



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA
ZA REVIZIJO POSTOPKOV ODDAJE JAVNIH NAROČIL

LETNOPOROČILO
ZA LETO 2009

1. UVOD	3
1.1. PRIČAKOVANE SPREMEMBE UREDITVE POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA	3
1.2. PRIČAKOVANE SPREMEMBE UREDITVE PRAVNEGA VARSTVA V POSTOPKIH REVIZIJE POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA	3
1.3. NEKAJ POUČILKOV SMERNICE 2007/66/ES	4
1.3.1. OBDOBJE MIROVANJA	5
1.3.2. SANKCIJA NEVELJAVNOSTI POGODBE O IZVEDBI JAVNEGA NAROČILA	6
1.3.3. ALTERNATIVNE SANKCIJE	9
1.3.4. ZAKLJUČEK	9
1.4. VPRAŠANJE SMISELNE UPORABE ZUP V REVIZIJSKEM POSTOPKU IN UPRAVNI SPOR	10
1.5. OBVEZNOSTI V ZVEZI Z IMPLEMENTACIJO SMERNICE 2009/81/ES	13
2. ORGANIZACIJA IN NAČIN DELA	15
2.1. POSTOPEK PRED DRŽAVNO REVIZIJSKO KOMISIJO	15
2.2. POSLOVNIK DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE ZA REVIZIJO POSTOPKOV ODDAJE JAVNIH NAROČIL	16
2.3. NAČIN ODLOČANJA DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE	16
2.4. STATUS NAROČNIKA PO ZAKONU O JAVNEM NAROČANJU NA VODNEM, ENERGETSKEM, TRANSPORTNEM PODROČJU IN PODROČJU POŠTNIH STORITEV	17
2.5. POSTOPEK PRED SODIŠČEM	18
2.6. DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA IN SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI ..	18
2.6.1. SODNA PRAKSA SODIŠČA EVROPSKIH SKUPNOSTI	18
3. ŠTEVILO PREJETIH ZAHTEVKOV ZA REVIZIJO V LETU 2009	20
4. ZAHTEVKI ZA REVIZIJO, PRIKAZANI LOČENO ZA POSTOPEK PRED IN PO SPREJETJU ODLOČITVE NAROČNIKA O DODELITVI JAVNEGA NAROČILA ..	25
5. PODATKI O ODLOČITVAH O ZAHTEVKIH ZA REVIZIJO V LETU 2009	27
6. VELJAVNA UREDITEV POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA	30
6.1.1. JAVNO NAROČANJE STORITEV IZ SEZNAMA B	31
6.1.2. DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA KOT PREKRŠKOVNI ORGAN	33
7. POSLOVANJE DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE	35
7.1. FINANČNO POSLOVANJE	35
7.1.1. ORGANIZIRANOST FINANČNEGA POSLOVANJA	35
7.1.2. FINANČNI VIRI	35
7.2. BILANCA STANJA	38
7.2.1. DOLGOROČNA SREDSTVA	38
7.2.2. KRATKOROČNA SREDSTVA	38
7.2.3. KRATKOROČNE OBVEZNOSTI	38
7.2.4. LASTNI VIRI IN DOLGOROČNE OBVEZNOSTI	38
7.3. NOTRANJI NADZOR	39
7.4. ZAPOSLOVANJE	39
7.5. USPOSABLJANJE ZAPOSLENIH IN POSREDOVANJE NAŠEGA ZNANJA DRUGIM	40
7.5.1. USPOSABLJANJE ZAPOSLENIH	40
7.5.2. POSREDOVANJE NAŠEGA ZNANJA DRUGIM	40
8. NAMESTO SKLEPA	41

1. UVOD

1.1. PRIČAKOVANE SPREMEMBE UREDITVE POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA

Leto 2009 je v delu Državne revizijske komisije med drugim zaznamovalo tudi pričakovanje sprememb na področju normativne ureditve javnega naročanja. V pripravi so bili namreč noveli ZJN-2 in ZJNVETPS (sprejeti 3. marca 2010), novela ZRPJN (ki v tem trenutku še ni v obravnavi pred državnim zborom) ter zakon, ki naj bi urejal ustanovitev in delovanje Agencije za javna naročila. Dne 20. decembra 2009 je potekel tudi rok za implementacijo Smernice 2007/66/ES, ki spreminja obstoječi pravovarstveni Smernici 89/665/EGS in 92/13/EGS in z določili katere bi morala do navedenega roka svojo zakonodajo uskladiti tudi Republika Slovenija.

Razpravo o prihodnji ureditvi sistema pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil je v preteklem letu v precejšnji meri zaznamovalo vprašanje položaja Državne revizijske komisije kot tribunala po 234. členu PES in s tem povezano vprašanje potrebe po vzpostavitvi instančnega pravnega varstva zoper odločitve tega organa. Državna revizijska komisija je v izdelanem gradivu večkrat argumentirano predstavila svoje stališče, da v celoti izpolnjuje vse pogoje, ki jih pravovarstvene smernice (tudi Smernica 2007/66/ES) in z njimi povezana sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti vzpostavljajo kot kriterije za priznanje statusa tribunala po 234. členu PES. Državna revizijska komisija je odkrito pozdravila tudi s tem vprašanjem povezano razpravo, saj ocenjuje, da bo, ne glede na njen izid, nedvomno prispevala k razvoju prava javnih naročil. Kot svoj prispevek k tej razpravi je Državna revizijska komisija pripravila obsežno gradivo, v katerem je, tudi ob upoštevanju ureditev v drugih državah članicah EU, podrobno analizirala številne vidike različnih možnih ureditev večstopenjskega (sodnega, izvensodnega in kombiniranega) pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil. V pripravljem gradivu je Državna revizijska komisija posebej izpostavila, da je ob vsakem posegu v organizacijo pravnega varstva nujno upoštevati, da drugačna institucionalna in postopkovna ureditev revizijskega postopka ne sme vplivati na hitrost in učinkovitost pravnega varstva, zaradi česar po mnenju tega organa poseg v organizacijo pravnega varstva terja poglobljen premislek, priprava zakonskega teksta pa tudi tesno sodelovanje strokovnjakov s področja prava javnih naročil, civilnega prava in organizacije sodstva.

Menimo, da korak v smeri takšnega poglobljenega premisleka predstavlja tudi dejstvo, da novela ZRPJN še ni bila sprejeta. Predlagatelj osnutka se je namreč odločil celostno urediti pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil, pri čemer smo prepričani, da bodo v večji meri upoštevana tudi stališča Državne revizijske komisije, ki so že bila ali pa bodo v postopku priprave novele še podana in usklajena.

1.2. PRIČAKOVANE SPREMEMBE UREDITVE PRAVNEGA VARSTVA V POSTOPKIH REVIZIJE POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA

Že v letnem poročilu za leto 2008 je bil kar precejšen del namenjen tej tematiki, zato v nadaljevanju povzemamo samo nekatere ključne elemente v letu 2009.

Na predlog novele ZRPJN, ki je bil objavljen na spletni strani Ministrstva za finance, dne 23. decembra 2009, je Državna revizijska komisija pripravila izhodiščne predloge, sodelovanje z

Ministrstvom za finance pa se bo nadaljevalo tudi v letu 2010. V nadaljevanju povzemamo tako le nekaj splošnih pripomb.

Predlog novele ZRPJN je uvajal nove sistemske rešitve v postopku pravnega varstva postopkov oddaje javnih naročil. Kot izhaja iz obrazložitve, je bil poglobitni razlog za sprejem novele prenos zadnje pravovarstvene Direktive 2007/66/ES v nacionalni pravni red, v določenem segmentu pa naj bi se odpravljale tudi posamezne pomanjkljivosti oziroma izboljšale obstoječe rešitve, predvsem z racionalizacijo postopka revizije javnih naročil, brez poseganja v doseženo stopnjo pravnega varstva, a s predvideno razširitvijo le-tega z možnostjo vložitve tožbe v upravnem sporu.

Razširitev pravnega varstva iz vidika prenosa Direktive 2007/66/ES v nacionalni pravni red ni zapovedana. Odločitev o ureditvi je prepuščena posamezni državi članici. Evropski pravni red namreč smiselno določa, da instanca ni potrebna, v kolikor v postopku odloča sodni organ oziroma organ, ki ga lahko po že zapisanih elementih štejemo za tribunal. Glede na delovanje Državne revizijske komisije kot tribunala in glede na dejstvo, da je institut pravnega varstva v postopkih javnega naročanja presojalo tudi Ustavno sodišče RS, menimo, da je institut pravnega varstva v postopkih (revizije) oddaje javnih naročil v pozitivni zakonodaji primeren in zadosten.

Ustreznosti ureditve pravnega varstva (s poudarkom na uporabi načela hitrosti) gre tako pritrditi tudi v smislu porabe proračunskih sredstev, pri tem pa vsekakor ni zanemarljiv še vidik črpanja evropskih sredstev. Menimo, da bi bilo smiselno zaradi preglednosti porabe, predvsem pa, z ozirom na vezanost pravice črpanja evropskih sredstev na določeno časovno obdobje, ohraniti sedanjí sistem pravnega varstva na področju javnega naročanja.

1.3. NEKAJ POUKOV SMERNICE 2007/66/ES

Državna revizijska komisija je že v Letnem poročilu za leto 2008 zapisala, da vidi enega temeljnih izzivov v prihajajočem obdobju v procesu prenosa nove pravovarstvene smernice 2007/66/EC v notranjo zakonodajo. Naša želja je bila, da se čim prej in čim bolj aktivno vključimo v proces priprave ustreznih pravnih podlag, o čemer smo tudi večkrat obvestili pristojne službe na Ministrstvu za finance. Prav tako smo opozorili, da proces implementacije smernice 2007/66/EC v notranjo zakonodajo vidimo kot dobro priložnost za ponovno definiranje postopkov pravnega varstva ne le v luči zahtev skupnostnega prava, temveč tudi in predvsem notranjega pravnega reda. S tem namenom smo samoiniciativno pripravili tudi več možnih rešitev v obliki osnutkov ZRPJN ter nekatere od njih posredovali tudi Ministrstvu za finance.

V zvezi z implementacijo nove pravovarstvene smernice 2007/66/ES (države članice so bile dolžne uskladiti notranjo zakonodajo najkasneje do 21.12.2009), smo v teku leta 2009 večkrat skušali opozoriti na dejstvo, da njen prenos v domačo zakonodajo ne zahteva bistvenih posegov v obstoječo ureditev pravnega varstva – razen v delu, ki se nanaša na uvedbo sankcije neveljavnosti pogodbe o oddaji javnega naročila. Predvsem smo opozarjali, da smernica 2007/66/ES ne prinaša nobenih novosti na področju pravil, ki urejajo naravo in položaj nacionalnih organov, zadolženih za nudenje pravnega varstva v sporih, ki izvirajo iz postopkov oddaje javnih naročil. Smernica v tem smislu državam članicam še naprej v celoti prepušča, da se same določijo organe, katerim bo poverjeno reševanje tovrstnih sporov ter

uredijo njihovo organizacijo in medsebojna razmerja.¹ Prav tako smernica ne prinaša nobenih novosti glede treh vrst pooblastil, ki morajo biti podeljena organom pravnega varstva (izdaja začasnih odredb, razveljavitev nezakonitih odločitev naročnika in določitev odškodnine). Enako kot doslej smernica tudi izrecno določa, da lahko država vse tri vrste pooblastil porazdeli med različne nacionalne organe pravnega varstva, ki so pristojni za posamezne vidike nadzora nad pravilnostjo in zakonitostjo izvajanja postopkov oddaje javnih naročil (tako lahko npr. o razveljavitvi nezakonitih odločitev naročnika odloči poseben revizijski organ, medtem ko o določitvi odškodnine odloča redno sodišče).

V zvezi z novostmi, ki jih prinaša smernica 2007/66/ES pa je s stališča slovenske ureditve potrebno ločiti dva sklopa pravnih vprašanj:

Prvi sklop se nanaša na izboljšanje učinkovitosti pravnega varstva, ki ga morajo države zagotoviti še v času pred sklenitvijo pogodbe o izvedbi javnega naročila (pred-pogodbena pravno varstvo) in je primarno namenjeno pravočasni odpravi kršitev skupnostnega prava s področja javnega naročanja v času, ko je zaznano kršitev še mogoče odpraviti. Opisani cilj zasledujejo določbe, ki od držav članic zahtevajo, da revizijskim organom podelijo pooblastila, s katerimi je mogoče začasno ustaviti postopek oddaje javnega naročila (začasne odredbe) in naročnikova nezakonita dejanja po potrebi razveljaviti (meritorne odločitve). Te določbe ostajajo v novi smernici nespremenjene, zato je mogoče šteti, da so že implementirane v slovensko zakonodajo. V tem delu nova smernica obstoječo ureditev dopolnjuje (le) z uvedbo instituta t.i. obdobja mirovanja (t.j. časovnega intervala, ki sledi sprejemu odločitve o oddaji javnega naročila in v katerem ni mogoče skleniti pogodbo o oddaji javnega naročila), kar pa ob upoštevanju dejstva, da ima v slovenskem pravnem redu vložitve zahtevka za revizijo za posledico avtomatsko prepoved sklenitve pogodbe z izbranim ponudnikom, ne zahteva velikih posegov v obstoječo ureditev.²

Drugi sklop novosti se nanaša na obdobje po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila (po-pogodbena pravno varstvo). Na tem področju je bila dosedanja ureditev na ravni ES najšibkejša, saj je pravno varstvo po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila omejevala le na morebitno odškodnino. Ker se je takšna ureditev izkazala za popolnoma neučinkovito v primerih t.m. neposredne oddaje javnih naročil (t.j. sklenitve pogodbe o oddaji javnega naročila bodisi mimo obveznih pravil za oddajo javnih naročil ali pa tako, da se zlorabijo obstoječa materialno-pravna pravila, ki neposredno oddajo javnega naročila v določenih okoliščinah sicer dopuščajo), nova smernica na tem področju prinaša pomembne novosti z obveznostjo uvedbe sankcije neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila.

1.3.1. OBDOBJE MIROVANJA

Pravno varstvo zoper odločitve naročnikov v postopkih oddaje javnih naročil je učinkovito samo, če ga prizadeti ponudnik lahko uveljavlja še preden je pogodba o oddaji javnega naročila sklenjena in tako, da je v postopku spravnim sredstvom (še) mogoče doseči

¹ Smernica (enako kot prej) zahteva le, da morajo biti v primerih, ko organi pravnega varstva po svoji naravi niso sodni organi, njihove odločitve podvržene možni (sodni) presoji bodisi sodišča ali sodnega tribunala (razsodišča) v smislu 234. člena PES, ki je neodvisen tako od naročnika kot tudi od organa, ki je odločal o predmetnem sporu (več o tem glej npr. sodbo Evropskega sodišča v zadevi C-103/97, zlasti tč. 17 in tč. 26-31).

² Večji posegi v obstoječo ureditev bi bili potrebni le v primeru, če bi se zakonodajalec odločil uporabiti katero od možnih izjem od pravila o obveznem obdobju mirovanja (člen 2b smernice 2007/66/EC), kar pa iz doslej dostopnih gradiv ne izhaja.

razveljavitev naročnikove odločitve, če se izkaže, da je bila ta sprejeta v nasprotju s pravili o javnem naročanju. Namen pravil, ki urejajo t.i. obdobje mirovanja je zato predvsem dati neuspešnim ponudnikom možnost, da se seznanijo z razlogi za naročnikovo odločitev o izbiri najugodnejše ponudbe, jih preučijo in po potrebi zoper njo sprožijo postopek pravnega varstva. Trajanje obdobja mirovanja določijo države članice v notranjem pravu, vendar to obdobje ne sme biti krajše od minimalnih rokov, ki jih zahteva smernica, in sicer:

- 10 dni ob uporabi telekomunikacijskih sredstev (npr. e-pošta ali fax) oziroma
- 15 dni ob uporabi drugih sredstev komunikacije (npr. navadna pošta).

Pri določanju trajanja minimalnega obdobja mirovanja je torej treba upoštevati različna komunikacijska sredstva (če se uporabijo hitra komunikacijska sredstva, je lahko obdobje mirovanja krajše kot v primeru, če se uporabijo druga komunikacijska sredstva). Če se država odloči, da je mogoče uporabiti več vrst komunikacijskih sredstev hkrati, lahko določi tudi, katero obdobje mirovanja bo veljalo ob uporabi posameznega komunikacijska sredstva.

