



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

Številka: 450-02-1/2019/3 EPA 493-VIII

Ljubljana, 20. 6. 2019

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), sprejela naslednje

M n e n j e

k Letnemu poročilu Državne revizijske komisije za leto 2018, EPA 493 - VIII

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 24. redni seji 8. 5. 2019 obravnavala Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2018, EPA 493 – VIII (v nadaljevanju: letno poročilo), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Državna revizijska komisija (v nadaljevanju: predlagatelj).

Komisija se je z letnim poročilom **seznanila**.

* * *

Državna revizijska komisija je organ, ki na zahtevo ponudnikov (gospodarski subjekti) odloči o tem, ali je naročnik v času postopka trajanja javnega poročila, od objave naročila do njegovega zaključka (gradnja, dobava blaga ali storitev) sledil Zakonu o javnem naročanju (ZJN-3), ali je prišlo do kršitve postopka ali kršitve materialnih pogojev.

2018 so ponudniki vložili 247 zahtevkov za revizijo postopka javnega naročanja, Državna revizijska komisija jih je rešila 244. Večina zahtevkov za revizijo je bila vložena v fazi, ko je naročnik že odločil o izbranem ponudniku (več kot 80 % zahtevkov) in so bili tik pred sklenitvijo pogodbe. Državna revizijska komisija opozarja, da bi bilo dobro, če bi bili ponudniki bolj aktivni že v prejšnji fazi in bi pripombe vlagali tudi na razpisno dokumentacijo naročnika, na ta del pa se nanaša večina preostalih 20 % zahtevkov za revizijo. Najpogostejše kršitve v zvezi z razpisno dokumentacijo so povezane s tehnično specifikacijo, kršitvami obveze obveščanja prek portala javnih naročil in drugo. V fazi po oddaji javnega naročila pa ponudniki največkrat kot vzrok za vložitev zahtevka za revizijo navedejo kršitve, ki se nanašajo na spreminjanje tehničnih specifikacij blaga s strani naročnika.



60
LET
STAVBE

Vlagatelji zahtevkov za revizijo so uspeli v 42 % vloženih zahtevkov, 58 % zahtevkov je bilo zavrženih in je bilo delo naročnikov ocenjeno kot zakonito in pravilno.

Državna revizijska komisija v povprečju odloči v 13,9 delovnega dne, koledarsko to pomeni 2 do 3 mesece. Ta rok prične teči z dnem od prejema popolne dokumentacije s strani naročnika in ko se senat Državne revizijske komisije odloči, da bo odločal o primeru.

Delež javnih naročil v BDP se giblje med 10–12 %. 2017 je šlo v Sloveniji skozi postopke javnih naročil za 4,7 milijarde porabljenih sredstev, za 2018 še ni dokončnih podatkov, ker informacije zbira Ministrstvo za javno upravo. Državna revizijska komisija je odločala o javnih naročilih v višini 1,1 milijarde evrov, od tega je bilo 90 % sredstev iz proračuna Republike Slovenije in 10 % sredstev iz evropskih skladov.

Delež naročnikov, zoper katere je bil vložen revizijski zahtevek, je podoben kot že leta prej. V 30 % gre za organe RS, 28 % predstavljajo javni zavodi in 30 % drugi subjekti, npr. gospodarske družbe, ki opravljajo javno službo.

Državna revizijska komisije v nekem manjšem obsegu odloča tudi o prekrških tako naročnikov kot tudi ponudnikov in na strani ponudnikov je prekrškov več. 2018 je bilo v obravnavi 216 prekrškov, rešenih je bilo 70 prekrškovnih zadev, od tega po uradni dolžnosti 23, na pobudo fizičnih oseb 38, 17 zadev pa na predlog oškodovanca, Okrožnega državnega tožilca ali drugih državnih organov. V deležu prekrškov se največkrat pojavljajo neresnične izjave ali dokazila o ponudniku. Tako na primer ponudnik ponaredi dokazila o referencah, čeprav so sankcije za potvorjene izjave hude in gospodarska družba lahko pristane na t. i. »črni listi«, ki jo vodi Ministrstvo za javno upravo in nato 5 let ne more sodelovati v postopkih javnega naročanja. Državna revizijska komisija pri tem opozarja, da se kljub takšnim sankcijam število podjetij na »črni listi« povečuje. Na letni ravni se jih pojavi na novo okoli 20, trenutno je na seznamu 150 gospodarskih subjektov, ki ne morejo sodelovati v postopkih javnega naročanja. Nekaj je tudi tujih družb.

Najpogostejši prekršek na strani naročnika je, da se poskuša izogniti postopku javnega naročila in razprši naročilo do 20.000 evrov na več ločenih naročil. Takšnih oddaj naročila brez izvedbe ustreznega postopka je bilo lani 97, kar je več kot 2017.

