



Republika Slovenija

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

# Letno poročilo Državne revizijske komisije

## za leto 2012

udnik, najugodnejša ponudba <  
aročila, poročilo o izvedbi postopka <  
a dražba, gradbena pogodba, blago, gradnje <  
družba, gospodarnost, standard, natečaj <  
naročanja, naročila male vrednosti <  
očasnost, ZJN-2, transparentnost <  
razpisna dokumentacija <  
opust, vlagatelj, predhodni razpis <  
apisnik o odpiranju ponudb, stroški, pogoj <  
atkov, ekonomsko najugodnejša ponudba <  
ija, rok, usposobljenost, trg <  
klep, vrednostni prag, odprti postopek, prijava <  
erence, raziskave in razvoj <  
ena, evidence, sklop, kopija <  
stna izjava, izvajalec, ZJNVETPS, prekrškovni organ <  
zka cena, tehnične specifikacije <  
z v a j a l c i , pravno varstvo, ... <

februar 2013

Letno poročilo Državne revizijske komisije za 2012

Izdala in založila: Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

Zanjo: Borut Smrdel, univ. dipl. prav.

Ljubljana, februar 2013

## Vsebina

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>URESNIČITEV CILJEV</b>	<b>3</b>
2.1	Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012	4
2.2	Zahtevki za revizijo, prikazani ločeno za postopke pred in po sprejetju odločitve naročnika o dodelitvi javnega naročila	8
2.3	Podatki o odločitvah o zahtevkih za revizijo v letu 2012	10
<b>3</b>	<b>POROČILO NA PODROČJU POSTOPKOV O PREKRŠKIH</b>	<b>13</b>
3.1	Podatki o obravnavanih in izrečenih prekrških	13
<b>4</b>	<b>VIRI, UPORABLJENI ZA DOSEGO CILJEV</b>	<b>15</b>
4.1	Finančni viri	15
4.2	Bilanca stanja	18
<b>5</b>	<b>NADZOR</b>	<b>21</b>
5.1	Notranji nadzor	21
5.2	Zunanji nadzor	21
<b>6</b>	<b>ZAPOSLOVANJE</b>	<b>23</b>
6.1	Povečanje delovne obremenitve	24
6.2	Podaljšanje rokov za sprejem odločitve v odvisnosti od števila zaposlenih svetovalcev in njihove obremenitve	26
6.3	Napoved možnega podaljšanja rokov za sprejem odločitev za leto 2013	28
<b>7</b>	<b>ZAKONODAJA S PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA</b>	<b>29</b>
7.1	Spremembe zakonodaje na področju javnega naročanja	29
7.2	Spremembe ZJN-2 z novelo ZJN-2D	30
7.2.1	Pravila za objavo v Uradnem listu EU oziroma portalu javnih naročil	30
7.2.2	Preverjanje sposobnosti	30
7.2.3	Osnovna sposobnost	31
7.2.4	Neobičajno nizka ponudba	33
7.2.5	Enostavna primarna ponudbena dokumentacija	35
7.2.6	Omejitve korupcijskih tveganj	37
7.2.7	Prekrškovne določbe	38

7.3	Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti	41
7.4	<i>In house</i> naročila	43
7.5	Predlogi za spremembo zakonodaje	46
7.5.1	Predlogi za spremembo ZJN – 2	46
7.5.2	Predlogi za spremembo ZPVPJN	48

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

### Zakoni in drugi pravni akti

<b>ZPVPJN</b>	<b>Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja</b> (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 - ZTP-D)
<b>ZJN – 2</b>	<b>Zakon o javnem naročanju</b> (Uradni list RS, št. 128/06, Uradni list Evropske unije, št. 317/07, Uradni list RS, št. 16/08, 34/08, Uradni list Evropske unije, št. 314/09, Uradni list RS, št. 19/10, 18/11, 43/12 - Odl. US, 90/12 - ZJNPOV, 90/12 in 12/13)
<b>ZJNPOV</b>	<b>Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti</b> (Uradni list RS, št. 90/12)
<b>ZJNVETPS</b>	<b>Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve</b> (Uradni list RS, št. 128/06, Uradni list Evropske unije, št. 317/07, Uradni list RS, št. 16/08, 34/08, Uradni list Evropske unije, št. 314/09, Uradni list RS, št. 19/10, 43/11, 72/11, 43/12 - Odl. US, 90/12 - ZJNPOV in 90/12)
<b>ZP – 1</b>	<b>Zakon o prekrških</b> (Uradni list RS, št. 7/03, 86/04, 23/05, 7/05 - Skl. US, 34/05 - Odl. US, 44/05, 55/05 - uradno prečiščeno besedilo, 40/06, 51/06 - popr., 70/06, 115/06, 3/07, 139/06 - Odl. US, 17/08, 21/08 - popr., 76/08 - ZIKS-1C, 109/09 - Odl. US, 108/09, 45/10 - ZIntPK, 9/11 in 29/11)
<b>ZRPJN</b>	<b>Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja - neveljaven</b> (Uradni list RS, št. 78/99, 90/99 - popr., 110/02, 14/03, 2/04 - ZPNNVSM, 42/04, 99/04, 61/05, 95/05, 78/06, 26/07, 53/07, 94/07, 32/09 - Odl. US in 43/11 - ZPVPJN)
<b>ZJF</b>	<b>Zakon o javnih financah</b> (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 110/02 - ZDT-B, 56/02 - ZJU, 127/06 - ZJZP, 14/07 - ZSPDPO, 109/08, 49/09, 38/10 - ZUKN, 107/10, 11/11 in 110/11 - ZDIU12)
<b>ZGD – 1</b>	<b>Zakon o gospodarskih družbah</b> (Uradni list RS, št. 42/06, 60/06 - popr., 26/07 - ZSDU-B, 33/07 - ZSReg-B, 67/07 - ZTFI, 10/08, 68/08, 42/09, 65/09, 33/11, 91/11, 100/11 - Skl. US, 32/12 in 57/12)

**KZ – 1**

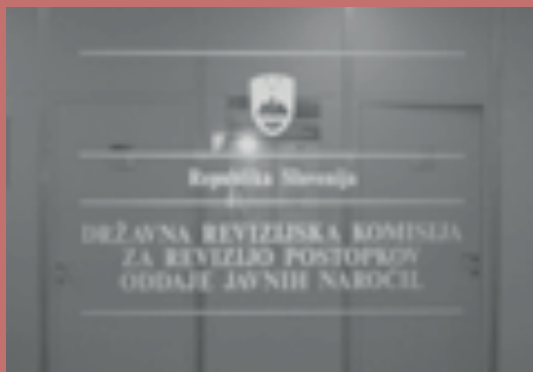
**Kazenski zakonik**

(Uradni list RS, št. 55/08, 66/08 - popr., 39/09, 55/09 - Odl. US, 91/11 in 50/12)

**Poslovník**

**Poslovník Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil**

(Uradni list RS, št. 55/12)



# 1

## UVOD

letno poročilo - delo Državne revizijske komisije - dobre prakse na področju javnega naročanja - sodelovanje - priprava predlogov predpisov - zagovorniki javnega interesa

# 1 UVOD

Državna revizijska komisija, v skladu z določili 68. in 69. člena ZPVPJN, enkrat letno o svojem delu poroča Državnemu zboru Republike Slovenije. Podatke, vsebovane v letnem poročilu, Državna revizijska komisija do konca meseca marca za preteklo leto sporoči tudi Vladi Republike Slovenije.

Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2012 uvodoma vsebuje prikaz zakonsko zahtevanih statističnih podatkov o postopkih, ki so se vodili pred tem organom. Ti že vrsto let izkazujejo trend rasti števila in zahtevnosti sporov, ki jih obravnava Državna revizijska komisija, in sicer tako na področju revizij postopkov oddaje javnih naročil, kot na področju prekrškov. S tem v zvezi Državna revizijska komisija v okviru letnega poročila argumentirano izpostavlja, da z obstoječimi kadrovskimi resursi deluje v skrajnih mejah svojih zmožnosti obvladovanja pripada. Zaradi navedenega se, v primeru nezmožnosti zaposlitve dodatnih kadrov (svetovalcev za področje revizij in prekrškov) ter ob pričakovanju nadaljevanja trenda rasti števila in zahtevnosti sporov, ki se vodijo pred tem organom, v prihodnjem obdobju utemeljeno postavlja dvom v zmožnost izvajanja pristojnosti tega organa v zakonsko določenih rokih.

V nadaljevanju letnega poročila Državna revizijska komisija predstavlja nekatere spremembe in novosti v zakonodaji javnega naročanja v letu 2012. Ob kritičnem pogledu na nekatere od teh sprememb, Državna revizijska komisija, kot to stori v vsakokratnem letnem poročilu, podaja tudi svoje predloge za spremembe področne zakonodaje. Državna revizijska komisija je kot organ, ki je pristojen za nadzor nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil, močno zainteresirana za aktivno sodelovanje pri oblikovanju zakonodaje na tem področju. Menimo namreč, da lahko zgolj premišljeno in strokovno oblikovane normativne podlage omogočijo učinkovito in gospodarno javno naročanje, verjamemo pa tudi, da lahko s svojim prispevkom pripomoremo k doseganju tega cilja. Kljub navedenemu lahko tudi v tokratnem letnem poročilu žal ugotovimo, da Državna revizijska komisija še vedno ni vključena v pripravo predlogov predpisov na področju javnega naročanja na način, ki bi zagotavljal pravočasno in ustrezno obravnavo mnenj tega organa o izvedenih dopolnitvah in spremembah zakonov.



Državna revizijska komisija si v okviru svojih pristojnosti prizadeva za razvoj dobrih praks na področju javnega naročanja v Republiki Sloveniji. V ta namen v okviru svojih letnih poročil redno podaja podrobnejšo predstavitev pomembnejših institutov s področja javnega naročanja – v tokratnem letnem poročilu tako instituta *in house* naročanja. S ciljem razvoja in izmenjave dobrih praks pa si Državna revizijska komisija prizadeva tudi za krepitev sodelovanja z zagovorniki javnega interesa, ki jim ZPVPJN namenja pomembno vlogo (ki pa se v praksi dejansko ne izvaja), kot tudi mednarodnega sodelovanja z organi, ki v širši regiji delujejo na področju pravnega varstva v postopkih javnega naročanja.

Borut Smrdel, univ. dipl. prav.

Predsednik Državne revizijske komisije



## 2

### URESNIČITEV CILJEV

učinkovito pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil - neodvisen samostojen nadzor nad zakonitostjo postopkov - načela - gospodarnost - učinkovitost - uspešnost - realizacija proračunskih sredstev - prejeti zahtevki v letu 2012 - vrsta postopka - predmet javnega naročila - podatki o odločitvah - rešeni zahtevki

## 2 URESNIČITEV CILJEV

V letu 2012 je Državna revizijska komisija kot splošni cilj svojega delovanja opredelila učinkovito pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil ter neodvisen samostojni nadzor nad zakonitostjo teh postopkov.

Namen pravnega varstva v postopkih javnega naročanja je zagotoviti, da se javno naročanje izvaja v skladu z materialnopravnimi podlagami, ki urejajo javno naročanje. Pravno varstvo v postopkih javnega naročanja temelji na načelih zakonitosti, hitrosti in učinkovitosti, dostopnosti, javnosti in kontradiktornosti. Državna revizijska komisija je poseben, neodvisen in samostojen državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil.

Specifični cilj Državne revizijske komisije je ohranjanje zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva ponudnikov in javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil. Navedeni cilj prispeva k splošnemu cilju - učinkovitemu pravnemu varstvu v postopkih oddaje javnih naročil ter zagotavljanju neodvisnega in samostojnega nadzora nad zakonitostjo teh postopkov.

Ohranjanje zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva ponudnikov v postopkih javnih naročil se kaže kot ohranjanje področja pravnega varstva na področju javnih naročil ter skrbi za takšen razvoj sistema javnega naročanja, ki zagotavlja gospodarnost, učinkovitost in preglednost javnih sredstev za javna naročila ter vzpodbujanje konkurenčnosti in enakopravnosti v postopkih javnega naročanja.

**V nadaljevanju so predstavljeni rezultati postavljenega cilja.**

## 2.1 Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012

Vsebinsko letnega poročila oziroma nabor podatkov, ki jih mora obsegati letno poročilo, ureja ZPVPJN v 69. členu. Letno poročilo je pripravljeno tako, da kolikor je to mogoče sledi zahtevam iz 69. člena ZPVPJN. Ker ZPVPJN zahteva veliko število različnih podatkov, je del podatkov pripravljen v obliki štirih prilog k letnemu poročilu. Zaradi večje preglednosti so najpomembnejši podatki iz prilog v strnjeni obliki vključeni tudi v tabele letnega poročila in komentirani s kratkimi ugotovitvami. Ti podatki namreč prikazujejo najpomembnejše segmente dela Državne revizijske komisije oziroma najpomembnejše podatke v zvezi z zahtevki za revizijo.

Državna revizijska komisija na podlagi prve točke drugega odstavka 69. člena ZPVPJN navaja tudi podatke o številu zahtevkov, ki jim je delno ugodila (Priloga 1) ali ugodila (Priloga 2) in vrednost predmetnih javnih naročil ter podatek, ali gre za javna naročila, ki se sofinancirajo iz sredstev evropske kohezijske politike, ločeno za revizijski postopek pred odločitvijo o oddaji javnega naročila in po njej. Prilogi 1 in 2 vsebujeta tudi ostale zahtevane podatke, in sicer: navedbo zakona, ki ureja javno naročanje, vrsto postopka, predmet javnega naročila, podatek o tem ali je bil revizijski zahtevek vložen pred ali po odločitvi o oddaji javnega naročila ter o naročnikih.

Državna revizijska komisija je sledila tudi drugi točki drugega odstavka 69. člena ZPVPJN in v prilogah 1, 2, 3 in 4 zajela vse zahtevane podatke. Čeprav zahteve po večini podatkov iz te točke izhajajo že iz predhodnih točk tega člena in so v grobem že navedene v letnem poročilu, pa je Državna revizijska komisija sledila zahtevi zakona in v prilogah zajela vse podrobnosti, ki jih zahteva zakon v zvezi s posameznim revizijskim zahtevkom. Državna revizijska komisija pri tem opozarja, da se velika večina zahtevanih podatkov najmanj podvaja.

V letno poročilo smo vključili tudi tabelo s podatki o mesečnem pripadu zadev ter podatke v obliki grafa, ki prikazuje rast pripada v obdobju zadnjih šest let.

Državna revizijska komisija pripominja, da (pre)velika množica podatkov, ki jih zahteva ZPVPJN, ne prispeva k preglednejšemu prikazu dela Državne revizijske komisije.

Državna revizijska komisija je v letu 2012 prejela 516 zahtevkov za revizijo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> V nadaljevanju uporabljamo termin »zahtevki za revizijo«, vendar so v predstavljenih številkah zajete tudi pritožbe in predlogi po 19. in 20. členu ZPVPJN, ki so vloženi samostojno (ne v okviru odločanja o zahtevkih za revizijo). Število zahtevkov za revizijo tudi ni enako skupnemu številu opravičnih števil (429 v letu 2012), saj je pogosto v isti revizijski zadevi vloženi več zahtevkov za revizijo, ki se obravnavajo skupaj.

**Tabela št.: 1** – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012 pred odločitvijo naročnika o oddaji javnega naročila in po njej

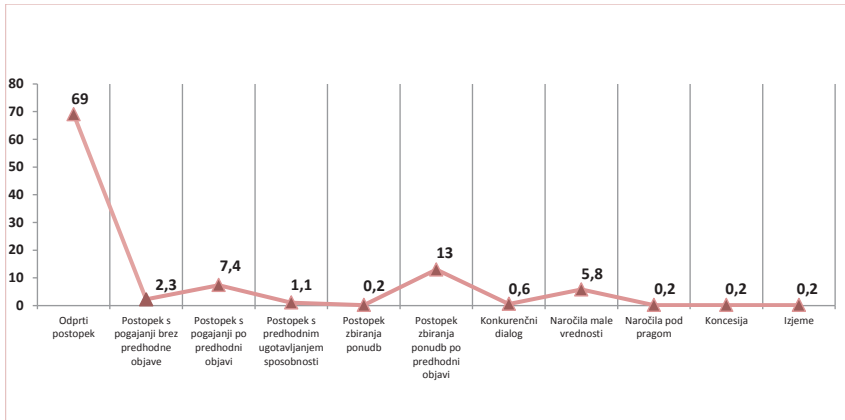
Zap. št.	Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012	SKUPAJ
1	Pred odločitvijo naročnika o oddaji JN	96
2	Po odločitvi naročnika o oddaji JN	420
	<b>SKUPAJ</b>	<b>516</b>

Iz zgornje tabele je razvidno, da je bilo večino zahtevkov za revizijo (81,4 odstotkov) vloženih po odločitvi naročnika o oddaji javnega naročila, pred odločitvijo naročnika o oddaji javnega naročila pa je bilo vloženih 18,6 odstotkov zahtevkov za revizijo.