V skladu s smernico je uvedba minimalnega obdobja mirovanja obveznost(!), ki zadeva vse države članice ter se nanaša na vsa javna naročila, katerih vrednost presega t.i. evropske vrednostne pragove. Smernica pa obenem vendarle dopušča, da države po lastni presoji (torej neobvezno) v nacionalnih zakonodajah določijo, da se pravila o obveznem minimalnem obdobju mirovanja v določenih primerih ne uporabljajo. Od pravil o obveznem obdobju mirovanja (zadržanju sklenitve pogodbe o izvedbi javnega naročila) je v skladu s smernico mogoče odstopiti:

(1) v primerih, ko materialne smernice (2004/18 in 2004/17) ne zahtevajo obvezno javno objavo javnega naročila Uradnem listu Evropske unije (npr. javna naročila pod t.i. evropskimi vrednostnimi pragovi; okoliščine, v katerih je dopusten postopek s pogajanjem brez predhodne objave; v primerih oddaje storitev iz Dodatka II. B itd.) V takšnih primerih zadostuje, da države zagotovijo učinkovito pravno varstvo po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila (po-pogodbeno pravno varstvo);

(2) v položajih z enim samim ponudnikom. V tem primeru v postopku oddaje javnega naročila ni druge osebe, ki bi imela interes, da prejme obvestilo o izbiri in izkoristi obdobje mirovanja, ki omogoča učinkovito pravno varstvo;

(3) v primerih posameznih naročil na podlagi dinamičnega nabavnega sistema ali okvirnega sporazuma s ponovnim odpiranjem konkurence, vendar le(!), če vrednost takšnega (posamičnega) naročila ne dosega t.i. evropskih vrednostnih pragov. Če v takšnem primeru vrednost posameznega naročila preseže evropske vrednostne pragove, mora biti takšno naročilo podvrženo sankciji neveljavnosti pogodbe (t.j. države se lahko odločijo, da v primerih posamičnih naročil, katerih vrednost ne dosega t.i. evropskih vrednostnih pragov, obdobje mirovanja nadomestijo s sankcijo neveljavnosti pogodbe).

1.3.2. ŠANKCIJA NEVELJAVNOSTI POGODBE O IZVEDBI JAVNEGA NAROČILA

Dolžnost uvedbe sankcije neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila od držav članic zahteva, da nacionalnim organom pravnega varstva podelijo pooblastila, s katerimi je mogoče pogodbo o izvedbi javnega naročila razglasiti za pravno neučinkovito tudi potem, ko je bila že

sklenjena. Smernica od države članice zahteva, da je sankcija neveljavnosti pogodbe na voljo (najmanj) v dveh vrstah položajev³:

1. v primerih nezakonite neposredne oddaje javnih naročil in
2. v primerih težjih kršitev pravil o prepovedi sklenitve pogodbe med obdobjem mirovanja

(1) Uvedba sankcije neveljavnosti pogodbe je v prvi vrsti namenjena temu, da se prepreči praksa nezakonite neposredne oddaje javnih naročil. Če naročnik sklene pogodbo o izvedbi javnega naročila neposredno (t.j. brez javne objave in brez predhodno izvedenega formalnega postopka za oddajo javnega naročila) v primeru, ko mu materialno-pravni predpisi tega ne dopuščajo, je za morebitne prizadete ponudnike še posebej težko zahtevati ustrezno pravno varstvo. Naročniki takšne odločitve namreč sprejemajo »za zaprtimi vrati«, zato prizadetim ponudnikom praviloma niso na voljo nobene relevantne informacije, ob katerih bi se lahko morebiti odločili zahtevati pravno varstvo. Zaradi navedenega smernica zahteva, da morajo države članice zagotoviti, da pristojni organ pravnega varstva, v primeru, če je naročnik naročilo oddal z neposredno pogodbo, ne da bi za to imel podlago v pravilih materialno-pravnih smernic, lahko takšno pogodbo razglasi za neveljavno.

(2) V skladu s smernico so države članice sankcijo neveljavnosti pogodbe dolžne zagotoviti tudi v primeru nekaterih težjih kršitev pravil o obveznem minimalnem obdobju mirovanja. Kot težjo (»kvalificirano«) kršitev obdobja mirovanja gre v skladu s smernico šteti vsako kršitev,

- ki je imela za posledico, da prizadeti ponudnik ni mogel uveljavljati pravnega varstva še v fazi pred sklenitvijo pogodbe o oddaji javnega naročila in(!)
- je povezana (združena) s kršitvijo pravil materialno-pravnih smernic – vendar le, če je slednja vplivala na možnosti vlagatelja, da je izbran kot najugodnejši ponudnik.

Če je torej naročnik prekršil pravila materialnih smernic o oddaji javnih naročil in je takšna kršitev vplivala na vlagateljeve možnosti, da bi bil izbran kot najugodnejši ponudnik, obenem pa naročnik ni upošteval procesnih zahtev nove pravnovarstvene smernice glede obdobja mirovanja, to pa je imelo za posledico, da vlagatelj ni mogel uveljavljati učinkovitega pred-pogodbenega pravnega varstva, mora imeti takšno naročnikovo ravnanje za posledico neveljavnost pogodbe o izvedbi javnega naročila.

Izrek sankcije neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila v vsakem primeru zahteva intervencijo pristojnega (sodnega) organa. Smernica ne pojasnjuje, kaj gre razumeti pod pojmom »neveljavnost«, ampak to vprašanje prepušča notranjemu pravu redu v posameznih državah članicah. Pač pa smernica določa, da se države pri urejanju posledic sankcije

³ V primeru nezakonite neposredne oddaje javnega naročila in težjih kršitev pravil o obdobju mirovanja je implementacija sankcije neveljavnosti pogodbe za države obvezna. Poleg navedenih dveh položajev pa so države članice dolžne zagotoviti sankcijo neveljavnosti pogodbe tudi v primeru, če(!) so se odločile uporabiti (sicer fakultativno) možnost spregleda obdobja mirovanja pri posameznih naročilih, ki temeljijo na okvirnem sporazumu ali dinamičnem nakupovalnem sistemu in katerih vrednost presega t.i. evropske vrednostne pragove. Gre torej za primere, ko smernica dopušča možnost, da država članica obdobje mirovanja nadomesti s sankcijo neveljavnosti pogodbe. Če se država odloči, da je v takšnih primerih mogoče skleniti pogodbo z izbranim ponudnikom takoj po izbiri najugodnejše ponudbe, ne da bi moralo preteči določeno obdobje mirovanja, mora biti tako sklenjena pogodba podvržena možnosti izreka sankcije neveljavnosti.

neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila v notranjem pravu, lahko odločijo za razveljavitev vseh pogodbenih obveznosti z veljavnostjo za nazaj (*ex tunc*) ali pa obseg razveljavitve pogodbe omejijo le na bodoče obveznosti – t.j. tiste, ki bi jih bilo na podlagi pogodbe še treba izpolniti (*ex nunc*). Če se država odloči za slednjo možnost, smernica zahteva, da se v notranjem pravnem redu predvidi (tudi) uporaba t.i. alternativnih sankcij (izrek denarne kazni in/ali skrajšanje trajanja pogodbe). Sankcija neveljavnosti pogodbe se v tem primeru torej kumulira z eno od alternativnih sankcij.

Ker ima lahko sankcija neveljavnosti pogodbe v praksi zelo daljnosežne posledice, smernica državam izrecno dopušča, da uredijo možnost spregleda neveljavnosti pogodbe v primerih, ko to narekujejo »prevladujoči razlogi povezani z javnim interesom«. Države tako lahko v notranjem pravu določijo, da pristojni organ pravnega varstva posamezno naročilo ne šteje za neveljavno, čeprav je bilo oddano nezakonito, če po preučitvi vseh okoliščin danega primera ugotovi, da bi bilo treba zaradi prevladujočih razlogov, ki so povezani z javnim interesom, pogodbo o izvedbi javnega naročila ohraniti v veljavi. Za ugotavljanje možnosti spregleda neveljavnosti pogodbe je torej bistven obstoj javnega (širšega družbenega) interesa in ne zasebnega (ekonomskega) interesa ponudnika.

Če država v notranjem pravnem redu predvidi možnost spregleda sankcije neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila, je dolžna v takšnih primerih sankcijo neveljavnosti nadomestiti z izrekom t.i. alternativnih sankcij (izrek denarne kazni in/ali skrajšanje trajanja pogodbe).

Da bi se preprečile možne zlorabe instituta spregleda sankcije neveljavnosti pogodbe, smernica državam članicam nalaga tudi dolžnost, da Evropski komisiji enkrat letno sporočijo besedilo vseh odločitev pristojnih nacionalnih organov pravnega varstva o tem, da se pogodba o oddaji javnega naročila vključno z razlogi, ki so narekovali takšno odločitev.

Ker gre pri neveljavnosti pogodbe o oddaji javnega naročila za zelo strogo sankcijo z daljnosežnimi posledicami, smernica dopušča uvedbo mehanizma, s katerim se naročniki lahko vnaprej izognejo neveljavnosti pogodbe o oddaji javnega naročila. Da bi se izognil tveganjem, povezanim s sankcijo neveljavnostjo pogodbe, lahko naročnik vnaprej in prostovoljno objavi namero sklenitve neposredne pogodbe v Ur.l. ES (t.i. »*obvestilo o predhodni prostovoljni preglednosti*«). Vzorec tovrstne objave predpiše Evropska komisija in mora vsebovati informacije, ki so potrebne za to, da prizadeti ponudniki lahko sprožijo postopek učinkovitega pravnega varstva⁴. Možnost prostovoljne predhodne objave je namenjena predvsem položajem, v katerih utegne biti naročnik v dvomu o tem, ali je neposredna oddaja javnega naročila v konkretnem primeru dopustna (skladna s pravili materialnega prava o javnem naročanju) ali ne. Naročnik utegne biti npr. v dvomu o tem, ali gre pri konkretnem javnem naročilu za koncesijo storitve ali za storitev iz seznama II B. Prav tako utegne biti nejasno, ali je razdelitev javnega naročila na manjše, zaključene celote v konkretnem primeru dopustna oziroma ali pa je v nasprotju s prepovedjo drobljenja javnega naročila z namenom izogniti se pravilom o javnem naročanju. Možnost predhodne objave namere o neposredni oddaji javnega naročila je namenjena zlasti tovrstnim dvomljivim položajem, v katerih se bo naročnik z vnaprejšnjo objavo lahko izognil sankciji neveljavnosti pogodbe ter vsem možnim zapletom, ki jih utegne takšna sankcija sprožiti.

⁴ Glej člen 3a Smernice 2007/66/ES

1.3.3. ALTERNATIVNE SANKCIJE

Uporabo t.i. alternativnih sankcij smernica predvideva v določenih položajih, katerih uvedba je v skladu s pravili smernice sicer fakultativna. Možni sta dve vrsti alternativnih sankcij:

- izrek denarne kazni in/ali
- skrajšanje trajanja pogodbe

Smernica sicer ne daje nikakršnih natančnejših navodil o tem, kako (na kakšen način, po katerih organih, v kakšni višini, dolžini itd.) naj se izrekajo alternativne sankcije, ampak določa le, da morajo biti te sankcije učinkovite, sorazmerne in takšne narave, da potencialne kršitelje odvrtačajo od kršitev skupnostnega prava o javnem naročanju.

Alternativne sankcije je mogoče v notranjem pravnem redu prepisati:

(a) kot dodatno sankcijo, ki se izreče skupaj s sankcijo neveljavnosti pogodbe:

Če se država odloči, da bo v notranjem pravnem redu obveznost uvedbe sankcije neveljavnosti pogodbe implementirala tako, da bo imel njen izrek učinek le na tiste obveznosti pogodbenih strank, ki še niso bile izpolnjene (torej *ex nunc*), mora država obenem (t.j. poleg sankcije razveljavitve pogodbe) zagotoviti tudi izrek ustrezne alternativne sankcije.

(b) kot nadomestno sankcijo, ki se izreče v primeru spregleda sankcije neveljavnosti pogodbe:

Če se država odloči, da bo pristojnemu nacionalnemu organu pravnega varstva podelila pooblastilo, da lahko v posameznih primerih, ko to narekujejo »prevladujoči razlogi povezani z javnim interesom«, pogodbo o oddaji javnega naročila vkljub ugotovljenim kršitvam ohrani v veljavi, mora obenem zagotoviti tudi, da ta organ (namesto sankcije neveljavnosti pogodbe) izreče ustrezno alternativno sankcijo. V takšnem primeru torej alternativna sankcija nadomesti sankcijo neveljavnosti.

(c) kot samostojno sankcijo, ki se izreče v primeru lažjih kršitev pravil o minimalnem obdobju mirovanja:

V skladu s smernico so države članice v primeru težjih (»kvalificiranih«) kršitev pravil o obdobju mirovanja dolžne zagotoviti izrek sankcije neveljavnosti pogodbe. V vseh ostalih primerih, ki jih (v skladu s pravili smernice) ni mogoče kvalificirati kot »težje« kršitve obdobja mirovanja pa smernica dopušča odločitve o tem, katera od obeh vrst sankcij naj se uporabi v konkretnem primeru. O tem, katero od obeh sankcij naj se uporabi, v takšnem primeru odloči pristojni organ pravnega varstva po preučitvi vseh okoliščin konkretnega primera. Pri odločanju o izbiri sankcije lahko pristojni organ upošteva vsa relevantna dejstva, vključno z resnostjo kršitve, vedenjem naročnika, ter obsega pogodbe, ki ostaja v veljavi.

1.3.4. ZAKLJUČEK

Pri prenosu pravil smernice 2007/66/ES v notranji pravni red je potrebno upoštevati, da smernica določa le minimalne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati postopki pravnega varstva v državah članicah zato, da se zagotovi izvajanje pravnih pravil evropskega pravnega reda na

področju oddaje javnih naročil⁵. Navedeno pomeni, da lahko država pravno varstvo uredi tako, kot to najbolj ustreza njenim potrebam ter v skladu s strukturo svojega notranjega pravnega reda, vendar se mora pri tem »gibati« v okviru zahtev, ki so začrtane s smernico.

Zaradi navedenega je potrebno ločiti dve vrsti sprememb, ki jih prinaša nova smernica 2007/66/ES:

- obvezne spremembe, ki jih morajo implementirati vse države članice in
- fakultativne spremembe, katerih implementacija je možna, ni pa obvezna.

Obvezne spremembe so sledeče:

(1.) uvedba obdobja mirovanja ter (v primeru, ko je sprožen postopek s pravnim sredstvom) avtomatski suspenzivni učinek vloženega pravnega sredstva (prepoved sklenitve pogodbe o oddaji javnega naročila), ki mora trajati najmanj do odločitve pristojnega organa bodisi o začasni odredbi ali o samem predmetu spora.

(2.) dolžnost pristojnega nacionalnega organa, da razglasi pogodbo o oddaji javnega naročila za neveljavno

- če je bila v nasprotju s pravili skupnostnega prava sklenjena kot neposredna pogodba ali
- v primeru »kvalificiranih« kršitev minimalnega obdobja mirovanja .

Vse ostale spremembe (možnost revizije pred naročnikom, dopustne izjeme od obdobja mirovanja, možnost uporabe instituta spregleda neveljavnosti pogodbe iz razlogov prevlade javnega interesa, uvedba alternativnih sankcij itd.) so fakultativne.

1.4. VPRAŠANJE SMISELNE UPORABE ZUP V REVIZIJSKEM POSTOPKU IN UPRAVNI SPOR

Predlog novele ZRPJN⁶ po nepotrebem opušča smiselno uporabo ZPP in namesto tega v revizijski postopek (ponovno) uvaja ZUP. V zvezi z navedenim najprej opozarjamo, da se je smiselna uporaba ZUP v revizijskih postopkih (glej 70. člen ZJN iz leta 1997!) že pred desetletjem v praksi izkazala za slabo rešitev. Takrat zaznane slabosti uporabe ZUP v revizijskem postopku so zato že v letu 1999 privedle do uzakonitve smiselne uporabe ZPP – torej do ureditve, kakršna je ostala v veljavi vse do danes. Ob dejstvu, da se je v več kot desetih letih vodenja revizijskih postopkov izoblikoval pomemben korpus procesne prakse v zvezi s smiselno uporabo posameznih institutov ZPP v postopku revizije, na Državni revizijski komisiji ne vidimo nobenega prepričljivega razloga za to, da se z novelo ZRPJN ukine določba o smiselni uporabi ZPP in se jo nadomesti s smiselno uporabo ZUP.

O »smiselni« (primerni) uporabi pravnega predpisa se v pravni teoriji govori v primerih nepopolnih pravnih predpisov, ki se dopolnjujejo z drugimi predpisi – torej takrat, ko nek predpis, ki ureja določeno pravno področje, tega področja ne uredi v celoti, ampak ga uredi samo delno, glede neurejene materije pa izrecno napoti na smiselno (primerno) uporabo drugega pravnega predpisa, ki je sicer namenjen urejanju drugega pravnega področja.

