z dne 18. 6. 1992, ki ureja javna naročila s področja storitev,²⁶
- Smernica 93/36/EEC z dne 14. 6. 1993, ki ureja javna naročila s področja nabav,²⁷
- Smernica 93/37/EEC z dne 14. 6. 1993, ki ureja javna naročila s področja gradenj,²⁸
- Smernica 97/52/EC z dne 13. 10. 1997, ki dopolnjuje smernice 92/50/EEC, 93/36/EEC in 93/37/EEC,²⁹

2. S področja nabav blaga, storitev in gradbenih del na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju:

- Smernica 93/38/EEC z dne 14. 6. 1993, ki ureja javna naročila na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju,³⁰

²² Opredeljenih z Rimsko pogodbo dne 25. 3. 1957.

²³ The Rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts, ©European Commission, Unit XV/B/3, Brussels, Belgium [<http://simap.eu.int/EN/pub/docs/brochen.htm>], 13. 5. 2001.

²⁴ Pojem za pravo, ki ga sprejemajo organi Evropske unije (Šinkovec, 1996, str. 50); med tovrstna pravna ravnanja spadajo uredbe, smernice, odločbe, priporočila in stališča.

²⁵ The Public Procurement Directives, © SIMAP, ECSC – EC – EAEC, Brussels – Luxembourg, 1995–2001 [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 13. 5. 2001.

²⁶ Council Directive 92/50/EEC of 18th June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts.

²⁷ Council Directive 93/36/EEC of 14th June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts.

²⁸ Council Directive 93/37/EEC of 14th June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts.

²⁹ European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13th October 1997 amending Directives 92/50/EEC, 93/36/EEC and 93/37/EEC concerning the coordination of procedures for the award of public service contracts, public supply contracts and public works contracts respectively.

-
- Smernica 98/4/EC z dne 16. 2. 1998, ki dopolnjuje smernico 93/38/EEC, ki ureja javna naročila na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju;³¹

3. S področja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja na področju nabav in gradenj ter področja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju:

- Smernica 89/666/EEC z dne 21. 12. 1989, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na področju nabav in gradenj,³²
- Smernica 92/13/EEC z dne 25. 2. 1992, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.³³

Omenjene smernice predstavljajo veljavno zakonodajo s področja javnega naročanja Evropske unije. Na njihovi podlagi so države članice do konca prehodnih obdobj, zapisanih v posameznih smernicah, uskladile domačo zakonodajo z omenjenimi smernicami, v minimalnih skupnih okvirih za dane vrednosti. Skupna pravila javnega naročanja, ki jih urejajo smernice, so predvsem:³⁴

- pravila, ki definirajo, kdo je naročnik in katere nabave so predmet javnih naročil,
- pravila, ki določajo, katere vrste postopkov naročniki običajno uporabljajo,
- pravila glede tehničnih specifikacij, standardov, ki naj se uporabljajo, ter prepovedi glede diskriminatornih tehničnih specifikacij,
- pravila o objavljanju javnih naročil in potrebnih rokih objav,
- običajna pravila glede nastopanja, postavitvi objektivnih meril izbire (ekonomsko najugodnejša ponudba ali najnižja cena, po vnaprejšnji določitvi naročnika),
- obveze glede statističnega poročanja Evropski komisiji.

Ob dejstvu, da veljavna slovenska zakonodaja v celoti sprejema določbe veljavnih smernic Evropske unije, veljavna slovenska zakonodaja pa bo podrobneje opisana v naslednjih poglavjih, vsebina smernic na tem mestu ne bo podrobneje opisana. Omeniti je potrebno, da

³⁰ Council Directive 93/38/EEC of 14th June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.

³¹ Directive 98/4/EC of the European Parliament and of the Council of 16th February 1998 amending Directive 93/38/EEC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.

³² Eleventh Council Directive 89/666/EEC of 21st December 1989 concerning disclosure requirements in respect of branches opened in a Member State by certain types of company governed by the law of another State.

³³ Council Directive 92/13/EEC of 25th February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.

³⁴ The Rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts, ©European Commission, Unit XV/B/3, Brussels, Belgium [<http://simap.eu.int/EN/pub/docs/brochen.htm>], 13. 5. 2001.

je Evropska komisija parlamentu v luči enega izmed ciljev, to je postopnega spreminjanja in poenotenja dobre prakse javnega naročanja, maja 2000 predlagala dve novi smernici:

- Predlog smernice COM(2000) 275 final/2, ki ureja javna naročila na področju storitev, nabav in gradenj,³⁵
- Predlog smernice COM(2000) 276 final/2, ki ureja javna naročila na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.³⁶

Obrazložiten memorandum obeh smernic pojasnjuje osnovna razloga za potrebo po njunem sprejemu. Prvi razlog je v poenostavitvi postopkov javnega naročanja, saj veljavna evropska zakonodaja ureja področje nabave blaga, storitev ter gradenj v kar treh, med seboj sicer podobnih, v podrobnostih pa različnih si smernicah. Podobno nabave blaga, storitev in gradbenih del na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju ureja četrta smernica. Cilj predlogov novih smernic je poenotiti postopke ne glede na to, ali gre za nabavo blaga, storitev ali gradbenih del, ter jih združiti v eni sami jasno napisani smernici. Drugi cilj je prilagoditev elektronskemu poslovanju, saj obstoječe smernice na več mestih³⁷ omenjajo obvezno pisno obliko, kar predstavlja oviro pri elektronskemu poslovanju. Cilj evropske komisije, ki izhaja iz memoranduma, je precej optimističen: do leta 2003 naj bi 25 % transakcij na področju javnega naročanja potekalo s pomočjo elektronskih sredstev. Smernica tudi ne predvideva prehodnega obdobja med klasičnim in elektronskim načinom javnega naročanja. Poleg omenjenih ciljev smernica predvideva še:

- uvedbo nove vrste postopka, ki pomeni možnost tekmovalnega dialoga - nove fleksibilnosti med naročnikom in ponudniki, pri čemer se ohranja enakopravnost ponudnikov,
- možnost uporabe okvirnih pogodb,³⁸

³⁵ Proposal no. COM(2000) 275 final/2 for a Directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works contracts.

³⁶ Proposal no. COM(2000) 276 final/2 for a Directive of the European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy and transport sectors.

³⁷ Npr. smernica 92/50/EEC, 3. odstavek 12. člena, ki se v neuradnem prevodu avtorja tega magistrskega dela glasi: »Naročnik mora vsako javno naročilo oddati s pisnim poročilom, ki mora vsebovati najmanj: ...«. Enako 3. odstavek 8. člena smernic 93/36/EEC ter 93/37/EEC. Pisno obliko zahtevajo tudi nekatera druga mesta smernic. Veljavni slovenski zakon (ZJN-1) na nekaterih mestih predvideva elektronsko poslovanje (npr. zadnji odstavek 55. člena), čeravno se pisni formi na nekaterih mestih ne more odreči (npr. zahteva pisno obliko pogodbe – 3. točka 1. odstavka 3. člena ZJN-1, podobne določbe o pisni obliki pa najdemo še v 2. odstavku 14. člena, 2. odstavku 15. člena, 2. odstavku 21. člena, v 22. členu, 3. in 5. odstavku 25. člena, 1. odstavku 42. člena, 44. členu, v 1. odstavku 53. člena, zadnjem odstavku 55. člena, 62. členu, 69. členu, 2. odstavku 72. člena, členih od 77. do 81, v 1. odstavku 92. člena ter 3. in 4. odstavku 123. člena). Z Zakonom o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, ki predstavlja *lex specialis*, je mogoče te določbe razlagati tudi tako, da zahtevam po pisni obliki zadošča ustrezna elektronska oblika.

³⁸ Angl. *Framework agreements*, ki jih evropska zakonodaja do zdaj ni izrecno predvidevala, vendar jih tudi ni prepovedovala, zato jih nekatere države (npr. Velika Britanija) pogosto uporabljajo. Možnost je izrecno navedena tudi v novi smernici, ki ureja objave javnih naročil, zato je mogoče sklepati, da po pravi EU okvirne pogodbe tudi do zdaj niso bile prepovedane (Commission Directive 2001/78/EC of 13th September 2001 amending Annex IV to Council Directive 93/36/EEC, Annexes IV, V and VI to Council Directive 93/37/EEC, Annexes III and IV to Council Directive 92/50/EEC, as amended by Directive 97/52/EC, and Annexes XII to

-
- skrajšanje postopkov oddaje javnih naročil na račun elektronskega poslovanja,
 - večjo jasnost pri določbah, ki se nanašajo na tehnične specifikacije,
 - strožje določbe glede meril in pogojev,
 - poenostavitev pragov za oddajo posameznih javnih naročil (izraženi v valuti EURO),
 - vpeljavo tezavra CPV.³⁹

Januarja, aprila in julija 2001 je komisija predlagala še nekatere posvetovalne osnutke.⁴⁰ Podobni so objavljenemu predlogu iz maja 2000, z razliko določb o tekmovalnem dialogu ter določb o elektronskih dražbah, ki jih pozna tudi večina zveznih držav v ZDA. Prvo branje v evropskem parlamentu je bilo januarja 2002. Parlament je glasoval za vrsto amandmajev (skupaj kar 108). Novi smernici utegneta biti sprejeti še letos, procedura pa se lahko zavleče še nadaljnjih 18 mesecev. Glede na predlog bodo morale države članice po sprejetju smernic uskladiti domačo zakonodajo v dvanajstih mesecih. Evropski parlament je predlagal naslednje spremembe predlogov smernic.

Novi tekmovalni dialog⁴¹ (30. člen predloga smernice) je vzporeden odprtemu in omejenemu postopku in ne pomeni izjeme, ki jo je mogoče uporabiti, če so za to izpolnjeni pogoji (kot velja za postopek s pogajanji). Postopek je mogoče uporabiti, ko se ne da v celoti določiti tehničnih specifikacij ali pravnih ter finančnih elementov javnega naročila. Na koncu dialoga morajo ponudniki oddati ponudbe. Dialog po oddaji ponudbe ni več mogoč, dovoljena so le pojasnila ponudnikov.

Ponudniki morajo biti izločeni, če so udeleženi v kriminalni organizaciji, obsojeni zaradi korupcije, prestopkov v zvezi s pranjem denarja, prestopkov v zvezi z drogami, ter prestopkov v zvezi s pogoji dela zaposlenih. Enaki pogoji se zahtevajo tudi za podizvajalce.

Podobno morajo biti merila za izbiro najugodnejše ponudbe relativno ovrednotena, razen tam, kjer to tehnično ni mogoče (v tem primeru se merila navedejo v vrstnem redu po pomembnosti). Tehnične specifikacije morajo biti pripravljene v smislu funkcionalnih zahtev, sklicujoč se na mednarodne in domače standarde.

Teorija pozna tri vrste okvirnih pogodb (Arrowsmith, 2002, str. 13). Prva omogoča klasično izbiro ponudnikov, s katerimi naročnik sklene okvirne pogodbe. Drugi tip krovnih pogodb je tisti, pri katerem naročnik izmed ponudnikov, s katerimi ima sklenjene okvirne pogodbe, z enostavno drugo fazo javnega naročila pa vsakokrat izbere najugodnejšega ponudnika. Omenjena vrsta krovnih pogodb je po veljavni zakonodaji sporna predvsem z vidika možnosti revizijskih zahtevkov, saj revizije posegajo v obligacijskopravno sfero. Zadnja vrsta okvirnih pogodb so dinamične okvirne pogodbe. Zanje je značilno, da lahko ponudniki kadarkoli

XV, XVII and XVIII to Council Directive 93/38/EEC, as amended by Directive 98/4/EC (Directive on the use of standard forms in the publication of public contract notices)).

³⁹ Angl. *Common Procurement Vocabulary*.

⁴⁰ Arrowsmith, Sue et. al: *New Development in EU Procurement Law*, London: Commercial Seminars, 2002, str. 3.

⁴¹ *Ibid.*

dodajajo amandmaje k svojim prvotnim ponudbam. Glede na zdajšnjo zakonodajo je ta vrsta okvirnih pogodb prepovedana, kot kaže pa bo tako ostalo tudi v novi zakonodaji.

Vsi zneski, nad katerimi je potrebna objava javnega naročila v Uradnem glasilu Evropske unije, bodo po novem navedeni v Eurih, pri čemer je evropski parlament glasoval za bistveno zvišanje zneskov.

Zadnji pomemben predlog, ki je posledica deregulacije telekomunikacijskega trga, je umik telekomunikacijskega področja iz smernice, ki naj bi po novem urejala le še javna naročila na vodnem, energetskem in transportnem področju.

Poleg vsebinskih predlogov naj bi smernice v celoti omogočale tudi elektronsko poslovanje (izenačitev elektronske oblike s pisno), pri čemer bo omogočeno dodatno skrajšanje rokov v primeru elektronskega poslovanja naročnika. Med novostmi so tudi elektronske dražbe, kot jih poznajo v ZDA (vsak ponudnik v elektronskem informacijskem sistemu vidi mesto, na katerem se ta trenutek nahaja, ne ve pa, kateri ponudniki so od njega ugodnejši).

Med novimi predlogi se nahajajo tudi dileme v zvezi s socialnimi in naravovarstvenimi merili (upoštevanje sekundarnih politik), pri čemer morajo biti merila in pogoji v neposredni povezavi s predmetom javnega naročila. Evropsko sodišče je na tem področju že zaoralo ledino,⁴² zagotovo pa bo potrebno tovrstne kriterije urediti tudi na normativni ravni.

Glede na našete novosti lahko ob dejstvu, da se Republika Slovenija pospešeno pripravlja na vstop v polnopravno članstvo Evropske unije, pričakujemo spremembo domače zakonodaje s področja javnega naročanja, ki bo verjetno potekala predvsem v dveh smereh: v implementaciji novosti ter pospešenem uvajanju elektronskega poslovanja v vse faze in postopke javnega naročanja – tako postopke nad kot tudi pod vrednostnim pragom Evropske unije, pri čemer bo postopek pod pragom verjetno poenostavljen in elektronsko v celoti podprt.

2.3.3 Javna naročila po svetu

Na moderne zakone, ki urejajo javna naročila drugod po svetu, je imel največji vpliv modelni zakon UNCITRAL,⁴³ ki relativno široko, ne da bi posamezne države omejeval s točno določenimi rešitvami, ureja celoten postopek javnih naročil. To je verjetno glavni razlog, da je ta zakon postal vzorec za sprejem marsikaterega modernega nacionalnega zakona, ki ureja to področje.

Zakon je sestavljen iz preambule, ki pojasnjuje njegov namen, ter šestih poglavij. Prvo poglavje (členi od 1 do 17) opisuje vsebino zakona, podaja definicije uporabljenih terminov, načine kvalifikacije in predkvalifikacije ponudnikov, definira postopke in načine komunikacije med naročniki in ponudniki, jezik ter vsebine objav javnih naročil. Drugo

⁴² Ibid. str. 65: *General Building and Maintenance vs. Greenwich London Borough Council*, High Court, judgment of March 5th 1993; podobno *Finnish Buses Case – Advocate General's Opinion*, str 38.

⁴³ Modelni zakon o naročilih blaga, gradenj in storitev, sprejet na 27. zasedanju UNCITRAL-a leta 1994 (UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services, with Guide to Enactment). Skupaj z vodičem za uzakonitev je bil sprejet kot dokument na 49. zasedanju generalne skupščine ZN (Suppl. A/49/17). Leto prej je bil sprejet UNCITRAL-ov modelni zakon o naročilih blaga in gradenj (UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods and Construction).

poglavje (členi od 18 do 22) podrobneje opredeljuje vrste postopkov, med drugimi dvostopenjski postopek, povabilo k oddaji predlogov, postopek s pogajanjem ter pogoje za odprti in omejeni postopek. V tretjem poglavju so urejeni postopki za oddajo ponudb, ki so sestavljeni iz treh podpoglavij: prvo (členi od 23 do 28) ureja pogoje za pripravo razpisne dokumentacije ter javnih objav, drugo (členi od 29 do 32) predpisuje jezik ponudb, način oddaje ponudb, veljavnost, spreminjanje ponudb ter garancije za resnost ponudb; tretje (členi od 33 do 36) pa ureja javno odpiranje, pregled, ocenjevanje in primerjavo ponudb, prepoveduje naknadna pogajanja in ureja izbiro najugodnejše ponudbe. Četrto poglavje (členi od 37 do 45) opredeljuje merila za izbiro najugodnejših ponudb, izbiro postopka, ter postopek brez pogajanj ter z vzporednimi in zaporednimi pogajanjem s ponudniki. Peto poglavje (členi od 46 do 51) opredeljuje posebnosti glede posameznih vrst postopkov (dvostopenjski proces, omejeni postopek, zbiranje predlogov itn). V zadnjem poglavju (členi od 52 do 57) je urejen postopek revizije s strani naročnika oziroma nadzornega organa, ter možnost sodne pritožbe. Zakon podrobno ureja celoten postopek javnega naročanja, zato ni nenavadno, da je v precejšnji meri podoben smernicam EU, ki predstavljajo drugi vzorec za nacionalne zakonodaje. Članice unije so jih povzele v celoti, druge evropske države pa le v določenih elementih.

Države so se lotile temeljitega urejanja področja javnih naročil šele v tem stoletju, največ po drugi svetovni vojni. Pred tem so sicer obstajali predpisi, vendar so se razmerja v glavnem urejala na podlagi splošnih pravil civilnega prava. Glede na to da javna naročila spadajo v gospodarsko pravo, so države zakonodajo s tega področja v pretežni meri vključile prav v to pravno vejo in danes ima večina držav na tem področju posebne predpise. Na kratko si oglejmo le pravno ureditev področja v sosednjih državah.

Republika Avstrija je veljavni zvezni zakon o oddaji javnih naročil in spremljajoče predpise uredila leta 1993. Italija je ustrezno zakonodajo uredila s pomočjo večjega števila predpisov. Okvirni zakon je bil zadnjič noveliran leta 1995, poleg tega pa so bile uveljavljene še smernice EU. Posebnost te zakonodaje je preprečevanje vpletanja mafije v potek javnih naročil, zato morajo ponudniki (organizirani v kapitalske družbe) pred podpisom pogodbe prikazati podrobno strukturo lastništva družbe. Zvezna republika Nemčija je uredila javna naročila v okviru proračunskega gospodarjenja, podrobnejša navodila pa je prepustila uredbam. Velika Britanija to področje ureja s štirimi uredbami na področju javnih del, nakupov, storitev ter na področju infrastrukture; poleg tega imajo pri njih pomembno vlogo še pravila t. i. *common law*. Madžarska je zakon o javnih naročilih sprejela leta 1995, v njem pa podrobneje ureja pravno varstvo in reševanje sporov. Hrvaška je na tem področju sprejela več predpisov. Kot glavni vir na tem področju je od leta 1997 veljal Zakon o nabavi blaga, storitev in oddaji del,⁴⁴ 1.1.2002 pa je stopil v veljavo novi Zakon o javnih naročilih.⁴⁵

Zgodovina javnega naročanja v Republiki Sloveniji je relativno kratka, a se je v svoji kratki zgodovini kljub temu hitro in precej spreminjala; prehajala je od UNCITRAL-u podobne zakonodaje do prilagoditve zakonodaje s smernicami Evropske unije. V nadaljevanju bo predstavljena pravna zgodovina s področja javnega naročanja v Republiki Sloveniji.

⁴⁴ Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova; Narodne novine, Službeni list RH, br. 142/1997, i 32/01.

⁴⁵ Zakon o javnoj nabavi; Narodne novine, Službeni list RH, br. 117/2001.

2.3.4 Zgodovina pravne ureditve javnih naročil pri nas

Republika Slovenija je prve zametke normativnega urejanja javnega naročanja doživela v letu 1992 s sprejetjem Zakona o proračunu Republike Slovenije za leto 1992 (Uradni list RS, št. 16/1992), ki je v svojih določbah predpisoval obveznost oddaje nabav oziroma izbiro izvajalca na podlagi javnega razpisa. Način oddaje javnega razpisa je podrobno urejala na njegovi podlagi sprejeta odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije.

Tudi zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 1993 (Uradni list RS, št. 22/1993) je v nekaj členih urejal javno naročanje. Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 28/1993) je že vsebovala jasne določbe o postopku za izbiro izvajalca brez omejitev in o postopku za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.

Leta 1994 je postopke javnega naročanja spremenila Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 19/1994), s tem da je urejala pogoje za začetek postopkov javnega naročila oziroma oddaje javnega naročila z neposredno pogodbo brez javnega razpisa.

Na podlagi izkušenj iz omenjenih odredb ter ob vplivu UNCITRAL-ovega modelnega zakona o ureditvi javnega naročanja⁴⁶ je bil sprejet prvi slovenski zakon, ki je celovito urejal področje javnega naročanja in je preprosto poimenovan kar Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/1997) - v nadaljevanju ZJN. Zakon je pomenil prelomnico na področju javnega naročanja, saj je ureditev javnega naročanja prvič uzakonil, pri čemer je dal naročnikom na voljo širok nabor možnih postopkov oddaje javnih naročil.⁴⁷

Postavil je moderne temelje javnega naročanja, vključno s temeljnimi načeli javnega naročanja (enakopravnost ponudnikov, preglednost postopkov, načelo nediskriminacije ipd.). Zanimivo je, da ni izrecno uzakonil temeljnega načela, ki predstavlja poglobitveni razlog za urejanje tega področja, to je načela gospodarne porabe javnih sredstev. Zato je bilo v preteklosti tudi naročniki slišati interpretacije, ki so kazale na delitev poslov med več naročniki, da bi bili vsi zadovoljni in ne bi bilo pritožb, tveganje zaradi pravilne izpolnitve pa razpršeno. Seveda je taka interpretacija zakona sprta z logiko javnega naročanja in v treh letih veljavnosti zakona se je izoblikovala dobra praksa javnega naročanja tudi v Republiki Sloveniji.

Zakon je bil razdeljen na trinajst poglavij. Prvo poglavje, ki opisuje splošne določbe, je definiralo osnovne pojme, načine oddaje javnih naročil, dispozicije, potrebne za začetek

⁴⁶ UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and services, UNCITRAL, Model Law 1994.

⁴⁷ V 3. členu je zakon predvidel kar pet različnih postopkov: javni razpis za izbiro izvajalca brez omejitev, javni razpis za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, dvostopenjski javni razpis, zbiranje ponudb ter zbiranje predlogov. V 55. členu so predvidene izjeme, pri katerih je mogoče izbrati ponudnika brez izvedbe enega izmed prej naštetih postopkov.

postopka, splošna načela, zaščito domačega gospodarstva,⁴⁸ vodenje evidenc, uporabo jezika in valut ter sestavo strokovne komisije pri izvedbi posameznega javnega naročila.

Drugo poglavje je urejalo postopek oddaje javnega naročila za izbiro izvajalca brez omejitev, pri čemer so bili definirani pogoji objave, roki za objavo in oddajo ponudb, razpisna dokumentacija in merila za izbiro, postopek predložitve ponudbe, javno odpiranje in ocenjevanje ponudb ter način izbire najugodnejše ponudbe. Omenjeno poglavje je v zakonu najobsežnejše, pri čemer je potrebno omeniti, da so se določbe tega poglavja smiselno uporabljale tudi za druge postopke oddaje javnih naročil, v kolikor posebne določbe ostalih postopkov niso urejale drugače.⁴⁹

Tretje poglavje je urejalo postopek oddaje javnega naročila s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, četrto dvostopenjski javni razpis, peto zbiranje ponudb, šesto poglavje pa je predstavljalo postopek oddaje javnega naročila brez javnega razpisa. Sedmo poglavje je urejalo postopek oddaje, imenovan zbiranje predlogov, osmo poglavje pa določbe o sklenitvi pogodbe z izbranim ponudnikom.

S sprejemom ZJN je Republika Slovenija dobila tudi nadzorno telo za revizije oddaj postopkov javnega naročanja, komisijo, pristojno za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju Revizijsko komisijo),⁵⁰ ki je predstavljala neodvisno strokovno telo, celoten revizijski postopek pa je urejalo deveto poglavje zakona. Kot prvo tovrstno telo na področju javnih naročil je imela Revizijska komisija vrsto težav; deloma tudi zaradi dejstva, da je bila prvenstveno imenovana na politični podlagi. Kot strokovno telo v pravem pomenu besede je začela delovati šele druga, Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju Državna revizijska komisija), ki je bila imenovana na medtem sprejetem Zakonu o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 78/2999) - v nadaljevanju ZRPJN. Zakon je pomenil prvi korak k uskladitvi zakonodaje s področja javnega naročanja s pravnim redom Evropske skupnosti, saj ima svoj vzor v smernici 89/666/EEC z dne 21. 12. 1989, ki se nanaša na pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na področju nabav in gradenj⁵¹ ter smernici 92/13/EEC z dne 25. 2. 1992, ki se nanaša na pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju.⁵²

Zadnja tri poglavja ZJN so urejala stroške postopka, nadzor, kazenske določbe ter prehodne in končne določbe. Zakon je začel veljati 20. 5. 1997 za proračunske uporabnike in lokalne skupnosti ter za Družbo za avtoceste v Republiki Sloveniji, d.d., Celje, Univerzo v Ljubljani, Univerzo v Mariboru, za javna podjetja, ustanovljena po zakonu o gospodarskih javnih

⁴⁸ 11. člen ZJN, ki je bil tudi eden izmed temeljnih očitkov Evropske unije pri pogajanjih za vstop Republike Slovenije, saj je pod specifičnimi pogoji dajal prednost domačim ponudnikom pred tujimi, kar je nezdržljivo z načeli evropskega prava, ekonomsko gledano pa slabi konkurenčnost domačega gospodarstva. Veljavna zakonodaja zato ne vsebuje takih določb.

⁴⁹ 4. odstavek 3. člena ZJN.

⁵⁰ 67. člen ZJN.

⁵¹ Eleventh Council Directive 89/666/EEC of 21st December 1989 concerning disclosure requirements in respect of branches opened in a Member State by certain types of company governed by the law of another State.

⁵² Council Directive 92/13/EEC of 25th February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in water, energy, transport and telecommunications sector.

službah, javne zdravstvene in javne raziskovalne zavode, katerih ustanovitelj je država, se je pričel uporabljati 1. 7. 1997. Ostali naročniki so ga začeli uporabljati pol leta kasneje, 1. 1. 1998.⁵³

Deveto in deseto poglavje ZJN je z dnem uveljavitve⁵⁴ ZRPJN prenehalo veljati, kar je pomenilo dokončno ločitev postopka oddaje javnih naročil in postopka revizije javnih naročil v dva različna zakona. ZRPJN je razdeljen na šest delov, od katerih prvi definira področje urejanja, pristojne organe (Državno revizijsko komisijo in revizijske izvedence) ter temeljna načela (zakonitosti, hitrosti, dostopnosti ter učinkovitosti). Drugi del, ki je razdeljen na štiri poglavja, podrobneje ureja imenovanje in delo Državne revizijske komisije, vložitev zahtevka za revizijo, vključitev in pristojnosti revizijskih izvedencev, način odločanja pred Državno revizijsko komisijo, stroške ter pomirjevalni postopek (arbitražo na področju oddaje javnih naročil na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju).⁵⁵ Tretji del ureja izdajo potrdil o pravilnosti vodenja postopka na področjih oddaje javnih naročil na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju. Četrti del ureja poročanje o revizijskih zahtevkih Državnemu zboru, peti del kazenske določbe, šesti del pa prehodne in končne določbe.

ZRPJN predstavlja pomemben doprinos v razvoju javnega naročanja Republike Slovenije, saj uveljavlja moderna načela javnega naročanja v praksi. Tako v skladu z zadnjim odstavkom 12. člena ZRPJN po sprejemu odločitve o oddaji javnega naročila vlagatelj ne morejo vložiti zahtevka iz razloga, ki jim je bil oziroma bi jim moral biti znan že pred sprejemom odločitve. Določba je izrednega pomena, saj je v praksi pred uveljavitvijo ZRPJN pogosto prihajalo do zlorab, s tem ko je vlagatelj grajal napake v postopku, ki bi jih lahko grajal že predhodno, pa jih ni, ker je pač čakal na odločitev. Posebno pomembne so tudi odločitve Državne revizijske komisije o potrebnosti natančnih definicij meril ter načina njihove uporabe v zakonu, saj so se s tem izoblikovali temelji vnaprejšnje določitve pravil igre.

ZJN je pomenil prelomnico v praksi javnega naročanja v Republiki Sloveniji, saj je doprinesel pomembne spremembe na tem področju. Ravno v času veljavnosti ZJN se je izoblikovala praksa o navedbi meril skupaj z načinom njihove uporabe, praksa nenavedbe blagovnih znamk (definicija predmeta naročila z opisom oziroma navedbo veljavnih standardov) ter definiranja temeljnih načel javnega naročanja v praksi.

Zaradi prizadevanj Republike Slovenije za vstop v Evropsko unijo, pa tudi zaradi podnormiranosti ZJN je bil 12. 5. 2000 sprejet novi Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/2000) - v nadaljevanju ZJN-1. Zakon je začel veljati 12. 11. 2000.⁵⁶ Sedanja slovenska zakonodaja s področja javnega naročanja bo v nadaljevanju opisana v posebnem poglavju.

⁵³ Tretji odstavek 76. člena ZJN.

⁵⁴ To je 25. 9. 1999, kar je le en dan po objavi. ZRPJN je bil v Državnem zboru sprejet po hitrem postopku.

⁵⁵ Drugi odstavek 37. člena ZRPJN določa, da bodo te določbe začele veljati z dnem, ko bo Republika Slovenija postala polnopravna članica Evropske unije.

⁵⁶ 137. člen ZJN-1.

2.4 Pravna ureditev elektronskega poslovanja

Zadnjih nekaj let razvite države pospešeno sprejemajo zakonodajo s področja elektronskega poslovanja. Čeravno o ureditvi na zakonodajni ravni prve države začno razmišljati šele po letu 1995, je od tega leta do danes področje zakonsko uredila že večina razvitih držav ali pa je zakonodaja v postopku sprejemanja. Zanimivo je, da so reakcije držav za ureditev razmerij na omenjenem področju razmeroma hitre, kar sovпада s hitrostjo širitve interneta. Število let do dosega 25 % populacije ZDA je bilo za osebno vozilo 55 let, elektriko 46 let, telefon 35 let, televizijo 26 let, radio 22 let, osebni računalnik kar 16 let, mobilni telefon 13 let, za internet pa samo 7 let (Korper, Ellis, 2000, str. 3).

Komisija Združenih narodov za mednarodno gospodarsko pravo⁵⁷ se je s problemom spopadla zelo zgodaj, saj je že pred sprejemom modelnega zakona s področja elektronskega poslovanja⁵⁸ poizkušala uzakoniti standarde na področju računalniške izmenjave podatkov.⁵⁹ Pri računalniški izmenjavi podatkov je namreč pomembno, da je struktura, ki jo zna interpretirati sistem, vnaprej definirana – torej so predpisane oblike zapisov za npr. predračun, naročilo, potrdilo naročila ipd. Na področju izmenjave podatkov so bili najbolj znani trije standardi računalniške izmenjave podatkov: ZDA in Avstralija s sistemom ANSI X.12, Evropa s sistemom UNTDI2, dejanski standard pa je na koncu postal mednarodni standard EDIFACT. Omenjeni standardi se niso prijeli, saj si večina malih podjetij uporabo takih standardov težko privoščijo; uporaba je primerna le za trajnejše povezave, danes pa smo priča vse bolj dinamičnemu okolju (Duhovnik, Tavčar, 2000, str. 10.3). Verjetno je to razlog, da sprejete standarde izpodriva spletni standard XML,⁶⁰ ki je podjezik metajezika SGML.⁶¹

Tudi elektronsko poslovanje, ki se je najprej razvijalo med gospodarskimi subjekti, se je razširilo še na druge pravne subjekte. Toplišek elektronsko poslovanje razdeli glede na predmet poslovanja. Tako govori o elektronskem poslovanju, elektronskem založništvu, elektronskem bančništvu, elektronskem trgovanju idr. (Toplišek, 1998, str. 15-21). Večina avtorjev kot najbolj splošen izraz uporablja »elektronsko poslovanje« (angl. *Electronic Commerce, E-Commerce*), pri čemer poudarjajo, da se ta besedna zveza uporablja na splošno za vse vrste elektronske komunikacije med različnimi subjekti. E-Commerce dandanes vse pogosteje nadomešča širši izraz E-Business, ki obsega elektronsko trženje, trgovanje, spletno trgovino, svetovanje na daljavo, elektronsko zavarovalništvo, pouk in delo na daljavo, avkcije in drugo (Jerman - Blažič, 2001, str. 11). Na tem mestu velja omeniti še izraz E-Government, ki je splošni izraz za elektronsko poslovanje z državno upravo. Kot izraz, ki je umeščen nekje med E-Government ter E-Commerce in označuje elektronsko poslovanje na področju javnega naročanja, pa večina pojmuje E-Procurement (Electronic Procurement ali Electronic Public Procurement).

⁵⁷ United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL.

⁵⁸ UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce and the accompanying Guide to Enactment 1996.

⁵⁹ RIP, angl. *EDI (Electronic Data Interexchange)*.

⁶⁰ Extensible Markup Language.

⁶¹ Kratica za Standard Generalized Markup Language, jezik, ki služi opisovanju drugih jezikov. Eden od podjezikov je tudi najbolj znan spletni jezik HTML (Hypertext Markup Language). Več o tem: The SGML Centre [URL: <http://www.sgml.u-net.com/>], The SGML Centre; 3. 11. 2001.

Največ avtorjev deli modele elektronskega poslovanja glede na subjekte. Večina (tako npr. Korper, Ellis, 2000, str. 6 in 10) elektronsko poslovanje pojmuje kot model, znan pod kratico B2B,⁶² ki pomeni elektronsko poslovanje med gospodarskimi družbami, ter kratico B2C,⁶³ ki predstavlja elektronsko poslovanje med gospodarskimi subjekti in potrošniki ali strankami. Tretje razmerje elektronskega poslovanja glede na interakcijo subjektov predstavlja razmerje med državo in državljani- G2C⁶⁴ (Jerman - Blažič, 2001, str. 17). V različnih virih najdemo še kratico G2B,⁶⁵ ki predstavlja poslovanje med državo in gospodarskimi subjekti (npr. plačevanje davkov in drugih dajatev, razne priglasitve gospodarskih subjektov državi ipd). Javna naročila bi lahko šteli med poslovanje B2B ali G2B, saj država na eni strani na tržišče vstopa kot gospodarski subjekt, na drugi strani pa ima pri izpeljavi postopkov do neke mere oblastno vlogo (uporaba posebnega zakona, subsidiarna uporaba upravnega postopka v drugih javnopravnih stvareh – 4. člen ZUP ipd.).

Večina zakonodaj deli elektronsko poslovanje in ureditev elektronskega podpisa včasih celo v dva zakona. Nekatere države urejajo zgolj pravno veljavnost elektronskega podpisa, elektronsko poslovanje pa interpretirajo v smislu klasičnih obligacijskih razmerij. Dandanes je večina razvitih držav pravno veljavnost elektronskega podpisa že uzakonila, nekatere države pa zakonodajo s tega področja še sprejemajo.⁶⁶

Omenjeni izrazi pomenijo osnovo za zakonsko implementacijo, čeprav zakonodaja tega izrazoslovja sploh ne omenja. Večina držav za osnovo zakonodaje uporablja prej omenjeni UNCITRAL-ov modelni zakon s področja elektronskega poslovanja.⁶⁷ Četudi nekatere države niso zajemale osnov tega zakona, so temeljna načela podobna. Elektronsko poslovanje se namreč bolj kot karkoli razteza izven nacionalnih meja. V nadaljevanju si bomo ogledali ureditev elektronskega poslovanja v ZDA, Evropski uniji, pod drobnogled pa bomo vzeli domačo zakonodajo, ki predstavlja osnovo za odprte informacijske sisteme⁶⁸ v Republiki Sloveniji.

2.4.1 Elektronsko poslovanje v ZDA

Do razvoja elektronskega poslovanja je najprej prišlo v ZDA. Razvoj tega področja sovпада z razvojem ter razširjenostjo interneta, ki je bil prvotno razvit in razširjen samo v ZDA. Ne glede na posamezne poizkuse lokalnih ureditev elektronskega poslovanja in elektronskega podpisa na ravni držav ZDA najpomembnejšo osnovo predstavlja Okvir za globalno elektronsko poslovanje, ki ga je Bela hiša izdala 1. 7. 1997.⁶⁹ Osrednja načela, ki jih spodbuja

⁶² Angl. *Business to Business*.

⁶³ Angl. *Business to Consumer*, ponekod tudi *Business to Customer*.

⁶⁴ Angl. *Government to Citizen*; ponekod, kjer naloge države pojmujejo kot storitve, pa tudi *Governemnt to Consumer*.

⁶⁵ Angl. *Government to Business*.

⁶⁶ Pregled pravnih aktov posameznih držav s področja elektronskega podpisa lahko najdemo tudi na internetu [URL: <http://pi1851.kub.nl/simone/>], 5. 1. 2002.

⁶⁷ Avstralija, Kanada, Republika Slovenija in druge.

⁶⁸ ZEPEP v 2. odstavku 1. člena uporablja izraz »zaprti sistemi« za informacijske sisteme, ki so v celoti urejeni s pogodbami med znanim številom pogodbenih strank. Odprti sistemi pa predstavljajo sisteme, kjer število strank ni znano vnaprej (npr. vsak državljan ima pravico preko informacijskega sistema od države pridobiti rojstni list).

⁶⁹ A Framework for Global Electronic Commerce, ©The White House; 1. 8. 1997

vlada ZDA, so: zasebni sektor naj vodi razvoj elektronskega poslovanja, država naj bi se izogibala uvajanju normativnih ovir ter odpravljala stare ovire za elektronsko poslovanje, pri čemer naj bi bilo njeno posredovanje minimalno in zgolj tam, kjer je to nujno potrebno (načelo pogodbene svobode strank), elektronsko poslovanje pa naj bi vodilo do predvidljivih posledic ne glede na državne meje in uporabljeno pravo.

Kot največje ovire Okvir navaja problem plačevanja davkov in carin zaradi elektronskega poslovanja preko interneta, dolgoročno nujnost normativne ureditve elektronskih plačilnih sistemov, nujnost uvedbe enotne poslovne prakse, ki temelji na okvirih mednarodnih ustanov (npr. UNICTRAL-a), problem ureditve avtorske in drugih pravic intelektualne lastnine, patentov, zaščit blagovnih znamk in domen, zasebnosti ter varnosti poslovanja, telekomunikacijske ovire in tehnične standarde. Vlada ZDA ima v ta namen postavljen poseben portal, kjer je mogoče dobiti vse pomembnejše dokumente v zvezi z elektronskim poslovanjem na normativni in mednarodni ravni v ZDA.⁷⁰ ZDA so 1. 5. 2001 sprejele zakon o elektronskem poslovanju v vladnih službah,⁷¹ ki predpisuje uporabo elektronskega poslovanja v državnih organih.

Poleti leta 2000 je ameriški kongres sprejel Zvezni zakon o elektronskem podpisu in globalnem ter nacionalnem trgovinskem zakonu,⁷² po katerem se elektronskim podpisom ne more odreči pravne veljave zgolj zaradi njihove elektronske oblike. Poleg tega je večina držav ZDA⁷³ že pred tem sprejela zakonodajo s področja pravne ureditve elektronskega podpisa. Zvezni zakon avtomatično ne razveljavlja državnih, v kolikor (1) tega izrecno ne razveljavlja, (2) državni zakon ni v nasprotju z zveznim ali (3) zvezni zakon ne prehiti državnega, tako da že celovito uredi področje (Nimmer, 2001, str 4). Tako imajo ZDA svojevrstno ureditev, saj so državni zakoni v večini primerov skladni z zveznim. Nekateri zakoni so napisani tehnološko nevtralnno (npr. Uniform Electronic Transactions Act, predlagan s strani Komisije za uniformiranje zakonov posameznih držav ZDA), drugi pa so tehnološko odvisni (med njimi tudi prvi Zakon o elektronskem podpisu, sprejet v Zvezni državi Utah). Ne glede na to je potrebno poudariti, da se elektronsko poslovanje razvija predvsem v gospodarstvu in med zasebnimi subjekti (B2B in B2C).

Elektronsko poslovanje v ZDA se glede na strategijo vlade razvija na osnovi zasebne iniciative ter hitre in minimalne podpore države na tistih področjih, kjer je to za odpravo normativnih ovir nujno potrebno. Pristop se razlikuje od pristopa v Evropski uniji, kjer je razvoj tehnologije prehitel normativno ureditev elektronskega poslovanja tako močno, da je ta postala ovira v nadaljnjem razvoju. Evropska unija je, kot bomo videli v nadaljevanju, smernice, ki urejajo elektronsko poslovanje in elektronsko podpisovanje, sprejela ne tako daleč nazaj.

⁷⁰ Portal se nahaja na naslovu [URL: <http://www.ecommerce.gov/>], 5. 1. 2002.

⁷¹ E-Government Act of 2001.

⁷² Electronic Signatures in Global and National Commerce Act of 2000.

⁷³ Države in predpise najdemo na internetu na naslovu [URL: <http://pi1851.kub.nl/simone/ds-lawsu.htm>], 5.1.2002.

2.4.2 Elektronsko poslovanje v Evropski uniji

Sprejetje smernic, ki so odpravile normativne ovire za nemoteno uvajanje elektronskega poslovanja, je Evropska unija uresničila razmeroma pozno, ko je pritisk tehnologij zahteval odpravo normativnih ovir, ki bi omogočile enostavno in pravno veljavno elektronsko poslovanje. Evropska komisija je sprejela dokument o elektronskem podpisu in šifriranju,⁷⁴ v katerem je poudarila pomen združljive infrastrukture za nemoten razvoj elektronskega podpisa, potrebo po enotni ureditvi zahtev za overitelje, pravno priznanje elektronskega podpisa ter mednarodno sodelovanje.

V začetku leta 1998 je Generalni direktorat XIII pri Evropski komisiji predlagal prvi delovni osnutek Smernice o elektronskem podpisu. Decembra 1999 je bila sprejeta Smernica o elektronskih podpisih.⁷⁵ Junija 2000 je bila sprejeta smernica, ki v Evropski uniji ureja elektronsko poslovanje.⁷⁶

Obe smernici narekujeta temeljne usmeritve za elektronsko poslovanje in ureditev elektronskih podpisov ter predstavljata temelj za nacionalne zakonodaje. V okviru Evropske unije poteka tudi Iniciativa za standardizacijo elektronskega podpisa,⁷⁷ ki spodbuja uporabo enotne infrastrukture varnih elektronskih podpisov, temelječih na standardu X.509, ter razvoj infrastrukture javnih ključev.

Republika Slovenija je evropsko zakonodajo upoštevala pri pripravi Zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (Uradni list RS, št. 57/2000) – v nadaljevanju ZEPEP, zato je večina določb v celoti skladna z omenjenima smernicama. Manjše nedoslednosti, ki so posledica sprejemanja ZEPEP pred končnimi verzijami evropskih smernic, bo Republika Slovenija uskladila s popravkom zakonodaje. Ker je vsebina smernic v veliki meri povzeta v ZEPEP, določbe obeh smernic pa nimajo neposrednega vpliva na predmet obravnave tega dela, jih ne bomo obravnavali podrobneje. Bistvene vsebine določb elektronskega poslovanja bodo, kolikor je to potrebno za razumevanje elektronskega poslovanja v javnih naročilih, opisane v nadaljevanju.

2.4.3 Pravna ureditev elektronskega poslovanja pri nas

Republika Slovenija je zakonodajo s področja pravne ureditve elektronskega poslovanja sprejela razmeroma zgodaj, saj spada med prvih deset evropskih držav (Silič, 2001, str. 6), ki so sprejele zakonodajo na področju elektronskega poslovanja ter elektronskega podpisovanja. ZEPEP bil objavljen v Uradnem listu št. 57 z dne 23. 6. 2000 in je pričel veljati 22. 7. 2000.⁷⁸

⁷⁴ Towards A European Framework for Digital signatures and Encryption, ©European Commission; 1. 12. 1997.

⁷⁵ Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13th December 1999 on a Community framework for electronic signatures.

⁷⁶ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8th June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market.

⁷⁷ EESSI - The European Electronic Signature Standardization Initiative [URL: <http://www.ict.etsi.org/eessi/EESSI-homepage.htm>], 5. 1. 2002.

⁷⁸ 55. člen ZEPEP določa, da začne veljati šestdeseti dan po objavi.

Na njegovi podlagi⁷⁹ je bil izdan podzakonski predpis,⁸⁰ ki ureja tehnične pogoje za delovanje overiteljev, tehnične pogoje za elektronsko podpisovanje ter pogoje za elektronsko poslovanje v javni upravi.

Zakon je narejen po vzoru nekaterih modernih (tudi modelnih) zakonov in deklaracij s tega področja.⁸¹ Tako je Evropska komisija v kar nekaj dokumentih poudarila pomen elektronskega poslovanja (Silič, 2001, str. 4), Komisija Združenih narodov za mednarodno gospodarsko pravo⁸² pa je že leta 1996 sprejela Modelni zakon o elektronskem poslovanju.⁸³ Tudi Borka Jerman - Blažič (Jerman - Blažič, 2001, str. 162) ga pojmuje kot moderen zakon s klasičnim naborom določb s področja elektronskega poslovanja.

Zakon je razdeljen na pet poglavij. Po mnenju nekaterih avtorjev je izrazito tehnično naravnano (Pavliha, Jerman – Blažič, 2002, str. 11). Prvo poglavje predstavljajo splošne določbe. Opredeljuje področje ureditve, določa veljavnost zakonskih določb v zaprtih elektronskih sistemih, definira izraze s področja elektronskega poslovanja ter temeljna načela.

V drugem poglavju, ki nosi naslov elektronsko poslovanje, definira pošiljatelja in prejemnika elektronskega sporočila, potrdilo o prejemu ter presumpcije o času in kraju pošiljanja in prejema elektronskega sporočila. V istem poglavju so tudi določbe o hranjenju podatkov v elektronski obliki, določbe o izenačitvi elektronske oblike s pisno ter izjeme, za katere izenačitev ne velja.

Tretje poglavje ureja elektronski podpis, izenačuje njegovo veljavnost z lastnoročnim podpisom, ureja uporabo sredstev za varno elektronsko podpisovanje, izdajo kvalificiranih potrdil in podrobneje ureja delovanje overiteljev, ki jih izdajajo. Poglavje ureja tudi zahteve za varno elektronsko podpisovanje, odgovornost overiteljev, inšpekcijsko nadzorstvo ter prostovoljno akreditacijo, ki predstavlja dodatno obliko dviga ravni varnosti elektronskega poslovanja. Isto poglavje vsebuje še določbe o veljavnosti tujih potrdil.

V četrtem poglavju so opredeljene kazenske določbe za prekrške, ki jih v zvezi s poslovanjem storijo overitelji, ter prekrške, ki jih storijo imetniki potrdil.

Zadnje poglavje zakona opredeljuje prehodne in končne določbe. V njih zakon pooblašča vlado, da izda podzakonski predpis, s katerim podrobneje uredi merila za ugotavljanje izpolnjevanja tehničnih zahtev za overitelje, potrebno strokovno izobrazbo za zaposlene, ureditev notranjih pravil overiteljev, označbe akreditiranih overiteljev ter potrebne zavarovalne vsote. V istem poglavju so urejene še pristojnosti ministrstva za gospodarske

⁷⁹ 50. člen ZEPEP pooblašča Vlado RS za izdajo podzakonskega predpisa, ki mora predpisati merila za ugotavljanje zanesljivosti in za ugotavljanje izpolnjevanja tehničnih zahtev (eno od načel ZEPEP je načelo tehnične nevtralnosti, ki tehnične določbe umešča v podzakonski predpis, kar omogoča postopkovno hitrejšo in enostavnejšo spremembo), za predpise o overiteljih, ki izdajajo kvalificirana potrdila, urejanje časovnih žigov ter tehnične pogoje za elektronsko poslovanje v javni upravi v šestdesetih dneh od objave zakona.

