



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

4

Številka: 450-02-2/2024/3 EPA 1421-IX
Ljubljana, 29. 4. 2024

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, 81/18 – odl. US in 16/23) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23), sprejela naslednje

Poročilo

k Poročilu o delu Državne revizijske komisije za leto 2023

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju: komisija) je na 18. seji 10. 4. 2024 obravnavala Poročilo o delu Državne revizijske komisije za leto 2023, EPA 1421-IX (v nadaljevanju: poročilo), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Državna revizijska komisija.

Komisija **se je seznanila** s poročilom.

* * *

Poročilo je predstavil član Državne revizijske komisije Marko Medved (v nadaljevanju: predstavnik predlagatelja). Poročilo je obsežno in sestavljeno v skladu z veljavno zakonodajo. Najprej je bilo predstavljeno nekaj podatkov, ki Državno revizijsko komisijo umeščajo v sistem javnega naročanja pri nas. Statistika Ministrstva za javno upravo pravi, da v državi letno okoli 1000 naročnikov izvede približno 6800 postopkov javnega naročanja v vrednosti okoli 5,3 milijarde evrov. Državna revizijska komisija se ukvarja s tistimi javnimi naročili, pri katerih je mogoče zahtevati pravno varstvo z vložitvijo zahtevka za revizijo. Predstavljena statistika se nanaša na leti 2021 in 2022. Podatki s Portala javnih naročil, ki je mesto, kjer so objavljeni vsi večji postopki, kažejo, da so bili 2023 zahtevki za revizijo vloženi v 180 primerih postopkov javnega naročanja. Z vidika naročnikov je torej verjetnost, da bodo v nekem postopku javnega naročanja prejeli zahtevek za revizijo, zelo majhna.

V 180 postopkih javnih naročil je bilo vloženih skupaj 218 zahtevkov za revizijo. Vsaj 1 zahtevek za revizijo je 2023 prejelo 112 različnih naročnikov, več kot 1 zahtevek za revizijo je prejelo 33 naročnikov. Naročnikov, ki so 2023 v okviru istega postopka javnega naročila prejeli več kot 1 zahtevek za revizijo, je bilo 27. Največ zahtevkov za revizijo je bilo pri naročnikih iz Osrednje slovenske regije, največ pri organih Republike Slovenije, sledijo javni zavodi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti.

Zahtevki za revizijo so bili pri naročnikih v manjšem deležu vloženi zoper določbe razpisne dokumentacije, v večjem deležu pa zoper naročnikove odločitve ob izidu postopka. Naročniki so 2023 od 218 prejetih zahtevkov za revizijo 47 zahtevkov pravnomočno rešili že sami in posredovanje Državne revizijske komisije ni bilo potrebno.

Državna revizijska komisija je 2023 rešila 157 zahtevkov za revizijo, kar je 10 % več kot 2022. Analiza zahtevkov za revizijo kaže, da so bili v vseh primerih vlagatelji zahtevkov za revizijo ponudniki, predstavnik predlagatelja pa je posebej opozoril, da 2023 med vlagatelji zahtevkov za revizijo ni bilo zagovornikov javnega interesa, to so Računsko sodišče, Javna agencija za varstvo konkurence in Komisija za preprečevanje korupcije.

Skupna vrednost javnih naročil, v zvezi s katerimi je Državna revizijska komisija odločala v zahtevkih za revizijo, je 2023 znaša 1,8 milijarde evrov, kar bistveno manj kot 2022. Najvišje ocenjena vrednost, ki jo je Državna revizijska komisija reševala, je znašala 800 milijonov evrov, najnižja pa 8300 evrov.

72 % rešenih zahtevkov za revizijo je bilo vloženi zoper naročnikovo odločitev o izidu postopka, 28 % pa zoper razpisno dokumentacijo, kar je podobno kot 2022.

Državna revizijska komisija ima glede reševanja zahtevkov zakonsko postavljene roke, zadeve morajo biti rešene v 15 delovnih dneh od prejema popolne dokumentacije, po zakonu je treba določene zadeve (tiste, ki so sofinancirane s strani EU, postopki javnih naročil, pri katerih je ocenjena vrednost višja od 10 milijonov evrov in po novem postopki, ki so vodeni na podlagi interventne zakonodaje za odpravo posledic poplav poleti 2023) reševati prednostno. Takšnih rešenih zahtevkov je bilo 2023 22 %. Državna revizijska komisija zahtevke za revizijo rešuje v zakonsko določenih rokih in v povprečju znašajo 13,76 delovnega dne od prejema popolne dokumentacije; gledano od prejema zahtevka za revizijo pa 22,83 delovnega dne, kar je podobno kot v prejšnjih letih in je že na meji sprejemljivega.