⁵ Glej npr. sodbo Sodišča ES, C-327/00 – točka 47, C-315/01 – tč.45

⁶ Objavljen na spletnih straneh Ministrstva za finance in kasneje umaknjen.

Smiselna(!) uporaba ustreznega (dopolnilnega) predpisa pomeni, da se bo ta uporabljal s pomočjo metode prilagajanja ter (le) v tisti meri, ki ustreza pravni naravi razmerij in specialnemu namenu ureditve pravne materije, ki je predmet osnovnega predpisa. Dopolnilni predpis se torej uporablja tako, da se njegova uporaba prilagodi temeljnim koncepcijam (zasnovam) osnovnega predpisa, v katerem se odkazuje na (smiselno) uporabo drugega (dopolnilnega) predpisa. Zaradi vsega navedenega je nujno, da je dopolnilni predpis izbran tako, da ustreza naravi pravnih razmerij, ki jih ureja osnovni predpis, saj bo v nasprotnem primeru njegova smiselna uporaba bistveno otežena oziroma sploh ne bo mogoča (t.j. njegova uporaba bo rezultirala v »nesmiselnem« prenosu posameznih procesnih institutov, ki so v osnovi namenjeni povsem drugačni vrsti pravnih razmerij).

O naravi pravnih razmerij, ki nastajajo med udeleženci javnega naročanja v teoriji že dolgo ni več nobenega dvoma: gre za civilnopravna razmerja, ki nastajajo v zvezi s sklepanjem pogodb (kupoprodajnih, podjemnih, gradbenih) o nabavah (blaga, storitev, gradenj), ki so nujne za delovanje (izvajanje nalog in pristojnosti) države in lokalnih skupnosti. Ne gre za upravna razmerja (upravne akte), ampak tipična poslovna razmerja (akte poslovanja!), v katerih si stojita nasproti dve neodvisni, enakopravni stranki (kupec in prodajalec, naročnik in podjemnik, investitor in izvajalec gradbenih del) in v katera vstopajo stranke prostovoljno ter na osnovi soglasja volj. Tovrstna (pogodbena) pravna razmerja so v osnovi civilnopravna razmerja – za reševanje sporov iz civilnopravnih razmerij fizičnih in pravnih oseb pa se uporablja ZPP (1. člen ZPP) in ne ZUP.

ZUP je procesni zakon, ki je namenjen izvajanju upravnopravnih zadev. Po ZUP »*morajo postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank*« (1. odstavek 1. člena ZUP). Procesni instituti, ki jih ureja ZUP, so bili torej oblikovani zaradi urejanja povsem drugačne vrste pravnih razmerij, kot so tista, ki nastanejo v procesu sklepanja pogodbe o nabavi blaga, storitve in/ali gradnje. Upravnopravna razmerja, ki jih pokriva ZUP, praviloma (še)le nastanejo z izdajo upravnega akta, organ javne uprave pa v njih nastopa avtoritativno (oblastno) in ne na ravni enakopravnosti ter soglasja volj, kot to velja za civilnopravna razmerja.

Predpostavljamo, da je imel pripravljalec novele ZRPJN kot razlog za zamenjavo ZPP z ZUP v mislih (le) »tehnično« prilagoditev oziroma navezavo revizijskega postopka na uvedbo instančnega nadzora z upravnim sporom po ZUS. Čeprav nikakor ne nasprotujemo uvedbi sodnega nadzora nad odločitvami DRK (prej nasprotno!) in v načelu tudi ne nasprotujemo možnosti, da se o sporih iz javnega naročanja v zadnji inštanci odloča v upravnem sporu, pa vendarle svetujemo previdnost. Temeljit premislek bi namreč utegnil pokazati, da tako zasnova kot tudi ureditev posameznih institutov ZUS nista povsem primerna za reševanje sporov, ki izvirajo iz postopkov oddaje javnih naročil.

Tako kot pri vsakem procesnem predpisu, je tudi pri ZUS potrebno vzeti v obzir naravo materialnopravnih razmerij, ki so predmet pravnega varstva:

Upravni spor je zasnovan kot sodni (zunanji, neodvisni) nadzor nad zakonitostjo delovanja izvršilne veje oblasti pri izvajanju njenih upravnih(!) funkcij. Predmet upravnega spora je praviloma dokončni posamični upravni akt, ki ga je izdal državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil, s katerim je odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku (1., 2. in 3. člen ZUS). Upravni spor

res lahko zajema tudi »ne-upravne« posamične akte (npr. akte, izdane v volilnih postopkih oziroma v postopkih imenovanj ali razrešitev, disciplinskih postopkih; akte, izdane v obliki predpisa, ki urejajo posamična pravna razmerja; akte, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika), med katere pa ob upoštevanju pravne narave javnih naročil ni mogoče uvrstiti odločitev, ki se sprejemajo v postopkih javnega naročanja in z njimi povezanem revizijskem postopku.

O tem, da oddaja javnega naročila in/ali odločitev o zahtevku za revizijo ni upravni akt, se je Upravni oddelek Vrhovnega sodišča RS izrekel že leta 1999 v zadevi I U339/99 z dne 14.10.1999. Jedro tega sklepa se glasi: *»Ko upravni organ kot naročnik javnega razpisa nastopa kot gospodarski subjekt, oddaja javnega razpisa ni upravni akt, ampak akt poslovanja. Ta akt ne dobi lastnosti upravnega akta niti tedaj, kadar o zakonitosti postopka javnega naročila odloča revizijska komisija. Gre za poseben kontrolni postopek, v katerem se ocenjuje ravnanje naročnika, vendar se ne odloča o pravici, obveznosti ali javni koristi organa, katerega akt je predmet revizije...»*.

Enako je odločil tudi Gospodarski oddelek Vrhovnega sodišča RS v sklepu III Ips 34/2001 z dne 29.6.2001, kjer v obrazložitvi med drugim navaja: *»Tudi po vsebinski strani je treba ugotoviti, da v postopkih oddaje javnih naročil po ZJN naročniki ne nastopajo avtoritativno kot izvrševalci oblasti nad ponudniki (kar je značilno za odločanje v upravnih stvareh), ampak kot enakovredni pogodbeni partnerji na podlagi gospodarske računice, h kateri so zakonsko zavezani zaradi čim bolj gospodarne uporabe sredstev javnih financ. V takem svojstvu nastopajo naročniki na trgu blaga in storitev in vstopajo v premoženjska pogodbeno razmerja z drugimi subjekti. Zato se za presojo pravic in obveznosti, izhajajočih iz teh razmerij, uporabljajo določila zasebnega - zlasti obligacijskega prava. Na tako civilnopravno opredelitev ne vpliva dejstvo, da se pri javnih naročilih kaže javni interes v zahtevi in reviziji po smotrni uporabi proračunskih sredstev, se pravi v fazi sklepanja pogodbe z izbranim ponudnikom. Neoblastveno nastopanje in enakopravnost strank ostaneta pri tem neprizadeta (glej o tem V. Kranjc: Upravni spor in pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil, Podjetje in delo št. 3-4/99, stran 470 in naslednje). Prisilni predpisi tudi sicer niso redkost v obligacijskem pravu (za katerega sicer velja načelo svobodnega urejanja razmerij med strankami)...»*.

Kar zadeva ureditev posameznih procesnih institutov upravnega spora, se utegne zastaviti še vprašanje njihove (ne)združljivosti s konceptom revizijskega postopka – tako s stališča materialnopravnih razmerij, kot tudi s stališča zahteve po čim hitrejši rešitvi sporov, ki izvirajo iz postopkov oddaje javnih naročil.

Upravno sodišče glede na pooblastila, ki mu jih daje ZUS, odloča bodisi v sporu o zakonitosti (64. člen ZUS) ali v sporu polne jurisdikcije (65. člen ZUS).

Pri sporu o zakonitosti (64. člen ZUS) ima sodišče le kasatorno funkcijo: če ugotovi, da je upravni akt nezakonit, ga s sodbo odpravi. Vendar sodba o odpravi upravnega akta praviloma nima neposrednega pravnega učinka za tožnika, ker sodišče izvršitev sodbe nalaga organu, katerega upravni akt je bil odpravljen (kasiran). Nov upravni akt mora izdati organ, ki je pristojen za njegovo izdajo (pri tem je vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka). Navedeno pomeni, da bo v sporu, ki izvira iz postopka oddaje javnega naročila, kadar bo tožnik s tožbo uspel, zadeva praviloma vrnjena najprej DRK, potem pa (preko DRK) nazaj k naročniku, ki bo moral ponovno odločiti o stvari. Na tej točki se bo torej postopek odločanja spet vrnil na svoje

izhodišče ter se bo najverjetneje spet v celoti ponovil (vključno z možnostjo vložitve novega zahtevka za revizijo ter kasneje tudi tožbe v upravnem sporu). Vprašanje, ki se zastavlja je: ali postopki javnega naročanja sploh prenesejo takšen (dolgotrajen in potencialno ponavljajoč se) pravni proces?

Pri sporu polne jurisdikcije (65. člen ZUS) lahko upravno sodišče meritorno odloči o stvari (upravni akt lahko spremeni ali ga nadomesti z lastnim aktom). Sodišče ima torej pooblastilo, da sme upravni akt ne le odpraviti, ampak s sodbo tudi meritorno odločiti o stvari (če narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago ali če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje). Spor polne jurisdikcije je v postopku oddaje javnih naročil po mojem mnenju že po naravi razmerij izključen. Ker gre pri zadevah oddaje javnih naročil za obligacijsko pravna razmerja, ki nastajajo na temelju enakopravnosti in soglasja volj, si je težko predstavljati, da bi sodišče poseglo v civilnopravno razmerje tako, da bi s svojo odločitvijo nadomestilo voljo ene od (potencialnih pogodbenih) strank.

Poleg vsega navedenega je po našem mnenju zelo vprašljiva tudi uporaba nekaterih drugih institutov upravnega spora – npr. instituta vrnitve v prejšnje stanje (24. člen ZUS) ter celotnega sistema (nadaljnjih) pravnih sredstev iz 6. poglavja ZUS (pritožba, revizija in še zlasti obnova postopka).

Ob vsem navedenem stojimo na stališču, da učinkovita ureditev pravnega varstva v postopki javnega naročanja zahteva posebna, materialnopravnim razmerjem prilagojena procesna pravila – torej procesni zakon, katerega osnovna intencija mora biti hitra in učinkovita rešitev spora, ki izvira iz postopka oddaje javnega naročila.

1.5. OBVEZNOSTI V ZVEZI Z IMPLEMENTACIJO SMERNICE 2009/81/ES

V letu 2009 je stopila v veljavo tudi nova smernica 2009/81/ES, ki ureja javna naročila na področju obrambe in varnosti. Smernico 2009/81/ES je Evropski parlament sprejel 14. januarja 2009, veljati pa je začela 21. avgusta 2009. Smernica usklajuje nacionalne predpise, ki urejajo določene segmente obrambnega trga ter s tem oblikuje pravni okvir za oddajo obrambnih in varnostnih naročil na skupnem evropskem trgu. Smernica ne uvaja radikalno novo ureditev, ki bi izrazito odstopala od splošnih pravil o javnem naročanju, ampak ponuja naravi obrambnih naročil prirejen sklop pravil, katerih namen je naročnikom ponuditi priložnost za večjo transparentnost naročanja ter jih vzpodbuditi k temu, da pogosteje uporabijo konkurenčne postopke tudi za oddajo javnih naročil s področja obrambe in varnosti, ki so bila doslej praviloma oddana brez odpiranja konkurence. Ker je smernica zavezujoč pravni vir, se kot njen učinek pričakujeta tudi večja transparentnost naročanja ter bolj enakopravna obravnava ponudnikov. Predvsem pa smernica nudi vrsto pravil, ki so prilagojena posebni naravi tistih obrambnih in varnostnih naročil, ki sicer ne sodijo pod domet izjeme iz 296. člena Pogodbe ES, vendar so še vedno tako specifična in varnostno občutljiva, da zahtevajo poseben režim javnega naročanja. Smernica sicer ne bo v celoti odpravila težav v definiranju dovoljenega obsega uporabe izjeme iz 296. člena Pogodbe ES, vključno pa je mogoče pričakovati, da bo s svojimi rešitvami ponudila dovolj privlačno alternativo nacionalnim predpisom o oddaji javnih naročil na področju obrambe in varnosti ⁷. Države

⁷ V skladu s sodno prakso Evropskega sodišča bo dokazno breme, da v konkretnem primeru uporaba nove smernice ne zadostuje za zavarovanje bistvenih varnostnih interesov, na državah članicah. Nova smernica daje tujim ponudnikom, ki so izključeni iz postopka oddaje javnega naročila v korist domačih (nacionalnih)

članice imajo za prenos smernice v nacionalne zakonodaje na voljo dve leti (to je do 21. avgusta 2011).

Za delovanje Državne revizijske komisije so pomembne predvsem tiste določbe smernice, ki se nanašajo na ureditev pravnega varstva:

Na področju pravnega varstva ponudnikov smernica 2009/81/ES zahteva, da morajo države zagotoviti nacionalne revizijske postopke, ki bodo namenjeni zagotavljanju učinkovitega pravnega varstva za zaščito pravic ponudnikov, ki se udeležujejo postopkov oddaje javnih naročil na obrambnem in varnostnem področju. Ti postopki morajo biti urejeni po vzoru zahtev, ki jih predvideva »civilna« pravnovarstvena smernica 2007/66/ES 8 (za naročila, ki jih zajemata smernici 2004/17/ES in 2004/18/ES) ter morajo vključevati vse potrebne institute pravnega varstva vključno z minimalnim obdobjem mirovanja in možnostjo izrekanja sankcije neveljavnosti pogodbe o oddaji naročila.

Vendar pa smernica 2009/81/ES zaradi posebne narave naročil, ki so predmet njene ureditve, jemlje v obzir tudi dejstvo, da morajo tovrstni revizijski postopki upoštevati zaščito obrambnih in varnostnih interesov držav članic. Tako na primer smernica v zvezi s pristojnostmi organov pravnega varstva za izdajo začasnih odredb dopušča, da ti organi pri odločanju o izdaji začasnih odredb ob tehtanju možnih posledic za vse vpletene upoštevajo tudi javni interes, ki se kaže zlasti kot obrambni in/ali varnostni interes države članice. V zvezi z možnostjo izrekanja sankcije neveljavnosti pogodbe o oddaji naročila smernica že v preambuli navaja, da bi morale imeti države članice možnost določiti, da organi pravnega varstva, posamezno naročilo ne štejejo za neveljavno, čeprav je bilo oddano nezakonito, če po preučitvi vseh okoliščin danega primera ugotovi, da bi bilo treba zaradi prevladujočih razlogov, ki so povezani z javnim interesom, pogodbo o izvedbi javnega naročila ohraniti v veljavi (spregled sankcije neveljavnosti pogodbe) ter da bi (ob upoštevanju narave in značilnosti gradenj, blaga in storitev, ki jih vključuje smernica 2009/81/ES) morali biti ti prednostni razlogi povezani predvsem s splošnimi interesi obrambe in varnosti držav članic.

V zvezi z organizacijo organov pravnega varstva smernica določa, da morajo države članice zagotoviti, da pristojni organi pravnega varstva jamčijo zadostno raven tajnosti zaupnih podatkov ali drugih podatkov v spisih ter da od začetka do konca postopka ravnajo v skladu z obrambnimi in/ali varnostnimi interesi. V ta namen se lahko države članice odločijo, da ima določen nacionalni organ izključno pristojnost za revizijo naročil na področju obrambe in varnosti. V vsakem primeru lahko države članice določijo, da lahko le člani organov pravnega varstva, ki so osebno pooblaščen za ravnanje z zaupnimi podatki, pregledajo zahtevke za revizijo, ki vsebujejo takšne podatke. Uvedejo lahko tudi določene varnostne ukrepe v zvezi z registracijo zahtevkov za revizijo, vložitvijo dokumentov in hrambo spisov. Države članice določijo, kako organi pravnega varstva uskladijo tajnost zaupnih podatkov s spoštovanjem pravic obrambe in varnosti, ter v primeru sodnega postopka ali revizije s strani organa, ki je sodišče v smislu 234. člena Pogodbe ES, to določijo tako, da je postopek v celoti skladen s pravico do pravičnega in poštenega sojenja.

ponudnikov, jasne pravne podlage za to, da se pritožijo bodisi pred Evropsko komisijo ali pa kar v sami državi članici.

⁸ Smernica 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o spremembi smernic Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil

Vse opisano pomeni, da bo obstoječo organizacijo in postopke pravnega varstva v Republiki Sloveniji potrebno pravočasno prilagoditi tudi zahtevam, ki jih postavlja smernica 2009/81/ES.