2018 je bilo izrečeno za 636.000 evrov glob. Večji del globe 2018 predstavlja denar s strani samo enega subjekta – bolnišnice, ki je plačala visoko kazen za kršitve postopkov javnega naročanja. Predstavnica Državne revizijske komisije je poudarila, da višino globe potrdi prekrškovno sodišče Okrajnega sodišča. Državna revizijska komisija zbere dokumentacijo in poda obdolžilni predlog na sodišče, ki pa lahko izreče opomin, stransko sankcijo izločitve iz postopka, odgovornim osebam naloži plačilo globe in naročnikom plačilo globe.

Državna revizijska komisija je sestavljen organ in decembra 2018 ga je sestavljalo 5 funkcionarjev, vsi imajo omejen mandat na 8 let, in 20 javnih uslužbencev. Izobrazbena struktura je bila naslednja: 18 diplomiranih pravnikov od tega 11 z državnim pravniškim izpitom, 1 z doktoratom in 3 z magisterijem. Državna revizijska komisija je za svoje delovanje 2018 porabila 985.000 evrov oziroma 90 % tega zneska, v deležu materialnih stroškov pa največji delež predstavlja plačilo najemnine.

Državna revizijska komisija je vključena v mednarodne povezave – dvakrat letno je sestanek pri Evropski komisiji (v nadaljevanju: EK), običajno se razpravlja o težavah, ki jih imajo sorodni organi, kot je Državna revizijska komisija, in kakšne so možnosti za izboljšanje njihovega dela. 2018 so se predstavniki Državne revizijske komisije srečali s predstavniki avstrijskega centralno nabavnega organa (Avstrija ima organ, ki opravlja vsa javna naročila). Na podlagi 2014 podpisanega protokola med Gruzijo in EK o približevanju Gruzije Evropski uniji je EK razpisala Twinning projekt in za pomoč v tem procesu je bila izbrana slovensko-avstrijska ponudba. Člani Državne revizijske komisije zato od januarja 2019 občasno odhajajo v Gruzijo, kjer izobražujejo gruzijske kolege.

* * *

Na seji komisije je o letnem poročilu potekala živahna razprava. Komisija se je strinjala, da je koncept javnega naročanja treba še nadgraditi in razmisliti tudi o rešitvi v smislu centralnega javnega naročanja, kot je urejeno v Republiki Avstriji, ki ima v državi s 4 milijoni prebivalcev 1 sam centralno nabavni organ, ki se po 10 letih delovanja v celoti financira sam. Na takšen način se lahko privarčuje veliko javnega denarja in transparentnost naročanja se poveča. Državna revizijska komisija je glede združevanja naročil poudarila, da je združevanje naročnikov smiselno in nujno, saj se tako za zahtevano naročilo večjega obsega (storitve, material ...) lahko doseže nižjo ceno.

Člani komisije so v zvezi s polemikami glede učinkovitosti Državne revizijske komisije in očitkov, da ni mogoča pritožba na njihove odločbe, želeli izvedeti, kako predstavniki Državne revizijske komisije vidijo možnosti za izboljšanje postopkov in kakšni so njihovi predlogi rešitev, ki bi omogočale pritožbe na drugostopenjski organ. Predstavnica Državne revizijske komisije je na seji komisije spomnila, da letos mineva 20 let, odkar je bil organ ustanovljen z namenom, da o javnih naročilih odloča specializiran organ, ki združuje široko znanje o javnih naročilih. Drug pomemben razlog za ustanovitev Državne revizijske komisije je bil, da so v času, ko je nastajala Državna revizijska komisija, sodišča odločala zelo počasi in je bilo treba na drug način zagotoviti izvajanje javnih naročil. Državna revizijska komisija je posebna v ustavni ureditvi Slovenije, ker gre za odločanje o pravnem varstvu, hkrati pa na Državno revizijsko komisijo ni možnost pritožbe, čeprav to drži samo v omejenem obsegu. Zoper odločitev Državne revizijske komisije nezadovoljen ponudnik na okrajnem ali okrožnem sodišču lahko vloži odškodninsko tožbo zoper državo, če je bila po njegovem mnenju odločitev Državne revizijske komisije napačna. Takšnih tožb je vsako leto kar nekaj. Kot je poudarila predstavnica predlagatelja, se sistem delovanja vedno lahko izboljša, na primer tako, da bi bilo zoper odločitve Državne revizijske komisije mogoče vložiti pritožbo ali sprožiti upravni spor na upravnem sodišču ali vložiti pritožbo, ki bi zadržala izvršitev odločitve na Vrhovno sodišče. Možnosti so odprte, pred morebitno spremembo zakonodaje pa mora biti opravljena razprava o tem. Vprašanje je, kako bi se na takšno ureditev odzvali naročniki in ali bi bili pripravljeni čakati 1 ali 2 leti na odločitev upravnega ali Vrhovnega sodišča. Zakonodajalec bi moral predvideti, kako bo sistem deloval v vmesnem času, saj bi imeli v tem času največji interes za vlaganje pravnih sredstev obstoječi dobavitelji, ki bi delo opravljali do dokončne odločitve sodišča. Vsaka sprememba mora ohraniti

mehanizem hitrosti odločanja, saj je to v interesu naročnika in države. Predstavnica Državne revizijske komisije je člane komisije spomnila še na odločitev Ustavnega sodišča iz 2002, ko je prvič presojalo, ali je skladno z Ustavo RS, da zoper odločitve Državne revizijske komisije ni neposredne pritožbe ali drugega pravnega sredstva in je soglasno sklenilo, da je to v skladu z Ustavo RS. Takrat je bilo s strani nekaterih ustavnih pravnikov celo rečeno, da je hitrost nabave dobrin države tako pomembna zadeva, da to upravičuje umanjkanje tega pravnega sredstva.