⁸⁰ Uredba o pogojih za elektronsko poslovanje in elektronsko podpisovanje (Uradni list RS št.77/2000 in 2/2001).

⁸¹ Npr. UNCITRAL-ov modelni zakon o elektronskem poslovanju iz leta 1996, UNCITRAL-ov modelni zakon o elektronskem podpisu iz leta 2001 in drugi.

⁸² UNCITRAL – United Nations Commission on International Trade Law.

⁸³ UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce and the accompanying Guide to Enactment, 1996.

dejavnosti, kasnejša veljavnost določb v zvezi z vstopom v Evropsko unijo, zakon pa je določil tudi daljši rok za začetek veljavnosti zakona, ki znaša 60 dni od njegove objave.

V nadaljevanju si bomo ogledali nekatera temeljna načela, ki jih opredeljuje ZEPEP, saj je na podlagi in v duhu teh načel potrebno razlagati tudi razmerja, ki v zakonu niso izrecno pravno urejena.

2.4.3.1 Načela elektronskega poslovanja po naši zakonodaji

Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu sprejema sodobna temeljna načela: načelo nediskriminacije elektronske oblike, načelo odprtosti, načelo pogodbene svobode strank, načelo dvojnega pristopa (načelo dvojnosti), načeli varstva osebnih podatkov in varstva potrošnikov ter načelo mednarodnega priznavanja. Gre za sodobna temeljna načela, kot so sprejeta tudi v večini drugih pravnih ureditev, priporočil ter modelnih zakonov s področja elektronskega poslovanja (podrobneje Uroš Škufca, 2000, str. 1).

Načelo nediskriminacije elektronske oblike je zagotovo primarno temeljno načelo zakona. Udejanjeno je v 4., 12., 13. in 14. členu.⁸⁴ Četrti in štirinajsti člen tako določata, da se podatkom, hranjenim v elektronski obliki, ter elektronskemu podpisu ne sme odreči veljavnosti ali dokazne vrednosti samo zaradi elektronske oblike. To velja tudi za zaprte informacijske sisteme (Pavliha, Jerman – Blažič, 2002, str. 46). Čeravno je v določenih primerih elektronsko obliko zapisa lažje ponarediti oziroma spremeniti, zakonodaja nalaga,⁸⁵ da presojevalec veljavnost in pristnost takega dokaza presodi enako skrbno kot presoja ostale dokaze. Podobno se lahko dokumenti glede na 12. člen ZEPEP enakovredno hranijo v elektronski obliki, če so podatki dosegljivi in primerni za kasnejšo uporabo, če so verodostojni in je mogoče ugotoviti izvor ter nastanek dokumenta, pa tudi če obstaja jamstvo glede nespremenljivosti sporočila. Zakon v 13. členu smiselno izenačuje pisno in elektronsko obliko ter postavlja izjeme, za katere to določilo ne velja (pravni posli s področja nepremičnin, oporočni posli ter drugi pravni posli, za katere je zahtevana posebna, kvalificirana oblika zapisa, kot je npr. notarski zapis). Toplišek v zvezi z izenačitvijo pisne oblike z elektronsko izhaja iz namena pisnosti: če mora biti nekaj zapisano, šteje tudi v elektronski obliki, če je mogoče to elektronsko obliko enakovredno predstaviti (Toplišek, 1998, str. 57; podobno o dosegljivosti sporočil tudi Pavliha, Jerman – Blažič, 2002, str. 67). Po njegovem tudi UNCITRAL-ov modelni zakon v 6. členu vzpostavlja domnevo pisne oblike za elektronske zapise, ki jim je mogoče dati enako pravno veljavo kot pisnim vsaj na dva načina: z ustvaritvijo pravne domneve, da šteje elektronska oblika, kot bi bila zapisana na papir, ali pa z definiranjem pisne oblike na tak način, da zajame tudi elektronski zapis (Toplišek, 1998, str. 58).

Da je zakon napisan v skladu z načelom odprtosti (imenovano tudi načelo tehnološke nevtralnosti), je zaradi hitrega razvoja na področju informatike še posebno pomembno.

⁸⁴ UNCITRAL-ov modelni zakon o elektronskem poslovanju iz leta 1996 ima vsebinsko podobne določbe v 5., 6., 9., 10. in 12. členu.

⁸⁵ Tako npr. 8. člen Zakona o pravnem postopku določa: »Katera dejstva se štejejo za dokazana, odloči sodišče po svojem prepričanju na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka«. Podobne določbe vsebuje tudi zakon, ki ureja splošni upravni postopek (ZUP), in zakon, ki ureja kazenski postopek (ZKP).

Načelo zagotavlja, da v zakonodaji ni določb, ki bi uzakonjale določeno tehnologijo ali infrastrukturo – zakon je tehnološko nevtralen (Pavliha, Jerman – Blažič, 2002, str. 79). Tehnologijo opredeljuje šele podzakonski predpis (Uredba o pogojih za elektronsko poslovanje in elektronsko podpisovanje), ki ga je mogoče spremeniti po bistveno enostavnejšem postopku, sprejema pa ga izvršilna in ne zakonodajna veja oblasti. Podobno načelo dvojnosti dovoljuje uporabo različnih tehnoloških rešitev glede na njihovo zanesljivost, iz česar izhajajo različne pravne posledice (Perenič, 2001, str. 8). Tako se načelo dvojnosti kaže npr. v določbah o elektronskem podpisu. Zakon posebej definira varen elektronski podpis. Klasičen podpis se izvede kot znak, če je v poslovanju običajen tak način podpisovanja; pomembno je, da se da ugotoviti, kaj je vsebina izjave in kdo jo daje (Cigoj, 1984, str. 289). Podpis ima lahko pet funkcij: označevanje dokočnosti podpisane listine, ugotovitev istovetnosti izdajatelja, je dokazilo izjave volje, opozorilo za obvezo iz vsebine listine, lahko pa ima tudi dokazno funkcijo (Pavliha, Jerman – Blažič, 2002, str. 71). Obstajajo različne tehnološke rešitve elektronskega podpisa: navedba imena, digitalni podpis, podpis s kartico, biometrične metode, skupina znakov kot podpis, vokalizirano ime, digitalizirani lastnoročni podpis ter kombinirani načini (Toplišek, 1998, str. 30). Določba ZEPEP le varen elektronski podpis, overjen s kvalificiranim potrdilom, izenačuje z lastnoročnim podpisom. Druge elektronske podpise je glede na različnost njihove dokazne moči v skladu z določbami zakona potrebno presoati v skladu z njihovo dokazno močjo.

Načelo pogodbene svobode strank je logični podaljšek enakega načela iz obligacijskih razmerij, ki se tu razteza na področje elektronskega poslovanja. Tako 3. člen ZEPEP določa, da lahko stranke medsebojna razmerja uredijo drugače, če iz narave posamezne določbe zakona ne izhaja kaj drugega (kogentnost posameznih določb zakona). Gre za dispozitivno pravno normo (Pavliha, Jerman – Blažič, 2002, str. 43). Praktično enako določbo v 4. členu vsebuje UNCITRAL-ov modelni zakon s področja elektronskega poslovanja iz leta 1996 ter v 5. členu UNCITRAL-ov modelni zakon o elektronskem podpisu iz leta 2001. Podobno že 2. odstavek 1. člena določa, da zakon ne velja za zaprte sisteme med znanim številom strank. Izjema sta kogentni določbi 4. in 14. člena (načelo nediskriminacije elektronske oblike). Tako lahko stranke določijo drugačen izvor, prejem in potrditev prejema elektronskega sporočila, pa tudi kraj in čas odpošiljanja ter prejema elektronskega sporočila. Urejenost omenjenih predpostavk v zakonu, če niso urejene v okviru pogodbenega razmerja, je pomembna z več vidikov. Pri elektronskem poslovanju gre v večini primerov za izjave volje med nenavzočimi osebami, kot to opredeljuje 40. člen Zakona o obligacijskih razmerjih (v nadaljevanju ZOR). Izjeme so nekatere elektronske oblike, ki omogočajo neposredno komunikacijo, kot so telekonference, IRC, ICQ in druge (Toplišek, 1998, str. 63). Glede časa prejema sporočila pa avtor govori o razumnem času, ko bi stranka elektronsko sporočilo lahko pregledala. Pri pošiljanju elektronskega sporočila o neprimernem času pošiljanja zaradi narave komunikacije namreč ni mogoče govoriti (Toplišek, 1998, str. 64).

Načeli varstva osebnih podatkov in varstva potrošnikov sta sodobni temeljni načeli, ki predstavljata razširitev temeljnih načel z drugih področij slovenske zakonodaje na elektronsko poslovanje. Ponudniki storitev s področja elektronskega poslovanja imajo tako posebno dolžnost skrbeti za seznanjanje potrošnikov z njihovimi pravicami, ki nimajo tehnološkega znanja s tega področja. Zaradi dejstva, da elektronsko poslovanje ne pozna državnih meja, je zloraba pravic potrošnikov verjetnejša. Podobno je z elektronskim poslovanjem in varstvom osebnih podatkov. Elektronsko poslovanje omogoča zbiranje različnih osebnih podatkov na načine, ki pri klasičnem poslovanju niso bili mogoči ali smotni. Tako npr. večina prodajalcev svetovnega spleta statistično spremlja obiske svojih kupcev in preučuje njihovo obnašanje z namenom prilagajanja prodaje. Podobno je mogoče z elektronskimi sredstvi enostavno zbirati

elektronske naslove in druge osebne podatke, kar predstavlja potencialno nevarnost zlorabe teh podatkov.

Načelo mednarodnega priznavanja omogoča medsebojno priznavanje dokumentov, shranjenih v elektronski obliki ter elektronskih podpisov. Urejeno je v 46. členu ZEPEP, ki predvideva enakovrednost kvalificiranih potrdil overiteljev iz Evropske unije in domačih overiteljev, za tuje pa, če so izpolnjeni pogoji iz tega člena. Gre za pozitivno diskriminacijo overiteljev s sedežem v Evropski uniji (Pavliha, Jerman – Blažič, 2002, str. 169). Ker je elektronsko poslovanje praktično neodvisno od državnih meja, ZJN-1 pa določa enakopravnost vseh ponudnikov ne glede na njihov sedež, je tovrstna ureditev še posebno pomembna tudi za elektronsko poslovanje na področju javnih naročil.

2.4.3.2 Implementacija elektronskega poslovanja v Republiki Sloveniji

Republika Slovenija si pospešeno prizadeva za uveljavljanje elektronskega poslovanja v praksi. V ta namen pod okriljem Centra Vlade za infomatiko pripravljajo vrsto projektov, ki bodo omogočili elektronsko poslovanje v praksi. Nekaj tovrstnih informacijskih sistemov že deluje v praksi, drugi pa so še v pripravi. Lep primer sistema, ki med drugim uporablja infrastrukturo varnih digitalnih potrdil in šifriranje, je sistem za spremljanje korespondenčnih sej Vlade Republike Slovenije. Pri svojem delu ga uporabljajo ministri ter drugi predlagatelji aktov in predpisov. Od že delujočih odprtih informacijskih sistemov velja omeniti projekt EUZ – Elektronske upravne zadeve,⁸⁶ katerega cilj je skrajšati ter poenostaviti nekatere postopke, ki jih državljani opravljajo na upravnih enotah (npr. pridobitev izpisov iz evidenc matičnih knjig: Rojstna matična knjiga, Matična knjiga umrlih, Poročna matična knjiga). V prvi fazi je mogoče oddajati zgolj vloge, ki so oproščene plačila upravnih taks, res pa je, da z avtomatizacijo postopkov pogosto odpade tudi razlog za zaračunavanje upravnih taks. Državljan, ki želijo pridobiti tovrstne podatke, morajo pri vladnem overitelju kvalificiranih elektronskih potrdil SIGEN-CA⁸⁷ pridobiti digitalno spletno potrdilo, s pomočjo katerega se identificirajo ob oddaji vloge. Sistem je pomemben, ker so bile zanj izdelane nekatere standardne aplikacije ter vmesniki za vnos in preverjanje spletnih digitalnih potrdil, ki jih bo mogoče uporabiti tudi pri drugih aplikacijah. Sistem v grobem deluje tako, da uporabnik vstopi na začetno stran informacijskega sistema. Sistem preveri uporabnikovo digitalno spletno potrdilo in njegovo veljavnost v registru digitalnih spletnih potrdil overitelja. Uporabnik odda vlogo, pri čemer je ta varno digitalno podpisana z uporabnikovim digitalnim podpisom. Vloga je oddana v formatu XML. Aplikacija na strani organa omogoča pregled vsebine vloge ter preverjanje pristnosti digitalnega podpisa. Po preveritvi organ izdela in uporabniku pošlje zahtevani izpis. V tej fazi je komunikacija še enosmerna, v prihodnosti se načrtuje tudi pošiljanje varno elektronsko podpisanih dokumentov vlagatelju vloge.

Eden prvih sistemov, ki je deloval na področju elektronskega poslovanja nasploh, je aplikacija JNMV – aplikacija za podporo javnim naročilom male vrednosti na Centru Vlade za infomatiko.⁸⁸ Aplikacija predstavlja celovito ter brezpapirno podporo postopkom javnih naročil malih vrednosti na Centru Vlade za infomatiko, pri čemer so naročila objavljena tudi na svetovnem spletu, ponudniki pa lahko ponudbe oddajo kar preko interneta. V tem primeru

⁸⁶ Sistem je dostopen na internetu na naslovu [URL: <http://euz.gov.si>], 5. 1. 2002.

⁸⁷ SIGEN-CA [URL: <http://www.sigen-ca.si>], 5. 1. 2002.

⁸⁸ Aplikacija je dostopna preko svetovnega spleta: [URL: <http://www2.gov.si/javnar/jnmv.nsf>], 5. 1. 2002.

se med ponudnikom in sistemom vzpostavi varna povezava, sistem prebere podatke o imetniku digitalnega spletnega potrdila, preveri veljavnost potrdila in tako omogoči ponudnikovo identifikacijo. Aplikacija ima vgrajene mehanizme, ki onemogočajo ogled ponudb pred rokom oddaje in s tem onemogočajo zlorabe s strani zaposlenih ali tretjih oseb, sistem pa še ne omogoča šifriranja oddanih ponudb ter njihovega elektronskega podpisovanja.

Za oba sistema je značilno, da sta odprta – vlogo oziroma ponudbo lahko odda vsakdo, ki poseduje ustrezno spletno digitalno potrdilo, torej sistema delujeta z vnaprej nedoločenim številom subjektov.

Omenjenim aplikacijam bodo nedvomno sledile še druge, kot npr. sistem za elektronsko podporo davčnemu sistemu, oddaja elektronskih davčnih napovedi za odmero dohodnine, ter še vrsta drugih. Nedvomno bodo v bližnji prihodnosti vpeljali tudi sisteme za elektronsko podporo javnim naročilom - projekt si bomo ogledali nekoliko kasneje. Za izdelavo in vpeljavo elektronskega sistema javnega naročanja je pomembno spoznati podobne projekte, ki jih uvajajo tuje države, zato si bomo v nadaljevanju ogledali tuje pobude za elektronsko poslovanje v javnih naročilih.

2.5 Informacijski sistemi s področja javnih naročil

2.5.1 Elektronsko poslovanje v javnih naročilih ZDA

Razvoj interneta je bil najhitrejši v ZDA, zato ni nenavadno, da se je tudi elektronsko poslovanje najhitreje razvilo prav tam. Zasebne in javne pobude so pomenile vrsto informacijskih sistemov, ki pa žal niso bili uradno podprti v smislu pravnega priznanja. Obdobje neuradnih informacijskih sistemov na področju javnih naročil je končal predsednik William J. Clinton z *Memorandumom izvršilnim vodstvom ministrstev in agencij*, izdanim julija 1997.⁸⁹ V njem ugotavlja, da mora država prevzeti tržno usmerjen pristop k elektronskemu poslovanju, pri tem pa mora upoštevati edinstveno naravo medija (internet), medtem ko naj povečana izbira, ki jo ta medij ponuja s strani potrošnikov ter ponudnikov, sama definira značilnosti novega tržišča. Stranke naj bi vlagale legitimne vloge z minimalnim posredovanjem države, a kadar bi bilo posredovanje le potrebno, naj bi bil cilj države zgolj omogočiti preprosto okolje za elektronsko poslovanje. Obstoječa zakonodaja, ki bi lahko oteževala elektronsko poslovanje, mora biti pregledana in spremenjena, da bi lahko zadostila potrebam edinstvene narave interneta, državni organi pa naj zagotovijo preverjanje pristnosti strank s pomočjo znanih tehnologij, kot so digitalni podpisi idr. Internet naj bo tako spremenjen v varno okolje za poslovanje; to naj pomeni tudi varne komunikacije in objavljanje informacij za stranke, tako da bodo te seznanjene z nevarnostmi ter bodo znale varovati svoje sisteme in podatke (Škufca, 1998, str. 12).

Uvedba elektronskega poslovanja v postopek javnih naročil je bila predvidena že leta 1997. Aprila 1994 so bile podane smernice za celotno državno upravo pri pristopu do elektronskega poslovanja na področju javnih naročil, oktobra istega leta pa je bil podpisan zakon o javnih

⁸⁹ Memorandum For The Heads Of Executive Departments and Agencies. Subject: Electronic Commerce, ©The White House, William J. Clinton, 1. 7. 1997 [URL: <http://egov.gov/documents/ecpress.htm>], 21. 2. 2002.

naročilih,⁹⁰ ki uvaja določene poenostavitve in zahteva od državne uprave, da začne uporabljati elektronsko poslovanje ter računalniško izmenjavo podatkov.

Vodilno vlogo pri uvajanju elektronskega poslovanja je prevzelo ameriško ministrstvo za obrambo, ki je junija 1996 izdalo *Navodilo za elektronsko poslovanje Ministrstva za obrambo*,⁹¹ v katerem je določilo, da bodo ponudniki od septembra 1997 pri javnih naročilih pod vrednostjo 100.000 USD z ministrstvom poslovali zgolj elektronsko. Navodilo pokriva celoten postopek javnih naročil, gledano v širšem smislu. Javno naročanje nižjih zneskov je tako bistveno bolj pregledno, enostavno in hitrejše, plačilo za nižje zneske pa se po pravilu izvaja kar s pomočjo službenih kreditnih kartic, kar omogoča enostaven nadzor nad porabo.

Razmah elektronskega poslovanja je povzročila še vrsta dokumentov z izvršilno močjo, ki so vladnim ustanovam narekovali organiziranje storitev tudi »online« glede na vrsto storitve in ne glede na ustanovo; podoben učinek dosegajo tudi poročila vladne delovne skupine s področja elektronskega poslovanja, sporazumi o elektronskem poslovanju z drugimi državami (npr. Japonsko, Avstralijo, Čilom) ipd. Opisana rešitev predstavlja t.i. metodo »top-down«. ZDA so najprej odstranile normativne ovire za uvedbo elektronskega poslovanja, način ureditve pa prepustile prostemu trgu. Prilagoditev zakonodaje je bila praktično enkratna in hitra, projekti pa so nato brez normativnih ovir potekali v skladu z razvojem tehnologije ter tržno ponudbo in povpraševanjem. Kot bomo videli v nadaljevanju, Evropska unija uporablja ravno obrnjeno metodo. Pilotski projekti se tako ukvarjajo z vrsto rešitev nepotrebnih normativnih ovir, ki bodo v končni fazi tako ali tako rešene že na normativni ravni.

2.5.2 Projekti elektronskega poslovanja s področja javnih naročil v Evropski uniji

Elektronsko poslovanje na področju javnih naročil⁹² je razmah v Evropski uniji doživelo razmeroma zgodaj. Najbolj znana podatkovna baza je gotovo TED (angl. *Tenders Electronic Daily*),⁹³ ki je v elektronski obliki - kot priloga uradnega lista EU⁹⁴ - že leta dostopna ponudnikom v Evropski uniji. Dandanes Uradni list Evropske unije zaradi obsežnosti izhaja zgolj v elektronski obliki in je dostopen preko interneta ali na zgoščenkah.

V Beli knjigi o elektronskem poslovanju⁹⁵ je - tudi v zvezi s postopkom javnih naročil - podano priporočilo o uveljavitvi elektronskega poslovanja, saj lahko država vzpodbudi elektronsko poslovanje v gospodarstvu, s tem ko modernizira elektronsko poslovanje na področju javnih naročil (Bernik, 1997, str. 49). Podobno v Evropski komisiji za notranji trg v poročilu novembra 2000 o analizi pilotskih projektov elektronskega poslovanja na področju

⁹⁰ Streamlining Procurement through Electronic Commerce, Federal Electronic Commerce Acquisition Team, Fall Church, Virginia, April 1994.

⁹¹ Introduction to Department of Defense Electronic Commerce, Arlington, VA, Electronic Commerce Office, U.S. Department of Defense, June 1996.

⁹² S tujko pogosto imenovano kar »Electronic Procurement«, »E-Procurement« ali tudi »E-PP Project«.

⁹³ Slovensko ga prevajajo kot Tenderski Elektronski Dnevnik (Zabel, 1997, str. 32).

⁹⁴ Angl. *Supplement S to the Official Journal of the European Communities*.

⁹⁵ Elektronsko poslovanje malih in srednje velikih podjetij, Bela knjiga, Lyonska delavnica, 5.- 6. marec 1997, [URL: <http://www.drustvo-informatika.si/publikacije/belaknjiga/index.html>], 21.02.2002.

javnih naročil⁹⁶ ugotavljajo, da bi lahko dosegli marca 1998 zastavljeni cilj, ki predvideva, da naj bi bilo do leta 2003 25 % vseh javnih naročil izpeljanih elektronsko.

V EU je bil za razliko od ZDA sprejet drugačen, postopen pristop uvajanja elektronskega poslovanja v javna naročila. Postopek javnih naročil je bil sprva vpeljan v okviru treh projektov. S projektom SIMAP⁹⁷ so elektronsko poslovanje uvedli v postopek objavljanja javnih razpisov (Smernica DG XV Evropske komisije, prej omenjena baza TED), s projektoma TAPPE⁹⁸ in ELPRO⁹⁹ pa na državni in regionalni ravni že nekaj časa razmeroma neuspešno vpeljujejo elektronsko poslovanje v celoten postopek javnih naročil. Poleg teh sta znana še projekta DESIRE in Evropski WWW - indeks, ki naj bi vzpostavila vseevropski indeks virov na internetu, kar bi med drugim pripomoglo k iskanju informacij v predrazpisni fazi javnih naročil (vendar to seveda ni glavni cilj teh dveh projektov).

Projekt **SIMAP** je vpeljal elektronski postopek javnih naročil, ki omogoča vsem javnih organizacijam v EU, da predložijo informacije o povpraševanju¹⁰⁰ po določenem izdelku, delu ali storitvi, ki se nato objavijo v uradni publikaciji ter predložijo vsem potencialnim ponudnikom. S tovrstnim razpošiljanjem informacij je dosežena večja konkurenčnost na trgu, čeprav ponudniki v tem procesu ne sodelujejo neposredno, tj. aktivno. So pa zato vzpostavljene baze, s katerimi je ponudnikom omogočeno lažje pregledovanje po povpraševanju državnih organizacij, ki so zavezane k nakupom po postopkih javnih naročil. V ta namen so izdelane tri klasifikacije, ki omogočijo ponudnikom iskanje prav tistih informacij, ki jih zanimajo. To so **CPC** (Common Product Classification of the UN in Directives 92/50/EEC and 93/38/EEC), **CPA** (Classification of Products by Activity in Directive 93/36/EEC) in **CPV** (Common Procurement Vocabulary, Council Regulation (EEC) No. 3693/93, OJ No L342, 31. 12. 1993, p. 1). Cilj teh klasifikacij je standardizacija informacij, ki opisujejo objekt naročila, in s tem zmanjšanje možnih napak pri opisovanju naročil.

Smernice nalagajo, da Urad za javno objavljanje publikacij EU (EUR – OP)¹⁰¹ prispele objave prevede v vse uradne jezike EU, ter jih objavi v prilogi **S** Uradnega lista EU¹⁰², katerega polno besedilo je dostopno v bazi **TED**.

Baza TED je bila za EU prvi korak k uvedbi elektronskega poslovanja na področju javnih naročil. Segaj še v čase razvoja prvih baz takratne EGS. Kot je bilo že omenjeno, vsebuje podatke iz priloge S uradnega lista EU; to so pozivi k oddaji ponudb naročnikov v EU, namere o javnih naročilih, obvestila o izbranih ponudnikih itn. Urejena je na podlagi prej omenjenega klasifikacijskega sistema CPV, ki vsebuje preko 5.000 kod različnih produktov.

⁹⁶ European Commission Internal Market DG: poročilo zanje je po pogodbi št. PRS/99/B5–7210/B/153 izvedla analitična skupina PLS-Ramboll. Analysis of electronic public procurement pilot projects in the European Union; Report – November 2000, © PLS-Ramboll [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/docs/zipreportPLSpublishation.zip>], 20. 11. 2001.

⁹⁷ Système d'Information pour les Marchés Publics.

⁹⁸ Telematics for Administrations: Public Procurement in Europe.

⁹⁹ Electronic Public Procurement System for Europe.

¹⁰⁰ Angl. *Call for Tenders*.

¹⁰¹ Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

¹⁰² Uradni list EU je sicer tiskan v treh delih. Poleg že omenjene priloge S vsebuje še priloge L (polno besedilo je dostopno v bazi CELEX) in C (polno besedilo je dostopno v bazi ABEL).

Podatkovna baza je brezplačno¹⁰³ dostopna vsakomur v vseh uradnih jezikih EU, in sicer preko omrežja internet. Države članice so na podlagi smernic EU dolžne objaviti pozive k oddaji ponudb v Uradnem listu EU (in s tem v bazi TED), v primerih ko njihova vrednost presega zneske, določene v smernicah s področja javnega naročanja.

Projekt SIMAP je v Evropski uniji v resnici zaživel v praksi. Postopen, prepočasen ter neprilagodljiv razvoj ostalih projektov je pripeljal do razvoja nekaj deset pilotskih projektov na področju elektronskega poslovanja v javnih naročilih tako s strani posameznih držav kot tudi zasebnih iniciativ. Prej omenjeno poročilo Komisije za notranji trg novembra 2000 ugotavlja, da v Evropski uniji poteka najmanj 39 pilotskih projektov s področja elektronskega javnega naročanja, med drugimi:

Država	Projekti
Avstrija	Er@t
Belgija	Joint Procurement (MoD)
Danska	Ethics, Rakat
Velika Britanija	EIPRO, GSID, LocalLease, TenderTrust, Delta Suite
Nizozemska	Eumedix
Finska	Pori
Francija	Marche Online, Doubletrade
Nemčija	Avacomm, Medienpol
Irska	Tenders Ireland
Španija	Infobusiness
Švedska	Electronic Euromarkt, Protender.com

Vir: Analysis of electronic public procurement pilot projects in the European Union; Report – November 2000, © PLS – Ramboll, [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/docs/zipreportPLSpublishation.zip>], 20. 11. 2001, str 12.

¹⁰³ Skrbnik baze trži storitev, imenovano TED Alert. Ponudnik se lahko naroči na prejemanje javnih naročil glede na kode CPV. Tako mu ni potrebno brskati med posameznimi objavami, temveč avtomatično prejme vsa povpraševanja po telefaksu ali elektronski pošti. Podobno storitev bi lahko v okviru projekta, opisanega v poglavju 3.2.5, tržil tudi Uradni list RS.

Podrobneje si bomo ogledali cilje, pravne, tehnološke in druge ovire pri uvajanju pilotskih projektov, kar nam bo v nadaljevanju omogočilo lažje oblikovanje ciljev ter analizo tveganj, ki jih moramo upoštevati kot kritične dejavnike razvoja informacijskega sistema za podporo javnim naročilom. Stroški teh projektov se gibljejo od 15.000 pa do več kot milijon eurov. Tehnološko gledano lahko projekte razdelimo v dve skupini. Prva temelji na obstoječih poslovnih aplikacijah (MS Office) in ne potrebuje dodatnega nakupa licenc za programsko opremo. Druga pa z vgrajenimi naprednimi tehnologijami in varnostnimi mehanizmi predvideva razvoj celovite rešitve za naročnike in ponudnike.

Pravni vidiki elektronskega poslovanja v javnih naročilih Evropske unije so še vedno osredotočeni v glavne smernice s področja javnega naročanja. Obstaja vrsta členov, ki govorijo o obvezni pisni obliki. To pomanjkljivost skuša odpraviti predlog nove smernice, opisan v zadnjem delu poglavja 2.3.2. Ne glede na sprejem nove smernice s področja javnega naročanja poročilo ugotavlja, da Smernica 1999/93/EC z dne 13. 12. 1999 o okviru skupnosti za elektronsko podpisovanje,¹⁰⁴ podobno kot slovenski ZEPEP vsebuje določilo, ki pod določenimi pogoji varen elektronski podpis pravno izenačuje z lastnoročnim podpisom.

Projekte je mogoče deliti tudi na obseg, vrsto in smer komunikacije. Največ projektov se osredotoča na informacije naročnikov, ki jih posredujejo potencialnim ponudnikom (enosmerna komunikacija), nekateri projekti omogočajo dvosmerno komunikacijo, najvišjio raven komunikacij (med naročnikom ter izbranim ponudnikom) pa večina projektov šele načrtuje.

Struktura lastništva projektov pokaže, da slabo polovico predstavljajo projekti, financirani s strani zasebnega kapitala družb z omejeno odgovornostjo, okrog četrtno pilotskih projektov razvija državna uprava, slabih petnajst odstotkov regijske organizacije, okrog dvajset odstotkov pa ostali pravni subjekti in koncesionarji. V najbolj razvitih projektih delež zasebnega kapitala predstavlja dobrih šestdeset odstotkov, iz česar lahko sklepamo, da je učinkovitost zasebnega kapitala bistveno višja od proračunskega denarja.

Glavni cilji pilotskih projektov so: preizkus uporabnosti in uporabniškega vmesnika, preizkus integracije z ostalimi informacijskimi sistemi, preizkus ekonomskih učinkov, tehnoloških standardov in pravnih vidikov, ter analiza, ki naj pokaže, ali se preglednost trga z uporabo takega sistema poveča.

Večina projektov od posameznih procesov javnega naročanja podpira objavo javnega naročila ter objavo najugodnejšega izvajalca/dobavitelja, dostop do razpisne dokumentacije, nekateri pa še oddajo ponudbe, ocenjevanje ponudb, dodatna pojasnila glede ponudb in druge procese.

Kot je mogoče razbrati iz analize projektov, praktično vsi podpirajo komunikacijo preko internetnega omrežja. Standardi EDI/EDIFACT s tega vidika izgubljajo pomen glede na razširjenost interneta. Slabi dve tretjini pilotskih projektov sta prosto dostopni preko interneta, tretjino projektov pa združuje ekstranet¹⁰⁵ ali dostop v navidezno zasebno omrežje.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Directive 1999/93/EC of 13th December 1999 on a Community framework for electronic signatures.

¹⁰⁵ Internet, ki je le deloma dostopen navzven. Intranet je navadno dostopen zgolj zaposlenim v organizaciji, ekstranet pa tudi ostalim.

¹⁰⁶ Angl. VPN, *Virtual Private Network*, kjer se uporabniki vključijo v navidez zaprto omrežje, v katerem komunikacija poteka na varen način preko omrežja internet.

Varnostne vidike pilotskih projektov je mogoče razdeliti na probleme elektronskega podpisovanja podatkov ter šifriranje podatkov, ki jih posredujejo ponudniki. Šifriranju in varnosti podatkov se v kompleksnih pilotskih projektih posveča posebno pozornost. Varnost je v četrtini sistemov navedena kot ena glavnih ovir za elektronsko poslovanje v javnih naročilih.¹⁰⁷ Med pomembnejšimi so še pravne ovire glede posameznih nacionalnih zakonodaj, tehnične ovire pri standardizaciji dokumentov, specifične težave pri naročnikih in ponudnikih ter kulturne ovire (med njimi najbolj izstopa bojazen pred spremembami).

Pričakovanja glede nadaljevanja pilotskih projektov bi lahko strnili v štiri sklope: razširitev projektov na ostale dele procesa javnega naročanja, podaljšanje pilotskega projekta, dodajanje podpore za nove skupine blaga in storitev ter vpeljava projekta ali podobnih projektov v druge oddelke.

Analiza pilotskih projektov kot glavne prednosti pokaže prihranek časa in stroškov, zmanjšanje birokracije, povečanje preglednosti s poenostavitvijo dostopa do informacij skozi celoten proces. Poenotenje podatkov in postopkov prinaša znižanje stroškov, ena pomembnejših prednosti je tudi ponudba dodatnih informacij. Pri večini pilotskih projektov ugotavljajo, da so se stroški priprave javnih naročil zmanjšali od 10 do 90 %, zaradi večje preglednosti postopka pa se je cena ponudb znižala do 25 %. Največji potencial pri racionalizaciji v primeru elektronskega poslovanja ima blago nizke vrednosti in nizke pogostosti nabave, sledi blago nizke vrednosti ter visoke frekvence nabave, manjši potencial izpopolnjevanja pa imajo storitve ter gradbena dela.

Med pomembnejše stroške šteje nabava dostopa do interneta, ki zahteva vsaj osebni računalnik s spletnim brskalnikom. Nekateri projekti predvidevajo pristopnino, ki navadno ni visoka. Največ stroškov seveda predstavljajo razvoj aplikacij, prilagoditve programske opreme, analize delovnih procesov ter njihove izboljšave. Celotni začetni stroški projekta so za naročnike zmerni, za ponudnike pa zelo nizki (navadno celo nižji od klasične pisne metode). Večina stroškov je povezana z vzpostavitvijo infrastrukture, stroški naknadnega vzdrževanja pa so minimalni. Skupna ugotovitev analiziranih projektov je, da so koristi bistveno višje od stroškov.

Podobno sliko pokaže tudi analiza SWOT glede na agregate podatkov iz pilotskih projektov. Glavne vidike lahko strnemo na:

Analiza SWOT	
Strengths (prednosti): - prednosti za sodelujoče stranke - vpliv na konkurenčnost in preglednost trga - administrativni stroški in učinkovitost - učinkovitost komunikacij	Opportunities (priložnosti): - odprtje skupnega evropskega trga - povečana mednarodna menjava in mednarodne ponudbe - vpliv na konkurenčnost in proračun
Weaknesses (slabosti):	Threats (nevarnosti):

¹⁰⁷ Zanimivo pa je, da nobena od organizacij kot oviro ne navaja jezikovne podlage.

- ozka grla v tehnologiji	- nacionalni/regionalni odpor
- pravni in varnostni vidiki	- šolanje in izobrazba
- pomanjkanje standardov	- medsebojna povezljivost in možnosti
- težave, povezane z geografsko lego upraviteljev sistema	izmenjave podatkov

Vir: Analysis of electronic public procurement pilot projects in the European Union; Report – November 2000. © PLS – Ramboll [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/docs/zipreportPLSpublishation.zip>], 20. 11. 2001, str. 37.

Med organizacijskimi vidiki na ravni posameznega pilotskega projekta je zanimiva ugotovitev, da je lastnost sistema, da je v 100-odstotni javni lasti z vidika financiranja, lastništva in administriranja, slabost pri implementaciji sistemov za elektronsko poslovanje v javnih naročilih. Vključevanje zasebnega sektorja glede na analizirane projekte pomeni izboljšanje pri kompleksnosti posameznega sistema in pozitivno vpliva na njegov razvoj. Tudi pokritje trga je pri bolj kompleksnih sistemih bistveno večje. Večina kritičnih projektov temelji zgolj na nacionalni ravni.

Republika Slovenija, predvsem pa Center Vlade Republike Slovenije za informatiko, že nekaj let aktivno razvija sistem za elektronsko podporo posameznim procesom javnega naročanja. Iniciative in sisteme si bomo ogledali v nadaljevanju.

2.5.3 Iniciative za elektronsko poslovanje na področju javnih naročil v Republiki Sloveniji

Center Vlade RS za informatiko (v nadaljevanju CVI) si že od leta 1997 prizadeva vpeljati elektronsko poslovanje na področje javnega naročanja. Nizka sredstva, namenjena informatizaciji tega področja, nezadosten razvoj tehnologije, razvoj brez vnosa zasebnega kapitala in nedorečenosti postopkov javnega naročanja so botrovali postopnemu razvoju projekta. Prva faza projekta je bila analiza postopkov ter izdelava standardnih elektronskih obrazcev, ki jih je mogoče izpolniti v elektronski obliki in nato natisniti. Le izdelava enotnih obrazcev omogoča zajem podatkov, ki so med seboj popolnoma primerljivi. Navodila ponudnikom so bila razvita modularno glede na vrsto in področje javnega naročila; izdelava posameznega javnega naročila je tako razen podatkov, značilnih za konkretno javno naročilo, pomenila sestavljanje modulov navodil in pripojitve ustreznih standardnih vzorčnih obrazcev.

V prvi fazi javnega naročila je bila razvita tudi spletna stran javnih razpisov, na kateri je CVI v elektronski obliki objavljala razpisno dokumentacijo za vsako javno naročilo. Potencialni ponudniki lahko že od leta 1997 dvignejo celotno razpisno dokumentacijo v elektronski obliki kar preko interneta, ne da bi jim bilo potrebno priti do naročnika. Zagotavljanje konkurence je tako popolno, saj niti naročnik ne ve, kdo vse je dvignil razpisno dokumentacijo, in s tem je lahko potencialni ponudnik vsakdo, ki ima dostop do interneta. Potencialni ponudniki s tiskanjem razpisne dokumentacije dobijo obliko, enako tisti, ki jo lahko prejmejo pri naročniku. Celo več: naročnik elektronsko obliko natisne in jo da na voljo ponudnikom, ki ponjo pridejo osebno. Da se je sistem obnesel, kaže praksa. Vse več naročnikov se odloča za objavo razpisnih dokumentacij na svojih spletnih straneh. Praksa na CVI kaže, da v zadnjih dveh letih v povprečju dvigne razpisno dokumentacijo v pisni obliki največ 10 % ponudnikov, ki oddajo ponudbo na posamezen javni razpis v odprtem postopku; v drugih fazah omejenih postopkov, kjer so kandidati že vajeni prakse naročnika, pa sploh nihče ne dviguje razpisne

dokumentacije drugače kot elektronsko. Podobno naročnik objavlja tudi vse rezultate javnih razpisov, tako da so vsi važnejši dokumenti v zvezi s posameznim javnim naročilom dostopni na internetu. S tem je preglednost postopkov kar največja.

Kmalu se je izkazalo, da ponudniki želijo postavljati vprašanja tudi v elektronski obliki. Sprva je imel naročnik v ta namen postavljen poseben elektronski predal, odgovore pa je skupaj z vprašanji objavljaj na spletnih straneh. Leto kasneje je vzpostavil poseben sistem za postavljanje vprašanj in prejemanje odgovorov. Vsakdo ima tako dostop do vprašanj in odgovorov na vsa javna naročila, kdor pa želi, se lahko registrira in postavlja vprašanja na posamezna javna naročila, obenem pa se lahko naroči na prejemanje odgovorov na lasten elektronski naslov. Seveda lahko zgolj s pregledovanjem vprašanj in odgovorov ostane v celoti anonimen ali pa ob registraciji odda fiktivne podatke.

Zato ni nenavadno, da se razvoj projekta elektronskega poslovanja v javnih naročilih CVI razvija v dveh smereh: ena je notranja ureditev postopkov in dokumentacije, tako da je tok procesov in potrebnih dokumentov znan in po možnosti urejen kar elektronsko, druga usmeritev pa pomeni varen zajem ponudb v elektronski obliki, kar omogoča enostavnejšo obdelavo ponudb ter znižanje stroškov na strani naročnika, obenem pa povečuje konkurenco zaradi znižanja stroškov ponudnikom (povečanje konkurence spet znižuje stroške nabave in naročnik ima s tem dvojni dobiček).

Vrhunec razvoja na področju elektronskega poslovanja predstavlja informacijski sistem za podporo naročilom male vrednosti, ki bo podrobneje opisan v poglavju 3.3.7.2. Sistem, ki ga že uporabljajo v praksi, bo Centru služil kot pilotski projekt pri uvajanju projekta elektronskega poslovanja v velika javna naročila, saj je razen dodelave postopkov in iz njih izhajajoče dokumentacije ostal delno nerazvit edino varnostni mehanizem za elektronsko podpisovanje in šifrirano shranjevanje podatkov iz ponudb, vnesenih preko interneta. Da bi lahko podrobneje razumeli različne postopke in rešitve, ki jih predvideva ZJN-1, si bomo v nadaljevanju ogledali slovensko zakonodajo, ki ureja področje javnega naročanja.

3 ANALIZA SLOVENSKE ZAKONODAJE S PODROČJA JAVNIH NAROČIL

3.1 Analiza Zakona o javnih naročilih

Republika Slovenija je leta 2000 dobila že svoj drugi zakon, ki ureja področje javnega naročanja. Novi Zakon o javnih naročilih (ZJN-1), je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 39/2000, 12. 5. 2000, in je začel veljati šest mesecev kasneje, torej 12. 11. 2000. Glavni razlog za sprejem že drugega zakona v času samo treh let je v prilagajanju slovenske zakonodaje smernicam Evropske unije. Stari zakon je bil oblikovan na podlagi UNCITRAL-ovega modelnega zakona, novi pa je izdelan na podlagi že omenjenih smernic Evropske unije, ki urejajo področje javnega naročanja.

Novi zakon celovito ureja področje javnega naročanja blaga, storitev ter gradbenih del. Posebno poglavje je posvečeno oddaji javnih naročil na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju, saj so take določbe skladne s Sporazumom o vladnih nabavah Svetovne trgovinske organizacije (Primec, 2000, str. 14).¹⁰⁸ Zakon ureja tudi oddaje naročil male vrednosti, tako da naročnikom predpisuje sprejem notranjega predpisa upoštevajoč določbe zakona.¹⁰⁹

Poleg urejanja postopkov javnega naročanja zakon predpisuje tudi ustanovitev Urada za javna naročila, ki skrbi za takšen razvoj sistema javnega naročanja, ki zagotavlja gospodarnost, učinkovitost in preglednost porabe javnih sredstev za javna naročila ter vzpodbuja konkurenčnost in enakopravnost ponudnikov v postopkih javnega naročanja.

Posebnost zakona je tudi v tem, da se do uveljavitve zakona, ki natančneje določa urejanje koncesij, smiselno uporablja za oddajo koncesij.

V nadaljevanju si bomo podrobneje ogledali celotno zakonodajo s področja javnega naročanja ter spoznali posamezne postopke javnega naročanja.

3.1.1 Načela javnega naročanja

Stari zakon o javnih naročilih iz leta 1997 načel javnega naročanja ni opredeljeval v posebnem poglavju, temveč jih je bilo potrebno izluščiti iz posameznih določb skozi celoten zakon.¹¹⁰ Poleg tega nekatera načela niso bila izrecno opredeljena¹¹¹ (na primer načelo gospodarnosti), čeravno je smisel zakona ravno v gospodarni porabi javnih sredstev. Aktualni

¹⁰⁸ Republika Slovenija je leta 1995 ratificirala Marakeški sporazum o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št 10/1995). Mednarodno pogodbo, imenovano »The Agreement on Government Procurement« (skrajšano GPA), so prve podpisnice podpisale 15. 4. 1994. Pogodba je stopila v veljavo 1. 1. 1996.

¹⁰⁹ Zakon o javnih naročilih (ZJN-1, Uradni list RS, št 39/2000, členi 124 – 126).

¹¹⁰ Kot je že bilo omenjeno, je bil zakon izdelan na podlagi modelnega zakona UNCITRAL-a iz leta 1994. Slednji je temeljna načela opredeljeval že v preambuli.

¹¹¹ Zabel, 1997, str. 21, opisuje načelo javnosti in preglednosti, načelo prepovedi diskriminacije, načelo formalnosti, načelo varstva ponudnikov ter načelo primerljivosti.

zakon o javnih naročilih (ZJN–1) je temeljna načela javnega naročanja opredelil v posebnem poglavju. Ta načela so:

- načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev (ZJN–1, 4. člen),
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (ZJN–1, 5. člen),
- načelo transparentnosti (preglednosti) porabe javnih sredstev (ZJN–1, 6. člen),
- načelo enakopravnosti ponudnikov (ZJN–1, 7. člen).

Poleg teh načel, ki so v zakonu napisana posebej, veljajo tudi druga splošna pravna načela, zakon pa v nekaterih členih skriva še nekaj načel, kot so npr. načelo hitrosti, načelo zakonitosti, načelo formalnosti in drugi. V nadaljevanju si bomo podrobneje ogledali pomen posameznih načel javnega naročanja, njihovo medsebojno prepletanje ter praktično izvedbo v zakonu.

Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev v prejšnjem zakonu ni bilo posebej opredeljeno, zato je v praksi prihajalo do razlag, da imajo javna naročila tudi elemente korekcije anomalij na trgu (spodbujanje domačega gospodarstva s favoriziranjem domačih ponudnikov, delitev posla med več ponudnikov, tako da bi vsak dobil del posla ipd.).

V obstoječem zakonu¹¹² je načelo opredeljeno takole:

»Naročnik mora z izvedbo javnega naročila in izborom ponudbe zagotoviti, da je poraba sredstev za naročnika najbolj gospodarna glede na namen javnega naročila in na predmet javnega naročila.«

Izrazi v citiranem členu so brez dvoma večpomenski in jih ni mogoče enotno ovrednotiti. Gospodarnost je povečini mogoče relativno zanesljivo ugotavljati šele za nazaj. V praksi načelo gospodarnosti porabnikov proračunskih sredstev presojata proračunska inšpekcije oziroma računsko sodišče, na lokalni ravni oziroma pri javnih podjetjih pa ustrezen nadzorni odbor ali svet, pogosto tudi zunanje neodvisne revizijske hiše; podlaga za revidiranje sta ravno načeli gospodarnosti in učinkovitosti. Izvedba javnega naročila predstavlja kompleksen skupek dejanj, zato je najbolj zanesljiv način za gospodarno izvedbo javnega naročila visoka raven strokovnega znanja pripravljavcev razpisa ter njihovih svetovalcev. Verjetno najbolj očitno je načelo implementirano v 51. členu ZJN–1, kjer je kot merilo za ocenitev ponudb navedena cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba. Najgospodarnejši način porabe sredstev se odraža ravno v seznamu in vrednotenju posameznih meril, navedenih v razpisni dokumentaciji. Kot možno merilo po predlogu nove smernice Evropske unije,¹¹³ ki naj bi urejala področje javnega naročanja, štejejo tudi okoljevarstvene značilnosti, ki jih matematično gledano pogosto ni mogoče neposredno ovrednotiti.¹¹⁴

¹¹² 4. člen ZJN–1

¹¹³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works contracts. COM(2000) 275 final. Brussels: Commission of the European Communities, 10. 5. 2000, člen 53.

¹¹⁴ ZJN–1 merila »okoljevarstvena značilnost« izrecno ne navaja, vendar omogoča njegovo uporabo, saj pri naštevanju možnih meril ni določil njegovega končnega števila, temveč z izrazom »in podobno« v 11. alineji 2. odstavka 51. člena omogoča uporabo tudi nenaštetih meril.