2. ORGANIZACIJA IN NAČIN DELA

Državna revizijska komisija je samostojen in neodvisen državni organ, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil. Prvi odstavek 4. člena Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (v nadaljevanju: ZRPJN) določa: »*Pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil zagotavlja poseben, neodvisen in samostojen državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil, Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (skrajšano: Državna revizijska komisija).*«

Državna revizijska komisija ima predsednika in štiri člane, ki jih imenuje državni zbor. Sedanjo sestavo Državne revizijske komisije je državni zbor imenoval dne 25. septembra 2009, s sklepom o imenovanju članic Državne revizijske komisije mag. Maje Bilbije, Sonje Drozdek – Šinko, mag. Nataše Jeršič in Vide Kostanjevec (Uradni list RS, št. 77/2009) ter dne 22. oktobra 2009, s sklepom o imenovanju predsednice Državne revizijske komisije Miriam Ravnikar Šurk (Uradni list RS, št. 84/2009). Predsednica in članice komisije so (nov) 5-letni mandat nastopile 24. decembra 2009.

Neodvisnost Državni revizijski komisiji zagotavlja ZRPJN, ki med drugim določa, da se sredstva za delo te komisije zagotovijo v proračunu Republike Slovenije na predlog Državne revizijske komisije; o porabi teh sredstev odloča sama. Podrobnejšo organizacijo in način dela Državne revizijske komisije ureja Poslovnik Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Uradni list RS, št. 44/2005; v nadaljevanju: Poslovnik).

2.1. POSTOPEK PRED DRŽAVNO REVIZIJSKO KOMISIJO

Postopek revizije se po ZRPJN začne pred naročnikom, nadaljuje pa pred Državno revizijsko komisijo na podlagi odstopa zahtevka za revizijo iz 17. člena ZRPJN (poleg primerov pritožb na podlagi 12., 13. in 17. člena ZRPJN).

Po prejemu zahtevka za revizijo predsednik Državne revizijske komisije s sklepom dodeli zahtevek za revizijo v odločanje pristojnemu senatu ter obenem po načelu naravnega sodnika tj. upošteva abecedni red začetnic priimkov članov Državne revizijske komisije po vrstnem redu prejema določi predsednika in člane senata ali pa zahtevek dodeli posameznemu članu Državne revizijske komisije. Predsednik Državne revizijske komisije določi za odločanje o posameznem zahtevku za revizijo senat oziroma posameznega člana na podlagi določil ZRPJN in glede na zahtevnost primera, pri čemer upošteva vrednost predmeta javnega naročila, obsežnost dokumentacije in druge okoliščine, ki so pomembne za presojo zahtevnosti posameznega primera. Posamezni član Državne revizijske komisije odloča o zahtevku za revizijo, če v skladu z zakonom ali poslovnikom ni treba imenovati senata, pri čemer velja dodati, da je bila velika večina zadev – 80 odstotkov - po teh merilih dodeljena v odločanje senatu.

2.2. POSLOVNIK DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE ZA REVIZIJO POSTOPKOV ODDAJE JAVNIH NAROČIL

Temeljni predpis, ki ureja pristojnosti, organizacijo in postopanje Državne revizijske komisije, je ZRPJN. Ta v prvem odstavku 7. člena določa, da ima Državna revizijska komisija svoj poslovnik, s katerim ureja podrobnejšo organizacijo in način dela.

Poslovnik Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil ureja notranjo organizacijo in način dela Državne revizijske komisije. Posebna pozornost je namenjena predvsem javnosti dela Državne revizijske komisije, zaradi česar Državna revizijska komisija na svoji spletni strani v skladu s 7. členom Poslovnika objavlja pomembne informacije o delu institucije, kar utegne biti koristno za tiste, ki sledijo praksi Državne revizijske komisije oziroma poročajo o njenem delu. Na spletnih straneh se objavlja tudi vpisnik zadev, tj. seznam vseh zadev, o katerih trenutno odloča Državna revizijska komisija, s podatki o vlagatelju zahtevka za revizijo ali pritožbe, naročniku ter predmetu javnega naročila.

Glede na določbo ZRPJN, po kateri predsednik zastopa, vodi in organizira delo Državne revizijske komisije, Poslovnik razmejuje pristojnosti med predsednikom in občno sejo. Predsednik zastopa in predstavlja Državno revizijsko komisijo ter je odgovoren za njeno delo in organizacijo. Občna seja, ki jo sestavljajo predsednik in vsi člani Državne revizijske komisije, pa je pristojna predvsem za obravnavanje pravnih in strokovnih vprašanj, odloča pa tudi o drugih zadevah, ki so po Poslovniku v njeni pristojnosti.

V zvezi s stališči ali mnenji na strokovnem kolegiju, na katerem se predstavijo zlasti tiste zadeve, ki zahtevajo preučitev strokovno zahtevnejših pravnih in dejanskih vprašanj, Poslovnik določa, da stališča, izražena na kolegiju, nikakor ne morejo vplivati na odločitve, ki jih sprejme bodisi član ali senat oziroma o katerih se glasuje na občni seji.

2.3. NAČIN ODLOČANJA DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE

Državna revizijska komisija odloča v mejah zahtevka za revizijo. Državna revizijska komisija ob upoštevanju meja zahtevka za revizijo odloča tudi o kršitvah, za katere vlagatelj ni vedel ali ni mogel vedeti, pa so vplivale na odločitev naročnika o dodelitvi naročila (19. člen ZRPJN).

Vlagatelj zahtevka za revizijo mora poleg zatrjevanih kršitev navesti tudi dejstva in dokaze, s katerimi se te kršitve dokazuje. Državna revizijska komisija lahko pri odločanju o posameznem revizijskem zahtevku zahteva od strank in drugih oseb tudi dodatna pojasnila. Pravila pravnega postopka, ki se v revizijskem postopku smiselno uporabljajo na podlagi petega odstavka 3. člena ZRPJN (7. člen Zakona o pravnem postopku – ZPP (Uradni list RS, št. 73/2007 in 45/2008 – UPB3), v nadaljevanju: ZPP), določajo, da morajo stranke navesti vsa dejstva, na katera se opirajo njihovi zahtevki, in predložiti dokaze, s katerimi ta dejstva dokazujejo. Sodišče sme ugotoviti dejstva, ki jih stranke niso navajale, in izvajati dokaze, ki jih stranke niso predlagale, če iz obravnave in dokazovanja izhaja, da imajo stranke namen razpolagati z zahtevki, s katerimi ne morejo razpolagati. Pri tem pa svoje odločitve ne sme opreti na dejstva, glede katerih strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo.

Vloženi zahtevek za revizijo ne zadrži postopka oddaje javnega naročila. Ne glede na vložen zahtevek za revizijo lahko naročnik nadaljuje z izvedbo postopka oddaje javnega naročila, ne sme pa skleniti pogodbe (prvi in drugi odstavek 11. člena ZRPJN). Na podlagi določb tretjega odstavka 11. člena ZRPJN se lahko naročnik ob prejemu zahtevka za revizijo odloči, da se izvajanje postopka oddaje javnega naročila zadrži do odločitve Državne revizijske komisije in o tem najpozneje v treh dneh obvesti vse udeležence v postopku oddaje javnega naročila. Skladno s četrnim odstavkom 11. člena ZRPJN lahko Državna revizijska komisija na predlog vlagatelja zahtevka za revizijo sprejme sklep, da vložen zahtevek za revizijo zadrži nadaljnje aktivnosti naročnika v postopku oddaje javnega naročila v celoti ali jih zadrži le deloma, na obrazloženi predlog naročnika pa lahko skladno z 11.a členom ZRPJN sprejme sklep, da vložen zahtevek za revizijo ne zadrži sklenitve pogodbe o oddaji javnega naročila.

Kadar so izpolnjene vse procesne predpostavke za odločanje o zahtevku za revizijo, senat oziroma posamezen član odloči o zahtevku za revizijo in izda sklep najpozneje v 15 dneh od prejema zahtevka in celotne dokumentacije ter morebitnih dodatnih pojasnil. V utemeljenih primerih se lahko rok za odločitev podaljša za največ 20 dni (20. člen ZRPJN).

V zvezi s tem je treba dodati, da ima Državna revizijska komisija zgolj kasatorična pooblastila, kar pomeni, da s svojim sklepom ne more nadomestiti odločitve naročnika o izbiri najugodnejšega ponudnika ali druge odločitve v postopku oddaje javnega naročila.

Z revizijskim postopkom so povezani tudi stroški, ki jih ureja ZRPJN v 22. členu; ti so praviloma vezani na uspeh v revizijskem postopku. Ob tem Državna revizijska komisija ugotavlja, da se stroški revizijskega postopka v primerjavi s prejšnjimi leti povečujejo predvsem zaradi povečane zahtevnosti sporov, ki so vezani na različna tehnična, finančna in druga strokovna vprašanja, kar zahteva sodelovanje izvedencev in drugih strokovnjakov pri odločanju o revizijskih zahtevkih. Odvetniške nagrade so predvidena enotno in sicer za celotni revizijski postopek od 200 do 1.400 evrov.

Sklep Državne revizijske komisije učinkuje sam po sebi, zato posebna izvršba niti ni potrebna niti ni možna. Izjema je odločitev o stroških, ki je v ZRPJN določena kot izvršilni naslov (22. člen ZRPJN). Po razveljavitvi postopka ali dela postopka pravnih učinkov naročnikovih dejanj ni več. Pravna oziroma obligatorna moč sklepov je nesporna.

2.4. STATUS NAROČNIKA PO ZAKONU O JAVNEM NAROČANJU NA VODNEM, ENERGETSKEM, TRANSPORTNEM PODROČJU IN PODROČJU POŠTNIH STORITEV

Pri delu senatov se je izpostavilo zanimivo strokovno vprašanje o statusu naročnika. V nadaljevanju predstavljamo problem, ali določen subjekt (predvsem zasebnega prava) izpolnjuje zakonsko določene kriterije, ki opredeljujejo status naročnika po ZJNVETPS, in je zaradi izpolnjevanja teh kriterijev zavezan ravnati po predpisih o javnem naročanju.

ZJNVETPS v 3. členu v primerjavi z ZJN-2 (3. člen) namreč širi krog oseb, ki imajo status naročnika, saj vanj poleg klasičnih naročnikov, tj. naročnikov po ZJN-2, uvršča tudi določene osebe zasebnega prava (tiste, ki so nosilci posebnih ali izključnih pravic, ki jim jih podeli pristojni organ Republike Slovenije). Vprašanje, ali morajo vsi omenjeni za posel, ki ga oddajajo, ravnati v skladu z določbami ZJNVETPS, pa je odvisno od dejavnosti, ki jo ti

subjekti opravljajo. Če slednji opravljajo eno od dejavnosti iz 5. do 9. člena ZJNVETPS (gre za t.i. infrastrukturne dejavnosti: plin, toplota in električna energija, voda, transport, poštnе storitve in iskanje ali črpanje nafte, plina, izkopavanje premoga ali drugih trdnih goriv, pristanišča in letališča) in je posel namenjen tej dejavnosti, morajo svoja ravnanja podrediti pravilom ZJNVETPS.

ZJNVETPS v petem odstavku 3. člena (kot tudi ZJN-2) sicer določa, da lahko v primeru dvoma, ali določena oseba izpolnjuje pogoje, ki opredeljujejo naročnika po ZJN-2 oz. ZJNVETPS, Ministrstvo za finance (oziroma vlada v primeru nestrinjanja z odločitvijo ministrstva) na zahtevo subjekta, ki izkaže pravni interes, izdati odločitev o ugotovitvi statusa naročnika. Vendar je glede na nepopolne zakonske določbe lahko ta odločitev le ugotovitevne narave in za presojo Državne revizijske komisije o tem, ali posamezen subjekt izpolnjuje materialnopravne kriterije za naročnika, ni odločilna ali celo zavezujoča. Za določitev statusa naročnika v vsakem posameznem primeru, ki je obravnavan pred Državno revizijsko komisijo, so pomembni kriteriji, določeni v ZJNVETPS, torej je pomembno tudi, ali in na kakšen način je konkreten posel, ki se oddaja, povezan z eno izmed dejavnosti iz 5. do 9. člena ZJNVETPS, ki jo subjekt opravlja, česar pa ministrstvo pri splošni presoji statusa posameznega subjekta ne upošteva.

Glede na navedeno stališče je Državna revizijska komisija pri svojem odločanju doslej upoštevala materialno pravo (torej določbe ZJNVETPS oz. ZJN-2) in na tej podlagi, neodvisno od odločitev Ministrstva za finance, presojala status naročnika v vsakem posameznem primeru posebej. Zaradi zakonske podnormiranosti obravnavanega vprašanja in pravne negotovosti, ki jo trenutna ureditev s tem v zvezi povzroča (predvsem tistim subjektom, katerih status Državna revizijska komisija ugotovi drugače kot Ministrstvo za finance), bi bila po mnenju Državne revizijske komisije v prihodnosti dobrodošla sprememba v tem segmentu.

2.5. POSTOPEK PRED SODIŠČEM

Vlagatelj zahtevka za revizijo lahko s tožbo pred pristojnim sodiščem uveljavlja povrnitev škode. Vložitev tožbe skladno z določbo, da je sodno varstvo zagotovljeno v postopku povračila škode pred sodiščem splošne pristojnosti, ne zadrži sklenitve pogodbe med naročnikom in izbranim ponudnikom. Prekluzivnih rokov za vložitev tožbe ni, zato velja pri tem v celoti slediti določbam o zastaranju zahtevkov iz Obligacijskega zakonika – OZ (Uradni list RS, št. 97/2007 – UPB1).

2.6. DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA IN SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI

2.6.1. SODNA PRAKSA SODIŠČA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Državna revizijska komisija je v preteklem letu redno spremljala odločitve obeh sodišč iz Luksemburga, ki so eden ključnih virov evropskega prava in jih je tudi dosledno upoštevala pri svojem odločanju. V preteklem letu je tako Evropska komisija na podlagi 2. odstavka 226. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti zoper nekaj držav članic sprožila postopek pred Sodiščem Evropskih skupnosti zaradi kršitev obveznosti, ker slednje niso ustrezno implementirale veljavnih direktiv v svoj notranji pravni red.

Tako je Sodišče Evropskih skupnosti v zadevi št. C-455/08 ugotovilo, da Irska ni izpolnila svojih obveznosti, ki izhajajo iz določb 1(1) in 2(1) členov Direktive 89/665/EGS, ker je njena notranja zakonodaja pravila obveščanje ponudnikov o odločitvi o oddaji javnega naročila in utemeljitev sprejete odločitve urejala tako, da se je obdobje mirovanja pred sklenitvijo pogodbe že izteklo oziroma je bila pogodba že sklenjena in sicer preden so bili ponudniki izčrpano obveščeni o razlogih za zavrnitev ponudbe.

Sodišče Evropskih skupnosti je za Francijo (zadeva št. C-299/08) ugotovilo, da slednja ni izpolnila obveznosti iz 2. in 28. člena Direktive 2004/18/ES, ker je v svoji notranji zakonodaji uredila posebno vrsto postopka oddaje javnega naročila, ki ga omenjena direktiva ne določa. Sodišče Evropskih skupnosti se je jasno postavilo na stališče, da lahko države članice uporabljajo le tiste vrste postopka, ki so taksativno naštetih v členu 28. členu omenjene direktive. V primeru, da pri posamezni vrsti postopka javnega naročanja ni zagotovljeno ustrezno število ponudnikov, kakor je to predpisano oziroma določeno z direktivo, lahko naročnik kljub temu nadaljuje s postopkom s preostalimi primernimi kandidati, o čemer je Sodišče Evropskih skupnosti odločilo v zadevi št. C-138/08 Hochtief in Linde-Kca-Dresden.

V postopku zoper Grčijo (zadeva št. C-199/07) je Sodišče Evropskih skupnosti zgolj utrdilo svoje stališče, sprejeto že v zadevi Lianakis, in sicer da se lahko kot merila za izbiro ponudbe določijo zgolj takšna, na podlagi katerih je mogoče opredeliti ekonomsko najugodnejšega ponudnika. Tako ni mogoče določiti takšnih meril, ki so sicer bistveno povezana s presojo ustreznosti oziroma sposobnosti ponudnikov, ni pa na njihovi podlagi mogoče opredeliti ekonomsko najugodnejše ponudbe. V sporni zadevi so bile kot merilo določene pretekle izkušnje oziroma reference.