Predstavnica Državne revizijske komisije je pojasnila, da so 2018 odločali o 1,1 milijarde evrov javnega denarja. Vlagatelji zahtevkov za revizijo so uspeli v 42 % vloženih zahtevkov, 58 % zahtevkov je bilo zavrnjenih. 2018 je Državna revizijska komisija izrekla za 636.000 evrov glob. Komisija je menila, da je bilo glede na število uspešnih revizijskih zahtevkov izrečeno relativno malo glob, vendar je predlagateljica Državne revizijske komisije pojasnila, da vsaka kršitev, ki jo naročnik zagreši med postopkom javnega naročanja in jo ponudnik uspešno izpodbija, še ne pomeni prekrška. Prekrški predstavljajo le najhujše kršitve, ki imajo za posledico izrečene globe in zato ni nujne korelacije med podatki.

Komisija je predstavnike Državne revizijske komisije spraševala tudi o zaznavanju morebitnih pritiskov na njihovo delo, ko gre za postopke, ki jih vodijo, in ali je kdorkoli poskušal vplivati na njihove odločitve, ali se čutijo pri svojem delu neodvisni? Predstavnica predlagatelja letnega poročila je članom komisije zagotovila, da sama v štirih letih ni doživela nobenega pritiska, ki bi se kazal tako, da bi npr. župan, član vlade ali kdo drug poklical in želel vplivati na odločitev ali jo spremeniti. Delno je neodvisnost revizorjev varovana tudi s tem, da vsaka zadeva, ki pride na Državno revizijsko komisijo, dobi številko in senat, ki odloča o posameznem primeru, do sprejema končne odločitve ni nikjer objavljen in tako splošni javnosti ni znano, kdo odloča o posameznem primeru. Glede ideje na komisiji, da bi na senatu javno pretresali posamezni spor, je bilo opozorjeno, da je postopek javnega naročila zelo pisna zadeva, znotraj katerega se preverja, ali je bila popisana tehnična dokumentacija, ali so bili spoštovani vsi roki. Gre za usklajevanje med razpisanim produktom in ponudbo. Se je pa predstavnica Državne revizijske komisije strinjala, da pa bi bila javna obravnava dobrodošla z vidika, da bi bil postopek bolj transparenten in bi povečal vtis o enakopravni obravnavi obeh strani. Kot je poudarila predstavnica predlagatelja, pa ob zapisih o konkretnih primerih v medijih, o katerih odloča Državna revizijska komisija, začutiš določen pritisk pri odločanju.

Glede uspešnosti Državne revizijske komisije na sodiščih pri izrekanju glob je predstavnica predlagatelja letnega poročila ocenila, da so uspešni v okoli 90 % primerov, ki jih vložijo na sodišče. Državna revizijska komisija vsakič, ko zazna sum storitve prekrška, zbere dokumentacijo in jo pošlje na sodišče in nato sodišče odloči, ali dokazni standard zadostuje. Z vsako novo odločitvijo sodišča se ustvarja sodna praksa, kaj je še dopustno ravnanje naročnikov in ponudnikov in kaj je nedopustno ravnanje in se je v naslednjih primerih lažje odločati o tem, ali s primerom iti na sodišče ali ne.

Komisija je izpostavila tudi vprašanje glede kompetentnosti Državne revizijske komisije za vprašanja, ki se tičejo gradbene, medicinske, računalniške in še kakšne stroke in kako se lotevajo reševanj revizij na teh področjih, saj so v Državni revizijski komisiji zaposleni le pravniki. Predstavnica Državne revizijske komisije se je strinjala,

da gre velikokrat za strokovno zelo zahtevna vprašanja, ki zahtevajo tehnično in drugo znanje. Takrat se odločijo za uporabo zunanjih ekspertov, večinoma jih najdejo na fakultetah. Postopek poteka tako, da senat, ki odloča o primeru, ugotovi, da za določeno odločitev potrebuje dodatne informacije in se odloči, da bo angažiral strokovnjaka. Nato se zaprosi vpletene stranke, da založijo predujem za plačilo strokovnega mnenja, senat se poveže s strokovnjakom, mu postavi ustrezna vprašanja, prav tako lahko tudi stranke postavijo vprašanja. Na koncu so vsi seznanjeni z mnenjem strokovnjaka in senat pri odločitvi upošteva njihovo mnenje.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

Rajko Fajt, l.r.
predsednik