**Tabela št.: 2** – Skupno število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012 po vrsti postopka oddaje javnega naročila

Zap. št.	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012
1	Odperti postopek	356
2	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	12
3	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	38
4	Postopek s predhodnim ugotavljanje sposobnosti	6
5	Postopek zbiranja ponudb	1
6	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	67
7	Konkurenčni dialog	3
8	Naročila male vrednosti	30
9	Naročila pod pragom	1
10	Koncesija	1
11	Izjeme	1
	<b>SKUPAJ</b>	<b>516</b>

**Grafikon št.: 1 – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012 po vrsti postopka oddaje javnega naročila v odstotkih**

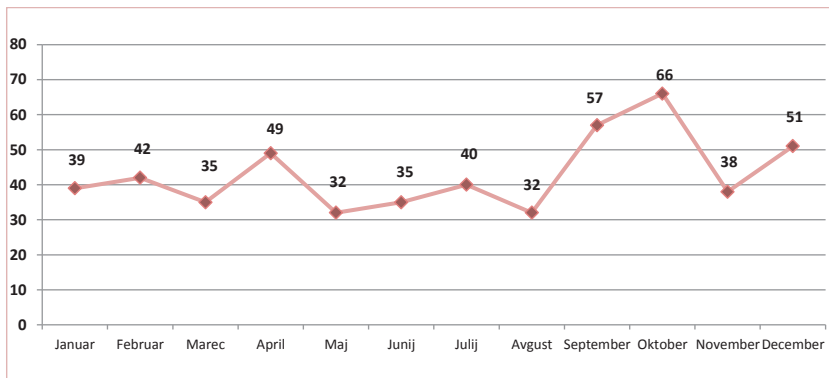


Iz zgornjega grafikona je razvidno, da so se naročniki v letu 2012 najpogosteje (v 69 odstotkih) odločili za najtransparentnejši postopek oddaje javnega naročila – to je odprti postopek. Sledijo mu postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi (13 odstotka), postopek s pogajanjem po predhodni objavi (7,4 odstotka) ter postopek oddaje naročila male vrednosti (5,8 odstotka). Ostali postopki oddaje javnih naročil so zastopani v manjšem številu (od 0,2 do 2,3 odstotka).

**Tabela št.: 3 – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012 po mesecih**

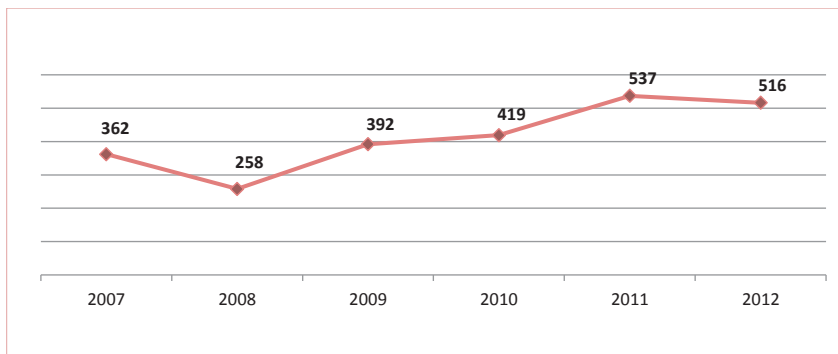
Zap. št.	Mesec	Število prejetih zahtevkov
1	januar	39
2	februar	42
3	marec	35
4	april	49
5	maj	32
6	junij	35
7	julij	40
8	avgust	32
9	september	57
10	oktober	66
11	november	38
12	december	51
SKUPAJ		516

**Grafikon št.: 2** – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012 po mesecih



Mesečni pripad zahtevkov za revizijo je bil v letu 2012 ves čas približno enak, izrazito povečanje se kaže v štirih mesecih, in sicer v mesecu aprilu, septembru, oktobru in decembru.

**Grafikon št.: 3** – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letih 2007 – 2012



Državna revizijska komisija ugotavlja, da se je število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012 zmanjšalo za 3,9 odstotka v primerjavi z letom 2011. V primerjavi z letom 2010 se je število prejetih zahtevkov za revizijo povečalo za 23,1 odstotkov, za 31,6 odstotkov v primerjavi z letom 2009. V primerjavi z letom 2008 beležimo 100 odstotno povečanja ter v primerjavi z letom 2007 42,5 odstotno rast.

## 2.2 Zahtevki za revizijo, prikazani ločeno za postopke pred in po sprejetju odločitve naročnika o dodelitvi javnega naročila

**Tabela št.: 4** – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012, ločeno glede na posamezen zakon, ki ureja javno naročanje, ter ločeno za revizijski postopek pred odločitvijo o oddaji javnega naročila in po njej (vključno s prikazom skupne vrednosti javnih naročil)

Zap. št.	Število prejetih zahtevkov ločeno glede na zakon	Pred odločitvijo naročnika o oddaji JN	Po odločitvi naročnika o oddaji JN	SKUPAJ	Skupna vrednost javnih naročil v EUR
1	ZJN-2	80	347	427	2.180.180.083,70
2	ZJNVETPS	11	68	79	186.163.245,67
3	ZJZP	5	4	9	1.447.928.056,00
4	Izjeme	0	1	1	NI PODATKA
	<b>SKUPAJ</b>	<b>96</b>	<b>420</b>	<b>516</b>	<b>3.814.271.385,37</b>

Iz zgornje tabele izhaja, da je bilo največ revizijskih zahtevkov (83 odstotkov) vloženi v postopkih oddaje javnih naročil, ki se izvajajo na podlagi ZJN-2.

**Tabela št.: 5** – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012 po vrsti postopka oddaje javnega naročila pred odločitvijo naročnika o dodelitvi javnega naročila in po njej

Zap. št.	Vrsta postopka oddaje javnega naročil	Pred odločitvijo naročnika o oddaji JN	Po odločitvi naročnika o oddaji JN	SKUPAJ
1	Odpri postopek	70	286	356
2	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	2	10	12
3	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	12	26	38
4	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	1	5	6
5	Postopek zbiranja ponudb	0	1	1
6	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	9	58	67
7	Konkurenčni dialog	0	3	3
8	Naročila male vrednosti	2	28	30
9	Naročila pod pragom	0	1	1
10	Koncesija	0	1	1
11	Izjeme	0	1	1
	<b>SKUPAJ</b>	<b>96</b>	<b>420</b>	<b>516</b>



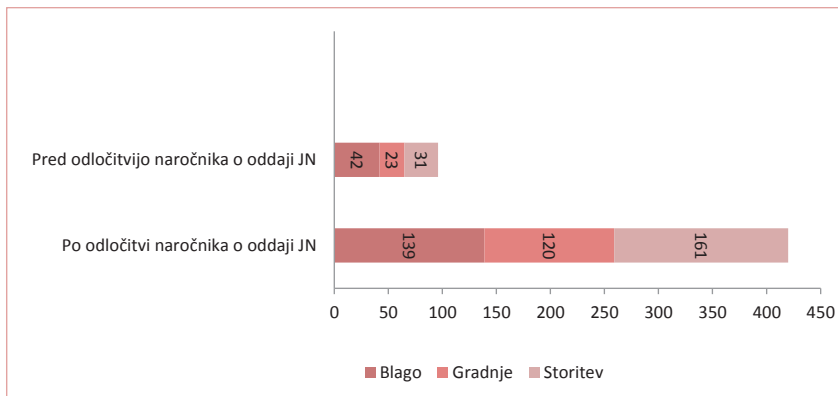
Iz tabele št. 5 je razvidno, da so bili zahtevki za revizijo v vseh postopkih oddaje javnih naročil večinoma vloženi po sprejeti odločitvi naročnika o oddaji javnega naročila.

**Tabela št.: 6** – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012 po predmetu oddaje javnega naročila pred odločitvijo naročnika o oddaji javnega naročila in po njej

Zap. št.	Predmet javnega naročila	Pred odločitvijo naročnika o oddaji JN	Po odločitvi naročnika o oddaji JN	SKUPAJ
1	Blago	42	139	181
2	Gradnje	23	120	143
3	Storitve	31	161	192
	SKUPAJ	96	420	516

V letu 2012 prevladujejo zahtevki za revizijo, ki se nanašajo na oddajo storitev (37 odstotkov), sledijo jim zahtevki za revizijo na področju nabave blaga (35 odstotkov) ter zahtevki za revizijo na področju oddaje gradenj (28 odstotkov).

**Grafikon št.: 4** – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2012 po predmetu oddaje javnega naročila pred odločitvijo naročnika o oddaji javnega naročila in po njej



## 2.3 Podatki o odločitvah o zahtevkih za revizijo v letu 2012

Državna revizijska komisija je v število rešenih zahtevkov za revizijo vključila tudi podatke o dvainštiridesetih (42) prejetih zahtevkih iz leta 2011, o katerih je bilo odločeno v letu 2012. Podatki o odločitvah o triinpetdesetih (53) prejetih zahtevkih, ki so bili na dan 31.12.2012 še v odločanju pri Državni revizijski komisiji, bodo vključeni v letno poročilo za leto 2013.

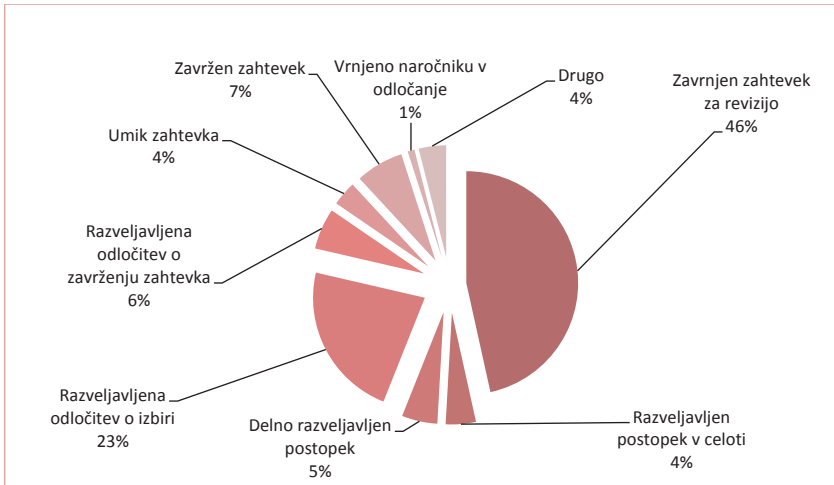
**Tabela št.: 7** – Število rešenih zahtevkov za revizijo v letu 2012 po vrsti odločitve Državne revizijske komisije pred odločitvijo naročnika o oddaji javnega naročila in po njej

Zap. št.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Pred odločitvijo	Po odločitvi	SKUPAJ
		naročnika o oddaji JN	naročnika o oddaji JN	
1	Zavrnen zahtevek za revizijo	37	198	235
2	Razveljavljen postopek v celoti	14	8	22
3	Delno razveljavljen postopek	18	8	26
4	Razveljavljena odločitev naročnika o izbiri	0	114	114
5	Razveljavljena odločitev naročnika o zavrženju zahtevka	12	18	30
6	Umik zahtevka	5	13	18
7	Zavržen zahtevek	2	33	35
8	Vrnjeno naročniku v odločanje	0	5	5
9	Drugo	9	11	20
	SKUPAJ	97	408	505

**Opomba:** Triinpetdeset (53) prejetih zahtevkov je bilo na dan 31.12.2012 še v odločanju pri Državni revizijski komisiji

Iz gornje tabele izhaja, da se je izmed 235 zavrnenih zahtevkov za revizijo 15,7 odstotka teh nanašalo na fazo pred odločitvijo naročnika o dodelitvi javnega naročila, 84,3 odstotka pa na fazo po odločitvi naročnika.

**Grafikon št.: 5 – Rešeni zahtevki za revizijo v letu 2012 po vrsti odločitve Državne revizijske komisije o zahtevku v odstotkih**



V letu 2012 je Državna revizijska komisija v 42 odstotkih zahtevkov sledila vlagateljem ter delno oziroma v celoti razveljavila postopek oddaje javnega naročila (v letu 2011 je vlagateljem sledila v 47 odstotkih zahtevkov, v letu 2010 v 44 odstotkih zahtevkov, v letu 2009 v 42 odstotkih zahtevkov, v letu 2008 v 44 odstotkih zahtevkov, v letu 2007 v 32 odstotkih zahtevkov, v letu 2006 v 38 odstotkih zahtevkov). Če ta podatek primerjamo z letom 2011 in 2010, ugotovimo, da se odstotek vsebinsko ugodenim zahtevkom rahlo zmanjšuje.

V letu 2012 je Državna revizijska komisija:

- zavrgla 35 prejetih zahtevkov za revizijo, v vrednosti 31.359.989,51 evrov,
- zavrnila 235 zahtevkov za revizijo, v vrednosti 1.189.994.729,50 evrov,
- delno ugodila 26 zahtevkom za revizijo, v vrednosti 512.404.942,20 evrov,
- ugodila 186 zahtevkom za revizijo, v vrednosti 1.238.962.689,61 evrov (v tej alineji so vključene naslednje odločitve: razveljavljen postopek v celoti, razveljavljena odločitev o izbiri, razveljavljena odločitev o zavrženju zahtevka in vseh štirinajst odločitev, ki so zajete v postavko »drugo«).

Državna revizijska komisija je v celoti razveljavila dvaindvajset (22) postopkov oddaje javnih naročil. V štirih (4) primerih je postopek oddaje javnega naročila v celoti razveljavila na podlagi tretje točke drugega odstavka 39. člena ZPVPJN, v enem (1) primeru na podlagi druge točke drugega odstavka 39.

člena ter v sedemnajstih (17) primerih na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN. Skupna vrednost razveljavljenih postopkov oddaje javnih naročil je 20.723.323,00 evrov.

Državna revizijska komisija v letu 2012 ni prejela nobenega zahtevka za revizijo s strani organov, ki so pristojni za varstvo javnega interesa (2. odstavek 6. člena ZPVPJN).



# 3

---

## POROČILO NA PODROČJU POSTOPKOV O PREKRŠKIH

obravnavani - izrečeni - očitani prekrški po določbah zvpvjn - odločba - globa - obdolžilni predlog - prekršek neznatnega pomena - pristojno sodišče

## 3 POROČILO NA PODROČJU POSTOPKOV O PREKRŠKIH

### 3.1 Podatki o obravnavanih in izrečenih prekrških

V letu 2012 je Državna revizijska komisija kot organ, pristojen za ugotavljanje prekrškov, ki temeljijo na določbah ZPVPJN, ZJN-2 in ZJNVETPS, odprla 72 novih zadev na tem področju, in sicer na osnovi predlogov predlagateljev, kakor tudi po uradni dolžnosti (16. člen poslovnika). V primerjavi z lanskim letom je zaznati povečan pripad za 9 odstotkov.

Od 72 na novo odprtih zadev se v 11 zadevah kršiteljem očita storitev prekrškov po določbah ZPVPJN, v 61 zadevah pa se kršiteljem očita storitev prekrškov po določbah ZJN-2 in ZJNVETPS.

V letu 2012 je Državna revizijska komisija skupno obravnavala 101 zadevo v postopkih o prekrških, in sicer se je 17 zadev nanašalo na očitane prekrške po določbah ZPVPJN zoper naročnika in odgovorno osebo naročnika. Preostale obravnavane prekrškovne zadeve so se nanašale na očitane prekrške po določbah ZJN-2 in ZJNVETPS. Tako se je v 49 zadevah postopek vodil zoper naročnika in njegovo odgovorno osebo, v 32 zadevah zoper ponudnika in njegovo odgovorno osebo ter v 3 zadevah zoper podizvajalca in njegovo odgovorno osebo.

Državna revizijska komisija je v letu 2012 pri obravnavanju zadev zaključila postopek o prekrških v 31 zadevah, in sicer je izdala 13 odločb, 2 obdolžilna predloga, v 16 zadevah pa je bilo odločeno, da se odločba o prekršku ne izda oziroma se ne vložijo obdolžilni predlog, ker so podani razlogi iz 51. člena ZP-1, ker iz zbranih dejstev in dokazov ni izhajalo, da gre za prekršek, ali je šlo za prekršek neznatnega pomena, ipd.

Na ugotovitev storitve prekrškov po določbah ZPVPJN oziroma po določbah prej veljavnega ZRPJN se je nanašalo 9 izdanih odločb, in sicer je bila v vseh odločbah ugotovljena storitev prekrškov s strani naročnika in njegove odgovorne osebe. V dveh odločbah je bila izrečena odgovorni osebi naročnika sankcija globe v znesku 500 evrov, v 7 odločbah pa so bili izrečeni za naročnike in odgovorne osebe naročnikov opomini.

Na ugotovitev storitve prekrškov po določbah ZJN-2 in ZJNVETPS so se nanašale 4 odločbe, od tega je bila v eni odločbi ugotovljena storitev prekrškov s strani naročnika in njegove odgovorne osebe, izrečen jima je bil opomin.