Sodišče Evropskih skupnosti je preteklo leto večkrat presoјalo tudi vprašanja statusa ponudnika. Tako je presodilo, da nacionalno pravo, ki medseboj povezanim družbam ali so v razmerju odvisnosti, brezpogojno prepoveduje sočasno sodelovanja in konkuriranja v istem postopku oddaje javnega naročila, ne da bi imele pri tem možnost dokazati, da njihovo notranje razmerje ne vpliva na njihovo ravnanje, nasprotuje pravu Skupnosti (zadeva Assitur Srl št. C-538/07). Prav tako je v nasprotju s pravom Skupnosti, če nacionalna zakonodaja določa samodejno izključitev konzorcija in njihovih članov iz postopka javnega naročanja ter kazensko sankcijo, če so slednji v okviru istega postopka vložili ločene ponudbe, ki so konkurenčne ponudbi konzorcija, čeprav ponudba konzorcija ni bila vložena na račun in v interes le-teh podjetij (zadeva Serrantoni in Consorzio stabile edili št. C-376/08).

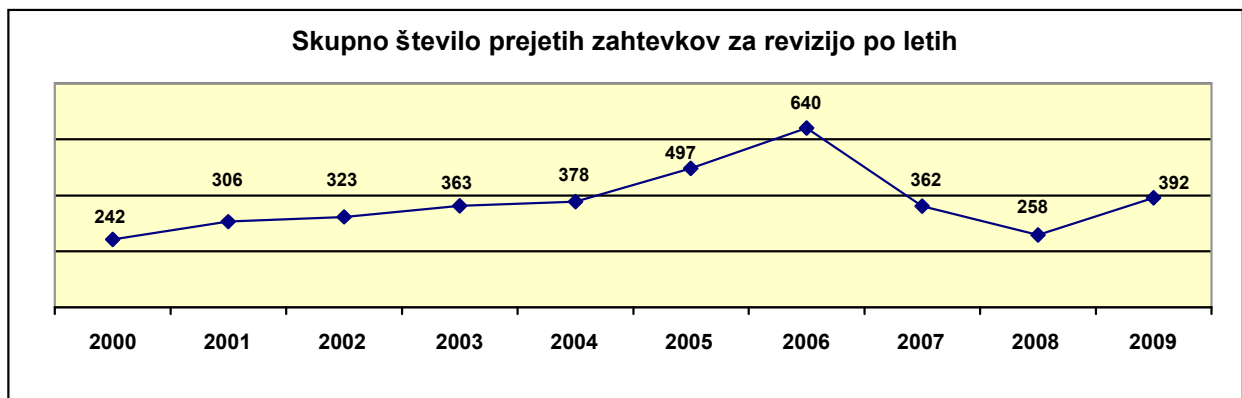
V zadevi CoNISMa (št. C-305/08) je Sodišče Evropskih skupnosti razširilo pojem »gospodarskega subjekta« (1(2)(a) in (8) člena Direktive 2004/18/ES) in odločilo, da je pri javnem naročilu storitev potrebno dopustiti sodelovanje tudi tistim subjektom, katerih pretežni cilj ni pridobiten, ki nimajo organizacijske strukture podjetja in niso stalno prisotni na trgu, kot so univerze in raziskovalni inštituti ter konzorciji univerz in javnih organov.

3. ŠTEVILO PREJETIH ZAHTEVKOV ZA REVIZIJO V LETU 2009

Državna revizijska komisija je v letu 2009 prejela 392 zahtevkov za revizijo⁹, v letu 2008 258 zahtevkov za revizijo, v letu 2007 362 zahtevkov za revizijo, v letu 2006 640 zahtevkov za revizijo, v letu 2005 497 zahtevkov za revizijo, v letu 2004 378 zahtevkov za revizijo, v letu 2003 363 zahtevkov za revizijo, v letu 2002 323 zahtevkov za revizijo, v letu 2001 306 zahtevkov za revizijo ter v letu 2000 242 zahtevkov za revizijo. Pri tem je potrebno dodati, da smo v letu 2000 pri analizi in ugotavljanju števila revizijskih zahtevkov, upoštevali število letih po prejetih zadevah, od leta 2001 naprej pa smo končno število zahtevkov ugotavljali po dejanskem številu, to je po številu prejetih zahtevkov, saj smo ugotovili, da se v postopkih revizije pojavlja vedno več revizijskih zadev, v katerih sta vložena po dva ali več zahtevkov za revizijo.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da se je trend prejetih zahtevkov za revizijo od leta 2000 postopno povečeval, in sicer med letoma 2000 in 2001 za 26,4 odstotka, med letoma 2001 in 2002 za 5,5 odstotka, med letoma 2002 in 2003 za 12,4 odstotka, med letoma 2003 in 2004 za 4,1 odstotka. Bistveno večji pripad je opaziti med letoma 2004 in 2005, kjer beležimo 31,5-odstotno povečanje in med letoma 2005 in 2006, in sicer za 28,8 odstotka. Zmanjšanje števila prejetih zahtevkov se je začelo kazati v letu 2007. V primerjavi z letom 2006 je namreč število zahtevkov za revizijo upadlo za 43,4 odstotka, v letu 2008 pa se je, glede na predhodno leto (2007), število zmanjšalo za 28,7 odstotka. Zmanjšanje sovпада z uveljavitvijo novih materialnih predpisov, in sicer ZJN-2 in ZJNVETPS, ki sta pričela veljati v začetku leta 2007 ter zlasti s sprejetjem novele ZRPJN, ki je začela veljati dne 16. junija 2007 in s katero so se med drugim bistveno zvišale revizijske takse. Pri tem je potrebno upoštevati, da so se postopki oddaje javnih naročil, za katera so bila obvestila o javnem naročilu objavljena pred začetkom uporabe ZJN-2 in ZJNVETPS, izvajali še po ZJN-1.

Grafikon št. 1 – Skupno število prejetih zahtevkov za revizijo v letih 2000 – 2009



Opravljen je tudi izračun pripada zahtevkov za revizijo v letu 2009 primerjalno glede na vsako posamezno leto od leta 2000 dalje. Tako smo v letu 2009 prejeli v odločanje 392 zahtevkov za revizijo, kar je v primerjavi z letom 2008, ko smo prejeli v odločanje 258 zahtevkov za revizijo, 51,9-odstotno povečanje. Primerjalno z letom 2007, ko smo prejeli v

⁹ V nadaljevanju uporabljamo pojem »zahtevki za revizijo«, vendar so v predstavljenih številkah zajete tudi pritožbe in predlogi po 11. in 11.a členu ZRPJN, ki so vloženi samostojno (ne v okviru odločanja o zahtevkih za revizijo). Število zahtevkov za revizijo tudi ni enako skupnemu številu opravičnih števil, saj je pogosto v isti revizijski zadevi vloženi več zahtevkov za revizijo, ki se obravnavajo skupaj.

odločanje 362 zahtevkov za revizijo, 8,3-odstotno povečanje, v primerjavi z letom 2006 (640 prejetih zahtevkov za revizijo) pa 38,7-odstotno zmanjšanje. V primerjavi z letom 2005, ko smo prejeli v odločanje 497 zahtevkov za revizijo, tako ugotavljamo 21,1-odstotno zmanjšanje. Primerjalno z letom 2004, v katerem smo prejeli 378 zahtevkov za revizijo, ugotavljamo 3,7-odstotno povečanje, v primerjavi z letom 2003 je povečanje 8-odstotno. V primerjavi z letom 2002 beležimo 21,4-odstotno povečanje, primerjalno z letom 2001 28,1-odstotno povečanje, v primerjavi z letom 2000 pa kar 62-odstotno povečanje.

Če primerjamo število prejetih zadev (ne glede na število revizijskih zahtevkov, ki jih vsebuje posamezna zadeva), ugotovimo, da je povečanje števila zadev v letu 2009 (319 prejetih zadev) v primerjavi z letom 2008 (207 prejetih zadev) 54,1-odstotno, v primerjavi z letom 2007 (299 prejetih zadev) 6,6-odstotno, v primerjavi z letom 2006 (505 prejetih zadev) pa beležimo 36,8-odstotno zmanjšanje števila prejetih zadev, v primerjavi z letom 2005 (422 prejetih zadev) je manjše za 24,4 odstotke, primerjalno z letom 2004 (333 prejetih zadev) pa je pripad manjši za 4,2 odstotka. V primerjavi z letom 2003 (312 prejetih zadev) beležimo 2,2-odstotno povečanje, z letom 2002 (291 prejetih zadev) beležimo 9,6-odstotno povečanje, primerjalno z letom 2001 (279 prejetih zadev) 14,3-odstotno povečanje, primerjalno z letom 2000 (242 prejetih zadev) pa 31,8-odstotno povečanje števila zadev.

Tabela št. 1 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po vrsti postopka oddaje javnega naročila v primerjavi z letoma 2008 in 2007

Zap. št.	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	Število prejetih zahtevkov po letih		
		2007	2008	2009
1	Odpri postopek	204	166	265
2	Naročilo male vrednosti	23	0	0
3	Omejeni postopek	20	0	0
4	Koncesije	1	4	0
5	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	20	13	16
6	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	14	14	10
7	Natečaj	3	0	0
8	Kvalifikacijski sistem	1	0	0
9	Okvirni sporazum	4	0	0
10	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	14	8	3
11	Postopek zbiranja ponudb	21	27	56
12	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	20	21	37
13	Naročila pod pragom	0	3	0
14	Konkurenčni dialog	0	1	1
15	Izjeme	17	1	4
	SKUPAJ	362	258	392

V gornjo tabelo so vključeni vsi postopki, ki jih definira tako ZJN-1 kot tudi ZJN-2 in ZJNVETPS. Zaradi boljšega razumevanja predstavljenih podatkov ter primerjave z letoma 2007 in 2008 opozarjamo, da so bile določene vrste postopkov z novima materialnima predpisoma ukinjene oziroma nadomeščene z drugimi (npr. »omejeni postopek« iz ZJN-1 je nadomestil postopek s »predhodnim ugotavljanjem sposobnosti«, postopek »naročila male vrednosti« je delno zajet v postopku »naročila pod pragom« oziroma v obeh postopkih »zbiranja ponudb«), nekateri postopki pa so bili uvedeni na novo (npr. »konkurenčni dialog«). V tabeli so v letu 2007 zajeti tudi okvirni sporazumi. Ker pa zakon slednjih ne uvršča med posamezne vrste postopkov (okvirni sporazum je namreč poseben način javnega naročanja), jih po letu 2007 ne vodimo več kot samostojno kategorijo, pač pa smo jih zajeli v tiste postopke, v okviru katerih so bili uporabljeni. Ravno tako je v tabeli posebej voden »kvalifikacijski sistem«, ki je način izvedbe »1. faze omejenega postopka« po ZJN-1 in ga sedaj kot »sistem ugotavljanja sposobnosti« ureja ZJNVETPS in »koncesije«. Med »koncesije« so uvrščeni primeri, ki so jih naročniki vodili bodisi po ZJN-1 bodisi po ZJN-2 ter vsi zahtevki za revizijo, ki se nanašajo na sklenitev javno zasebnega partnerstva, ki ga ureja ZJZP.

Grafikon št. 2 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po vrsti postopka oddaje javnega naročila v primerjavi z letoma 2008 in 2007

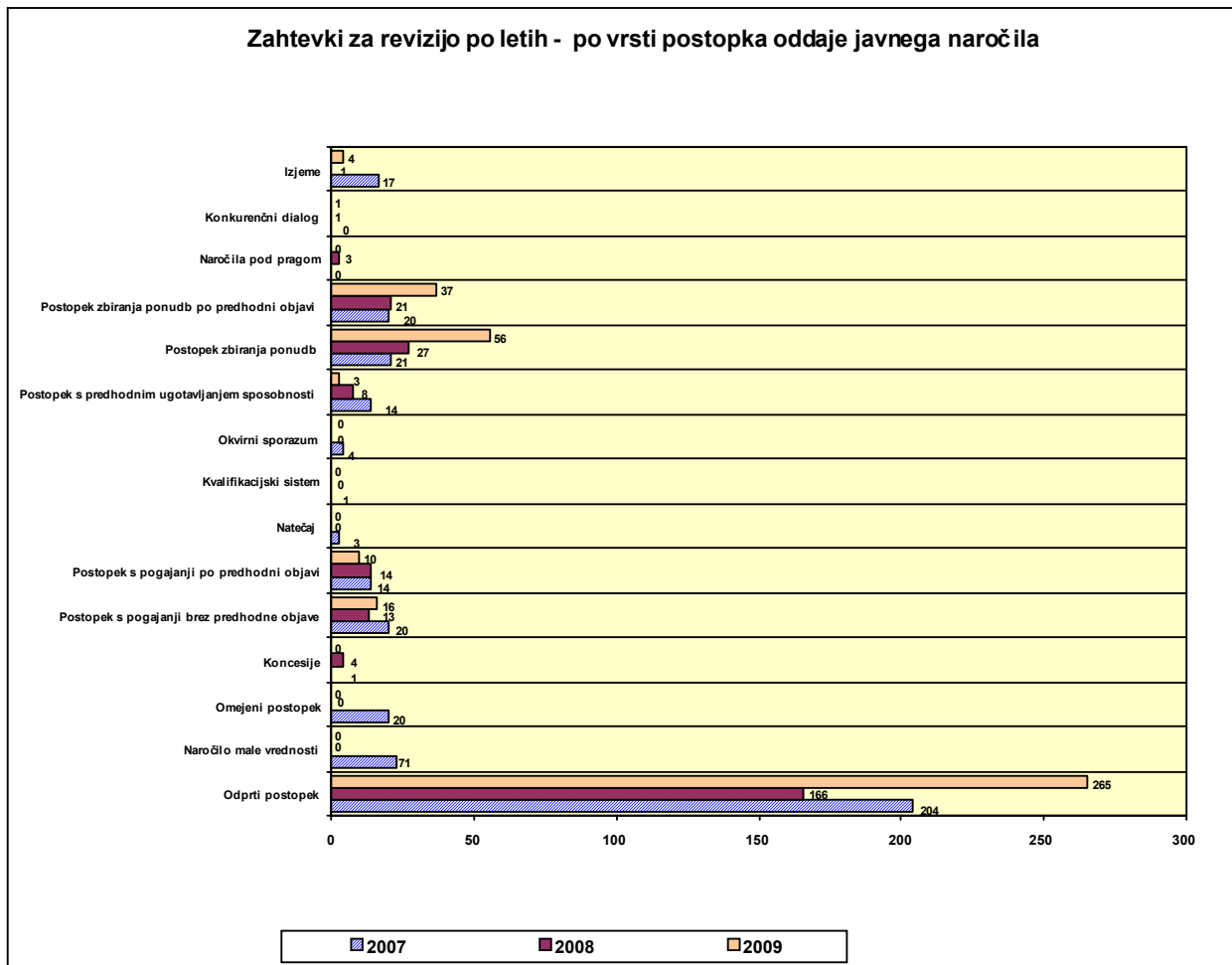
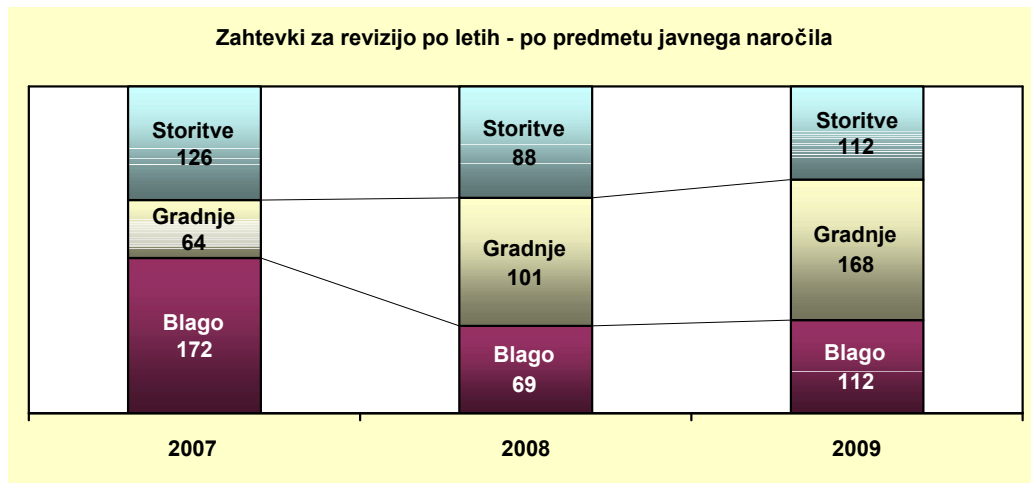


Tabela št. 2 – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po predmetu oddaje javnega naročila v primerjavi z letoma 2008 in 2007

Zap. št.	Predmet javnega naročila	Število prejetih zahtevkov po letih		
		2007	2008	2009
1	Blago	172	69	112
2	Gradnje	64	101	168
3	Storitve	126	88	112
SKUPAJ		362	258	392

Grafikon št. 3 - Grafikon števila prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po predmetu oddaje javnega naročila v primerjavi z letoma 2008 in 2007



Po pregledu števila prejetih zahtevkov za revizijo v letih 2007, 2008 in 2009 smo ugotovili, da je v letu 2007 razmerje med prejetimi zahtevki, ki se nanašajo na predmet oddaje javnega naročila na področju blaga, gradenj in storitev, v korist nabave blaga (47,5 odstotka), sledijo zahtevki za revizijo, ki se nanašajo na oddajo storitev (34,8 odstotka), gradnje pa zavzemajo najmanjši del, in sicer 17,7 odstotka.