Načelo gospodarnosti pomeni doseganje danega učinka z najmanjšim obsegom sredstev, načelo učinkovitosti pa učinkovito uporabo danih sredstev za doseg kar največjih učinkov (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 61). Tudi Blanka Primec ugotavlja, da se načelo sklada z načelom gospodarnosti in učinkovitosti, ki ju določa Zakon o javnih financah¹¹⁵ (Primec, 2000, str. 58). Učinkovito obnašanje sili pravne subjekte, da dosežajo največji dobiček, pri čemer v danih razmerah dosežajo najboljše odločitve, kar je označeno kot argument preživetja (Prašnikar, 1999, str. 189). Zahteva po učinkovitosti porabe javnih sredstev pa je cilj naročnika s stališča drugih motivov (splošno dobro, izboljšanje kakovosti življenja ipd.). Vprašljivo je, ali in v kakšnih primerih lahko zainteresirana oseba s tega naslova vložiti zahtevek za revizijo. Tina Eržen navaja, da opredelitev načela ni neposredno določljiva, temveč je to lahko kršeno le, če gre za dejanja, ki jih ureja zakonski predpis, na splošno pa je opredeljivo zgolj kot vodilo oziroma merilo pri razlagi drugih pravnih norm (Eržen, 2000, str. 8).

Načelo zagotavljanja konkurence zavezuje naročnike, da v postopkih javnega naročanja ne smejo omejevati konkurence med ponudniki z napačno izbiro postopka ali navajanjem pogojev in meril, ki bi ustvarjali okoliščine, v katerih se omejuje konkurenca. Svojo osnovo načelo povzema po Zakonu o varstvu konkurence¹¹⁶ ter Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence,¹¹⁷ ki zagotavljanje in varstvo konkurence opredeljujeta že v prvem členu. Načelo se izraža v mnogih določbah ZJN-1, najbolj jasno pa v tem, da mora naročnik ponudnikom v vseh fazah postopka sporočati enako količino informacij v enakem času.

Načelo transparentnosti (preglednosti) porabe javnih sredstev zavezuje naročnika, da lahko porabi sredstva le v okviru predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega javnega razpisa, ter v javnosti postopkov oddaje javnih naročil, ki se kažejo v objavah v uradnem glasilu ter dostopnosti dokumentov vsakomur, ki je zainteresiran za dodelitev javnega naročila. Omenjeno načelo se najbolje izraža v objavah javnih naročil v Uradnem listu, objavah njihovih rezultatov ter v javnosti odpiranja ponudb v večini postopkov. Po mnenju poznavalcev je to načelo najpomembnejše, saj ga je mogoče razumeti tudi v njegovi najširši razlagi, tako da pokriva tudi ostala načela (Primec, 2000, str. 63). Določeno odstopanje od porabe sredstev v okviru predmeta zakon opredeljuje v posebnih določbah, ki se nanašajo na oddajo naročila za blago, gradnje in storitve ter za oddajo naročila za blago, gradnje in storitve na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju. Zakon dovoljuje naročnikom, da lahko pod posebnimi pogoji iz 84., 89. ter 97. člena razširijo predmet pogodbe oziroma porabijo več sredstev brez ponovnega javnega razpisa, pri čemer pa mora biti razširjeno naročilo vezano na prvotno naročilo in iste pogodbene stranke.

V praksi je verjetno največkrat kršeno **načelo enakopravnosti ponudnikov**,¹¹⁸ saj zajema enakopravnost v najširšem smislu. Prej veljavni zakon je pod določenimi pogoji dajal prednost domačim ponudnikom do določenega odstotka vrednosti javnega naročila.¹¹⁹ Blanka Primec ugotavlja, da bi določba v smislu zahteve iz 69. člena Evropskega sporazuma lahko ostala pod pogojem, da bi se znižal odstotek, ki določa možnost višje cene, do 10% (Primec,

¹¹⁵ Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF, Uradni list RS št. 79/1999).

¹¹⁶ Zakon o varstvu konkurence (ZVK, Uradni list RS št. 18/1993).

¹¹⁷ Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK, Uradni list RS št. 56/1999).

¹¹⁸ Bojan Zabel uporablja izraz »načelo prepovedi diskriminacije« (Zabel, 1997, str. 21).

¹¹⁹ 11. člen Zakona o javnih naročilih (ZJN, Uradni list RS št. 24/1997).

2000, str. 65). Načelo se nanaša predvsem na krajevno, predmetno ter osebno diskriminacijo. Seveda je potrebno poudariti, da ni vsaka diskriminacija neupravičena. Tako npr. ne more biti diskriminatorna zahteva naročnika ob nakupu opreme, da mora ponudnik zagotoviti garancijski servis opreme v primernem roku. Ponudnik z druge celine bo tak rok le stežka zagotovil, še posebno če je predmet prodaje nepremična stvar, ne glede na to pa se ne bo mogel sklicevati, da je nasproti ponudniku, ki ima svoje poslovne prostore v bližini naročnika, diskriminiran. Enakih možnosti ni, razmerja pa morajo biti pravno enako urejena. Med ponudniki torej ne sme biti neupravičenega razlikovanja niti v pogojih niti v merilih ali tehničnih zahtevah razpisa. Vsakega od teh elementov mora naročnik v primeru dvoma objektivno opravičiti.

Poleg omenjenih izrecno zapisanih načel ZJN–1 skriva še nekaj drugih načel. Oglejmo si le najpomembnejše.

Načelo zakonitosti je v postopkovno naravnem zakonu, kot je ZJN–1, še posebej poudarjeno. Večina določb je namreč obvezujoče (obligatorne) narave, kar pomeni, da jih je potrebno razlagati omejevalno (restriktivno) in zakon ne dopušča drugačne razlage. Kot pri drugih zakonih tudi tukaj ni razsodnostne (diskrecijske) pravice v postopkih, razen če tako izrecno ne določa norma (npr. da se naročnik lahko odloči, da bo nadaljeval postopek, če mnenja Urada za javna naročila ne prejme v sedmih dneh).

Ravno s slednjim primerom je povezano tudi **načelo hitrosti**,¹²⁰ ki se izraža v rokih, potrebnih za izvedbo določenih procesnih dejanj. Ravno pri rokih je zakon precej pomanjkljiv, saj npr. ne določa skrajnega roka za izbiro najugodnejšega ponudnika,¹²¹ prejemno (repcijsko) teorijo pa določa le za oddajo ponudb, ne pa tudi za zahtevo po obrazloženem obvestilu o oddaji naročila iz 78. člena. Postavlja se torej vprašanje, ali velja za slednji primer prejemna (repcijska) ali oddajna (ekspedicijska) teorija za oddajo zahtevka.¹²² Pri prvi (tukaj sta posebej izpostavljeni načeli hitrosti in učinkovitosti) mora naročnik prejeti zahtevo v roku, določenem v zakonu; pri drugi teoriji pa mora ponudnik tak zahtev v določenem roku oddati na pošto, pri čemer je jasno, da je tak rok v praksi podaljšan vsaj za dva dneva.¹²³ Pri ugotavljanju, za katero teorijo se opredeliti, se žal ne moremo opreti na Zakon o splošnem upravnem postopku,¹²⁴ saj v skladu z 2. členom tega zakona postopek oddaje javnega naročila ne spada med upravne stvari.¹²⁵ Postopek bi lahko opredelili zgolj kot drugo javnopravno stvar v smislu 4. člena tega zakona. V postopku javnega naročanja naročnik ne presoja o

¹²⁰ To načelo v ZJN–1 ni absolutno; najboljši primer v zakonu so minimalni skrajni roki oddaje ponudb, ki omogočajo ponudnikom pripravo kakovostnih ponudb.

¹²¹ V zvezi s to pomanjkljivostjo bo pogosto prišlo do zapletov ali kršitev načela gospodarnosti. Naročnik ponudnikom v navodilih narekuje najkrajšo veljavnost ponudb. Dolga veljavnost ponudb pogosto prisili ponudnike k opredelitvi višje cene, še posebno, če je predmet nabave blago, storitev ali gradbeno delo, katerega cena na trgu ni fiksna. Ker je fiksna cena bistveni element javnega naročila, si ponudnik v ponujeno ceno vračuna rezervo, to pa pripelje k negospodarni izbiri ponudbe. Poleg tega se lahko zgodi, da je do dokončnosti oddaje postopka veljavnost ponudbe že pretekla. Seveda lahko ponudnik tako ponudbo kljub temu izrecno ali konkludentno (npr. s podpisom pogodbe) pripozna, ni pa k temu zavezan.

¹²² Več o tem Cigoj, Obligacijska razmerja, Zakon o obligacijskih razmerjih s komentarjem, str. 27.

¹²³ Obligacijski zakonik – v nadaljevanju OZ – ki je začel veljati 1. 1. 2002 (1062. člen), v 26. členu opredeljuje oddajno teorijo (ZOR v 31. členu).

¹²⁴ Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS št 80/1999).

¹²⁵ Enako ugotavlja tudi Igor Šoltes v prispevku z naslovom Obveščanje ponudnikov o oddaji javnega naročila, 2001.

pravnih koristih, pravicah in dolžnostih posameznika, gospodarskega subjekta ali druge stranke v postopku.¹²⁶ Oddaja javnega naročila je akt poslovanja, med ponudniki in naročnikom se ustvari civilnopravno razmerje, za katerega velja načelo enakopravnosti (Kranjc, 2000, str. 25). Ravno tako se ne moremo nasloniti na Zakon o pravnem postopku,¹²⁷ ki subsidiarno velja v revizijskem postopku, saj v tej fazi do revizijskega zahtevka kot podlage za uporabo omenjenega zakona še ni prišlo. V prid oddajni teoriji govori le OZ,¹²⁸ ki kot splošno uzakonja to teorijo. Glede na omenjena dejstva je torej potrebno ugotoviti, da načeli transparentnosti postopka in pravice do pritožbe (revizije) prevladata nad načeloma hitrosti in učinkovitosti.

Načelo, ki je v postopku javnega naročanja pogosto zlorabljeno, pa vendar se stranke nanj redko sklicujejo,¹²⁹ je **načelo prepovedi zlorabe pravic**, ki jih zakon daje na voljo posamezni stranki. Načelo je zlorabljeno tako na strani naročnika kot tudi na strani ponudnika. Najpogosteje naročnik zlorablja dolžnost izbire ponudbe. Pri tovrstni zlorabi po pridobitvi ponudb ugotovi, da ni pridobil ustreznih ponudb (ali razpisna dokumentacija ni taka, da bi omogočila izbiro, ali pa naročnik oceni, da kljub ustreznosti posameznih ponudb ne bo izbral nobene). ZJN-1 skuša tovrstno zlorabo omejiti v 77. členu, vendar je določba pomanjkljiva vsaj s stališča podlage za vrnitev stroškov priprave ponudb ponudnikom. Skoraj enako pogosta vrsta zlorabe pravic naročnika je zloraba, pri kateri naročnik po roku za oddajo ponudb enostavno ne naredi ničesar in s tem doseže enak učinek. Zakon namreč nikjer ne določa roka za sprejem odločitve o izbiri (edini informativni rok je naveden v obrazcu objave javnega naročila v Uradnem listu RS, ki pa ni obvezujoč). Šoltes ugotavlja, da so taki primeri manj verjetni, saj je v interesu vsakega naročnika, da čimprej zaključi postopek in izpelje javno naročilo – zakon namreč uporablja izraz »nemudoma« (Šoltes, 2001, str. 38). Na tem mestu se za ponudnike postavlja vprašanje, ali in kdaj lahko ponudnik vložiti zahtevek za revizijo javnega naročila, saj bo naročnik zavrgel revizijski zahtevek iz razloga, ker javno naročilo še ni končano. ZJN je v 25. členu za investicije in posle v skupni vrednosti nad 50 MIO SIT predpisoval 45-dnevni rok, za ostala javna naročila pa 15-dnevni rok za sprejem odločitve o izbiri. Rok je bilo mogoče s sklepom podaljšati za največ deset oziroma pet dni. Glede na veljavno zakonodajo je v vsakem primeru mogoče šteti, da je mogoče vložiti zahtevek iz razloga kršitve načela prepovedi zlorabe pravic po datumu, do katerega so ponudniki zavezani k ponudbi (rok veljavnosti ponudbe, naveden v objavi javnega naročila), če ta ni ustrezno opredeljen (npr. je naveden relativno), pa gre primeroma enako šteti rok veljavnosti bančne garancije za resnost ponudbe, če je bila ta zahtevana.¹³⁰ V Odredbi o

¹²⁶ Pri javnih naročilih naročniki na trg ne vstopajo v oblastni vlogi, temveč kot enakopravni partner, za katerega pa je značilno, da mora sredstva porabljati po posebnem vnaprej predpisanem postopku. Zato bi lahko o oddaji javnega naročila govorili le kot o drugi javnopravni stvari v smislu 4. člena ZUP (poraba proračunskih sredstev je javnopravna zadeva).

¹²⁷ Zakon o pravnem postopku (ZPP, Uradni list RS št. 26/1999).

¹²⁸ 26. člen OZ; ZOR ima podobno določbo v 37. členu.

¹²⁹ 9. člen ZPP se glasi: »Stranke, njihovi zakoniti zastopniki in pooblaščenici morajo pred sodiščem govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki jih imajo po tem zakonu«. Čeravno mora sodišče (subsidiarno v konkretnem primeru enako velja za Državno revizijsko komisijo) na morebitno zlorabo pravic v postopku skrbeti po uradni dolžnosti, dokazno breme nosi stranka, ki tako kršitev zatrjuje.

¹³⁰ Naročniki včasih zahtevajo nesorazmerno dolgo veljavnost ponudbe ali bančne garancije (npr. več kot četrtino leta), s čimer ponudnikom in sebi ustvarjajo nepotrebne stroške ter višje ponudbe. Ponudniki na račun daljše vezanosti k ponudbi vračunajo še tveganje morebitnih sprememb cen tuje valute, če je ta osnova za izračun njihove cene. Pravica vsakega ponudnika je, da brž, ko izve za tak razlog, vložiti zahtevek za revizijo iz

obvezni vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije,¹³¹ ki se, v kolikor ni v nasprotju z ZJN–1, uporablja do veljavnosti novega podzakonskega predpisa s tega področja, je navedeno, da mora razpisna dokumentacija vsebovati klavzulo, po kateri nobena stranka v času visečnosti posla ne sme izvajati takih dejanj, ki bi vnaprej določila izbiro določene ponudbe¹³² ali dejanj, ki bi lahko povzročila, da pogodba ne bi začela veljati ali da ne bi bila izpolnjena.¹³³ Molk naročnika po roku veljavnosti ponudb gre šteti za kršitev načela prepovedi zlorabe pravice.

Teoretiki imajo različna mnenja o tem, kdaj pride do sklenitve pogodbe. V skladu z določbami, ki urejajo obligacijska razmerja, je pogodba med odsotnima strankama sklenjena, ko druga stranka sprejme ponudbo prve stranke (21. člen OZ).¹³⁴ Posel (kot konsenzualni kontrakt) nastane z odločitvijo naročnika za določeno ponudbo, ki se na zunaj kaže v obliki obvestila o oddaji naročila.¹³⁵ Pri tem je potrebno ugotoviti vsaj, da gre za posel, sklenjen pod odložnim pogojem - če ni vložene revizije oziroma ta ni upravičena (Juhart, 2001, str. 44).

Sistem javnega naročanja gre šteti za *lex specialis* glede na splošna načela obligacijskega prava. Celotno dokumentacijo in dejanja strank (ta gledano z vidika obligacijskega prava že velja za sklenitev pogodbe), ki nastanejo oziroma se izrazijo v postopku javnega naročila, gre šteti za predpogodbeno fazo z vsemi posledicami, ki jih predpogodbena faza prinaša (iztožljivost, dogovor o bistvenih sestavinah pogodbe ...). Posebnost javnega naročanja za razliko od klasičnih predpogodbenih dejanj strank je ravno v dejstvu, da so vsa določila pogodbe vnaprej določena z razpisno in ponudbeno dokumentacijo ter v postopku javnega naročanja (razen v postopku s pogajanjem) niso predmet pogajanj. Končni rezultat predpogodbene faze (faze javnega naročila) je pogodba, s katero šele pride do soglasja volj obeh pogodbenih strank (Škufca, 2001, str. 77). Dilema je bistvenega pomena za možnost uveljavljanja pravic oškodovane stranke (povrnitev stroškov, nastale škode oziroma izgubljenega dobička), ki izvirajo iz zlorabe pravic pravnih določil druge stranke.

Verjetno najpogostejše so zlorabe pravic ponudnikov, ki se največkrat odražajo v izvajanju dejanj, s katerimi zavlačujejo ali onemogočajo postopek izvajanja javnega naročila. Med slednje štejejo npr. vložitev revizijskega zahtevka, kjer ponudnik z namenom zavlačevanja postopka navaja kršitve, ki jih po zakonu sploh ni (npr. kršitev časovnih rokov s sklicevanjem na napačne člene – vsaj za gospodarsko družbo, za katero velja, da ravna profesionalno, je tovrstno sklicevanje nedopustno), zahtevanje obrazloženega obvestila iz 79. člena ZJN–1, čeprav je naročnik že v obvestilu popolnoma razvidno prikazal vse podatke iz drugega odstavka tega člena in bi obrazložitev obvestila pomenila ponovno pošiljanje istega dokumenta.¹³⁶ Šoltes ugotavlja, da zakon daje ponudniku nedvoumno pravico do

razloga kršitev načel gospodarnosti ter zlorabe pravic, saj naročnik sebi in ponudnikom s tovrstnim ravnanjem ustvarja nepotrebne stroške.

¹³¹ Uradni list RS, št. 33/1997, 63/1997 in 84/1999.

¹³² 18. točka 1. odstavka 3. člena.

¹³³ 19. točka 1. odstavka 3. člena.

¹³⁴ ZOR ima enako določbo v 31. členu: ponudba je sprejeta, ko ponudnik prejme izjavo naslovnika, da sprejema ponudbo.

¹³⁵ Drugi odstavek 78. člena ZJN–1.

¹³⁶ V zvezi z 79. členom ZJN–1 se v teoriji postavlja vprašanje, ali lahko ponudnik po prejetem obvestilu iz drugega odstavka 78. člena takoj vloži zahtevek za revizijo ali pa mora izbrati pravna sredstva, ki mu jih ZJN–1 daje na voljo, ter poprej zahtevati obrazloženo obvestilo iz 79. člena ZJN–1. Naročnik bi namreč lahko zavrgel

obrazloženega obvestila, saj ta ustvarja drugačne pravne posledice od pravne ureditve (instituta) vložitev zahtevka za revizijo, obenem pa ugotavlja možnosti zlorabe te pravice.¹³⁷ Vprašljivo je, ali v takem primeru ne gre za kršitev načela hitrosti in s tem tudi načela gospodarne porabe javnih sredstev, saj lahko postopek revizije od datuma izdaje obvestila iz 78. člena ZJN-1 predstavlja resno oviro učinkovitosti javnih naročil.¹³⁸ Ali gre pri tovrstnih zahtevkih v resnici za zlorabo pravice, bo v praksi potrebno presojati posamično v luči vseh procesnih dejanj, ki jih je izvajal posamezen ponudnik.

V praksi se ponudniki še pred omenjeno pravno ureditvijo poslužujejo pravne nedorečenosti iz zadnjega odstavka 12. člena ZRPJN, ki pravi, da vlagatelji po sprejemu odločitve naročnika ne morejo več vložiti zahtevka za revizijo iz razloga, ki bi jim moral ali mogel biti znan pred sprejemom odločitve. Nekateri naročniki omenjeno določbo razlagajo na način, da lahko ponudnik vloži zahtevek za revizijo iz razlogov pomanjkljive ali diskriminatorne razpisne dokumentacije v osmih dneh po njenem dvigu (torej teoretično le prvih osem dni po dvigu dokumentacije, s čimer onemogočijo špekuliranje ponudnikov dan pred oddajo ponudb ali celo po javnem odpiranju ponudb, vendar pred sprejemom odločitve). Tovrstno ravnanje naročnikov v zakonu nima pravne podlage, vendar bi v omenjenih primerih kazalo presojati razloge, zaradi katerih je ponudnik vložil zahtevek po oddaji ponudb, a pred sprejemom odločitve naročnika. V praksi bi kazalo šteti, da iz omenjenih razlogov ni mogoče vložiti zahtevka za revizijo vsaj po datumu oddaje ponudb, mejne primere (vložitev zahtevka dan prej ali na dan odpiranja) pa bi bilo skupaj z ostalimi nepravilnostmi, ki kažejo na zlorabo pravic, potrebno presojati od primera do primera.

Tako teorija kot praksa pogosto pozabljata na **načelo subsidiarne uporabe zakona o splošnem upravnem postopku** v postopkih javnega naročanja, čeravno ga obe uporabljata, ne da bi ga posebej poudarjali. Sklep naročnika o izbiri najugodnejšega ponudnika tako ne predstavlja upravnega akta avtoritativne narave (Šoltes, 2001, str. 36), saj pri odločanju o izbiri ponudnika (pa tudi pri drugih dokumentih naročnika v postopku javnega naročanja) ne gre za upravno stvar v smislu 1. odstavka 2. člena ZUP.¹³⁹ ZJN je določal subsidiarno uporabo zakona o splošnem upravnem postopku v 70. členu, vendar zgolj v postopku preverjanja zakonitosti oddaje javnega naročila – torej v revizijskem postopku. S sprejetjem Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja je bilo celotno poglavje ZJN, ki je urejalo

zahtevke za revizijo iz razloga, ker ponudnik še ni izrabil vseh rednih pravnih sredstev, ki mu jih ponuja zakon. (Primec, 2000, str. 212). Nasprotno stališče navaja Šoltes, ki pravilno ugotavlja, da je tako stališče nesprejemljivo. Upoštevati je potrebno, da lahko ponudnik v skladu s prvim odstavkom 12. člena ZRPJN vloži zahtevo za revizijo v vseh fazah postopka oddaje javnega naročila, torej tudi takoj po prejetju obvestila o izbiri iz 78. člena ZJN-1. Dodatni argument, ki sicer pritrjuje avtorju, obenem pa postavlja praktično vprašanje tovrstne izvedbe je, da mora biti zahtevek v skladu z zadnjim stavkom istega člena ZRPJN obrazložen. Ker vlaganje zahtevkov po prejetju odločitve iz razlogov, ki so ali bi lahko bili ponudniku znani pred odločitvijo, glede na 5. odstavek 12. člena ZRPJN ni mogoče, mora obrazložitev nujno temeljiti na razlogih, ki jih je naročnik navajal v obrazložitvi izbire.

¹³⁷ Primer, pri katerem bi lahko govorili o zlorabi pravice z zahtevo po obrazloženem obvestilu v smislu 79. člena ZJN-1, bi bil, če bi naročnik v javnem naročilu, kjer je edino merilo cena, v obvestilu o oddaji naročila navedel vse cene, dejstvo, da vsi ponudniki izpolnjujejo razpisne pogoje, in navedel najugodnejšega (najcenejšega) ponudnika. Če drugih spornih dejstev ni, bi zahtevek za obrazloženo obvestilo pomenil očitno zlorabo pravice, ki bi ga naročnik moral zavreči iz procesnih razlogov; ni namreč razloga za njegovo izdajo.

¹³⁸ Šoltes, 2001, str. 40.

¹³⁹ Naročnik tu ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma stranke na področju upravnega prava, niti ni določeno, da organ v postopku javnega naročanja subsidiarno uporablja določbe splošnega upravnega postopka.

revizijo postopkov javnega naročanja, razveljavljeno, ZRPJN pa je v revizijskih postopkih predvidel subsidiarno uporabo zakona o pravnem postopku.

Ne glede na omenjena dejstva je med teoretiki sporno, ali je bilo ZUP mogoče uporabljati v starem zakonu, še bolj pa, ali je mogoče subsidiarno uporabljati ZUP v postopkih oddaje javnih naročil po ZJN-1. Novi ZUP, ki je začel veljati v aprilu 2000, za razliko od prejšnjega vsebuje določbo,¹⁴⁰ ki njegovo uporabo smiselno razširja na druge javnopravne stvari, ki nimajo značaja upravne stvari iz prej omenjenega 2. člena, kolikor ta področja niso urejena s posebnim postopkom. Nesporno je, da poraba proračunskih sredstev spada v javnopravno področje. Za stvari in institute, ki v ZJN-1 niso posebej urejeni, se torej smiselno uporablja ZUP. Tako je mogoče v odločitvi o dodelitvi javnega naročila smiselno navesti obrazložitev (a ne nujno, saj jo nadomešča obrazloženo obvestilo iz 79. člena ZJN-1). Podobno naročnik ravna tudi v drugih primerih (npr. pisanje uradnih zaznamkov, popravki obvestila o izbiri, sklepa o izbiri, določbe o vročanju pošiljk). Omenjena dejstva lahko strnemo v ugotovitev, da je uporaba splošnega upravnega postopka v postopkih javnega naročanja nujna in se splošni upravni postopek v skladu s 4. členom ZUP smiselno uporablja tudi na področju javnega naročanja vse do morebitnega začetka postopka revizije javnega naročanja, kjer se subsidiarno uporabljajo določila zakona o pravnem postopku.

Verjetno eno najpomembnejših nenapisanih načel je **načelo formalnosti**, ki se izraža v formalni izraznosti posameznih dejanj oziroma v oblikah dokumentov, ki jih mora izpolniti posamezna stranka.¹⁴¹ Tako načelo formalnosti za formalni začetek postopka predvideva sklep o začetku postopka (21. člen ZJN-1), ki po vsebini in obliki sicer spominja na oblastno dejanje, vendar ga gre bolj šteti za uraden, zavezujoč izraz namere za začetek postopka. Načelo formalnosti se kot bistveni element izraža v obliki ponudbe oziroma ponudbene dokumentacije in potrebnih prilog, številu potrebnih kopij idr. Pri tem velja opozoriti, da zakon nikjer ne zahteva, naj bodo podane priloge originali ali overjene kopije. Še več: dosedanja praksa je pokazala, da je verjetnost oddaje lažnih ali ponarejenih dokumentov minimalna, poleg tega pa so ukrepi za tovrstna dejanja hudi tako na področju javnega naročanja kot tudi splošne odškodninske in kazenske odgovornosti. Kljub temu večina naročnikov zahteva originale ali overjene kopije zaradi nižje verjetnosti lažnih dokumentov, pri čemer pa se ne zaveda, da je cena priprave ponudbe s tem bistveno višja. S stališča ponudnika, ki se redno prijavlja na javne razpise (in ni vedno najugodnejši), predstavlja tovrstna zahteva bistveni strošek in znižuje konkurenco ter z vsako neuspelo ponudbo viša ponudbeno ceno naslednje. Z omenjenih vidikov bi ob upoštevanju dejstva, da lahko naročnik v dvomu od ponudnika vsaj na vpogled zahteva original in ga primerja s kopijo, kazalo v podzakonski predpis, ki ureja obvezno vsebino razpisne in ponudbene dokumentacije, kot splošno pravilo določiti, da za oddajo ponudb razen v izjemnih primerih (kot je npr. bančna garancija ali kjer je to smiselno), zadoščajo kopije dokumentov. Vsekakor je potrebno ugotoviti, da naročnik formalnosti, ki jo je zapisal v razpisni dokumentaciji, kasneje v postopku ne sme spregledati ali zanemariti.¹⁴²

¹⁴⁰ Tako 4. člen ZUP.

¹⁴¹ Tudi Bojan Zabel ugotavlja, da se načelo formalnosti izraža predvsem v postopkovnih oziroma procesnih določbah (Zabel, 1997, str. 22).

¹⁴² Tako mora naročnik kot nepravilno zavrniti ponudbo ponudnika, ki je v nasprotju z razpisno dokumentacijo, v kateri je naročnik zahteval original določenega dokumenta, predložil neoverjeno kopijo.

Opisana načela predstavljajo le nekaj glavnih vodil v postopkih javnega naročanja. Postopki v primeru revizij javnih naročil poleg splošnih pravnih načel posebej poudarjajo nekatera načela, predvsem načelo hitrosti in načelo dostopnosti, ki v drugih pravnih predpisih niso tako izrecno uveljavljena. Ta načela si bomo ogledali v naslednjem poglavju.

3.1.2 Načela revizije postopkov javnega naročanja

Revizija postopkov oddaje javnih naročil je bila v slovenski zakonodaji prvič nomotehnično urejena šele v prvem Zakonu o javnih naročilih iz leta 1997, ki je reviziji postopkov namenil enega od poglavij. Zakon je opredelil tudi ustanovitev Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnega naročanja. Omenjeni zakon je postopek in načela revizij javnih naročil urejal le skopo. Celovito je postopek revizij uredil šele Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, ki je bil sprejet leta 1999.¹⁴³ Zakon že uvodoma (v tretjem členu) ureja temeljna načela revizije postopkov oddaje javnih naročil, pri čemer opredeljuje naslednja načela:

- načelo zakonitosti (ZRPJN, 2. odstavek 3. člena),
- načelo hitrosti (ZRPJN, 3. odstavek 3. člena),
- načelo dostopnosti (ZRPJN, 4. odstavek 3. člena),
- načelo učinkovitosti (ZRPJN, 5. odstavek 3. člena).

Načelo zakonitosti opredeljuje, da se morajo stranke ravnati skladno z v času postopka oddaje javnega naročila veljavno zakonodajo. Vprašljivo je, od kdaj sprememba zakonskega ali podzakonskega akta vpliva na javni razpis, če tak akt ne opredeljuje, kako je z že začetimi javnimi naročili. Logična razlaga je, da gre pri presoji, kateri akti veljajo v času postopka oddaje javnega naročila, upoštevati datum objave javnega naročila – torej datum, ko je javnost seznanjena s postopkom. Druga možna razlaga bi bila, da se kot datum presoje šteje datum sprejema sklepa o začetku postopka, s katerim se formalno začne postopek oddaje javnega naročila.¹⁴⁴ Vendar je mogoče tovrstni razlagi ugovarjati s stališča pravne varnosti, saj so interni postopki stvar naročnika, take datume pa je za razliko od datumov objav mogoče brez večjih težav prirediti.

Za razliko od ZJN–1, ki tega načela izrecno ne navaja, pa ZRPJN kot temeljno načelo navaja **načelo hitrosti**. Opredeljuje, da si morajo stranke v postopku prizadevati k čim hitrejši rešitvi spora, načelo hitrosti pa je opredeljeno v kar nekaj določbah zakona. V reviziji postopka oddaje javnih naročil je lahko do določene mere načelo hitrosti nadrejeno drugim načelom, tudi uveljavitvi načela zakonitosti (Kranjc, 2000, str. 18). Tako zakon opredeljuje, da je mogoče zahtevek za revizijo vložiti najkasneje osem dni od prejema obvestila o dodelitvi naročila,¹⁴⁵ pri čemer po odločitvi o dodelitvi naročila ponudnik ne more vložiti zahtevka za revizijo iz razloga, ki mu je mogel ali bi mu moral biti znan pred odločitvijo naročnika.¹⁴⁶

¹⁴³ Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN, Uradni list RS št. 78/1999)

¹⁴⁴ 1. odstavek 21. člena ZJN–1 se namreč glasi: »Naročnik prične postopek oddaje javnega naročila s pisnim sklepom ...«.

¹⁴⁵ 1. odstavek 12. člena ZRPJN.

¹⁴⁶ 5. odstavek istega člena.

Tudi tukaj je dvomljivo, ali osemdnevni rok pomeni rok oddaje zahtevka ali pa mora naročnik osmi dan tak zahtevek prejeti. Glede na to, da se postopek revizije začne z vložitvijo zahtevka, ZRPJN pa predvideva subsidiarno uporabo Zakona o pravnem postopku,¹⁴⁷ je tudi tukaj potrebno ugotoviti, da je rok oddaje zahtevka tisti, ki ga je potrebno upoštevati, navkljub izrecni opredelitvi načela hitrosti in dejstvu, da ima vložitev zahtevka suspenzivni učinek – vlagatelj zahtevka želi preprečiti sklenitev pogodbe.

Načelo dostopnosti opredeljuje aktivno legitimacijo strank v postopku, saj opredeljuje, da mora biti vsakemu, ki je zainteresiran za dodelitev javnega naročila, pod enakimi pogoji dostopno pravno varstvo. Ta določba je še posebej konkretizirana v 9. členu:

»Zahtevek za revizijo lahko vloži vsaka oseba, ki ima ali je imela interes za dodelitev naročila in ji je bila ali bi ji lahko bila povzročena škoda zaradi ravnanja naročnika, ki se v zahtevku za revizijo navaja kot kršitev naročnika v postopku oddaje javnega naročila.«

Iz določbe je razvidno, da je aktivna legitimacija v postopku opredeljena precej široko. Pod enakimi pogoji mora biti dostopna tako domačim kot tujim ponudnikom (Kranjc, 2000, str. 25). Vendar po mnenju avtorja tega magistrskega dela navedenega odstavka določbe kljub temu ne gre jemati preobširno. Tako npr. ne more vložiti zahteve za revizijo oseba, ki bi ji bila lahko ali ji je bila povzročena le posredna škoda (npr. oseba postane presežna delovna sila, ker ponudnik ni uspel na javnem razpisu in s tem ne more ustvarjati enakega obsega proizvodnje ne glede na razlog vložitve zahtevka). Podobno ne more vložiti zahtevka za revizijo gospodarska družba, ki ni registrirana za dejavnost iz predmeta javnega naročila,¹⁴⁸ razen če je razlog vložitve zahtevka povezan z dejavnostjo, ki je predmet tega naročila.

Načelo učinkovitosti, ki je tako kot pri načelih ZJN-1 izrecno opisano, je neločljivo povezano z načelom gospodarnosti. Izraža se predvsem v določbi 2. odstavka 19. člena, ki pravi, da Državna revizijska komisija odloča v mejah zahtevka in v primeru kršitev temeljnih načel javnega naročanja izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve ter k zakoniti in pravilni odločitvi. Tako Državna revizijska komisija lahko izvaja vse dokaze le v primeru kršitev temeljnih načel, ne pa tudi v primeru drugih kršitev. Paziti mora tudi na to, da s postopkom in izvedbo dokazov ne povzroči nesorazmerno visokih stroškov tako za stranke kot tudi za proračun. Izvajanje načela učinkovitosti se kaže še v dejstvu, da je mogoče zahtevek za revizijo vložiti v vseh fazah postopka javnega naročila.

Izvajanje temeljnih načel v celotnem postopku oddaje javnih naročil ter njihove revizije je bistveno za učinkovito javno naročanje. Postopki morajo zato ne glede na to, ali potekajo v pisni ali pa pretežno oziroma v celoti v elektronski obliki, kar v največji meri zasledovati cilje in namene javnega naročanja, opredeljene v temeljnih načelih. Štiriletna praksa modernega javnega naročanja v Republiki Sloveniji je prinesla že vrsto praktičnih rešitev in dobre prakse – to si bomo ogledali v naslednjem poglavju.

¹⁴⁷ 5. odstavek 3. člena ZRPJN.

¹⁴⁸ Če gospodarska družba nima opravilne sposobnosti za določeno dejavnost, ji glede tega ne more biti povzročena neposredna škoda. Teorija je v zvezi z dejavnostmi sprejela t.i. teorijo »ultra vires« - glej 4. člen Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS št. 30/1993).

3.1.3 Javna naročila v praksi

Javna naročila so pravi pomen dobila šele z vzpostavitvijo odprtega trga in s tem z vzpostavitvijo konkurence. V obdobju zaprtega ali polzaprtega trga (obdobje po drugi svetovni vojni) javna naročila niso imela pravega pomena, zato jih država vsaj zakonodajno gledano niti ni urejala. Republika Slovenija je prvo ureditev s področja javnega naročanja dobila v Odredbi Vlade šele leta 1993.¹⁴⁹ Prelom na področju javnega naročanja se je zgodil leta 1997, ko je Republika Slovenija dobila prvi zakon s področja javnih naročil, ki je temeljil na UNCITRAL-ovem modelnem zakonu s področja nabave blaga, gradbenih del in storitev. Čeravno je bil zakon na določenih področjih podnormiran, na drugi strani pa je urejal postopke, ki so bili v praksi izjemno redko uporabljeni,¹⁵⁰ se je v obdobju do sprejetja novega zakona s tega področja izoblikovala bogata praksa javnega naročanja. Ta praksa je razvidna predvsem iz odločb Državne revizijske komisije, ki je bistveno prispevala k uveljavljanju dobre prakse javnega naročanja. To trditev gre šteti predvsem od sprejema Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja, ki je za razliko od prejšnje politično naravnane komisije, za temelj izbire članov Državne revizijske komisije postavil njihovo strokovnost.¹⁵¹ Pregled analize revizijskih zahtevkov¹⁵² kaže na glavne kršitve določb ZJN-1, s tem pa na izoblikovanje prakse.

Analiza revizijskih zahtevkov v letu 2000¹⁵³ kaže, da je bilo leta 2000 vloženih 242 zahtevkov za revizijo, od tega glede na vrsto postopka večina odpade na postopek brez omejitev, glede na predmet naročila pa so revizijski zahtevki porazdeljeni precej enakomerno. Še najmanj jih je bilo vloženih tam, kjer so predmet naročila gradbena dela (le slabih 28 %). Pred odločitvijo naročnika o oddaji javnega naročila je bila vložena le približno petina revizijskih zahtevkov, ostale pa po prejetih odločitvah naročnika. Slaba polovica vseh vloženih zahtevkov je bila zavrnjena, kar kaže na verjetno predobro uveljavitev načela dostopnosti v škodo načel hitrosti in gospodarnosti ter učinkovitosti porabe javnih sredstev.

Analiza revizijskih zahtevkov v letu 2001¹⁵⁴ načelno potrjuje težnje iz leta poprej. Vloženih je bilo 305 zahtevkov za revizijo, od tega največ za odprti postopek¹⁵⁵ (delno je v letu 2001 veljal še ZJN, torej spadajo sem tudi postopki brez omejitev) – okrog 70 %, za ostale postopke pa skupaj okrog 30 %. Glede na predmet javnega naročila je bilo vloženih najmanj

¹⁴⁹ Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS št 28/1993 in 19/1994).

¹⁵⁰ Posebne postopke je bilo mogoče izpeljati tudi kot običajne ali pa so bili za prakso daleč preveč komplicirani.

¹⁵¹ Podrobneje o tem glej člene 5 – 7 ZRPJN. Kot dokaz neučinkovitosti prve Državne revizijske komisije, ustanovljene po ZJN, gre šteti že dejstvo, da v vsem trajanju mandata komisija ni bila sposobna sprejeti poslovnika o lastnem delovanju (5. odstavek 67. člena ZJN), ter da je imela kljub izrecni določbi 3. odstavka 67. člena ZJN, ki za predsednika posameznega senata predpisuje člana z opravljenim pravniškim državnim izpitom, samo enega člana, ki je zadostoval tem kriterijem.

¹⁵² Poročilo Vladi RS v skladu s 33. členom ZRPJN in 11. točko 9. člena Poslovnika Državne revizijske komisije o prejetih zahtevkih za revizijo v letu 2000. Ljubljana: Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, 2001. [URL: <http://www.gov.si/dkom/zakoni/porocilovladi2000.pdf>], 13. 5. 2001, str. 4 in naslednje.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Letno poročilo o delu Državne revizijske komisije za leto 2001, 22. 2. 2002, ©Državna revizijska komisija, 2002.

¹⁵⁵ Ibid., str. 21.

revizijskih zahtevkov za gradnje (približno polovica manj kot ostalih), pri čemer gre v račun vzeti dejstvo, da je gradenj relativno manj kot nabav blaga in storitev. Odstotek uspeha revizijskih zahtevkov je podoben kot leto poprej (slaba polovica zahtevkov za revizijo je bila zavrnjena, ostalim zahtevkom pa je bilo delno ali v celoti ugodeno).¹⁵⁶

Oblikovanje dobre prakse javnega naročanja bi lahko razdelili v nekaj najpomembnejših sklopov:

- kršitve načela enakopravnosti ponudnikov,
- kršitve glede rokov,
- kršitve načela formalnosti,
- kršitve pri oblikovanju meril in pogojev,
- kršitve načela transparentnosti.¹⁵⁷

Najpogostejše kršitve naročnikov pri izvajanju javnih naročil so vsekakor take ali drugačne kršitve enakopravnosti ponudnikov. Dobra praksa se je na področju enakopravnosti oblikovala predvsem po dveh pravilih, ki nista izrecno napisani v zakonu, vendar pa smiselno izhajata iz njega. Prvo pravilo bi se lahko glasilo: vsem potencialnim ponudnikom mora biti hkrati sporočena enaka količina in vrsta informacij. To pravilo se nanaša predvsem na dejstvo, da naročnik od formalne uvedbe javnega naročila dalje ne sme prosto komunicirati s potencialnimi ponudniki, temveč si mora informacije v zvezi s predmetom naročila pridobiti že predhodno. Drugo dejstvo predstavljajo odgovori na vprašanja ponudnikov. Vprašanje, ki ga je postavil eden izmed potencialnih ponudnikov, mora naročnik preoblikovati, tako da drugi ponudniki ne morejo vedeti, kdo ga je zastavil (načelo varstva konkurence), ter ga skupaj z odgovorom na dogovorjen način posredovati vsem ponudnikom, ki so dvignili razpisno dokumentacijo. Pojasnila ponudnikom namreč predstavljajo del razpisne dokumentacije.¹⁵⁸

Druga vrsta kršitev se nanaša na prilagajanje tehničnih specifikacij konkretnemu ponudniku. Tako je dobra praksa opredelila, da je navajanje blagovnih znamk nedopustno. Tudi definiranje tehničnih karakteristik, ki jim zadosti le določen ponudnik ali proizvajalec opreme, je nedovoljeno. Praksa¹⁵⁹ je pokazala, da v razpisni dokumentaciji ni dopustno opisati blaga z navedbo blagovne znamke niti v primeru, ko lahko blago istega proizvajalca ponudijo različni ponudniki in je s tem vzpostavljena konkurenca. Taka konkurenca je vzpostavljena le med posredniki, ne pa tudi med proizvajalci. Zato se je potrebno sklicevati na veljavne standarde; le v primerih, ko predmeta pogodbe ni mogoče dovolj dobro opisati, je mogoča navedba blagovne znamke, pri čemer je v skladu z 32. členom ZJN–1 blagovni znamki potrebno dodati še izraz »ali podobno«.

¹⁵⁶ Ibid., str 39 in dalje.

¹⁵⁷ O najpogostejših kršitvah tudi Bukovec - Marovt: Izkušnje državne revizijske komisije, 2000, str. 26 – 44.

¹⁵⁸ 3. odstavek 25. člena ZJN–1 ureja pojasnila in dodatna obvestila; ta člen govori o spremembah ter dopolnitvah razpisne dokumentacije.

¹⁵⁹ Černigoj Peter: Odgovori na vprašanja v zvezi s predpisi o javnem naročanju. Ministrstvo za finance, [URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/vpras_odg.htm], 2. 3. 2001.

Taka opredelitev po mnenju avtorja tega magistrskega dela ne more zdržati argumentov v vseh primerih. Značilnih primerov je v praksi kar nekaj. Verjetno najbolj razširjena »kršitev« je navedba standardne programske opreme pri nakupu osebnih računalnikov, saj naročnik z njeno navedbo točno opredeli proizvajalca, vpeljava katerekoli podobne opreme pa bi mu prinesla nesorazmerne stroške ali celo nesposobnost delovanja.¹⁶⁰ Rekli bi lahko tudi, da je nabava »podobnih« neoriginalnih nadomestnih delov pri opremi za nuklearno elektrarno ne glede na po zagotovilih konkurenčnega proizvajalca enake tehnične lastnosti stvar, na katero se ne gre zanašati. V omenjenih primerih gre za mejne primere, katerih upravičenost ni sporna in je zato mogoče proizvajalca navajati točno, pri čemer dodatek »ali podobno« mirne duše izpustimo. Bolj vprašljivi so primeri, ko lahko naročnik dokaže, da bi mu uporaba podobne opreme prinesla večje stroške.¹⁶¹ Tak primer je pod določenimi, v nadaljevanju opisanimi pogoji, kot je nakup modela avtomobilov, določene blagovne znamke računalnikov ali tiskalnikov ipd. V takih primerih govorimo o tipizaciji opreme. Naročnik, ki ima v voznem parku 50 avtomobilov, računalnikov, tiskalnikov ali enako število telefonov ene blagovne znamke ali celo istega modela, in ima na zalogi ustrezen potrošni material, nadomestne dele, izšolano osebje za uporabo oziroma popravilo, bo v skladu z načelom gospodarnosti kupil drug tip opreme, le če bodo stroški vpeljave nove opreme nižji, kot bi bili, če bi kupil opremo, ki jo že ima. Seveda je tu pomembno, da naročnik natančno, preverljivo in objektivno opredeli, kje je meja (navadno govorimo o postavitvi meril) upravičenosti nakupa enake opreme, kakršno že ima. Zakon namreč naročnika ne sili, da za ceno nenavajanja blagovne znamke ravna negospodarno. Ker objektivna in natančna opredelitev stroškov pomeni kompleksno opravilo, se naročniki pogosteje poslužujejo navajanja kombinacije specifikacij, ki jim lahko zadosti le oprema, ki jo hočejo, s tem pa dejansko dosežejo enak učinek. Odveč je omenjati, da je tovrstno navajanje specifikacij prepovedano in kot tako pogost razlog za vlaganje revizijskih zahtevkov.

Drugi sklop kršitev in s tem ustvarjanja dobre prakse se nanaša na spoštovanje rokov. Najlaže preverljivi so seveda minimalni roki oddaje ponudb. V praksi je pogosto prihajalo do tega, da so naročniki okvirni znesek javnega naročila bistveno podcenili, da bi s tem skrajšali postopek. Poleg tega je od vseh rokov verjetno najpogosteje kršen ravno rok za sprejem odločitve naročnika.¹⁶² ZJN-1 namreč ne navaja roka za sprejem odločitve. To pomanjkljivost je zakonodajalec skušal naknadno odpraviti v podzakonskem aktu, ki ureja objavo javnih

¹⁶⁰ Npr. navedba blagovne znamke Microsoft Windows™.

¹⁶¹ Pri tem praviloma enaka oprema cenovno ni najugodnejša, stroške pa je vnaprej zelo težko določiti. V tujini se v tej zvezi govori o skupnih stroških lastništva opreme (angl. *TCO – Total Cost of Ownership*).

¹⁶² Glavna pomanjkljivost ZJN-1 v primerjavi z ZJN je ravno v tem, da ne določa roka za sprejem odločitve. V praksi je tako pričakovati precej javnih naročil, katerih odločitve zaradi »napačnega najugodnejšega ponudnika« enostavno ne bodo izpeljani do konca. Vprašljivo je, kdaj je tak rok prekoračen, saj bo naročnik zavrnil zahtevek za revizijo iz razloga, ker sam sploh še ni sprejel odločitve. Verjetno skrajni rok za sprejem odločitve je tak, ki še omogoča podpis pogodbe v času veljavnosti dane ponudbe. Sprejem ponudbe, potem ko je njena veljavnost že potekla, je odvisen od privolitve izbranega ponudnika (o zapoznelem sprejemu ponudbe piše tudi Cigoj: *Obligacijska razmerja, Zakon o obligacijskih razmerjih s komentarjem*, str. 34), 4. odstavek 55. člena ZJN-1 pa pravi, da po preteku roka za oddajo ponudb ponudnik ne sme več umakniti ali spremeniti ponudbe – taka ponudba ostane v veljavi do datuma njene veljavnosti (več o trdnosti ponudbe Cigoj: *Obligacijska razmerja, Zakon o obligacijskih razmerjih s komentarjem*, str. 30). Tega navadno določi naročnik, ponudnik ga v ponudbi zgolj potrdi. Naročnikovo pretiravanje z rokom veljavnosti ponudb, posebno v primerih, ko so predmet naročila oprema ali storitve, ki so vezane na dnevne cene ali drsenje valut, pomeni negospodarno ravnanje, saj se tveganje, vračunano zaradi sprememb valutnih vrednosti, odraža v ponudbeni ceni.

naročil,¹⁶³ vendar gre tovrstni poskus objave roka odločitve šteti zgolj za instruksijski rok, ki naročnika ne zavezuje pri sprejemu odločitve. Ker so ostali roki kogentne narave, je potrebno ugotoviti, da njihova kršitev pomeni bistveno kršitev postopka, kar ima za posledico razveljavitev javnega naročila.