Na ugotovitev storitve prekrškov ponudnikov in njihovih odgovornih oseb so se nanašale 3 odločbe, in sicer je bila v eni zadevi ponudniku izrečena globa 30.000 evrov, njegovi odgovorni osebi pa 600 evrov, v ostalih zadevah so bili izrečeni opomini.

Od 16 zadev, zaključenih po določbi 51. člena ZP-1, sta se 2 nanašali na ugotavljanje prekrška po določbah ZPVPJN, 14 pa na ugotavljanje prekrška po določbah ZJN-2 in ZJNVETPS. V 10 zadevah se je vodil postopek zoper naročnika in odgovorno osebo, v 4 zadevah pa zoper ponudnika in njegovo odgovorno osebo.

Na pristojno sodišče sta bila vložena tudi 2 obdolžilna predloga, po vsebini pa gre za ugotavljanje storitve prekrška po določbah ZJNVETPS.



## 4

### VIRI, UPORABLJENI ZA DOSEGO CILJEV

finančni viri - proračun - sredstva - rebalans - prenizko načrtovana sredstva - proračunska postavka - sprejet proračun - porabljena sredstva - materialni stroški - realizacija - kratkoročne obveznosti - terjatve - bilanca stanja



## 4 VIRI, UPORABLJENI ZA DOSEGO CILJEV

### 4.1 Finančni viri

V sprejetem proračunu Republike Slovenije za leto 2012 (Uradni list RS, št. 96/2010) so bila za opravljanje dejavnosti Državne revizijske komisije določena proračunska sredstva v znesku 1.339.822 evrov. S sprejetim rebalansom proračuna Republike Slovenije za leto 2012 (Uradni list RS, št. 37/2012) so bila proračunska sredstva Državni revizijski komisiji znižana in so znašala 1.090.059 evrov.

Zaradi prenizko načrtovanih sredstev s sprejetim rebalansom za plače in materialne stroške je Državna revizijska komisija, na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije, s prerazporeditvijo iz proračunske postavke 7608 »*Tekoča proračunska rezerva*« prejela na proračunsko postavko 1021 »*Materialni stroški*« proračunska sredstva v znesku 31.510 evrov in na proračunsko postavko 1020 »*Plače*« sredstva v znesku 11.873 evrov.

Na podlagi navedenega je veljavni finančni načrt Državne revizijske komisije za leto 2012 znašal 1.135.546 evrov. Proračunska sredstva so bila realizirana v znesku 1.127.394 evrov, kar predstavlja 103 odstotke rebalansa sprejetega proračuna, oziroma 99 odstotkov veljavnega proračuna.

Na podlagi primerjave med načrtovanimi in porabljenimi proračunskimi sredstvi so bila ugotovljena nekatera odstopanja. Za dejavnost ohranjanje, vzdrževanje in posodobitve opreme — investicije in investicijsko vzdrževanje, so bila načrtovana sredstva v znesku 20.278 evrov, realizirana pa v znesku 17.545 evrov, oziroma 87 odstotka. Preostanek sredstev v višini 2.700 evrov je bilo porabljenih za kritje manjkajočih materialnih stroškov. Za dejavnost zagotavljanja materialno tehničnih sredstev in storitev za izvajanje rednih nalog so bila načrtovana sredstva v znesku 235.803 evrov, realizirana pa v znesku 267.119 evrov.

**Tabela št.: 8 – Realizacija odhodkov za leto 2012 v primerjavi s sprejetim in veljavnim proračunom<sup>2</sup> v evrih**

Naziv	Sprejeti proračun	Rebalans sprejetega proračuna	Veljavni proračun	Realizacija proračuna	Indeks	Indeks	Indeks
1	2	3	4	5	6	7	8
					5/2*100	5/4*100	5/3*100
Plače	1.049.456	833.978	845.852	842.730	80	100	101
Plače in dodatki	838.282	674.031	687.655	685.468	82	100	102
Regres za LD	16.250	7.180	3.108	3.108	19	100	43
Povrač. in nadomestila	40.618	19.235	22.046	21.567	53	98	112
Del. usp. – sred. za pov. obs. dela	9.369	9.802	9.809	9.809	105	100	100
Drugi izdatki zapos.	2.217	2.743	2.166	2.166	98	100	79
Prispevek za ZPIZ	74.447	66.145	62.270	62.069	83	100	94
Prisp. zdr. zav.	59.567	46.726	49.975	49.731	84	100	106
Prispevek za zapos.	504	396	426	421	84	99	106
Prisp. za star. var.	820	659	707	701	86	99	106
Premije KDPZ	7.382	7.061	7.690	7.690	104	100	109
Materialni stroški	268.088	235.803	270.012	267.119	100	99	113
Pisa. in spl. mat. in sto.	59.729	55.561	54.062	53.431	90	99	96
Posebni mat. in sto.	3.070	10.383	4.290	3.875	126	90	37
Energ., voda, komun. storitve in komun.	35.148	44.707	37.435	36.953	105	99	83
Prev. stroški in stor.	5.062	9.310	9.724	9.485	187	98	102
Izdatki za služ. pot.	20.276	1.618	2.618	2.101	10	80	130
Tekoče vzdrževanje	10.754	9.205	9.612	9.337	87	97	101
Poslo. najem. in zakup.	108.599	89.903	150.541	150.448	139	100	167
Drugi operativni odho.	25.450	15.116	1.730	1.489	6	86	10
Invest. in invest. vzdr.	20.278	20.278	17.578	17.545	87	100	87
Nakup opreme	20.278	20.278	17.578	17.545	87	100	87
Sredstva kupnine od prodaje premoženja	2.000	0	2.104	0	-	-	-
Nakup prevoznih sred.	0		1.350	0	-	-	-
Nakup opreme		0	754	0	-	-	-
<b>Skupaj</b>	<b>1.339.822</b>	<b>1.090.059</b>	<b>1.135.546</b>	<b>1.127.394</b>	<b>84</b>	<b>103</b>	<b>99</b>

<sup>2</sup> Navedeni zneski realizacije še niso revidirani v okviru zaključnega računa državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2012.

Na podlagi primerjave med načrtovanimi in porabljenimi proračunskimi sredstvi ni ugotovljenih pomembnih odstopanj, z izjemo proračunskih sredstev za zagotavljanje materialno tehničnih sredstev in storitev, namenjenih za opravljanje rednih nalog, na kontu 4026 Poslovne najemnine in zakupnine. Na navedeni dejavnosti so bila načrtovana sredstva v znesku 89.903 evrov, realizirana pa v znesku 150.448 evrov, oziroma 167 odstotkov. Sredstva so bila porabljena za najem novih prostorov na Slovenski c. 54, za namene varne sobe, arhiva in drugih poslovnih prostorov.

Državna revizijska komisija je v avgustu 2012 pričela z racionalizacijo porabe stroškov najemnine. Na podlagi dogovora z najemodajalcema poslovnih prostorov je v decembru 2012 dosegla znižanje stroškov najema poslovnih prostorov. V obeh primerih se dogovora nanašata na znižanje stroškov najemnine, v enem primeru pa tudi na zmanjšanje površin najetih poslovnih prostorov.

V letu 2012 so bila za ohranjanje, vzdrževanje in posodobitve opreme nabavljena naslednja osnovna sredstva: pisarniško pohištvo, dva uničevalca papirja, kopirni stroj, multifunkcijska naprava, tiskalnik in tri prenosne klime.

Realizacija dejavnosti zagotavljanje materialno tehničnih sredstev in storitev za izvajanje rednih nalog je v letu 2012 znašala 267.119 evrov, kar je za 13 odstotkov več od sprejetega proračuna. Pomemben odhodek na tej dejavnosti predstavljajo stroški najemnine poslovnih prostorov, ki so v letu 2012 znašali 150.448 evrov, kar predstavlja 56 odstotka realizacije te dejavnosti. Za pisarniški in splošni material ter storitve je bilo v letu 2012 porabljenih 53.431 evrov, kar predstavlja 20 odstotka realizacije. Za energijo, vodo, komunalne storitve ter komunikacije je bilo v letu 2012 porabljenih 36.953 evrov, kar predstavlja 14 odstotkov realizacije te dejavnosti.

## 4.2 Bilanca stanja

### DOLGOROČNA SREDSTVA

#### Podatki o povečanju ali zmanjšanju lastnih opredmetenih osnovnih sredstev

V letu 2012 je bilo pridobljeno za 17.515 evrov opreme in drobnega inventarja.

Sredstva so bila porabljena za nakup pisarniškega pohištva v vrednosti 12.668 evrov, dveh uničevalcev papirja v vrednosti 1.218 evrov, kopirnega stroja, multifunkcijske naprave in tiskalnika v skupni vrednosti 2.279 evrov, treh prenosnih klim v vrednosti 1.350 evrov in enega UTMS modema v vrednosti 30 evrov. Osnovna sredstva so se za ta namen povečala za 17.515 evra. Osnovno sredstvo UTMS modem v znesku 30 evrov je bilo nabavljeno decembra 2011 in plačano iz proračunskih sredstev 2012.

Na dan 31.12.2012 je v bilanci stanja izkazanih za 21.656 evrov neopredmetenih dolgoročnih sredstev. Popravek vrednosti neopredmetenih sredstev je 18.787 evrov. Neodpisana vrednost neopredmetenih osnovnih sredstev na dan 31.12.2012 je 2.869 evrov, kar je za 764 evrov manj v primerjavi s predhodnim letom. Vrednost opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev je 73.486,00 evrov, kar je za 7.787 evrov manj kot preteklo leto.

Vrednost dolgoročnih sredstev in sredstev v upravljanju se je v primerjavi s predhodnim letom zmanjšala za 8.551 evrov, kot posledica amortizacije.

### KRATKOROČNA SREDSTVA

#### Podatki o neplačanih terjatvah iz preteklega leta

Na dan 31.12.2012 je bilo evidentirano v bilanci stanja Državne revizijske komisije za 92.175 evrov kratkoročnih sredstev.

Navedene terjatve se nanašajo na

- druge kratkoročne terjatve v znesku 119 evrov - terjatve iz naslova boleznin; terjatev bo plačna januarja 2013 z nakazilom Zavoda za zdravstveno zavarovanja Slovenije,
- neplačani odhodki v znesku 89.903 evrov, ki predstavljajo račune dobaviteljev in odhodke za plače v decembru 2012,
- aktivne časovne razmejitev v znesku 2.153 evrov za založena sredstva vlagateljev za pridobitev strokovnih mnenj v revizijskih postopkih.

Vse navedene terjatve, ki so izkazane v bilanci stanja na dan 31.12.2012, bodo zapadle v plačilo v letu 2013.

## **KRATKOROČNE OBVEZNOSTI**

### **Podatki o neplačanih obveznostih iz preteklega leta**

Na dan 31.12.2012 je bilo evidentirano v bilanci stanja Državne revizijske komisije 92.175 evrov kratkoročnih obveznosti in pasivnih časovnih razmejitev.

Navedene obveznosti se nanašajo na:

- kratkoročne obveznosti za prejete predujme in varščine v znesku 2.153 evrov iz naslova založenih sredstev,
- kratkoročne obveznosti do zaposlenih v znesku 57.069 evrov za obračunane plače za december 2012,
- kratkoročne obveznosti do dobaviteljev v znesku 15.908 evrov za dobavljeni material in opravljene storitve v novembru in decembru 2012,
- druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja 9.545 evrov, za obračunane dajatve pri plačah za december 2012,
- kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta 7.381 evrov, za obveznosti do neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna,
- pasivne časovne razmejitve 119 evrov, za predhodno obračunane odhodke in nadomestila plač pri plači za december 2012.

Vse navedene obveznosti, ki so izkazane v bilanci stanja na dan 31.12.2012, zapadejo v plačilo v letu 2013.

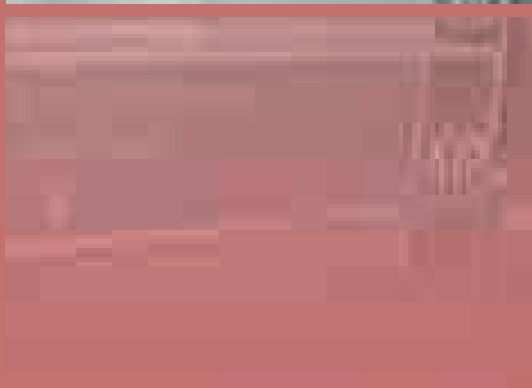
## **LASTNI VIRI IN DOLGOROČNE OBVEZNOSTI**

Na dan 31.12.2012 ima Državna revizijska komisija v bilanci stanja izkazanih za 76.356 evrov lastnih virov in dolgoročnih obveznosti, in sicer: splošni sklad v znesku 76.356 evrov.

Državna revizijska komisija nima knjiženih neporavnanih obveznosti iz preteklih let. Naporavnane obveznosti za december 2012 bodo poravnane v januarju in februarju 2013.

Državna revizijska komisija prav tako nima novih obveznosti, kot so določene v 41. členu ZJF, izdanih in unovčenih poroštev ter nima izterjanih regresnih zahtevkov iz naslova poroštev iz pristojnosti

neposrednega uporabnika. V letu 2012 so bila pridobljena dodatna sredstva iz proračunske rezerve v skupnem znesku 43.383 evrov, od tega 31.510 evrov za namen kritja najemnine ter 11.873 evrov za izplačilo plač v decembru.



## 5

### NADZOR

notranji nadzor - zunanji nadzor - finančno poslovanje - pravilnik - računsko sodišče

## 5 NADZOR

### 5.1 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. Tveganja ima opredeljena v registru tveganj. V navedenih aktih je formalno vzpostavljen notranji nadzor poslovanja 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; v nadaljevanju: Pravilnik). Skladno s Pravilnikom je Državna revizijska komisija dolžna zagotoviti notranjo revizijo svojega poslovanja najmanj enkrat v obdobju vsakih treh let. Zadnji notranji nadzor je bil izveden v letu 2011, za obdobje 2009, 2010 in 2011. Večino priporočil notranje revizije je Državna revizijska komisija upoštevala.

### 5.2 Zunanji nadzor

V letu 2012 je na podlagi sklepa št. 320/5/2012/3, z dne 15.06.2012, Računsko sodišče Republike Slovenije izvajalo revizijo poslovanja Državne revizijske komisije za leto 2011. Cilj revizije je izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Državne revizijske komisije v letu 2011. Osutek poročila revizije bo računsko sodišče izdalo v letu 2013.







## 6

### ZAPOSLOVANJE

uradniško delovno mesto - število zaposlenih - povečanje obremenitve - podaljšanje rokov - trend - sodelovanje pri reševanju zadev - število svetovalcev - znižanje - zaposlitev

## 6 ZAPOSLOVANJE

Na Državni revizijski komisiji je bilo na dan 31.12.2012 19 zaposlenih, od tega 14 javnih uslužbencev (11 uradnikov in 3 strokovno-tehnični delavci) ter 5 funkcionarjev. Struktura zasedenih delovnih mest je naslednja:

- predsednik Državne revizijske komisije (funkcionar),
- štirje člani Državne revizijske komisije (funkcionarji),
- višji svetovalec Državne revizijske komisije – tri uradniška delovna mesta,
- svetovalec Državne revizijske komisije I – tri uradniška delovna mesta,
- svetovalec Državne revizijske komisije II – ni zasedenih delovnih mest,
- svetovalec Državne revizijske komisije III – tri uradniška delovna mesta,
- sekretar Državne revizijske komisije – eno uradniško delovno mesto,
- strokovni sodelavec – eno uradniško delovno mesto,
- vodja glavne pisarne – eno strokovno-tehnično delovno mesto,
- administrator VI – eno strokovno-tehnično delovno mesto,
- tajnica funkcionarja – vodja vpisnika – eno strokovno-tehnično delovno mesto.

Dve uradniški mesti sta namenjeni izključno izvajanju nalog na področju prekrškovnih zadev.

V letu 2012 je bila s Sklepom o razrešitvi predsednice Državne revizijske komisije št. 450-02/12-18/7 z dne 14. 07. 2012 razrešena dolžnosti predsednica Državne revizijske komisije (z dnem 31. 07. 2012). S Sklepom o imenovanju predsednika Državne revizijske komisije št. 450-02/12-31/17 z dne 26. 09. 2012 je bil imenovan nov predsednik Državne revizijske komisije. Od 14 javnih uslužbencev je bila v letu 2012 ena uslužbenka, ki zaseda uradniško delovno mesto, na porodniškem dopustu, en uslužbenec, ki zaseda uradniško delovno mesto, pa je koristil očetovski dopust. V letu 2012 je ena uslužbenka, ki je zasedala uradniško delovno mesto, sporazumno prekinila pogodbo o zaposlitvi in delovno razmerje, zaradi česar je bil izveden interni natečaj, ki pa se je končal neuspešno.