Glede zahtevkov za revizijo so bili ponudniki, ki so vložili zahtevek za revizijo, uspešni 50 %, kar pomeni, da je Državna revizijska komisija zahtevkom bodisi delno ali v celoti ugodila ali celo razveljavila celoten postopek javnega naročila. Najpogostejši razlog za ugoditev zahtevku za revizijo je bil povezan z vprašanjem zahtevanih referenc, sledijo vprašanja glede kadrov, glede tehničnih specifikacij, vprašanja glede dopolnjevanja ponudb, sorazmernosti postavljenih zahtev in glede obrazložitve končnih odločitev.

Zoper odločitve Državne revizijske komisije je od 1. januarja 2021 dovoljen upravni spor, ki poteka pred Upravnim sodiščem RS in Državna revizijska komisija vsako leto prejme nekaj ugotovitvenih tožb. Če pogledamo podatke za celotno obdobje, torej od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2023, je Državna revizijska komisija v tem času izdala 243 takšnih odločitev, zoper katere je dovoljen upravni spor, in v 3 letih je bilo sproženih 13 upravnih sporov. Upravno sodišče je 6 tožb zoper Državno revizijsko komisijo zavrnilo, v primeru 4 tožb je bilo pritožnikom ugodeno, 2 postopka pa sta bila na sodišču zaradi umika tožbe ustavljena.

Predstavnik predlagatelja je izpostavil, da je Državna revizijska komisija tudi prekrškovni organ. Leta 2023 je bilo tako uvedenih 85 novih prekrškovnih zadev, kar je 50 % več kot 2022, skupaj so obravnavali 229 prekrškovnih zadev, rešili so jih 64. V omenjenih 64 zadevah je bilo izvedenih 76 zaključnih dejanj, vloženi je bilo 12 obdolžilnih predlogov, izdane 3 odločbe o prekršku, sprejetih 54 odločitev v obliki uradnega zaznamka in izrečenih 7 opozoril. Najpogosteje obravnavani prekrški na strani ponudnikov v postopku so, kot vsako leto, podaja neresnične izjave ali ponarejene listine, pri naročnikih pa oddaja javnega naročila brez izvedbe ustrezne vrste postopka in drobljenje javnih naročil. Na podlagi obdolžilnih predlogov, ki jih je Državna revizijska komisija vložila v zvezi s prekrški po Zakonu o javnem naročanju, je Okrajno sodišče v Ljubljani s sodbami, ki so postale pravnomočne 2023 izreklo za 315.000 evrov glob, kar je manj kot 2022, izrekli so tudi 5 opominov in 1 stransko sankcijo izločitve iz postopkov javnega naročanja ponudnikov izvajalcev.

* * *

Komisija je pohvalila predstavljeno poročilo in se zahvalila Državni revizijski komisiji za dobro opravljeno delo v 2023 pri nadzoru javnih naročil in s tem pri porabi javnega denarja.

Komisija ugotavlja, da ima Državna revizijska komisija zakonsko določene zelo kratke roke za izpolnjevanje svojih obveznosti in tako o zadevah odloča v nekaj dneh po prejemu popolne dokumentacije. V uvodu je bilo poudarjeno, da stranke v postopku zoper odločitev Državne revizijske komisije od 1. januarja 2021 lahko sprožijo upravni spor, ki poteka pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije. Komisijo je zanimalo, kaj to pomeni za učinkovitost postopkov javnega naročanja, ali mora Upravno sodišče v primeru odločanja o sporih na področju javnih naročil odločati prednostno, saj je znano, da postopki na Upravnem sodišču lahko trajajo tudi več kot leto in bi se zato lahko končne odločitve v revizijskih postopkih zavlekle.

Komisija se je seznanila, da Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN) Upravnemu sodišču določa instrukcijski rok, da odloči v 90 dneh od prejema tožbe. Opozorjeno je bilo še, da na Upravno sodišče pridejo najtežji in najobsežnejši primeri z največ dokumentacije, vendar so odločitve Upravnega sodišča po oceni Državne revizijske komisije hitre, natančnih podatkov oziroma analize o točnem trajanju postopkov pa žal nimajo. Podatki do 31. decembra 2023 kažejo, da so bile vse tožbe, ki jih je Upravno sodišče prejelo v tem obdobju, rešene, razen enega (1) primera. Komisija je bila tudi seznanjena, da postopek na Upravnem sodišču ne vpliva na sam potek javnega naročanja, saj velja ureditev, da ko Državna revizijska komisija izda odločitev in zahtevku za revizijo bodisi ugotovi ali ga zavrne, je takšna odločitev pravnomočna. Vlagatelj zahteve za revizijo lahko vložijo ugotovitveno tožbo na Upravno sodišče, vendar je sodba samo ugotovitvena in ne zadrži pravnomočnosti odločitve Državne revizijske komisije. To v praksi pomeni, da naročnik v primeru zavrnitve revizijske zahteve s strani Državne revizijske komisije z izbranim ponudnikom lahko sklene pogodbo in jo začne izvajati. Tudi če postopek teče naprej na Upravnem sodišču in to ugotovi določene nezakonitosti, v sklenjeno pogodbo sodišče ne poseže. Sedanja zakonska ureditev naročniku ob pravnomočni

odločitvi Državne revizijske komisije, kljub poteku postopka na Upravnem sodišču, ne preprečuje sklenitve pogodbe z izbranim ponudnikom.