Kršitve načela formalnosti so v praksi precej pogoste. Splošno gre ugotoviti, da obstajajo dve vrsti formalnosti: tiste, za katere je obličnost določena že v samem zakonu oziroma podzakonskem predpisu, in tiste, za katere zahteva naročnik posebno formo. Primer prve formalnosti bi bila npr. izdelava zapisnika o odpiranju ponudb, primer druge pa zahteva, da morajo biti vse priloge originali ali overjene kopije.

Ravno pri določbah, ki jih postavijo naročniki sami, gre ugotoviti številne kršitve. Praksa Državne revizijske komisije na tem področju je enotna: določbe, ki jih postavi naročnik v razpisni dokumentaciji, so zavezujoče tako zanj kot tudi za ponudnike in jih naročnik ne sme prezreti, niti če se s tem strinjajo ponudniki. Vedno namreč obstaja vsaj teoretična možnost, da določen potencialni ponudnik ni oddal ponudbe ravno iz razloga, ki je bil kasneje s soglasjem prezrt.

Kršitve pri oblikovanju meril in pogojev so zadnji veliki sklop oblikovanja dobre prakse. Mogoče jih je deliti na več pravil. Najbolj očitna kršitev naročnikov, ki jo je Državna revizijska komisija opredelila kot nedopustno, je navedba vseh meril in pogojev v objavi javnega naročila skupaj z načinom njihovega vrednotenja.¹⁶⁴ Druga vrsta kršitev se nanaša na že prej omenjeno prakso enakopravnosti ponudnikov, ko naročniki prek meril in pogojev skušajo dati prednost določenemu ponudniku ali vsaj blagovni znamki. Dobra praksa je tukaj pokazala, da mora naročnik znati objektivno opravičiti vsak podan pogoj in vsako merilo, skupaj z obrazložitvijo vrednotenja glede na ostala merila. Dobra praksa navedb meril se je do določene mere, vendar ne še v celoti, izoblikovala na področju vrednotenja ter uporabe posameznih meril in pogojev. Naročniki so določene pogoje in merila v razpisni dokumentaciji opredeljevali zaradi njih samih in ne zaradi dejanske potrebe po njih. Pri vrednotenju meril je še danes mogoče zaslediti posamične primere uporabe matematičnih modelov, ki dopuščajo manipulacije ponudnikov. Najpogosteje se uporablja sistem točkovanja ali uporabe odstotnih meril, pri čemer dobra praksa ne dopušča meril, ki navzgor in navzdol niso omejena (lahko tudi s pogojem) ali so nesorazmerna glede na druga merila.¹⁶⁵

¹⁶³ Navodilo o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu Republike Slovenije (Uradni list RS št. 124/2000); glej predvsem točki 14 obrazcev za objavo javnih naročil ZJN-12.B ter ZJN-12.G in točko 16 obrazca ZJN-12.S, ter točko 11 obrazca ZJN-13.B, točko 13 obrazca ZJN-13.G in točko 15 obrazca ZJN-13.S. V obrazcih št. 13 (objave javnih naročil po omejenem postopku) je predviden datum objave druge faze javnega naročila, če je ta znan (v primerih 3. odstavek 19. člena ZJN-1 tak datum ni vnaprej znan).

¹⁶⁴ Praksa Državne revizijske komisije se je v tem primeru spreminjala. Sprva je v odločbah strogo zagovarjala navedbo uteži in vrednotenja, kasneje pa njene odločbe prvotno prakso omilijo tako, da je še vedno potrebno navesti vsa merila in pogoje, podrobno opredelitev njihove uporabe in uteži pa lahko naročniki navedejo v razpisni dokumentaciji.

¹⁶⁵ V praksi je še posebno pogost sledeči poenostavljeni hipotetični primer: poleg pogojev, ki jih izpolnijo vsi ponudniki, obstajata dve merili, in sicer cena z utežjo 80 % in rok izvedbe ali dobavni rok z utežjo 20 %, pri čemer za vsako merilo dobi najugodnejši ponudnik največje število odstotkov, najslabši dobi 0 %, ostali pa sorazmerno glede na najugodnejšega (t.i. interpolacija meril). Ponudnik A, ki sicer ve, da bo glede na poznavanje konkurence v normalnih razmerah dosegel za 10 % višjo ceno od najugodnejšega ponudnika B, lahko doseže najboljši dobavni oziroma izvedbeni rok, ponudnik B pa za 30 % slabši rok, kar pa mu glede na najnižjo ceno še vedno prinese najboljšo ponudbo, bo angažiral ponudnika C, da odda ponudbo, ki je za 200 % dražja od najugodnejšega. Tako ponudnik A ne bo dosegel 10 % izgube pri merilu cena, ampak bo preračunano glede na cenovno najslabšo ponudbo ponudnika C izgubil manj ter s tem postal najugodnejši ponudnik.

Zato dobra praksa na tem področju predvideva kar največjo možno uporabo absolutnih meril, relativna merila pa samo tam, kjer drugače ne gre (npr. cena). To je dobro tudi s stališča ponudnikov, saj si lahko vnaprej izračunajo, kako visoko kotirajo glede na dana merila in pogoje. Ne vedo le tega, kakšen rezultat bo dosegla konkurenca. Zadnji sklop kršitev se nanaša na nemogoča merila in pogoje ali pogoje, ki jih ni izpolnil noben ponudnik, naročnik pa ugotovi, da so nesmiselni, nedopustni ali nemogoči in jih enostavno zanemari, saj se želi izogniti ponovitvi javnega naročila. Seveda tovrstno manipuliranje v nobenem primeru ni dovoljeno; vsaj v primeru relativno nemogočih pogojev, torej pogojev, ki jih ne izpolni nobeden od ponudnikov. Za nezapisan pogoj bi v skladu z OZ kazalo šteti le absolutno nemogoč pogoj.¹⁶⁶ Isti zakon šteje pogodbo, sklenjeno na podlagi nedopustnega pogoja, za nično. Iz tega je mogoče sklepati, da je neveljavna že odločitev naročnika o izbiri ponudnika.

Zakon ima tudi kar nekaj pravnih praznin ter nekonsistentnosti, zaradi katerih bo verjetno kmalu predmet popravkov in dopolnitev. Konsistentne niso že definicije pravilne, primerne in sprejemljive ponudbe (Kranjc, 2001, str. 34), nejasen je postopek s pogajanjem,¹⁶⁷ kar nekaj besedil naslovov posameznih poglavij pa z vsebino členov v poglavjih nima vsebinske zveze.

Nekatera določila so samo na videz nejasna. Tak primer je npr. definicija popusta na ponudbeno ceno iz 21. točke 1. odstavka 3. člena ZJN-1. Relevantna točka se glasi: »21. "popust na ponudbeno ceno" - način oblikovanja ponudbene cene, ki ga lahko ponudnik ponudi le, ko se naročilo oddaja po sklopih in ga naročnik ne sme šteti za element dodatnih ugodnosti«. Zakonsko pojasnilo pojma je po mnenju nekaterih avtorjev komentarja zakona (npr. Kranjc, 2001, str 36) nerazumljiva in v nasprotju s samim seboj. Vendar je določilo mogoče razumeti iz konteksta vsebine zakona (skupaj s 4. odstavkom 41. člena ZJN-1) in ga ne gre jemati dobesedno, saj določba, iztrgana iz vsebine zakona, sama po sebi res utegne biti nerazumljiva. Termin »popust na ponudbeno ceno« zakon opredeljuje le v primeru, ko gre za oddajo javnega naročila po sklopih. Če je predmet naročila le en, nedeljiv sklop, potem ne moremo govoriti o popustu na ponudbeno ceno v pomenu ZJN-1. To sicer ne pomeni, da ponudnik v primeru enega samega sklopa ne sme ponuditi popusta, vendar ga mora prikazati na način, kot v skladu z načelom formalnosti zahteva naročnik. Če naročnik zahteva strukturo cene, mora ponudnik v tej strukturi prikazati tudi morebitne popuste. Enako je, če naročnik v predračunu opredeli postavko »popust«. Sicer pa zahteva po opredelitvi končne cene pomeni, da mora naročnik pri podaji te cene upoštevati vse morebitne popuste, ki jih želi opredeliti. Podajanje cene, pri kateri ponudnik v nasprotju z navodili naročnika poda še dodatni popust, je v nasprotju z načelom formalnosti; taka ponudba je nepravilna.¹⁶⁸ Podajanje dodatnega popusta, ki ni vračunan v ceno, v primeru enega sklopa tudi nima posebnega namena, saj ponudnik dobi posel v celoti ali pa ga ne dobi.¹⁶⁹ Drugače je, ko lahko ponudnik v primeru, da je izbran za več sklopov, ponudi dodatni popust, ki ga v primeru, da bi bil izbran zgolj za

¹⁶⁶ Drugi odstavek 60. člena OZ pravi, da se nemogoč razvezni pogoj šteje za neobstoječega. Enako določbo najdemo v 75. členu ZOR.

¹⁶⁷ Kranjc, 2001, str. 73; eno od poglavij komentarja nosi naslov: Težave pri razlagi pravil ZJN-1.

¹⁶⁸ Po definiciji pravilna ponudba med drugim izpolnjuje vse zahteve iz razpisne dokumentacije, podajanje cene v nasprotju z navodili (če naročnik tega ne predvidi) pa pomeni neizpolnjevanje zahtev iz razpisne dokumentacije.

¹⁶⁹ Pri presoji popusta je potrebno upoštevati tudi morebitno računsko napako. Če je ponudnik v nasprotju z navodili naročnika podal dodatni popust, ne gre za računsko napako, pač pa bi za slednjo lahko šlo, če se ponudnikov znesek brez popusta ne bi ujemał z opredeljenim zneskom, kjer je vračunan popust. V takih primerih lahko naročnik v skladu s 1. odstavkom 54. člena ZJN-1 v soglasju s ponudnikom odpravi računsko napako, ima pa pravico zavrniti tako ponudbo.

en sklop, ne bi mogel ponuditi.¹⁷⁰ V primeru da naročnik takega popusta ne bi upošteval, bi kršil načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev.¹⁷¹ Če podrobneje analiziramo določila in ga postavimo v kontekst temeljnih načel javnega naročanja, dobimo edino logično razlago določila. Zakon pozna termin »popust na ponudbeno ceno«, saj ga določa. Torej je popust na ponudbeno ceno mogoče podati ne glede na razlago določila o dejstvu, da ga naročnik ne sme šteti za element dodatnih ugodnosti. Možno ga je podati samo v primerih, ko je naročilo oddano po sklopih. Naročnik po dobesednem razumevanju določila takega popusta ne sme šteti za element dodatnih ugodnosti, torej to pomeni, da ga ne sme utežiti več, kot poda sam izračun rezultata v primeru upoštevanja popusta (določbo gre jemati v smislu, da naročnik ne sme z merili dodatno neupravičeno¹⁷² dajati prednosti ponudniku, ki je oddal ponudbo za več sklopov).

Dejstvo je, da ponudnik ne bi ponujal dodatnega popusta, če mu ta ne bi prinašal koristi (ima namreč večjo možnost za pridobitev posla) ali bi bil zaradi tega celo izločen. S stališča naročnika je gospodarno, da tak popust v primeru sklopov upošteva. Naročniki, ki ne ponujajo vseh sklopov, niso v neenakopravnem položaju, saj ZJN-1 omogoča oddajo partnerske ponudbe. Torej lahko ponudbo oddajo tudi partnerji¹⁷³ (manjši ponudniki) in podajo popust na skupno ponudbeno ceno.

Naročnik mora v primeru podaje popusta na ponudbeno ceno s strani določenega ponudnika izvesti dvojno vrednotenje: prvič izračuna skupno ceno za vse sklope brez popusta, drugič pa s popustom na ponudbeno ceno. Če je ponudba v celoti z upoštevanim popustom najugodnejša, jo naročnik izbere, v nasprotnem primeru pa odda naročilo po sklopih.

Razlaga bi bila zgolj ena izmed možnih, če je ne bi potrjeval tudi ZJN-1; definicijo je potrebno brati v povezavi s 4. odstavkom 41. člena. V njem je namreč napisano: »Ponudnik mora v svoji ponudbi navesti, ali se njegova ponudba nanaša na celotno naročilo ali le na posamezne sklope. Ne glede na to, ali ponudnik oddaja ponudbo za vse sklope, mora biti njegova ponudba predložena tako, da se lahko ocenjuje po sklopih. Po ocenitvi ponudb po posameznih sklopih in ocenitvi ponudb za vse sklope skupaj naročnik sklene pogodbo z enim ali več ponudniki, z najugodnejšo kombinacijo ponudb«. Določba izrecno kaže na prej opisano dvojno vrednotenje ponudb (enkrat v kombinaciji s popusti na ponudbeno ceno in enkrat po najugodnejših sklopih), pri čemer je naročnik dolžan skleniti pogodbo ali pogodbe glede na najugodnejšo kombinacijo ponudb.

¹⁷⁰ Primeri dodatnih popustov za večji obseg in količino poslov so s strani ponudnikovih dobaviteljev v praksi precej pogosti, saj ponujajo vezane posle. Principal tako v primeru povečanega obsega posla ne glede na blago, ki ga dobavitelj naroči, ponudi dodatni popust; nesmiselno bi bilo, da naročnik takega dodatnega popusta ne bi smel upoštevati.

¹⁷¹ 4. člen ZJN-1.

¹⁷² Naročnik bi popust neupravičeno štel za element dodatnih ugodnosti, če bi z merilom dajal prednost ponudniku, ki bi lahko ponudil več sklopov. Za upravičeni element dodatnih ugodnosti bi štel primer, ko bi naročnik ravnal v skladu z načelom gospodarnosti, kadar bi ponudnik ponudil dva sklopa, razlika v primeru, ko bi naročnik izbral ponudbi dveh različnih ponudnikov, pa bi bila manjša, kot so stroški vodenja pogodb. Seveda mora naročnik to predvideti vnaprej, vsekakor pa so stroški vodenja dodatne pogodbe glede na celotni posel lahko le minimalni.

¹⁷³ V skladu s 47. členom ZJN-1 lahko ponudbo predloži skupina izvajalcev. V zvezi s tem se postavlja terminološko vprašanje, ali se 46. in 47. člen nanašata zgolj na področje izvajanja storitev in gradbenih del, ne pa na dobavo blaga, saj člena uporabljata termina »izvajalci« in »podizvajalci«, ne pa tudi »dobavitelji« oziroma »poddobavitelji«. Iz smisla vsebine poslov gre razumeti, da lahko naročnik posredniške verige pri dobavi, če želi, izloči, saj od posrednikov nima nobene koristi. Mnenja strokovnjakov glede tega vprašanja se razlikujejo.

Ponudnik lahko v primeru oddaje naročila po sklopih poda popust na ponudbeno ceno v primeru, če je izbran za več kot en sklop (za nekaj ali za vse, lahko celo različen odstotek popusta za različno število sklopov, za katere bi bil izbran). Sporno je, ali lahko naročnik v razpisni dokumentaciji sploh izključi tovrstno podajanje popusta.¹⁷⁴ Če lahko naročnik zavrne tovrstni način in ga ponudnik poda (oz. ne poda zahtevka za odpravo pomanjkljivosti), gre šteti tako podan popust za kršitev načela formalnosti in tako ponudbo za nepravilno. Če razpisna dokumentacija naročnika ne govori o popustu na ponudbeno ceno, ga mora naročnik v primeru podaje v vsakem primeru upoštevati.

Podobno zmedo med naročniki je ustvarila pravna praznina, ko naročniku po presoji ostane le ena pravilna ponudba. Takega primera 20. in 76. člen ZJN-1 ne predvidevata. V skladu s prvim odstavkom 76. člena gre javni razpis šteti za neuspešen, če naročnik ne pridobi vsaj dveh samostojnih pravih ponudb. Po mnenju pravnih strokovnjakov (Kranjc, 2001, str. 183, o posledicah položajev, ko naročnik prejme različno število nepravilnih, neprimernih oziroma nesprejemljivih ponudb; tudi Vesel, 2001, str. 32), ima naročnik v primeru ene ali nobene pravilne ponudbe dve možnosti. Če oceni, da je rezultat nepravilnih ponudb napaka ponudnikov ali njihovo nezanimanje, oziroma prezahtevne in nemogoče zahteve iz specifikacij, lahko razpiše nov javni razpis z enako, podobno ali drugačno vsebino.¹⁷⁵ Lahko pa izbere najugodnejšega ponudnika po postopku s pogajanjem brez (če izkaže, da lahko objektivno ali v povezavi z varstvom izključnih pravic naročilo izvede le en ponudnik, po predhodnem mnenju Urada za javna naročila) ali s predhodno objavo glede na 20. člen ZJN-1. Glede na strokovno presojeno naročnika je tako mogoče ubrati eno od možnosti: če naročnik lahko v ponovnem razpisu pričakuje vsaj dve pravilni ponudbi in so izpolnjeni ostali pogoji (predvsem časovni), mora v skladu z načelom gospodarnosti in varstva konkurence izvesti ponovni javni razpis, v nasprotnem primeru v splošnem izvede postopek s pogajanjem po predhodni objavi, izjemoma pa postopek s pogajanjem brez predhodne objave.

Ne glede na pomanjkljivosti posameznih določb zakona jih gre razlagati v kontekstu spoštovanja temeljnih načel javnega naročanja. Nejasnosti in vrzeli je mogoče zapolniti s podzakonskimi akti, ki jih predvideva zakonodaja. ZJN-1 v svojih določilih predvideva kar nekaj podzakonskih predpisov, vsebino pomembnejših pa si bomo ogledali v nadaljevanju.

3.2 Podzakonski predpisi

Veljavni zakon, ki ureja področje javnih naročil, je v nekaterih členih pooblastil vlado, pristojno ministrstvo oziroma druge pristojne organe in organizacije, da sprejmejo podzakonske predpise ter druge akte na način in z vsebino, ki jo opredeljuje oziroma za katero jih pooblašča zakon.

V prehodnih in končnih določbah (132. člen) ZJN-1 opredeljuje, da se do izdaje podzakonskih aktov uporabljajo - v kolikor niso v nasprotju z zakonom - naslednji podzakonski predpisi:

¹⁷⁴ Zakon predvideva tak način podajanja popusta v primeru sklopov. Če ga naročnik ne dovoli, ima vsak ponudnik možnost v skladu z 12. členom ZRPJN še pred odločitvijo naročnika vložiti zahtevek za revizijo, v katerem zahteva odpravo take pomanjkljivosti.

¹⁷⁵ Ponovitev javnega razpisa v smislu 2. odstavka 34. člena ZJN zdajšnji zakon o javnih naročilih ne pozna.

-
- Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS št. 82/98, 86/98, 43/99, 79/99),
 - Odredba o obvezni vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije (Uradni list RS št. 33/97, 63/97, 84/99),
 - Navodilo o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu Republike Slovenije (Uradni list RS št. 60/98),¹⁷⁶
 - Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS št. 73/97, 84/99).

Od podzakonskih predpisov, sprejetih na podlagi prejšnjega Zakona o javnih naročilih, je ZJN-1 v prehodnih določbah do sprejetja ustreznih podzakonskih predpisov razveljavil le Uredbo o višini zaščite domačih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil in o merilih, kdaj šteje, da so blago, gradbena dela ali storitev domačega porekla,¹⁷⁷ ki je glede na določbe novega zakona postala odvečna (Primec, 2000, str. 303). Poleg tega gre šteti za razveljavljenega (1. odstavek 132. člena ZJN-1) tudi Odlok o naročilih zaupne narave,¹⁷⁸ ki je bil sprejet na podlagi ZJN.¹⁷⁹ Medtem je bil na podlagi četrte točke 2. člena ZJN-1 sprejet nov Odlok o določitvi naročil zaupne narave listin s področja upravnih notranjih zadev,¹⁸⁰ ki se od prejšnjega razlikuje po subjektih, ki ga lahko uporabljajo - prej je bilo to zgolj Ministrstvo za notranje zadeve RS, v novem odloku pa je kriterij za uporabo predmetni, torej ga lahko uporabljajo vsi naročniki, ki so po vsebini dolžni zagotavljati v odloku našteje dejavnosti.¹⁸¹ V četrti točki 2. člena ZJN-1 je za take naročnike navedena obveznost najmanj letnega poročanja Vladi o tovrstnih nabavah. V primerih naročil zaupne narave, za katere zakon izrecno navaja, da se na nabavljajo po ZJN-1, se postavlja vprašanje, kakšen postopek oddaje naročila je uporabljen. Nekateri naročniki imajo za tovrstna naročila sprejete interne predpise. Tudi če takih predpisov nima sprejetih, velja ugotoviti, da se mora naročnik ravnati po temeljnih načelih ZJF ter OZ (načelo gospodarnosti poslovanja, ki pogosto zahteva preverjanje cene in drugih pogojev pri več potencialnih pogodbenih partnerjih). Postopki morajo biti evidentirani in označeni z ustrezno stopnjo zaupnosti glede na naravo posla.

Veljavni ZJN-1 predvideva sprejetje podzakonskih predpisov in drugih aktov v naslednjih določbah:

¹⁷⁶ Navodila ne upoštevajo več, saj je bil že sprejet nov predpis s tega področja: Navodilo o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu Republike Slovenije (Uradni list RS št. 124/2000).

¹⁷⁷ Uradni list RS št. 47/1997.

¹⁷⁸ Uradni list RS št. 63/1999. Odlok ureja neposredno oddajo javnega naročila brez javnega razpisa za Ministrstvo za notranje zadeve RS na področju oddaje poslov v zvezi z izdelavo obrazcev potovalnih ter identifikacijskih dokumentov, prometnih dovoljenj in vizumov.

¹⁷⁹ 2. točka 1. odstavka 55. člena opredeljuje, da lahko predpis Vlade RS določi primere, ko sme naročnik naročilo oddati z neposredno pogodbo brez javnega razpisa.

¹⁸⁰ Uradni list RS št. 70/2001

¹⁸¹ Center Vlade RS za informatiko npr. vsebinsko pokriva informatizacijo upravnih enot (področje upravnih notranjih zadev), torej tudi nabave posebnih tiskalnikov za tiskanje potnih listin in drugih identifikacijskih dokumentov. Po novem odloku mora tovrstno opremo nabavljati kot naročila zaupne narave, ki predstavljajo izjemo pri oddaji javnih naročil, za katere se ZJN-1 ne uporablja.

-
- 2. odstavek 3. člena narekuje Vladi RS določitev seznama naročnikov, ki so dolžni oddajati naročila po tem zakonu,
 - 5. odstavek 23. člena narekuje ministrstvu, pristojnemu za finance, da natančneje predpiše obvezne sestavne dele razpisne dokumentacije. V istem odstavku zakon določa, da mora biti v zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna, določena vrednost, od katere naprej mora naročnik v postopkih oddaje javnih naročil zahtevati bančno garancijo,
 - 5. odstavek 42. člena določa, da mora minister, pristojen za finance, objaviti seznam pristojnih organov tujih držav, ki izdajajo listine, ki jih naročnik lahko zahteva za dokazovanje izpolnjevanja razpisnih pogojev,¹⁸²
 - 6. odstavek 55. člena pooblašča ministra, pristojnega za finance, da lahko s podzakonskim predpisom določi tudi druge načine¹⁸³ predložitve ponudbe poleg osebne predložitve ali predložitve po pošti,
 - 5. odstavek 65. člena določa, da mora ministrstvo, pristojno za finance, predpisati enotne obrazce za objave v Uradnem listu Republike Slovenije za vse vrste objav, ki jih morajo naročniki uporabljati po tem zakonu,
 - 3. odstavek 74. člena določa, da mora minister, pristojen za finance, predpisati natančnejši postopek odpiranja ponudb ter enotni obrazec za vodenje zapisnika o odpiranju ponudb,
 - minister, pristojen za finance, v skladu s 1. odstavkom 82. člena predpiše vrste blaga, ki so predmet naročanja po poglavju o posebnih določbah za oddajo naročila za blago, gradnje in storitve ter za oddajo naročila za blago, gradnje in storitve na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju,
 - ravno tako mora minister, pristojen za finance,¹⁸⁴ pripraviti enotne obrazce za sporočanje statističnih podatkov (5. odstavek 128. člena),
 - Gospodarska zbornica Slovenije in Obrtna zbornica Slovenije morata pripraviti seznam zainteresiranih izvajalcev gradenj na podlagi 92. člena zakona v enem letu od njegove uveljavitve.

Podzakonske predpise iz 23., 42., 65. in 74. člena ZJN–1 mora minister, pristojen za finance, sprejeti v tridesetih dneh po uveljavitvi zakona.

V nadaljevanju si bomo najprej ogledali primer predpisa, ki omogoča elektronsko poslovanje po ZJN–1, nato pa še nekatere pomembnejše na novo vpeljane in še na podlagi ZJN sprejete

¹⁸² Navodilo o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, in o načinu preveritve teh listin.

¹⁸³ S tem so mišljeni predvsem elektronski načini vložitve ponudb.

¹⁸⁴ Določba je zanimiva s stališča subjekta, ki mora sprejeti enotne obrazce, saj je Urad za javna naročila tisti, ki mora pripraviti skupno poročilo o pogodbah, sklenjenih v prejšnjem letu (12. člen ZJN–1). Ustrezen podzakonski predpis bi zato pred sprejemom kazalo uskladiti z Uradom.

podzakonske akte, ki imajo pomemben vpliv na možnosti uvedbe elektronskega poslovanja v javna naročila.

3.2.1 Podzakonski predpis, ki omogoča elektronsko poslovanje

Veljavni zakon o javnih naročilih vsebuje kar nekaj določb, ki govorijo o možnosti uporabe elektronskih sredstev v postopku javnega naročanja. Tako zakon v 24. členu med drugimi načini predvideva posredovanje razpisne dokumentacije tudi po elektronski pošti. Zanimivo je, da zakon ne predvideva objave oziroma pridobitve razpisne dokumentacije na spletnih straneh naročnika, čeprav ravno tovrsten način komunikacije največ prispeva k načelu zagotavljanja konkurence. V primeru omogočanja dviga razpisne dokumentacije na internetu nihče, niti naročnik sam ne ve natančno, kdo vse je dvignil razpisno dokumentacijo, saj je to lahko vsakdo, ki ima dostop do interneta. Ponudnikom ni potrebno iti do naročnika, da bi si ogledali razpisno dokumentacijo, ali pa jo celo kupiti, zato da bi iz skopega opisa objave ugotovili, da predmet naročila ni tisto, kar jih zanima. Stroški razpisne dokumentacije so tako nižji, težavo predstavljajo le določbe, da mora naročnik posredovati spremembe, dopolnitve ter vprašanja in odgovore vsem ponudnikom hkrati. To pomanjkljivost je mogoče enostavno odpraviti tako, da naročnik na spletnih straneh objavlja še ostale dokumente. Problem plačila razpisne dokumentacije je mogoče rešiti na način, da razpisno dokumentacijo plačajo le ponudniki, ki se na javni razpis prijavijo – ob vložitvi ponudbe priložijo potrdilo o plačilu dokumentacije, s ponudniki, ki ponudb niso predložili, naročnik tako sploh nima stroškov, s tem pa tudi ne podlage za terjatev. Iz vseh naštetih razlogov gre šteti, da je način objave oziroma možnost dviga razpisne dokumentacije preko interneta tista, ki bo v prihodnosti najbolj razširjena, zato je ne glede na vsebino zakona, katerega naštevanje načinov dviga razpisne dokumentacije gre v tem primeru šteti za odprto listo možnosti, ta način dviga razpisne dokumentacije potrebno šteti za dopustnega in želenega.

Druga določba zakona, ki omenja elektronsko obliko, je opisana v zadnjem odstavku 56. člena ZJN–1. Opredeljuje, da je mogoče zahtevo za objavo javnega naročila v Uradnem listu RS (po sprejemu v polnopravno članstvo Evropske unije pa še Uradnemu glasilu Evropske skupnosti) poslati tudi v elektronski obliki, pri čemer mora naročnik razpolagati z dokazilom o datumu pošiljanja obvestila v objavo. Pošiljanje v pisni obliki je možno izvesti na tri načine: osebno (od službe Uradnega lista je potrebno zahtevati potrdilo o prejemu objave), po pošti (pošiljanje s povratnico) ali preko telefaksa (potrdilo o uspešni dostavi). Pošiljanje v elektronski obliki gre v skladu s 1. alinejo 2. člena ZEPEP šteti v najrazličnejših možnih načinih od pošiljanja pripete datoteke preko v ta namen postavljenega elektronskega predala do elektronskega izpolnjevanja objave v ustreznem informacijskem sistemu. Zaenkrat ima služba Uradnega lista vzpostavljen sistem sprejemanja objav prek elektronske pošte. V tem primeru je za datum oddaje šteti čas, ko sporočilo prispe v sistem prejemnika, sistem pa v primeru zahtevka vrne tudi povratnico, ki je zakonsko izenačena s povratnico v poštnem prometu.¹⁸⁵

Po elektronski pošti je lahko poslana tudi prijava ponudnika za sodelovanje v omejenem postopku po 2. odstavku 63. člena ZJN–1. Ne glede na to, da zakon v ostalih členih predvsem kot nadomestilo pisne oblike ne predvideva možnosti elektronskih komunikacij, pa gre šteti določbe ZEPEP o ekvivalentnosti pisne oblike z elektronsko, če so izpolnjeni zakonski

¹⁸⁵ Glej 3. odstavek 7. člena ter 8. člen ZEPEP.

pogoji, kot *lex specialis* glede na ZJN–1. Tako je po veljavni zakonodaji povsod tam, kjer so zahtevane pisne listine, dopustno pridobiti ali izdati ustrezno elektronsko listino v z zakonom predvideni obliki (oziroma ob z zakonom izpolnjenih pogojih), če stranke razpolagajo z ustrezno infrastrukturo. Tako bodo lahko ponudniki v prihodnosti veljavno predložili katerokoli dokazilo, ki bo s strani pristojnega organa izdano v elektronski obliki ter podpisano s sredstvom za varno elektronsko podpisovanje. Največjo težavo v postopku javnega naročanja predstavlja oddaja ponudbe, zato je ZJN–1 v zadnjem odstavku predvidel sprejem posebnega predpisa, ki bo omogočal druge (predvsem elektronske) načine vložitve ponudbe. Ne glede na to določbo je moč ugotoviti, da bi bila glede na ZEPEP pravno veljavna tudi oddaja ponudbe, čeprav tak podzakonski akt ne bi bil sprejet, saj ZEPEP opredeljuje vse potrebno za tovrsten način oddaje ponudb.

Kljub temu je zaradi narave poslovanja smiselno, da pristojno ministrstvo uredi področje medsebojne komunikacije ponudnikov in naročnikov s posebnim podzakonskim predpisom. V nadaljevanju bomo skušali opredeliti in oblikovati določbe, ki naj bi jih tak podzakonski predpis vseboval, skupaj z njihovo obrazložitvijo.

Zadnji odstavek 55. člena ZJN–1 se glasi:

»(6) Minister, pristojen za finance, lahko s podzakonskim predpisom določi tudi druge načine predložitve ponudbe, ki morajo zagotoviti:

- da vsaka ponudba vsebuje vse potrebne elemente za vrednotenje ponudb,
- da je zagotovljena zaupnost vsebine ponudb do dneva odpiranja ponudb,
- da v primeru, ko je to potrebno, ponudnik brez odlašanja pisno potrdi predano ponudbo ali pošlje originalno ponudbo,
- da bodo ponudbe odprte šele po preteku roka za predložitev ponudb.«

Določba natančno opredeljuje pogoje, pod katerimi je uporaba drugačnega načina oddaje ponudb dopustna. Čepravno dikcija člena ne govori o elektronskem načinu oddaje ponudb, je iz vsebine mogoče implicitno sklepati, da je mišljena tovrstna oddaja ponudb. Elektronsko sklepanje pogodb po našem pravu (tudi če ZEPEP ne bi veljal) ne bi bilo sporno, saj je po slovenskem obligacijskem pravu to dopustno. Volja pogodbenih strank je lahko izražena na kakršenkoli način (Toplišek, 1998, str. 248). V omenjenem členu gre predvsem za izpolnjevanje nekaterih načel: ponudba, ki bi bila vložena elektronsko, mora vsebovati vse elemente, ki jih vsebuje tudi pisno vložena ponudba. Iz določbe je razvidna predvsem bojazen, da na elektronski način vložena ponudba ne bi vsebovala vseh dokazil (predvsem tistih iz 41. in 42. člena ZJN–1), ki jih vsebuje pisna ponudba. Bojazen je odveč, saj je pisne dokumente mogoče skenirati in priložiti vsebini ponudbe ter jih s pomočjo sredstev za varno elektronsko podpisovanje tudi podpisati,¹⁸⁶ nekatere priloge pa bo kmalu že mogoče zahtevati

¹⁸⁶ Tam kjer bodo zahtevali originale bodo dokumente lahko prilagali, če jih bodo izdajatelji izdali v veljavni elektronski obliki, po prilagoditvi zakonodaje pa bo mogoča tudi storitev elektronskega notariata kot jamčevalca pristnosti dokumentov.

tudi v elektronski, s strani pristojnega organa varno podpisani obliki ali pa jih naročnik sploh ne bo zahteval, ker bo določene podatke lažje kot ponudniki pridobil sam.¹⁸⁷

Zaupnost vsebine ponudb in njeno pristnost je mogoče najlažje zagotoviti z ustreznim šifriranjem in elektronskim podpisovanjem. Verjetno je to določba, ki bo v praksi povzročala še najmanj težav, saj bo ponudnik vsebino celotnega poslanega paketa (ponudba, katere vsebina so tudi priloge) s sredstvi za šifriranje in varno elektronsko podpisovanje ustrezno šifriral ter varno elektronsko podpisal, tako da bo ogled njene vsebine pred datumom odpiranja ponudb dejansko nemogoč.

Podzakonski akt naj bi vseboval tudi varovalko, po kateri naj bi ponudnik na zahtevo pisno potrdil pristnost ponudbe, dane v elektronski obliki, oziroma predal njeno pisno verzijo (določba jo imenuje original). Taka zakonska opredelitev je verjetno posledica nepoznavanja področja elektronskega poslovanja, saj skuša določba opredeliti ravno dejstva, ki so za elektronsko poslovanje bistvenega pomena in bi njena ureditev pomenila neprimernost elektronskega urejanja kot takega.

Tako je pisna potrditev pristnosti dane ponudbe glede na elektronske rešitve, ki jih ponuja varno elektronsko poslovanje, brez pomena oziroma ustvarja tudi potencialno možnost zlorabe 1. odstavka 54. člena zakona, ki pravi, da naročnik ne sme zahtevati, dovoliti ali ponuditi kakršnekoli spremembe vsebine ponudbe vključno s spremembo cene in takih sprememb, ki bi neustrezno ponudbo naredila ustrezno.¹⁸⁸ Sredstva za varno elektronsko podpisovanje imajo namreč poleg lastnosti, ki je na podlagi varnega elektronskega podpisa ugotoviti pristnost podpisanega dokumenta, tudi značilnost, da tak podpis lahko ustvari le oseba, ki razpolaga z ustreznim sredstvom za varno elektronsko podpisovanje. Ker je vsak elektronski podpis enkrat in neločljivo vezan s sredstvom za varno elektronsko podpisovanje podpisnika, ta ne more zanikati dejstva, da je bil ravno on tisti, ki je dokument v elektronski obliki podpisal.¹⁸⁹ V skladu s tem gre za napake v elektronski obliki dane ponudbe in njihovo odpravo šteti določbe o napakah izjave volje iz OZ (45. do 50. člen),¹⁹⁰ ali pa določbe 54. člena ZJN-1. Kakršnokoli pisno potrjevanje vsebine ponudb ali celo naknadna oddaja pisne ponudbe bi zato zaradi narave elektronskega poslovanja¹⁹¹ nujno pomenila

¹⁸⁷ V teoriji se pojavlja vprašanje, ali lahko naročnik izpusti zahtevo po dokazilu iz 41. oziroma 42. člena ZJN-1, če do podatkov pride lažje kot ponudniki. Tako npr. bo najbolj svež izpis registrskih podatkov posameznega ponudnika pridobil naročnik, ki ima neposredni dostop do sodnega registra. Enako bo potrdilo o poravnanih carinskih obveznosti naročnik (Ministrstvo za finance) preveril kar v lastni bazi. S stališča načela gospodarnosti porabe javnih sredstev je vprašljivo, ali sme naročnik, ki do zahtevanih podatkov lažje in z manj stroški pride sam, te zahtevati od ponudnikov, ne glede na izrecne določbe zakona. Po mnenju avtorja tega magistrskega dela naročnik dokazil v takem primeru ne zahteva, ampak jih pridobi sam (npr. register davčnih zavezancev – davčne številke je že mogoče dobiti na internetu, načrtovan je projekt za prosti dostop do sodnega registra na internetu ipd.).

¹⁸⁸ Zakon tukaj poleg že opredeljenih pojmov pravočasne, pravilne, primerne ali sprejemljive ponudbe napačno uvaja še pojem »ustrezne« ponudbe. Verjetno gre pri tem za pravilnost ponudbe.

¹⁸⁹ Angl. *non-repudiation*, kar pomeni nezmožnost zanikanja podpisa.

¹⁹⁰ Npr. če se bila podpisnikova sredstva za varno elektronsko podpisovanje zlorabljen. ZOR ima poglavje z enakim nazivom (členi od 60 do 66).

¹⁹¹ V elektronskem poslovanju vse kopije dokumenta štejejo za original, saj ni mogoče ugotoviti, katera je nastala prva, sicer pa v elektronskem svetu to niti ni bistveno, kajti podatki v elektronski obliki se pošiljajo ravno z identičnim kopiranjem z enega na drug medij (npr. z diskete v spomin, od tam na disk, preko žic potuje signal v monitor in se pokaže na ekranu).

oddajo pisne kopije in ne originala, odstopanja pa bi se presojala v skladu z dopustnostjo spreminjanja ponudb iz 54. člena ZJN–1.

Tovrstna določba je sporna¹⁹² še z enega vidika. Z vidika analize te določbe glede na določbo 13. člena ZEPEP, ki podatkom v elektronski obliki pripisuje enakovreden pomen, če drug zakon zahteva pisno obliko, in ga s tako obliko izenačuje (generalna klavzula), bi bilo mogoče namen zakonodajalca, da uvrsti tako (glede na ZEPEP podrobnejšo – *lex specialis*) določbo, interpretirati v smislu, da je bil namen zakonodajalca področje urediti drugače kot to ureja ZEPEP. Namenska razlaga obeh določb seveda pokaže, da namen zakonodajalca ni bil sprejeti drugačne ureditve, kot jo sicer pozna ZEPEP, ampak zaradi dejstva, da se je ZJN–1 sprejemal v času, ko ZEPEP še ni bil sprejet, kar najenostavneje implementirati elektronsko poslovanje v postopek javnega naročanja (odtod tudi podzakonski akt iz 6. odstavka 55. člena, ki naj bi podrobneje uredil to področje). Kot se je izkazalo, bi bilo v večini primerov v izogib napačnim interpretacijam celo bolje, da elektronska oblika v zakonu sploh ne bi bila omenjena. S tem bi lahko v celoti upoštevali temeljno določbo ZEPEP o pravni izenačitvi elektronske oblike s pisno. Omeniti je potrebno, da drugi načini oddaje ponudb iz 6. odstavka 55. člena ZJN–1 niso v nasprotju z ZEPEP, saj s 13. členom ZEPEP nimajo povezave, pač pa določajo, kdaj šteje ponudba za prejeto, s čimer opredeljujejo čas in kraj prejema ponudb (sporočila po ZEPEP), za katera so v ZEPEP opredeljene pravne domneve.¹⁹³

Določba zadnjega odstavka ZJN–1 predvideva še zagotovilo, da bodo ponudbe odprte šele po preteku roka za njihovo predložitev. To določilo je mogoče povezati z drugo alinejo tega odstavka v primeru, da ponudnik elektronsko ponudbo šifrira ter varno elektronsko podpiše, tako da jo lahko odpre le on. Odpiranje bi z ustrezno uporabo sredstva za varno elektronsko podpisovanje in šifriranje izvršil sam na javnem odpiranju ponudb ter se s tem prepričal, da ponudbe ni videl ali spreminjal nihče drug. V primeru takega načina opredelitev druge alineje implicitno že vsebuje določitev pravil zadnje alineje te določbe.

Drugačen je primer, ko ponudnik šifrira in varno elektronsko podpiše ponudbo, tako da jo lahko odpre in preveri njeno pristnost naročnik sam. V takem primeru je potencialno ogrožena varnost elektronske ponudbe. To pomanjkljivost je mogoče odpraviti z drugimi varnostnimi politikami naročnika, kot so npr. varovanje sredstev za dešifriranje in preverjanje podpisa s strani naročnika, fizično ter tehnično omogočanje dostopa do podatkov iz ponudbe ter druga sredstva. Vendar se v takem primeru postavlja vprašanje zaupanja ponudnika v naročnika in tovrstni sistem oddaje ponudb. Zato bi kazalo implementirati rešitev, ki bi ponudniku omogočila spreminjanje ponudbe do roka oddaje, naročnik pa bi do podatkov iz ponudbe lahko prišel šele po aktivnem posredovanju ponudnika (npr. na javnem odpiranju ponudb). V primeru ponudnikove pasivnosti bi takšno ponudbo štel za nepravilno. Alternativna možnost bi bila zagotoviti varno hranjenje naročnikovega zasebnega ključa do datuma odpiranja

¹⁹² Na tem mestu velja omeniti, da ni edina. Predlagatelji zakonov so v želji po njihovi posodobitvi z elektronskim poslovanjem mimo ali še pred veljavnostjo ZEPEP vnašali določila o elektronskih vlogah in dokumentih ter predpisovali tehnične pogoje zanje (primerjaj npr. ZJN–1, 6. odstavek 55. člena – ta konkretno govori o drugih načinih predložitve ponudb, iz vsebine pa je tudi razvidno, da je mišljen elektronski način vložitve ponudb). S tem je postavljena pod vprašaj veljavnost generalne klavzule iz 13. člena ZEPEP, ki šteje, da je elektronska oblika enakovredna v zakonu zahtevani pisni obliki, če so podatki v elektronski obliki dosegljivi in primerni za kasnejšo uporabo. Določbe takega »posodobljenega« zakona glede na ZEPEP predstavljajo »*lex specialis*« oziroma specialnejšo določbo. Pogosto napačno razumemo, da je zakonodajalec s tako posebno ureditvijo želel konkreten postopek urediti drugače, čeravno namenska razlaga zakona takega stališča ne bi mogla utemeljiti.

¹⁹³ V prvih odstavkih 9. in 10. člena ZEPEP ja zapisano: »Če ni drugače dogovorjeno ...«.

ponudb, s tem pa posledično ne bi bilo potrebno aktivno sodelovanje ponudnika pri odpiranju ponudb.

V nadaljevanju bomo skušali podati vsebino akta ministrstva, pristojnega za finance.

Minister za finance na podlagi 5. odstavka 55. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/2000), sprejema

NAVODILO O ELEKTRONSKEM NAČINU VLAGANJA PONUDB V POSTOPKIH ODDAJE JAVNIH NAROČIL

1. člen

(1) To navodilo določa:

- način predložitve ponudb v elektronski obliki v postopkih oddaje javnih naročil;
- pogoje, ki jih morajo zagotavljati sistemi in sredstva naročnika in ponudnika, da šteje predložitev ponudbe za pravilno;
- pogoje za elektronsko komuniciranje naročnikov in ponudnikov pri izmenjavi sporočil, vezanih na vsebino ponudbe, ter postopek oddaje javnega naročila.

(2) Naročnik, ki v postopkih javnega naročanja posluje elektronsko, mora imeti taka tehnična sredstva in informacijske sisteme, ki mu omogočajo izpolnjevanje pogojev iz tega navodila.

(3) Informacijski sistem mora omogočiti varen in zaščiten prejem in oddajo vseh podatkov, omogočiti varno shranjevanje vseh podatkov ter zapisovati vse dostope in ravnanja vsakogar v fazi medsebojnega komuniciranja tako, da je mogoča rekonstrukcija dogodkov.

2. člen

(1) Ponudba, vložena v skladu s tem navodilom, je enakovredna ponudbam, predloženim osebno ali po pošti.

(2) Ponudba je pravilna, če je vsebina naročniku podanih podatkov podpisana s sredstvi za varno elektronsko podpisovanje in izpolnjuje zahteve iz Zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu ter zahteve iz njegovih podzakonskih aktov.

3. člen

(1) Podatki v elektronski obliki, ki predstavljajo vsebino ponudbe glede na zakon in navodila ponudnikov, morajo biti podpisani s sredstvom za varno elektronsko podpisovanje (imeti varen elektronski podpis) ter biti ustrezno zaščiteni tako, da jih je mogoče prebrati šele ob aktivnem posredovanju ponudnika.

ali

(1) Podatki v elektronski obliki, ki predstavljajo vsebino ponudbe glede na zakon in navodila ponudnikov, morajo biti podpisani s sredstvom za varno elektronsko podpisovanje (imeti varen elektronski podpis), sistem pa mora biti zaščiten tako, da lahko ponudnik do roka oddaje ponudb dostopa in spreminja podatke svoje ponudbe, naročnik pa podatkov ne vidi.

(2) V primeru, da ponudnik v predvidenem roku ne omogoči naročniku dostopa do vsebine ponudbe, šteje taka ponudba za nepravilno.

(3) Priloge in listine iz 42. člena ZJN-1 lahko ponudnik predloži tudi naknadno na poziv naročnika, če je tako predvideno v razpisni dokumentaciji.

4. člen

(1) Šteje se, da je ponudba, podana v elektronski obliki, pravočasna, če do naročnika ali v ta namen od naročnika postavljen informacijski sistem prispe do roka za predložitev ponudb. Sistem mora biti naravnán tako, da lahko ponudnik in naročnik po preteku roka za oddajo ponudbo ponudnika le še pregledujeta.

(2) Iz označbe ponudbe mora biti jasno razvidno, za katero javno naročilo gre, kdo je ponudnik in prejemnik, sicer šteje ponudba za nepravilno.

5. člen

(1) Naročnik oziroma naročnikov informacijski sistem mora omogočiti vrnitev s strani naročnika varno elektronsko podpisane vsebine ponudbe, ki dokazuje pristnost in potrditev prejema ponudbe.

6. člen

(1) Naročnik lahko s ponudnikom v vseh fazah javnega naročila veljavno komunicira v elektronski obliki, če ima ponudnik sredstva, ki mu omogočajo tovrsten način poslovanja.

7. člen

(1) Napake v delovanju sistema naročnika, ki vplivajo ali bi lahko vplivale na pravilnost postopka oddaje javnega naročila, pomenijo bistveno kršitev postopka in so lahko podlaga za razveljavitev javnega naročila.