Na dan 31.12.2012 je tako Državna revizijska komisija poslovala **z dvema javnima uslužbencema manj** kot v letu 2011.

**Tabela št.: 9 – Število zaposlenih v letih 2011 in 2012 s prikazom izobrazbene strukture**

Stopnja izobrazbe oz. znanstveni naslov	Število zaposlenih 31.12.2011	Število zaposlenih 31.12.2012
Magisterij	3	3
Univerzitetna izobrazba	15	13
Visoka strokovna izobrazba	1	1
Srednja izobrazba	2	2
Skupaj	21	19

## 6.1 Povečanje delovne obremenitve

ZPVPJN v 65. členu določa, da v revizijskem postopku odloča tričlanski senat, razen če je zahtevek za revizijo vložen v postopku oddaje naročila male vrednosti, ko v postopku revizije odloča posamezen član Državne revizijske komisije. Če je predmet revizije javno naročilo, ki se oddaja po postopku oddaje naročila male vrednosti, in predsednik (na pobudo člana, ki mu je zadeva dodeljena v odločanje) odloči, da gre za zahtevnejšo zadevo, v postopku revizije odloča tričlanski senat. V pritožbenem postopku odloča posamezen član Državne revizijske komisije.

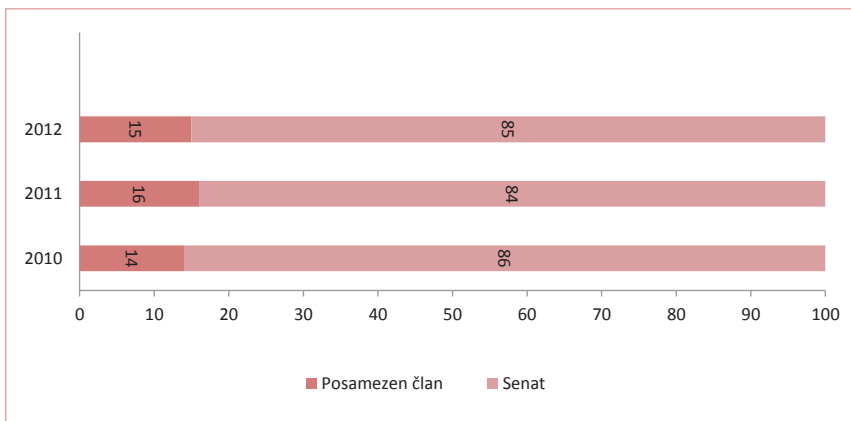
Način dela in imenovanje senatov podrobneje ureja Poslovnik. V skladu s poslovnikom dodeljuje posamezne zadeve v odločanje predsednik Državne revizijske komisije (19. člen poslovnika). Vsak član Državne revizijske komisije, ki mu je bila zadeva dodeljena v reševanje kot posamezniku, lahko od predsednika Državne revizijske komisije zahteva imenovanje senata, če je predmet odločanja v revizijskem ali pritožbenem postopku javno naročilo, ki ga mora naročnik objaviti v Uradnem listu Evropske unije, ali če meni, da gre za obravnavo posebno zahtevnega strokovnega vprašanja.

Zaradi velikega letnega pripada zadev in kratkih zakonskih rokov za rešitev posamezne zadeve je v poslovniku predvideno obvezno sodelovanje svetovalcev. V skladu s 23. členom poslovnika predsednik Državne revizijske komisije posameznim predsednikom senatov ali članom posameznikom, ki odločajo o zadevi, po sistemu kroženja določi svetovalca, in sicer za vsako posamezno zadevo posebej. Svetovalcem se zadeve dodeljujejo praviloma po vrstnem redu prispetja in ob upoštevanju organizacije dela, specializacije ter enakomerne obremenjenosti posameznega svetovalca.

**Tabela št.: 10** – Pregled po letih 2010, 2011 in 2012 glede na način odločanja o prejetih zahtevkih za revizijo

Način odločanja o prejetih zadevah	2010	2011	2012
Posamezen član Državne revizijske komisije	58	86	78
Senat Državne revizijske komisije	361	451	438
Skupaj	419	537	516

**Grafikon št.: 6** – Pregled po letih 2010, 2011 in 2012 glede na način odločanja o prejetih zahtevkih za revizijo v odstotkih



## 6.2 Podaljšanje rokov za sprejem odločitve v odvisnosti od števila zaposlenih svetovalcev in njihove obremenitve

Državna revizijska komisija je v letu 2012 v reševanje prejela 516 zadev v postopku revizije javnega naročanja. V letu 2011 smo prejeli 537 zadev, v letu 2010 pa 419 zadev. V letu 2010 je bil rok za sprejem odločitve podaljšan v 49 zadevah, v letu 2011 v 171 zadevah, v letu 2012 pa v 153 zadevah. Število svetovalcev, ki opravljajo naloge na področju revizijskih zadev, se je v obdobju od leta 2010 do leta 2012 zmanjševalo, in sicer je bilo v letu 2010 povprečno 10,7 svetovalcev, leta 2011 je bilo povprečno 9 svetovalcev, v letu 2012 pa se je število zmanjšalo v povprečju na 8,4 svetovalca. Vsak svetovalec je v letu 2010 v povprečju sodeloval pri reševanju 39 zadev, v letu 2011 je vsak v povprečju sodeloval pri reševanju 60 zadev, v letu 2012 pa v povprečju pri reševanju 61 zadev.

V spodnji tabeli so prikazani podatki glede števila prejetih revizijskih zadev in števila zadev, v katerih je bil podaljšan rok za sprejem odločitve, v povezavi s povprečnim številom zaposlenih svetovalcev v obdobju od leta 2010 do leta 2012.

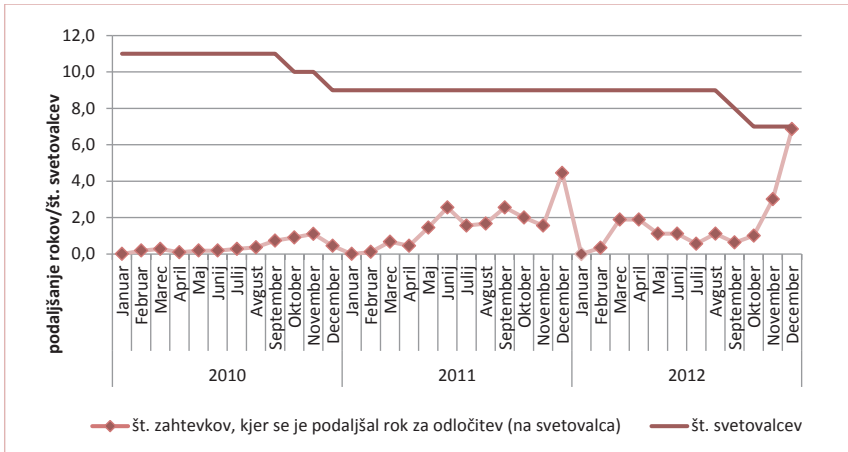
**Tabela št.: 11** – Število prejetih in podaljšanih revizijskih zadev v obdobju 2010 – 2012

Leto	št. prejetih zadev	št. zadev, kjer je bil podaljšan rok za izdajo odločitve	povprečno št. svetovalcev, ki so sodelovali pri reševanju zadeve	povprečno št. prejetih zadev na svetovalca	povprečno št. zadev, kjer se je podaljšal rok za izdajo odločitve na svetovalca
1	2	3	4	5 = (2/4)	6 = (3/4)
2010	419	49	10,7	39	5
2011	537	171	9	60	19
2012	516	153	8,4	61	18
TREND 2013	516		7	74	

Ugotovimo lahko, da se je povprečna delovna obremenitev posameznega svetovalca na število prejetih zahtevkov od leta 2010 do leta 2012 **skoraj podvojila**. Iz tega razloga in ob dejstvu, da se je število svetovalcev v istem obdobju znižalo, je zaznati povečano število revizijskih zadev, v katerih se je podaljšal rok za sprejem končne odločitve.

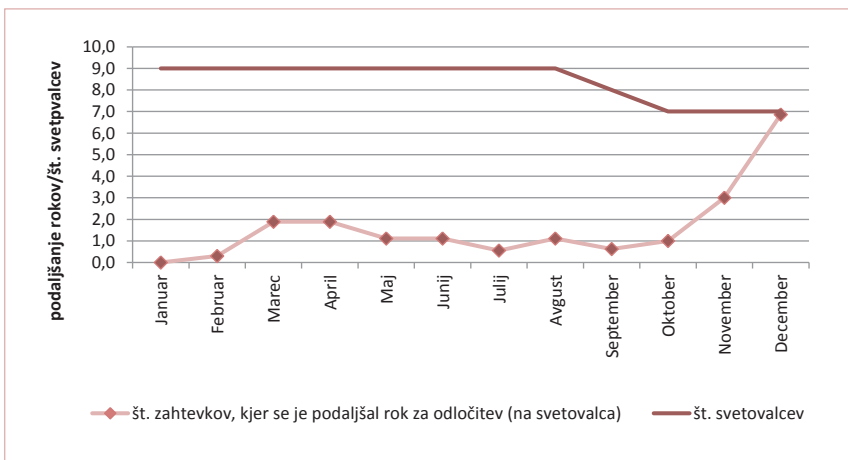
Ker je bilo podaljšanje rokov za sprejem odločitve v posameznih obdobjih od leta 2010 do leta 2012 različno, lahko iz naslednjega grafa ugotovimo, da je zmanjševanje števila svetovalcev eden od razlogov, ki bistveno vpliva na podaljševanje rokov za izdajo odločitve v posamezni zadevi.

**Grafikon št.: 7** – Mesečni pregled števila zadev, kjer je bil podaljšan rok za odločitev (na svetovalca), in število zaposlenih svetovalcev (od leta 2010 - 2012)



Na spodnjem grafu je posebej izpostavljeno leto 2012, ko se je število svetovalcev znižalo na 7, pri čemer je razvidna povečana stopnja podaljševanja rokov za sprejem končne odločitve v revizijskem postopku.

**Grafikon št. 8** – Pregled št. zadev v letu 2012, kjer smo podaljšali rok za odločitev (na svetovalca) in število zaposlenih svetovalcev



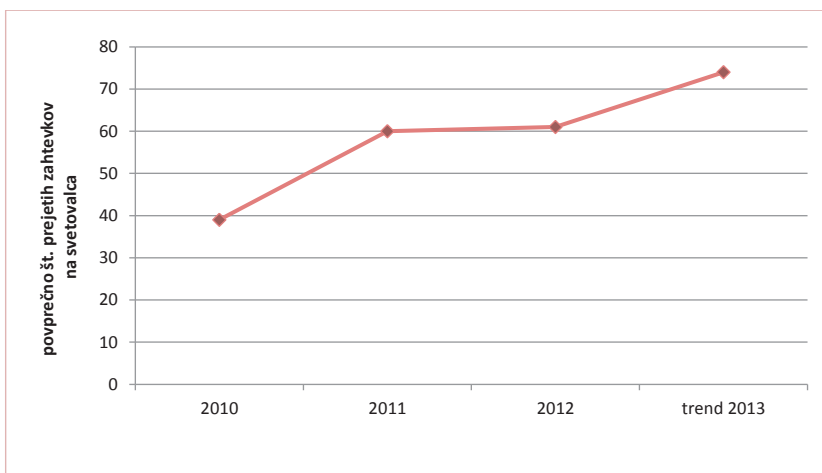
### 6.3 Napoved možnega podaljšanja rokov za sprejem odločitev za leto 2013

V letu 2012 smo prejeli 516 revizijskih zadev, vsak izmed svetovalcev pa je tako v povprečju sodeloval pri reševanju 61 zadev. Ob predpostavki, da se bo v letu 2013 nadaljeval isti trend števila prejetih revizijskih zadev (516) in ob nespremenjenem številu svetovalcev, predvidevamo, da se bo v letu 2013 povečala obremenjenost posameznega svetovalca, in sicer v povprečju za 12 zadev na leto, kar predstavlja **21 odstotkov večji obseg dela glede na predhodno leto**.

V kolikor se bo trend prejemanja revizijskih zadev v letu 2013 nadaljeval, število svetovalcev pa bo ostalo nespremenjeno, bo to povzročilo povečanje števila zadev, kjer bo potrebno podaljšanje roka za sprejem končne odločitve, predvidevamo pa tudi, da bo v letu 2013 prišlo do večjih zaostankov pri sprejemanju odločitev Državne revizijske komisije.

Glede na zapisano opozarjamo na nujnost zaposlovanja novih svetovalcev v letu 2013.

**Grafikon št.: 9** – Povprečno število prejetih revizijskih zadev od 2010 – 2012 in trend v letu 2013







# 7

---

## ZAKONODJA S PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA

zjn-2 - zjnvtps - novela - preverjanje sposobnosti - neobičajno nizka cena - objava v uradnem listu  
osnovna sposobnost - neobičajno nizka ponudba - omejitve korupcijskih tveganj - prekrškovne  
določbe - predlogi za spremembo - zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti -  
zpvvpjn

## 7 ZAKONODAJA S PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA

Področje javnega naročanja v Republiki Sloveniji urejajo ZJN-2, ZJNVETPS, ZJNPOV in na njihovi podlagi sprejeti podzakonski akti. Pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil ureja ZPVPJN.

Z omenjenimi predpisi so bile v slovenski pravni red prenesene (predvsem) Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (s spremembami), Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštinih storitev (s spremembami), Direktiva 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES (s spremembami) ter Direktiva 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil.

### 7.1 Spremembe zakonodaje na področju javnega naročanja

ZJN-2 in ZJNVETPS sta bila od pričetka njune uporabe v letu 2007 spremenjena kar štirikrat. Tudi v letu 2012 brez sprememb omenjenih predpisov ni šlo, saj sta dne 30.12.2012 v veljavo stopila Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 90/2012; v nadaljevanju: ZJN-2D) ter Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštinih storitev (Uradni list RS, št. 90/2012; v nadaljevanju: ZJNVETPS-D). Z obžalovanjem gre ugotoviti, da ZJN-2 in ZJNVETPS z vsako novelo postajata vse bolj zapletena in nepregledna predpisa.

Državna revizijska komisija tudi tokrat ni bila vključena v pripravo predlogov omenjenih predpisov na način, ki bi zagotavljal pravočasno in ustrezno obravnavo mnenj tega organa o izvedenih dopolnitvah in spremembah zakonov. Tudi ob tokratni spremembi javno-naročniške zakonodaje so spregledani ravno tako ostali predlogi Državne revizijske komisije za spremembo omenjenih predpisov, na katere ta organ redno in že dalj časa opozarja.

Ker so si spremembe, vsebovane v novelah ZJN-2D in ZJNVETPS-D, vsebinsko podobne, Državna revizijska komisija v nadaljevanju opozarja na nekatere spremembe, ki jih je prinesla novela ZJN-2D in ki utegnejo v postopkih oddaje javnih naročil, posledično pa tudi v postopkih pravnega varstva pri oddaji javnih naročil, povzročati težave.

## 7.2 Spremembe ZJN-2 z novelo ZJN-2D

### 7.2.1 Pravila za objavo v Uradnem listu EU oziroma portalu javnih naročil

4. člen ZJN-2D v petem odstavku 14. člena v točki a) in b) za besedilom »objave v Uradnem listu Evropske unije« dodaja besedilo »in na portalu javnih naročil«. Na videz zgolj nepomembno besedilo, ki pa ima za izvajanje postopkov oddaje javnih naročil, predvsem pa za enakopravnost med ponudniki, konkurenčnost med ponudniki in transparentnost postopka in porabe javnih sredstev, velike posledice. S to spremembo je namreč zakonodajalec omogočil, da bodo v določenih primerih ponudniki izbrani v nasprotju z načelom transparentnosti, ki v 8. členu ZJN-2 določa, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in da so postopki naročanja javni, kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami v Uradnem listu Evropske unije in portalu javnih naročil. Navedena sprememba naročnikom namreč omogoča, da v primeru, ko naročilo oddajajo v sklopih in ko je ocenjena vrednost posameznih sklopov manjša od 80.000 evrov brez DDV za storitve oziroma 1.000.000 evrov brez DDV za gradnje, skupna vrednost teh sklopov pa ne presega 20 odstotkov skupne vrednosti vseh sklopov javnega naročila, v zvezi s temi sklopi odstopijo ne samo od objave v Uradnem listu Evropske unije, ampak tudi od objave na portalu javnih naročil.