Pred leti je prišlo do občutnega zvišanja taks, ki jih treba vplačati v primeru sprožitve postopka revizije. Komisija je želela preveriti, kakšen vpliv ima to na pripad zadev. Po predstavljenih podatkih v poročilu je pripada na Državno revizijsko komisijo zdaj manj kot v letih pred tem.

Komisija je bila seznanjena, da je višina taks zakonsko opredeljena in se že nekaj časa ni spremenila, zanje pa je pristojno Ministrstvo za javno upravo. Minimalna taksa, ki jo mora vplačati vlagatelj zahtevka za revizijo, je 500 evrov, maksimalna pa 25. 000 evrov in ni znano, ali je Ministrstvo za javno upravo kdaj opravilo analizo vpliva višine takse na število vloženih zahtevkov za revizijo. Predstavniki Državne revizijske komisije je še poudaril, da v primeru utemeljenosti zahtevka vlagatelj takso dobi povrnjeno, nepovrnjene takse pa ostanejo na podračunu Ministrstva za finance. Takse do določene mere preprečujejo morebitne zlorabe sistema pravnega varstva, ne vplivajo pa na samo učinkovitost pravnega varstva.

Komisija je izpostavila, da zaradi konkurence na trgu ponudniki pri prijavih na javna naročila v razpisni dokumentaciji ali v končnih odločitvah naročnika velikokrat iščejo tudi najmanjše napake ali anomalije - v tehnični dokumentaciji, spregledan kakšen datum in podobno, vse zato, da lahko izpodbijajo postopek izbire ponudnika in zahtevajo revizijo postopkov. Vse to lahko podaljša postopke izvajanja javnih naročil ali pa je naročnik na koncu prisiljen izbrati dražjega ponudnika. Komisija je opozorila, da manjše nedoslednosti ne bi smele biti razlog za razveljavitev razpisov.

Komisiji je predstavnik Državne revizijske komisije pojasnil, da se je zakonodaja na področju javnega naročanja v preteklih letih spreminjala, prav tako pa je tudi Državna revizijska komisija pridobila več prakse, tako da se je vpliv teh t. i. nebistvenih napak na revizijski postopek precej zmanjšal. Zakon o javnem naročanju tudi pravi, da naročnik lahko očitne in nebistvene napake v ponudbah spregleda, do sprememb je prišlo tudi z digitalizacijo, saj je razpisna dokumentacija zdaj elektronsko objavljena in prosto dostopna, tudi ponudbe se oddajo izključno elektronsko in ponudniki imajo več časa za pripravo ponudb in delajo zato manj napak pri ponudbah kot v preteklosti. Opozorjeno je bilo, da si naročniki iz različnih razlogov velikokrat tudi sami zapletejo situacijo s pripravo razpisne dokumentacije, ko pripravijo zelo obsežno dokumentacijo tudi za enostavne in pogoste predmete javnega naročila npr. v lokalnem okolju (pluženje cest, urejanje gozdnih cest, šolski prevozi ...). Tudi ponudniki ob pripravi ponudb mnogokrat tik pred rokom oddajo ponudbe z napakami. Opravljena analiza še pokaže, da naročniki v visokem deležu javnih naročil prejmejo le 1 ali 2 ponudbi, pri čemer je naročniku v interesu, da odda javno naročilo in morda v takšnem primeru kakšno napako tudi spregleda. Ima pa v tem primeru neizbrani ponudnik razlog za vložitev zahtevka za revizijo in če zadeva pride do Državne revizijske komisije, lahko na koncu res nastane vtis, kot je bilo omenjeno v razpravi na seji komisije, da je bila odločitev oddaje naročila razveljavljena zaradi neke banalne napake, če Državna revizijska komisija ugotovi, da naročnik ponudbe ne bi smel sprejeti. Komisija je bila seznanjena, da naročnik lahko nato izbere naslednjega najugodnejšega ponudnika, vendar tega ni dolžan storiti. Zakonodaja namreč tega ne

določa in če je ponudba ekonomsko neugodna ali kako drugače neustrezna, jo ima naročnik pravico zavrniti. Dejstvo je, da naročnik ne bistvene in očitne napake lahko spregleda in zaradi ne bistvenih in očitnih napak v ponudbah Državna revizijska komisija ne razveljavi postopka javnega naročila in ugotovi, da napaka ni vplivala na izid postopka in na dopustnost ponudbe.