Navedeni trend smo opazili v vseh letih od 2003 dalje, sprememba pa se je pojavila v letu 2008, ko prevladujejo zahtevki za revizijo, ki se nanašajo na oddajo gradenj (34,8 odstotka), ki se v letu 2009 še povečuje (42,8 odstotka), zmanjšujejo pa se prejeti zahtevki za revizijo na področju blaga (med 26,7 in 28,6 odstotka) ter na področju storitev, ki v letu 2008 predstavljajo 34,1 odstotka vseh prejetih zahtevkov za revizijo. V letu 2009 pa predstavljajo enak odstotka kot nabava blaga, in sicer 28,6 odstotka.

Tabela št. 3 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po mesecih v primerjavi z letoma 2008 in 2007

Zap. št.	Število prejetih zahtevkov po mesecih	Število prejetih zahtevkov po letih		
		2007	2008	2009
1	januar	47	16	28
2	februar	40	13	21
3	marec	49	23	26
4	april	32	20	18
5	maj	29	16	33
6	junij	41	18	44
7	julij	22	29	28
8	avgust	30	23	53
9	september	12	22	39
10	oktober	24	28	35
11	november	17	18	28
12	december	19	32	39
SKUPAJ		362	258	392

Iz tabele je razvidno, da je bil v letu 2007 največji pripad zabeležen v prvih treh mesecih, v letu 2008 je bil večji pripad zabeležen le v mesecu decembru, v letu 2009 pa večji pripad zabeležen v mesecih juniju, avgustu, septembru in decembru.

Tabela št. 4 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po naročnikih (najpogostejši)

Zap. št.	Naročnik	Skupaj
1	Ministrstvo za promet, Direkcija RS za ceste	31
2	Družba za avtoceste v RS, d.d.	28
3	Ministrstvo za promet, Direkcija RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo	18
4	Elektro Slovenija, d.o.o., Ljubljana	14
5	Elektro Maribor, d.d.	14
6	Ministrstvo za obrambo	11
7	Univerzitetni klinični center Maribor	9
8	Državni zbor RS	8
9	Občina Slovenska Bistrica	8
10	Univerzitetni klinični center Ljubljana	7

K tabeli velja dodati opozorilo, da število vloženih zahtevkov za revizijo zoper postopke oddaje javnih naročil navedenih naročnikov nikakor ne pomeni, da gre v teh primerih tudi za največje kršitelje predpisov o javnih naročilih, saj v tej tabeli niso vključene tudi odločitve Državne revizijske komisije, temveč zgolj število prejetih zahtevkov, vloženih zoper ravnanja zgoraj navedenih naročnikov.

4. ZAHTEVKI ZA REVIZIJO, PRIKAZANI LOČENO ZA POSTOPEK PRED IN PO SPREJETJU ODLOČITVE NAROČNIKA O DODELITVI JAVNEGA NAROČILA

Državna revizijska komisija je dolžna v skladu z določilom prvega odstavka 33. člena ZRPJN vladi, med drugimi, sporočiti tudi podatke, ki prikazujejo zahteve za revizijo, ki so bili vloženi pred odločitvijo naročnika in (ločeno) po sprejetju odločitve naročnika o dodelitvi javnega naročila ter podatek, ali je sklep o razveljavitvi posledica neupoštevanja odločitve Državne revizijske komisije o odpravi kršitev v postopku pred sprejemom odločitve o dodelitvi javnega naročila. Ker ne razpolagamo z informacijami o kasnejših odločitvah naročnikov, ki so jih le-ti sprejeli po prejemu odločitev s strani Državne revizijske komisije, tudi nimamo objektivnih možnosti za pripravo analiz, ki bi pokazale, v katerih primerih je sklep o razveljavitvi postopka oddaje javnega naročila posledica neupoštevanja odločitve Državne revizijske komisije.

Tabela št. 5 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po vrsti postopka oddaje javnega naročila pred odločitvijo naročnika o dodelitvi javnega naročila in po njej

Zap. štev.	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009		
		Pred odločitvijo naročnika o dodelitvi JN	Po odločitvi naročnika o dodelitvi JN	SKUPAJ
1	Odprti postopek	39	226	265
2	Postopek s pogajanji brez predhodne objave	2	14	16
3	Postopek s pogajanji po predhodni objavi	1	9	10
4	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	2	1	3
5	Postopek zbiranja ponudb	3	53	56
6	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	3	34	37
7	Konkurenčni dialog	1	0	1
8	Izjeme	0	4	4
	SKUPAJ	51	341	392

Iz tabele je razvidno, da je bilo pred odločitvijo naročnika o dodelitvi javnega naročila vloženi 13 odstotkov zahtevkov, po odločitvi naročnika pa je bilo vloženi 87 odstotkov zahtevkov za revizijo. Predstavljeni odstotek pokaže, da je bila večina zahtevkov za revizijo vloženi po odločitvi naročnika o dodelitvi javnega naročila, kar kaže, da se je v primerjavi z letom 2008 še zmanjšal odstotek vloženi zahtevkov, ki so bili vloženi pred odločitvijo

naročnika o dodelitvi javnega naročil (v letu 2008 je bilo vloženih 15,1 odstotka zahtevkov za revizijo pred odločitvijo naročnika o dodelitvi naročila).

Tabela št. 6 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po predmetu oddaje javnega naročila pred odločitvijo naročnika o dodelitvi javnega naročila in po njej

Zap. šte.	Predmet javnega naročila	Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009		
		Pred odločitvijo naročnika o dodelitvi JN	Po odločitvi naročnika o dodelitvi JN	SKUPAJ
1	Blago	24	88	112
2	Gradnje	20	148	168
3	Storitve	7	105	112
SKUPAJ		51	341	392

Tabela št. 7 - Število rešenih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po vrsti odločitve pred odločitvijo naročnika o dodelitvi javnega naročila in po njej

Zap. šte.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Število rešenih zahtevkov za revizijo v letu 2009		
		Pred odločitvijo naročnika o dodelitvi JN	Po odločitvi naročnika o dodelitvi JN	SKUPAJ
1	Zavržen zahtevek za revizijo	10	120	130
2	Razveljavljen postopek v celoti	5	10	15
3	Delno razveljavljen postopek	19	28	47
4	Razveljavljena odločitev o izbiri	0	76	76
5	Umik zahtevka	5	9	14
6	Zavržen zahtevek	4	57	61
7	Vrnjeno naročniku v odločanje	4	2	6
8	Drugo	3	13	16
SKUPAJ		50	315	365

Opomba: 27 prejetih zahtevkov je še v odločanju pri Državni revizijski komisiji.

Iz tabele je mogoče razbrati, da se 130 zavrženih zahtevkov za revizijo v 7,7 odstotkih primerov nanaša na fazo pred odločitvijo naročnika o dodelitvi, 92,3 odstotka pa na fazo po odločitvi naročnika.

5. PODATKI O ODLOČITVAH O ZAHTEVKIH ZA REVIZIJO V LETU 2009

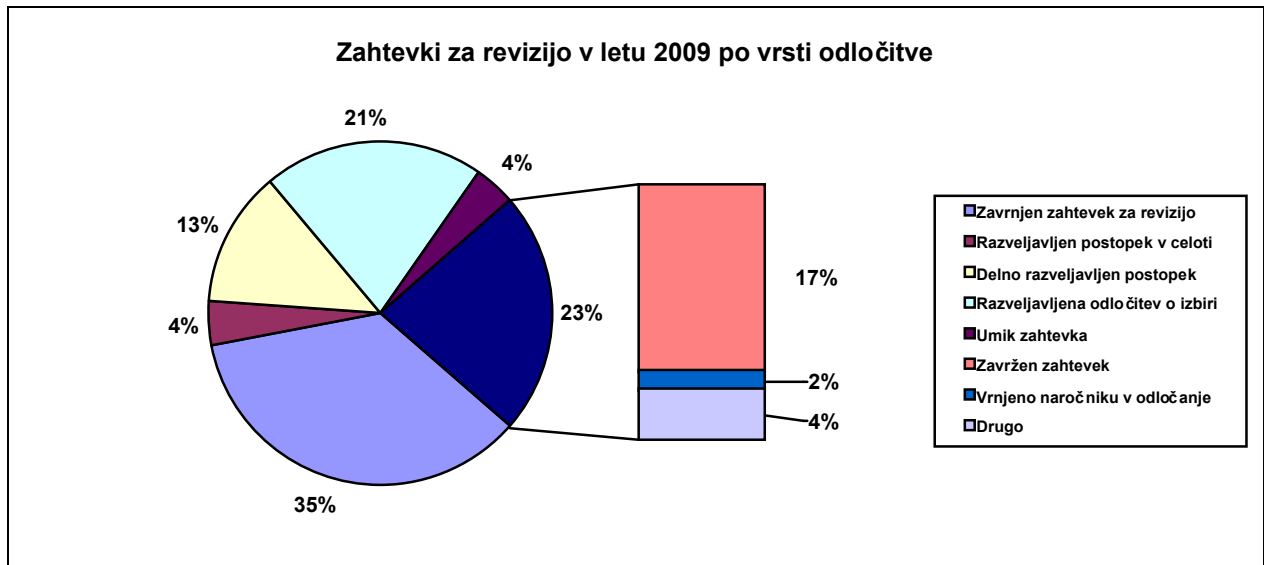
Tabela št. 8 - Število rešenih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po vrsti odločitve o zahtevku v primerjavi z letoma 2008 in 2007

Zap. št.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Število rešenih zahtevkov po letih		
		2007	2008	2009
1	Zavrjen zahtevek za revizijo	153	92	130
2	Razveljavljen postopek v celoti	7	5	15
3	Delno razveljavljen postopek	59	58	47
4	Razveljavljena odločitev o izbiri	38	41	76
5	Umik zahtevka	13	8	14
6	Zavržen zahtevek	57	30	61
7	Vrnjeno naročniku v odločanje	7	3	6
8	Drugo	14	7	16
SKUPAJ		348	244	365

Opomba: 27 prejetih zahtevkov je še v odločanju pri Državni revizijski komisiji.

Ob tem je potrebno opozoriti, da je Državna revizijska komisija lahko v času priprave letnega poročila upoštevala le podatke o rešenih zahtevkih za revizijo pred njegovo pripravo. ZRPJN namreč Državni revizijski komisiji določa rok za oddajo letnega poročila do konca januarja. Glede na obliko, v kateri se izdaja letno poročilo, je bilo potrebno upoštevati analizo rešenih zadev na dan 31.12.2009.

Grafikon št. 4 - Rešeni zahtevki za revizijo v letu 2009 po vrsti odločitve o zahtevku



V letu 2009 smo v 42 odstotkih sledili vlagateljem (v letu 2008 v 44 odstotkih, v letu 2007 v 32 odstotkih, v letu 2006 v 38 odstotkih, v letu 2005 v 38 odstotkih) ter vsaj delno oziroma v celoti razveljavili postopek oddaje javnih naročil. Če ta podatek primerjamo z letom 2000, ko smo ugodili vlagateljem v 48 odstotkih primerov ter z letom 2001, ko smo to storili kar v 53 odstotkih primerov, ugotovimo, da se odstotek vsebinsko ugodnim zahtevkom za revizijo rahlo zmanjšuje.

Tabela št. 9 - Število vloženih zahtevkov za revizijo v letu 2009 po vlagateljih

Zap. šte.	Vloženi zahtevki po vlagateljih v letu 2009	Število vloženih zahtevkov	Število rešenih zahtevkov
1	Kandidati oz. ponudniki	392	365
2	Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila, gospodarske javne službe in koncesije	0	0
3	Urad RS za varstvo konkurence	0	0
4	Državno pravobranilstvo RS	0	0
SKUPAJ		392	365

Opomba: 27 prejetih zahtevkov je še v odločanju pri Državni revizijski komisiji.

Iz tabele je razvidno, da Državna revizijska komisija v letu 2009 (enako tudi 2008 in 2007) ni prejela nobenega zahtevka, vloženega s strani organov, ki so pristojni za varstvo javnega interesa (2. odstavek 9. člena ZRPJN).

Državna revizijska komisija odloča o prejetih zahtevkih za revizijo v skladu z 19. členom Poslovnika Državne revizijske komisije, in sicer za odločanje o posamezni zadevi predsednik(ca) Državne revizijske komisije določi posameznega člana ali imenuje senat ob upoštevanju zahtevnosti primera, pri čemer upošteva vrednost predmeta javnega naročila, obsežnost dokumentacije in druge okoliščine, ki so pomembne za presojo zahtevnosti

posameznega primera. Predsednik(ca) Državne revizijske komisije mora za odločanje o zadevi imenovati senat, če je predmet revizije javno naročilo, ki ga mora naročnik objaviti v Uradnem listu Evropske unije ali če je to potrebno glede na zahtevnost zadeve. V preostalih primerih je zadeva dodeljena v odločanje posameznemu članu Državne revizijske komisije.

Tabela št. 10 – Odločanje o prejetih zahtevkih za revizijo v letu 2009 glede na način odločanja pred odločitvijo naročnika o dodelitvi javnega naročila in po njej

Zap. št.	Način odločanja o prejetih zahtevkih za revizijo	Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009		
		Pred odločitvijo naročnika o dodelitvi JN	Po odločitvi naročnika o dodelitvi JN	SKUPAJ
1	Posamezni član-ica Državne revizijske komisije	8	71	79
2	Senat Državne revizijske komisije	43	270	313
SKUPAJ		51	341	392

Iz tabele je razvidno, da je Državna revizijska komisija v 80 odstotkih primerov zahtevke za revizijo reševala v sestavi senatov, kar sovпада s podatkom o porastu prejetih zahtevkov za revizijo, ki se nanašajo na oddajo gradenj, saj so na tem področju razpisane vrednosti predmeta javnih naročil najvišje ter praviloma presegajo vrednostni prag, od katerega mora naročnik objaviti razpis v Uradnem listu Evropske unije.

Pri analizi reševanja prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2009 smo poskušali izraziti ocenjeno vrednost javnih naročil, o katerih je Državna revizijska komisija odločala v letu 2009 in pri tem vpogledali oziroma pridobili razpoložljive podatke iz naročnikove izračunane ocenjene vrednosti javnega naročila. Pri tem smo ugotovili, da je ocena skupne vrednosti obravnavanih zahtevkov za revizijo približno 2,32 milijard evrov (v letu 2008 1,22 mrd evrov, v letu 2007 pa 1,43 milijard evrov). Predstavljena ocenjena vrednost je zgolj informativni podatek, saj se določeni zahtevki za revizijo ponavljajo, iz nekaterih javnih razpisov pa ocenjena vrednost ni bila razvidna. Pri tem je potrebno upoštevati, da je bilo največje število revizijskih zahtevkov vloženih v postopkih oddaje javnih naročil na področju gradenj – torej v tistih postopkih, kjer so tudi ocenjene vrednosti najvišje.

Državna revizijska komisija še ugotavlja, da so zahtevki za revizijo čedalje bolj kompleksni in obsežni, odločanje o njih pa zahteva vedno bolj poglobljeni študij in znanje iz različnih področij. Nemalokrat pa terjajo zahtevki za revizijo tudi vključitev zunanjih strokovnjakov. Poleg tega pa se je v letu 2009 povišal pripad prekrškovnih zadev za 22,7 odstotka v primerjavi z letom 2008.

6. VELJAVNA UREDITEV POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA

ZJN-2 javna naročila ločuje glede na njihovo vrednost, na tej podlagi pa določa tudi postopke, po katerih se morajo (oziroma se lahko) posamezna javna naročila oddajo.¹⁰

ZJN-2 tako določa, da se določbe tega zakona ne uporabljajo za javna naročila blaga ali storitev, katerih vrednost je nižja od 10.000 evrov brez DDV, in za javna naročila gradenj, katerih vrednost je nižja od 20.000 evrov brez DDV. Naročniki so glede teh naročil dolžni voditi le evidenco o njihovi oddaji, ki obsega navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila.

Naslednjo vrednostno opredeljeno skupino javnih naročil po ZJN-2 predstavljajo naročila, katerih vrednost je enaka ali višja od 10.000 evrov in nižja od 40.000 evrov brez DDV (blago, storitve) oziroma enaka ali višja od 20.000 evrov in nižja od 80.000 evrov brez DDV (gradnje). Ta naročila se skladno z ZJN-2 oddajajo po postopku zbiranja ponudb brez predhodne objave, glede katerega zakon sicer določa nekatera, a še vedno precej skopa pravila postopka (naročnik mora k predložitvi ponudbe praviloma povabiti najmanj tri ponudnike, spoštovati mora temeljna načela javnega naročanja).

Bistveno natančneje in strožje je v ZJN-2 opredeljena oddaja javnih naročil, katerih vrednost je enaka ali presega 40.000 oziroma 80.000 evrov brez DDV. Ta naročila se lahko oddajajo v odprtem postopku, ki je osnovni in v praksi tudi najpogosteje uporabljen postopek oddaje javnih naročil, v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, v konkurenčnem dialogu ter v postopkih s pogajanjem z in brez predhodne objave (pri vrednosti javnega naročila do 137.000 evrov oziroma 274.000 evrov lahko naročnik za oddajo naročila uporabi še postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi).

Za zagotovitev transparentnosti javnega naročanja so pomembne določbe ZJN-2, ki naročniku nalagajo obveznost objave javnih naročil. Naročnik mora tako na Portalu javnih naročil (<http://www.enarocanje.si>), ki glede objav javnih naročil nadomešča prejšnji Uradni list RS, objaviti vsako javno naročilo, katerega vrednost je brez DDV enaka ali presega 40.000 evrov (blago, storitve) oziroma 80.000 evrov (gradnje). Zaradi povečanja konkurenčnosti in reševanja gospodarske situacije je vlada v letu 2009 sprejela Sklep (št. 43000-6/2009/3, z dne 2. 4. 2009), da morajo naročniki na Portalu javnih naročil objavljati tudi obvestila o javnih naročil (zbiranja ponudb), katerih vrednost je enaka ali višja od 10.000 evrov in nižja od 40.000 evrov brez DDV (blago, storitve) oziroma enaka ali višja od 20.000 EVROV in nižja od 80.000 evrov brez DDV (gradnje). V Uradnem listu EU (<http://ted.europa.eu/>) pa je potrebno objaviti še vsako javno naročilo, katerega vrednost je za blago ali storitve brez DDV enaka ali presega 133.000 evrov (od 1. 1. 2010 po Uredbi Komisije (ES) št. 1177/2009, v višini 125.000 EVROV) oziroma 206.000 evrov (od 1. 1. 2010 v višini 193.000 evrov) (mejna vrednost je odvisna od kategorije naročnika oziroma vrste storitve), za gradnje pa brez DDV enaka ali presega 5.150.000 evrov (od 1. 1. 2010 v višini 4.845.000 evrov). Omenjena spletna naslova (prek katerih mora biti za vsako objavljeno javno naročilo razpoložljiva tudi razpisna dokumentacija, vključno z njenimi spremembami, dopolnitvami in pojasnili) tako predstavljata izhodiščni točki, preko katerih se imajo potencialni ponudniki možnost seznaniti s postopki oddaje javnih naročil in na ta način tudi sodelovati v njih.

Za novo ureditev javnega naročanja se je izkazalo, da je bolj fleksibilna in da je opustila strogi formalizem, vendar se je hkrati izkazalo tudi, da je v določenih primerih premalo jasna ali

¹⁰ ZJN-2B prinaša spremembe mejnih vrednosti.

dodelana, da posameznih vprašanj ne ureja, ali da je izpustila nekatere dobre rešitve, ki jih je poznal ZJN-1.

6.1.1. JAVNO NAROČANJE STORITEV IZ SEZNAMA B

V skladu z ZJN-2 oz. ZJNVETPS je javno naročilo storitev opredeljeno kot javno naročilo, katerega predmet je izvajanje ali izvedba ene ali več storitev s Seznama storitev. Seznam storitev je v obeh zakonih definiran kot priloga uredbe, ki jo izda vlada. Gre za *Uredbo o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje* (Uradni list Republike Slovenije, številka 18/2007; v nadaljnjem besedilu: Uredba o seznamih), ki jo je izdala vlada na podlagi tretjega odstavka 115. člena ZJN-2, ter *Uredbo o seznamih naročnikov, področni zakonodaji skupnosti, seznamih gradenj in storitev, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje* (Uradni list Republike Slovenije, številka 18/2007), ki jo je vlada sprejela na podlagi tretjega odstavka 110. člena ZJNVETPS.

Iz obeh zakonov o javnem naročanju (20. člen ZJN-2 oziroma 25. člen ZJNVETPS) in na njihovi podlagi sprejetih uredb izhaja, da je treba pojem storitev ločiti na dve različni kategoriji: storitve s Seznama storitev A in storitve s Seznama storitev B. Delitev je povzeta po vzoru evropskih smernic, ki urejajo področje javnih naročil, in je pomembna zato, ker za vsako od obeh kategorij veljajo drugačna pravila javnega naročanja. Medtem ko je prva skupina storitev podvržena praktično vsem obvezujočim pravilom zakona, velja za drugo skupino storitev zgolj zelo omejen sklop zakonskih določb.

Storitve s Seznama A predstavljajo skupino t.i. »prioritetnih« storitev s stališča oblikovanja skupnega trga Evropske skupnosti. Gre za tiste storitve, katerih narava zahteva polno odprtje konkurence med potencialnimi ponudniki na notranjem evropskem trgu. Takšne storitve morajo biti v celoti podvržene pravni ureditvi javnih naročil na ravni Evropske skupnosti, kar pomeni, da morajo zanje veljati vsa pravila o oddaji javnih naročil, ki jih določajo veljavne evropske smernice o javnem naročanju. Po drugi strani storitve s Seznama B predstavljajo skupino t.i. »ne-prioritetnih« storitev s stališča delovanja skupnega trga Evropske skupnosti. Gre za storitve, za katere je prevladala ocena, da jih ni treba v celoti podvreči strogemu režimu, ki velja za oddajo javnih naročil na ravni Evropske skupnosti, in jih je zato mogoče deloma prepustiti ureditvi v okviru notranjega pravnega reda posameznih držav članic. Zaradi spremljanja dogajanja tudi na trgu tovrstnih javnih naročil so za to skupino storitev obveljala le nekatera obvezna pravila v zvezi z opisi predmeta javnega naročila ter pravila o oglaševanju.

Čeprav so storitve s Seznama B izvzete s področja evropske ureditve in s tem prepuščene v urejanje nacionalnim zakonodajam, sta ZJN-2 in ZJNVETPS na področju teh storitev v celoti prevzela ureditev, ki izhaja iz smernic, ne da bi pri tem, upošteva stopnjo konkurenčnosti opravljanja posameznih storitev na nacionalni ravni, določila vsaj minimalne standarde za njihovo oddajo. To pomeni, da so storitve s Seznama B izvzete ne le iz domene urejanja evropskih smernic s področja oddaje javnih naročil, temveč tudi iz domače zakonodaje. Oba zakona s področja javnega naročanja namreč določata, da se javna naročila, katerih predmet so storitve s Seznama storitev B, oddajo le v skladu z določbami zakona, ki določajo opredelitev predmeta naročila oziroma tehnične specifikacije, ter da mora naročnik pri naročanju teh storitev spoštovati pravila zakona za objavo obvestil o oddaji naročila. To v

praksi pomeni, da mora naročnik pri oddaji tovrstnih storitev predmet naročila opisati z uporabo neomejujočih (nediskriminatornih) tehničnih specifikacij in da mora svojo odločitev o oddaji javnega naročila poslati (odvisno od vrednosti naročila) Uradnemu glasilu ES oziroma na portal javnih naročil.

V Seznam storitev B so uvrščene različne storitve, in sicer storitve hotelov in restavracij, storitve prevoza po železnici, storitve prevoza po vodi, podporne in pomožne prevozne storitve, pravne storitve, storitve namestitve in oskrbe osebja, preiskovalne in varnostne storitve z izjemo storitev oklepni vozil, storitve s področja izobraževanja in poklicnega usposabljanja, storitve zdravstva in socialnega skrbstva, storitve s področja rekreacije, kulture in športa in druge storitve, ki niso uvrščene v Seznam storitev A. Ker so med naštetimi storitvami nedvomno tudi takšne, ki se na slovenskem trgu opravljajo v razmerah polne konkurenčnosti, je ureditev, po kateri naročniki pri njihovi oddaji niso dolžni upoštevati določb predpisov o javnem naročanju (razen v zvezi z nediskriminatornim opisom predmeta ter objavo odločitve o oddaji naročila), nerazumljiva. Dejstvo, da so bile na ravni Evropske skupnosti storitve, uvrščene na Seznam B, ocenjene kot manj pomembne z vidika delovanja skupnega trga, še ne pomeni, da jih lahko tudi država na nacionalni ravni povsem spregleda in izvzame iz domene javnega naročanja. Ob tem je treba opozoriti na Razlagalno sporočilo o zakonodaji Skupnosti, ki se nanaša na oddajo javnih naročil, ki niso zajeta ali so samo delno zajeta v smernicah o javnih naročilih. Razlagalno sporočilo sicer za države članice ni neposredno zavezujoče in predstavlja le predlog dobre prakse, sprejeto pa je bilo na podlagi obstoječe sodne prakse Sodišča ES. Iz nje izhaja, da je potrebno (tudi) pri oddaji storitev, ki sicer ne sodijo (ali ne sodijo v celoti) pod režim urejanja smernic, so pa še vedno pomembne z vidika delovanja skupnega trga, spoštovati pravila in temeljna načela, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti, kot so prosti pretok blaga, svoboda ustanavljanja podjetij, svoboda opravljanja storitev, prepoved diskriminacije na nacionalni osnovi, zahteva po enakopravni obravnavi, proporcionalnosti in vzajemnem priznavanju, pri čemer načeli enake obravnave in nediskriminacije vsebujeta tudi zahtevo po preglednosti postopkov, s katero se zagotavlja zadostna stopnja oglaševanja, ki omogoča odprtost trga storitev za konkurenco in nepristransko vodenje postopkov.

Čeprav je Državna revizijska komisija na izrazito in nerazumljivo podnormiranost oddaje storitev s Seznama B že opozarjala (npr. v Letnem poročilu Državne revizijske komisije za leto 2007), sta pravkar sprejeti noveli ZJN-2B in ZJNVETPS-B to problematiko žal v celoti spregledali. Ker ureditev oddajanja storitev s Seznama B ostaja nespremenjena, Državna revizijska komisija ponovno predlaga temeljit premislek o tem, ali je primerno, da so nekatere storitve, ki se na državni ravni izvajajo v pogojih polne konkurence, povsem izvzete iz režima javnega naročanja. Ob tem Državna revizijska komisija opozarja tudi na problematiko t.i. drugih storitev iz kategorije 28 Seznama B. Uvrstitvev drugih storitev na Seznam B glede na relativno zapleteno CPC in CPV kategorizacijo namreč pomeni, da je treba vse storitve, ki jih ni mogoče nedvoumno najti na Seznamu A, uvrstiti na Seznam B in s tem med storitve, pri oddaji katerih kljub morebitni vzpostavljeni konkurenci naročniki niso dolžni upoštevati večine določb ZJN-2 oz. ZJNVETPS.

6.1.2. DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA KOT PREKRŠKOVNI ORGAN

Državna revizijska komisija je, poleg zagotavljanja pravnega varstva ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil, z zakonom pristojna, kot prekrškovni organ, tudi za odločanje o prekrških za kršitve naročnikov in odgovornih oseb, ki jih določa procesni zakon ZRPJN (34. člen) ter materialna zakona ZJN-2 (109. člen) in ZJNVETPS (106. člen).

Pooblaščen uradna oseba Državne revizijske komisije vodi in odloča v postopkih o prekršku skladno z Zakonom o prekrških – ZP-1 (Uradni list RS, št. 3/07, 17/08 in 108/09 – UPB4). Postopek o prekršku se začne po uradni dolžnosti ali na predlog oškodovanca, državnega tožilca ali državnega organa, nosilca javnih pooblastil ali samoupravne lokalne skupnosti.

Na področju prekrškov je opaziti trend vsakoletnega povečevanja števila postopkov o prekršku. V letu 2008 se je število postopkov o prekršku v primerjavi z letom 2007 povečalo za 69 odstotkov, v letu 2009 pa v primerjavi z letom 2008 za skoraj 23 odstotkov.

Povečuje se predvsem število predlogov za začetek postopka o prekršku, podanih s strani oškodovancev, ki največkrat predstavljajo neizbrane ponudnike v postopkih oddaje javnih naročil in tudi državnih organov. Do sedaj ni bilo podanega še nobenega predloga za prekršek s strani državnih tožilcev.

V okviru postopkov revizije oddaje javnih naročil po ZRPJN se kot najpogostejša kršitev naročnikov v postopkih o prekrških pojavlja neizdaja odločitve o zahtevku za revizijo v roku iz 16. člena ZRPJN (prekršek po 4. točki 1. odstavka 34. člena ZRPJN). Slednja določba zahteva, da naročnik sprejme odločitev o zahtevku za revizijo v roku 15 dni od prejema zahtevka za revizijo in jo posreduje v pisni obliki vlagatelju zahtevka za revizijo. Kolikor naročnik odločitve v navedenem roku ne sprejme, se sicer po zakonu šteje, da je zahtevek za revizijo zavrnil, vlagatelj pa lahko v primeru, da v 20 dneh od dne, ko je naročnik prejel njegov popolni zahtevek za revizijo, ne prejme odločitve naročnika o zahtevku za revizijo, nadaljuje postopek pred Državno revizijsko komisijo. Ne glede na dejstvo, da »molk naročnika« sicer ne vpliva na zagotavljanje pravnega varstva ponudniku, ki je ponudniku v takšnem primeru (kolikor se za to seveda odloči) zagotovljeno neposredno pred Državno revizijsko komisijo, pa je, ob upoštevanju dejstva, da takšno ravnanje naročnika predstavlja prekršek, za naročnike smotno, da odločijo o zahtevku za revizijo v predpisanem roku (tudi ob upoštevanju načela hitrosti v revizijskih postopkih).

V postopkih oddaje javnih naročil je bilo največ postopkov o prekrških začelih za primere, ko so naročniki oddali naročilo, brez da bi izvedli ustrezen postopek po določbah ZJN-2 (prekršek po 1. točki 1. odstavka 109. člena) oziroma ZJNVETPS (prekršek po 1. točki 1. odstavka 106. člena). Ob tem velja opozoriti, da ne zadostuje, da naročnik izvede katerikoli postopek, ki ga določa ZJN-2 oziroma ZJNVETPS, ampak mora pri tem upoštevati pravila zakona, ki glede na vrednosti naročil, ali druge okoliščine (pogoje), dovoljuje izvedbo posameznega postopka oddaje javnega naročila. Naročnik mora torej izvesti »ustrezen« postopek, pri tem pa mora paziti tudi na druge okoliščine, kot npr. ustreznost uvrstitev storitev v Seznam storitev A ali Seznam storitev B, izpolnitev vseh zakonskih pogojev za izvedbo postopkov s pogajanjem (npr. za dodatna gradbena dela) idr. Kot sporna so se v praksi pokazala tudi merila za izbor ponudbe, katera so bila določena v nasprotju z zakonom (prekršek po 3. točki 1. odstavka 109. člena ZJN-2 oziroma po 3. točki 1. odstavka 106. člena ZJN-2). Težavno je predvsem merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe, katerega naročniki v obvestilu o javnem naročilu ali v razpisni dokumentaciji ne opišejo in ovrednotijo dovolj

natančno, kar privede do naknadne subjektivne presoje ocenjevanja ponudb, ali celo uporabe meril, ki vnaprej sploh niso bila določena. Merila tudi ne smejo biti diskriminatorna, ali nepovezana s samo vsebino javnega naročila, paziti pa je potrebno tudi na ustrezno zakonsko razmerje med merilom cene in merilom ekonomsko najugodnejše ponudbe. Kršitve s področja določitve meril oziroma ocenjevanja ponudb v nasprotju z zakonom so pogosto tudi predmet spora v postopkih revizije oddaje javnih naročil, v primeru ugotovljenih tovrstnih kršitev pa lahko pride tudi do razveljavitve celotnega postopka oddaje javnega naročila.

Za storjeni prekršek poleg naročnika odgovarjajo tudi odgovorne osebe naročnika, pri čemer velja opozoriti, da skladno z ZP-1 odgovorna oseba ne odgovarja le za prekršek, ki je storjen z njenim (aktivnim) dejanjem, ampak tudi z opustitvijo dolžnega nadzorstva, njena odgovornost pa ne preneha tudi po prenehanju delovnega razmerja pri naročniku.

7. POSLOVANJE DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE

7.1. FINANČNO POSLOVANJE

7.1.1. ORGANIZIRANOST FINANČNEGA POSLOVANJA

Računovodsko službo za Državno revizijsko komisijo izvaja Direktorat za javno računovodstvo Ministrstva za finance v skladu z internimi navodili Ministrstva za finance in predpisi, ki veljajo za neposredne proračunske uporabnike, in sicer v enotnem programu MFERAC.

Poleg javno-finančnih predpisov Državna revizijska komisija izvaja finančno poslovanje v skladu s sprejetimi internimi akti. V letu 2009 so bili usklajeni nekateri že sprejeti interni akti, sprejetih pa je bilo tudi nekaj novih, in sicer Pravilnik o upravnem in pisarniško-tehničnem poslovanju Državne revizijske komisije, Sklep – letni dopust, Pravilnik o reprezentanci in Navodilo za uporabo plačilnih kreditnih kartic.

7.1.2. FINANČNI VIRI

V sprejetem proračunu Republike Slovenije za leto 2009 so bila za opravljanje dejavnosti Državne revizijske komisije določena finančna sredstva v znesku 1.181.843 evrov. Veljavni finančni načrt za leto 2009 je znašal 1.212.459 evrov. Proračunska sredstva so bila realizirana v znesku 1.115.341 evrov, kar predstavlja 94,4 odstotka sprejetega proračuna oziroma 92 odstotkov veljavnega proračuna.

Prerazporeditve so se izvajale znotraj proračunskih postavk med konti, in sicer v skupnem znesku 81.184,08 evra. Vse prerazporeditve so bile tehnične narave, v okviru prerazporeditve znotraj postavke, o katerih neposredni uporabnik samostojno odloča.

Tabela 11: Realizacija odhodkov za leto 2009 v primerjavi s predhodnim letom brez namenskih sredstev¹¹

Vrsta odhodka	Realizacija proračuna v evrih		Indeks
	2008	2009	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4=3/2*100</i>
Tekoči odhodki	1.107.682	1.080.758	97,6
Investicijski odhodki	29.931	3.553	11,9
Skupaj	1.137.613	1.084.311	95,3

Na podlagi opravljene primerjave med načrtovanimi in porabljenimi proračunskimi sredstvi ni ugotovljenih pomembnih odstopanj, z izjemo proračunskih sredstev na proračunski postavki 1022 Investicije in investicijsko vzdrževanje. Na navedeni proračunski postavki so bila načrtovana sredstva v znesku 10.561 evrov, realizirana pa v znesku 3.553 evrov, oziroma 33,6 odstotka. Sredstva so bila porabljena za zamenjavo in nabavo najnujnejšega pisarniškega

¹¹ Navedeni zneski realizacije še niso revidirani v okviru zaključnega računa Državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

pohištva, prenosnega računalnika in mobilnega telefona. Preostanek sredstev je bil namenjen za nabavo licenčne opreme za nadgradnjo Lotus Notes sistema, ki pa zaradi varčevalnih ukrepov ni bil realiziran.

Realizacija na proračunski postavki 1021 – Materialni stroški je v letu 2009 znašala 212.191 evrov, kar je za 16,6 odstotka manj od sprejetega proračuna na tej proračunski postavki. Pomemben odhodek na tej proračunski postavki predstavljajo stroški najemnine poslovnih prostorov, ki so v letu 2009 znašali 97.784 evrov, kar predstavlja 46,1 odstotka realizacije proračunske postavke. Za pisarniški in splošni material in storitve je bilo v letu 2009 porabljenih 52.201 evrov, kar predstavlja 24,6 odstotka realizacije proračunske postavke. Za energijo, vodo in komunalne storitve ter komunikacije je bilo v letu 2009 porabljenih 31.263 evrov, kar predstavlja 14,7 odstotka realizacije proračunske postavke.

Tabela 12: Realizacija odhodkov za leto 2009 v primerjavi s sprejetim in veljavnim proračunom¹²

Naziv	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizacija proračuna v evrih	Indeks
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5=4/3*100</i>
Plače	902.316	915.112	868.567	94,9
Plače in dodatki	708.884	714.180	683.302	95,7
Regres za letni dopust	14.504	14.504	14.112	97,3
Povračila in nadomestila	32.739	32.739	29.937	91,4
Sredstva za delovno uspešnost	18.467	25.967	19.936	76,8
Drugi izdatki zaposlenim	383	383	383	100,0
Prispevek za ZPIZ	66.189	66.189	62.674	94,7
Prispevek za zdravstveno zavarovanje	52.932	52.932	50.210	94,9
Prispevek za zaposlovanje	448	448	425	94,9
Prispevek za starševsko varstvo	746	746	708	94,9
Premije KDPZ	7.024	7.024	6.880	97,9
Materialni stroški	254.348	254.348	212.191	83,4
Pisarniški in splošni material in storitve	58.623	61.633	52.201	84,7
Posebni material in storitve	3.849	3.849	2.057	53,4
Energija, voda, komunalne storitve in komunikacije	32.974	37.374	31.264	83,7
Prevozní stroški in storitve	13.722	17.222	13.082	76,0
Izdatki za službena potovanja	3.407	3.407	455	13,4
Tekoče vzdrževanje	12.106	12.106	8.540	70,5
Poslovne najemnine in zakupnine	107.986	101.986	97.784	95,9
Drugi operativni odhodki	21.681	16.771	6.809	40,6
Investicije in investicijsko vzdrževanje	10.561	10.561	3.553	33,6
Nakup opreme	4.170	4.170	3.553	85,2
Nakup nematerialnega premoženja	6.391	6.391	0	0,0
Twining BiH	13.618	13.618	13.618	100,0
Drugi operativni odhodki	13.618	13.618	13.618	100,0
Sredstva kupnine od prodaje državnega premoženja	1.000	754	0	0,0
Nakup opreme	1.000	754	0	0,0
Skupaj	1.181.843	1.194.393	1.097.929	91,9

¹² Navedeni zneski realizacije še niso revidirani v okviru zaključnega računa Državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2009.

7.2. BILANCA STANJA

7.2.1. DOLGOROČNA SREDSTVA

Na dan 31.12.2009 je bilo evidentirano in knjiženo v bilanci stanja neopredmetenih sredstev in dolgoročne aktivne časovne razmejitev v znesku 10.837 evrov. Oprema in druga opredmetena osnovna sredstva so bila evidentirana in knjižena v znesku 52.758 evrov. Dolgoročna sredstva so se v primerjavi s predhodnim letom zmanjšala za 25.668 evrov oziroma 71,2 odstotka. Zmanjšanje nabavne vrednosti osnovnih sredstev predstavlja amortizacija neopredmetenih osnovnih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev ter izločitev izgubljenega osnovnega sredstva (mobilni aparat).

7.2.2. KRATKOROČNA SREDSTVA

Na dan 31.12.2009 je bilo evidentirano in knjiženo v bilanci stanja 89.697 evrov kratkoročnih sredstev, in sicer:

- druge kratkoročne terjatve v znesku 376 evrov (terjatve do ZZZS iz naslova refundiranih bolezni),
- neplačanih odhodkov iz naslova plač in računov dobaviteljem za december 2009, ki zapadejo v plačilo v letu 2010, v znesku 88.668 evrov in
- aktivnih časovnih razmejitev v znesku 653 evrov.

7.2.3. KRATKOROČNE OBVEZNOSTI

Na dan 31.12.2009 ima Državna revizijska komisija v bilanci stanja izkazano 89.697 kratkoročnih obveznosti in pasivnih časovnih razmejitev. Navedene obveznosti se nanašajo na:

- kratkoročne obveznosti za predujme in varščine v znesku 653 evrov iz založenih sredstev,
- kratkoročne obveznosti do zaposlenih iz naslova plač december 2009 v znesku 57.543 evrov,
- kratkoročne obveznosti do dobaviteljev, ki zapadejo v plačilo v letu 2010, v znesku 14.698 evrov,
- druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja v znesku 9.532 evrov, ki obsegajo 8.950 evrov obveznosti za prispevke plač (december 2009) in 582 evrov obveznosti iz kolektivnega dodatnega zavarovanja (december 2009),
- kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta v znesku 6.895 evrov
- pasivne časovne razmejitev v znesku 376 evrov.

7.2.4. LASTNI VIRI IN DOLGOROČNE OBVEZNOSTI

Na dan 31.12.2009 ima Državna revizijska komisija v poslovnih knjigah evidentiran in knjižen poslovni sklad v znesku 63.595 evrov. Državna revizijska komisija nima dolgoročnih obveznosti.

Državna revizijska komisija nima knjiženih neporavnanih obveznosti iz preteklih let. Neporavnane obveznosti za december 2009 bodo poravnane v januarju in februarju 2010.

Državna revizijska komisija prav tako nima novih obveznosti, kot so določene v 41. členu Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09 ; v nadaljevanju: ZJF), izdanih in unovčenih poroštev ter nima izterjanih regresnih zahtevkov iz naslova poroštev iz pristojnosti neposrednega uporabnika. Prav tako v letu 2009 niso bila pridobljena dodatna sredstva iz proračunske rezerve.

7.3. NOTRANJI NADZOR

Državna revizijska komisija ima ustroj notranjega kontrolnega sistema vključen v interna akta, in sicer v Navodilu za finančno poslovanje Državne revizijske komisije in Pravilniku o upravnem in pisarniško-tehničnem poslovanju Državne revizijske komisije. V navedenih aktih je formalno vzpostavljen notranji nadzor nad poslovanjem Državne revizijske komisije na način, kot ga določata ZJF ter Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Uradni list RS, št. 72/02).

Državna revizijska komisija je v letu 2009 popravila in dopolnila register tveganj na podlagi lastnih ugotovitev poslovanja in priporočil notranje revizije iz predhodnega leta.

V letu 2009 je zaposlena na Državni revizijski komisiji pridobila naziv državni notranji revizor. Izobraževanje je organizirala Regionalna ustanova - Center za razvoj financ (Center of Excellence in Finance – CEF).

7.4. ZAPOSLOVANJE

Na Državni revizijski komisiji je bilo 31.12.2009 21 zaposlenih, od tega 16 javnih uslužbencev (13 zaposlenih ima status javnega uslužbenca - uradnika, 3 zaposleni imajo status javnega uslužbenca - strokovno tehničnega delavca) in 5 funkcionarjev (24.12.2009 so mandat nastopili novi funkcionarji; trije funkcionarji so bili ponovno izvoljeni). Od 16 javnih uslužbencev sta bili dve na porodniškem dopustu, ena zaposlena pa je bila na usposabljanju v tujini v skladu s programom Bellevue¹³.

Tabela 13: Izobrazbena struktura zaposlenih v letih 2008 in 2009

Stopnja izobrazbe oz. znanstveni naslov	Število zaposlenih 31.12.2008	Število zaposlenih 31.12.2009
Magisterij	1	3
Univerzitetna izobrazba	17	15
Višja izobrazba	1	1
Srednja izobrazba	1	2
Skupaj	20	21

¹³ Program Bellevue je leta 2004 ustanovil Sklad Robert Bosch skupaj z uradom predsednika Zvezne republike Nemčije. Sklad Robert Bosch zagotavlja finančna sredstva za delovanje programa, hkrati pa je odgovoren za njegovo organizacijsko izvedbo. Zaradi svoje dolgotrajnosti, intenzivnosti in števila sodelujočih držav edinstven v Evropi. Cilj usposabljanja je mednarodno upravno sodelovanje preko vzpostavitve osebnih stikov in razumevanja različnih delovnih kultur, ki sta nujna za premostitev ovir, s katerimi se srečujejo državne uprave.

V Poslovniku Državne revizijske komisije je opredeljena organizacija in način dela Državne revizijske komisije. Delovna razmerja, pravice in obveznosti zaposlenih, delovna mesta z opisi in nazivi pa so določena v posebnem internem aktu.

Struktura delovnih mest je naslednja:

- predsednik Državne revizijske komisije,
- štirje člani Državne revizijske komisije,
- višji svetovalec Državne revizijske komisije – dve delovni mesti,
- sekretar Državne revizijske komisije – eno delovno mesto,
- svetovalec Državne revizijske komisije I – tri delovna mesta,
- svetovalec Državne revizijske komisije II – tri delovna mesta,
- svetovalec Državne revizijske komisije III – tri delovna mesta,
- strokovni sodelavec – eno delovno mesto,
- vodja pisarne predsednika – eno delovno mesto,
- administrator VI – eno delovno mesto,
- tajnica funkcionarja – vodja vpisnika – eno delovno mesto.

7.5. USPOSABLJANJE ZAPOSLENIH IN POSREDOVANJE NAŠEGA ZNANJA DRUGIM

S spreminjanjem zakonodaje na področju javnega naročanja se pristojnost Državne revizijske komisije širi, zato je pomembno, da sledimo tem spremembam, pri čemer moramo upoštevati smernice kot tudi predpise evropske unije s področja javnih naročil.

7.5.1 USPOSABLJANJE ZAPOSLENIH

S stalnim izobraževanjem obvladujemo zahteve, ki jih postavlja družbeni, kulturni in tehnološki razvoj javne uprave in s tem tudi delo na Državni revizijski komisiji. Da bomo lahko izboljšali delovno obnašanje, učinkovitost, racionalnost in odličnost, je potrebno izpopolnjevati tudi znanje in usposobljenost vseh zaposlenih na Državni revizijski komisiji.

V letu 2009 smo skladno z varčevalnimi ukrepi na področju izobraževanja nadaljevali le z že sklenjenimi pogodbami v podiplomsko in dodiplomsko izobraževanje, saj želimo z visoko stopnjo strokovne usposobljenosti zagotavljati učinkovito pravno varstvo ponudnikom in vlagateljem zahtevkov za revizijo postopkov javnega naročanja.

Med drugim smo zaposlene vzpodbudili k nadgradnji znanja na področju prekrškov in nadzora nad javnimi financami.

7.5.2 POSREDOVANJE NAŠEGA ZNANJA DRUGIM

V letu 2009 smo tudi aktivno sodelovali pri pripravi in izvedbi posvetov glede problematike javnih naročil, in sicer na sledečih dogodkih:

- Aktualna praksa javnega naročanja; Vse kar morajo naročniki vedeti o javnem naročanju;
- 10. konferenca Dnevi javnih naročil na temo Izbrane teme s področij javnega naročanja in javno-zasebnega partnerstva;
- 8. konferenco nabavni management 2009; Nabava v času spremenjenih gospodarskih razmer – izzivi spremembe;
- 12. posvet Dnevi javnih naročil na temo: Do ducata in naprej
- Revizija postopkov javnega naročanja;
- Posvet - Pogovor o znanem in neznanem na javno - naročilskem planetu (parketu).

Predstavili smo stališča Državne revizijske komisije in nekatere aktualne primere ter s tem prispevali k večji pravni varnosti na področju javnih naročil.

V okviru rednih nedežavnih obiskov nas je obiskala delegacija Republike Bosne in Hercegovine. Predstavili so nam novega člana komisije Ureda za razmatranje žalbi Bosne in Hercegovine, mi pa smo jim predstavili delovanje Državne revizijske komisije in revizijski postopek ter postopek javnega naročanja pri nas.

S tem in s številnimi drugimi gradivi za različne izobraževalne oblike smo deloma zapolnili praznino in obogatili znanje s področja javnih naročil. Omeniti je potrebno tudi, da Državna revizijska komisija razpolaga z različnimi strokovnimi gradivi s področja javnega naročanja v Republiki Sloveniji in iz tujine, s katerimi seznanjamo zainteresirano strokovno javnost za potrebe raziskovalne dejavnosti, izdelave diplomskih in magistrskih nalog ter za druge potrebe naročnikov in ponudnikov.

8. NAMESTO SKLEPA

Državna revizijska komisija bo na temelju dosedanje prakse še naprej skrbela za zakonitost postopkov javnega naročanja, kot jo k temu zavezuje ustava in zakon. Glede na že izoblikovana stališča bomo nadaljevali z odpiranjem novih strokovnih vprašanj in hkrati skupaj z vsemi pristojnimi institucijami iskali odgovore nanje.

Pri pripravi letnega poročila so sodelovali: Borut Smrdel (točka 1.1.), Vida Kostanjevec (točke 1.3., 1.4., 1.5., 6.1.1.), Lidija Cvetković in Metka Čretnik (točka 2.4.), Njives Prelog (točka 2.6.1.), Zlata Jerman (točka 6.1.2.), mag. Maja Bilbija in Slavka Kovačič (točka 7).