Zakonodajalec razširitev izjeme, to je odstop od objave na portalu javnih naročil, utemeljuje z obrazložitvijo, da bodo tako naročniki lahko oddali del naročila brez izvedbe postopka javnega naročanja, s čimer se omogočajo lokalna samooskrba, uveljavitev načel kratkih verig in spodbujanje slovenskega gospodarstva pri javnem naročanju. Sicer ne drži navedba zakonodajalca, da bodo naročniki s to spremembo del naročila lahko oddali brez izvedbe postopka, postopek bodo morali še vedno izvesti v skladu z določili ZJN-2, ne bo pa jim potrebno dela naročila, katerega vrednost ni zanemarljiva, objaviti na portalu javnih naročil. S tem pa bodo iz postopka izključeni transparentnost, enakopravna obravnava ponudnikov, predvsem pa konkurenčnost ponudnikov. Že sedaj je namreč veljalo, da objava teh naročil ni potrebna v Uradnem listu Evropske unije, s čimer se je krog možnih ponudnikov zožil na slovenske ponudnike, vendar pa je bilo slovenskim ponudnikom omogočeno sodelovanje v teh postopkih, zagotovljena konkurenca med njimi in enakopravna obravnava. Z novelo ZJN-2D, s katero se izključuje objava na portalu javnih naročil, ki je za večino slovenskih ponudnikov edini način, da se seznanijo s postopkom oddaje javnega naročila, pa se, nasprotno od spodbujanja slovenskega gospodarstva, uzakonja privilegiranje posameznih ponudnikov, povečevanje koruptivnih tveganj v porabi javnih sredstev in netransparentna poraba javnih sredstev.

### 7.2.2 Preverjanje sposobnosti

12. členom ZJN-2D je bila v ZJN-2 določena podlaga za vzpostavitev enotnega informacijskega sistema, ki bo vseboval zbirko podatkov o ponudnikih ter njihovih ponudbah. Informacijski sistem naj bi domnevno predstavljal enotno točko, prek katere bi naročnik (namesto v posamičnih uradnih evidencah) preverjal obstoj podatkov, ki se vodijo v uradnih evidencah, in sicer z namenom

preveritve obstoja in vsebine podatkov oz. navedb iz ponudbe (v skladu s 77. členom ZJN-2). Zakon med podatke, ki naj bi bili v informacijski sistem pridobljeni zgolj v primeru ponudnikovega soglasja, uvršča tudi podatke iz evidence insolvenčnih postopkov. Navedena ureditev je nenavadna, saj so informacije o vseh ključnih fazah insolvenčnih postopkov predmet javnih objav. Enako nenavadno zakon med podatke, ki se v sistem pridobivajo zgolj v primeru ponudnikovega soglasja, uvršča tudi podatke iz evidence ponudnikov z negativnimi referencami – tudi navedena evidenca je namreč javna, saj jo Ministrstvo za finance, skladno z drugim odstavkom 77a. člena ZJN-2, objavlja na svoji spletni strani.

V kontekstu novega dvanajstega odstavka 41. člena ZJN-2 gre hkrati ugotoviti nejasnost navajanja določil ZJN-2, ZJNVETPS in ZJNPOV, ki določajo pogoje za priznanje sposobnosti (42. do 47. člen ZJN-2, 46. do 48. člen ZJNVETPS, 32. do 38. člen ZJNPOV). Glede na zakonsko besedilo namreč ni mogoče nedvoumno ugotoviti, ali je namen zapisa teh določil v omogočitvi, da se v informacijski sistem (že na podlagi soglasja ponudnika) pridobivajo tudi morebitni drugi podatki o sposobnosti ponudnika (poleg taksativno naštetih), ali pa je želel zakonodajalec izpostaviti, da se smejo v informacijski sistem pridobivati zgolj taksativno naštetih podatki, tudi ti pa zgolj v obsegu izkazovanja, ali ponudnik izpolnjuje pogoje, na katere se ti podatki nanašajo.

ZJN-2D je tako glede načina dostopanja do podatkov v informacijskem sistemu po eni strani precej strog, po drugi strani pa ponovno nejasen. Zakon tako npr. določa, da lahko naročnik podatke v sistemu preveri, če ga ponudnik v tem sistemu *»izkazljivo potrdi«*. Brez obstoja kakršnekoli razlage navedenega zapisa gre domnevati, da je njegov namen določiti, da ima dostop do podatkov o nekem ponudniku prek informacijskega sistema le konkreten naročnik v konkretnem postopku oddaje javnega naročila, v katerem tak ponudnik sodeluje. To pa se zagotovi na način, da ponudnik takšnemu naročniku v informacijskem sistemu sam dodeli pravico dostopanja do njegovih podatkov. Zakon je dalje nekonsistenten v določilu, da se zbrani podatki (domnevno pri posameznem naročniku) hranijo *»do dokončnosti odločitve o oddaji naročila, nato se izbrišejo«*, saj ZJN-2 koncepta *»dokončnosti«* odločitve ne pozna (najverjetneje je imel zakonodajalec v mislih pravnomočnost).

### 7.2.3 Osnovna sposobnost

Ponovno je bil noveliran 42. člen ZJN-2, ki se nanaša na osnovno sposobnost ponudnika (kandidata). Po noveli ZJN-2C je bilo v 2. alineji četrtega odstavka 42. člena ZJN-2 določeno, da mora naročnik iz postopka javnega naročanja izločiti kandidata ali ponudnika, če je bil njegov član poslovodstva ali nadzornega organa ali zastopnik, kot ga določa zakon, ki ureja finančno poslovanje, postopke zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, kadarkoli v dveh letih pred iztekom roka za oddajo ponudb v postopku javnega naročanja družbenik z lastniškim deležem večjim od 25 odstotkov ali delničar z lastniškim deležem večjim od 25 odstotkov ali član poslovodstva ali nadzornega organa ali zastopnik subjekta, nad katerim je bil začel stečajni postopek ali postopek prisilne poravnave ali postopek

prisilnega prenehanja. Na neustavnost takšnega določila je Državna revizijska komisija opozorila že v letnem poročilu za leto 2011, pred tem pa tudi predlagatelja.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je dne 24.5.2012 odločilo<sup>3</sup>, da se 2. alineja četrtega odstavka 42. člena ZJN-2 razveljavi. Prav tako je razveljavilo določili tretjega odstavka 47. člena in četrtega odstavka 48. člena ZJNVETPS, v delih, v katerih se nanašata na omenjeno določbo ZJN-2. Predstavljena določba je prenehala učinkovati že s sprejemom odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije, jo pa je z zakonodajalec z novelo ZJN-2D tudi dokončno črtal iz besedila 42. člena ZJN-2.

Naslednja sprememba, ki jo v zvezi s preverjanjem osnovne sposobnosti prinaša ZJN-2D, se nanaša na pogoj plačila zapadlih obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost ter v zvezi s plačili davkov. ZJN-2 je doslej v četrtem odstavku (med drugim) določal, da mora naročnik iz postopka obvezno izločiti ponudnika, ki tovrstnih obveznosti nima plačanih, in sicer ne glede na višino takšnih obveznosti. Navedena določba je v praksi povzročala kar nekaj slabe volje, saj so bili iz postopkov javnega naročanja nemalokrat izločeni ponudniki, ki so imeli neporavnane obveznosti v višini le nekaj evrov (kar je bilo običajno posledica povsem objektivno opravičljivih okoliščin – npr. zaokroževanja zneskov plačil). Zakonodajalec tudi z novelo ZJN-2D še vedno vztraja, da naročniki izločijo iz postopka javnega naročanja ponudnike, ki nimajo izpolnjenih obveznosti iz naslova davkov in prispevkov, čeprav Direktiva 2004/18/ES (gl. drugi odstavek 45. člena) tega ne določa kot obvezno, vendar po novem uvaja minimalni prag neporavnanih obveznosti, ki narekuje izločitev ponudnika oz. kandidata iz postopka, in sicer prag 50,00 evrov. Sledeč obrazložitvi predloga ZJN-2D se z uvedbo tega praga *»[...] uresničuje načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Zagotavlja se namreč, da se iz postopkov javnega naročanja ne izločajo ponudniki, ki praviloma redno poravnavaajo svoje obveznosti in je njihov dolg iz naslova neplačanih davkov oziroma prispevkov za socialno varnost nastal zaradi morebitnih izravnav terjatev ali manjših odstopanj med evidencami ponudnikov in davčnega organa glede knjigovodskega stanja terjatev.«* Predlagatelj sicer ne navede argumentov, ki bi pojasnili zakaj je prag postavljen prav na znesek 50,00 evrov, vendar pa že večkrat izpostavljena vsebinska problematika tega določila še vedno ostaja. Tudi novela ZJN-2D od naročnikov terja poznavanje davčnih sistemov drugih držav<sup>5</sup>, pri ocenjevanju ponudb in ugotavljanju popolnosti, ko bodo ti preverjali *»[...] če ima na dan, ko je bila oddana ponudba, v skladu s predpisi države, v kateri ima sedež, ali predpisi države naročnika zapadle, neplačane obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost ali v zvezi s plačili davkov [...]«*. Navidez jasno določilo namreč od naročnika terja, da bo znal prepoznati prelomni trenutek, tj. datum zapadlosti neplačanih obveznosti. Ta namreč tudi za domače ponudnike pogosto ni enostavno določljiv. Gre za primere uporabe instituta odloga, za

---

<sup>3</sup> Odločba št. U-I-211/11-26.

<sup>4</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju, EVA 2012-1611-0005.

<sup>5</sup> V primeru, ko naročniki prejmejo ponudbe tujih ponudnikov.

katerega je potrebno ugotavljati njegovo pravočasnost glede na datum oddaje ponudbe, poravnave med različnimi davčnimi podračuni<sup>6</sup> in verodostojnosti izjav ali dokazil (pristojnega organa).

ZJN-2 v zvezi z vprašanjem predložitve neresničnih izjav ali dokazil ne daje jasnega odgovora na vprašanje, ali je v primeru, ko ponudnik izjavi, da nima neporavnanih obveznosti iz naslova davkov oz. plačil za socialno varnost, kasneje pa se izkaže, da takšne obveznosti dejansko ima (čeprav npr. v višini pod zneskom 50,00 evrov), potrebno (še naprej) šteti, da je predložil neresnično izjavo (kar bi seveda narekovalo uporabo drugega odstavka 77. člena ZJN-2).

ZJN-2D pa po novem določa tudi, da se kot presečni trenutek, v katerem se ugotavlja izpolnjevanje tu obravnavanega pogoja, šteje dan, ko je bila ponudba dejansko oddana (in ne več dan, ko se izteče rok za oddajo ponudb). Navedena sprememba je po eni strani povsem razumljiva - podatki v davčnih evidencah se spreminjajo praktično dnevno, ponudnikova izjava o tem, da ima poravnane vse zapadle obveznosti, pa lahko iz resnične (na dan podaje izjave oz. oddaje ponudbe) hitro postane neresnična (na dan izteka roka za oddajo ponudb). Po drugi strani obravnavana sprememba predstavlja precejšen odstop od (tudi v praksi Državne revizijske komisije) enotno uveljavljenega koncepta, da se popolnost ponudbe (v vseh pogledih, tj. tudi z vidika usposobljenosti ponudnika) preverja glede na stanje ob poteku roka za predložitev ponudb.

Poseben problem dokazovanja izpolnjenih obveznosti iz naslova plačanih davkov in prispevkov, ki se nanaša na slovenske ponudnike, predstavlja informacijski sistem Davčne uprave Republike Slovenije. Ugotovljeno je bilo, da je Davčna uprava Republike Slovenije v posameznih primerih izdala dokument o (ne)plačanih zapadlih obveznosti iz naslova davkov in prispevkov, ki je temeljil na napačnih podatkih. Problem je nastal, ker je na takšnem dokumentu temeljila odločitev naročnika o zahtevku za revizijo in kasneje tudi odločitev Državne revizijske komisije. Izdaja dokumenta pristojnega organa, ki ne izkazuje pravnega stanja, ima za ponudnika hude posledice, in sicer neupravičeno izločitev iz postopka oddaje javnega naročila. Državna revizijska komisija je o tem seznanila pristojno institucijo, tj. Računsko sodišče Republike Slovenije.

#### **7.2.4 Neobičajno nizka ponudba**

ZJN-2 je doslej presojo vprašanja, ali v zvezi z neko ponudbo obstoji takšen dvom, v celoti prepuščal avtonomiji naročnika; če je ta ocenil, da dvoma o izvedljivosti ni, mu instituta neobičajno nizke ponudbe ni bilo potrebno uporabiti. V takšno avtonomijo je (za nekatere naročnike) posegla že Vlada Republike Slovenije, ki je dne 20.7.2011 sprejela sklep, s katerim je ministrstvom, vladnim službam in organom v sestavi naložila, da pri javnem naročanju gradenj in storitev, povezanih z gradnjami, naložila, da »[...] po razvrstitvi ponudb glede na merila za izbor preverijo, za koliko odstotkov

---

<sup>6</sup> Ponudniki, kod davčni zavezanci, lahko izkazujejo različna stanja glede plačanih zapadlih davčnih obveznosti, in sicer imajo lahko na nekaterih davčnih podračunih preveč na drugih pa premalo plačanih zapadlih davčnih obveznosti. Pomembna je ugotovitev, ali je v času oddaje ponudbe pristojni organ pričel s postopkom poravnave.

*najugodnejša ponudba odstopa od ocenjene vrednosti, izračunane po metodi za izračun ocenjene vrednosti, ki jo določa zakon, ki ureja javno naročanje, in je primerna za ta predmet naročanja. Kadar je vrednost ponudbe, izbrane na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, za več kot 10 odstotkov nižja od ocenjene vrednosti ali kadar je vrednost ponudbe, izbrane na podlagi merila najnižje cene, za več kot 1 odstotek nižja od ocenjene vrednosti, naročnik na način, določen v zakonu, ki ureja javno naročanje, preveri, ali je ponudba neobičajno nizka. Če pri preverjanju neobičajno nizke ponudbe po preučitvi podrobnih podatkov o elementih ponudbe, podanih s strani ponudnika, in po posvetovanju s ponudnikom, o čemer se vodi zapisnik, naročnik še vedno meni, da je ponudba neobičajno nizka in ne pokriva vseh stroškov, ki jih bo imel ponudnik z izvedbo predmeta javnega naročanja, tako ponudbo izloči, razen če je ponudba nizka, ker je ponudnik prejel državno pomoč na zakonit način.»<sup>7</sup>*

Z ZJN-2D so postopek preverjanja neobičajno nizke cene v nekaterih primerih po novem dolžni začeti vsi naročniki, in sicer ne glede na to, ali sami dvomijo o možnosti izvedbe naročila. Tako morajo ravnati vselej, kadar:

- v postopku oddaje javnega naročila prejmejo vsaj štiri pravočasne ponudbe in
- je vrednost neke ponudbe za več kot 50 odstotkov nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in
- je vrednost iste ponudbe hkrati za več kot 20 odstotkov nižja od naslednje uvrščene ponudbe.

Zakonodajalec je pri sprejemanju navedenega določila skoraj dobesedno sledil 69. členu Predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih, kot ga je konec leta 2011 pripravila Evropska komisija<sup>8</sup>. Glede na to, da gre zgolj za predlog direktive, še ni mogoče zaključiti o izkustvenosti takšne določbe, niti o njeni sprejemljivosti s strani drugih držav Evropske unije.

Cilj, ki ga zasleduje predstavljena določba ZJN-2D (pa tudi predhodno sprejet sklep Vlade Republike Slovenije), namreč ni povsem jasen. Čeprav vnaprejšnje določanje kriterijev (formul) za identificiranje neobičajno nizkih ponudb (in za obvezen začetek preverjanja neobičajno nizke ponudbe) z vidika javnoročniških direktiv in s tem vprašanjem povezane prakse Sodišča ES ni problematično, določitev teh v ničemer ne vpliva na obveznost izvedbe vseh nadaljnjih zakonsko (ter z direktivami in sodno prakso sodišča ES<sup>9</sup>) predvidenih faz v postopku obravnave neobičajno nizke ponudbe. Kljub obveznemu začetku preverjanja neobičajno nizke ponudbe, mora naročnik namreč ponudniku še vedno dati možnost, da izkaže realnost (izvedljivost) ponudbe in obravnavati njegova pojasnila oziroma predložene dokaze, po tako izvedenem inter partes razjasnjevanju ponudbe pa lahko

<sup>7</sup> Sklep Vlade Republike Slovenije št. 43000-19/2011/3 z dne 20.7.2011.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/).

<sup>9</sup> Npr. sodbe sodišča ES v zadevah C-103/88 - Fratelli Costanzo, C-295/89 - Donà Alfonso, v združenih zadevah C-285/99 in C-286/99 - Impresa Lombardini in Impresa Ing. Mantovani itd., <http://curia.europa.eu/>.

naročnik še vedno v celoti avtonomno sprejme odločitve o tem, ali bo obravnavano ponudbo izločil ali ne. Takšno stališče je bilo doslej enotno zastopano tudi v praksi Državne revizijske komisije.

Z ZJN-2D vzpostavljen obvezen začetek postopka preverjanja neobičajno nizke cene (v primeru nastopa zakonsko določenih kriterijev) bo torej, prej kot ne, imel za posledico zgolj podaljševanje postopkov oddaje javnih naročil, večjih pozitivnih učinkov pa od te določbe ni pričakovati. Zgolj omeniti gre, da je mnenje o neustreznosti obravnavane ureditve podalo tudi več delovnih teles, ki so obravnavala (skoraj) identično določbo uvodoma opredeljenega Predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih<sup>10</sup>.