Glede na podatke v poročilu o delu Državne revizijske komisije se je 92 % rešenih zahtevkov za revizijo nanašalo na postopke, ki niso bili sofinancirani s sredstvi EU, zgolj 8 % jih je sofinancirala EU in komisija ugotavlja, da je to zelo velika razlika in se postavlja vprašanje, ali so za to kakšni konkretni razlogi, ali naročniki in ponudniki sofinancirana javna naročila iz evropskih sredstev vzamejo resneje in se nanje bolje pripravijo. Kot je pojasnil predstavnik Državne revizijske komisije le-ta ni preverjala teh razlik v pravnem varstvu med javnimi naročili, morda se več javnih naročil, ki so sofinancirana iz EU skladov, razreši že na 1. stopnji, pred naročnikom, vendar tega po prosto dostopnih podatkih ni mogoče ugotoviti. Morda naročniki ne želijo tvegati in že sami popravijo npr. del razpisne dokumentacije, da lahko nadaljujejo s postopkom. Komisija je bila seznanjena, da tudi v primeru javnih naročil, ki so sofinancirana s sredstvi EU naročniki prejmejo relativno malo ponudb in ponovno pridemo do težave naročnika, ki želi oddati javno naročilo. Seveda pa ni zanemarljivo, da so javna naročila sofinancirana s strani EU podvržena strožjim in natančnejšim pregledom dokumentacije, na kar se naročniki tudi bolje pripravijo.

Glede deleža revizij, ki so povezane z javnimi razpisi v lokalnih skupnostih, je bilo komisiji pojasnjeno, da so lokalne skupnosti med naročniki na 3. mestu po številu prejetih revizij, takoj za organi Republike Slovenije in javnimi zavodi (bolnišnice, zdravstveni domovi ...), vendar to ne pomeni, da imajo npr. lokalne skupnosti ali javni zavodi premalo znanja za vodenje javnih naročil, ampak so to naročniki, ki imajo veliko število javnih naročil in posledično tudi več zahtevkov za revizije. Državna revizijska komisija poudarja, da je pohvalno, da so naročniki 2023 od 218 prejetih zahtevkov za revizijo kar 47 zahtevkov pravnomočno rešili že sami in posredovanje Državne revizijske komisije ni bilo potrebno. Pri tem so 66 % zahtevkom za revizijo ugodili, ravno lokalne skupnosti so tiste, ki zelo pogosto ugodijo zahtevku za revizijo že na 1. stopnji. V preostalih primerih so zahtevke za revizijo bodisi zavrgli ali je bil postopek ustavljen zaradi umika zahtevka. 160 zahtevkov za revizijo so naročniki zavrnili, nato pa se je postopek javnega naročanja nadaljeval pred Državno revizijsko komisijo kot revizijski postopek.

Komisija ugotavlja, da je Državna revizijska komisija relativno majhen državni organ, ki opravi veliko dela v skrbi za javne finance in komisijo je zanimalo, ali je število zaposlenih zadostno ali bi za obvladovanje pripada potrebovali kadrovske okrepitve, ki bi omogočale še bolj kakovostno delo in morda še skrajšale postopke revizij. Komisiji je bilo pojasnjeno, da v Državni revizijski komisiji ni velike fluktuacije kadra, veliko navora se vloga v to, da se revizijski zahtevki in ostale zadeve, za katere je odgovorna Državna revizijska komisija, rešujejo v zakonitih rokih. Vse njihove odločitve so javne in transparentne, sklepi so zelo obsežni in povedni in iz njih se tako naročniki kot ponudniki lahko veliko naučijo in odpravijo morebitne napake v prihodnjih postopkih javnega naročanja. Glede trajanja postopkov in morebitnega skrajševanja je bilo komisiji pojasnjeno, da ni vse odvisno od Državne revizijske

komisije, ampak predvsem od strank v postopkih. Državna revizijska komisija ima zakonski rok, da mora odločiti v 15 delovnih dneh od prejema popolne dokumentacije, kar je samo po sebi kratek rok, vendar se ga uspejo držati. V primeru, da pride med naročnikom in ponudniki v revizijskem postopku do medsebojnih obtoževanj, kopičenja mnenj različnih izvedencev in podobno, pa to avtomatično podaljša čas za odločitev Državne revizijske komisije, na kar pa ta ne more vplivati.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta in na seji Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

Predsednik
Rajko Fajt, l. r.