8. člen

(1) To navodilo začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

3.2.2 Objave v Uradnem glasilu

Prvi podzakonski akt, ki je bil sprejet po uveljavitvi ZJN-1, je bilo Navodilo o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu Republike Slovenije (Uradni list RS št. 124/2000). To je razumljivo, saj se vsebina objav v obstoječem zakonu razlikuje od prejšnjih. Verjetno najpomembnejšo razliko (poleg dejstva, da gre za druge postopke) predstavlja dejstvo, da okvirne vrednosti javnega naročila ni več potrebno objavljati. Tako okvirna vrednost ostaja le v sklepu o začetku postopka.¹⁹⁴ Poleg tega so novi tudi obrazci za periodično informativno

¹⁹⁴ 3. točka 1. odstavka 21. člena ZJN-1 kot obvezni del sklepa predvideva ocenjeno oziroma pričakovano vrednost javnega naročila. Določitev vrednosti javnega naročila je namenjeno celotno poglavje 2.4 ZJN-1. Ob tem velja opozoriti, da je potrebno v to vrednost prišteti tudi davek na dodano vrednost, saj ga mora naročnik plačati. Pri presoji, ali in za kakšno vrsto javnega naročila gre, se upoštevajo zneski brez davka na dodano vrednost. Ker zakon ne predvideva objave vrednosti javnega naročila, je vprašljivo, ali ga naročnik kljub temu

obvestilo ter objavo natečaja in kvalifikacijskega postopka. Nekateri obrazci so v določenih točkah nesmiselni, kar kaže na nedoslednost podzakonskega akta z ZJN-1.¹⁹⁵

Obrazce je mogoče dobiti tudi na spletnih straneh Uradnega lista Republike Slovenije, jih elektronsko izpolniti, vsebino obrazca pa poslati preko elektronske pošte. Pri tem je potrebno elektronsko sporočilo poslati na način, ki omogoča pridobitev potrdila o oddaji. Z dnem oddaje namreč začnejo teči roki za objavo posameznega javnega naročila. Ker Uradni list Republike Slovenije zaenkrat še ne omogoča oddaje elektronsko podpisane vsebine obrazcev oziroma v ta namen nima vzpostavljenega posebnega informacijskega sistema, ki bi omogočal neposredni zajem vsebine objav, je potrebno podpisano vsebino objave oddati še osebno ali poslati po pošti oziroma preko telefaksa.

Pričakovati je, da bo Uradni list Republike Slovenije vzpostavil informacijski sistem, ki bo omogočal pošiljanje objav preko interneta in njihov neposredni zajem v sistem objav javnih naročil, predvsem zaradi potrebe po objavljanju v uradnem glasilu Evropske skupnosti, poleg tega pa bi bilo mogoče vsebino objav uporabiti tudi za statistiko javnih naročil, kot je to predvideno v poglavju 4.1 ZJN-1: vodenje statistike o javnih naročilih. V naslednjem poglavju si bomo ogledali potencialne možnosti povezave informacijskega sistema Uradnega lista Republike Slovenije in informacijskega sistema vodenja statistike javnih naročil Urada za javna naročila.

3.2.3 Navodilo o postopku odpiranja ponudb

Zanimivo je tudi na podlagi 3. odstavka 74. člena sprejeto Navodilo o postopku odpiranja ponudb,¹⁹⁶ ki definira natančnejši postopek odpiranja ponudb ter enotni obrazec za vodenje zapisnika o odpiranju ponudb. Zanimivo je, da je pri objavi podzakonskega predpisa prišlo do svojevrstne pomote, saj je bil najprej objavljen delovni osnutek tega podzakonskega predpisa,¹⁹⁷ ki je bil obširnejši, vendar ni vseboval vzorca obrazca zapisnika, na katerega se je skliceval. Kasneje (2. 11. 2001) je bila objavljena še končna verzija tega predpisa, ki je v končni določbi razveljavila prvotno objavljen predpis. Navodilo je začelo veljati naslednji dan po objavi (3. 11. 2001). Vsebuje nekaj zanimivih določb, ki lahko posredno vplivajo na morebitno oddajo ponudbe, vložene na elektronski način.

Omenjeno navodilo, enako kot 73. člen ZJN-1, ne omenja obveznosti javnega odpiranja v prvi fazi omejenega postopka, čeravno to ni prepovedano, saj lahko naročnik določi tudi javno

sme objaviti. To je lahko sporno s stališča načela gospodarne porabe javnih sredstev oziroma načela varstva konkurence, po drugi strani pa je vprašljivo, na kakšen način lahko naročnik opraviči neizbiro ponudb, če so vse višje od predvidenih sredstev – naročnik sredstev v takem obsegu sploh nima. V primeru da naročnik ne objavi vrednosti javnega naročila, bi moral biti sklep o začetku postopka vsaj v delu ocenjene oziroma predvidene vrednosti naročila do roka oddaje ponudb poslovna skrivnost naročnika.

¹⁹⁵ Primer: vsi trije obrazci ZJN-16(B, G in S), vsebujejo točko 6 (7 in 8) a), kjer mora naročnik navesti datum in uro, do kdaj je potrebno predložiti ponudbo. Ker gre za prvo fazo posebnega omejenega postopka, ne moremo govoriti o ponudbi, temveč o prošnji za sodelovanje (posebna oblika prijave). Poleg tega je bistvo kvalifikacijskega postopka, da roka oddaje prošnje za sodelovanje ni. Ponudniki lahko v skladu s 1. odstavkom 71. člena ZJN-1 kadarkoli zahtevajo ugotovitev sposobnosti (nedoslednost v ZJN-1: ne usposobljenosti) za sodelovanje v postopku.

¹⁹⁶ Uradni list RS št. 86/2001.

¹⁹⁷ Uradni list RS št. 76/2001.

odpiranje v tej fazi (2. odstavek 2. člena Navodila) Morebitno javno odpiranje v prvi fazi omejenega postopka pripomore k varstvu načela transparentnosti postopka. Nasprotno pa javno odpiranje v postopkih s pogajanjem ter v naročilih male vrednosti pogosto nima smisla, čeprav lahko naročnik predpiše javno odpiranje tudi v teh postopkih. Iz narave postopka s pogajanjem namreč izhaja, da bi v določenih primerih javna objava glavnih podatkov vsebine ponudb (celo že objava samih imen ponudnikov, s katerimi se naročnik pogaja) lahko pomenila nezmožnost pogajanj.¹⁹⁸ Podobno v postopkih male vrednosti javno odpiranje največkrat ne opravičuje gospodarnosti poslovanja in pomeni nepotrebna zapletanja ter neekonomičnost postopka. Navodilo predvideva imenovanje (stalne ali ad hoc)¹⁹⁹ strokovne komisije ali osebe, ki je zadolžena za odpiranje ponudb (navodilo zanje uporablja izraz *pristojni za odpiranje ponudb*). Določba je skladna z zakonom, saj lahko naročnik glede na predmet javnega naročila sploh ne imenuje strokovne komisije za odpiranje in ocenjevanje ponudb, temveč presojo zaupa notranjim službam ali celo neodvisnemu zunanjemu izvajalcu (naročnik je po zakonu dolžan zagotoviti strokovno presojo ponudb, strokovno komisijo za ocenjevanje in/ali odpiranje ponudb pa imenuje opcijsko – 3. odstavek 21. člena ZJN–1).²⁰⁰ Navodilo ne določa, da bi morali imeti pristojni za odpiranje ponudb pravna znanja s področja javnega naročanja, kot je to določal stari zakon.²⁰¹ Pristojni za odpiranje ponudb pa tudi za njihovo strokovno presojo²⁰² so lahko tudi neodvisni zunanji strokovnjaki, ki naročniku zagotovijo strokovno odpiranje ter presojo ponudb. To je logično in smotno, saj vsi naročniki ne posedujejo kadrov, ki bi lahko zagotovili strokovno presojo ponudb ne glede na predmet posameznega javnega naročila. Pristojni za odpiranje lahko sodeluje(jo) tudi pri pregledovanju in ocenjevanju ponudb. Naročnik ima torej na voljo več možnosti: za javna odpiranja lahko imenuje stalno ali enkratno strokovno komisijo ali celo osebo, pristojno za odpiranje ponudb, ocenitev ponudb pa prepusti notranjim organizacijskim enotam ali celo zunanji neodvisni instituciji. Za odpiranje in ocenjevanje ponudb lahko imenuje eno strokovno komisijo ali pa za odpiranje imenuje eno, za ocenitev ponudb pa drugo strokovno komisijo. Seveda lahko tudi javno odpiranje prepusti zunanjim pristojnim za odpiranje. Ne glede na kombinacije lahko naročnik v komisije imenuje tako zunanje kot tudi notranje člane, lahko pa izvedbo posameznega dela v celoti prepusti zunanji instituciji (v smislu pooblastila iz 22. člena ZJN–1). Naročnik lahko za člane strokovnih komisij oziroma pristojne za odpiranje določi nagrade, lahko pa svojim zaposlenim obveznost sodelovanja določi v okviru njihovih rednih delovnih zadolžitev.

Obrazec javnega odpiranja je enoten in se glede na 5. člen Navodila smiselno uporablja oziroma se na vrsto postopka. To pomeni, da naročnik lahko smiselno priredi vsebino vpisanih podatkov glede na vrsto javnega naročila. Zapisnik o odpiranju je vsebinsko podoben (postopku prilagojen) zapisniku, ki ga v svojih določilih vsebuje ZUP, zato bi bilo mogoče

¹⁹⁸ Navodilo o postopku odpiranja ponudb govori o postopku javnega odpiranja ponudb v postopku s pogajanjem kot o eni od možnosti, kar je skladno s 3. odstavkom 74. člena, ki predvideva ureditev postopka odpiranja tudi v takšnih primerih.

¹⁹⁹ 3. člen Navodila govori o tem, da lahko naročnik pristojne za odpiranje ponudb določi za vsak postopek odpiranja posebej. Iz vsebine določbe je mogoče sklepati, da lahko naročnik določi tudi stalne pristojne za odpiranja v vseh postopkih javnega naročanja.

²⁰⁰ Glede na določila ZJN, ki je predvideval najmanj tri- oziroma petčlansko strokovno komisijo (glede na vrednost posla), večina naročnikov imenuje člane strokovne komisije po pravilu, čeprav bi lahko strokovno presojo ponudb zagotovila tudi drugače.

²⁰¹ 2. odstavek 16. člena ZJN.

²⁰² V skladu z obsegom pooblastila iz 22. člena ZJN–1.

sklepati, da predstavlja oziroma ga je mogoče šteti za javno listino. Za odpravljanje pomot zato smiselno veljajo določbe o odpravljanju pomot po ZUP, podobno pa velja tudi za ugotavljanje nepravilnosti v njegovi vsebini. Poleg vsebine enotnega obrazca lahko naročnik v zapisnik (na dodatne liste) vnese še druge podatke o vsebini posamezne ponudbe (3. odstavek 5. člena Navodila primeroma našteva reference, roke, podatke o prisotnosti dokazil ipd).

Določba zadnjega odstavka 5. člena predvideva pisno pooblastilo za predstavnike ponudnikov (mišljene so pravne osebe), ki želijo sodelovati na odpiranju. Pisnega pooblastila ne potrebujejo ponudniki, ki so fizične osebe, niti zakoniti zastopniki družb (direktorji, pokuristi). Predstavniki ponudnikov so lahko, kljub temu da nimajo pooblastila, prisotni na javnem odpiranju, vendar v imenu ponudnika ne morejo dajati pripomb na zapisnik. Enako je mogoče sklepati tudi glede ostalih prisotnih – njihove identitete se ne preverja, saj v postopku ni odločujoča. Predstavniki, ki so se izkazali s pooblastilom, morajo podpisati zapisnik o odpiranju ponudb. V praksi se pogosto zgodi, da tak predstavnik odide pred koncem odpiranja ponudb. V tem primeru se kot razlog odklonitve podpisa navede predčasen odhod predstavnika ponudnika. Če se postopek javnega odpiranja zavleče in ga je potrebno prekiniti ter nadaljevati npr. naslednji dan, je strokovna komisija dolžna primerno postopati v skladu s prej opisano subsidiarno uporabo ZUP (podobno velja tudi za motenje reda na javnem odpiranju in druga procesna dejanja v postopku javnega odpiranja). Pooblastila morajo vsebinsko pokrivati vsa procesna dejanja, ki jih lahko ponudnik opravlja na odpiranju,²⁰³ ni pa potrebno, da bi bilo pooblastilo original ali bi bilo celo overjeno pri notarju, saj je ob dvomu možno zahtevati naknadno predložitev originala. Tudi pooblastilo za pooblaščenost na odpiranju je lahko generalno ali za posamezno javno naročilo in je sestavni del zapisnika o odpiranju.

Zanimiva je tudi določba 4. odstavka 5. člena Navodila, ki določa možnost naročnika, da med odpiranjem vse dele ponudbe tako nedvoumno označi, da bi se lahko ugotovilo, če bi bili kasneje zamenjani. Določba utegne trčiti ob morebitno naročnikovo določbo razpisne dokumentacije, ki kot formalni pogoj pravilnosti ponudbe postavlja vezavo oziroma pečatenje ponudbe.²⁰⁴ Nespoštovanje take določbe iz razpisne dokumentacije bi lahko na eni strani pomenilo nepravilno ponudbo, na drugi strani pa izbirna določba navodila omogoča strokovni komisiji, da v primeru nespoštovanja takega določila iz razpisne dokumentacije to opravi sama. Določbo gre razumeti kot poizkus izogniti se izločitvi ponudb zaradi formalnosti in jo gre interpretirati v skladu z namenom take določbe, da naj bi se s takšnim dejanjem preprečilo naknadno zamenjavo vsebine ponudbe. V primeru da ponudnik ponudbe ni ustrezno zapečatil in je možnost naknadne označitve predvidena v navodilu ponudnikom, lahko to pristojni za odpiranje stori neposredno na odpiranju. Problem nastane šele, če navodilo ponudnikom določa, da mora naročnik neustrezno označeno oziroma pečateno ponudbo kot nepravilno izločiti iz nadaljnjega postopka. Načelo formalnosti je mogoče razlagati tudi v smislu

²⁰³ Ne zadošča npr. pooblastilo za prisotnost na javnem odpiranju, saj je prisotnost na odpiranju, če je to javno, zagotovljena vsakomur. Potrebno je pooblastilo v smislu: »Pooblaščamo Janeza Novaka, da v imenu in za račun družbe Y opravlja vsa dejanja, ki po zakonu pomenijo zastopanje družbe na javnem odpiranju ponudb z oznako Z, objavljeno pod zaporedno številko objave 123 v Uradnem listu RS št. WW/2001 / na vseh javnih odpiranjih ponudb pri vsakem naročniku«.

²⁰⁴ Namen luknjanja, povezovanja in pečatenja ponudbe je v tem, da se kasneje ne bi moglo dodati ali zamenjati posameznega lista v ponudbi. Rešitev je pomanjkljiva, saj ne rešuje problema iztrganja posameznega lista ponudbe. To pomanjkljivost je mogoče rešiti z zahtevo v razpisni dokumentaciji, da morajo biti vse strani v ponudbi oštevilčene, na javnem odpiranju pa bo tako mogoče preveriti prisotnost posameznih listov ponudbe.

namenske razlage pečatenja, označevanja in vezave ponudbe, saj lahko (ni pa nujno) v tem primeru ne glede na določbe razpisne dokumentacije to možnost izvede pristojni za odpiranje ponudb. Določba, ki omenja to možnost pristojnih za odpiranje, je kot podzakonski akt hierarhično nadrejena razpisni dokumentaciji. Iz namenske razlage pravnega akta je mogoče razumeti, da je namen določbe v tem, da se odpravi zavrnitve sicer pravih ponudb zaradi golih formalnosti napačne označitve ali nepravilnega pečatenja ponudbe. Določba ne rešuje primera naknadnega iztrganja posameznega lista ponudbe. Slednji primer je mogoče ob pisni obliki oddaje ponudbe rešiti le tako, da se prešteje in označi vse strani, število strani pa naj bo označeno na posebnem listu ali v zapisniku o odpiranju. Elektronska oblika oddane ponudbe je v tem primeru precej bolj enostavna, saj elektronski podpis na eni strani zagotavlja pristnost vsebine ponudbe, na drugi strani pa onemogoča vnašanje dodatnih zapisov v elektronsko ponudbo.

Podatke zapisujejo v enotni obrazec, ki je sestavni del navodila in ga lahko naročnik sestavi ter sproti zapisuje tudi v elektronski obliki. Zapisnik o odpiranju je potrebno vsem ponudnikom (tudi tistim, ki se javnega odpiranja niso udeležili) poslati v treh dneh ali pa ga ob podpisu izročiti pooblaščenim predstavnikom ponudnikov neposredno po javnem odpiranju (ali kasneje).

3.2.4 Obvezna vsebina razpisne dokumentacije

Kot že omenjeno, se do izdaje novega predpisa s tega področja uporablja Odredba o obvezni vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije.²⁰⁵ Poenostavljeno gre za recept, kaj mora vsebovati razpisna dokumentacija in kateri so obvezni sestavni deli ponudbene dokumentacije, da gre javni razpis šteti za uspešen. Vsebina je v jedru skladna s 23. členom ZJN-1. Tipična razpisna dokumentacija mora vsebovati:

- povabilo k oddaji ponudbe,
- navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe,
- obrazec ponudbe,
- obrazce za ugotavljanje usposobljenosti,
- obrazec izjave o sprejetju pogojev razpisne dokumentacije,
- vzorec pogodbe,
- specifikacije in tehnično dokumentacijo,
- obrazec predračuna,
- vzorci bančnih garancij,
- druge dokumente, ki jih določi naročnik.

²⁰⁵ Uradni list RS št. 33/1997, 63/1997 ter 84/1999.

Opozoriti velja na posebne klavzule, ki jih morajo vsebovati navodila za izdelavo ponudbe. Podzakonski akt podrobneje opredeljuje vsebino omenjenih dokumentov.

Tipična ponudbena dokumentacija je odraz razpisne dokumentacije in mora vsebovati vse elemente, ki so zahtevani v navodilih ponudnikom v razpisni dokumentaciji (tako 9. člen odredbe). Poudarek je na izpolnjenih obrazcih ponudbe, predračuna ter parafiranega vzorca pogodbe.

Posebej zanimiva je določba o izpolnitvi, parafiranju vsake strani pogodbe ter podpisu te pogodbe (4. odstavek 9. člena Odredbe). Določba je sporna z vidika pravnih posledic, ki jih ima podpisana pogodba. Obstajata dve možni razlagi:

- namen določbe je, da se ponudnik v resnici seznanja z vsebino vzorca pogodbe, ki jo namerava podpisati (določba naj bi bila tako zaščitne narave in bi pomenila dodatno varovalko pri oddaji ponudbe),
- namen določbe je, da naročnik zgolj še podpiše izvod ponudbe in ga odda izbranemu ponudniku, s tem pa je pogodba sklenjena.

Določba ni smiselna, saj ponudnik s podpisom obrazca izjave označi, da se strinja s pogoji razpisne dokumentacije, katere del je tudi vzorec pogodbe. Poleg tega izpolnitev pogodbe pogosto ni mogoča (npr. če se naročilo oddaja po sklopih, ponudnik ne more vnaprej vedeti, za kateri sklop bo izbran) ali pa vodi do možnih pomot (podatki z obrazcev ponudbe ali predračuna se razlikujejo od podatkov v vzorcu pogodbe). Določba tako pomeni potencialno nepravilnost ponudbe zgolj zaradi formalnih razlogov.

Še bolj neugodna in nerazumljiva bi bila uporaba druge razlage. Sklenjena pogodba ustvarja drugačne pravne posledice kot primer, ko bi moral izbrani ponudnik to šele podpisati. Določba se navezuje na že prej omenjeno razlago (Juhart, 2001, str. 44), kdaj pride do soglasja volj pogodbenih strank in s tem nastanka pogodbe. Tovrstne pogodbe ponavadi vsebujejo npr. določbe o pogodbeni kazni. V primeru da ponudnik ne bi želel izpolniti pogodbe, bi imel naročnik na voljo uveljavitev bančnih zavarovanj, lahko bi zahteval pogodbeno kazen in še odškodnino zaradi nastale škode, ki jo je utrpel.

Namen garancije za resnost ponudbe je namreč v tem, da se naročniku povrne škoda, nastala zaradi tega, ker izbrani ponudnik ni sklenil pogodbe z njim.²⁰⁶ Ponudnik ima tako možnost, da odstopi od ponudbe, vendar za ceno tveganja uveljavitve danega bančnega zavarovanja. Razlaga, po kateri bi podpisana pogodba iz ponudbe v kombinaciji z naročnikovo odločitvijo o izbiri pomenila veljavno pogodbeno razmerje, bi pomenila nepotrebnost bančnega zavarovanja za resnost ponudbe. Zahtevanje parafirane, izpolnjene in podpisane pogodbe že v ponudbi tako vsaj v primeru pravilnega oblikovanja obrazca izjave ni smiselno oziroma lahko povzroči zgolj zmedo, poleg tega pa potencialno ustvarja pravne posledice, ki ne izvirajo iz namena drugih dokumentov v ponudbi.

Odredba ne govori o tem, ali je mogoče ponudbeno dokumentacijo oddati tudi v elektronski obliki, ali med dokumenti zadoščajo kopije ali morajo biti predloženi originali. Načelno ni razloga, da naročnik ne bi mogel ponuditi razpisne dokumentacije tudi v elektronski obliki,

²⁰⁶ 2. odstavek 6. člena Navodila o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS št. 73/1997 in 84/1999).

saj ta prinaša vrsto prednosti (npr. možen dvig dokumentacije s strani večjega števila potencialnih ponudnikov kar preko interneta), večjo konkurenčnost ter znižuje stroške. Enako velja za oddajo ponudbe, saj je po ZEPEP elektronski zapis v skladu z določbami ZEPEP enakovreden pisni obliki zapisa. Tudi kopije znižujejo stroške priprave ponudb in s tem povečujejo možnost, da bo ponudbo oddalo večje število ponudnikov (več o razpisni in ponudbeni dokumentaciji: Škufca, 2000a, str. 59). Načelno velja: v odredbi ni omejitev, ki bi preprečevale oddajo elektronske ponudbe ali pripravo elektronske različice razpisne dokumentacije. Omejitve glede formalne oblike ponudb (originali ali kopije, priloge, pečatenje, parafiranje ipd.)²⁰⁷ postavljajo naročniki samostojno. Seveda je potrebno omejitve kasneje v postopku oddaje javnega naročanja spoštovati (spomnimo se načela formalnosti). Naročniki imajo s postavitvijo zahtev za formalno veljavnost ponudb vse možnosti, da ponudnikom olajšalo ali otežijo pripravo ponudb. Uvedba elektronskega poslovanja v javna naročila je tako odlična priložnost za poenostavitev priprave ponudb in za znižanje stroškov njihove priprave.

3.2.5 Drugi predpisi

Med ostalimi predpisi, ki so bili sprejeti na podlagi ZJN-1, velja omeniti na podlagi 5. odstavka 42. člena sprejeto Navodilo o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, in o načinu preveritve teh listin.²⁰⁸ Podzakonski akt določa organe držav tujih ponudnikov in listine, ki so enakovredne dokazilom iz 2. odstavka 41. in 42. člena ZJN-1. V nekaterih državah ponudniki določenih listin sploh ne morejo dobiti, saj jih njihova zakonodaja ne predvideva, ali pa imajo pristojnost za izdajo listin povsem drugi organi tujih držav. Navodilo definira tujega ponudnika (ZJN-1 ne razlikuje tujega in domačega ponudnika), pri čemer 5. odstavek 42. člena razločevalni kriterij veže na sedež ponudnika.

Izmed podzakonskih predpisov, ki bodo sprejeti, je zaradi sinergijskih učinkov, ki bi jih tovrstni informacijski sistem imel, najbolj zanimiv podzakonski predpis iz 5. odstavka 128. člena ZJN-1, ki bi ga bilo mogoče povezati s podobnim informacijskim sistemom Uradnega lista Republike Slovenije (Navodilo o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu Republike Slovenije) ter tako na eni strani preprečiti dvojno delo pošiljanja podatkov o javnih naročilih naročnikom, obenem pa avtomatizirati njihovo elektronsko objavo²⁰⁹ in vodenje statistike javnih naročil.

Obstaja vrsta prednosti, ki bi jih tak informacijski sistem lahko prinesel različnim subjektom, kot so Urad za javna naročila, Uradni list Republike Slovenije, Računsko sodišče, naročniki, ponudniki in drugi. Na tem mestu bomo navedli le nekaj predpostavk, ki jih bo potrebno izpolniti, da bo sistem deloval učinkovito.

Na prvem mestu velja omeniti koordinacijo med obema institucijama, to je Uradnim listom Republike Slovenije in Uradom za javna naročila. Od skupnega informacijskega sistema bi

²⁰⁷ V prejšnjem poglavju je podana razlaga, da predstavlja zahteva po pečatenju oziroma označitvi ponudbe kogentno določbo, ki je mora v primeru pomanjkanja dopolniti strokovna komisija na javnem odpiranju.

²⁰⁸ Predpis je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 13/2001.

²⁰⁹ Objave javnih naročil v Evropski uniji (Official Journal, priloga C) že nekaj časa ne izhajajo več v pisni obliki, ampak zgolj v elektronski na CD-ROM-u ali kot podatkovna baza »online« (TED – Tenders Electronic Daily).

namreč imela korist oba. Uradni list Republike Slovenije kot objavljalec javnih naročil bi tako imel naslednje prednosti:

- zajem podatkov na enem mestu, večinoma kar avtomatično preko omrežja internet, preostale objave pa bi služba v informacijski sistem vnesla ročno (znižanje stroškov),
- zmanjšanje verjetnosti napak pri vnosu,
- možnost takojšnje objave ali vnaprejšnje določitve datuma objave,
- avtomatična nezmožnost zamude objave (najkasneje 12 dni od dneva, ko je naročnik odposlal zahtevo),²¹⁰
- elektronska objava javnih naročil na internetu,
- elektronsko pošiljanje podatkov Uradnemu glasilu Evropskih skupnosti,²¹¹
- avtomatsko obračunavanje stroškov objav javnih naročil,
- preglednost objav javnih naročil, popravkov, sprememb in dopolnitev ter rezultatov javnih naročil,
- možnost naročanja ponudnikov na določene vrste javnih naročil (tržni pristop),²¹²
- ukinitvev objav javnih naročil v pisni obliki (znižanje stroškov).

Urad za javna naročila bi imel od takega informacijskega sistema verjetno največ koristi v smislu pregleda nad statistiko javnih naročil. Informacijski sistem bi za Urad za javna naročila pomenil:

- sproten, ažuren pregled nad vsemi javnimi naročili,

²¹⁰ Glej 3. odstavek 56. člena ZJN-1. Na tem mestu se zastavlja vprašanje, kdo nosi odgovornost za nepravočasno objavo javnega naročila v primeru, ko je naročnik poslal zahtevo za objavo Uradnemu listu Republike Slovenije in razpolaga z dokazom o datumu, ko je obvestilo odposlal v objavo. Ponudnik bi lahko prepozno objavljeno javno naročilo vzel za temelj revizijskega zahtevka, ker mu rok ni omogočal pripravo pravilne ponudbe (1. odstavek 58. člena ZJN-1). To javno naročilo bi moralo biti razveljavljeno. Sporno je, kdo v tem primeru nosi stroške priprave ponudb in kdo stroške, ki jih je zaradi ponovitve javnega naročila utrpel naročnik. Vsak ponudnik je namreč dolžan grajati pomanjkljivosti v postopku javnega naročila, brž ko zanje izve (5. odstavek 12. člena ZRPJN). Ponudnik bi zato moral grajati kratek rok že pred rokom oddaje ponudb – v tem primeru stroškov priprave ponudb ne bi imel oziroma bi bile te zanemarljive. Posledice revizijskega zahtevka, vloženega po oddaji ponudb in pred odločitvijo naročnika, mora zato nositi ponudnik sam. Stroške naročnika pa bi moral nositi Uradni list Republike Slovenije, saj naročnik ne more vplivati na posledice, v izjemnih primerih pa ima lahko tako ravnanje objavjalca javnih naročil za posledico tudi spremembo vrste postopka (postopek s pogajanji brez predhodne objave zaradi nepredvideljivega dogodka, ki ga naročnik ni mogel predvideti in ni mogoče spoštovati rokov, ki so predvideni v zakonu – 3. točka 1. odstavka 20. člena ZJN-1).

²¹¹ To bo prišlo v poštev, ko bo Republika Slovenija postala polnopravna članica (glej poglavje 8: Prehodne in končne določbe ZJN-1, predvsem 1. odstavek 136. člena).

²¹² V Evropski uniji poznajo informacijski sistem, imenovan TED-Alert, ki temelji na tezavru CPV (*Common Procurement Vocabulary*) – ponudniki izberejo deskriptorje iz tezavra CPV in sistem na njihovi podlagi sproti pošilja obvestila o objavljenih javnih naročilih, ki so razvrščena pod posamezne deskriptorje.

-
- beleženje vseh sklenjenih pogodb po posameznih področjih javnih naročil (blago, storitve, gradbena dela), po vrstah postopkov ter po izbranih ponudnikih,
 - odsotnost potrebe po zaposlenih za vodenje statistike javnih naročil (8. točka 2. odstavka 129. člena ZJN-1),
 - kar najmanjše stroške vzdrževanja informacijskega sistema (manj od stroškov enega zaposlenega na leto),
 - dostop naročnikov podatkov (vlade, ministrstev, organov Evropske unije ter širše javnosti, npr. novinarjev) do agregatov podatkov po posameznih naročnikih, vrstah postopkov ter predmetov javnega naročanja,
 - enotno podlago za vzpostavitev evidenc dobaviteljev oziroma izvajalcev in njihovih bonitet na osnovi podatkov o prevzetih in izvedenih naročilih (10. točka 2. odstavka 129. člena ZJN-1),
 - sprotno spremljanje razpisov javnih naročil (12. točka 2. odstavka 129. člena ZJN-1).

Od informacijskega sistema pa bi imeli koristi tudi drugi subjekti. Prednosti, ki bi jih s tovrstnim informacijskim sistemom imeli naročniki, ponudniki, nadzorni organi²¹³ in širša javnost, so:

- ni stroškov seznanjanja z aktualnimi javnimi naročili oziroma so ti zaradi dostopnosti na internetu kar najmanjši,
- spremljanje poteka posameznega javnega naročila na enoten način (povezava objave javnega naročila, morebitnih popravkov, sprememb in dopolnitev ter rezultatov objav javnih naročil),
- možnost naročanja na aktualne objave javnih naročil,
- dostop do agregatov podatkov ter bonitet dobaviteljev oziroma izvajalcev,
- takojšnja objava javnih naročil posameznega naročnika,
- evidenca objavljenih javnih naročil ter rezultatov javnih naročil za posameznega naročnika,
- nadzor posameznih naročnikov s strani nadzornih organov.

Skupni imenovalec vseh koristi je neposredno in posredno znižanje stroškov vseh udeležencev, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja, zato bi kazalo informacijski sistem vzpostaviti na v nadaljevanju opisan način.

Projekt: Informacijski sistem javnih naročil (ISJN).

²¹³ Računsko sodišče Republike Slovenije, Proračunska inšpekcija, Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, nadzorni organi organov lokalnih skupnosti ter drugih posrednih in neposrednih uporabnikov proračuna.

Nosilca projekta: Urad za javna naročila in Uradni list Republike Slovenije.

Kratek opis sistema:

Informacijski sistem, ki bi služil objavljanju javnih naročil online preko omrežja internet, obenem pa bi sproti vodil statistiko objavljenih in oddanih javnih naročil. Funkcionalnosti, ki bi jih sistem ponudil uporabnikom, so sledeče:

Naročnik: prijava ter identifikacija v informacijski sistem preko varne povezave (SSL) s pomočjo digitalnega spletnega potrdila.²¹⁴ Naročnik izpolni objavo javnega naročila, sistem pa mu po elektronski pošti pošlje digitalno podpisano vsebino objave skupaj s kodo za objavo. Naročnik z vpisom kode za objavo potrdi vsebino objave in ta je takoj dostopna javnosti na spletnih straneh informacijskega sistema. Naročniku so dostopne informacije o lastnih objavah, pri čemer lahko kadarkoli po enakem postopku naroči tudi spremembe, dopolnitve, popravke objav in rezultate javnih naročil, tako da je mogoče na podlagi prve objave spremljati spremembe, dopolnitve in popravke ter rezultate javnih naročil.

Ponudnik: ogled vseh objavljenih javnih naročil, njihovih popravkov, sprememb in dopolnitev ter rezultatov javnih naročil. Možnost iskanja objav po različnih kriterijih, med drugimi po kategorijah priloge I. A – storitve, I. B – storitve ter priloge II – gradbena dela. Sistem bi omogočil vpeljavo tezarva CPV, ki je v uporabi v Evropski uniji. Na podlagi prijave v sistem ter izbire ustreznih deskriptorjev tezarva oziroma prilog I. in II. bi sistem po elektronski pošti samodejno pošiljal obvestila o vseh novih javnih naročilih s področij, ki zanimajo ponudnika.

Uradni list Republike Slovenije: sprejem objav bi postal samodejen, s čimer bi pomembno zmanjšali verjetnost napak. Naročniki bi še vedno imeli možnost ročnega pošiljanja objav, vendar bi bilo to zaradi posredovanja Uradnega lista dražje, časovni roki pa bi bili enaki sedanjim (največ 12 dni). Obračun objav informacijskega sistema bi bil avtomatičen. Posredovanje objav iz informacijskega sistema v pisni del Uradnega lista bi bilo samodejno, na enak način bi potekalo posredovanje objav Uradnemu glasilu Evropskih skupnosti. V drugi fazi bi s predpisom ukinili pisno objavljanje, s čimer bi dodatno znižali stroške. Uradni list bi lahko zaračunaval stroške takojšnjega posredovanja novih objav ponudnikom, s čimer bi bilo mogoče financirati vzdrževanje in nadaljnji razvoj tega informacijskega sistema.²¹⁵

Urad za javna naročila: urad ima poln dostop do sistema z različnimi pregledi podatkov, na podlagi katerih lahko za določena obdobja pregleduje število objav, sklenjenih pogodb, število in vrsto sklenjenih poslov pri posameznih naročnikih oziroma sklenjene posle posameznih izvajalcev ali dobaviteljev (enotni podatki o boniteti). Enak dostop imajo tudi nadzorni organi. Sistem lahko izdela različna poročila, s podzakonskim aktom pa se predpiše tudi realizacija naročnikove obveznosti sporočanja glavnih podatkov o sklenjenih naročilih

²¹⁴ Tovrstna potrdila med drugim izdaja SIGOV-CA – overitelj digitalnih potrdil pri Centru Vlade republike Slovenije za informatiko. Z njimi je mogoče implementirati tudi elektronski podpis podatkov, čeravno za tovrstno poslovanje navadno zadošča že identifikacija naročnika ter varna povezava, za preverjanje integritete podatkov pa služi vrnjena digitalno podpisana vsebina, nameravanje objave ter sistem varovanja in zaščite dostopa do informacijskega sistema.

²¹⁵ Informacijski sistem bi bilo mogoče razviti tudi po sistemu plačila transakcij – kot npr. razvijalec oziroma vzdrževalec informacijskega sistema dobi vnaprej dogovorjen odstotek od vsake transakcije (enako lahko tudi za vsako objavo).

male vrednosti (npr. število realiziranih poslov – javnih naročil male vrednosti nad milijon tolarjev z glavnimi podatki – predmet javnega naročila, dobavitelj oziroma izvajalec ter pogodbeni vrednosti) v isti informacijski sistem. Naročniki imajo v skladu z načelom transparentnosti porabe javnih sredstev možnost takojšnjega vnosa podatkov o posameznem javnem naročilu male vrednosti, ki obenem služi tudi v statistične namene. Prizadevanja za uvedbo tovrstnega sistema za elektronski dostop do uradnih objav Uradnega lista je Urad za javna naročila nakazal že v Programu dela Urada za javna naročila, ki ga je objavil novembra 2001.²¹⁶

Učinki tovrstnega informacijskega sistema bi bili večplastni. Klasičen informacijski sistem, ki bi ga postavil Urad za javna naročila, bi namreč pomenil praktično dvojno dolžnost posredovanja podatkov naročnikov, ki morajo vse ključne informacije tako ali tako posredovati v objavo. Uradni list Republike Slovenije zbira podatke o objavah le z golim namenom objave (objavlja jih kot neformatirano besedilo) in ne uporablja posebne podatkovne baze, iz katere bi lahko zajemali statistične podatke o posameznih objavah. Poleg tega bi imeli nosilci informacijskega sistema učinkovit pregled nad številom naročnikov ter številom objavljenih javnih naročil po posameznih vrstah naročnikov, obenem pa bi se lažje rešili napak pri navajanju firm izbranih dobaviteljev oziroma izvajalcev, s čimer bi omogočili zagotavljanje enotnih podlag za vzpostavitev evidenc bonitet dobaviteljev in izvajalcev. Informacijski sistem bi tako deloval kot celota, pri čemer bi zadovoljeval potrebe različnih profilov uporabnikov.

3.3 Vrste postopkov javnega naročanja

Število različnih postopkov po ZJN–1 je končno (lat. *numerus clausus*). Zakon pozna štiri vrste postopkov in nekaj njihovih izpeljav. V postopkih oddaje javnega naročila nad vrednostjo, določeno v zakonu, naročniki načelno izberejo postopek brez omejitev.²¹⁷ Omejeni postopek se uporablja, če so izpolnjeni v zakonu naštetih pogoji, ki opravičujejo uporabo tega postopka. Postopek s pogajanjem predstavlja po ZJN–1 izjemen postopek, zato je uporabo tega postopka potrebno razlagati restriktivno. Uporablja se, če v kakšnem od drugih postopkov naročnik ni ali ne bi mogel dobiti konkurenčnih ponudb. Zadnji postopek se uporablja, kadar vrednost naročila ne presega tistega, za katerega je po zakonu potrebno izvesti javno naročilo. V tem primeru naročniki uporabijo postopek male vrednosti iz 124. člena ZJN–1. Ostali postopki so zgolj različice osnovnih naštetih postopkov. Uporabo posameznih postopkov in njihovo razlikovanje si bomo ogledali v nadaljevanju, saj so razlike med njimi pomembne za razumevanje izdelave integralnega informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju.

3.3.1 Odprti postopek

Odprti postopek definira že 6. točka 1. odstavka 3. člena ZJN–1, podrobneje pa ga določata 17. in 18. člen. Naročnik načelno vedno lahko izbere odprti postopek. Izbiri drugačne vrste postopka lahko vlagatelj morebitnega zahtevka za revizijo ugovarja, kar ne velja za odprti

²¹⁶ Program dela Urada za javna naročila, ©Urad za javna naročila, 2001, str. 28.

²¹⁷ 2. odstavek 17. člena ZJN–1.

postopek. V odprtem postopku lahko ponudbo²¹⁸ skladno z vnaprej določenimi zahtevami naročnika predloži kdorkoli. Odprti postopek je sestavljen iz dveh delov: iz ugotavljanja usposobljenosti posameznega ponudnika ter preverjanja sposobnosti izvedbe konkretnega posla. Z izbranim ponudnikom naročnik sklene pogodbo, ki se nato izvrši ali izvršuje dalj časa. Določbe ZJN–1, ki veljajo za odprti postopek, je smiselno uporabljati tudi za druge postopke, v kolikor zakon ne določa drugače ali vsebina določb ne predpisuje kaj drugega.

Prav pri odprtem postopku oddaje javnega naročila so pri uvedbi elektronskega poslovanja v javna naročila može največje optimizacije. Na to kaže tudi praksa nekaterih evropskih držav, npr. Danske.

Odprti postopek klasično poteka na naslednji način. Ponudniki oddajo ponudbe, pri čemer ima vsaka dva, vsebinsko ločena dela. En del predstavlja vsebina, ki se nanaša na predmet javnega naročila, drugi del pa sestavljajo priloge in druga dokazila, s čimer ponudnik dokazuje svojo sposobnost za izvedbo posla. Ocenjevanje pogosto poteka enako, kot sledijo člani v ZJN–1, čeprav to običajno ni ekonomično. Naročniki (strokovna komisija ali notranje službe naročnika) najprej preverijo sposobnosti ponudnika: obvezne pogoje, ki jih mora izpolnjevati ponudnik po zakonu (lat. *ipso iure*),²¹⁹ ter pogoje, ki jih je postavil naročnik. Naročnik v tem delu postopka ocenjevanja izloči ponudnike, ki pogojev ne izpolnjujejo. Izmed ponudnikov, ki jih izpolnjujejo, naročnik glede na vnaprej dana merila²²⁰ izbere najugodnejšega ponudnika. Tovrsten postopek pogosto zahteva ogromno dela, saj je potrebno pregledati na desetine dokumentov iz vsake ponudbe, zato ni nenavadno, da tak postopek traja tudi mesec dni ali več.²²¹ Postopek bi bilo mogoče izpeljati tudi na obraten način, saj zakon ne določa vrstnega reda (45. člen ZJN–1 določa zgolj dolžnost naročnika, da pred oddajo naročila preveri izpolnjevanje pogojev iz 41. člena ter izpolnjevanje drugih pogojev, ki jih je postavil v javnem naročilu). V nadaljevanju opisan postopek ima svoj smisel le v odprtem postopku. Obraten način bi postopek bistveno poenostavil, saj pregledovanje vseh ponudb v celoti niti ne bi bilo potrebno. Ponazorimo obrnjeni postopek z enostavnim primerom, kjer je edino merilo ob izpolnjevanju pogojev najnižja cena. Po oddaji ponudb naročnik najprej naredi lestvico cen. Ponudbo ponudnika z najnižjo ceno preveri še glede njegove sposobnosti oziroma izpolnjevanja postavljenih pogojev. Ob predpostavki, da ponudba ustreza vsem

²¹⁸ V teoriji in praksi ni jasne razlage, ali lahko ponudnik predloži le eno ali več ponudb, če kaj takega ni izrecno prepovedano v razpisni dokumentaciji. Načelno lahko ponudniki predložijo variantne ponudbe glede na 52. člen ZJN–1, pri čemer mora naročnik navesti minimalne zahteve. Ponudniki lahko predložijo tudi opcije. Variantna ponudba namreč predstavlja rešitev problema z drugačno tehnično rešitvijo, opsijske ponudbe za npr. opremo pa predstavljajo ponudbe, ki vse ustrezajo specifikacijam, a pripadajo različnim proizvajalcem. Prepoved oddaje opcij bi bila nesmiselna, saj ponudnik ne more vedeti, katera opcija bo za naročnika najugodnejša (če bi to vedel vnaprej, bi ponudil le eno). Logično je tudi, da lahko ponudnik predloži le eno ponudbo oziroma (razen v izjemnih primerih, npr. pri nekaterih vrstah gradbenih del) sodeluje le pri eni ponudbi, smiselno pa bi bilo, da lahko ponudi vsaj opcije, če že variantne ponudbe niso dovoljene. Sodelovanje v več ponudbah bi bilo v nasprotju z načelom varstva konkurence (npr. dva ponudnika, ki bi medsebojno sodelovala kot podizvajalca v ponudbi drug drugega in si tako razdelila posel – o tem govori tudi 76. člen ZJN–1). Seveda je nesprejemljivo oddati npr. tri ponudbe z enako vsebino in različno ceno. Take ponudbe imajo namen izigrati naročnika, zato jih gre šteti kot zlorabo pravic ter jih izločiti kot nepravilne. Tudi podizvajalec, ki nastopa v več ponudbah, zmanjšuje konkurenco, saj je verjetnost, da se seznanj z vsebino posamezne ponudbe, večja, s tem pa je konkurenca znižana.

²¹⁹ Pogoji iz 41. člena ZJN–1, ki jih dokazujejo predvsem s pomočjo listin in dokumentov iz 42. člena. Potrebno je poudariti, da v praksi praktično vsi ponudniki, ki oddajo ponudbe, izpolnjujejo zakonite pogoje tega člena.

²²⁰ Po načelu ekonomsko najugodnejše ponudbe ali najnižje cene – 51. člen ZJN–1.

²²¹ Problematika roka za sprejem odločitve o izbiri je bila podrobneje opisana že v poglavjih 3.1.1 ter 3.1.3.

pogojem, mora biti nujno izbrana kot najugodnejša. Pregledovanje ostalih ponudb glede izpolnjevanja obveznih zakonskih in drugih pogojev bi bilo nesmiselno, saj so te glede na dano merilo najugodnejše cene manj ugodne. Tovrstno ocenjevanje bi postopek lahko skrajšalo na vsega nekaj dni.

Korak dalje gredo v nekaterih evropskih državah, kjer izpolnjevanje pogojev iz 41. člena preverijo šele naknadno, po oddaji javnega naročila. Tudi 45. člen govori o preverjanju pred oddajo javnega naročila. Postopek je podoben malo prej opisanemu obratnemu postopku, le da ponudniki dokazil za izpolnjevanje pogojev, ki zahtevajo pridobitve listin iz 41. člena ZJN-1, v ponudbi ne predložijo,²²² temveč to storijo kasneje na poziv naročnika, če je to potrebno. S tem ko ponudniki oddajo ponudbo brez omenjenih listin, je pregledovanje ponudb enostavnejše in bolj pregledno, naredi se lestvica najugodnejših ponudb, potem pa naročnik le najugodnejšega (ali npr. prve tri najugodnejše ponudnike) povabi, da predložijo omenjena dokazila, nato preveri najugodnejšega ponudnika; če ta ne izpolnjuje pogojev, pa naslednjega, dokler ne pride do ponudnika, ki izpolnjuje vse pogoje. Po potrebi povabi še naslednje ponudnike, da predložijo navedene listine (červno je verjetnost, da pride do neizpolnjevanja pogojev kar treh najugodnejših ponudnikov, v praksi izjemno nizka). Izbrani ponudnik je tako ponudnik, ki je predložil vse dokumente, s katerimi dokazuje izpolnjevanje pogojev. Če ponudnik v danem roku, za katerega se je na morebitni poziv naročnika zavezal, ne predloži dokazil, šteje njegova ponudba za nepravilno. Postopek oddaje ponudbe v elektronski obliki je tako bistveno enostavnejši, pa tudi kasnejša dokazila je mogoče poslati v elektronski obliki. Naročnik si pogosto lahko nekatera dokazila laže ter z manjšimi stroški priskrbi sam. Omenjeni postopek ima tako kar nekaj prednosti:

- roke oddaje ponudb je mogoče bistveno skrajšati, saj ponudnikom ni potrebno takoj priskrbeti vseh dokazil, ki zahtevajo določen čas za njihovo pridobitev,²²³
- omenjena metodologija povečuje konkurenčnost in gospodarnost (4. in 5. člen ZJN-1), saj se zaradi nizkih stroškov priprave ponudb zanjo odloča več ponudnikov,
- rok za odločitev o sprejemu najugodnejše ponudbe in količina dela, povezana s preverjanjem ponudb, sta manjša,
- naročnik s kasnejšo preveritvijo listin dobi novejšše podatke,
- stroški za ponudnike, ki niso konkurenčni, so bistveno nižji,
- naročnik z naknadnim preverjanjem dokumentacije niti teoretično ne more biti oškodovan,²²⁴

²²² Ponudniki predložijo le izjavo, da izpolnjujejo pogoje iz 41. člena ZJN-1, ter se zavežejo, da bodo ustrezna dokazila predložili naročniku na prvi poziv.

²²³ To velja, zlasti če naročnik zahteva dokumente, ki ne smejo biti starejši od določenega datuma (npr. enega meseca, kar se pogosto dogaja v praksi). Tako morajo ponudniki kar naprej dobivati nove dokumente, ki zahtevajo čas in denar, vendar ne izkazujejo sprotnega stanja (ponudnik npr. 25 dni pred oddajo ponudbe dvigne potrdilo o tem, da zoper ponudnika ni vpeljan stečajni postopek, omenjeni postopek pa je vpeljan 5 dni pred oddajo ponudbe). Bistveno bolj primerno je, da naročnik zahteva dokumente, ki odražajo trenutno stanje ponudnika ne glede na njihovo starost. Tako npr. ni razloga, da ponudnik ne bi priložil tri leta starega potrdila o vpisu v sodni register, če v tem času ni bilo sprememb tovrstnega vpisa.

-
- ponudniki s tovrstnim postopkom ne morejo biti oškodovani, saj za vse veljajo enaki pogoji, možnosti zlorabe pa so enake kot ob prvotni oddaji ponudb.²²⁵

Na podlagi naštetih razlogov je mogoče ugotoviti, da potencialno edino oviro za uporabo omenjene metodologije predstavlja preveč stroga razlaga določb zakona. Poleg tega je verjetnost vložitve zahtevka za revizijo iz razloga, povezanega z uporabo omenjene metodologije, praktično izključena. V primeru pritrditve Državne revizijske komisije²²⁶ napačni uporabi bi namreč to povzročilo zgolj vrnitev na staro metodologijo, kar pa bi vsakemu ponudniku spet povzročilo dodatne stroške priprave ponudbe – razumne razlage, da bi se to zgodilo, seveda ni.

Normativno oviro za v nadaljevanju opisani postopek predstavlja 1. odstavek 41. člena ZJN–1, katerega zadnji stavek glasi: »Izpolnjevanje pogojev se dokazuje z listinami, ki jih mora predložiti ponudnik v svoji ponudbi«. Listine torej predstavljajo del ponudbe. Določbo bi kazalo razlagati v smislu, da listine pomenijo del ponudbene dokumentacije, ne predstavljajo pa ponudbe v ožjem smislu, saj služijo zgolj dokazovanju sposobnosti, z vsebino predmeta ponudbe pa niso v povezavi. Določbo gre razlagati po 1. odstavku 54. člena ZJN–1 - prvi del tega člena namreč ureja spremembe ponudb: »Naročnik sme zahtevati od ponudnikov pojasnila, da bi si pomagal pri pregledu, vrednotenju in primerjavi ponudb. Naročnik ne sme zahtevati, dovoliti ali ponuditi kakršnekoli spremembe vsebine ponudbe, vključno s spremembo cene in takih sprememb, ki bi iz neustrezne ponudbe le-to naredila ustrezno.«²²⁷ V primeru da naročnik vnaprej predvidi drugačen način predložitve listin, naknaden poziv za dopolnitev ponudb ne bi pomenil takšnih sprememb, ki bi neustrezno ponudbo spremenila v ustrezno.

Nedorečenosti zakona bi bilo mogoče odpraviti na vsaj štiri načine:

- skozi prakso oziroma razlago določil Državne revizijske komisije,
- v podzakonskem aktu iz 5. odstavka 23. člena bi kazalo dodati člen, ki vsebuje določbo z naslednjo vsebino: »Naročnik lahko v razpisni dokumentaciji določi, da smejo ponudniki listine iz 42. člena kot dokaz izpolnjevanja pogojev iz 41. člena predložiti ponudbi tudi naknadno, na prvi brezpogojni poziv naročnika. V takem primeru ponudnik predloži izjavo, v kateri potrjuje izpolnjevanje pogojev iz 41. člena

²²⁴ Pri preverjanju listin po oddaji ponudb lahko pride do različnih situacij: najenostavneje je, če naročnik zahteva listine, ki dokazujejo izpolnjevanje pogojev na dan oddaje ponudb. Seveda je to slabo, saj se je utegnilo izpolnjevanje pogojev medtem že spremeniti, ponudniki pa morajo take dokumente kljub temu pridobiti že pred oddajo ponudbe, zato ni razloga, da jih ne bi predložili že v ponudbi, pa tudi stroški priprave ponudbe niso nič nižji. Druga možnost je, da lahko ponudniki predložijo tudi dokumente, ki izkazujejo bolj ažurno stanje – izdani so po roku oddaje ponudb. Lahko bi se zgodilo, da ponudnik ob oddaji ne bi izpolnjeval pogoja, kasneje ob naknadnem preverjanju pa bi ga izpolnjeval. Vendar niti naročnik niti ponudniki s tem niso oškodovani, saj enaki pogoji veljajo za vse ponudnike. Obstaja pra nasproten argument: ponudniki bi npr. Poravnali davke šele, če bi videli, da bodo na javnem naročilu uspeli.

²²⁵ Strokovna komisija se z vsebino dokumentov, ki so potrebni za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev, na javnem odpiranju ne ukvarja, temveč (le včasih) ugotavlja njihovo prisotnost, pogosto pa le število strani ponudbe.

²²⁶ Pri taki presoji bi kazalo uporabiti namensko razlago določb ZJN–1.

²²⁷ ZJN–1 uporablja še izraz »ustreznost« ponudbe, ki je očiten lapsus v besedilu. Omenjeni izraz gre brati v smislu pravilnosti ponudbe.

ter se zavezuje, da bo v primeru poziva naročnika izpolnjevanje pogojev dokazoval z listinami iz 42. člena. Rok za predložitev listin ne sme biti daljši od 10 dni. V primeru, da ponudnik zahtevanih listin ne predloži v danem roku, je njegova ponudba nepravilna»,

- nedorečenost je mogoče odpraviti tudi s spremembo ali dopolnitvijo ZJN–1. Najlaže bi bilo 1. odstavku 41. člena ZJN–1 dodati odstavek: »Ne glede na določbe 1. odstavka lahko naročnik določi, da smejo ponudniki listine iz tega odstavka na poziv naročnika predložiti tudi naknadno, vendar pred oddajo javnega naročila«,
- z uradno razlago določbe s strani zakonodajalca (Državni zbor Republike Slovenije).

Opisani postopek ima vrsto prednosti in praktično nobene slabosti, povezan pa je z interpretacijo izrazov *ponudba* in *ponudbena dokumentacija*. ZJN–1 izraza definira zgolj posredno, pri čemer ju uporablja v več različnih pomenih. Govori o *oddaji ponudbe*, ki pomeni oddajo celotne dokumentacije, kot to predvideva naročnik. Tudi listine so glede na 1. odstavek 41. člena ZJN–1 sestavni del *ponudbe*. Po drugi strani pa isti člen v 3. odstavku uporablja izraz *ponudbena dokumentacija*. Tovrstne nedoslednosti v zakonu onemogočajo ugotovitev definicije ponudbe. Tudi uporaba izraza *obrazec ponudbe* iz 3. odstavka 23. člena situacijo le še otežuje. OZ o veljavni pogodbi govori, ko se pogodbeni stranki sporazumeta o njenih bistvenih sestavinah (15. člen OZ).²²⁸ 1. odstavek 22. člena OZ²²⁹ definira ponudbo kot določeni osebi dan predlog za sklenitev pogodbe, ki vsebuje vse **bistvene sestavine**, da bi se z njegovim sprejemom pogodba lahko sklenila. Bistvene sestavine ponudbe v javnem naročilu sestavlja označitev pogodbenih strank, opredelitev predmeta ponudbe, cena, rok dobave ali izvedbe; glede na predmet javnega naročila lahko tudi kaj drugega. Izpolnjevanje pogojev naročnik oziroma zakon zahteva, definicija pogoja pa je podana v 13. točki 1. odstavka 3. člena ZJN–1 kot element, ki mora biti v ponudbi v celoti izpolnjen na način, kot je predviden v razpisni dokumentaciji in je izključne narave. Definicije ne gre zamenjati z definicijo pogoja iz 59. člena OZ,²³⁰ ki pogoj definira kot negotovo dejstvo. Pri izpolnjevanju pogojev iz ZJN–1 negotovih dejstev ni – ponudnik jih v danem trenutku²³¹ izpolnjuje ali pa ne.

Omenjeno metodologijo bi bilo zaradi naštetih razlogov dobro uvesti v prakso, kar bi v kombinaciji z uvedbo elektronskega poslovanja v to metodologijo prineslo vrsto časovnih in finančnih prihrankov tako na strani ponudnikov kot tudi na strani naročnika ob enaki kakovosti in varnosti izvedbe javnega naročila. Zato bo v nadaljevanju posebej poudarjena možnost uporabe omenjene metodologije v informacijskem sistemu, ki podpira elektronsko poslovanje v javnih naročilih.

Alternativo tovrstni metodologiji bi vsaj za naročnike, ki letno izvedejo vrsto postopkov javnih naročil s podobnim predmetom javnega naročila (posledično z bolj ali manj istimi ponudniki), predstavljala možnost v zakonu, ki bi dovoljevala shranjevanje listin iz 41. člena ZJN–1 za določeno dobo (npr. 6 mesecev), pri čemer bi imel naročnik kadarkoli možnost pozvati ponudnika k oddaji ažurne oziroma aktualne listine. Tovrstna rešitev bi dosegla

²²⁸ Enako določbo, le da je namesto izraza »sporazumeta« uporabljen izraz »zedinita«, vsebuje 26. člen ZOR.

²²⁹ 1. odstavek 32. člena ZOR.

²³⁰ Enako 74. člen ZOR.

²³¹ Pojavlja se vprašanje, ali dani trenutek pomeni rok oddaje ponudbe ali oddajo javnega naročila.

praktično isti učinek kot prej omenjena metodologija, le da taka praksa ni primerna za naročnike, ki letno izvajajo le manjše število raznolikih javnih naročil.

3.3.2 Omejeni postopek

Omejeni postopek je vrsta postopka, podrobneje definirana v 19. členu ZJN-1. Ta postopek je enak odprtem postopku oddaje javnega naročila, le da je razdeljen na dva časovno zamaknjena dela. Razen časovne razporeditve oba postopka potekata na enak način (Bohnec, 2001, str. 114). Gre za to, da v prvi fazi naročnik preverja usposobljenost vseh ponudnikov, ki so oddali prijave, v drugi fazi pa ponudnike, ki jim je priznal sposobnost (ZJN-1 zanje uporablja izraz kandidati), povabi za oddajo konkretnih ponudb in se osredotoči zgolj na preverjanje konkretnega naročila. Zakon predvideva uporabo omejenega postopka v dveh primerih:

1. Če iz narave javnega naročila izhaja, da ga lahko izvede le manjše število ponudnikov.²³² Zakon ne navaja, kaj pomeni manjše število, iz njegove vsebine pa je mogoče razbrati, da gre za ponudnike, ki lahko izpolnijo posebne tehnične, kadrovske, finančne ali druge pogoje. Najbolje je, da so take okoliščine izkazane v sklepu o začetku postopka iz 21. člena ZJN-1, zakon pa predvideva tudi zaprosilo za mnenje Urada za javna naročila, ali obstajajo okoliščine, ki opravičujejo uporabo tega postopka.²³³
2. Če gre za stalne nabave blaga, storitev ali gradenj, ki jih naročnik ne more vnaprej opredeliti in jih je mogoče kupiti na prostem trgu oziroma se ne proizvajajo po posebnem naročilu.²³⁴ V primeru izbire tega postopka je lahko edino merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika najnižja cena, ostali kriteriji izbire so lahko zgolj pogoji. V tem primeru ni predvideno predhodno mnenje Urada za javna naročila.

Bohnec navaja vrsto prednosti omejenega postopka, ko gre za izvajanje nekaterih javnih naročil (Bohnec, 2001, str. 114). Mednje sodijo predvsem: racionalizacija, hitrost in ekonomičnost postopka. Ker v prvi fazi omejenega postopka naročnik še posebej skrbno preverja sposobnost in usposobljenost ponudnikov (priznana je le manjšemu številu ponudnikov), lahko to sposobnost prizna za omejeno obdobje (do največ treh let). Vmesna dokvalifikacija po mnenju večine strokovnjakov ni možna, lahko pa naročnik kadarkoli (tudi pred koncem obdobja, za katerega je kandidatom podelil sposobnost) izpelje nov omejeni postopek z istega področja. V prvi fazi se namreč med naročnikom in ponudniki ne vzpostavi nobeno pogodbeno razmerje, zato tudi odškodninski zahtevki iz omenjenega naslova niso mogoči. Izvedba prve faze omejenega postopka naročnika ne zavezuje k izpeljavi druge faze javnega naročila, čeravno bi bila izvedba javnega razpisa z istega področja v nasprotju z načelom gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev iz 4. člena ZJN-1.

²³² 2. odstavek 19. člena ZJN-1. Ta postopek je npr. primeren za večino javnih razpisov s področja nabave informacijske tehnologije, posebnih storitev ipd.

²³³ Mnenje Urada ne predstavlja njegovega soglasja in naročnik se lahko kljub negativnem mnenju Urada odloči za izvedbo javnega naročila po tem postopku, a Državna revizijska komisija v primeru vloženega zahtevka za revizijo zaradi tega razloga negativno mnenje in argumente zanj upošteva pri presoji zakonitosti postopka.

²³⁴ 3. odstavek 19. člena ZJN-1. Ta postopek je najbolj uporaben pri nabavi hrane, standardne programske opreme, nabave vozovnic in kart, različnih prevozov ipd.

Omejeni postopek se, kot bomo videli v nadaljevanju, lahko uporabi tudi kot posebna oblika dveh drugih postopkov.

3.3.3 Natečaj kot posebna oblika odprtega ali omejenega postopka

Natečaj je posebna oblika postopka, ki se uporabi v primeru naročila storitev za pridobitev načrta planiranja prostora, urbanističnih načrtov, načrtov na področju arhitekture, inženiringa ali informatike, pri tem pa načrt izbira vnaprej določena žirija ne glede na dodelitev nagrade za izbrani načrt.²³⁵ Podrobneje je natečaj opredeljen v 96. členu, v postopkih oddaje na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju pa v 114. členu ZJN–1.²³⁶ Natečaj je lahko izveden kot odprti ali kot omejeni postopek. Posebni značilnosti postopka sta: prej omenjeni predmet naročila, za katerega se lahko uporablja ta postopek, ter neodvisna žirija, ki presoja ponujene rešitve (ocenjujejo se ideje, estetske značilnosti ter druga za kvantitativno oceno neprimerna merila). To je tudi glavni razlog, da mora biti natečaj anonimen. Zanimiva posebnost natečaja je, da naročnik ni samostojen pri sprejemu odločitve, temveč za sprejem odločitve po zakonu (*de iure*) vnaprej nepreklicno pooblašča neodvisno žirijo.

Natečaj se lahko izvede kot odprti ali kot omejeni postopek (lahko tudi kot kvalifikacijski postopek, ki predstavlja posebno vrsto omejenega postopka). Postopek je v tem primeru enak odprtemu ali omejenemu postopku, komisija je žirija, ponudba se odda anonimno, navadno po načelu ločenih ovojnic (ena, v kateri so podatki o ponudniku – ta ostane do sprejema odločitve žirije zaprta, druga pa vsebuje rešitev). Odločitev sprejme žirija in ne naročnik.

Omejeni postopek je časovno ločen na dva dela: v prvi fazi se žirija odloči za kandidate, v drugi pa vsakokrat ocenjuje njihov izdelek.²³⁷

3.3.4 Kvalifikacijski postopek

Kvalifikacijski postopek je način izvedbe prve faze omejenega postopka, ki se uporablja za oddajo javnih naročil na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju; v bistvu je postopek oddaje javnega naročila v drugi fazi enak omejenemu postopku, v prvi fazi pa se razlikuje predvsem po subjektih, ki ga lahko izvajajo. Gre za naročnike na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju. Ne glede na to da je postopku posvečeno celo poglavje v zakonu, lahko ugotovimo, da so te določbe posvečene subjektom, ki lahko uporabijo tovrsten postopek (samo tisti, katerih predmet obsega omenjena področja). Postopkovno ni večjih razlik med tem in omejenim postopkom. Omeniti velja, da lahko listo kvalificiranih kandidatov pod določenimi pogoji uporabi tudi drugi naročnik. Postopek se od omejenega bistveno razlikuje v tem, da je naknadna dokvalifikacija kandidatov v kvalifikacijskem postopku mogoča. Enako je mogoče ažuriranje meril in pogojev (tu imenovanih kvalifikacijskih zahtev). V postopku dokvalifikacije se tako

²³⁵ 9. točka 1. odstavka 3. člena ZJN–1.

²³⁶ Slednji člen določa, da mora biti število povabljenih kandidatov v omejenem postopku med 5 in 20 (kar je tudi praksa glede števila kandidatov za omejeni postopek v Evropski uniji).

²³⁷ Postopek je npr. uporaben pri izvedbi javnih naročil za izdelavo reklam ali reklamnih napovedi na televiziji ali radiu, za izdelavo nekaterih informacijskih rešitev ali načrtov v gradbeništvu ipd.

ni potrebno kvalificirati kandidatom, ki so že na listi. Ob ažuriranju kvalifikacijskih zahtev naročnik lahko briše z liste kandidate, ki novih zahtev ne izpolnjujejo ali so prenehali izpolnjevati obstoječe zahteve.

3.3.5 Postopek s pogajanjem brez predhodne objave

Postopek s pogajanjem posebnih pogojev, ki se največkrat odražajo v manjši transparentnosti, predstavlja izjemo glede na pravila javnega naročanja. Ravno zato kaže tovrstni postopek uporabljati zgolj s preidržkom, restriktivno. Zakon pozna zaključeno število²³⁸ primerov, ko lahko naročnik izbere ta postopek. V 1. odstavku 20. člena ZJN-1 našteva tri primere, ko lahko naročnik postopa po postopku s pogajanjem. Prvi primer obstoji, če naročnik v odprtem ali omejenem postopku ne pridobi nobene ponudbe ali so te neprimerne. V tem primeru v postopku ne sme bistveno spremeniti vsebine razpisne dokumentacije. Drugi primer je, če lahko zaradi objektivnih razlogov ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen dobavitelj, izvajalec del ali storitev. Tretji upravičeni razlog je podan, kadar je nujno potrebno in v primeru nepredvidljivih dogodkov, ki jih naročnik ni mogel predvideti ter ni mogoče spoštovati rokov, ki so predpisani za odprte in omejene postopke izbire izvajalca. Zaradi nepreglednosti postopka mora naročnik v zadnjih dveh primerih predhodno pridobiti mnenje Urada za javna naročila. V prvem od obeh primerov ima naročnik zaradi monopola na strani ponudnika bistveno zmanjšano pogajalsko moč (Štular, 2001, str. 61), drugi primer pa se nanaša na nujnost in v primeru nepredvidljivih okoliščin, ki ne smejo izvirati iz sfere naročnika (ne sme biti naročnik tisti, ki je tako nujnost povzročil – okoliščina mora biti objektivna). Naročnik lahko enak postopek uporabi tudi v primeru, če v odprtem ali omejenem postopku dobi nepravilne ali nesprejemljive ponudbe, pod pogojem, da v postopek s pogajanjem vključi vse ponudnike.

Poleg primerov iz 20. člena zakon v 84. členu predvideva isti postopek še za dva primera na področju nabave blaga. V prvem primeru gre za naročilo blaga pri dodatnih nabavah prvotnega dobavitelja, ki so namenjene za delno nadomestilo izdelkov, materiala, inštalacij ali kot povečanje obsega obstoječih izdelkov, materiala ali inštalacij. Zamenjava dobavitelja ali izvajalca storitev bi prisilila naročnika, da nabavi material, ki ima drugačne tehnične lastnosti, to pa bi povzročilo neskladnost ali nesorazmerne tehnične težave med obratovanjem in vzdrževanjem. V tem primeru mora naročnik s prvotnim ponudnikom skleniti pogodbo o dodatnih nabavah. Drugi primer je, če je blago namenjeno izključno za potrebe raziskave, poskusa, študije ali razvoja, ne da bi naročnik s tem blagom skušal nadalje karkoli zaslužiti ali si povrniti stroške raziskave oziroma razvoja.

Na področju gradenj ter nabave storitev predvidevata po dve podobni izjemi še 89. in 97. člen. Pogoji prvega odstavka zajemajo dodatne gradnje ali storitve, ki niso vključene v prvotno dodeljenem projektu ali v prvem javnem naročilu, so pa zaradi nepredvidljivih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila. Drugi primer je, če gre za nove storitve ali gradnje, ki so ponovitev podobnih storitev ali gradenj in jih izvaja isti izvajalec pod v zakonu navedenimi pogoji.

Postopek s pogajanjem je v zakonu izredno podnormiran. Vseeno in morda ravno zato je veliko bolj fleksibilen, torej manj določen od ostalih postopkov javnega naročanja, čeprav obstajajo določeni koraki, ki so za izpeljavo postopka s pogajanjem nujni. Vsak postopek, tudi postopek s

²³⁸ Lat. *numerus clausus*.

pogajanji, se začne s sklepom o začetku postopka po 21. členu ZJN–1. Tudi postopek s pogajanji potrebuje osnovno razpisno dokumentacijo, v kateri je opisano vsaj, o čem se naročnik ne more pogajati. Vse ostalo je v mejah zakona lahko predmet pogajanj. Sledijo ločena pogajanja oziroma predstavitev stališč naročnikov in ponudnikov, ob koncu pogajanj pa naročnik oblikuje končno dokumentacijo (pogoje in merila) ter jo pošlje ponudnikom. Ti oddajo svoje ponudbe, izmed katerih naročnik glede na dana merila in pogoje izbere najbolj ugodno.²³⁹

Postopek s pogajanji je zaradi zakonske nedorečenosti od vseh postopkov verjetno najtežje izpeljati. Tudi izgradnja informacijskega sistema je zaradi vrste možnih stanj (eden ali več ponudnikov, vrsta izjem in pogojev) na tem področju izjemno težavna. V nadaljevanju bomo poizkusili najti postopke, ki so identični drugim, ter sistem za elektronsko poslovanje na tem področju optimizirati, postaviti v kar najustreznejšo obliko.

3.3.6 Postopek s pogajanji po predhodni objavi

Omenjeni postopek se od postopka s pogajanji brez predhodne objave loči po predpostavkah, ki morajo biti izpolnjene, da lahko naročnik uporabi tak sistem. Vsebinsko se od postopka s pogajanji brez predhodne objave loči po tem, da mora naročnik postopek predhodno objaviti. Zaradi tega dejstva mnenje Urada za javna naročila ni potrebno. Pogoji za uporabo tega postopka pa so v zakonu drugačni. Drugi odstavek 20. člena ZJN–1 določa, da lahko naročnik odda javno naročilo po postopku s pogajanji po predhodni objavi, če v odprtem ali omejenem postopku dobi nepravilne ali nesprejemljive ponudbe ter če se ne pogaja z vsemi ponudniki, ki so oddali ponudbo v prvotnem javnem naročilu. Po mnenju strokovnjakov se isti postopek uporabi tudi v primeru, da pridobi eno samo pravilno ponudbo.²⁴⁰ V tem primeru mora naročnik ugotoviti, ali na tržišču v danem trenutku obstaja en sam ponudnik, ki lahko izpelje javno naročilo, zaprositi za mnenje Urada za javna naročila ter postopati po postopku brez predhodne objave. V primeru, da naročnik ugotovi nasprotno, postopek s pogajanji objavi predhodno.

Drugi primer iz 2. odstavka 20. člena ZJN–1 predvideva objavo postopka s pogajanji v primeru, ko narava naročila ali v naročilo vključenih tveganj ne dopušča naročniku, da bi predhodno v celoti določil ceno. Tak postopek bi se npr. lahko uporabil v primeru gradbenih del, ko ni znano, ali bo gradnjo predora mogoče izpeljati na predviden način ali pa se bo izkazalo, da je zaradi podtalnice potrebno izbrati povsem drugo tehnologijo gradnje.

Za naročilo blaga ni drugih izjem kot v 20. členu.²⁴¹ Nasprotno pa v primeru gradnje naročnik lahko objavi postopek s pogajanji, tam kjer je gradnja vključena ali opravljena izključno za potrebe razvoja, poskusa ali raziskave in ni namenjena poslovnim potrebam naročnika ali nadomestilu stroškov raziskave ali razvoja. Drugi primer uporabe tega postopka je naveden v 98. členu. Naročnik sme glede na ta člen oddati javno naročilo po postopku s pogajanji po predhodni objavi v primeru, ki je skladen z drugim odstavkom 20. člena tega zakona, in če je narava zlasti intelektualnih storitev in storitev, ki sodijo v 6. kategorijo storitev iz priloge I A, takšna, da naročila ni mogoče specificirati s tako natančnostjo, da bi se lahko dodelilo z izbiro

²³⁹ Tovrstni diagram poteka predstavljajo nekateri slovenski teoretiki (npr. Vesel, 2001, str. 33 in naprej).

²⁴⁰ 76. člen ZJN–1.

²⁴¹ 85. člen ZJN–1.

najugodnejše ponudbe po odprtem ali omejenem postopku. V 6. kategorijo sodijo zavarovalniške, bančne in investicijske storitve.

Postopek oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem s predhodno objavo je kombinacija odprtega postopka (zadeva objave) in postopka s pogajanjem brez predhodne objave, zato je mogoče sistem elektronskega poslovanja na področju javnih naročil do neke mere poenotiti.

3.3.7 Postopek male vrednosti

3.3.7.1 Različne ureditve postopkov

V postopkih javnega naročanja, kjer skupna ocenjena vrednost posla glede na poglavje 2.4 ZJN-1 (določitev vrednosti naročila) ne presega z zakonom določene vrednosti,²⁴² naročnik pripravi notranji predpis, po katerem oddaja tovrstna javna naročila. Najmanjša vrednost naročila ni določena, torej velja za vse, še tako majhne nabave. Tudi javno naročilo male vrednosti je eden izmed postopkov. Ker 125. člen ZJN-1 predvideva, da vsak naročnik sam uredi postopek oddaje naročil male vrednosti upoštevajoč določbe ZJN-1, je razumljivo, da je v praksi prišlo do več različnih ureditev. Interni akti se ločijo že po imenih. Največkrat gre za navodilo, pravilnik ali poslovnik, hierarhično nadrejeni organi pa pogosto sprejemajo akte, ki veljajo tudi za organe v sestavi (npr. ministrstvo sprejme interni predpis, ki velja tudi za vse uprave in službe v sestavi ministrstva). Vsi interni akti vsebujejo več vrst postopkov glede na vrednost posameznega naročila male vrednosti. Tako za nižje vrednosti pogosto niso potrebne posebne obličnosti, temveč je mogoče nakup opraviti neposredno z naročilnico ali s kreditno kartico. Za višje vrednosti se predvideva postopek zbiranja ponudb, ki predstavlja poenostavljen postopek javnega naročanja velikih vrednosti. Tako imajo različni interni predpisi različno dolge roke za oddajo ponudb, dolžnost vročitve povabila različnemu številu potencialnih ponudnikov, ter različne dokumente, ki dokazujejo sposobnost izvedbe posla - od enostavnih izjav do kopij dokumentov iz 41. člena ZJN-1.

Verjetno bi bilo enostavneje, ko bi bilo za sprejem podzakonskega predpisa pristojno določeno ministrstvo (v konkretnem primeru bi bilo to lahko ministrstvo, pristojno za finance), tako pa obstaja praktično več kot 2.000 različnih notranjih predpisov z zelo različno prakso: od preveč enostavnih in pavšalnih do tistih, ki so dejansko javna naročila s skrajšanim rokom oddaje ter brez objave. Največ zmede zaradi take ureditve je prinesla določba 1. odstavka 125. člena, po kateri mora naročnik predpis urediti »upoštevajoč določbe tega zakona« (ZJN-1, op. a.). Naročniki so si omenjeno določbo razlagali zelo različno. Razen določb o objavi v uradnem glasilu so obveznost določil nekateri vnesli v svoje predpise – od tega, da je potrebno spoštovati enake roke oddaje kot za klasična javna naročila, da je potrebno pridobiti vsaj dve ponudbi, pa do obveznosti pridobitve vseh dokazil iz 41. člena v ponudbah. Taka razlaga je vodila k vrsti absurdnih situacij in kršenju načela gospodarne porabe javnih sredstev. Tipičen primer: na tržišču je le en znan ponudnik, ne gre za postopek s pogajanjem, ker je vrednost nižja, dveh ponudb pa ni mogoče pridobiti in zato tudi ne uspešno zaključiti naročila. S podobnimi težavami pomanjkanja ponudb so se ukvarjali naročniki, ki

²⁴² Vrednost se glede na 2. odstavek 124. člena ZJN-1 praviloma določa v Zakonu o izvrševanju proračuna (ZIPRS2001 ter ZIPRS0203). V Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2001 ter Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003 ta znaša 8 milijonov tolarjev za blago in storitve ter 15 milijonov tolarjev za gradbena dela.

so zahtevali vrsto (po možnosti originalnih) dokumentov iz 41. člena. Za tako nizko vrednost posla se ponudnikom namreč ni izplačalo nabirati vseh dokumentov (čas ter stroški priprave ponudbe so bili glede na potencialni dobiček nesorazmerni).

Določbo, da je potrebno notranji predpis urediti upoštevajoč določbe zakona, gre jemati kot smiselno upoštevanje določb ZJN-1 glede na vrednost javnega naročila. Jasno je, da strogo gledano vsako odstopanje od določb ZJN-1 pomeni njeno kršitev: krajši roki za oddajo, nejavno odpiranje ponudb, opustitev izdaje sklepa o začetku postopka - vse to bi predstavljalo take kršitve. Zato je smiselno določbe upoštevati, tako da je glede na primarno načelo (gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev) potrebno v kar največji meri upoštevati temeljna načela javnega naročanja. Tako je smiselno, da se k oddaji ponudb povabi večje število potencialnih ponudnikov, ni pa smiselno, da se zahteva vsaj dve ponudbi (naročnik namreč ne more vplivati na ponudnike, tako da bi ti morali oddati ponudbe). Podobno je smiselno transparentnost doseči z objavami naročil na spletu, kar omogoči tudi nepovabljenim ponudnikom, da oddajo svoje ponudbe.

V teoriji se pojavljajo dvomi, ali lahko zainteresirana stranka zoper naročilo male vrednosti vložiti zahtevek za revizijo. Večina internih aktov niti ne govori o tem. Ne glede na dejstvo, da institut obrazloženega obvestila iz 79. člena ZJN-1 v teh aktih pogosto ni predviden, si lahko v skladu z načelom transparentnosti²⁴³ vsaka zainteresirana stranka ogleda dokumentacijo v zvezi s posameznim naročilom male vrednosti (v kolikor ne gre za odkritje poslovne ali drugačne skrivnosti ali razkritje osebnih podatkov). Vsekakor pa je potrebno pritrditi mnenju tistih, ki menijo, da je tudi zoper naročila male vrednosti mogoče sprožiti postopek zahteve za revizijo (navsezadnje lahko naročnik institut naročila male vrednosti zlorablja, tako da neupravičeno razbija veliko javno naročilo na manjše enote, da bi se izognil javnemu razpisu).

ZJN-1 predvideva tudi obveznost letnega poročanja o izpeljanih javnih naročilih ter javnih naročilih male vrednosti Uradu za javna naročila. To pomeni, da mora vsak naročnik voditi tudi beleženje javnih naročil male vrednosti na področju blaga, storitev in gradbenih del ter na energetskem, vodnogospodarskem, telekomunikacijskem in transportnem področju, o nabavah pa mora letno do 30. aprila poročati Uradu.

V nadaljevanju si bomo ogledali ureditev postopka male vrednosti na Centru Vlade RS za informatiko, kjer je bil za spremljanje celotnega postopka v sodelovanju z zunanjimi partnerji in notranjimi strokovnjaki razvit informacijski sistem za podporo javnim naročilom male vrednosti.

3.3.7.2 Informacijski sistemi za podporo javnim naročilom male vrednosti

Pobude na področju elektronskega poslovanja v javnih naročilih so podrobneje opisane že v poglavju 2.5.3, s sprejemom ZJN-1 ter uvedbo javnih naročil male vrednosti pa se je naročniku odprla odlična možnost, da na primeru javnih naročil male vrednosti izdela informacijski sistem, ki bo enotno uredil poslovanje znotraj organizacije, obenem pa omogočil elektronski zajem ponudb in avtomatično vodenje statistike javnih naročil male vrednosti. Sistem bi tako poleg redne vloge predstavljal tudi pilotski projekt za klasična javna naročila. Zato si velja delovanje sistema podrobneje ogledati.

²⁴³ 2. odstavek 6. člena ZJN-1.

Informacijski sistem za podporo javnim naročilom male vrednosti (v nadaljevanju JNMV)²⁴⁴ Centra Vlade RS za informatiko²⁴⁵ je prilagojen strukturi delovanja CVI. Na CVI opravljata nabave dva sektorja: splošni sektor je zadolžen za manjše splošne nabave in za vsa izobraževanja ne glede na njihovo vrednost, za izpeljavo ostalih nabav pa je zadolžen sektor za javna naročila. Glede na vrednost javnega naročila Poslovník o oddaji naročil male vrednosti Centra Vlade RS za informatiko (v nadaljevanju Poslovník) predvideva dve vrsti nabav. Enostavni postopek velja za nabave v skupni vrednosti do 100.000 SIT brez DDV, pri čemer za nakup uporabijo kar službeno kreditno kartico, naročilnico ali pogodbo; za vrednosti nad tem zneskom pa Poslovník predvideva zbiranje ponudb. Celoten postopek znotraj organizacije poteka elektronsko. V elektronski obliki je zabeležena tudi vsa nastala dokumentacija, vsi glavni dokumenti pa so javnosti dostopni tudi na internetu.

Celoten postopek poteka na sledeči način:

Postopek oddaje naročila male vrednosti lahko sproži vsak zaposleni. Pred tem mora predvideti potrebna sredstva in preveriti, če je nabava v skladu z namenom projekta, za katerega se izvaja. Naročilo se izvede z izpolnitvijo elektronskega obrazca »Predlog naročila male vrednosti«. V njem so navedeni predmet in vrsta naročila, način izvedbe, projekt in konto, iz katerega bo naročilo plačano, ocenjena vrednost, specifikacija naročila, predlog meril in pogojev, poročilo o raziskavi tržišča in opis projekta. Sistem poleg tega zabeleži še datum in predlagatelja, številko naročila; glede na ocenjeno vrednost sam določi vrsto postopka (enostavni postopek ali zbiranje ponudb). Predlagatelj navede še področje, sektor, zadolžen za nabavo, ter osebo oziroma sektor, ki naročilo odobri.

Po oddaji predloga sistem o novem predlogu po elektronski pošti obvesti odgovorno osebo, ki si s klikom na povezavo ogleda vsebino naročila in jo potrdi ali pa zavrne. Enostavni postopek odobri in izpelje odgovorni sektor, odobritev zbiranja ponudb pa je dvostopenjska. V primeru zavrnitve se postopek ustavi, v primeru odobritve pa mora odgovorni sektor postopek še enkrat odobriti in izpeljati ali pa ga z obrazložitvijo zavrne.

Enostavni postopek odgovorni sektor izpelje, tako da samostojno pisno, elektronsko, ustno, telefonsko ali osebno preveri primerno število potencialnih ponudnikov, vnese zaznamke o posameznih ponudbah ter navede, katero ponudbo bo izbral.²⁴⁶ Posel zaključi z nabavo s plačilno kartico, naročilnico ali pogodbo ter navede podatke o prevzemu.

Pri postopku zbiranja ponudb odgovorni sektor glede na podane podatke, predloge meril in pogojev ter raziskavo tržišča (navadno v sodelovanju s predlagateljem) pripravi povabilo k oddaji ponudb. V njem so navedeni naročnik, predmet naročila, specifikacija, pogoji in merila za izbiro, potrebne priloge, možni načini oddaje ponudb, rok oddaje ponudb ter še nekaj drugih podatkov.

²⁴⁴ Podrobnejša opredelitev informacijskega sistema JNMV je navedena v vzpostavitevnenem dokumentu projekta: Elektronska podpora postopku oddaje javnih naročil male vrednosti - vzpostavitevneni dokument projekta, verzija 1.0, ©Comland d. o. o., IPMIT Ljubljana, Center Vlade RS za informatiko, november 2000.

²⁴⁵ V nadaljevanju CVI.

²⁴⁶ Malce drugače: South Carolina Consolidated Procurement Code, ©State of South Carolina, July 2000 [URL: <http://www.state.sc.us/mmo/legal/procure.htm>], 2. 3. 2001. Ureditev naročil v Zvezni državi Južna Karolina odstopa od slovenske prakse: tam velja podoben postopek za zneske med 1.500 in 5.000 USD, za zneske pod 1.500 USD pa smejo naročniki zaradi ekonomičnosti postopka preverjati ceno le, če sumijo, da ni običajna (če pač poznajo razmere na trgu ali pa je cena bistveno višja od cene pri prejšnji nabavi).

Naročnik je v skladu s Poslovníkom dolžan pozvati primerno število ponudnikov. Ker sistem povabilo objavi še na internetu, lahko veljavno ponudbo oddajo tudi neobveščeni ponudniki. Do roka za oddajo ponudb lahko naročniki oddajo ponudbo elektronsko preko interneta (pri čemer z digitalnim spletnim potrdilom vzpostavijo varno povezavo in se predstavijo sistemu), pisno, po pošti ali telefaksu. Naročnik do roka oddaje ponudb ne vidi elektronsko oddanih ponudb. Po roku oddaje ponudb ponudniki ne morejo več popravljati svojih ponudb (lahko jih le še gledajo), naročnik pa pridobi pravico vpogleda vanje.

Naročnik o vsaki prispeli ponudbi napiše elektronski zaznamek, kjer ugotovi sprejemljivost ponudbe, ter navede, ali in v kolikšnem obsegu je ponudba izbrana. Iz zaznamkov sistem avtomatično izdelava obvestilo o izbiri, ki ga lahko naročnik pred objavo na spletu še popravi. Ponudnikom ne pošiljajo posebnega obvestila o izbiri, saj so rezultati vidni na internetu. Z izbranim ponudnikom naročnik sklene pogodbo, prevzem pa označi v aplikaciji.

Aplikacija omogoča izpis statistike javnih naročil glede na blago, storitve in gradbena dela, kar tako naročniku kot tudi nadzornim organom omogoča pregled nad transparentnostjo in gospodarnostjo poslovanja.

Informacijski sistem za podporo javnim naročilom male vrednosti lahko služi kot osnova za pripravo projekta celovitega elektronskega poslovanja na področju javnih naročil.

4 PROJEKT UVAJANJA ELEKTRONSKEGA POSLOVANJA V JAVNA NAROČILA

4.1 Analiza obstoječega stanja

Javno naročanje je v okviru podpore skupnim funkcijam v Republiki Sloveniji do zdaj razvijal CVI. V okviru Strategije e-poslovanja v javni upravi RS 2001 - 2004 (SEP - 2004) je naveden tudi program projektov »EP - 09 Elektronska javna naročila«, ki obsega naslednje projekte:

- EP - 0901 Ekspertni sistem za podporo odločanju o izbiri najustrežnejšega ponudnika (faza IS: sistem še ni v fazi analize);
- EP - 0902 Elektronski sistem za oddajo naročil male vrednosti (faza IS: sistem je vpeljan v produkcijo),
- EP - 0903 Elektronski sistem za naročanje programske opreme pri izbranih dobaviteljih (faza IS: sistem še ni v fazi analize),²⁴⁷
- EP - 0904 Elektronski sistem za podporo omejenega postopka javnih naročil (faza IS: sistem še ni v fazi analize),
- EP - 0905 Elektronski sistem objavljanje namer o oddaji javnih naročil in izbranih ponudnikov (faza IS: analiza in opis postopka sta opisana v poglavju 3.2.5).

Izmed omenjenih projektov dejansko živi le projekt EP - 0902 (po podatkih avtorja aplikacije JNMV ga uporablja 21 organov javne uprave),²⁴⁸ ostali sistemi pa še niso razviti ali pa so bile narejene le nekatere predhodne analize možnosti uvedbe projektov.

Že pred sprejemom programa projektov je CVI uvajal nekatere aplikacije za podporo elektronskemu poslovanju na področju javnih naročil. Tako je od leta 1997 dokumentacija za vsako javno naročilo CVI v celoti dostopna prek interneta, torej v elektronski obliki, ponudniki pa lahko obrazce izpolnjujejo elektronsko in jih tudi natisnejo za potrebe oddaje ponudb.

CVI ima že tri leta vzpostavljeno aplikacijo za spremljanje vprašanj in odgovorov ponudnikom – slednja so sestavni del vsake razpisne dokumentacije in kot taka integralni del celovitega informacijskega sistema za podporo javnim naročilom. Sistem potencialnim ponudnikom omogoča postavljanje vprašanj in prejemanje odgovorov prek elektronske pošte, poleg tega pa so vsa vprašanja ter odgovori na posamezne javne razpise vseskozi dostopni na internetu, tako da si lahko ponudnik, ki je dvignil razpisno dokumentacijo, ogleda tudi pripadajoča vprašanja in odgovore v zvezi z javnim naročilom.

²⁴⁷ Gre za informacijski sistem za celovito informacijsko podporo drugi fazi javnega naročanja za javne razpise, izvedene po omejenem postopku (3. odstavek 19. člena ZJN-1).

²⁴⁸ Podatek velja za mesec februar 2002.

Med bazami CVI lahko najdemo še bazo pogodb, ki omogoča spremljanje izvajanja javnega naročila, vse spremembe pogodb (anekse, novacije ipd.), uskladitve cen ter prevzem izdelkov na podlagi veljavnih pogodbenih določil.

4.2 Vzpostavitev projekta

Namen izgradnje informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju je zagotoviti enoten način izvajanja postopkov javnega naročanja, pospešitev njihove izvedbe ter posledično zmanjšanje stroškov naročanja. Po drugi strani naj bi razvoj uresničil cilje strategije e-poslovanja v javni upravi ter spodbujal elektronsko poslovanje v širšem slovenskem prostoru. Zaradi kompleksnosti področja javnih naročil je k izgradnji informacijskega sistema potrebno pristopiti postopno, s pomočjo oblikovanja modulov, ki se v končni fazi združijo v celovit informacijski sistem. Glavno načelo izgradnje sistema je modularnost razvoja. Vseh funkcij, ki naj bi jih imel informacijski sistem, ne bo mogoče razviti v enem koraku. Kljub temu je z ustreznim razvojem potrebno zagotoviti, da bodo posamezni moduli skladni s celoto in se bodo vanjo lahko vklopili brez večjega dograjevanja in poseganja v narejene izdelke. Zato je bistvenega pomena, da se v okviru projekta oblikuje celovit načrt sistema, ki bo razdelan do potankosti in bo zagotavljal možnost modularne gradnje informacijskega sistema v prihodnosti.

Sistem naj bi obsegal naslednje module:

- elektronski sistem za objavljanje namer o oddaji javnih naročil in izbranih ponudnikov (projekt EP - 0905),
- modul za odprti postopek, postopek s pogajanjem in prvo fazo omejenega postopka ter kvalifikacijski postopek,
- modul za drugo fazo omejenega postopka,
- modul elektronskega sistema za oddajo naročil male vrednosti (že vpeljana aplikacija - projekt EP - 0902),
- modul za vprašanja in odgovore ponudnikom (že vpeljana aplikacija za vprašanja in odgovore),
- Modul za spremljanje pogodb (že vpeljana aplikacija za spremljanje pogodb),
- Modul za reševanje revizijskih zahtevkov,
- *modul za elektronske dražbe (ni predmet tega magistrskega dela, potreben je le v primeru, če bodo elektronske dražbe implementirane v novo evropsko smernico s področja javnega naročanja).

Prvi modul je bil opisan v poglavju 3.2.5, modula 2 in 3, ki predstavljata jedro informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju, bosta opisana na naslednjih straneh, moduli 4, 5 in 6 pa so že vpeljani v prakso in jih zato ne bomo posebej obravnavali.²⁴⁹

4.2.1 Opis postopkov

4.2.1.1 Odprti postopek

V nadaljevanju bodo podrobneje opisani vsi postopki, ki jih bo moral zagotavljati informacijski sistem za podporo javnim naročilom. Postopki so opisani, sestavni del postopkov pa je tudi grafični model opisa postopkov, ki predstavlja prilogo temu delu. Grafični del se v osnovi opira na že izdelan model avtorja Tomaža Vesela (Vesel, 2001, str. 32 in dalje), pri čemer je modificiran na način, da je opredeljeno, kateri moduli in postopki so enaki ne glede na vrsto sistema ter tako uporabljivi za vse postopke, in kateri se razlikujejo glede na vrsto postopka, pri čemer je model popravljen in pripravljen za implementacijo elektronskega poslovanja.

Postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku se začne z ugotovitvijo naročnikove potrebe. Ta izvira iz nalog, ki jih je dolžan izvajati, iz letnega plana ali načrta, kot faza projekta ali kot izredna potreba. Naročnikova pomeni začetno stopnjo, ki je tudi začetek javnega naročila v informacijskem sistemu. Naročnik je dolžan preveriti, ali obstajajo pogoji za začetek postopka²⁵⁰ (investicijski program ter njegova potrditev, preverjanje, ali obstajajo potrebna sredstva), nato naredi raziskavo tržišča, preveri pretekla javna naročila s področja predmeta javnega naročila ter opredeli vrsto javnega naročila (blago, storitve, gradbena dela). Sledi izbira postopka (odprti, omejeni, kvalifikacijski postopek, postopek s pogajanjem brez ali po predhodni objavi ali postopek oddaje javnega naročila male vrednosti). Naročnik pripravi sklep o začetku postopka²⁵¹ (opredeli vrsto postopka, ocenjeno vrednost in sklope, zagotovi strokovno presojo ponudb, poda morebitno pooblastilo za izvedbo postopka drugi osebi²⁵² ali navede uporabo kvalifikacijske liste drugega naročnika²⁵³). Sledi predhodna objava javnega naročila, če je ta po ZJN-1 potrebna (vrednost posla nad 750.000 evrov).²⁵⁴ Naročnik pripravi razpisno dokumentacijo²⁵⁵ (potrebni obrazci, merila, pogoji in druga določila) ter pošlje objavo v uradno glasilo (lahko tudi v druge vire javnega obveščanja).²⁵⁶ To je prva stopnja postopka. Druga stopnja se začne z dnem objave javnega naročila v uradnem glasilu. Na tej stopnji lahko vse do pravnomočnosti odločitve naročnika vsakdo, ki izkaže zanimanje, vloži

²⁴⁹ Dokumentacija v zvezi z moduloma 4 in 5 je v celoti dostopna v obliki dokumentacije projektov, v okviru katerih sta bila razvita na CVI, dokumentacija projekta modula 6 pa je na voljo pri avtorju aplikacije, družbi Comland d. o. o. iz Ljubljane (URL: <http://www.comland.si>), 2. 4. 2002.