### 7.2.5 Enostavna primarna ponudbena dokumentacija

Novela ZJN-2D je z novim drugim odstavkom 78. člena ZJN-2 prinesla verjetno največjo spremembo v postopkih javnega naročanja. Čeprav so tudi prejšnje novele ZJN-2 skušale poenostaviti pridobivanje ponudbene dokumentacije (npr. z možnostjo predložitve lastnih izjav in z naročnikovo dolžnostjo pridobivanja nekaterih potrebnih podatkov po uradni dolžnosti), so morali ponudniki kljub temu pripravljati relativno obsežne ponudbene dokumentacije z množico izjav in različnih dokazil, katerih pridobivanje je bilo bolj ali manj zapleteno in drago. Zlasti neizbrani ponudniki imajo s pripravo ponudbene dokumentacije včasih nesorazmerno velike stroške, ki se jim seveda ne povrnejo.

Novela ZJN-2D naročnikom dovoljuje, da lahko v razpisni dokumentaciji ali povabilu k oddaji ponudb zahtevajo, da ponudniki najprej oddajo ponudbo, ki vsebuje le predračun in tiste dele, ki se vežejo na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila. Naročniki bodo take enostavne primarne ponudbene dokumentacije pregledali z vidika ustreznosti ponujenega predmeta in jih razvrstili na podlagi meril, zatem pa bodo (le) od najugodnejšega ponudnika zahtevali še preostalo ponudbeno dokumentacijo glede njegove usposobljenosti za izvedbo naročila in morebitno dodatno tehnično dokumentacijo. Prepoved spreminjanja primarne ponudbene dokumentacije, ki se nanaša na merila in tehnične specifikacije, seveda ostaja v veljavi.

Namen predstavljene spremembe je razbremenitev ponudnikov, ki ne bodo predložili najugodnejše ponudbe. Na ta način naj bi bila zagotovljena večja učinkovitost javnega naročanja, saj naj bi se zmanjšali stroški ponudnikov za sodelovanje v postopku javnega naročanja, ne da bi to vplivalo na zagotavljanje konkurence med ponudniki, enakopravno obravnavo ponudnikov in transparentnost javnega naročanja.<sup>11</sup> Čeprav so nameni dobri, je vprašanje, kako se bo ta določba obnesla v praksi. Nedvomno jo bodo morali naročniki najprej ustrezno implementirati v razpisno dokumentacijo,

---

<sup>10</sup> Npr. mnenje Odbora za promet in turizem pri Evropskem parlamentu z dne 20.6.2012 ter mnenje Odbora za notranji trg in varstvo potrošnikov pri Evropskem parlamentu z dne 3.9.2012, obe dosegljivi prek <http://www.europarl.europa.eu/>, Mnenje Odbora regij glede svežnja ukrepov o javnih naročilih z dne 18.12.2012, <http://eur-lex.europa.eu/> itd.

<sup>11</sup> Obrazložitev predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju, str. 21, Poročevalec Državnega zbora z dne 17. 9. 2012, št. 629-VI.



upoštevajoč specifičnosti konkretnega postopka javnega naročanja. Naročniki bodo morali npr. v primeru, ko bodo kot merilo določili ekonomsko najugodnejšo ponudbo, poleg predračuna zahtevati tudi dokumentacijo, na podlagi katere bodo ponudbe razvrščali od najbolj do najmanj ugodne.

Ob zapisanem pa gre opozoriti na številne resne dileme, ki jih odpira nov koncept enostavne primarne ponudbene dokumentacije. V fazi preverjanja popolnosti ponudb se od naročnika pričakuje, da preveri, ali je najugodnejša ponudba tudi popolna (pravočasna, formalno popolna, sprejemljiva, pravilna in primerna). To je pomembno ne samo za pravilnost odločitve o oddaji javnega naročila, ampak tudi za zagotavljanje učinkovitega pravnega varstva v primeru vložitve revizijskega zahtevka. Zakonodajalec pa je z nerodno dikcijo drugega odstavka 78. člena ZJN-2 »[...] ter da na podlagi poziva naročnika po pregledu in ocenjevanju ponudb, če je to potrebno, ponudbo dopolnijo z dokazili.« nakazal naročniku, da ta ni dolžan preveriti popolnosti ponudbe izbranega ponudnika, če seveda tako oceni. Res je, da iz 77. člena ZJN-2 izhaja, da naročnik v primeru postopka iz 1. do 6. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2 pred sprejetjem odločitve o oddaji naročila (79. člen ZJN-2) oziroma najpozneje pred sklenitvijo pogodbe o izvedbi javnega naročila preveri obstoj in vsebino podatkov iz najugodnejše ponudbe oziroma drugih navedb iz ponudbe.<sup>12</sup> Vendar pa je potrebno opozoriti, da je preveritev naročnika zavezujoča »najpozneje pred sklenitvijo pogodbe o izvedbi javnega naročila«, kar pomeni po tem, ko je izdal odločitev o oddaji javnega naročila. Državna revizijska komisija opozarja, da navedeno lahko vodi v zaobid pravice do uveljavljanja pravnega varstva za vse ostale (neizbrane) ponudnike, saj ti nimajo možnosti biti seznanjeni z dejstvi in dokazi o popolnosti ponudbe izbranega ponudnika. V primeru pa, da bi neizbrani ponudniki vložili zahtevek za revizijo zoper ponudbo izbranega ponudnika zaradi suma, »da je naročnik kršil zakon« (sedmi odstavek 22. člena ZJN-2) in bi naročnik šele v revizijskem postopku pridobival dokumentacijo v zvezi s popolnostjo ponudbe izbranega ponudnika, je tako pridobljena dokumentacija glede popolnosti ponudbe izbranega ponudnika nedopustna, kar izhaja že iz večih odločitev Državne revizijske komisije. Prav tako bo takšno določilo drugega odstavka 78. člena podaljševalo fazo izbire popolne ponudbe v primeru, če se pred sklenitvijo pogodbe izkaže, da najugodnejša ponudba ni popolna. Takrat mora naročnik ponoviti postopek z naslednjo najugodnejšo ponudbo oz. ga ponavljati vse do potrditve popolnosti neke ponudbe. Logiki, ki jo je ubral zakonodajalec glede izkazovanja popolnosti ponudbe, ne sledi niti prvi odstavek 78. člena<sup>13</sup>, ki ni bil predmet noveliranja, in ki se nanaša na formalno nepopolnost – ta je po svoji vsebini (dopustnega dopolnjevanja) namreč v celoti izgubil na pomenu.

Naslednje dilema, ki se pojavlja v zvezi s spremenjenim 78. členom ZJN-2, je, ali naj naročniki že ob predložitvi ponudb zahtevajo tudi finančno zavarovanje za resnost ponudbe. Ponudniki imajo

<sup>12</sup> V primeru postopka oddaje naročila male vrednosti pa mora naročnik preveriti obstoj in vsebino podatkov iz izbrane ponudbe oziroma drugih navedb iz ponudbe, samo takrat, kadar dvomi v resničnost ponudnikovih izjav.

<sup>13</sup> »V kolikor naročnik sam ali na predlog gospodarskega subjekta ugotovi, da je ponudba formalno nepopolna, mora dopustiti in omogočiti dopolnitev take ponudbe. Naročnik od ponudnika zahteva dopolnitev njegove ponudbe le v primeru, če določenega dejstva ne more sam preveriti. Če ponudnik v roku, ki ga določi naročnik, ponudbe ustrezno ne dopolni, mora naročnik tako ponudbo izločiti.«

praviloma veliko stroškov zlasti s pridobivanjem bančnih garancij. Nova določba drugega odstavka 78. člena ZJN-2 naročnikom na eni strani sicer omogoča, da finančnega zavarovanja sprva ne zahtevajo, vendar bo na drugi strani takšen način pridobivanja primarne ponudbene dokumentacije odprl možnost zlorab v primeru (sicer prepovedanega) dogovarjanja pri predložitvi ponudb. V primeru, če finančno zavarovanje za resnost ponudbe ne bo zahtevano že ob predložitvi ponudb, namreč umika najcenejše ponudbe oz. namerne nepredložitve ostale ponudbene dokumentacije v nadaljevanju ne bo mogoče sankcionirati z unovčenjem zavarovanja. Podobno velja tudi v primeru izjave banke za izdajo bančne garancije. Praksa Državne revizijske komisije je, da mora biti izjava izdana pred rokom za oddajo ponudb, saj se sicer krši načelo enakopravna obravnave ponudnikov.

Državna revizijska komisija zaradi vsega navedenega opozarja, da tako zapisana določba drugega odstavka 78. člena ZJN-2 utegne voditi v neučinkovito izvajanje pravnega varstva v postopkih javnega naročanja, kar gotovo ni bil namen zakonodajalca.<sup>14</sup>

### 7.2.6 Omejitve korupcijskih tveganj

Z dopolnjenim 79. členom ZJN-2 zakonodajalec nadaljuje boj proti korupciji v javnih naročilih. Osebe, ki vodijo, sodelujejo ali odločajo v kateri koli fazi postopka javnega naročanja, bodo morale ne glede na to, ali so pri naročniku zaposlene ali ne, svojega predstojnika oziroma naročnika takoj, ko je to mogoče, najkasneje pa pred sprejemom odločitve o oddaji naročila, obvestiti o morebitnem nasprotju interesov v razmerju do sodelujočih ponudnikov. Oseba, ki sodeluje pri vodenju postopka oddaje javnega naročila, je neposredno ali posredno povezana s ponudnikom, če lahko ta povezava oziroma njen zasebni interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom ali vzbuja dvom o njeni objektivnosti in nepristranskosti. Šteje se, da neposredna ali posredna povezava obstaja v primeru, če je oseba v zakonski zvezi, zunajzakonski skupnosti, registrirani istospolni partnerski skupnosti, skupnem gospodinjstvu, krvnem sorodstvu v ravni vrsti, krvnem sorodstvu v stranski vrsti do vštetega tretjega kolena, sorodstvu po svaštvu do vštetega drugega kolena, posvojitelj, posvojenec, rejnik, rejnec, v zasebnem poslovnem ali delovnopravnem razmerju s ponudnikom, njegovim družbenikom z več kot 25 odstotnim lastniškim deležem, zakonitim zastopnikom ali prokuristom. Če bo oseba, ki sodeluje pri vodenju postopka oddaje javnega naročila, predstojnika naročnika obvestila o takem nasprotju interesov, bo morala ravnati v skladu z njegovimi navodili, ta pa bo moral zagotoviti, da se naloge opravijo zakonito in

---

<sup>14</sup> Če naročnik v fazi ocenjevanja ne bo zahteval nobenih dokazil o usposobljenosti najugodnejšega ponudnika, potem neizbrani ponudniki tudi ne bodo imeli možnosti navajati kršitev glede ponudbe izbranega ponudnika (npr. nepravilne reference, pogojna izjava banke, neustrezne bonitetne ocene, izjave o nastopu s podizvajalci ipd.), mu bo s tem odvzeta možnost uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva. Iz prakse Državne revizijske komisije pa izhaja, da je razlog za izločitev ponudnikov iz postopkov javnega naročanja največkrat ravno v pomanjkanju referenc, nepravilnih in pogojnih bančnih garancijah, neustreznih bonitetnih ocenah in izjavah o nastopu s podizvajalci in izjavami o neposrednih plačilih. Samo v primeru, ko za vse ponudnike veljajo ista pravila, tudi predložitev dokazov o izpolnjevanju pogojev, govorimo o enakopravni obravnavi ponudnikov in transparentni oddaji javnega naročila.

nepristransko. Predstojnik bo moral sprejeti potrebne ukrepe, da se kljub tej povezavi zagotovita enakopravna obravnava ponudnikov in zakonita oddaja javnega naročila. Kadar obstaja povezava med zakonitim zastopnikom naročnika in ponudnikom, bo moral zakoniti zastopnik o tem obvestiti svoj nadzorni organ.

Kljub temu, da je zakonodajalec prepoznal velika tveganja pri oddaji javnih naročil s strani oseb na strani naročnika, pa bo v praksi sledljivost vseh »povezanih oseb« težko dokazljiva. Iz osmega odstavka 79. člena namreč izhaja, da »povezane osebe« vključujejo »[...] oseba, ki vodi postopek javnega naročanja, ki sodeluje pri pripravi razpisne dokumentacije ali njenih delov ali ki v kateri koli fazi odloča v postopku javnega naročanja, neposredno ali posredno povezana z izbranim ponudnikom na način, da lahko ta povezava oziroma njen zasebni interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom ali vzbuja dvom o njeni objektivnosti in nepristranskosti [...]«. Ne glede na všečnost tako zapisanega, bo vsebina takšnega določila težko prispevala k morebitni razrešitvi spora glede ugotavljanja »povezanih oseb«.

### 7.2.7 Prekrškovne določbe

Z novelo ZJN-2B je bila med kazenske določbe ZJN-2 prvič uvrščena stranska sankcija izločitve iz postopkov javnega naročanja. Ker navedena sankcija tedaj še ni bila umeščena v zakon, ki ureja prekrške (ZP-1), je ob uveljavitvi ZJN-2B ni bilo dopustno izrekat. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (Uradni list RS, št. 9/2011) je bila navedena sankcija uvrščena med sankcije za prekršek po 4. členu ZP-1. Žal pa je zakonodajalec z novelo ZJN-2C napravil resno napako, saj je v (sicer) spremenjenem četrtem odstavku 109a. člena ohranil določilo, da se navedena stranska sankcija izreče »za prekršek iz 3. točke prvega odstavka tega člena«, pri tem pa je (domnevno) spregledal, da je bil pod navedeno točko po noveli ZJN-2C naveden prekršek z opisom »[...] kljub naročnikovemu pozivu in čeprav za to niso podani objektivni razlogi, z njim ne sklene pogodbe o izvedbi javnega naročila...« (prekršek z opisom »v ponudbi vedoma da neresnično izjavo ali dokazilo«, za katerega bi navedena stranska sankcija morala biti predpisana, je bil po noveli ZJN-2C namreč urejen v 4. točki 109.a člena ZJN-2). Da bi bila zmeda še večja, je zakonodajalec v določilu drugega odstavka 77. člena ZJN-2, skladno s katerim mora naročnik v primeru suma predložitve neresničnih izjav ali dokazil predlagati uvedbo postopka o prekršku, ter drugega odstavka 77a. člena ZJN-2, ki se nanaša na vodenje evidence ponudnikov z negativnimi referencami, tudi po noveli ZJN-2C ohranil sklicevanje na drugi odstavek 109a. člena ZJN-2, ki pa je bil z novelo ZJN-2C spremenjen – vanj so bile namreč umeščene določbe, ki se nanašajo na odgovornost pravnih oseb, ki v skladu z ZGD-1 niso srednje ali velike gospodarske družbe, medtem ko je bila vsebina dotodanjega drugega odstavka z novelo ZJN-2C premaknjena v nov četrti odstavek 109.a člena ZJN-2.

Skoraj tri leta po tem, ko je bila stranska sankcija izločitve iz postopkov javnega naročanja prvič umeščena v ZJN-2, je zakonodajalec z novelo ZJN-2D (oz. njenim 15. in 22. členom) poprej opisana neskladja še enkrat poskušal odpraviti. Tudi tokrat mu to žal ni v celoti uspelo, saj je v drugem

odstavku 77. člena ZJN-2 tudi po noveli ZJN-2D še vedno ostalo neustrezno sklicevanje na drugi odstavek 109a. člena ZJN-2. Izraziti gre upanje, da preostale zakonske določbe, navkljub navedeni pomanjkljivosti, končno dajejo zadostno podlago za pravno-veljavno izrekanje navedene stranske sankcije.

Novela ZJN-2C je prinesla precejšnje spremembe pri določitvi višine glob za prekrške. Te namreč od omenjene novele dalje niso več določene enotno za vse storilce, temveč glede na velikost pravne osebe (oziroma podjetnika posameznika ali posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost). Z novelo ZJN-2D je bila s tem v zvezi odpravljena dilema, ali je dopustno prekrškovne določbe uporabiti tudi za pravne osebe (naročnike, ponudnike in podizvajalce), ki niso gospodarske družbe po ZGD-1 (tako npr. zavode, ustanove, enote lokalne samouprave, društva in druge pravne osebe). Določila 109. člena ZJN-2 se po omenjeni noveli jasno nanašajo tudi na subjekte, katerih status je urejen izven ZGD-1.

Z JN-2D sta bila spremenjena zakonska stanova dveh prekrškov ponudnikov. Tako je bila v 3. točko prvega odstavka 109a. člena ZJN-2 vnesena nekoliko natančnejša definicija, kateri razlogi se štejejo za objektivne, kadar ponudnik kljub naročnikovemu pozivu z njim ne sklene pogodbe o izvedbi javnega naročila. Objektivni razlogi so bili opredeljeni po analogiji za oprostitev odgovornosti za odškodninske obveznosti iz Obligacijskega zakonika<sup>15</sup>. Spremenjeno pa je bilo tudi v praksi močno problematično<sup>16</sup> določilo 4. točke prvega odstavka 109.a člena ZJN-2, ki se nanaša na podajanje neresničnih izjav ali dokazil. Poslej bodo s tem povezanim prekršek lahko kaznovani ne le ponudniki, ki so neresnične izjave ali dokazila v ponudbi dali vedoma (naklepoma<sup>17</sup>), temveč tudi ponudniki, ki so to storili z zavestno malomarnostjo<sup>18</sup>. Navedena sprememba potencialno močno širi krog subjektov, ki bi lahko bili spoznani za odgovorne za storitev navedenega prekrška. Kljub temu je potrebno opozoriti, da ne glede na širitev kazenskih določb ZJN-2 s termini kazenskega prava, bo s pooblastili, ki jih ima Državna revizijska komisija kot prekrškovni organ, še naprej težko izvajala takšno določbo.

Na novo pa je bilo z JN-2D kot prekršek opredeljeno ravnanje ponudnika, ki ne odstopi dokumentov ali dokazov Državni revizijski komisiji skladno z njenim pozivom. Podlago za tovrstne pozive Državne revizijske komisije je vzpostavil nov tretji odstavek 108. člena ZJN-2, ki naročniku, ponudniku, podizvajalcu in njihovim odgovornim osebam nalaga, da Državni revizijski komisiji odstopijo vse dokumente in dokaze, na odstop katerih jih ta organ pozove v okviru ugotavljanja pogojev za začetek postopka o prekršku ali zbiranja dodatnih dokumentov in dokazov o morebitnem prekršku. Med

---

<sup>15</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju, EVA 2012-1611-0005.

<sup>16</sup> Iz razloga, ker se je v praksi za zelo težko, praviloma pa celo nemogoče, izkazalo dokazovanje, da je ponudnik pri dajanju neresnične izjave ali dokazila v ponudbi ravnal naklepno.

<sup>17</sup> Prekršek je storjen z naklepom, če se je storilec zavedal svojega dejanja in ga je hotel storiti /direktni naklep/, ali če se je zavedal, da lahko stori dejanje, pa je v to privolil /eventualni naklep/ (25. člen KZ-1, v povezavi z 8. členom ZP-1).

<sup>18</sup> Prekršek je storjen z zavestno malomarnostjo, če storilec ni ravnal s potrebno pazljivostjo, čeprav se je zavedal, da lahko stori dejanje, pa je lahkomišelnost mislil, da se to ne bo zgodilo ali da bo to lahko preprečil (26. člen KZ-1, v povezavi z 8. členom ZP-1).

prekrške podizvajalca je bilo uvrščeno ravnanje podizvajalca, ki, enako kot ponudnik, ne odstopi dokumentov ali dokazov Državni revizijski komisiji skladno z njenim pozivom (tretji odstavek 108. člena ZJN-2).

### 7.3 Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti

V letu 2012 je bil sprejet ZINPOV, ki je stopil veljavo dne 30.12.2012. S sprejetjem ZINPOV je Republika Slovenija v svoj notranji pravni red prenesla Direktivo 2009/81/ES o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti (v nadaljevanju: direktiva 2009/81/ES). ZINPOV deloma implementira rešitve iz direktive 2009/81/ES, deloma pa povzema besedilo ZIN-2 (vključno z zadnjo novelo). S sprejetjem ZINPOV se bo (lahko) velik del naročil, ki so bila do zdaj izključena s področja uporabe ZIN-2 oziroma ZINNETSP, oddajal skladno z določbami tega zakona. Vkljub specifični ureditvi ZINPOV nima posebnih določb o pravnem varstvu. Pravno varstvo v postopku oddaje naročil na področju obrambe in varnosti je namreč posebej urejeno v zakonu, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja (1. alineja prvega odstavka 1. člena ZPVPJN), ki je med drugim prevzel tudi tisti del direktive 2009/81/ES, ki se nanaša na uveljavljanje pravnega varstva (3. alineja tretjega odstavka 1. člena ZPVPJN). Ali je takšna rešitev primerna ali ne, bo pokazala praksa ob reševanju sporov, ki se bodo pojavljali ob uporabi pravil ZINPOV.

Po pravilih ZINPOV lahko ravnajo tako klasični javni naročniki (3. in 13. člen ZN-2) kot tudi naročniki v infrastrukturnem sektorju (3. člen ZINNETSP), in sicer takrat, ko oddajajo naročila, katera je v skladu s pravili ZINPOV mogoče opredeliti kot obrambna in/ali varnostna naročila. Katera naročila je mogoče obravnavati kot obrambna in varnostna naročila, je določeno v 2. členu ZINPOV, kjer je predvideno tudi, da bo Vlada Republike Slovenije s posebno uredbo<sup>19</sup> določila natančnejši seznam blaga, storitev in gradenj, ki se oddajajo po ZINPOV.

Mejne vrednosti, od katerih dalje je treba objaviti obvestila v zvezi z naročili na področju obrambe in varnosti, so določene v 7. členu ZINPOV. Naročnik mora objaviti na portalu javnih naročil in v Uradnem listu EU naročila, katerih vrednost (brez DDV) je enaka ali večja od

- 400.000 evrov (blago ali storitve) oziroma
- 5.000.000 evrov (gradnje),

samo na portalu javnih naročil pa tista naročila, katerih vrednost (brez DDV) je enaka ali večja od

- 40.000 evrov (blago ali storitve) oziroma
- 80.000 evrov (gradnje).

Izjeme, za katere se ZINPOV ne uporablja, so določene v 9. členu (naročila, ki se oddajo v skladu z mednarodnimi pravili) in 10. členu (posebne izjeme, ki niso predmet naročanja). Nekatere od teh izjem so enake tistim, ki jih najdemo v ZIN-2 in/ali ZINNETSP (npr. pridobitev nepremičnin, finančne storitve, pogodbe o zaposlitvi itd.), večina pa jih je prilagojena naravi naročil, ki jih ureja ZINPOV (npr.

---

<sup>19</sup> Nova uredba bo nadomestila do sedaj veljavno Uredbo o obrambnih in zaupnih naročilih (objavljeno v Ur.l. RS, št. 80/07), ki je prenehala veljati z dnem uveljavitve ZINPOV.

naročila v okviru mednarodnih dogovorov o stacioniranju vojaških enot, vojaške nabave v tretjih državah izven EU, naročila v okviru razvojno-raziskovalnih programov, medvladna vojaška in varnostna naročila itd.).

Med posebno vrsto izjeme sodijo tudi naročila, ki se izvajajo na podlagi 346. člena PDEU. Tovrstna (strogo zaupna) naročila zakon posebej ureja v 11. in 12. členu, zanje pa se uporabljajo le tista pravila ZJNPOV, ki urejajo način opredelitve predmeta naročila in pravila, ki urejajo sporočanje statističnih podatkov o oddanih naročilih v preteklem letu. Posebnost teh naročil je, da jih je pod določenimi pogoji mogoče povsem izključiti iz obveznih pravil o oddaji javnih naročil. O možnem izvzetju tovrstnih naročil od splošnih pravil o javnem naročanju bo (enako kot doslej) odločala posebna medresorska komisija (imenuje jo Vlada Republike Slovenije), ki bo v vsakem posamičnem primeru in na podlagi pisne vloge naročnika presojala o tem, ali je predlagano izvzetje opravičeno ali ne. Tu je pomembno poudariti, da se, v primerjavi s preteklim obdobjem, z uveljavitvijo novega ZJNPOV pričakuje bistven upad vlog za obravnavo na omenjeni medresorski komisiji,<sup>20</sup> kar na drugi strani pomeni porast števila naročil, ki se bodo oddajala v skladu s pravili o javnem naročanju. Pričakuje se namreč, da bodo naročniki na podlagi novega ZJNPOV naročila na področju obrambe in varnosti izvajali skladno z zakonskimi določbami tega zakona, izvzetja pa bodo dopuščena samo v izjemnih primerih, ki jih dopušča sam zakon. Če so naročniki v preteklosti imeli nekatere argumente, zakaj posameznega naročila ni mogoče izvesti skladno z določbami ZJN-2 oziroma ZJNVETPS (varovanje občutljivih informacij, zanesljivost oskrbe itd.), bo z uveljavitvijo novega ZJNPOV takšnih razlogov vsekakor bistveno manj.

Ob vsem navedenem je mogoče v prihodnjem obdobju s precejšnjo verjetnostjo pričakovati povečanje pripada revizijskih zadev s področja obrambnih in varnostnih naročil. Ker gre pri tovrstnih naročilih za specifične predmete, ki zahtevajo poseben pristop s stališča varovanja občutljivih podatkov, neredko pa terjajo tudi specialna znanja, bo uveljavitev ZJNPOV bistveno vplivala na delovno obremenitev Državne revizijske komisije v prihodnjem obdobju, kar bo (ob že tako velikem pripadu zadev) terjalo njeno kadrovske okrepitve.

---

<sup>20</sup> Vir: Predlog Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti – prva obravnava, EVA 2010-1611-0024.

## 7.4 In house naročila

Državna revizijska komisija si v okviru svojih pristojnosti prizadeva za razvoj dobrih praks na področju javnega naročanja v Republiki Sloveniji. V ta namen v okviru svojih letnih poročil redno podaja podrobnejšo predstavitev pomembnejših institutov s področja javnega naročanja – v tokratnem letnem poročilu tako instituta *in house* naročanja.

Naročniki se pri izvajanju nalog v javnem interesu niso vedno dolžni obrniti na gospodarski trg oz. zunanje gospodarske subjekte (ponudnike), ampak jih lahko izvajajo v okviru svojih resursov oz. z uporabo svojih administrativnih, tehničnih ali drugih sredstev, organiziranih v obliki notranjih organizacijskih enot, ali pa v obliki sodelovanja z drugimi javnimi organi. V takšnih primerih naročniki niso zavezani ravnati po pravilih javnega naročanja, saj gre za tako imenovana *in-house* naročila, ki predstavljajo izjemo, za katero se pravila javnega naročanja ne uporabljajo. Instituta *in-house* naročila veljavni direktivi 2004/18/ES in 2004/17/ES normativno ne urejata, gre namreč za institut, ki se je razvil s sodno prakso Sodišča Evropske unije.

Prvi zametki omenjenega instituta so se pojavili v primeru Teckal, v katerem se je pojavilo vprašanje, kdaj se pravila javnega naročila lahko izključijo iz uporabe. V omenjenem primeru so italijanske občine, med njimi tudi Viano, ustanovile konzorcij Azienda Gas-Acqua consorziale (AGAC) z namenom opravljanja okoljskih in energetskih storitev. Občina Viano je s konzorcijem sklenila neposredno pogodbo za dobavo goriva občinskim prostorom, ne da bi pri tem izvedla postopek javnega naročanja. Zoper to se je pred italijanskem nacionalnim sodiščem pritožila družba Teckal Srl, ki je zatrjevala, da bi občina morala izvesti postopek javnega naročanja v skladu z zakonodajo Evropske skupnosti. Sodišče je pri presojanju navedenega primera izhajalo iz izhodišča, da so pravila direktive 93/36/EEC uporabljiva zgolj v primeru, ko gre za pisno, odplačno pogodbo za dobavo blaga, sklenjeno med naročnikom in pravno osebo, ki je formalno ločena od njega in samostojna pri odločanju, pri čemer je nepomembno dejstvo, ali ima ta oseba tudi status naročnika. Zgolj v primeru, ko bi bil položaj omenjene pravne osebe, kateri je bilo javno naročilo dodeljeno, soroden položaju notranjega organa naročnika, in sicer če naročnik nad pravno osebo izvaja nadzor, ki je podoben tistemu, ki ga izvršuje nad svojimi notranjimi organi in istočasno, ter da ta pravna oseba izvršuje bistveni del svojih dejavnosti z naročnikom ali naročniki, pravil javnega naročanja ni potrebno uporabiti, saj ne gre za pogodbo v smislu javno naročniške zakonodaje, kar je tudi glavna ideja omenjenega instituta. Z omenjeno sodbo je sodišče postavilo osnovne temelje instituta *in-house* naročanja, ki izključuje uporabo pravil javnega naročanja. S sodbo Stadt Halle C-26/03 je sodišče uporabo omenjenega instituta bistveno zožilo. Tako je sodišče presodilo, da ima že minimalna udeležba zasebnega kapitala v družbi, kateri je javno naročilo dodeljeno, za posledico neizpolnjevanje kriterija izvajanja primerljivega nadzora nad pravno osebo, kot ga izvaja naročnik nad svojimi organizacijskimi enotami. Navedeno stališče je povzročilo veliko neodobravanja pravnih teoretikov s področja javno-zasebnega partnerstva. Pri javno-zasebnem partnerstvu se zasebni kapital vključuje v sodelovanje z javnim



ravno z namenom sodelovanja pri izvrševanju njegovih nalog oz. dejavnosti.

V praksi se je nato dogajalo, da so naročniki upoštevalje omenjene sodbe izvrševanje svoje dejavnosti organizirali oz. oblikovali na različne načine: od tega da so jih organizirali znotraj svojih oddelkov (v tem primeru se vprašanja glede uporabe pravil in-house javnega naročanja niti ne porajajo), do tega, da so za to ustanovili pravno osebo in nanjo prenesli izvrševanje nalog (v tem primeru gre za tako imenovana kvazi in-house naročila, v zvezi s katerimi največkrat prihaja do zapletov glede uporabe omenjenega instituta), pa do tega, da so njihovo izvrševanje organizirali v okviru sodelovanja še z ostalimi naročniki. Navedeno je zlasti posledica dejstva, da pravo Skupnosti naročnikom ne nalaga, da morajo za opravljanje nalog v javnem interesu uporabiti posebne pravno-organizacijske oblike.

Glede na različne organizacijske oblike, se je v pravni teoriji začela uporabljati dihotomija javno-javnega sodelovanja med naročniki, in sicer vertikalno institucionalno sodelovanje na eni strani in horizontalno institucionalno sodelovanje na drugi. Pri tem vertikalno institucionalno sodelovanje predstavlja pravzaprav kvazi in-house naročila. Gre za primere, ko naročnik za izvrševanje nalog ustanovi pravno osebo in nanjo prenese izvrševanje, ter za primere, ko več naročnikov skupaj ustanovi pravno osebo ter nanjo prenesejo skupne naloge, pravno osebo pa tudi skupno nadzirajo. V obeh primerih morajo biti izpolnjeni naslednji kriteriji: da naročnik izvršuje nad tako pravno osebo nadzor, ki je podoben nadzoru, ki ga izvaja nad svojimi notranjimi enotami (v primeru več naročnikov je pomembno, da ga izvajajo skupaj), da pravna oseba opravlja bistven del dejavnosti pod nadzorom naročnika (ekonomska odvisnost) in da ni udeležbe zasebnega kapitala. V primeru horizontalnega institucionalnega sodelovanja gre za medsebojno sodelovanje naročnikov, ki si pri izvrševanju nalog medsebojno delijo skupne resurse, ne da bi bile pri tem udeležene druge strukture, pri čemer nobeden od naročnikov ne izvršuje nad drugim nadzora, primerljivega z nadzorom, ki ga izvršujejo nad svojimi notranjimi organizacijski enotami (sodba Stadtreinigung Hamburg C- 480/06), kakor se to pojavlja kot pogoj pri vertikalnem institucionalnem sodelovanju. Takšna oblika sodelovanja je dovoljena le glede opravljanja manjšega dela dejavnosti.

Institut in-house naročanja je še vedno zgolj predmet oblikovanja sodne prakse Sodišča Evropske unije, čeprav se v zadnjem času ponovno pojavljajo poskusi normativnega urejanja omenjenega instituta. Tako je bil ta enkrat že predmet urejanja v okviru predloga direktiv 2004/18/ES in 2004/17/ES (predlog je bil podan s strani Evropske komisije v obliki člena 19 a<sup>21</sup>, vendar pri sprejetju končnega besedila omenjenih direktiv ta ni bil upoštevan. Pojavili so se namreč pomisleki glede besedila v smislu, da zaradi različnih organizacijskih oblik, ki jih ureja gospodarsko statusno pravo, bi lahko v državah članicah prihajalo do razlik pri implementaciji direktive v nacionalne zakonodaje in s tem različnost uporabe. Kljub temu komisija sedaj ponovno poskuša normativno urediti institut in-house naročil, ki pa glavne institucionalne oblike sodelovanja in s tem različne kriterije že upošteva<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> COM (2002)26 final, 6 Maj, 2002.

<sup>22</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:SL:PDF>.