²⁵⁰ 15. člen ZJN-1

²⁵¹ 21. člen ZJN-1

²⁵² 1. odstavek 22. člena ZJN-1

²⁵³ 2. odstavek 22. člena ZJN-1

²⁵⁴ 67. člen ZJN-1

²⁵⁵ 23. člen ZJN-1

²⁵⁶ 4. odstavek 65. člena ZJN-1 nalaga naročniku, da mora biti obvestilo najprej objavljeno v Uradnem listu.

zahtevke za revizijo javnega naročila.²⁵⁷ Naročnik zainteresiranim ponudnikom omogoči ogled in tudi možnost pridobitve razpisne dokumentacije, sistem pa jo objavi tudi na spletnih straneh. O prodani razpisni dokumentaciji vodi evidenco z namenom pošiljanja pojasnil, popravkov ter sprememb in dopolnitev. Ponudniki lahko postavljajo vprašanja v zvezi z razpisno dokumentacijo v informacijski sistem vprašanj in odgovorov (modul 5 iz prejšnjega poglavja) ter prejemajo odgovore na vprašanja – vprašanja in odgovori so objavljeni tudi na internetu za ponudnike, ki so razpisno dokumentacijo dvignili prek interneta. Odgovore na zahtevan način posredujejo tudi ponudnikom, ki so razpisno dokumentacijo dvignili v pisni obliki. Vprašanja lahko ponudniki zastavljajo do 5 dni pred rokom oddaje ponudb. Naročnik na enak način (internet, drugi zahtevani načini komunikacije) posreduje ponudnikom tudi morebitne spremembe in dopolnitve. Če te niso več mogoče (manj kot 5 dni pred rokom oddaje ponudb oziroma so bile ponudbe že oddane), naročnik razveljavi postopek in ponovi javno naročilo²⁵⁸ oziroma podaljša rok za oddajo ponudb, če ta še ni potekel. Sledi predložitev ponudb (v pisni ali elektronski obliki), pri čemer morajo ponudbe prispeti do roka oddaje. Naročnik vodi evidenco prejetih ponudb, na zahtevo ponudnika pa mu izroči potrdilo o prejemu.²⁵⁹ S tem se konča druga stopnja postopka. Tretja stopnja se začne z javnim odpiranjem ponudb v skladu z navodilom o tem postopku.²⁶⁰ O javnem odpiranju vodijo zapisnik – objavljen je lahko tudi na internetu. Če ne prispe nobena ponudba ali so vse ponudbe prepozne, to navedejo v zapisniku. Naročnik preveri ponudbe: prepozne izloči iz nadaljnje obravnave ter jih zaprte vrne ponudnikom.²⁶¹ Pravočasne ponudbe odpre, preveri tudi, če vsebujejo vse zahtevane podatke in dokumente (formalna pravilnost ponudb). Sledi predaja oziroma pošiljanje zapisnika o javnem odpiranju ter pošiljanje kopije ponudb Državni revizijski komisiji, če je to potrebno.²⁶² Za tem je na vrsti pregled in ocenjevanje ponudb - naročnik lahko zahteva dodatna pojasnila oziroma dopusti popravke - ter preverjanje neobičajno nizkih cen.²⁶³ Naročnik izdela poročilo o oddaji javnega naročila.²⁶⁴ Če sta pravilni vsaj dve ponudbi, preveri, če cena ni neobičajno nizka, ter izbere najbolj ugodno ponudbo.²⁶⁵ Če ni prejel vsaj dveh pravilnih ponudb, zaključi postopek in ravna v skladu z ZJN-1 (glede na število nepravilnih, neprimernih oziroma nesprejemljivih ponudb) – 20. člen ZJN-1 omogoča, da lahko naročnik znova izvede javno naročilo po odprtem postopku ali nadaljuje postopek s pogajanjem brez ali po predhodni objavi – glej poglavji 4.2.1.4 ter 4.2.1.5. Če naročnik ne izbere nobene ponudbe, o tem obvesti ponudnike, nadzorni organ ter to objavi v uradnem glasilu.²⁶⁶ Če izbere najugodnejšega ponudnika, naročnik o svoji odločitvi obvesti

²⁵⁷ 12. člen ZRPJN

²⁵⁸ 25. člen ZJN-1

²⁵⁹ 57. člen ZJN-1

²⁶⁰ Postopek je podrobno opisan v poglavju 3.2.3.

²⁶¹ 3. odstavek 57. člena ZJN-1

²⁶² 2. odstavek 54. člena ZJN-1 navaja, da je to potrebno v primeru, če je vrednost ponudbe brez DDV večja od milijarde tolarjev. Breme priprave kopije po mnenju avtorja magistrske naloge nosi ponudnik tudi v primeru, če naročnik tega ne določi izrecno v navodilih – lahko se namreč zgodi, da je naročnik predvidel nižjo ocenjeno vrednost javnega naročila, ponudnik pa je ceno ponudbe podal nad to vrednostjo.

²⁶³ 1. odstavek 54. člena ZJN-1

²⁶⁴ 1. odstavek 78. člena ZJN-1

²⁶⁵ 76. člen ZJN-1

²⁶⁶ 77. člen ZJN-1

ponudnike, odločitev pa objavi tudi na spletnih straneh.²⁶⁷ Ponudniki lahko po prejemu obvestila zahtevajo še njegovo obrazložitev. Po prejemu obrazloženega obvestila imajo ponudniki še 8 dni časa za vložitev zahtevka za revizijo. S pretekom osmega dne je, če ni vloženega zahtevka za revizijo, postopek dokončen in pravnomočen – status javnega naročila je lahko viden na internetu. Naročnik in izbrani ponudnik(-i) skleneta(-jo) pogodbo(-e), naročnik pa objavi rezultate javnega naročila v uradnem glasilu ter na internetu.²⁶⁸ Sledi stopnja izvajanja pogodbe.

V primeru vložitve zahtevka za revizijo (pred odločitvijo naročnika ali po sprejemu odločitve o oddaji naročila) naročnik preveri, ali je zahtevek pravočasen²⁶⁹ in ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba. Če pogoji niso izpolnjeni, naročnik zahtevek zavrže. Preveri, ali so podane vse bistvene sestavine zahtevka za revizijo.²⁷⁰ Če zahtevek ne vsebuje vseh sestavin, naročnik pozove vlagatelja, da dopolni zahtevek,²⁷¹ sicer ga vsebinsko obravnava. V skladu z zakonom bi moral naročnik zahtevati imenovanje revizijskega izvedenca, ministrstvo za finance bi moralo izvedenca imenovati v treh dneh, ta pa pregledati dokumentacijo in podati poročilo v osmih dneh. Ker izvedenci v skladu s podzakonskim predpisom niso bili nikoli imenovani, naročnik ne glede na mnenje, ki bi ga moral dobiti od izvedencev, odloči o zahtevku.²⁷² Zahtevku lahko ugoditi ali ga zavrne (rok za odločitev znaša 20 dni).²⁷³ V primeru da mu ugoditi (v celoti), razveljavi odločitev ali celotno javno naročilo, ter povrne zahtevane stroške, ki jih je prijavil vlagatelj. Če mu ne ugoditi v celoti, šteje, da je zahtevek za revizijo zavrnjen. V tem

²⁶⁷ 2. odstavek 78. člena ZJN-1

²⁶⁸ 70. člen ZJN-1

²⁶⁹ 13. člen in 5. odstavek 12. člena ZRPJN

²⁷⁰ 2., 3. in 4. odstavek 12. člena ZRPJN

²⁷¹ 4. odstavek 12. člena ter 2. odstavek 22. člena ZRPJN

²⁷² V praksi se ob dejstvu, da zoper odločitve Državne revizijske komisije ni rednega ali izrednega pravnega sredstva, postavlja vprašanje, ali so delovanja naročnika oziroma ravnanja Državne revizijske komisije v primeru prejema revizijskega zahtevka sploh zakonita. Dejstvo, da revizijski izvedenci niso bili imenovani, ne more biti v škodo ponudnikov, ki imajo pravico do postopka, predvidenega z zakonom. Že ustava določa pravico do pritožbe - razen pod pogoji, ki jih določa zakon. V tem primeru zakon vzpostavlja posebne postopke, ki nadomeščajo klasično pravico do pritožbe. Če se naročnik in Državna revizijska komisija ne držita postopkov, ni nadomestila pravice do pritožbe in s tem ni z ustavo zagotovljene pravice do pritožbe. Država bi morala bodisi imenovati revizijske izvedence bodisi spremeniti zakonodajo in namesto tega v sistem revizijskega postopka vgraditi drug mehanizem zagotavljanja pravice do pritožbe. Državna revizijska komisija se v praksi pri razlagi nekaterih »dokazano napačno napisanih in s tem po katerikoli interpretaciji nesmiselnih« določil ZJN-1 namesto uporabe namenske razlage, razlage po nasprotnem razlogovanju in drugih pravnih interpretacij pogosto sklicuje na pravni rek *dura lex, set lex* in s tem za v zakonu »zgrešene« določbe vzpostavlja nesmiselne in nerazumne interpretacije. Določilo o revizijskih izvedencih pa nasprotno razlagajo po analogiji »če država ne imenuje revizijskih izvedencev, se v konkretnem primeru pač odloči brez njih«, pri čemer pozabljajo na dejstvo, da tako naročniku kot vlagatelju revizijskega zahtevka kratijo ustavno pravico do pritožbe, ki je v ZRPJN zaradi varstva drugih pravnih načel urejena nekoliko drugače (z revizijskimi izvedenci). Po načelu *dura lex, set lex* je tako vsaka odločitev naročnika ali Državne revizijske komisije do imenovanja revizijskih izvedencev nezakonita ali na sodišču vsaj izpodbojna.

²⁷³ 1. odstavek 16. člena ZRPJN. Določba je v veliki meri nerazumljiva. V primeru, da naročnik ne odloči v roku 20. dni, naj bi se o tem izdal poseben sklep, na katerega bi bila možna pritožba. Seveda od naročnika ni mogoče pričakovati, da v primeru molka izda poseben sklep (bistvo molka naročnika je ravno v tem, da ne sprejme nobenega sklepa). Šteti gre, da je bil zahtevek za revizijo zavrnjen, v kolikor naročnik ne izda odločitve v 20. dneh po vložitvi zahtevka. Po preteku dvajsetih dni lahko vlagatelj obvesti naročnika, da nadaljuje zahtevek za revizijo pred Državno revizijsko komisijo (2. odstavek 17. člena ZRPJN). Vlagatelj lahko o nadaljevanju zahtevka obvesti naročnik tudi kasneje, vse dokler mu naročnik ne vroči odločitve o oddaji javnega naročila.

primeru ga mora vlagatelj v treh dneh po prejemu odločitve obvestiti, če nadaljuje zahtevek pred Državno revizijsko komisijo.²⁷⁴ Kadar naročnik ne prejme obvestila o nadaljevanju, se šteje, da je vlagatelj odstopil od zahtevka za revizijo, naročnik pa o tem izda poseben ugotovitveni sklep. Če vlagatelj naročnika obvesti o nadaljevanju, mora ta Državni revizijski komisiji v treh dneh odstopiti dokumentacijo skupaj s svojim mnenjem.

Državna revizijska komisija po prejemu v skladu s poslovníkom Državne revizijske komisije²⁷⁵ dodeli zadevo posamezniku ali senatu. Obravnava jo v mejah zahtevka, pri čemer lahko izvede vse dokaze, ki so potrebni za razjasnitev zadeve. Zahtevek lahko zavrže, ga zavrne ali mu delno oziroma v celoti ugotovi. V primeru zavrnitve lahko naročnik nadaljuje s postopkom (sklene pogodbo z izbranim izvajalcem ali dobaviteljem). V primeru, da Državna revizijska komisija delno ali v celoti ugotovi zahtevek in razveljavi odločitev naročnika, naročnik znova odloči o izbiri najugodnejšega ponudnika (postopek ocenjevanja ponudb, v skladu z odločitvijo Državne revizijske komisije).²⁷⁶ Kadar naročnik v celoti razveljavi oddajo javnega naročila, naročniku ne preostane drugega, kot da izvede nov postopek oddaje javnega naročila, pri čemer odpravi očitane pomanjkljivosti.

4.2.1.2 Omejeni postopek

Omejeni postopek je, kot smo ugotovili že v enem od prejšnjih poglavij, podoben odprtemu postopku, pri čemer sta fazi ugotavljanja usposobljenosti ponudnikov (postopek prijav) in faza pridobivanja ponudb časovno ločeni (postopek je smiseln le, če želi naročnik izvajati več drugih faz javnega naročila, sicer izbira tovrstnega postopka nima smisla). Postopek do oddaje ponudb je po vsebini enak prvima dvema stopnjama odprtega postopka. Razlikuje se zgolj po možnosti zaprositve za mnenje Urada za javna naročila glede izbire vrste postopka pred objavo javnega naročila ter dejstvu, da naročnik zgolj preverja usposobljenost (ni potrebno, da ima vnaprej zagotovljena sredstva za izvedbo javnega naročila). Tretja stopnja je lahko enaka kot pri omejenem postopku, naročnik pa se lahko odloči, da prijav ne bo javno odpiral. Ker mora ponudnikom poslati zapisnik o odpiranju prijav enako kot pri odprtem postopku, ni pravega razloga, da ne bi javno odprl tudi prijav v prvi fazi omejenega postopka.²⁷⁷ Tretja stopnja je podobna odprtemu postopku, pri čemer naročnik vsakega ponudnika obvesti o tem, ali mu je priznal usposobljenost. Na tej stopnji naročnik ne objavi rezultatov javnega naročila, saj še ni izbral ponudb, temveč zgolj prijave. Neizbrani ponudniki imajo na voljo zahtevek za obrazloženo obvestilo ter postopek revizije.²⁷⁸ Po pravnomočnosti odločitev o usposobljenosti naročnik izpelje drugo fazo javnega naročanja. Pri tem smiselno enako kot v odprtem postopku sprejme sklep o začetku postopka, javnega naročila pa ne objavi, temveč zgolj povabi kandidate, ki jim je v prvi fazi priznal usposobljenost, naj oddajo ponudbe. Postopek dviga razpisne dokumentacije, postavljanja vprašanj in odgovorov ter

²⁷⁴ 17. člen ZRPJN

²⁷⁵ 3. odstavek 18. člena ZRPJN

²⁷⁶ Na tem mestu velja opozoriti, da Državna revizijska komisija ne more spremeniti odločitve ali odločiti namesto naročnika. Ta ima namreč vedno možnost, da zavrne odločitev in razveljavi postopek v celoti, ne glede na navodila Državne revizijske komisije.

²⁷⁷ 2. odstavek 2. člena Navodila o postopku odpiranja ponudb.

²⁷⁸ Zakon je v tem delu pomanjkljiv, saj lahko naročnik začne postopek druge faze, takoj ko sprejme odločitev o usposobljenih ponudnikih – kandidatih. Določbe gre razlagati v smislu odprtega postopka – vložen zahtevek za revizijo zadrži nadaljnje izvajanje postopka.

oddaje ponudb je enak ko pri odprtem postopku. Tretja stopnja je praktično enaka tisti iz odprtega postopka, zato je na tem mestu ne bomo podrobneje opisovali.

4.2.1.3 Kvalifikacijski postopek

Kvalifikacijski sistem je poseben sistem omejenega postopka izbire ponudnikov.²⁷⁹ Uporablja se le v primeru oddaje javnih naročil na vodnem, energetskega, telekomunikacijskem in transportnem področju.

Prva stopnja oddaje javnega naročila je enaka kot pri odprtem postopku, tako da informacijskega sistema v prvi stopnji ni potrebno spreminjati. Druga stopnja se od ostalih postopkov bistveno razlikuje tako časovno kot tudi vsebinsko, saj časovno traja toliko, kolikor traja veljavnost javnega naročila. Z dnem objave javnega naročila mora naročnik ponuditi merila in pogoje za kvalifikacijo (razpisno dokumentacijo za kvalifikacijski postopek) vsem zainteresiranim dobaviteljem in izvajalcem, če ti to zahtevajo. Ponudniki imajo možnost postavljati vprašanja in prejemati odgovore v modul za vprašanja in odgovore ponudnikov. V kvalifikacijskem postopku lahko katerikoli zainteresirani ponudnik kadarkoli v času veljavnosti kvalifikacijskega postopka predloži prošnjo za sodelovanje. Naročnikov sistem mora voditi evidenco prejetih prošelj za sodelovanje ter na zahtevo imeti možnost izdaje potrdil o prejemu posamezne prošnje za sodelovanje. Naročnik mora o posamezni prošnji za sodelovanje (kvalifikaciji) odločiti v primernem roku. Če ta taja dalj kot 6 mesecev, mora naročnik v dveh mesecih po prejemu prošnje obvestiti ponudnika o razlogih, ki opravičujejo podaljšanje roka.²⁸⁰ Informacijski sistem mora omogočiti postavljanje vprašanj v zvezi s prošnjo v skladu s 1. odstavkom 54. člena ZJN-1. Naročnik odloči o vsaki prošnji za sodelovanje, izdela ali doda vsebino v poročilo o kvalificiranih dobaviteljih ter na njeni podlagi obvestilo o kvalifikaciji kandidata. V primeru da naročnik zavrne vlogo za kvalifikacijo,²⁸¹ mora o razlogih obvestiti kandidata. V tem primeru lahko zavrneni kandidat zahteva obrazloženo obvestilo, ki mu ga mora naročnik poslati v skladu z 79. členom ZJN-1. Sledi izbirni postopek vložitve zahtevka za revizijo, ki je enak kot pri odprtem postopku – informacijski sistem uporabi isti modul.

Kvalifikacijski postopek, s tem pa tudi modul informacijskega sistema, ima še eno posebnost. Naročnik lahko v času veljavnosti kvalifikacijskega postopka ažurira pogoje in merila,²⁸² pod katerimi je kvalificiral kandidate. Pri tem ne sme diskriminirati posameznih kandidatov, lahko pa izloči kandidate, ki ne izpolnjujejo ažuriranih pogojev in meril.

Posamezni naročnik lahko uporabi tudi listo kandidatov (usposobljenih ponudnikov) drugega naročnika, pri čemer mora svojo odločitev posebej utemeljiti.²⁸³

Druga faza javnega naročila je enaka drugi fazi omejenega postopka, zato se tudi informacijski sistem druge faze kvalifikacijskega postopka ne razlikuje od druge faze klasičnega omejenega postopka.

²⁷⁹ 1. odstavek 71. člena ZJN-1.

²⁸⁰ 3. odstavek 71. člena ZJN-1.

²⁸¹ 80. člen ZJN-1.

²⁸² 116. člen ZJN-1.

²⁸³ 2. odstavek 22. člena ZJN-1.

4.2.1.4 Postopek s pogajanji brez predhodne objave

Postopek s pogajanji je izrazito podnormiran. Kljub temu se je od uveljavitve ZJN-1 že izoblikovala dobra praksa na tem področju. Naročnik začne postopek enako kot v odprtem postopku, pri čemer pod pogoji ZJN-1 pred odločitvijo o vrsti postopka zaprosi za predhodno mnenje Urada za javna naročila.²⁸⁴ V primeru pozitivnega mnenja Urad naročnik pripravi razpisno dokumentacijo in jo pošlje ponudniku(-om). V razpisni dokumentaciji določi, kaj vse je lahko predmet pogajanj. Naročnik lahko določi javno odpiranje ponudb. Po prejemu prvotnih ponudb določi enega ali več krogov pogajanj s posameznim(-i) ponudnikom(-i), oziroma sprejme najugodnejšo ponudbo. Pogaja se z vsakim ponudnikom posebej. Ko naročnik in ponudnik nimata več odprtih poglavij, o katerih bi se pogajala, naročnik izdelava končno verzijo razpisne dokumentacije (začetna razpisna dokumentacija in vsa poglavja, o katerih sta se ponudnika pogajala), ponudnik(-i) pa odda(-jo) končno(-e) ponudbo(-e). V primeru večjega števila ponudb naročnik izbere najugodnejšo ponudbo glede na razpisana merila, v primeru da se naročnik pogaja z edinim ponudnikom, pa izbere ponudbo, če pogodbeni cena ni višja od primerljive na tržišču in je kakovost predmeta javnega naročila skrbno preverjena.²⁸⁵ To je obenem tudi edini postopek, ko naročnik lahko izbere ponudnika, tudi če je pridobil le eno pravilno ponudbo (76. člen ZJN-1 v tem postopku ne velja, saj bi bil sicer zakon v nasprotju s samim seboj). Sledi sklenitev pogodbe, objava oddaje javnega naročila ter morebitni revizijski postopek.²⁸⁶

4.2.1.5 Postopek s pogajanji po predhodni objavi

Postopek s pogajanji po predhodni objavi je v prvi in drugi stopnji praktično enak odprtemu postopku. Naročnik se lahko odloči za javno odpiranje ponudb. Po odpiranju naročnik preveri ponudbe ter izloči neprimerne in nesprejemljive ponudbe. Po tem predstavi stališča naročnika glede posameznih ponudb na ločenih sestankih s ponudniki (naročnik se s ponudniki pogaja ločeno). Postopek pogajanj in njihova zaključitev ter oddaja končnih ponudb so enaki kot pri postopku s pogajanji brez predhodne objave. Sledijo še izbira najugodnejšega ponudnika, morebitna obrazložena obvestila in revizijski zahtevki, sklenitev pogodbe z najugodnejšim ponudnikom ter objava rezultatov javnega naročila v uradnem glasilu (enako kot pri odprtem postopku).

Postopka s pogajanji se pogosto uporabljata v primerih, ko prvotno javno naročilo, izpeljano po odprtem ali omejenem postopku, ne uspe. V teh primerih zakon predvideva preoblikovanje postopka v postopek s pogajanji po ali brez predhodne objave (glede na pogoje iz 20. člena ZJN-1). Ugotoviti je potrebno, da gre v tem primeru za nov postopek. Sporna situacija nastane, predvsem ko naročnik prejme zgolj eno (ne)pravilno ponudbo. V tem primeru navadno po končanem postopku v skladu s 76. členom ZJN-1 zaprosi za predhodno mnenje

²⁸⁴ 1. odstavek 20. člena ZJN-1.

²⁸⁵ 3. odstavek 20. člena ZJN-1.

²⁸⁶ Postopek oddaje brez predhodne objave je najbolj nepregleden, saj ostali potencialni ponudniki zanj navadno izvedo šele po tem, ko je oddaja javnega naročila objavljena v Uradnem listu. Upoštevati je potrebno, da je mogoče vložiti revizijski zahtevek v osmih dneh po objavi rezultatov postopka s pogajanji brez predhodne objave. Vloženi zahtevek za revizijo izvrši nadaljnje izvajanje pogodbe. V primeru, ko je bila pogodba že izvršena, ima vlagatelj zahtevka le še pravico do povrnitve škode, v primeru nelegalnosti postopka pa lahko vedno zahteva ugotovitev ničnosti pogodbe skladno s 130. členom ZJN-1.

Urada za javna naročila (ali pa naročnik sam ugotovi, da pogoji iz 1. odstavka 20. člena ZJN–1 niso izpolnjeni in obstaja več ponudnikov, ki so sposobni izpeljati javno naročilo). Če Urad ne da pozitivnega mnenja (objektivno edini ponudnik, ki lahko izpelje javno naročilo), je naročnik v dvomu: ali ravnati negospodarno (kršitev 4. člena ZJN–1), znova objaviti odprti oziroma omejeni postopek in tvegati ponovni prejem samo ene ponudbe (če to sploh dopušča čas) ali pa nadaljevati po postopku s pogajanjem po predhodni objavi. Slednja rešitev, čeravno zanj ni izrecne pravne podlage oziroma je ta le približna, je najbolj logična. Ena pravilna ponudba namreč ne more ustvarjati hujših posledic kot ena nepravilna, pri kateri je pod določenimi pogoji mogoče celo nadaljevati po postopku s pogajanjem brez predhodne objave. Postopek je transparenten, saj je objavljen in zainteresirani ponudniki lahko pristopijo k pogajanjem tudi v tej stopnji. Šteti gre torej, da neuspeh odprti postopek v primeru, ko niso izpolnjeni pogoji za objektivno edinega ponudnika, ki lahko izpolni javno naročilo, konvalidira v postopek s pogajanjem po predhodni objavi po postopku, kot je opisan zgoraj.

4.2.1.6 Postopek male vrednosti

Postopek male vrednosti predstavlja poseben modul, ki je bil v celoti podrobneje opisan že v poglavju 3.3.7.2, zato ga v tem poglavju ne bomo podrobneje obravnavali. Glede umestitve v informacijski sistem naročnik enako kot pri odprtem postopku začne s postopkom ugotovitve potreb. Če niso izpolnjeni pogoji glede praga vrednosti javnega naročila, kot je to določeno v vsakokratnem zakonu, ki ureja izvrševanje proračuna in nad katerim je potrebno izvesti javno naročilo po enem izmed postopkov, naročnik izbere modul javnih naročil male vrednosti in izpelje postopek po prej opisanem postopku oddaje javnega naročila male vrednosti. Grafični prikaz oddaje javnega naročila male vrednosti je podan v prilogi.

4.2.2 Analiza stanja, potreb, obstoječih informacijskih rešitev ter pravnih in formalnih podlag

Projekt mora vsebovati podrobno analizo stanja, saj je le to lahko podlaga za nadaljnje faze izgradnje informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju. Predhodna poglavja lahko služijo kot osnova za pripravo analize stanja. Analiza obstoječega stanja in potreb bo v fazi razvoja omogočila pregled vseh dejavnikov, ki utegnejo vplivati oziroma morajo vplivati na razvoj informacijskega sistema. Izvedena analiza je podlaga za izdelavo celovitega postopkovnega modela (priloga tega dela), v fazi izgradnje pa tudi operativnega plana razvoja informacijskega sistema. V okviru tega dela so bile opisane tudi prednosti in slabosti obstoječih že izdelanih modulov oziroma informacijskih rešitev. V okvir analize stanja bi bilo potrebno zajeti še potrebe ključnih udeležencev v procesu izvajanja javnih naročil, pri čemer je za pripravo strokovnih podlag najboljša metoda intervjuja s strokovnjaki s področja nabav ter priprava izhodišč, ki jih bo potrebno upoštevati pri izgradnji IS. Pričujoče delo je v predhodnih poglavjih doseglo še en cilj analize informacijskega sistema, saj je s podrobnim pregledom domače in tuje zakonodaje omogočilo dobiti vpogled in pripraviti izhodišča za pravne podlage s področja postopkov javnega naročanja ter možnosti elektronskega poslovanja.

Za fazo analize informacijskega sistema je torej potrebno vsebino tega dela skupaj z intervjuji ključnih zaposlenih v procesu javnega naročanja smiselno prilagoditi metodologiji razvoja informacijskega sistema ter izdelati vzpostavitevni dokument projekta.

4.2.3 Analiza kritičnih dejavnikov, omejitve in tveganja

Kritični dejavniki projekta so raznoliki, pri čemer je mogoče v fazi analize predvideti verjetnost uresničenja posameznega kritičnega dejavnika ter s tem ustrezno izdelati alternativne možnosti in ravnanja v primeru nastopa posameznega kritičnega dejavnika. Tako lahko orišemo naslednje *kritične dejavnike* ter zanje predvidimo možne rešitve:

Kritični dejavnik	Možna rešitev oziroma zmanjšanje tveganja
Zasedenost in odsotnost vsebinskih ter tehničnih strokovnjakov z obravnavanega področja.	Pregled možnih strokovnjakov, ki posedujejo znanja s področij e-procurementa, e-poslovanja in javnega naročanja, ter zagotovitev njihove udeležbe v projektne svetu.
Težave pri koordinaciji dela vsebinskih strokovnjakov, ki prihajajo iz različnih upravnih organov.	Organizacija rednih koordinacijskih sestankov, redno spremljanje opravljenega dela, vodenje projekta v ustrezni aplikaciji za podporo projektne vodstvu, pri čemer imajo vsebinski strokovnjaki dostop do projektne dokumentacije.
Pomanjkanje proračunskih sredstev za izvedbo analize in zasnove, izgradnje in implementacije projekta.	Pridobitev dodatnih virov s prerazporeditvijo sredstev; pridobitev virov z delnim financiranjem zasebnega sektorja (zainteresiranih ponudnikov vsebine); začasna ustavitev manj prioritarnih modulov oziroma delov modulov in razvoj prednostnih modulov.
Zmanjšanje prednosti projekta na strani naročnika zaradi različnih vzrokov.	Ustavitev del na neprednostnih modulih, izdelava manjših modulov, s katerimi se pokažejo potencialne učinkovitosti informacijskega sistema
Zakasnitev projekta zaradi morebitnih zapletov pri izvedbi javnega razpisa.	Zagotovitev strokovne izvedbe javnega naročila.
Občutljivost obravnavanih vsebin (preglednost, transparentnost podatkov o porabi).	Objava pomembnih vsebin (analiza postopkov) na spletnih straneh, kar poveča transparentnost projekta.
Občasna ali trajnejša izguba podpore vodstva pristojnih organov uprave.	Vnaprejšnja zagotovitev vseh potrebnih sredstev; predvidena zamenjava posameznih članov projektne sveta v primeru

	prevelikih zadolžitvev na drugih projektih.
Spreminjajoča zakonodaja s področja javnih naročil.	Spremljanje razvoja zakonodaje; vključitev pripravljavcev nove zakonodaje v projektni svet in sprotno seznanjanje s stanjem projekta in možnostmi, ki jih nudi e-poslovanje na področju javnega naročanja, kar bo omogočilo implementacijo v novo zakonodajo.
Ohlapnost zakonodaje in s tem raznolikost izvajanja posameznih postopkov, ki naj bi jih vključevala končna rešitev.	Pregled dobre prakse ter analiza odločb Državne revizijske komisije; vključitev Urada za javna naročila v projektni svet.

Omejitve projekta informacijskega sistema za podporo javnim naročilom so podane z nekaj ključnimi dejavniki. Ti so predvsem:

- zakonodaja,
- obstoječa, obvladljiva in dosegljiva tehnologija,
- omejeni obseg ter struktura kadrov,
- postopki dela naročnika.

Drugih omejitev ni pričakovati, seveda pa lahko na projekt vplivajo ostali projekti z višjo stopnjo prednosti. Upoštevanje tega dejavnika je v pristojnosti projektne sveta. V tem primeru je potrebno izdelati nadomestni načrt izvedbe projekta, ki se temu ustrezno podaljša.

Zgoraj omenjeni kritični dejavniki predstavljajo tudi **tveganja projekta**. Glede na analizo področja, ki smo jo opravili v prejšnjih poglavjih, lahko po verjetnosti dogodkov posameznih tveganj po vrstnem redu razporedimo naslednja tveganja projekta:

- zakonodaja se lahko spremeni,
- možnost, da ne bo dovolj podpore vodstva projekta, ker bo to preveč zasedeno z drugimi nalogami,
- možnost, da bodo strokovni kadri pri projektu preveč zasedeni z drugimi nalogami,
- možnost, da bo zaupanje v varnost računalniške aplikacije premajhno,
- možnost, da ne bo na razpolago primerne sodobne tehnološke in infrastrukturne opreme v zadostnem obsegu na vseh potrebnih lokacijah.

Omenjena tveganja je potrebno v primeru odobritve projekta podrobneje analizirati ter za posamezna tveganja izdelati nadomestne načrte, ki naj omogočijo uresničenje zadanih nalog.

4.2.4 Izgradnja sistema

Opisani informacijski sistem bo razvit modularno. Vseh možnosti delovanja, ki naj bi jih imel informacijski sistem za podporo javnih naročil, ne bo mogoče razviti v enem koraku. Zato je še posebno pomembno, da se z ustreznim razvojem zagotovi skladnost posameznih modulov s celoto, tako da se bodo vanjo lahko vklopili brez večjega dograjevanja in poseganja v narejene izdelke. Bistvenega pomena je, da se v okviru zasnove naredi celovit načrt vseh modulov sistema, ki bo analiziran do ravni posameznih postopkov znotraj modulov, kar bo zagotavljalo možnost modularne gradnje informacijskega sistema v prihodnosti.

Modularna gradnja je potrebna zaradi naslednjih razlogov:

1. Razvoj vseh funkcionalnosti informacijskega sistema ni enako prioriten.

Potreba po poročanju Uradu za javna naročila o izpeljanih javnih naročilih izhaja iz ZJN-1. Ta proračunskim porabnikom nalaga, da morajo do 30. 4. 2002 Uradu za javna naročila poročati o opravljenih nabavah v letu 2001. Razvoj funkcionalnosti, ki bi podprla to zahtevo, je zato veliko bolj potreben že v naslednjem letu kot denimo razvoj funkcionalnosti, ki bi omogočal elektronsko oddajo ponudb.

2. Razvoj vseh funkcionalnosti informacijskega sistema ni mogoč v tako kratkem časovnem obdobju, niti to ni smiselno.

Tako je elektronska oddaja ponudb ponudnikov cilj, ki ga bo težko doseči v krajšem časovnem obdobju. Raven informatizacije med slovenskimi ponudniki je zaenkrat visoka zgolj na področju informacijske tehnologije, ne pa tudi v nekaterih drugih vejah javnega naročanja (npr. gradnje in sanacije ipd.). Prizadevanje za doseg tega cilja bi verjetno oviralo tudi pomanjkanje zaupanja v elektronsko poslovanje - na strani zaposlenih v upravi, na drugi strani pa ponudnikov. Zato je smiseln postopek razvoj, po katerem bi raven zaupanja zaradi pozitivnih učinkov v praksi naraščala.

Informacijski sistem mora biti načrtovan, tako da bo mogoča povezljivost z že obstoječimi aplikacijami proračunskih porabnikov (npr. SPIS – sistem pisarniškega poslovanja, ki predstavlja vhodno-izhodni modul komunikacije večine državnih organov, ter proračunski sistem MFERAC, ki omogoča spremljanje proračunskih postavk, spletni portal e-Gov in ostali), poleg tega pa so nekateri moduli v celoti uporabljivi pri uporabi drugih (npr. moduli za vprašanja in odgovore ponudnikom, za spremljanje pogodb, za reševanje revizijskih zahtevkov ter elektronski sistem za objavljanje namer o oddaji javnih naročil in izbranih ponudnikov so uporabni ne glede na vrsto postopka – opravljajo t.i. skupne funkcije, podobno kot sistem pisarniškega poslovanja SPIS opravlja skupno funkcijo beleženja vhodnih in izhodnih dokumentov).

Podatke vnašajo v informacijski sistem in jih pregledujejo tudi zunanji uporabniki. Zaradi tega mora biti ta zgrajen na odprtih standardih ter ostati preko interneta brez dodatnih stroškov (npr. posebna programska oprema ipd.) dostopen vsakemu zainteresiranemu uporabniku. Zahteve na strani uporabnika so tako jasne: osebni računalnik s spletnim brskalnikom, za elektronsko oddajanje ponudb pa še ustrezna standardna programska oprema overitelja (npr. SIGEN-CA) za podporo elektronskemu podpisovanju, morebitnemu šifriranju podatkov ter za komunikacijo med uporabnikom in informacijskim sistemom.

Izdelava informacijskega sistema predvideva izdelavo postopkovnega modela, izdelavo specifikacije računalniške aplikacije ter programiranje računalniške aplikacije vsakega v predhodnih poglavjih opisanega modula. Z razvojem posameznega modula lahko pristopimo k naslednji fazi projekta, testiranju in uvajanju modula v informacijski sistem.

4.3 Preizkušanje sistema in pilotski projekti

Preizkušanje informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju je posebnega pomena zaradi možnosti zlorab, do katerih bi lahko prišlo. Ker je razvoj posameznih modulov različno pomemben in bo tudi njihova izdelava postopna, je logično, da bo tudi uvajanje potekalo postopoma na enak način, kot bodo razviti posamezni moduli informacijskega sistema. Fazo uvajanja posameznega modula bi lahko razdelili na naslednje podsklope:

- preizkušanje delovanja računalniške aplikacije,
- testiranje povezljivosti z že obstoječimi moduli,
- simulacije delovanja na hipotetičnih in na preteklih realnih podatkih,
- izdelovanje uporabniške dokumentacije,
- izdelovanje poročila o stabilnosti, zanesljivosti in varnosti tehnologije.

Kot smo ugotovili v analizi obstoječega stanja, so nekateri moduli že izdelani, nekateri pa bi lahko služili kot osnova oziroma pilotski projekt za načrtovanje ter izdelavo drugega modula. Preizkušanje delovanja aplikacije za posamezni modul obsega primerjavo postopkov in način delovanja aplikacije, preizkus delovanja na hipotetičnih in realnih podatkih, pridobljenih iz preteklih javnih naročil (vnos realnih podatkov oziroma simulacija s pomočjo realnih podatkov preteklih ročnih postopkov javnih naročil), ter testiranje povezljivosti aplikacije z obstoječimi aplikacijami in moduli.

4.4 Uvajanje, šolanje in uveljavljanje

Pomemben korak v okviru preizkušanja sistema je tudi vzporedna priprava uporabniške dokumentacije za potrebe faze, ki sledi fazi preizkušanja. Priprava uporabniške dokumentacije je osnova za pravilno uvajanje posameznih modulov informacijskega sistema. Po pripravi uporabniške dokumentacije je mogoče izdelati načrt šolanja uporabnikov ter instalacije modulov uporabnikom.

Informacijski sistem za podporo javnim naročilom je kompleksen, saj ne predstavlja zaprtega sistema, temveč večina modulov predvideva vnos podatkov tako s strani notranjih uporabnikov (zaposlenih pri naročniku) kot tudi s strani zunanjih uporabnikov (zaposlenih pri ponudniku). Za uporabo informacijskega sistema je potrebno organizirati šolanje ključnih uporabnikov sistema. Vzporedno je potrebno instalirati potrebne programske module v njihovem delovnem okolju, s čimer bo omogočen prehod na elektronsko podporo novim postopkom javnega naročanja. Izkušnje kažejo, da je odpor notranjih uporabnikov informacijskega sistema pogosto bistveno večji od odpora zunanjih uporabnikov pri uporabi novosti. Šolanje s prikazom prednosti je zato nujno, saj uporabniki ugotovijo, da nov način dela pomeni povečanje transparentnosti postopkov, poenostavitev posameznih procesov in s

tem zmanjšanje količine dosedanjega dela ter možnost usmerjanja pozornosti na vsebinska področja.

Šolanju zunanjih uporabnikov bi lahko z eno besedo rekli uveljavljanje informacijskega sistema. Pri tem bistveno pomagajo dosedanje izkušnje, ki so jih naročniki dobili ob uvedbi že narejenih modulov (npr. modul vprašanj in odgovorov ponudnikom). Uporabniki bodo informacijski sistem sprejeli za svojega, če jim bo ta pomenil racionalizacijo in poenostavitev poslovanja ali jim bo predstavljal vsaj znižanje stroškov oziroma prihranek časa. Postavljanje elektronske oblike razpisne dokumentacije na internet je eno najvidnejših načel uveljavljanja, saj zunanjim uporabnikom zniža stroške (stroški pridobitve dokumentacije preko interneta so bistveno nižji od stroškov pisnega izvoda iste dokumentacije, ki zajemajo poštnino ali pot do naročnika ter stroške razmnoževanja); skrajša čas pridobitve razpisne dokumentacije in poveča transparentnost poslovanja. Drug primer uveljavljanja je elektronsko postavljanje vprašanj in prejemanje odgovorov. Postavitev vprašanja v zvezi s posameznim javnim razpisom je enostavnejša in hitrejša od pošiljanja pisnega vprašanja ali pošiljanja sporočila po telefaksu, prejem pa je na željo izveden po sistemu *pull* ali *push*.²⁸⁷ Tudi ostale module je mogoče uveljaviti na podoben način tako, da v objavi javnega naročila navedemo omenjene možnosti, v razpisni dokumentaciji pa orišemo prednosti, ki jih ima tovrstni modul glede na klasični način, kot je bil izvajan do zdaj.

Poleg tega lahko naročnik na svoje področje možnih ponudnikov vpliva še na tri načine:

- s predstavitvijo načina delovanja vseh modulov, ki so v uporabi pri naročniku,
- z uveljavljanjem preko medijev (strokovna literatura, predstavitve v ustreznih časopisih, na strokovnih seminarjih in prikazih),
- z organizacijo dneva odprtih vrat, kjer lahko zainteresirani ponudniki pridobijo vse informacije o javnih naročilih naročnika ter delovanju informacijskega sistema, omogoči pa se jim tudi preizkus tehnologije v praksi.

Dosedanje izkušnje kažejo, da je odpor zunanjih uporabnikov pri uvajanju novosti relativno majhen. Delno temu botrujejo relativna enostavnost sistemov, uporabniška prijaznost in očitne prednosti, ki jih prinaša vsak na novo uveden sistem. To je tudi razlog, da je med ocenjenimi tveganji verjetnost nezaupanja v varnost računalniške aplikacije relativno nizka.

Poleg že naštetih prednosti za zunanje uporabnike obstaja še globalni pomen, ki ga lahko predvsem zunanji uporabniki dosežejo z uporabo novega informacijskega sistema. Ker je enostavnejši in hitrejši, zanje predstavlja znižanje stroškov sodelovanja pri posameznem poslu ponudnika, kar pomeni konkurenčno prednost v primerjavi z uporabniki (konkurenti), ki takega sistema ne uporabljajo. To vzporedno pripelje do sinergijskih učinkov, ki jih bomo orisali v nadaljevanju.

²⁸⁷ Pri sistemu *Pull* uporabnik - ponudnik sam vstopi v informacijski sistem na internetu in pridobi podatke, pri sistemu *Push* pa uporabnik - ponudnik prejme elektronsko sporočilo z vsebino vprašanja in odgovora, takoj ko je naročnik nanj odgovoril.

5 ELEKTRONSKO POSLOVANJE V JAVNIH NAROČILIH – POMEN ZA REPUBLIKO SLOVENIJO IN EVROPSKO UNIJO

5.1 Vzpodbujanje elektronskega poslovanja in elektronske uprave preko elektronskega javnega naročanja – povezave z drugimi sistemi

Razvoj elektronskega poslovanja na področju javnih naročil ima za vzpodbujanje elektronskega poslovanja v upravi (e-Government) ter v gospodarstvu (e-Business, e-Commerce) poseben pomen. Javna naročila namreč predstavljajo področje, kjer se srečata država na eni in gospodarstvo na drugi strani. Racionalizacija poslovanja je le eden od učinkov, ki so v pričujočem delu posebej izpostavljeni. Ne gre zanemariti tudi sinergijskih in posrednih učinkov (aktivna politika uvajanja elektronskega poslovanja, višja raven razvoja ter povečana učinkovitost in konkurenčnost gospodarstva), ki jih je mogoče beležiti z uvajanjem elektronskega poslovanja. Namen tega dela ni zgolj pripraviti podlage za vpeljavo še enega informacijskega sistema, ampak skušamo v tem poglavju opredeliti tudi strateške cilje, ki jih ni mogoče doseči z informatizacijo in uvedbo elektronskega poslovanja v katerokoli področje.

V poglavju 2.4 smo področje elektronskega poslovanja v javnih naročilih (e-Procurement) lahko umestili med področji G2B in B2B:

Država (proračunski porabniki) <-> Javna naročila <-> gospodarstvo (tržni subjekti).

Za elektronsko poslovanje to pomeni:

G2B <-> e-Procurement <-> B2B.

Ugotovimo lahko, da je področje elektronskega poslovanja v javnih naročilih na eni strani povezano v informacijske sisteme proračunskih porabnikov, na drugi strani pa bolj ali manj vpliva tudi na organizacijo elektronskega poslovanja tržnih subjektov (ponudnikov), saj ti svoje poslovanje organizirajo glede na organizacijo poslovanja poslovnih strank (proračunskih porabnikov). Razvoj elektronskega poslovanja v javnih naročilih ima zato sinergijske učinke tudi pri poslovanju med samimi proračunskimi porabniki, njimi in gospodarskimi subjekti, kot tudi pri poslovanju med gospodarskimi subjekti samimi (konkurenčnost in njihovo medsebojno sodelovanje). Z razvojem elektronskega poslovanja v javnih naročilih država na eni strani posredno razvija tudi poslovanje v javni upravi, saj se sistemi proračunskih porabnikov navzven prilagajajo elektronskemu poslovanju, po drugi strani pa razvoj elektronskega poslovanja vpliva tudi na gospodarske subjekte, saj ti svoje informacijske sisteme prilagajajo »največjemu kupcu«, obenem pa iste ali podobne tehnologije uporabljajo tudi pri medsebojnem poslovanju na trgu (tako na področju B2B kot tudi B2C). Vlaganje v razvoj informacijskega sistema za podporo javnim naročilom ima tako poleg neposredne prednosti racionalizacije poslovanja, povečanja konkurenčnosti, večje transparentnosti postopka in ustvarjanja dobre prakse javnega naročanja tudi posredne učinke na razvoj elektronskega poslovanja tako v javni upravi kot tudi v gospodarstvu.

Tovrsten razvoj ima tudi posredno merljive učinke, ki se kažejo v izboljšanju konkurenčnosti gospodarskih subjektov glede na tuje gospodarske subjekte. Primarno gre za izboljšanje

konkurenčnosti na domačem trgu; sekundarno pa vpeljevanje elektronskega poslovanja v gospodarstvo pomeni tudi konkurenčno prednost na tujih trgih, predvsem na trgu Evropske unije, kamor Republika Slovenija izvozi večino blaga in storitev.

5.2 Kaj lahko ponudimo Evropski uniji

Kot smo ugotovili v pregledu informacijskih sistemov v Evropski uniji v poglavju 2.5.2, je izbira tovestnih sistemov precej pestra. Kljub temu ne moremo reči, da je kateri od informacijskih sistemov zgrajen tako, da je uporaben v vseh sistemih, oziroma razvit do te mere, da omogoča zadovoljivo raven elektronskega poslovanja. To je verjetno tudi razlog, da se noben sistem ni razširil do te mere, da bi ga uporabljali vsaj na ravni države.

Opisani projekt informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju predstavlja dovolj visoko raven implementacije elektronskega poslovanja, da bi bil uporaben za poljubnega proračunskega uporabnika. Zakonodaja predstavlja na ravni Evropske unije praktično poenoten sistem vsaj kar se tiče javnega naročanja nad pragi, določenimi v smernicah Evropske unije. Posledično to pomeni, da je opisan informacijski sistem uporaben v vseh državah članicah Evropske unije.

Seveda ni realno pričakovati, da bodo informacijski sistem sprejele vse države članice – še več: realen uspeh bi bil že, če bi v ga nekaj letih uporabljala večina večjih naročnikov v Republiki Sloveniji. Ob dejstvu, da je odstotek tujih ponudnikov v državah članicah le neznamen, prodaja tujim državam niti ni primarno zanimiva. Seveda to ne pomeni, da informacijskega sistema ni mogoče uspešno tržiti tudi na tujih trgih ali sodelovati pri skupnih projektih. V primeru da bo Evropska unija v novi smernici s področja javnega naročanja sprejela elektronske dražbe, bodo moduli izredno uporabni za vse evropske države, s tem pa se bo razširil tudi možni trg uporabnikov.

6 ZAKLJUČNA MISEL

Javna naročila so v večini držav po svetu verjetno najpomembnejši instrument pri spodbujanju gospodarstva in vzpostavljanju tržne konkurence. Države zato s podrobnimi postopkovnimi pravili urejajo porabo proračunskega denarja, s čimer zagotavljajo transparentnost, konkurenčnost, gospodarnost in enakopravnost gospodarskih subjektov pri poslovanju s proračunskimi porabniki.

Tako ZDA kot tudi Evropska unija skušata - prva z zvezno zakonodajo, druga pa s pomočjo smernic - poenotiti oziroma harmonizirati zakonodajo s področja javnega naročanja. S tem krepi gospodarstva posameznih držav ter gospodarstva Zveze in Unije.

Priča smo nezadržnemu razvoju elektronskega poslovanja. Ravno elektronsko poslovanje, čeprav ne pozna meja, morda še bolj ločuje razvite od nerazvitih držav. Praktično vse razvite države, pa tudi države v tranziciji, so že sprejele zakonodajo s področja elektronskega poslovanja in uzakonile elektronski podpis. S tem so storile prvi korak k izenačitvi elektronske oblike s pisno ter elektronskega podpisa z lastnoročnim.

Razvoj elektronskega poslovanja je prinesel spremembe tudi na področje javnega naročanja. Pričujoče delo ima namen podrobneje opisati zaključeno področje, imenovano elektronsko poslovanje na področju javnega naročanja. Posebej Evropska unija si v zadnjem času prizadeva postati prva tehnološka velesila na svetu, pri čemer pospešeno razvija raznovrstne informacijske sisteme in že dohaja elektronsko poslovanje v zibelki njegovega razvoja – ZDA. Dejstvo, da v Evropski uniji obstaja vsaj 38 projektov, ki skušajo tako ali drugače urejati elektronsko poslovanje, kaže na pomembnost področja.

Pri pripravi projekta elektronskega poslovanja na področju javnega naročanja v Republiki Sloveniji je bila nujno potrebna podrobna analiza domače zakonodaje s področja javnega naročanja skupaj s podzakonskimi predpisi, ki tvorijo zaključeno področje javnega naročanja.

Analiza zakonodaje je prva osnova za izdelavo načrta informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju. Skupaj z analizo stanja v že obstoječih informacijskih sistemih za podporo javnemu naročanju (javna naročila male vrednosti, sistem elektronskih vprašanj in odgovorov ponudnikom, razpisna dokumentacija, ki je dostopna na spletnih straneh naročnikov) je mogoče narediti celovit načrt vzporednega razvoja potrebnih modulov za podporo, ki bodo tvorili informacijski sistem za podporo javnemu naročanju. Analiza kritičnih dejavnikov, omejitve in tveganja so sestavni del vsakega vzpostavitevne dokumenta projekta. Skupaj z opisom postopkov tvorijo osnovo za načrtovanje, izgradnjo in implementacijo informacijskega sistema, za doseg končnih ciljev, ki jih lahko delimo na primarne in sekundarne. Primarni cilji so neposredno merljivi: znižanje stroškov priprave in izvajanja posameznih javnih naročil, povečanje transparentnosti postopkov ter približevanje javnih naročil vsem gospodarskim subjektom, s čimer se povečuje konkurenčnost gospodarstva. Nižji stroški priprave ponudb se neposredno odražajo v količini prejetih ponudb, to pa v njihovi ceni. Nižje cene spet pomenijo bolj gospodaren nakup.

Na drugi strani pa uvajanje elektronskega poslovanja pomeni tudi zasledovanje politike razvoja elektronskega poslovanja v državi. Javna naročila predstavljajo most med poslovanjem proračunskih porabnikov in gospodarstvom države – ob dejstvu, da se dobra desetina celotnega prihodka države prelije preko javnega naročanja, vpliv na gospodarstvo nikakor ni zanemarljiv. Z vlaganjem v informacijske sisteme na področju javnega naročanja država na eni strani vzpodbuja razvoj elektronskega poslovanja med proračunskimi porabniki,

na drugi strani pa s takim informacijskim sistemom neposredno posega na tržišče. Tržni subjekti se seveda želijo prilagoditi svojim kupcem. Prilagoditev elektronskega poslovanja tržnih subjektov je v veliki meri odvisna od stopnje razvoja elektronskega poslovanja pri proračunskih porabnikih. Lep primer je razvoj sistemov e-ddv in e-dohodnina. Utemeljeno gre pričakovati, da bodo tržni subjekti prilagodili svoje poslovanje, ko jim bo država ponudila elektronsko poslovanje. Podobno velja tudi za javno naročanje.

Razvoj elektronskega poslovanja v javnih naročilih države bo povzročil vrsto pozitivnih učinkov v državi: neposredno znižanje stroškov priprave javnih naročil bi znižalo končno ceno ponujenega blaga in storitev, kar bi privedlo do večje konkurenčnosti na domačem trgu. Večja konkurenčnost na domačem trgu bi pripomogla k razširitvi poslovanja domačih gospodarskih subjektov na tuje trge in tuje proračunske porabnike, kar bi povečalo izvoz oziroma mednarodno menjavo, s tem pa bi bil tudi pospešen razvoj Republike Slovenije. Vendar ni potrebno razmišljati tako daleč: dovolj velik razlog za uvedbo takega informacijskega sistema da že podatek, da bi se prednosti vpeljave sistema pokazale praktično takoj.

Realna pričakovanja bodo zagotovo kratkoročna in bodo izhajala iz potreb naročnikov, ki so zavezani k postopkom oddaje javnih naročil. Glavni razlog odločitve za razvoj informacijskega sistema za podporo javnim naročilom je pomanjkanje strokovnjakov s področja javnega naročanja. Njihovo šolanje in tekoče izobraževanje je dolgo in drago. Velik delež znanja in preizkušene prakse je mogoče prenesti v ustrezen informacijski sistem s področja javnega naročanja, kar je za naročnike ceneje, znanje pa ostane znotraj organizacije. Vložek v informacijski sistem bo tako v prvi vrsti posledica zasledovanja primarnih ciljev znižanja stroškov. Širitev informacijskega sistema med naročnike bo zagotovo hitra, saj je postopek oddaje javnih naročil povsod enak, stroške razvoja pa bo kril le prvi naročnik. Pobudo za razvoj bodo prevzeli državni organi, ki so pristojni za informatizacijo državne uprave (Center Vlade RS za informatiko, Ministrstvo za informacijsko družbo). Naloga teh državnih organov je tudi zasledovanje sekundarnih ciljev. Drugi naročniki jim bodo sledili zaradi primarnih učinkov, koristi uvedbe pa se bodo zaradi pozitivnih učinkov konkurenčnosti dolgoročno prenesle na celotno gospodarstvo. S tem bo potrjena na začetku postavljena hipoteza: uvedba informacijskega sistema za podporo javnim naročilom bo povečala konkurenčne prednosti gospodarstva Republike Slovenije na evropskem trgu.

7 LITERATURA

1. Arrowsmith Sue, et. al: New Developement in EU Procurement Law. London: Commercial Seminars, 2002, 119 str.
2. Bajt Aleksander: Osnove ekonomske analize i politike. Zagreb: Informator, 1979, 427 str.
3. Bernik Eva: Uvajanje elektronskega poslovanja v javna naročila. V: Zbornik referatov INDO'97. Portorož. GST Gaspari, 1997, str. 49–54.
4. Bohnec Ivan: Izvajanje omejenega postopka v praksi. V: Zbornik 3. posveta o javnih naročilih in koncesijah. Ljubljana: Odin d. o. o., 2001, str. 114–118.
5. Bukovec - Marovt Marija: Izkušnje državne revizijske komisije. V: Zbornik Dnevi javnih naročil – 3. posvet, Portorož, 10. in 11. oktober, 2000. Ljubljana: Združenje seniorjev Slovenije z Agencijo za management in Društvo za javna naročila, 2000, str. 26–44.
6. Bunc Marko, Kampuš - Trop Vida: Uvod v politično ekonomijo tržnega gospodarstva. Maribor: Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Založba Moderna organizacija, 1997, 220 str.
7. Cigoj Stojan: Obligacijska razmerja – Zakon o obligacijskih razmerjih s komentarjem. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije, 1978, 918 str.
8. Cvikl Milan M., Zemljič Petra: Zakon o javnih financah (ZJF) s komentarjem. Ljubljana: Bonex založba d. o. o., 2000, 333 str.
9. Černigoj Peter: Odgovori na vprašanja v zvezi s predpisi o javnem naročanju. Ministrstvo za finance, [URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/vpras_odg.htm], 2. 3. 2001.
10. Duhovnik Jože, Tavčar Jože: Elektronsko poslovanje in tehnični informacijski sistemi. Ljubljana: Lecad, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za strojništvo, 2000, 1. zv. (loč. pag.).
11. Ellis Juanita, Korper Steffano: The E-Commerce Book: Building the E-Empire. USA: San Diego, Academic Press, 2000, 284 str.
12. Eržen Tina: Načelo gospodarnosti v postopkih oddaje javnih naročil. V: Javna naročila: zbrana gradiva za posvet pod strokovnim pokroviteljstvom Ministrstva za finance in Državne revizijske komisije. Ljubljana: Odin d. o. o., 2000, poglavje VI, str. 4–8.
13. Jerman - Blažič Borka et. al.: Elektronsko poslovanje na internetu. Ljubljana: GV Založba d. o. o., 2001, 206 str.
14. Juhart Miha: (Ne)veljavnost pogodbe o oddaji javnega naročila. V: Zbornik 2. posveta o javnih naročilih in koncesijah. Ljubljana: Odin d. o. o., 2001, str. 42–46.
15. Kranjc Vesna: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik d. d., 2001, 303 str.
16. Kranjc Vesna: Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik d. d., 2000, 154 str.

-
17. Nimmer Raymond T.: Electronic Signatures in Global and National Commerce Act of 2000: Effect on State Laws Electronic Signatures. [URL: <http://www.verisign.com/repository/pubs/preemption.doc>], 6. 1. 2002, 11 str.
 18. Pavliha Marko, Jerman - Blažič Borka et. al.: Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu s komentarjem. Ljubljana: GV Založba d. o. o., 2002, 222 str.
 19. Perenič Gorazd, Silič Marin: Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, Uredba o pogojih za elektronsko poslovanje in elektronsko podpisovanje. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, Center za informatiko, 2001, 60 str.
 20. Prašnikar Janez: Uvod v mikroekonomijo. Ljubljana: Gospodarski Vestnik, založniška skupina d. d., 1999, 326 str.
 21. Primec Blanka: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana: Bonex založba d. o. o., 2000, 329 str.
 22. Šinkovec Janez: Evropsko pravo. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1996, 213 str.
 23. Škufca Uroš: Elektronsko poslovanje na področju javnih naročil. Ljubljana: Rokopis - diplomatska naloga, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 1998, 37 str.
 24. Škufca Uroš: O zlorabah pravic v postopku javnega naročanja. V: Zbornik 3. posveta o javnih naročilih in koncesijah. Ljubljana: Odin d. o. o., 2001, str. 76–80.
 25. Škufca Uroš: Vsebina razpisne dokumentacije. V: Zbornik Dnevi javnih naročil – 3. posvet. Portorož: Združenje seniorjev Slovenije z Agencijo za management in Društvo za javna naročila, 2000(a), str. 56–64.
 26. Škufca Uroš: Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu. Pravna praksa – Priloga: Informatika in pravo. Ljubljana: Gospodarski Vestnik d. d., 2000, št. 11–12 (2000), str. 1–3.
 27. Šoltes Igor: Obveščanje ponudnikov o oddaji javnega naročila. V: Zbornik 2. posveta o javnih naročilih in koncesijah. Ljubljana: Odin d. o. o., 2001, str. 36–40.
 28. Štular Tadej: Pregled prakse Urada za javna naročila. V: Zbornik 3. posveta o javnih naročilih in koncesijah. Ljubljana: Odin d. o. o., 2001, str. 58–64.
 29. Toplišek Janez: Elektronsko poslovanje. Ljubljana: Založba Atlantis, 1998, 336 str.
 30. Vesel Tomaž: Uporaba pojmov pravilne, primerne in sprejemljive ponudbe. V: Zbornik 2. posveta o javnih naročilih in koncesijah. Ljubljana: Odin d. o. o., 2001, str. 32–35.
 31. Zabel Bojan: Pravo javnih naročil: zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik d. d., 1997, 234 str.

8 VIRI

1. A Framework for Global Electronic Commerce. ©The White House, 1. 8. 1997, [URL: <http://www.ecommerce.gov/>], 5. 1. 2002.
2. Analysis of electronic public procurement pilot projects in the European Union; Report – November 2000. © PLS - Ramboll, [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/docs/zipreportPLSpublishation.zip>], 20. 11. 2001, Council Directive 92/50/EEC of 18th June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts.
3. Commission Directive 2001/78/EC of 13th September 2001 amending Annex IV to Council Directive 93/36/EEC, Annexes IV, V and VI to Council Directive 93/37/EEC, Annexes III and IV to Council Directive 92/50/EEC, as amended by Directive 97/52/EC, and Annexes XII to XV, XVII and XVIII to Council Directive 93/38/EEC, as amended by Directive 98/4/EC (Directive on the use of standard forms in the publication of public contract notices).
4. Council Directive 93/36/EEC of 14th June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts.
5. Council Directive 93/37/EEC of 14th June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts.
6. Council Directive 93/38/EEC of 14th June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.
7. Council Directive 92/13/EEC of 25th February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.
8. Directive 98/4/EC of the European Parliament and of the Council of 16th February 1998 amending Directive 93/38/EEC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.
9. Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13th December 1999 on a Community framework for electronic signatures.
10. Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8th June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market.
11. Elektronsko poslovanje malih in srednje velikih podjetij, Bela knjiga, Lyonska delavnica, 5.- 6. marec 1997, [URL: <http://www.drustvo-informatika.si/publikacije/belaknjiga/index.html>], 21. 2. 2002.
12. Elektronska podpora postopku oddaje javnih naročil male vrednosti – vzpostavitevni dokument projekta. Verzija 1.0. ©Comland d. o. o., IPMIT Ljubljana, Center Vlade za informatiko, november 2000.

-
13. Eleventh Council Directive 89/666/EEC of 21st December 1989 concerning disclosure requirements in respect of branches opened in a Member State by certain types of company governed by the law of another State.
 14. European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13th October 1997 amending Directives 92/50/EEC, 93/36/EEC and 93/37/EEC concerning the coordination of procedures for the award of public service contracts, public supply contracts and public works contracts respectively.
 15. Introduction to Department of Defense Electronic Commerce, Arlington, VA, Electronic Commerce Office, U. S. Department of Defense, June 1996, [URL: <http://www.defenselink.mil/acq/ebusiness/policy/echandbook.pdf>], 6. 1. 2002.
 16. Letno poročilo o delu Državne revizijske komisije za leto 2001, ©Državna revizijska komisija, 2002, 180 str., 22. 2. 2002.
 17. Marakeški sporazum o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije. Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št 10/1995.
 18. Memorandum For The Heads Of Executive Departments and Agencies. Subject: Electronic Commerce. ©The White House, William J. Clinton. 1. 7. 1997 [URL: <http://egov.gov/documents/ecpress.htm>], 21.01.2002.
 19. Navodilo o postopku odpiranja ponudb. Uradni list RS št. 76/2001.
 20. Navodilo o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, in o načinu preveritve teh listin. Uradni list RS št. 13/2001.
 21. Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja. Uradni list RS št. 73/97 in 84/99.
 22. Navodilo o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu Republike Slovenije. Uradni list RS št. 60/98.
 23. Navodilo o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu Republike Slovenije. Uradni list RS št. 124/2000.
 24. New York Procurement Guidelines. ©State of New York, [URL: <http://www.ogs.state.ny.us/procurecounc/default.asp>], 24. 2. 2002.
 25. Obligacijski zakonik (OZ). Uradni list RS št. 83/2001.
 26. Odlok o določitvi naročil zaupne narave listin s področja upravnih notranjih zadev. Uradni list RS št. 70/2001.
 27. Odlok o naročilih zaupne narave. Uradni list RS št. 63/1999.
 28. Odredba o obvezni vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije. Uradni list RS št. 33/97, 63/97 in 84/99.
 29. Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. Uradni list RS, št 28/1993 in 19/1994.

-
30. Poročilo Vladi RS v skladu s 33. členom ZRPJN in 11. točko 9. člena Poslovnika Državne revizijske komisije o prejetih zahtevkih za revizijo v letu 2000. Ljubljana: Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, 2001. [URL: <http://www.gov.si/dkom/zakoni/porocilovladi2000.pdf>], 13. 5. 2001.
31. Poslovnik o oddaji naročil male vrednosti Centra Vlade RS za informatiko. Ljubljana: Center Vlade RS za informatiko, 20. 11. 2000. [URL: <http://www2.gov.si/javnar/jnmv.nsf>], 21. 2. 2001.
32. Program dela Urada za javna naročila. ©Urad za javna naročila, november 2001.
33. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works contracts. COM(2000) 275 final. Brussels: Commission of the European Communities, 10. 5. 2000.
34. South Carolina Consolidated Procurement Code. ©State of South Carolina, July 2000, [URL: <http://www.state.sc.us/mmo/legal/procure.htm>], 2. 3. 2001.
35. Strategija e-poslovanja v javni upravi 2001–2004. ©Center Vlade RS za informatiko, 2001, [URL: <http://www.gov.si/vrs/slo/vlada/e-poslovanje.pdf>], 12. 3. 2002.
36. Tenders Electronic Daily. ©TecSys Infopartners, [URL: <http://www.tenders.com>], 27. 8. 2001
37. The Public Procurement Directives. © SIMAP, ECSC - EC - EAEC, Brussels-Luxembourg, 1995–2001. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 13. 5. 2001.
38. The Rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts, ©European Commission, Unit XV/B/3. Brussels, Belgium. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/docs/brochen.htm>], 13.05.2001.
39. The SGML Centre. ©The SGML Centre, [URL: <http://www.sgml.u-net.com/>], 3. 11. 2001.
40. Towards A European Framework for Digital signatures and Encryption. © European Commission, 1. 12. 1997, [URL: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/sign/teleconc.htm], 5. 1. 2002.
41. UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and services, with Guide to Enactment. UNCITRAL, 1994, [URL: <http://www.uncitral.org/english/texts/procurem/procurementindex.htm>], 27. 8. 2001.
42. UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce with Guide to Enactment. ©UNCITRAL, 1996, [URL: <http://www.uncitral.org/english/texts/electom/ecommerceindex.htm>], 27. 8. 2001.
43. UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures. ©UNCITRAL, 2001, [URL: <http://www.uncitral.org/english/texts/electom/ecommerceindex.htm>], 27. 8. 2001.


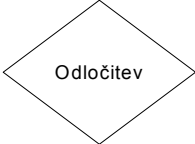
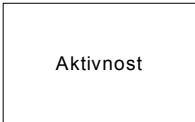

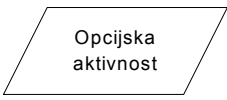


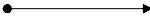
-
44. Uniform Electronic Transactions Act. ©National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, 4. 8. 1999, [URL: <http://www.law.upenn.edu/bll/ulc/uecicta/uetast84.htm>], 5. 1. 2001.
45. Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja. Uradni list RS št. 82/98, 86/98, 43/99 in 79/99.
46. Uredba o pogojih za elektronsko poslovanje in elektronsko podpisovanje. Uradni list RS, št. 77/2000 in 2/2001.
47. Uredba o višini zaščite domačih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil in o merilih, kdaj šteje, da so blago, gradbena dela ali storitev domačega porekla. Uradni list RS, št. 47/1997.
48. Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP). Uradni list RS, št. 57/2000.
49. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD). Uradni list RS št. 30/1993.
50. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2001 (ZIPRS2001). Uradni list RS št. 32/2001.
51. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003 (ZIPRS0203). Uradni list RS št. 103/2001.
52. Zakon o javnih financah (ZJF). Uradni list RS št. 79/1999.
53. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1). Uradni list RS, št. 39/2000.
54. Zakon o javnih naročilih (ZJN). Uradni list RS, št. 24/1997.
55. Zakon o obligacijskih razmerjih (ZOR). Uradni list SFRJ št. 29/1978, 39/1985 in 57/1989.
56. Zakon o pravnem postopku (ZPP). Uradni list RS št. 26/1999.
57. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK). Uradni list RS št. 56/1999.
58. Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani. Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/1997.
59. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN). Uradni list RS št. 78/1999 in 90/1999.
60. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list RS št. 80/1999.
61. Zakon o varstvu konkurence (ZVK). Uradni list RS št. 18/1993.

PRILOGE

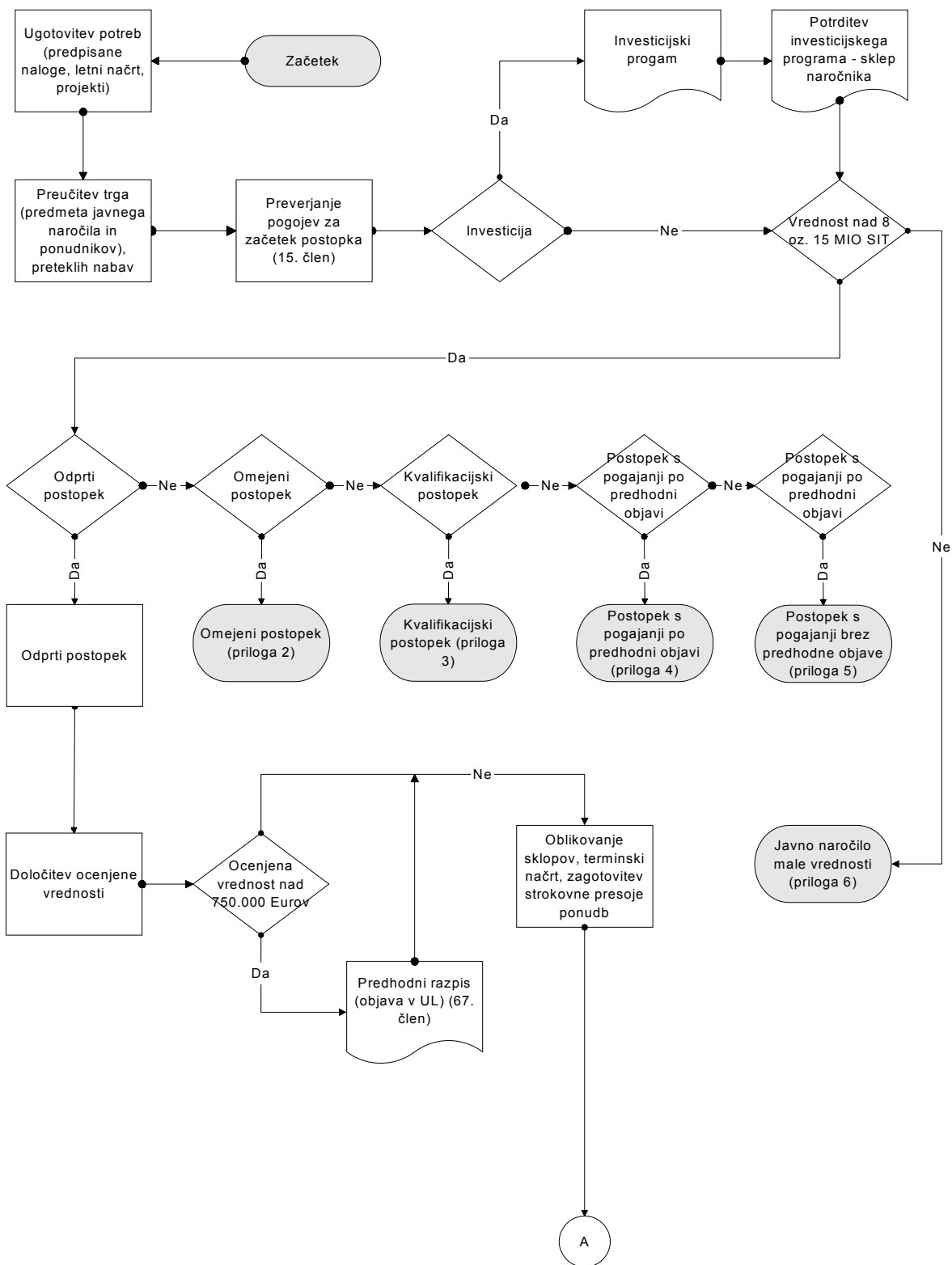
Diagrami postopka oddaje javnega naročila - priloge:

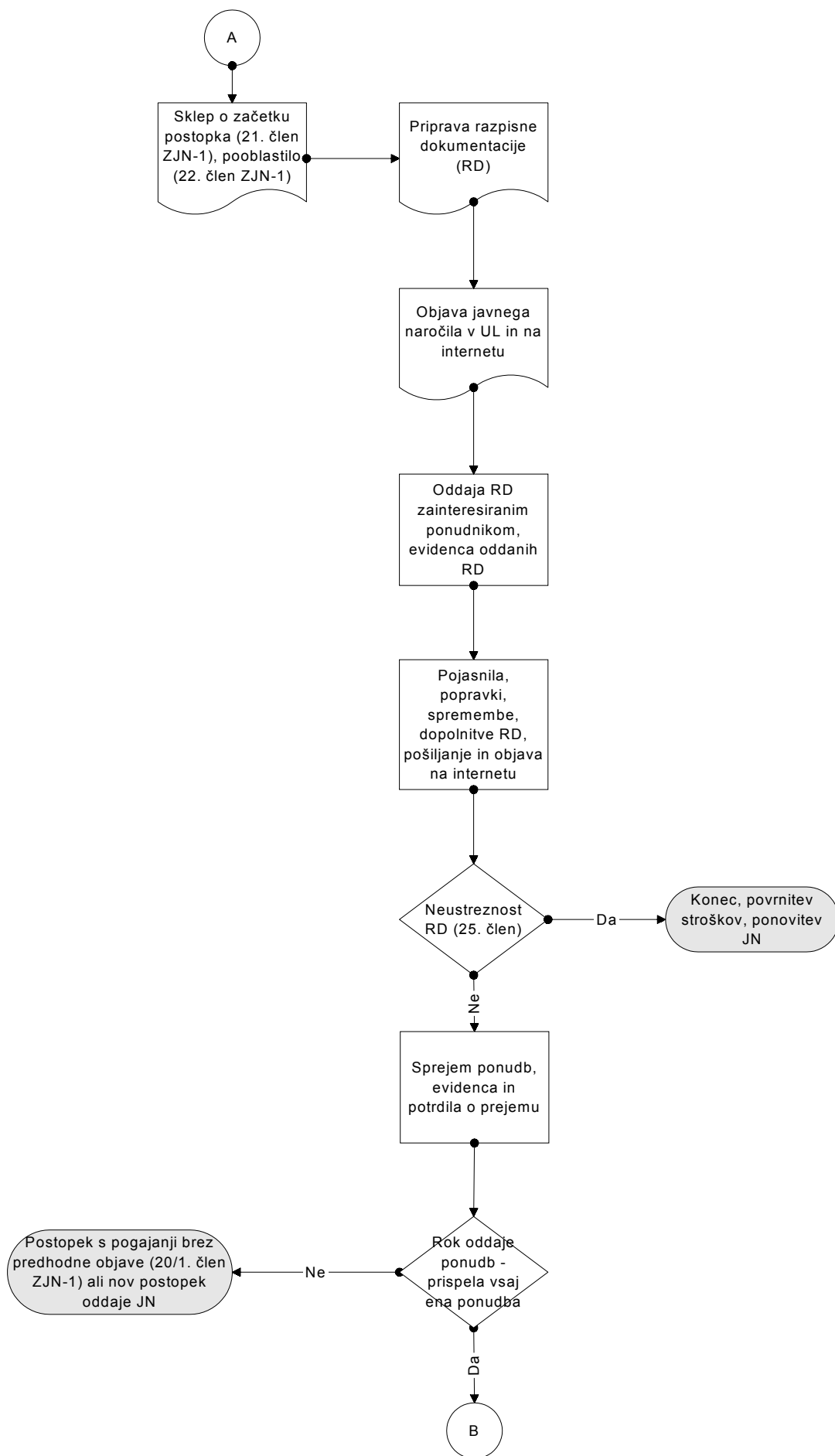
1. izbira postopka; odprti postopek – 1., 2. in 3. stopnja	2
2. omejeni postopek	5
3. kvalifikacijski postopek	6
4. postopek s pogajanji po predhodni objavi	7
5. postopek s pogajanji brez predhodne objave	8
6. postopek male vrednosti (JNMV)	9
7. revizijski postopek	10

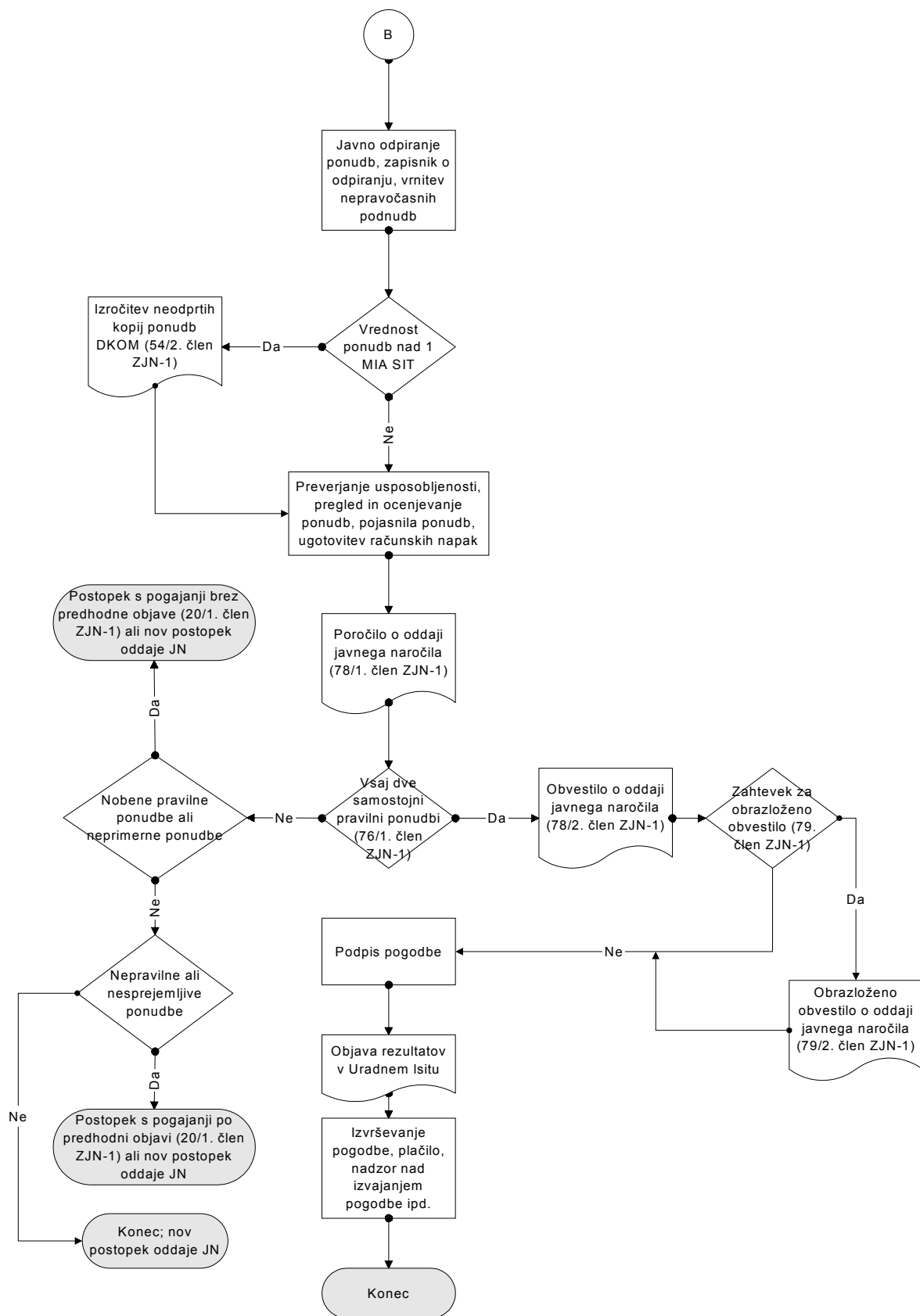
Legenda:

	Začetek, konec	Začetek, konec postopka
	Odločitev	Odločitev (Da / Ne)
	Aktivnost	Aktivnost, dogodek, dejavnost, ravnanje
	Obvezen dokument	Obvezen dokument v postopku
	Opcijska aktivnost	Opcijska aktivnost, dogodek, dejavnost, ravnanje
	Postopek	Kazalec na drug postopek
	A	Konektor za povezavo strani
		Smer izvajanja postopka

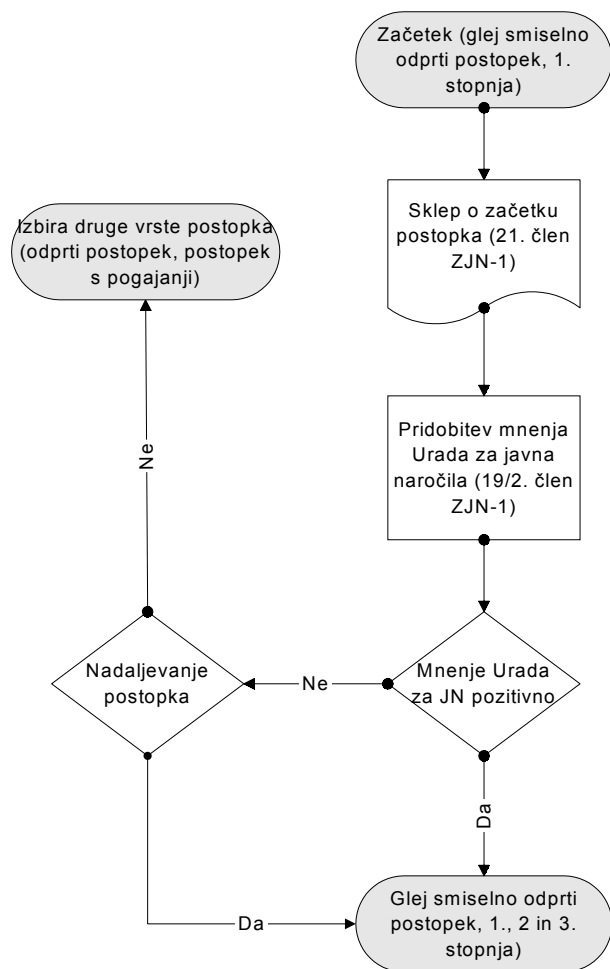
Priloga 1: izbira postopka; odprti postopek – 1., 2. in 3. stopnja



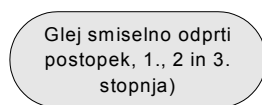




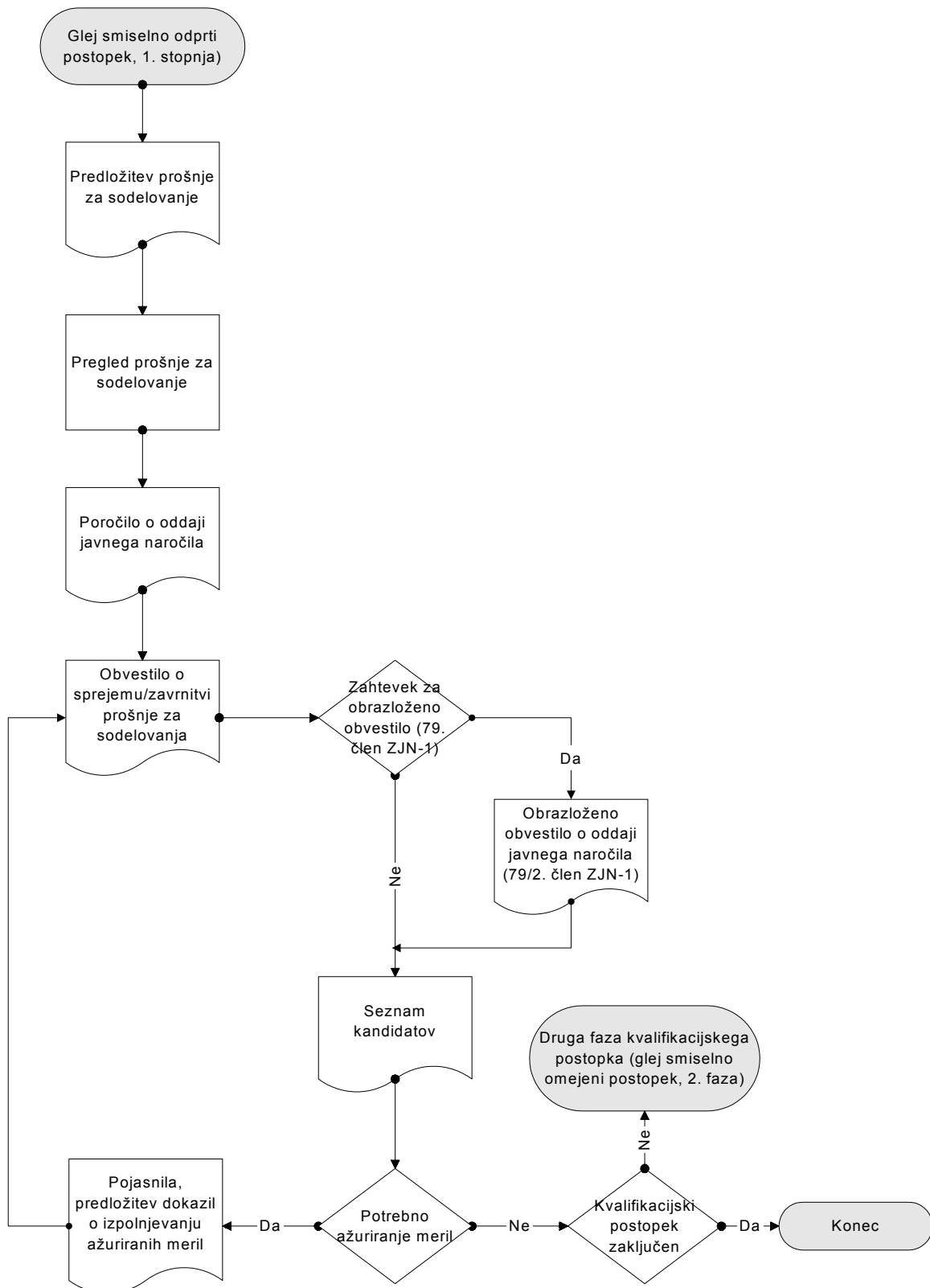
Priloga 2: omejeni postopek



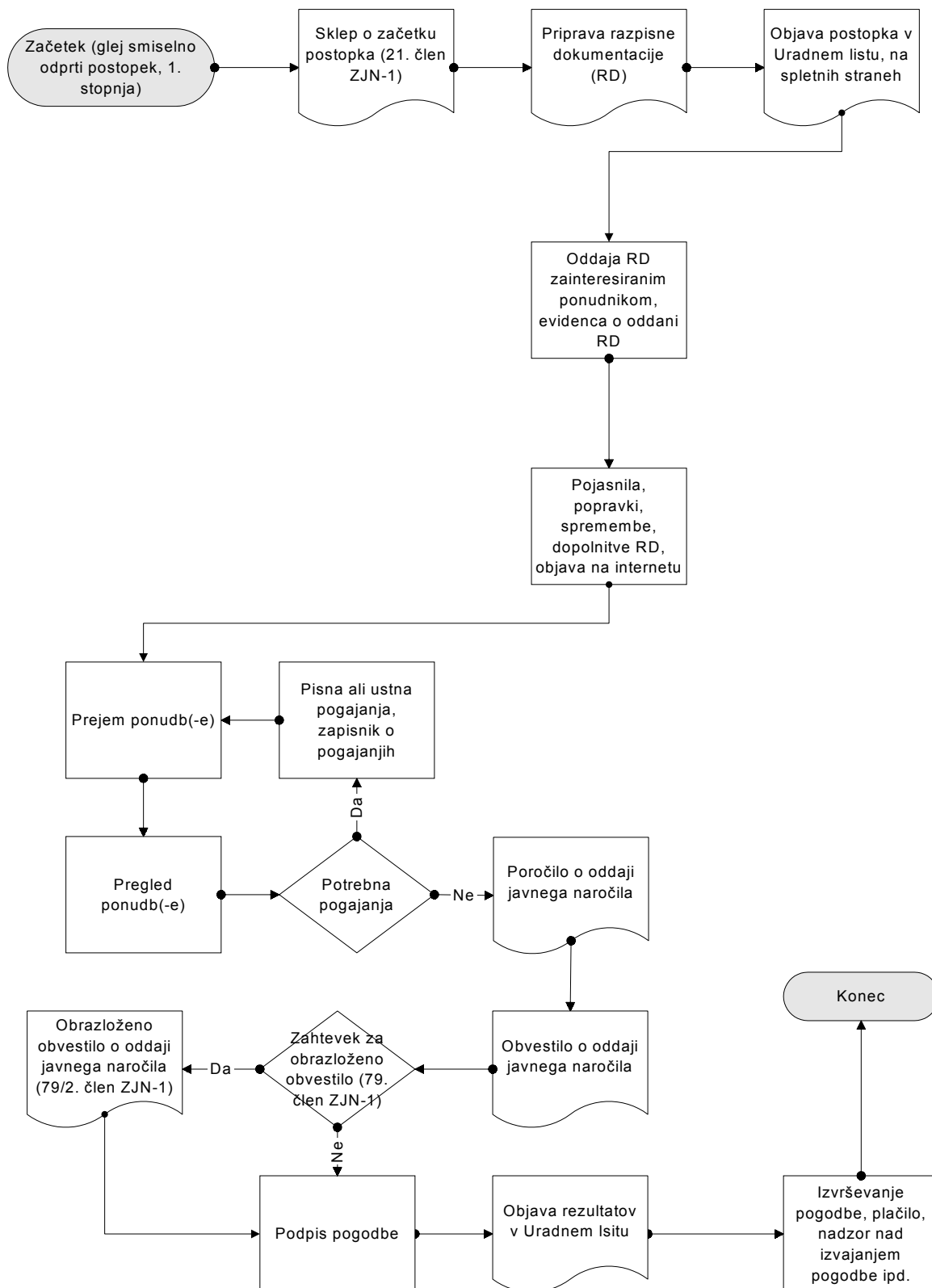
Omejeni postopek, 2. faza



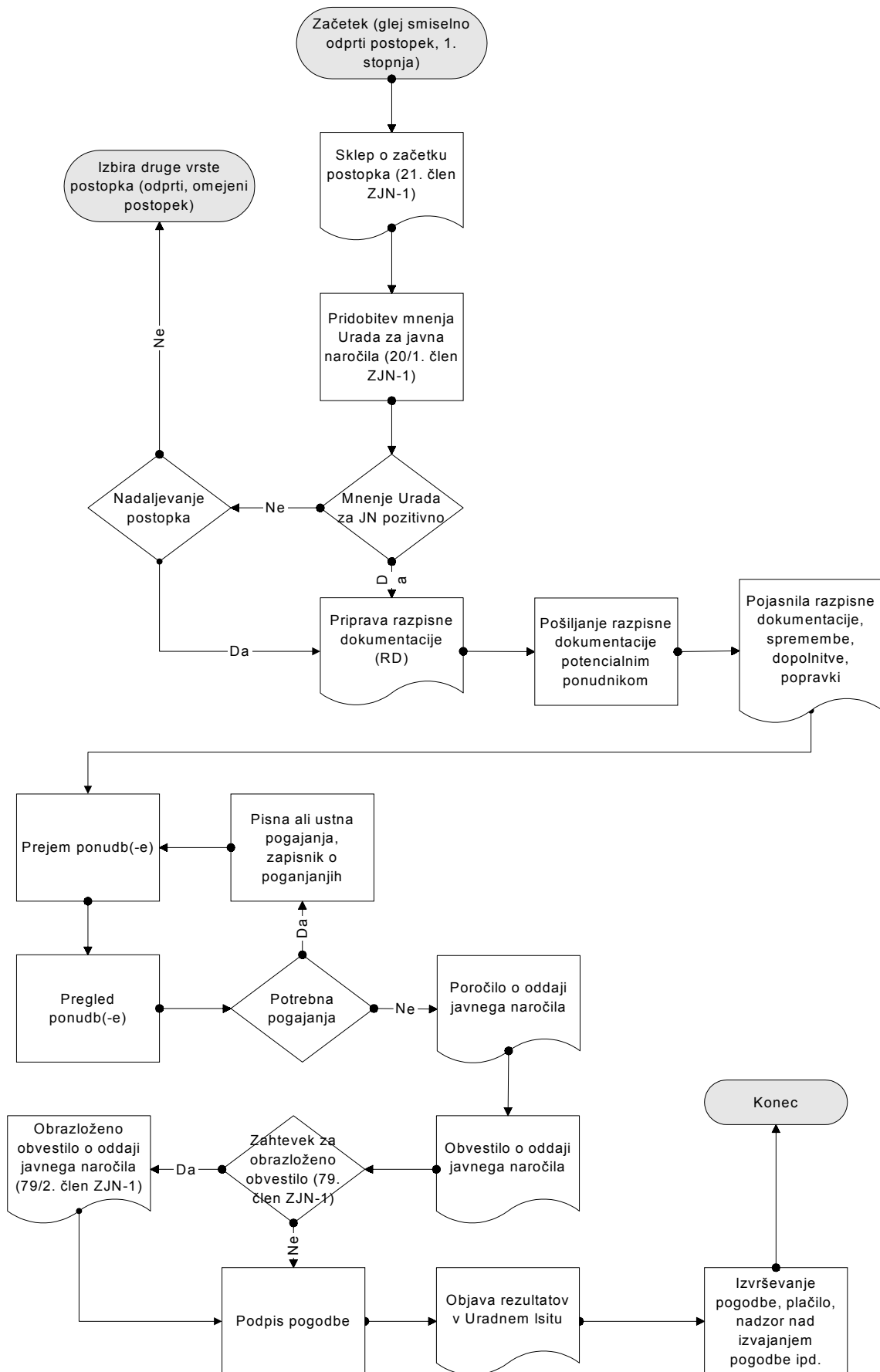
Priloga 3: kvalifikacijski postopek



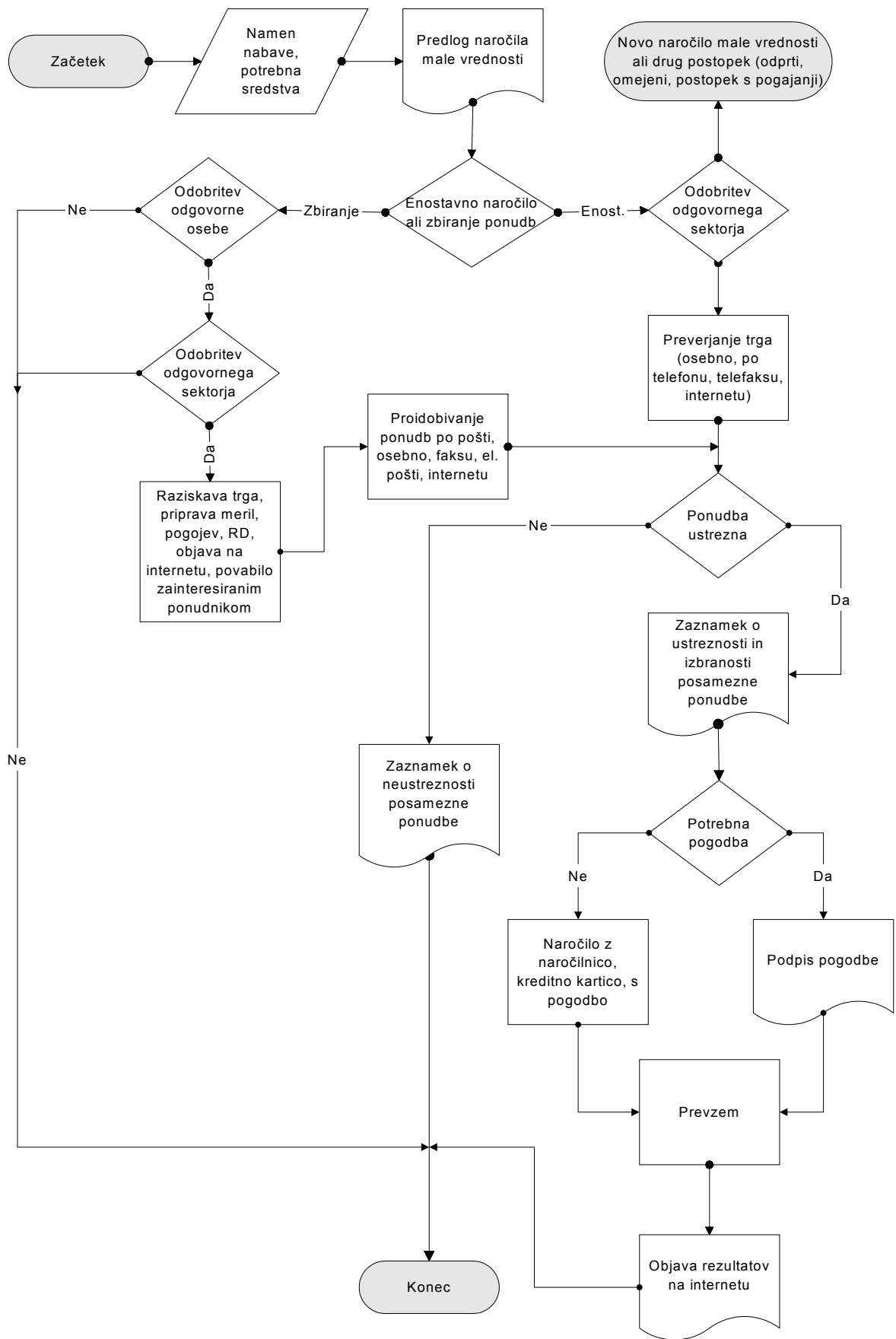
Priloga 4: postopek s pogajanjem po predhodni objavi



Priloga 5: postopek s pogajanjem brez predhodne objave



Priloga 6: postopek male vrednosti (JNMV)



Priloga 7: revizijski postopek