V naši zakonodaji je institut in-house javnega naročanja urejen v 8. točki prvega odstavka 17. člena ZJN – 2 in v 6. točki prvega odstavka 19. člena ZJNVETPS, kjer je zapisano isto besedilo, za katero se postavljajo številni pomisleki, ali je skladno z obstoječo prakso Sodišča Evropske unije. Zakonska določila namreč ne predvidevajo možnosti izvajanja nalog v obliki horizontalne institucionalne organizacije, v smislu sklenitve pogodbe o medsebojnem sodelovanju med naročniki, ampak le vertikalno. Pri tem pa takšnih primerov 6. točka prvega odstavka 17. člena ZJN-2, ki ureja izjemo od pravil javnega naročanja in se nanaša zgolj na oddajo javnih naročil storitev na podlagi podeljene izključne pravice, ne pokriva in ne predstavlja instituta in-house naročanja. Prav tako v besedilih omenjenih določil niso pravilno formulirani kriteriji za vertikalno institucionalno sodelovanje, kar bo moralo biti predmet nove zakonodajne ureditve.

## 7.5 Predlogi za spremembo zakonodaje

Državna revizijska komisija je kot organ, katerega izključno delovno področje so javna naročila, močno zainteresirana za aktivno sodelovanje pri oblikovanju zakonodaje na tem področju. Menimo namreč, da lahko zgolj premišljeno in strokovno oblikovane normativne podlage omogočijo učinkovito in gospodarno javno naročanje, verjamemo pa tudi, da lahko s svojim prispevkom pripomoremo k doseganju tega cilja. Iz navedenih razlogov Državna revizijska komisija tudi v svojih letnih poročilih redno podaja predloge za potrebne spremembe zakonodaje na področju javnega naročanja.

### 7.5.1 Predlogi za spremembo ZJN – 2

Že v letnem poročilu za leto 2011 je Državna revizijska komisija opozorila na posamezna določila ZJN-2, ki otežujejo izvajanje učinkovitega pravnega varstva. Kljub sprejetju ZJN-2D še vedno ostajajo naslednja določila ZJN-2, ki bi jih bilo po mnenju Državne revizijske komisije potrebno spremeniti:

1. Institut poslovne skrivnosti na področju javnega naročanja ureja ZJN-2, ki v prvem odstavku 22. člena določa, da mora naročnik zagotoviti varovanje podatkov, ki se glede na določbe Zakona o gospodarskih družbah štejejo za poslovno skrivnost, v drugem odstavku istega člena pa določa da so ne glede na določbo prejšnjega odstavka javni podatki količina iz specifikacije, cena na enoto, vrednost posamezne postavke in skupna vrednost iz ponudbe, v primeru merila ekonomsko najugodnejše ponudbe pa tisti podatki, ki so vplivali na razvrstitev ponudbe v okviru drugih meril. V sedmem odstavku navedenega člena je določeno, da mora naročnik po sprejemu odločitve o oddaji naročila ponudniku dovoliti vpogled v druge ponudbe, razen v tiste dele, ki upoštevajo prvi in drugi odstavek tega člena predstavljajo poslovno skrivnost, pri tem pa mora ponudniku, v ponudbo katerega bo izveden vpogled, omogočiti, da je navzoč pri vpogledu in mu dati možnost varovati svoje interese. Takšna zakonska diktacija dopušča različne razlage glede pristojnosti Državne revizijske komisije, ob upoštevanju 67. člena ZPVPJN, ki izrecno določa, da mora Državna revizijska komisija pri svojem delu varovati tudi podatke, označene kot poslovna skrivnost, in s temi podatki ravnati skladno s predpisi, ki urejajo njihovo varovanje. V praksi revizijskih postopkov velikokrat prihaja do sporov, ki so povezani z zahtevo vlagatelja, da se mu omogoči vpogled v ponudbe konkurenčnih ponudnikov, pri čemer mu naročnik vpogleda v ponudbe ne dopusti, sklicujoč se na varovanje poslovnih skrivnosti. Skupni imenovalac takšnih primerov je, da vsi predstavljajo položaje, v katerih je treba tehtati med dvema izrazito nasprotujočima si interesoma. Na eni strani je treba zagotoviti varovanje občutljivih podatkov iz poslovne sfere ponudnika pred njegovim neposrednim konkurentom za pridobitev naročila, na drugi strani pa ohraniti kar se da visoko stopnjo transparentnosti postopka oddaje javnega naročila. Napačna presoja organa ima lahko za posledico odškodninsko sankcijo v breme javnih

sredstev. Objektivna presoja opisanih primerov zahteva premišljeno pravno ureditev, ki organu daje dovolj natančne podlage za sprejem odločitve o tem, ali se vpogled v konkurenčne ponudbe dopusti ali ne. Ker veljavna zakonodaja v tem delu ostaja pretežno na ravni načelnih usmeritev, ima to za posledico različno razumevanje njenih izhodišč in posledično neenotno prakso. Predlagamo, da se področje varovanja poslovnih skrivnosti v postopkih oddaje javnih naročil podrobno preuči in uredi tako, da bo zakonodaja organom omogočala sprejem objektivne odločitve.

2. V sedmem odstavku 22. člena ZJN-2 je določeno, da mora naročnik zagotoviti vpogled v najkrajšem možnem času, in če okoliščine to dopuščajo, pred potekom obdobja mirovanja. Formulacija »obdobje mirovanja« ni pravilna, saj se izraz nanaša na obdobje, v katerem naročnik ne sme skleniti pogodbe o izvedbi naročila (in ne na obdobje, v katerem lahko ponudnik uveljavlja pravno varstvo). Predlagamo, da se namesto izraza »obdobje mirovanja« uporabi izraz »pred potekom roka za uveljavljanje pravnega varstva«.
3. Z uveljavitvijo ZJN-2B (Uradni list RS, št. 19/10) je prenehala veljati Uredba o neposrednih plačilih podizvajalcu pri nastopanju ponudnika s podizvajalcem pri javnem naročanju (Uradni list RS, št. 66/07), uporablja pa se do začetka uporabe navedenega predpisa. ZJN-2 v dvanajstem odstavku 71. člena določa, da vlada z uredbo natančneje določi pravila in postopke za neposredno izvajanje plačil podizvajalcem. Ker vlada še vedno ni sprejela nove uredbe, se še vedno uporablja stara uredba, ki pa je v nekaterih delih neuskkljena glede na določila ZJN-2. Državna revizijska komisija predlaga, da vlada v najkrajšem možnem času sprejme novo uredbo.
4. Na podlagi petega odstavka 79. člena ZJN-2 lahko naročnik do pravnomočnosti odločitve o oddaji naročila z namenom odprave nezakonitosti, po predhodni ugotovitvi utemeljenosti, svojo odločitev na lastno pobudo spremeni in sprejme novo odločitev, s katero nadomesti prejšnjo. Naročnik sprejme novo odločitev upošteva določbe tega člena. Naročnik lahko spremeni odločitev o oddaji naročila po prejemu zahtevka za pravno varstvo le, če je pred spremembo te odločitve odločil o zahtevku za revizijo. V tem primeru mora biti nova odločitev o oddaji naročila skladna z odločitvijo o zahtevku za revizijo. Zakonodajalec s sprejetjem takšnega določila vnaša pravno praznino za vse tiste primere, ko naročnik pravočasno sprejme novo odločitev o oddaji naročila in hkrati vlagatelj pravočasno vložil zahtevek na prejšnjo naročnikovo odločitev o oddaji naročila.

## 7.5.2 Predlogi za spremembo ZPVPJN

Tudi na področju zagotavljanja pravnega varstva Državna revizijska komisija redno (a žal neuspešno) opozarja na problematiko, s katero se srečuje pri sprejemanju odločitev in ki ima v nekaterih primerih za posledico tudi omejevanje pravice do učinkovitega pravnega varstva ponudnikov v postopkih javnega naročanja. Z nekaterimi v nadaljevanju navedenimi najnujnejšimi predlogi je Državna revizijska komisija Državni zbor Republike Slovenije seznanila že dne 5. oktobra 2011, žal pa do sprememb ni prišlo:

1. Na podlagi drugega odstavka 15. člena ZPVPJN je vlagatelj dolžan zahtevku za revizijo priložiti potrdilo takse iz prvega in drugega odstavka 71. člena zakona. V primeru neupoštevanja navedene določbe, ureja pravne posledice tretji odstavek 26. člena ZPVPJN, in sicer, da takšen revizijski zahtevek zavrže. Če vlagatelj v skladu z drugim odstavkom 15. člena ZPVPJN ni predložil potrdila o plačilu takse iz prve alineje prvega odstavka 70. člena ali da ni bila plačana ustrezna taksa, ga najpozneje v treh delovnih dneh od prejema s sklepom zavrže. Državna revizijska komisija meni, da takšna določba po nepotrebnem posega v pravno varstvo vlagatelja, še toliko bolj, ko gre za prava neuko stranko. V praksi so namreč možne situacije, ko vlagatelj plača takso, pozabi pa priložiti zahtevku za revizijo potrdilo o plačilu takse. V predlogu ZPVPJN ni najti argumentacije predlagatelja za tako strogo sankcioniranost takšnega ravnanja vlagatelja.
2. Drugi odstavek 16. člena ZPVPJN določa, da se v predrevizijskem in revizijskem postopku ne presojuje dejanja, ki se nanašajo na isti ali ponovljeni postopek oddaje javnega naročila in o katerih sta naročnik ali Državna revizijska komisija že pravnomočno odločila, da ne gre za kršitev, posega v pravico do uveljavljanja pravnega varstva, saj onemogoča uveljavljanje pravnega varstva tudi ponudnikom, ki v prvotnem postopku sploh niso sodelovali in zato niti niso imeli interesa za uveljavljanje pravnega varstva, hkrati pa uveljavljanje pravnega varstva veže na morebiten uspeh oziroma neuspeh drugega udeleženca v revizijskem postopku. Pri tem je potrebno poudariti, da Državna revizijska komisija odloča na podlagi trditveno-dokaznega bremena, kar pomeni, da je od dokaznega postopka ene stranke odvisno uveljavljanje pravnega varstva druge stranke.
3. 20. člen ZPVPJN določa, da lahko naročnik na Državno revizijsko komisijo naslovi predlog za izdajo sklepa, s katerim se kljub vložnemu zahtevku za revizijo dovoli ustavitev postopka javnega naročanja, zavrnitev vseh ponudb, začetek novega postopka javnega naročanja za isti predmet naročanja. Poudarili bi, da gre za dejanja, ki so izrecno v domeni vsakega posameznega naročnika, za katere morajo biti izpolnjeni pogoji, določeni v 80. členu ZJN-2 in jih lahko sprejme le naročnik.

4. V tretjem odstavku 20. člena ZPVPJN je očitna napaka, in sicer namesto besede »naročnik« bi morala biti beseda »vlagatelj«. Napaka ni nepomembna, ker se na njo veže določitev roka, v katerem mora odločiti Državna revizijska komisija.
5. V praksi se je kot neizvedljiv izkazal 21. člen ZPVPJN, ki določa, da si naročnik in Državna revizijska komisija morata prizadevati, da se predrevizijski in revizijski postopek izvede brez zavlačevanja in s čim manjšimi stroški ter da se onemogoči vsaka zloraba pravic, ki jih imajo osebe iz 3. člena tega zakona v postopku. Če osebe iz 3. člena tega zakona, njihovi zakoniti zastopniki in pooblaščenca z namenom škodovati drugemu ali s ciljem, ki je v nasprotju z dobrimi običaji, vestnostjo in poštenjem, zlorablajo pravice, ki jih imajo po tem zakonu, jim Državna revizijska komisija izreče denarno kazen do 1.300 evrov. Ker zoper tako izrečeno denarno kazen ni zagotovljenega pravnega sredstva, utegne biti predstavljena določba ustavno sporna.
6. Institut odzivnega poročila, ki izhaja iz 41. člena ZPVPJN, se je v praksi izkazal za neučinkovitega. Pristojnosti Državne revizijske komisije se ne nanašajo na revidiranje pravilnosti poslovanja naročnikov, zato je tudi njena vloga pri preveritvi vsebine odzivnega poročila omejena. Zakonodajalec je z vključitvijo instituta odzivnega poročila v zakon (nehote) vnesel določbo, na podlagi katere se od Državne revizijske komisije pričakujejo ravnanja, ki sicer sodijo v področje delovanja vrhovne revizijske institucije, tj. Računskega sodišča Republike Slovenije (spremljanje pravilnosti poslovanja naročnika v delu, ki se nanaša na oddajanje javnih naročil, vključevanje notranjih kontrol v posamezni fazi oddaje javnega naročila, preverjanje verodostojnosti predloženih dokumentov ipd.). Državna revizijska komisija zakonodajalcu predlaga, da se institut odzivnega poročila v zakon vključi na način, ki daje Državni revizijski komisiji diskrecijsko pravico, da sama odloči, v katerih primerih bo navedeni institut uporabila.
7. Tretji odstavek 65. člena določa, da o pritožbi odloča posamezen član Državne revizijske komisije. Pritožba v revizijskem postopku praviloma pomeni odločanje zoper naročnikovo odločitev, da bo vloženi revizijski zahtevek zavrgel in o njem ne bo vsebinsko odločal. O zakonitosti takega naročnikovega ravnanja odloča posamezen član Državne revizijske komisije, kar je glede na posledice, ki jih ima njegova odločitev, nesprejemljivo. Zavrnjena pritožba namreč pomeni, da ni več možno vložiti revizijskega zahtevka in s tem presojeti naročnikovih kršitev. Glede na to, da se lahko tudi pritožba, tako kot revizijski zahtevek, nanaša na več deset ali sto milijonov evrov vredno javno naročilo, je neustrezno, da o sporih takšne vrednosti odloča zgolj posameznik in ne senat Državne revizijske komisije.
8. V okviru poglavja o sodnem varstvu ZPVPJN ureja sankcijo ničnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila. Čeprav odločanje v tem delu ni v njeni neposredni pristojnosti, Državna revizijska komisija vendarle opozarja na dejstvo, da zakonodajalec ni uredil vprašanja časovnih omejitev za uveljavljanje sankcije ničnosti. Ob pomanjkanju ustrezne specialne ureditve v

ZPVPJN je zato glede tega vprašanja treba uporabiti splošno pravilo iz 93. člena Obligacijskega zakonika, po katerem pravica do uveljavljanja ničnosti (nikoli) ne ugasne. Takšna ureditev ima seveda lahko na področju oddaje javnih naročil izredno neugodne posledice za državo kot naročnika, prav tako pa se utegne postaviti vprašanje skladnosti takšne ureditve z zahtevami Smernice 2007/66/ES. Da so časovne omejitve v zvezi z vlaganjem zahtevka za ugotovitev neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila pomembne s stališča pravne varnosti (zaradi česar jih smernica ne le dopušča, ampak celo vzpodbuja) izhaja iz same smernice. V 25. točki preambule Smernice 2007/66/ES je tako izrecno zapisano, da »potreba po tem, da se sčasoma zagotovi pravna gotovost v zvezi z odločitvami, ki jih sprejemajo naročniki, zahteva vzpostavitev razumnega minimalnega časovnega obdobja, po poteku katerega ni več mogoče uveljavljati sankcije neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila«. Podobno izhaja iz 27. točke preambule, kjer je med drugim zapisano, da je »zaradi razlogov prav nevarnosti uveljavljanje sankcije neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila omejeno na določeno časovno obdobje in da je te časovne omejitve treba spoštovati«.

Poleg tega je treba vzeti v ozir dejstvo, da primeri nezakonite neposredne oddaje javnega naročila (ki predstavljajo poglavitni in obenem najbolj pogost razlog za nastop sankcije neveljavnosti v smislu Smernice 2007/66) niso vedno tako očitni, da bi se jim bilo mogoče s previdnostjo izogniti. Obstaja namreč vrsta okoliščin, v katerih ima lahko zgolj napačna presoja okoliščin konkretnega primera za posledico ničnost pogodbe. Tako na primer ni vedno jasno, ali je predmet naročila treba uvrstiti med t.i. storitve A ali storitve B, ali gre določen posel obravnavati kot javno naročilo ali kot koncesijsko razmerje, ali gre za t.i. »in-house« naročilo ali za klasično javno naročilo ipd. Poseben primer so tako rekoč vse okoliščine, ki omogočajo izvedbo postopka s pogajanjem brez predhodne objave - napačna presoja takšnih okoliščin lahko privede do ničnosti pogodbe. V vseh teh primerih se lahko vkljub naročnikovi strokovni oceni, da gre za okoliščine, ki ne zahtevajo objave naročila v uradnem glasilu, kasneje (po presoji sodišča) izkaže, da temu ni tako in da je pogodba, ki jo je naročnik sklenil s izvajalcem v resnici nična (pravno neobstoječa).

Državna revizijska komisija predlaga, da se zahteve po uvedbi sankcije neveljavnosti implementirajo tako, da bo ureditev vključevala uvedbo materialnih prekluzivnih rokov za uveljavljanje sankcije neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila.