



4

PRIKAZ STATISTIČNIH PODATKOV O PREKRŠKOVNIH POSTOPKIH

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

4 PRIKAZ STATISTIČNIH PODATKOV O PREKRŠKOVNIH POSTOPKIH

4.1 Vloga Državne revizijske komisije na prekrškovnem področju

Državni revizijski komisiji je poleg temeljne pristojnosti za odločanje o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja podeljena tudi pristojnost ugotavljanja prekrškov, storjenih v postopkih oddaje javnih naročil. Splošna značilnost ureditve tega področja je, da so inkriminirana večinoma le ravnanja, ki predstavljajo (hujša) odstopanja od pravilnosti (formalnosti) izvedbe postopkov oddaje javnih naročil oziroma postopkov pravnega varstva, izključene pa so kršitve pravil o gospodarnosti in smotrnosti javnih nabav.

Državna revizijska komisija ugotavlja prekrške na podlagi predlogov upravičenih predlagateljev (prvi odstavek 50. člena ZP-1) in po uradni dolžnosti. Ker Državna revizijska komisija nima inšpekcijskih pooblastil za samoiniciativno nadziranje postopkov oddaje javnih naročil pri naročnikih, je odkrivanje prekrškov po uradni dolžnosti omejeno na prekrške, ki jih komisija zazna v postopkih pravnega varstva, in na obravnavo vlog, ki jih na komisijo naslovijo subjekti, ki nimajo statusa predlagateljev po ZP-1.

4.2 Podatki o delu Državne revizijske komisije na podlagi 69. Člena ZPVPJN

ZPVPJN Državni revizijski komisiji nalaga, da v letno poročilo vključi tudi podatke o obravnavanih in izrečenih prekrških po tem zakonu in zakonu, ki ureja javno naročanje.

Državna revizijska komisija je v letu 2013 uvedla 55 novih prekrškovnih zadev, kar je 24 odstotkov manj kot v letu 2012. Skupno je obravnavala 174 prekrškovnih zadev, kar je 72 odstotkov več zadev kot v letu 2012. V letu 2013 je bilo rešenih 79 prekrškovnih zadev, kar je 155 odstotkov več kot v letu 2012.

V zvezi z navedenimi statističnimi podatki je treba pojasniti, da ZP-1 ne pozna pojma »izrečenih prekrškov«, zato Državna revizijska komisija ta zakonski termin iz ZPVPJN obravnava v smislu **rešenih zadev**. Sem sodijo vse zadeve, pri katerih je Državna revizijska komisija po proučitvi okoliščin primera opravila meritorno presojo in sprejela ustrezno odločitev, pri čemer pa ni nujno, da so te zadeve že pravnomočne (pač pa je njihovo reševanje zunaj dosega oz. pristojnosti Državne revizijske komisije). Po vsebini gre za tri možne rešitve, in sicer za vložitev obdolžilnega predloga zoper storilca prekrška v rednem sodnem postopku; izdajo kondemnatorne odločbe o prekršku v hitrem postopku; ali zaznamek o obstoju razlogov, ki onemogočajo vložitev obdolžilnega predloga oziroma izdajo odločbe o prekršku (četrti odstavek 51. člena ZP-1). Pojem **obravnavanih zadev** pa se nanaša na vse zadeve, ki so bile v letu 2013 v reševanju in ob nastopu leta 2013 še niso bile odčrtane (sem sodijo tudi pravnomočne zadeve, ki pa še niso bile izvršene).

Tabela št.: 33 - Prikaz obravnavanih, novih in rešenih zadev v letih 2012 in 2013

PRIKAZ ZADEV	Leto		Indeks 13/12
	2012	2013	
Obravnavane zadeve	101	174	172%
Število novih zadev	72	55	76%
Število rešenih zadev	31	79	255%

Skupno število obravnavanih prekrškov je bilo v letu 2013 največje doslej. Navedeno gre pripisati pripadu novih zadev, ki je pretekla leta ves čas naraščal in je vrh dosegel v letu 2012, kar je pripeljalo do določenega zamika pri obravnavi zadev (v letu 2012 je število rešenih zadev doseglo 43 odstotkov pripada). Primerjava podatka o pripadu (število novih zadev) s številom rešenih zadev v letu 2013 pokaže, da je Državna revizijska komisija v tem letu rešila 24 zadev več oziroma 44 odstotkov več, kot znaša letni pripad, kar je spodbuden rezultat. Primerjava podatkov o rešenih zadevah v letih 2012 in 2013 pa nakazuje tudi trend hitrejšega postopanja v prekrškovnih zadevah in je dober obet za v prihodnje.

Na področju prekrškov so v letu 2013 delo opravljali trije svetovalci Državne revizijske komisije, zaposleni za polni delovni čas. Posamezne prekrškovne zadeve so bile po potrebi dodeljene v reševanje tudi drugim svetovalcem Državne revizijske komisije, ki sicer delajo na postopkih pravnega varstva.

Vsi štiri zakoni, ki urejajo področje javnega naročanja v Republiki Sloveniji, vsebujejo prekrškovne določbe (ZJN-2, ZJNVETPS, ZJNPOV in ZPVPJN). Kljub skupno velikemu številu prepovedanih ravnanj gre pri prekrških po ZJN-2, ZJNVETPS in ZJNPOV za vsebinsko podobne oziroma enake inkriminacije, zato jih je smiselno obravnavati skupaj in jih za potrebe analiziranja razlikovati le od prekrškov po ZPVPJN.

Državna revizijska komisija v letu 2013 ni obravnavala nobenega prekrška po ZJNPOV.

Pri razmerju med prekrški po ZPVPJN ter prekrški po ZJN-2 in ZJNVETPS slednji številčno prevladujejo. Izmed vseh prekrškovnih zadev (174 zadev), ki jih je v letu 2013 obravnavala Državna revizijska komisija, se je tako 21 zadev nanašalo na prekrške po ZPVPJN, pri preostalih obravnavanih zadevah pa je šlo za prekrške po ZJN-2 oziroma ZJNVETPS.

Tabela št.: 34 - Razmerje med prekrški po ZJN-2 oziroma ZJNVETPS in prekrški po ZPVPJN

RAZMERJE MED PREKRŠKI GLEDE NA ZAKONSKO PODLAGO	ZJN-2 in ZJNVETPS	ZPVPJN	Skupaj
Obravnavane zadeve	153	21	174
Nove zadeve	46	9	55
Rešene zadeve	71	8	79

4.3 Prekrški po ZPVPJN

Med prekrški po ZPVPJN je bil najpogosteje obravnavan prekršek po 7. točki prvega odstavka 78. člena ZPVPJN, pri katerem je inkriminirana opustitev naročnika, ki Državni revizijski komisiji na njen poziv in v roku, ki ga ta določi, ne predloži odzivnega poročila. Izmed 21 obravnavanih zadev je bil navedeni prekršek naročnikom očitani v 11 primerih, kar predstavlja približno polovico vseh prekrškovnih zadev po ZPVPJN. Pomen navedenega prekrška je v tem, da se z njim utrjuje položaj Državne revizijske komisije kot edinega državnega organa, ki strokovno avtonomno in oblastno-avtoritativno presoja vprašanja zakonitosti v postopkih javnega naročanja ter od naročnikov zahteva poročila o njihovih nadaljnjih ravnanjih v teh postopkih.

Pri prekrških po ZPVPJN gre izključno za prekrške naročnikov, saj zakon ravnanj vlagateljev revizijskih zahtevkov ne inkriminira. Postopki o prekrških so se v vseh primerih vodili zoper pravno osebo in njeno odgovorno osebo, razen v primerih, ko so na strani naročnikov nastopali organi Republike Slovenije in samoupravne lokalne skupnosti, ki za prekršek niso odgovorni (13.a člen ZP-1), zato je postopek o prekršku v teh primerih tekel le zoper odgovorne osebe naročnikov.

Državna revizijska komisija je pri obravnavi prekrškov po ZPVPJN v letu 2013 rešila osem zadev in sicer je v šestih zadevah izdala odločbe, v dveh zadevah pa je z uradnim zaznamkom ugotovila obstoj razlogov po četrtem odstavku 51. člena ZP-1 (dejanje ni prekršek ali ni dokazano, da je prekršek storil kršitelj in podobno). Odgovornim za prekršek so bili z izdanimi odločbami izrečeni opomini, v dveh primerih pa je Državna revizijska komisija odgovorni osebi naročnika izrekla globo v znesku 500,00 evrov.

V primerjavi s preteklim letom je Državna revizijska komisija v letu 2013 obravnavala večje število prekrškov po ZPVPJN, hkrati pa je zaznati nekoliko zmanjšan pripad in manjše število rešenih zadev, kar pa ne predstavlja statistično pomembne razlike.

Tabela št.: 35 - Struktura postopkov o prekrških po ZPVPJN

STRUKTURA POSTOPKOV O PREKRŠKIH PO ZPVPJN	Leto		Indeks 13/12
	2012	2013	
Obravnavane zadeve po ZPVPJN	17	21	123%
Nove zadeve po ZPVPJN	11	9	81%
Rešene zadeve po ZPVPJN	11	8	73%
Rešitev zadev po ZPVPJN z odločbo	9	6	67%

4.4 Prekrški po ZJN-2 in ZJNVETPS

4.4.1 Način reševanja zadev

Državna revizijska komisija je v letu 2013 obravnavala skupaj 153 prekrškov po ZJN-2 in ZJNVETPS, kar je 82 odstotkov več kot v letu 2012. Rešila je 51 zadev več oziroma 255 odstotkov zadev več kot v letu 2012. Devetnajst prekrškovnih zadev je bilo zaključenih z izdajo odločbe o prekršku²¹, v štirih zadevah pa je bil zoper storilce prekrškov na Okrajno sodišče v Ljubljani vložen obdolžilni predlog. S kondemnatornimi odločbami je Državna revizijska komisija odgovornim za prekrške v dvanajstih primerih izrekla opomine, v dveh primerih pa globi. Obe globi sta bili izrečeni zaradi prekrška ponudnika po 4. točki prvega odstavka 109.a člena ZJN-2 in sicer je bila v enem primeru samostojnemu podjetniku posamezniku izrečena globa v višini 7.500,00 evrov, v drugem primeru pa je bila globa v višini 4.000,00 evrov izrečena odgovorni osebi pravne osebe (ponudnika).

Preostalih osemindvajset zadev je Državna revizijska komisija zaključila z uradnim zaznamkom na podlagi določila četrtega odstavka 51. člena ZP-1 (dejanje ni prekršek ali ni dokazano, da je prekršek storil kršitelj in podobno). Velik delež tako rešenih zadev je posledica različnih vzrokov. Pri tem se ne gre omejiti samo na vzroke, ki jih določa četrty odstavek 51. člena ZP-1, pač pa gre tudi za posledico dejstva, da Državna revizijska komisija po uradni dolžnosti kot prijavo prekrška dosledno obravnava vsako navajanje domnevnih kršitev v postopkih pravnega varstva. S takim postopanjem se vprašanja, ki niso neposredno povezana s odločitvijo o pravnem varstvu, izločijo iz revizijskih postopkov, hkrati pa se zatrjevane kršitve temeljito proučijo in raziščejo v postopku o prekršku. Državna revizijska komisija prav tako ugotavlja, da domnevne kršitve, ki jih zatrjujejo za izid revizijskega postopka zainteresirane stranke teh postopkov, pogosto ne vsebujejo vseh zakonskih znakov očitanih prekrškov.

²¹ V petih primerih je bila izdana t.i. ustavitvena odločba.

Tabela št.: 36 - Struktura postopkov o prekrških po ZJN-2 in ZJNVETPS

STRUKTURA POSTOPKOV O PREKRŠKIH PO ZJN – 2 IN ZJNVETPS	Leto		Indeks 13/12
	2012	2013	
Obravnavane zadeve po ZJN-2 in ZJNVETPS	84	153	182%
Nove zadeve po ZJN-2 in ZJNVETPS	61	46	75%
Rešene zadeve po ZJN-2 in ZJNVETPS	20	71	355%
Rešitev zadev po ZJN-2 in ZJNVETPS z odločbo	4	19	475%
Rešitev zadev po ZJN-2 in ZJNVETPS z vložitvijo obdolžilnega predloga	2	4	200%

Odgovornost kršiteljev za prekrške s področja javnega naročanja je vezana na njihov status naročnika, ponudnika ali podizvajalca, pri čemer gre v veliki večini primerov za pravne osebe. Postopki o prekrških se zato vodijo zoper pravne osebe in njihove odgovorne osebe (pri katerih gre praviloma za neposredne storilce prekrškov). Kot je že bilo pojasnjeno zgoraj, je v primeru prekrškov naročnikov izključena odgovornost organov Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti (13.a člen ZP-1), zato Državna revizijska komisija postopek o prekršku v teh primerih vodi le zoper odgovorne osebe teh naročnikov.

Državna revizijska komisija je v zvezi z ravnanjem ponudnika v eni zadevi na pristojno državno tožilstvo podala kazensko ovadbo zaradi suma storitve poskusa kaznivega dejanja goljufije in storitve kaznivega dejanja ponarejanja listin.

4.4.2 Struktura obravnavanih zadev

Izmed 153 obravnavanih prekrškov po ZJN-2 oziroma ZJNVETPS se je 74 prekrškovnih zadev nanašalo na prekrške naročnikov, 74 zadev na prekrške ponudnikov in 5 zadev na prekrške podizvajalcev. Med rešenimi zadevami se je 35 zadev nanašalo na prekrške naročnikov, 31 zadev na prekrške ponudnikov in 5 na prekrške podizvajalcev.

Tabela št.: 37 - Prikaz obravnavanih in rešenih prekrškov glede na kršitelje

PREKRŠKI GLEDE NA VRSTO KRŠITELJEV	Število obravnavanih zadev		Število rešenih zadev	
	Leto 2012	Leto 2013	Leto 2012	Leto 2013
Prekrški naročnikov po ZJN-2 in ZJNVETPS	49	74	11	35
Prekrški ponudnikov po ZJN-2 in ZJNVETPS	32	74	9	31
Prekrški podizvajalcev po ZJN-2 in ZJNVETPS	3	5	0	5
SKUPAJ	84	153	20	71

Daleč najpogosteje obravnavani prekršek s področja javnega naročanja je podaja neresnične izjave ali dokazila v ponudbi po 4. točki prvega odstavka 109.a člena ZJN-2 (3. točka prvega odstavka 106.a člena ZJNVETPS), ki je bil predmet obravnave v 68 obravnavanih zadevah. Temu prekršku ponudnikov po pogostosti sledi prekršek naročnikov, in sicer oddaja naročila brez izvedbe ustreznega postopka po 5. točki prvega odstavka 109. člena ZJN-2 (5. točka prvega odstavka 106. člena ZJNVETPS) z 48 obravnavanimi zadevami. Tretji najpogosteje obravnavani prekršek je t.i. drobljenje javnega naročila po 2. točki prvega odstavka 109. člena ZJN-2 (2. točka prvega odstavka 106. člena ZJNVETPS) – navedeni prekršek naročnika je Državna revizijska komisija obravnavala v 15 primerih.

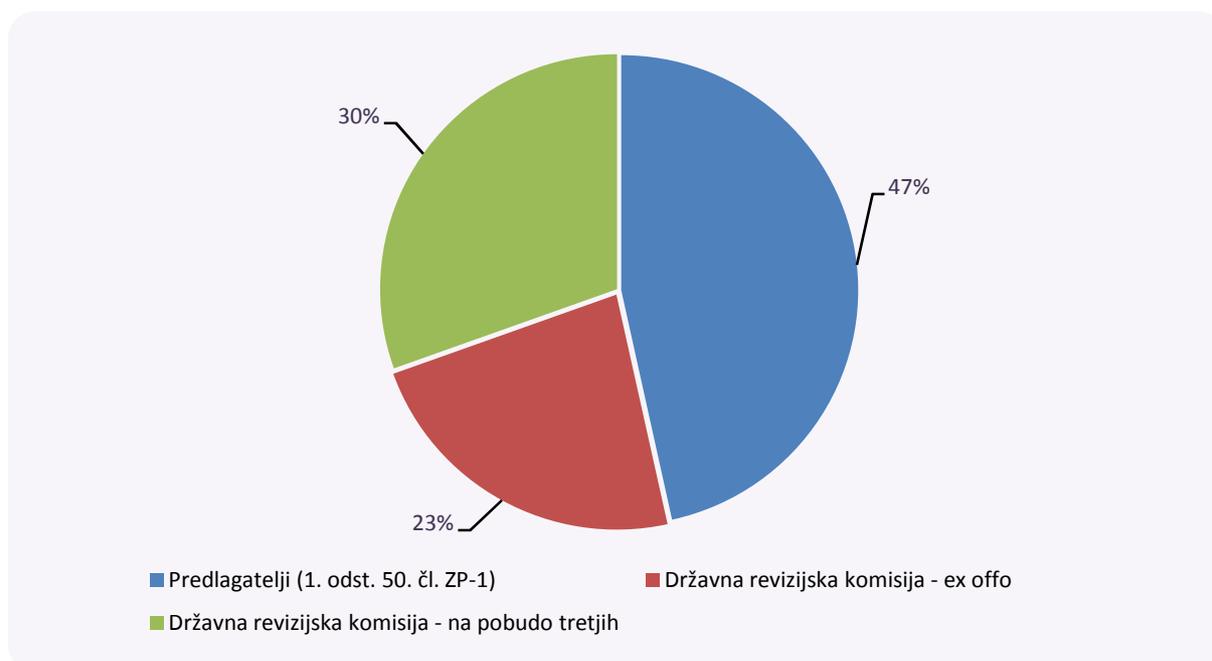
Tabela št.: 38 - Prikaz najpogosteje obravnavanih prekrškov

PRIKAZ NAJPOGOSTEJE OBRAVNAVANIH PREKRŠKOV	Frekvenca
Podaja neresnične izjave ali dokazila v ponudbi (4. tč. 1. odst. 109.a člena ZJN-2 in 3. tč. 1. odst. 106.a člena ZJNVETPS)	68
Oddaja naročila brez izvedbe ustreznega postopka (5. tč. 1. odst. 109. člena ZJN-2 in 5. tč. 1. odst. 106. člena ZJNVETPS)	48
Izbira načina določitve vrednosti javnega naročila, da bi se naročnik zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil postopku oddaje javnega naročila (2. tč. 1. odst. 109. člena ZJN-2 in 2. tč. 1. odst. 106. člena ZJNVETPS)	15

4.5 Podatki o predlagateljih

Državna revizijska komisija je 81 obravnavanih postopkov o prekršku v letu 2013 uvedla na predlog upravičenih predlagateljev (prvi odstavek 50. člena ZP-1), pri čemer je pri njih šlo večinoma za naročnike, ki so postopali po drugem odstavku 77. člena ZJN-2 (oziroma drugem odstavku 81. člena ZJNVETPS), kateri naročnikom nalaga obveznost Državni revizijski komisiji naznaniti prekrške ponudnikov. Med ostalimi predlagatelji velja izpostaviti Komisijo za preprečevanje korupcije, ki izmed nadzornih inštitucij praktično edina pri Državni revizijski komisiji redno vlaga predloge za uvedbo postopka o prekršku zaradi kršitev javnonaročniške zakonodaje. Preostalih 93 postopkov o prekršku je Državna revizijska komisija uvedla po uradni dolžnosti in sicer 40 postopkov na lastno pobudo (na predlog člana komisije), v preostalih 53 zadevah pa je bil postopek o prekršku sprožen na podlagi vlog oseb, ki nimajo statusa predlagatelja po ZP-1 (vlagatelji revizijskih zahtevkov, občani, anonimne prijave in podobno).

Grafikon št.: 18 - Način uvedbe postopkov o prekrških v letu 2013



4.6 Pomembnejše ugotovitve v zvezi z ugotavljanjem prekrškov

4.6.1 Sedanja ureditev

Za obravnavo prekrškov s področja javnega naročanja je značilen dualizem, saj pri enaki višini zagrožene globe nekatere prekrške (tiste, pri katerih je zagrožena stranska sankcija izločitve iz postopkov javnega naročanja) obravnava Okrajno sodišče v Ljubljani v rednem sodnem postopku, preostale pa ugotavlja Državna revizijska komisija v hitrem postopku o prekršku. Opisana ureditev je bila dosledno izvedena šele z uveljavitvijo zadnje novele ZJN-2 (dotlej veljavni zakon pri najpogosteje obravnavanem prekršku ponudnika zaradi napačnega sklica ni omogočal izrekanja stranske sankcije izločitve iz postopkov javnega naročanja). Ker se praksa na tem področju počasi vzpostavlja, je realno pričakovati, da bo s pravnomočnimi sodbami sodišča oživela tudi evidenca ponudnikov z negativnimi referencami (77.a člen ZJN-2 in 81.a člen ZJNVETPS). Pri najpogosteje obravnavanih prekrških gre prav za prekrške, za katere je zagrožena stranska sankcija izločitve iz postopkov javnega naročanja in je za končno odločitev o njih pristojno sodišče, zato bo treba s stališči sodišča v bodoče uskladiti tudi kaznovalno politiko (t.j. glede višine izrečenih glob, obravnave prekrškov neznatnega pomena in podobno) glede prekrškov, ki jih Državna revizijska komisija ugotavlja v hitrem postopku o prekršku. Pri sankcioniranju prekrškov naročnikov je Državna revizijska komisija doslej upoštevala, da gre pri njih pravzaprav za zaključeno število subjektov, in je v primeru nenamernih deliktov naročnikom ter njihovim odgovornim osebam praviloma izrekala opomine. Ker bo o najpogostejših (in najpomembnejših) prekrških odslej odločalo sodišče (kar posledično pomeni večje število oseb, ki se morajo z zadevo seznaniti, obveznost izvedbe ustne obravnave in podobno), bo treba v obzir vzeti določen zamik pri reševanju zadev. V zvezi s tem Državna revizijska komisija opozarja na problem (pre)kratkih zastaralnih rokov (dveletni rok za uvedbo postopka o prekršku in štiriletni absolutni zastaralni rok), zato bi ob morebitnih prihodnjih spremembah javnonaročniške zakonodaje veljalo razmisliti o podaljšanju zastaralnih rokov (vsaj) glede prekrškov, o katerih odloča sodišče (ta možnost je izrecno predvidena v 43. členu ZP-1). Za navedene prekrške so poleg obsežne dokumentacije namreč značilna tudi zapletena pravna in dejanska vprašanja, nemalokrat povezana z pravom (in prakso sodišča) EU, določen zamik pri reševanju zadev pa je tudi posledica dejstva, da gre na področju javnih naročil pogosto za sklope različnih kršitev, ki jih v začetni fazi obravnavajo različni državni organi (na primer Komisija za preprečevanje korupcije, proračunska inšpekcija MF, pa tudi Računsko sodišče). Upošteva se okoliščino, da gre pri javnih naročilih za praktično najpomembnejšo obliko porabe javnega denarja, bi bilo podaljšanje zastaralnih rokov po oceni Državne revizijske komisije skladno tudi z načelom sorazmernosti.

4.6.2 Ugotovitve glede posameznih prekrškov

Ker bo dokončne odgovore na ključna vprašanja v zvezi s sankcioniranjem prekrškov na področju javnega naročanja dala šele sodna praksa, Državna revizijska komisija v nadaljevanju samo primeroma izpostavlja nekatere ugotovitve v zvezi z inkriminacijami najpogosteje obravnavanih prekrškov.

Glede najpogosteje obravnavanega prekrška – **podaje neresnične izjave oziroma dokazila v ponudbi** – je Državna revizijska komisija mnenja, da sedanja ureditev odstopa od splošnega pristopa k urejanju odgovornosti pravnih oseb za prekršek, pri kateri za kaznivost pravne osebe zadošča, da je prekršek storjen v imenu, na račun, v korist ali s sredstvi pravne osebe, neposredni storilec pa je (praviloma kot del personalnega substrata pravne osebe) upravičen tako ravnati. Obstoječa ureditev pa za veljavno kaznivost pravnih oseb dodatno zahteva, da so objektivni znaki prekrška izvršeni »vedoma ali z zavestno malomarnostjo«, pri čemer mora na tak način ravnati pravna oseba, ki lastne zavesti in volje sploh ne more razviti. Po oceni Državne revizijske komisije tega (subjektivnega) zakonskega znaka, ki je sestavni del zakonskega opisa prekrška, ni mogoče razumeti drugače, kot da je odgovornost pravnih oseb za prekršek pogojena z obstojem naklepa oziroma zavestne malomarnosti pri zakonitih zastopnikih teh pravnih oseb. V primeru, ko zakonitim zastopnikom obstoja naklepa ali zavestne malomarnosti ne bo mogoče dokazati (kar je problematično zlasti pri velikih ponudnikih – korporacijah z razvejano upravljavsko strukturo, v katerih ponudbe samostojno vlagajo službe ponudnika), se lahko pravna oseba razbremeni odgovornosti za prekrške, četudi se je neposredni storilec prekrška denimo zavedal, da v ponudbi daje neresnično izjavo oziroma dokazilo. Poleg navedene dileme se ob inkriminaciji tega prekrška poraja tudi vprašanje, ali pri zavestno dani neresnični izjavi oziroma dokazilu ponudnika ne gre v resnici za poskus kaznivega dejanja (poslovne) goljufije, kar bi pomenilo, da so za ugotavljanje te kršitve pristojni organi kazenskega pravosodja. Zakonsko besedilo namreč ne ponuja nobene opore, ki bi Državni revizijski komisiji (in storilcem prekrškov) nudila jasno merilo za razlikovanje med obema vrstama prepovedanih ravnanj. Navedeni prekršek se v večini primerov nanaša na neresnično izjavo ponudnikov glede plačanih davkov in prispevkov za socialno varnost, kar na ravni zbiranja dokazov neredko pomeni tudi poglobljeno ukvarjanje s vprašanji davčnega prava, na načelni ravni pa odpira pomislek, ali ne gre pri tovrstni praksi pravzaprav za svojevrstno obliko sankcioniranja ponudnikov zaradi neplačanih davkov. Kljub velikemu pomenu (kriminalni količini) tega prekrška preseneča, da zakonodajalec tega prekrška ni uvrstil med hujše prekrške po ZJN-2 oziroma ZJNVETPS (109.c člen ZJN-2 in 106.c člen ZJNVETPS).

Najpogostejši in po teži najhujši prekršek naročnika predstavlja **oddaja javnega naročila brez predhodne izvedbe (za to vrsto oziroma vrednost javnega naročila) predpisanega postopka** za oddajo javnega naročila. Zaradi velikega števila modalitet tega prekrška (na primer oddaja predhodno razdrobljenih javnih naročil; oddaja po postopku po ZJN-2 oz. ZJNVETPS, ki ne ustreza (vrsti in vrednosti) naročila; neupravičeno sklepanje aneksov k obstoječim pogodbam; opredelitev javnega naročila za koncesijo ali drugo izjemo; sklenitev neposredne pogodbe brez izvedbe vsakršnega

postopka), ki je lahko storjen tako naklepno kot tudi iz malomarnosti, je mogoče sklepati tudi na veliko temno polje tovrstnih neodkritih prekrškov. Državna revizijska komisija opozarja, da je z vidika načela zakonitosti vprašljivo tudi inkriminiranje istega ravnanja skozi določbo 8. točke prvega odstavka 78. člena ZPVPJN. Navedeno določilo kot prekršek določa kršitve, zaradi katerih je na podlagi prvega ali drugega odstavka 44. člena tega zakona pogodba o oddaji javnega naročila nična ali bi morala biti nična, pri čemer gre po vsebini tudi za ravnanja, ki so kot prekrški določena že v prvem odstavku 109. člena ZJN-2. V zvezi z oddajo naročila brez izvedbe ustreznega postopka je namreč težava v tem, da ZJN-2 in ZJNVETPS za isto ravnanje predvidevata (obligatorno) stransko sankcijo izločitve odgovorne osebe naročnika iz nadaljnjih postopkov javnega naročanja, medtem ko ZPVPJN te sankcije niti ne predpisuje. V povezavi s sankcijo izločitve odgovornih oseb naročnika iz postopka javnega naročanja je po presoji Državne revizijske komisije nelogična tudi ureditev, da ta ni predpisana za prekršek po 11. točki prvega odstavka 109. člena ZJN-2 oziroma 11. točki prvega odstavka 106. člena ZJNVETPS. Gre namreč za prekršek, pri katerem naročnik opredeli določbe pogodbe o oddaji javnega naročila tako, da v bistvenih elementih odstopajo od določb iz razpisne dokumentacije, kar po naravi stvari pomeni le specialnejšo obliko oddaje javnega naročila brez izvedbe ustreznega postopka (naročnik odda naročilo po izvedbi fiktivnega postopka).

V zvezi s prekrški podizvajalcev Državna revizijska komisija opozarja na vprašanje utemeljenosti sankcioniranja podizvajalcev zato, ker ti niso predložili **soglasja k neposrednemu plačilu** (prva alineja 109.b člena ZJN-2 oziroma 106.b člena ZJNVETPS). Tako ravnanje bi lahko bilo kvečjemu razlog za zavrnitev ponudbe ponudnika, ki nastopa s podizvajalci, ne pa razlog za kaznovanje podizvajalcev. Podaja soglasja (oziroma druge izjave volje) načeloma ne more biti zamišljena kot obveznost, za kršitev katere je predvidena prekrškovna sankcija (saj gre za *facultas agendi*).

Najpogostejši prekršek po ZPVPJN – **nepredložitev odzivnega poročila v roku Državni revizijski komisiji** – omogoča Državni revizijski komisiji spremljanje nadaljnje izvedbe postopka javnega naročanja, o katerem je komisija (najmanj) enkrat že odločila. Tesno je povezan s prekrškom po 10. točki prvega odstavka 78. člena ZPVPJN, ki služi sankcioniranju neupoštevanja odločitev Državne revizijske komisije, kar bo razvidno prav iz predloženih odzivnih poročil. V zvezi s tem prekrškom pa je poleg napačnega sklica na prvi odstavek 60. člena ZPVPJN, treba opozoriti še na nedoslednost pri določitvi znakov prekrška, ki ne sledijo določbi četrtega odstavka 41. člena ZPVPJN. Ta določa, da Državna revizijska komisija ob ugotovitvi, da v odzivnem poročilu ni izkazana odprava nepravilnosti ali upoštevanje njenih napotkov, začne postopek za ugotavljanje prekrška po uradni dolžnosti. Kljub navedeni dikciji, ki Državno revizijsko komisijo zavezuje k uvedbi postopka o prekršku, pa ravnanje v nasprotju z napotki Državne revizijske komisije v 10. točki prvega odstavka 78. člena ZPVPJN ni inkriminirano kot prekršek. Pod zakonski znak »odločitev Državne revizijske komisije« ob upoštevanju restriktivne razlage, ki velja v kaznovalnem pravu, namreč ni mogoče subsumirati napotkov komisije naročniku, temveč le odločitve komisije o zahtevkih vlagatelja. Poleg navedenega je pomanjkljivost obstoječe ureditve v ZPVPJN tudi v tem, da zakon kot prekršek ni določil nesodelovanja naročnikov z

Državno revizijsko komisijo na enak ali podoben način, ko je to urejeno v ZJN-2 in ZJNVETPS oziroma ZJNPOV (prim. npr. 19. točko prvega odstavka 109. člena ZJN-2). Treba se je zavedati, da je učinkovitost poziva Državne revizijske komisije domnevemu kršitelju ne predložitev dokumentacije, ki ga obremenjuje, v veliki meri pogojena s tem, ali je neupoštevanje takega poziva določeno kot samostojen prekršek.

4.6.3 Ureditev de lege ferenda

Vse navedeno odpira vprašanje ustreznosti oziroma zadostnosti pravnih podlag za uspešno sankcioniranje kršitev na področju javnih naročil in o vlogi Državne revizijske komisije kot nadzornega organa na tem področju, zadolženega za odkrivanje prekrškov. Državna revizijska komisija namreč za to nima posebnih preiskovalnih pooblastil, pa tudi ne zadostnih kadrovskih in drugih resursov. Morebitno povečanje pristojnosti za odkrivanje in sankcioniranje prekrškov po uradni dolžnosti bi lahko bilo vprašljivo z vidika združljivosti teh pristojnosti s (posebnim) položajem Državne revizijske komisije kot specializiranega državnega organa (tribunala po pravu EU), ki skladno z načelom dispozitivnosti neodvisno in strokovno avtonomno odloča o sporih med udeleženci postopkov oddaje javnih naročil in tako uresničuje svoje glavno poslanstvo, t.j. zagotavljanje pravnega varstva v tovrstnih postopkih. V zvezi z aktualno pobudo Komisije za preprečevanje korupcije za ustanovitev samostojne inšpekcije za področje javnih naročil z okrepljenimi pooblastili in temu primerno kadrovske zasledbe pa Državna revizijska komisija pričakuje temeljit premislek na sistemski ravni, saj mora morebitna bodoča ureditev preprečevati možnost, da bi o istem vprašanju (npr. o zakonitosti ravnanj naročnikov) na isti ravni odločalo več organov – zagotovljena mora biti torej jasna razmejitev pristojnosti.



5

ZAKONODAJA 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 –
zvpjn

5 ZAKONODAJA S PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA

V tem poglavju letnega poročila Državna revizijska komisija predstavlja podatke in ugotovitve, ki se nanašajo na zakonodajno ureditev področja javnega naročanja. Tako je v prvem delu poglavja predstavljena vloga Državne revizijske komisije na področju javnega naročanja in njena prizadevanja k izboljšavam zakonodajne ureditve tega področja, v drugem delu poglavja pa je zaradi pomembnosti in aktualnosti tematike podan podrobnejši prikaz mehanizmov kohezijske politike Evropske unije ter informacije, ki se nanašajo na pravno varstvo v postopkih javnega naročanja, ki so sofinancirani iz sredstev EU.

5.1 Prizadevanja Državne revizijske komisije k izboljšavam zakonodajne ureditve

Državna revizijska komisija je v preteklem letu večkrat opozarjala, da učinkovito pravno varstvo v postopkih javnega naročanja ni odvisno le od hitrosti dela naročnikov in Državne revizijske komisije, ampak tudi in predvsem od kvalitete zakonodaje, ki omogoča zadostno pravno predvidljivost. Državna revizijska komisija se v vlogi organa pravnega varstva v postopkih javnega naročanja vsakodnevno srečuje z vprašanji pravilne uporabe pravnih predpisov, ki to področje urejajo tako v notranjem pravu Republike Slovenije kot tudi v skupnostnem pravu EU (načelo supremacije evropskega prava). Ker je prav Državna revizijska komisija tista, ki mora v primeru spora med naročnikom in ponudnikom dokončno odločiti o pravilni interpretaciji pravnih pravil, je zelo zainteresirana za to, da so ta zapisana jasno, razumljivo in nedvoumno.

Z omenjenimi okoliščinami je Državna revizijska komisija seznanila tako Državni zbor Republike Slovenije kot tudi Vlado Republike Slovenije in pristojno resorno ministrstvo.

Predsednik Državne revizijske komisije je na sestanku dne 31.7.2013 predsednico Vlade Republike Slovenije seznanil s problematiko pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil in s tem v zvezi tudi s položajem ter pristojnostmi Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. V skladu z dogovorom na omenjenem sestanku je Državna revizijska komisija kasneje Vladi Republike Slovenije posredovala še kratek oris dejavnikov, ki po njeni oceni bistveno vplivajo na trenutni položaj Državne revizijske komisije in izvrševanje njenih pristojnosti. Državna revizijska komisija je pri tem opozorila na dve kritični skupini okoliščin, in sicer na področje zakonodaje ter področje organizacije. V zvezi z veljavno zakonodajo o javnem naročanju je Državna revizijska komisija opozorila na njeno zelo pogosto spreminjanje, ki praviloma temelji na sporadičnih rešitvah, s katerimi se bodisi prenašajo nove zahteve evropske zakonodaje, popravljajo napake pri njenem dotedanem prenosu in/ali poskušajo »reševati« posamični, v danem trenutku aktualni primeri iz prakse. Pri tem je Državna revizijska komisija poudarila, da pogosto spreminjanje zakonodaje ne prispeva k pravni varnosti, ter da predpisi na področju javnih naročil s časom postajajo vse slabše

pregleden konglomerat zapletenih, težko razumljivih in ohlapnih pravnih pravil, ki so redoma nejasna, mestoma pa celo sama s seboj v nasprotju. V takšnih okoliščinah se uporabnik zakonodaje težko orientira, kar ne velja samo za naročnike in ponudnike, ampak tudi za Državno revizijsko komisijo, saj mora ob reševanju posamičnega spora pripravljeno pravno normo sama napolniti z ustrežno vsebino. Na področju organizacije je Državna revizijska komisija Vlado Republike Slovenije opozorila na permanentno visoko fluktuacijo kadra, na dejstvo, da je število sporov pred Državno revizijsko komisijo v stalnem porastu, pa tudi na dejstvo, da se Državni revizijski komisiji z zakonodajo nalagajo nove dolžnosti in pristojnosti. Ob tem, ko je npr. v letu 2012 Državna revizijska komisija odločala o sporih v skupni vrednosti več kot 3 milijarde eur (kar predstavlja približno 37 % odhodkov proračuna Republike Slovenije za to leto), je ostajal ta organ daleč najmanjši neposredni proračunski uporabnik, ki tako v kadrovskem kot v finančnem (posledično tudi organizacijskem) pogledu bistveno odstopa od primerljivih neodvisnih državnih organov v Republiki Sloveniji, predvsem pa sorodnih organov v tujini. Čeprav je v zvezi z reševanjem posamičnih revizijskih sporov v državni proračun vplačanih letno cca. 1,6 milijona eur taks (kar pomeni, da se delo Državne revizijske komisije dejansko samofinancira), se veljavni proračun Državne revizijske komisije v zadnjih letih zmanjšuje.

S stanjem na področju pravnega varstva v postopkih javnega naročanja in okoliščinami, ki bistveno vplivajo na delo Državne revizijske komisije, je predsednik Državne revizijske komisije seznanil tudi predsednika Državnega zbora Republike Slovenije na sestanku dne 2.9.2013.

Predstavniki Državne revizijske komisije so se z namenom okrepiti sodelovanje med Državno revizijsko komisijo in Ministrstvom za finance kot resornim organom, pristojnim za pripravo zakonodaje s področja javnega naročanja, dne 5.9.2013 sestali tudi z ministrom za finance in predstavniki Direktorata za javno naročanje. Ob tej priložnosti je bilo s strani Državne revizijske komisije med drugim izraženo prepričanje, da je treba k oblikovanju bodoče zakonodaje na področju javnega naročanja pristopiti bolj sistemsko ter v proces pritegniti vse ključne deležnike, na katere se ta zakonodaja nanaša. Predlagan je bil projektni pristop, ki bi temeljil na natančnem posnetku obstoječega stanja, opredelitvi realnih ciljev in potreb slovenskega prostora ter strokovnem oblikovanju rešitev, s katerimi bi bilo opredeljene cilje v tem prostoru tudi dejansko mogoče doseči. Skladno z dogovorom na sestanku je Državna revizijska komisija kasneje Ministrstvu za finance posredovala še nekatera izmed gradiv, ki jih je pripravila v obdobju zadnjih dveh let in vključujejo predloge za spremembe veljavne zakonodaje s področja javnega naročanja.

Dne 25. 9. 2013 je Državni svet na pobudo Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance organiziral posvet z naslovom Problematika javnih naročil, katerega se je s prispevkom o problematiki in možnih spremembah sistema javnega naročanja udeležil tudi predsednik Državne revizijske komisije. V referatu je predsednik v imenu Državne revizijske komisije med drugim podal nekatere konkretne predloge za spremembo predpisov o javnem naročanju, ki so navedeni v nadaljevanju.

5.1.1 Svetovanje naročnikom na področju javnega naročanja

Svetovanje naročnikom pri pomembnejših javnih naročilih je bila ena izmed sistemskih nalog Javne agencije Republike Slovenije za javno naročanje. S prenehanjem omenjene agencije so se na Ministrstvo za finance prenesle nekatere naloge te agencije, ne pa tudi naloga svetovanja. Navedeno ima za posledico, da naročniki ne morejo več pridobiti informacij, ki so jim bile v preteklosti v pomoč pri vodenju postopkov oddaje javnih naročil in ki so preprečile marsikateri kasnejši spor v zvezi s temi postopki. Te informacije morajo naročniki posledično iskati pri zasebnih subjektih na trgu (svetovalna podjetja, odvetniki), kar zvišuje strošek javnega naročanja.

Bodoča materialnopravna zakonodaja bi tako po mnenju Državne revizijske komisije morala vzpostaviti podlage za izvajanje brezplačnega pravnega svetovanja naročnikom glede razlage predpisov na področju javnega naročanja.

5.1.2 Dokumentiranje postopka izbire najugodnejše ponudbe

Veljavni ZJN-2 naročnikom ne nalaga obveznosti dokumentiranja faze postopka, ki se nanaša na primerjavo in ocenjevanje prejetih ponudb. Navedeno ima za posledico nezmožnost objektivne preveritve, ali in kako je naročnik v postopku oddaje javnega naročila dejansko preveril izpolnjevanje postavljenih pogojev (npr. referenčnih zahtev, kadrovskih pogojev itd.) ter ali in kako so bila pri izbiri najugodnejše ponudbe uporabljena merila za izbiro, ki so bila navedena v razpisni dokumentaciji (npr. vrednotenje po merilu ekonomsko najugodnejše ponudbe), s tem pa pogoste zaplete v postopkih pravnega varstva.

Bodoča materialnopravna zakonodaja na t.i. »klasičnem področju« javnih naročil bi po mnenju Državne revizijske komisije zato morala vsebovati zahtevo po obveznem dokumentiranju omenjenih faz postopka, kot jo npr. že vsebuje 69. člen ZJNVETPS²².

²² ZJNVETPS v 69. členu določa:

(1) Naročnik mora o vsakem naročilu hraniti podatke, na podlagi katerih lahko pozneje opravičujejo svoje odločitve, ki jih je sprejel v zvezi z:

- a) ugotavljanjem sposobnosti in izbiri gospodarskih subjektov ter oddajo naročil;
- b) uporabo postopkov brez predhodne objave;
- c) neupoštevanjem 4., 33. do 35., 41. do 44., 57. do 65. člena tega zakona, na podlagi odstopanj, predvidenih v 3. in 5. do 10. členu tega zakona in v 17. do 24. členu in 31. členu tega zakona. Naročnik mora sprejeti ustrezne ukrepe za dokumentiranje poteka postopkov za oddajo naročil, ki se izvajajo na elektronski način.

(2) Naročnik mora hraniti podatke najmanj štiri leta od dneva oddaje naročila, iz razloga, da lahko na zahtevo Evropske komisije le-tej zagotovi potrebne podatke.

5.1.3 Pojasnjevanje in dopolnjevanje ponudb

Namesto zapletenih pravil o dopustnih in nedopustnih spremembah in dopolnitvah ponudb oz. o odpravi bistvenih ali nebistvenih formalnih in drugih pomanjkljivosti ponudb bi bilo v okviru bodoče materialnopravne zakonodaje smiselno razmisliti o postavitvi enostavnega pravila, skladno s katerim bi bilo ponudbo dopustno pojasnjevati ter jo dopolnjevati v vseh tistih delih, ki ne vplivajo na bistvene elemente bodoče pogodbe.

5.1.4 Vpogled v ponudbe in drugo dokumentacijo v postopkih oddaje javnih naročil

Veljavni predpisi o javnem naročanju²³ naročniku in Državni revizijski komisiji med drugim nalagajo varovanje podatkov, ki se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, štejejo za poslovno skrivnost.

ZGD-1 določa, da se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom (subjektivni kriterij) ter podatki, za katere je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba (objektivni kriterij). Za poslovno skrivnost se ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev.

Po ZJN-2 in ZJNVETPS so 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.

Vprašanje vpogleda v dokumentacijo v postopkih javnega naročanja je kompleksno vprašanje, saj pri njem nastopi kolizija številnih (upravičenih) interesov, tako npr. interesa izbranega ponudnika, da zaščiti občutljive podatke (poslovne skrivnosti), z razkritjem katerih bi mu lahko nastala škoda, interesa konkurenčnega ponudnika, da se mu omogoči učinkovito pravno varstvo zoper vse odločitve naročnika v postopkih javnega naročanja, interesa države, da se zagotovi transparentnost javnega naročanja, hkrati pa ohranja konkurenca ponudnikov na področjih, ki so predmet javnega naročanja (zloraba informacij, pridobljenih pri vpogledu v konkurenčne ponudbe, lahko vodi do njenega izkrivljanja) itd.

Strokovna javnost je do trenutne ureditve obravnavanega vprašanja, posledično pa tudi do prakse Državna revizijske komisije, ki v svojih odločitvah izhaja iz zakonodajne ureditve, kritična, zato bi bilo v okviru bodoče zakonodaje omenjenemu vprašanju potrebno posvetiti ustrezno pozornost in poiskati rešitve, ki bi ustrezneje odražale s tem povezane interese vseh deležnikov. Kot možne rešitve

²³ 22. člen ZJN-2, 27. člen ZJNVETPS, 12. in 67. člen ZPVPJN.

se nakazujejo npr. oblikovanje ustreznih pravnih podlag, ki bi urejale pravice organa pravnega varstva (naročnika, Državne revizijske komisije, sodišča), da v postopkih javnega naročanja in s tem povezanih postopkih pravnega varstva (pre)tehta utemeljenost označitve podatka za poslovno skrivnost glede na ostale izpostavljene interese deležnikov v postopkih javnega naročanja, ali pa npr. uvedba posebnega postopka razkritja podatka, ki je bil označen kot poslovna skrivnost (t.i. »disclosure«). Pri iskanju rešitev bi bilo smiselno preučiti tudi druge možne ureditve, kot so že oblikovane v zakonodajah drugih držav članic EU in širše.

5.1.5 Zeleno javno naročanje

V Republiki Sloveniji je »zeleno javno naročanje« na podlagi in v okvirih Uredbe o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS, št. 102/2011 in sprem.) obvezno. Za države članice EU je »zeleno javno naročanje« prostovoljno, kar pomeni, da te lahko same odločijo, v kolikšnem obsegu ga bodo izvajale. Obe trenutno veljavni materialnopravni direktivi na področju javnega naročanja tako upoštevanje okoljskih določil navajajo zgolj kot možnost, tudi kriteriji za zeleno javno naročanje, ki jih je Evropska komisija razvila za več področij blaga/storitev, niso pravno zavezujoči in je njihova vključitev v nacionalne predpise o javnem naročanju prepuščena posameznim državam članicam EU. Posamezne zahteve, ki jih je mogoče opredeliti za »okoljsko naravnane« in ki so jih države članice EU (tako pa tudi javni naročniki) dolžne upoštevati, izhajajo iz zgolj iz nekatere področne zakonodaje EU²⁴.

V okviru bodoče materialnopravne zakonodaje bi bilo smiselno razmisliti o ustreznosti takšne ureditve ter o možnosti, da bi bila oddaja t.i. »zelenih javnih naročil« bolj fleksibilna.

5.1.6 Neveljavnost pogodb o izvedbi javnega naročila

V okviru poglavja o sodnem varstvu ZPVPJN ureja sankcijo ničnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila, pri čemer pa zakonodajalec ni uredil vprašanja časovnih omejitev za uveljavljanje sankcije ničnosti. Ob pomanjkanju ustrezne specialne ureditve je zato glede tega vprašanja treba uporabiti

²⁴ Pri naročanju pisarniške (IT) opreme morajo centralni nabavni organi upoštevati zahteve najmanjše energetske učinkovitosti v skladu z Uredbo (ES) št. 106/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o programu Skupnosti za označevanje energetske učinkovitosti pisarniške opreme; v skladu z Direktivo 2009/33/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju čistih in energetske učinkovitih vozil za cestni prevoz morajo javni organi pri naročanju vozil upoštevati energetske in okoljske vplive med življenjsko dobo vozil, vključno s porabo energije ter emisijami CO₂; najpozneje od leta 2014 dalje je treba pri vseh novih stavbah in projektih večje preнове upoštevati zahteve o najmanjši energetske učinkovitosti v skladu z Direktivo 2010/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o energetske učinkovitosti stavb. Do leta 2019 morajo biti vse nove stavbe v lasti ali uporabi javnih organov »skoraj ničenergijske«.

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 Direktive 2007/66/ES.²⁵

Ob navedenem Državna revizijska komisija predlaga, da se pri oblikovanju bodoče zakonodaje s področja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja zahteve po uvedbi sankcije neveljavnosti implementirajo tako, da bo ureditev vključevala uvedbo materialnih prekluzivnih rokov za uveljavljanje sankcije neveljavnosti pogodbe o izvedbi javnega naročila.

5.1.7 Obračunavanje takse za vodenje postopka pravnega varstva

ZPVPJN v 71. členu določa pravila o določitvi takse, ki jo mora vlagatelj plačati ob vložitvi zahtevka za revizijo, v 72. členu pa določa pravila o vračilu in izplačilu takse.

Prvotno ureditev plačila, vračila in izplačila takse po omenjenem predpisu je Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN-A), ki je začel veljati 10. 8. 2013, spremenil, saj je določil nove višine takse (71. člen), uvedel pa je tudi novost, skladno s katero spodbuja vlagatelje k hitrejši rešitvi spora, saj vlagateljem, ki umaknejo zahtevke za revizijo, omogoča vračilo polovice plačane takse (nov drugi odstavek 72. člena).

Obstoječa ureditev iz 71. in 72. člena ZPVPJN vnaša v ureditev plačila, vračila in izplačila takse nekatere zaplete in ovire, ki bi jih bilo smiselno odpraviti, da bi bili postopki pravnega varstva po ZPVPJN in ugotavljanje, ali naj Državna revizijska komisija ministrstvu, pristojnemu za finance, predlaga oziroma naloži vračilo takse, bolj enostavni in bi potekali hitreje, da bi naročniki imeli manj težav pri izpolnjevanju obveznosti, ki jim jih nalaga ZPVPJN, vlagatelji pa bi imeli bolj predvidljiv položaj.

Tako pred uveljavitvijo ZPVPJN-A (tretji odstavek 71. člena ZPVPJN) kot po uveljavitvi ZPVPJN-A (četrti odstavek 71. člena ZPVPJN) mora naročnik določiti takso z upoštevanjem številnih dejanskih okoliščin (npr. trenutek vložitve zahtevka za revizijo in vsebina zahtevka za revizijo), kar je problematično predvsem zato, ker naročnik ne more vedeti, kaj je vsebina zahtevka za revizijo, vlagatelji pa lahko

²⁵ V 25. točki preambule Direktive 2007/66/ES je izrecno zapisano, da »potreba, da se postopoma zagotovi pravna varnost odločitev, ki jih sprejmejo naročniki, zahteva uvedbo razumnega minimalnega zastaralnega roka revizij, s katerimi se ugotavlja, da je pogodba neveljavna«. Podobno izhaja iz 27. točke preambule, kjer je med drugim zapisano, da je »zaradi pravne gotovosti je izvršljivost neveljavnosti naročila omejena na določeno obdobje. Treba je spoštovati veljavnost teh časovnih omejitev«.

vložijo zahtevek za revizijo tudi v najrazličnejših fazah, ko poteka postopek javnega naročanja ali celo izven teh faz. Če je bilo po prej veljavni ureditvi (pred uveljavitvijo ZPVPJN-A) mogoče takso v primeru, ko se zahtevek za revizijo ni nanašal na vsebino objave, povabilo k oddaji ponudbe ali razpisno dokumentacijo, določati v odvisnosti od vprašanja, ali je naročnik sprejel odločitev o oddaji naročila in se je zato taksa določila bodisi od vrednosti izbrane ponudbe za sklop, javno naročilo ali posamezno naročilo na podlagi okvirnega sporazuma ali v dinamičnem nabavnem sistemu bodisi od ocenjene vrednosti, se po uveljavitvi ZPVPJN-A taksa določa v odvisnosti od najugodnejše popolne ponudbe za sklop ali javno naročilo, sicer pa ocenjene vrednosti, vendar le v primeru, če se zahtevek za revizijo vложи pred odpiranjem ponudb. Ureditev plačila takse po uveljavitvi ZPVPJN-A tako pokaže na primere, ko vlagatelj vложи zahtevek za revizijo po odpiranju ponudb, vendar naročnik še ni izbral ponudbe (npr. vlagatelj vложи zahtevek za revizijo neposredno po odpiranju ponudb zgolj zoper odpiranje ponudb), zato takse ni mogoče določiti ne v odvisnosti od vrednosti izbrane ponudbe ne v odvisnosti od ocenjene vrednosti sklopa ali javnega naročila. Zato je mogoče zaključiti, da taksa v takem primeru znaša nič eurov (npr. zadeva št. 018-407/2013). Taksa znaša nič eurov tudi v tistih primerih, ko se pri določitvi takse ni mogoče opreti na dejstvo, da je naročnik izbral najugodnejšo popolno ponudbo, npr. v primeru zavrnitve ali izločitve vseh ponudb (npr. zadeve št. 018-363/2013, 018-371/2013, 018-377/2013 in 018-025/2014). Možnost, da taksa v postopkih pravnega varstva po ZPVPJN znaša nič eurov, z vidika zagotavljanja pravnega varstva sicer ni sporna, je pa z vidika zagotavljanja dostopnosti (10. člen ZPVPJN) vprašljivo, ali sedanja ureditev omogoča vsem vlagateljem pravno varstvo pod enakimi pogoji, saj so le nekateri vlagatelj zavezani plačati takso, ker je v nekaterih primerih to mogoče določiti in ta znaša vsaj 500 eurov, v drugih primerih, ko takse ni mogoče določiti v višini, ki bi bila višja od nič eurov, pa vlagatelji takse ne plačajo.

Tako ureditev pred uveljavitvijo ZPVPJN-A kot po uveljavitvi ZPVPJN-A nejasno določa takso v primerih javnih naročil, ki jih je naročnik oddal po sklopih. Pri tem ta ureditev tudi odpira vprašanje dostopnosti (10. člen ZPVPJN), saj omogoča razlago, da najvišja taksa v primeru, ko vlagatelj izpodbija odločitev o oddaji javnega naročila po sklopih, ni omejena z višino 25.000 eurov (oziroma prej 10.000 eurov) za vse sklope. Poleg tega niti ureditev pred uveljavitvijo ZPVPJN-A niti po uveljavitvi ZPVPJN-A ne daje jasnega izhodišča za določitev takse, ko naročnik oddaja javno naročilo po sklopih postopoma, z več časovno ločenimi odločitvami (zoper katere že po naravi stvari pogosto ni mogoče pravnega varstva uveljavljati istočasno).

Ureditev plačila takse po uveljavitvi ZPVPJN-A v primeru zahtevka za revizijo zoper vsebino objave, povabilo k oddaji ponudbe ali razpisno dokumentacijo ne upošteva tega, da je v nekaterih zakonsko določenih primerih (drugi in tretji odstavek 25. člena ZPVPJN) mogoče vložiti zahtevek za revizijo tudi po poteku roka za predložitev ponudb, nastane pa lahko tudi spor o tem, koliko znaša višina takse, ker npr. naročnik uporabi CPV kodo za gradnjo in oddaja javno naročilo kot javno naročilo gradenj, vlagatelj (ponudnik) pa zatrjuje, da gre za javno naročilo blaga in da naročnik napačno oddaja javno naročilo kot javno naročilo gradenj, zato plača nižjo takso.

Glede na predstavljene razloge, ki predstavljajo le nekatere zaplete in ovire ureditve plačila takse, bi veljalo razmisliti o pripravi pravil o določitvi takse, ki bi bila bolj poenostavljena.

5.1.8 Vračilo takse

Velja pozdraviti možnosti, da se vlagateljem taksa vrača (prvi in drugi odstavek 72. člena ZPVPJN), vendar je ob tem treba opozoriti, da tako ureditev pred uveljavitvijo ZPVPJN-A kot tudi ureditev po uveljavitvi ZPVPJN-A določata le omejene podlage za vračilo in izplačilo takse. Prvi odstavek 72. člena ZPVPJN tako ne daje pravne podlage, da bi Državna revizijska komisija ministrstvu, pristojnemu za finance, naložila vračilo takse v primeru, ko je vlagatelj plačal takso in vložil zahtevek za revizijo, a je naročnik npr. na isti dan spremenil odločitev o oddaji javnega naročila (peti odstavek 79. člena ZJN-2, in peti odstavek 84. člena ZJNVETPS), ne da bi vedel, da je vlagatelj vložil zahtevek za revizijo, s katerim v trenutku njegove vložitve izpodbija že razveljavljeno odločitev o oddaji javnega naročila.

Ureditev vračila takse zaradi umika zahtevka za revizijo (drugi odstavek 72. člena ZPVPJN) je nestimulativna za vse tiste primere, ko bi vlagatelj želel umakniti zahtevek za revizijo, še preden bi naročnik odločil o zahtevku za revizijo. Da bi v takem primeru vlagatelj lahko zahteval vračilo takse zaradi umika, bi moral počakati, da naročnik zahtevek za revizijo zavrne, šele nato pa bi zahtevek za revizijo umaknil pred Državno revizijsko komisijo. Taka ureditev ne spodbuja hitrosti v postopku pravnega varstva (9. člen ZPVPJN). Sedanja ureditev pa Državni revizijski komisiji tudi ne daje podlage, da bi ministrstvu, pristojnemu za finance, predlagala vračilo takse v primeru, ko vlagatelj zahtevek za vračilo takse poda v roku, ki je daljši od treh delovnih dni od prejema naročnikove odločitve o zavrnitvi zahtevka za revizijo.

5.2 Sredstva kohezijske politike - naročila, sofinancirana iz sredstev EU

Strukturni skladi in kohezijski sklad so del regionalne politike Evropske unije. Namen skladov je izravnava razlik med regijami v smislu dohodkov in priložnosti. Največ sredstev iz skladov je namenjenim manj bogatim evropskim regijam, vendar so do sredstev iz skladov upravičene vse regije iz naslovov različnih programov.²⁶

Sistem izvajanja strukturnih skladov in kohezijskega sklada v Sloveniji je že od vsega začetka bolj ali manj centraliziran. Na podlagi izkušenj, pridobljenih med izvajanjem predpristopnih instrumentov, se je Slovenija v programskem obdobju 2004-2006 odločila ohraniti centralizirano institucionalno ureditev upravljanja in nadzora kohezijske politike, in sicer en organ upravljanja (MGRT), en plačilni organ (Ministrstvo za finance) in neodvisen finančni nadzorni organ (Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna), medtem ko so za izvajanje instrumentov odgovorna posamezna ministrstva.²⁷

Evropska kohezijska politika dodeljuje pomoč v okviru strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in iz različnih pobud. V programskem obdobju 2007-2013 delujeta v okviru kohezijske politike kot strukturna sklada Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Evropski socialni sklad (ESS) in Kohezijski sklad (KS). Na področju razvoja podeželja sta bila ustanovljena dva nova sklada: Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za ribištvo (ESR), ki pa ne sodita več v okvir kohezijske politike.²⁸

Sredstva strukturnih skladov so na voljo vsem regijam Evrope. Evropska komisija ne vpliva na izbiro posameznih projektov, razen na omejeno število zelo pomembnih (velikih) projektov. Z decentraliziranim sistemom upravljanja so bili nacionalni ali regionalni organi, ki se imenujejo organi upravljanja, določeni za upravljanje 455 programov za izvajanje kohezijske politike v obdobju 2007–2013.²⁹

Slovenija je bila v obdobju 2007–2013 upravičena do sredstev kohezijske politike iz naslova cilja Konvergenca. Tako ima Slovenija, po načelu »n+2«, do konca leta 2015 na voljo 4,1 milijarde EUR evropskih sredstev.

Evropska kohezijska politika se v Sloveniji izvaja preko treh operativnih programov, za katere MGRT nastopa v vlogi organa upravljanja (v vlogi posredniških teles oziroma upravičencev pa ministrstva: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za

²⁶ <http://www.eu-skladi.si/skladi/predstavitev-skladov>

²⁷ <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/organigram>

²⁸ http://sl.wikipedia.org/wiki/Kohezijska_politika_EU_v_Sloveniji

²⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/faq/q4/index_sl.cfm

kmetijstvo in okolje, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve):

- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov - sredstva ESRR, ki so namenjena doseganju ciljev: inovativna, dinamična in odprta Slovenija z razvitimi regijami in konkurenčnim, na znanju temelječem gospodarstvu.
- Operativni program razvoja človeških virov - sredstva ESS, ki so namenjena doseganju ciljev: vlagati v ljudi, katerih človeški kapital bo zagotavljal večjo stopnjo inovativnosti, zaposljivosti in gospodarske rasti, kar je tudi najboljši način za večjo zaposlenost, socialno vključenost, zmanjšanje regionalnih razlik in visok življenjski standard.
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture - pretežno sredstva KS in delno ESRR, ki so v večini namenjena posodobitvi ali novogradnji infrastrukture s področja okolja in prometa, v manjšem obsegu pa tudi projektom s področja trajnostne rabe energije.

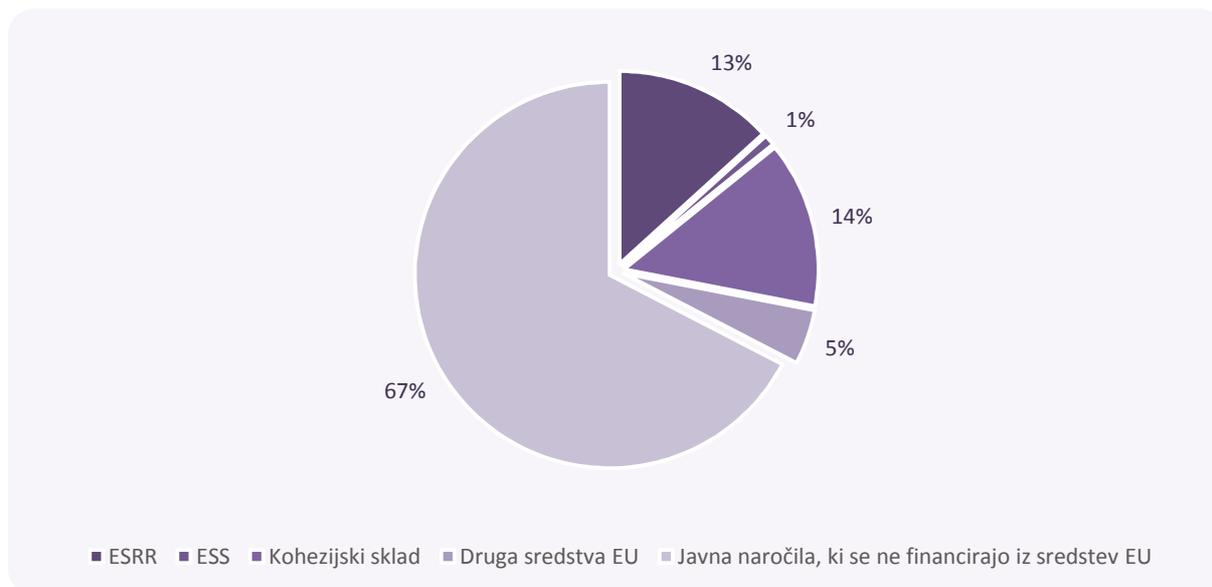
Pod sklade kohezijske politike se torej uvrščajo Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad, ki na področju Slovenije financirajo operativne programe, ki spadajo v Cilj 1 (konvergenca) ali Cilj 3 (evropsko teritorialno sodelovanje). Operativne programe za financiranje razvojnih nalog v obdobju do leta 2013 je pripravila Slovenija, oziroma za Cilj 3 druga država članica v sodelovanju s Slovenijo, potrdila pa Evropska komisija. V okviru Cilja 1 so to nacionalni operativni programi za področje regionalnega razvoja, razvoja človeških virov in razvoja okoljske in prometne infrastrukture, v okviru Cilja 3 pa so to mednarodni operativni programi, ki so nadalje razvrščeni v tri kategorije: čezmejne programe, transnacionalne programe in medregionalne programe.³⁰

5.2.1 Statistični podatki o javnih naročilih, sofinanciranih iz sredstev EU

V letu 2013 je Državna revizijska komisija v približno 33 odstotkih zadev odločala o revizijskih zahtevkih, vloženih v postopkih oddaje javnih naročil, ki so bila financirana iz sredstev EU, in sicer: iz sklada ESRR (72 zahtevkov), iz sklada ESS (5 zahtevkov), iz Kohezijskega sklada (76 zahtevkov) ter iz drugih sredstev EU (25 zahtevkov).

³⁰ http://www.unp.gov.si/si/reviziranje_eu_skladov/strukturni_skladi/

Grafikon št.: 19 - Skupno število rešenih revizijskih zahtevkov glede na sofinanciranje iz sredstev EU v odstotkih



Vrednost vseh javnih naročil, sofinanciranih iz sredstev EU, ki jih je v letu 2013 obravnavala Državna revizijska komisija, znaša 1.480.504.974,46 EUR.

Tabela št.: 39 – Skupna vrednost rešenih zadev glede na sofinanciranje iz sredstev EU

VIR SOFINANCIRANJA IZ SREDSTEV EU	Vrednost
ESRR	390.424.784,26
ESS	1.796.480,00
KS	988.179.616,18
Skupaj	1.380.400.880,44
Druga sredstva EU	100.104.094,02
SKUPAJ	1.480.504.974,46

Javna naročila, ki so bila sofinancirana s sredstvi kohezijske politike (ESRR, ESS, KS), so v letu 2013 predstavljala 28 odstotkov vseh rešenih zadev, pri čemer je skupna vrednost teh naročil znašala 1.380.400.880,44 EUR.

5.2.2 Vpliv postopkov pravnega varstva pred Državno revizijsko komisijo na učinkovito črpanje evropskih sredstev

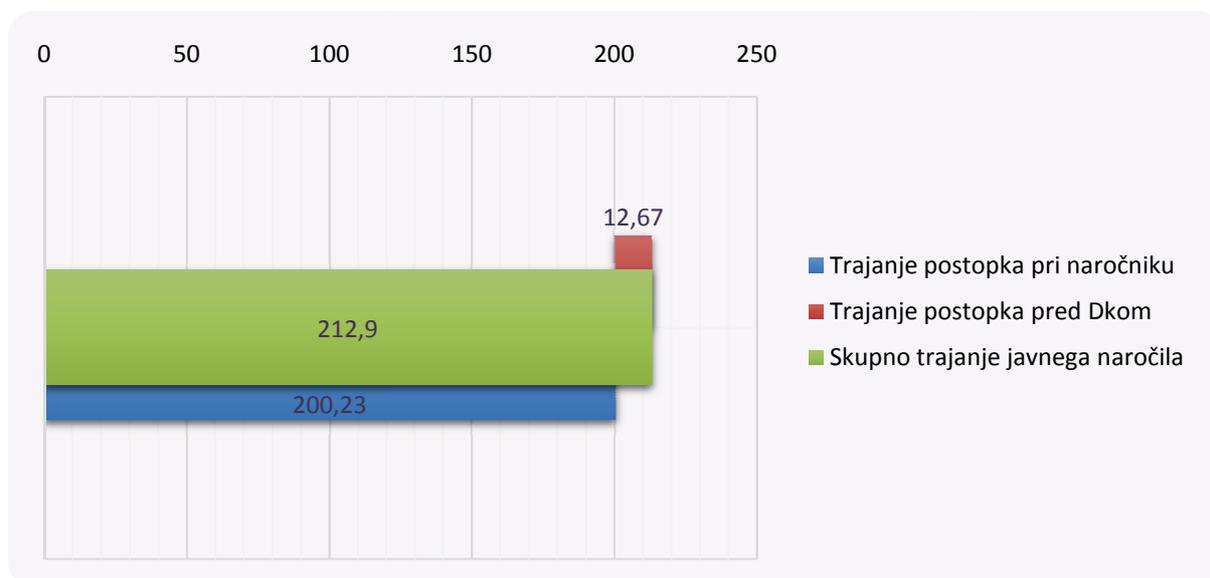
Državna revizijska komisija se je v preteklem letu večkrat znašla v položaju, ko se je njeno delo poskušalo predstaviti kot ovira pri tekočem izvajanju javnih naročil – še posebej tistih, ki se sofinancirajo s sredstvi EU. Zaradi navedenega si je Državna revizijska komisija še posebej prizadevala natančneje pojasniti svojo vlogo v postopku pravnega varstva, kot tudi ključne dejavnike, ki vplivajo

na njeno delo. Državna revizijska komisija je tako opozarjala, da razlogov za težave pri izvedbi javnih naročil in še posebej projektov, ki so sofinancirani z evropskimi sredstvi, ni mogoče iskati v postopkih pravnega varstva (oz. njihovi domnevni zamudnosti) pred Državno revizijsko komisijo, ki (vključno s kadrovskim in finančnim težavam) doslej ni proizvedla nobenih zaostankov, temveč je spore med naročniki in ponudniki reševala v zelo kratkih rokih.

V letu 2013 je Državna revizijska komisija sprejela odločitev v 543 sporih med naročniki in ponudniki v postopkih oddaje javnih naročil. Povprečen čas odločanja o posameznem sporu je bil 14,5 delovnih dni od prejema popolne dokumentacije, v sporih o naročilih, ki se sofinancirajo iz evropskih sredstev, pa manj kot 12 delovnih dni.

Za primerjavo časa vodenja postopkov javnega naročanja pred naročnikom ter časa vodenja revizijskih postopkov pred Državno revizijsko komisijo so bili zbrani podatki o trajanju deset najobsežnejših (glede na vrednost) postopkov javnega naročanja v letu 2013, sofinanciranih iz sredstev EU, v zvezi s katerimi je Državna revizijska komisija tudi vodila revizijski postopek. Čas vodenja postopkov javnega naročanja v delovnih dnevih je Državna revizijska komisija ugotovila upoštevaje datum objave obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil ter datum objave obvestila o končanem postopku javnega naročanja (v primerih, ko postopek oddaje javnega naročila še ni bil končan, je bilo upoštevano trajanje postopka do trenutka priprave letnega poročila). Podatke o času reševanja zahtevkov za revizijo v delovnih dnevih je Državna revizijska komisija črpala iz lastne statistike, upoštevaje datum popolnosti zahtevka za revizijo ter datum, ko je bil izdan sklep o zahtevku za revizijo.

Grafikon št.: 20 – Primerjava povprečnega časa vodenja 10 najobsežnejših (glede na vrednost) postopkov javnega naročanja, ki so bili sofinancirani iz sredstev EU, ter revizijskih postopkov pred Državno revizijsko komisijo v delovnih dnevih



Kot je razvidno iz grafikona 20, je deset najobsežnejših (glede na vrednost) postopkov javnega naročanja, v katerih je Državna revizijska komisija odločala o zahtevku za revizijo, v povprečju trajalo skoraj 213 dni, od tega je Državna revizijska komisija v povprečju reševala zahtevek za revizijo 12,7 delovnih dni, kar predstavlja le približno 6 odstotkov povprečnega časa trajanja teh postopkov javnega naročanja (pri čemer je potrebno upoštevati tudi, da je v posameznih upoštevanih postopkih javnega naročanja Državna revizijska komisija obravnavala celo več ločenih zahtevkov za revizijo različnih vlagateljev). Iz primerjave z grafikonom 12 je razvidno tudi, da je Državna revizijska komisija v povprečju rešila zahtevke za revizijo v najobsežnejših (glede na vrednost) postopkih javnega naročanja, sofinanciranih iz sredstev EU, hitreje (prednostna obravnava) kot zahtevke za revizijo v najobsežnejših (glede na vrednost) postopkih javnega naročanja, ki niso bili sofinancirani iz sredstev EU.

V zvezi z dolžino postopkov reševanja sporov pred Državno revizijsko komisijo gre opozoriti tudi na analizo Ministrstva za finance, ki je predstavljena v obrazložitvi predloga ZPVPJN-A (EVA 2013-1611-0021) in ki navaja, da postopki v tovrstnih sporih v Nemčiji na prvi stopnji trajajo do sedem tednov (čemer lahko sledi še postopek pred sodiščem), na Madžarskem na prvi stopnji 15 do 90 dni (temu lahko sledi še postopek pred sodiščem), na Češkem na prvi stopnji v povprečju 98 dni, na drugi stopnji (pred sodiščem) pa v povprečju še 94 dni, v Latviji na prvi stopnji do en mesec, na drugi stopnji pa do štiri leta, v Litvi na prvi stopnji v povprečju 120 dni, na drugi stopnji pa v povprečju še 73 dni, v Romuniji na prvi stopnji do 20 dni, na drugi stopnji pa več mesecev itd. Državna revizijska komisija torej svoje odločitve sprejema v rokih, ki so bistveno krajši od obdobja, ki ga za sprejem

svojih odločitev potrebujejo primerljivi (a kljub enakemu ali celo manjšemu številu sporov precej večji) organi v Evropski uniji.

Kar zadeva dolžino (vseh možnih) postopkov pravnega varstva tudi ni zanemarljivo dejstvo, da postane odločitev, ki jo Državna revizijska komisija izda o sporu med strankama v revizijskem postopku, takoj pravnomočna in da zoper njo niso mogoča nadaljnja pravna sredstva (spori), ki bi postopke oddaje javnih naročil še dodatno podaljšala (Ustavno sodišče je o skladnosti takšne ureditve odločalo že v letu 2002 /Odločba U-I-169/00-33 z dne 14. 11. 2002/ ter sklenilo, da ta ni v neskladju z Ustavo Republike Slovenije). Ker je v zvezi z odločitvami Državne revizijske komisije (tako kot v zvezi z odločitvami vseh državnih organov) možno uveljavljati odškodninsko varstvo, ravno tako pa so možni tudi drugi postopki (npr. postopki pred Evropsko komisijo), pa je treba opozoriti tudi, da morajo biti odločitve tega organa ne zgolj hitre, temveč predvsem zakonite in strokovno utemeljene.

V zvezi z domnevno problematičnostjo postopkov pravnega varstva gre izpostaviti, da je Evropsko računsko sodišče v objavljenem poročilu o porabi evropskega denarja v letu 2012 ugotovilo, da je splošna stopnja napake za porabo skoraj 139 milijard evrov narasla na 4,8 odstotka, potem ko je bila leta 2011 pri 3,9 odstotka. Zaželeno sta dva odstotka. Sodišče je EU ob tem pozvalo k vnovičnem razmisleku o proračunskem pristopu. Stopnja napake ne pomeni, da je bilo toliko sredstev enostavno napačno porabljenih, ampak gre za oceno, koliko sredstev ne bi smeli izplačati zaradi nespoštovanja zakonodaje. Količinsko se da opredeliti le učinek nekaterih, ne pa vseh napak. Evropsko računsko sodišče se je ob tem zavzelo za vnovičen razmislek o pravilih EU glede porabe denarja, pri čemer priporoča poenostavitev zakonodajnega okvira. Največ napak je še vedno na področju regionalnega razvoja, okolja, ribištva in zdravstva, kjer znaša stopnja napake 7,9 odstotka, sledi pa področje regionalne politike, energetike in prometa s 6,8-odstotno stopnjo napake. Stopnja napake se je medtem najbolj povečala na področju zaposlovanja in socialnih zadev, kmetijstva in neposrednih spodbud ter regionalne politike, energetike in prometa. Za zmanjšanje napak komisija v novem programskem obdobju 2014-2020 načrtuje uvedbo novih ukrepov, med drugim strožje korektivne ukrepe, nov sistem ciljev glede uspešnosti in temeljito poenostavitev pravil za upravičence.³¹

Izpostaviti gre tudi, da je Evropska komisija 6. marca 2014 Slovenijo obvestila, da zaradi ugotovljenih napak, ki se nanašajo na leto 2012, zaustavlja plačila sredstev evropske kohezijske politike v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007-2013 (OP ROPI) ter Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007-2013 (OP RR).³² Zaradi odkritih nepravilnosti in sistemskih napak pri financiranju EU projektov, ki se financirajo iz evropskega sklada za regionalni razvoj (v finančni perspektivi 2007-2013 je to 1,7 milijarde evrov) in iz

³¹<http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novica/news/evropsko-racunsko-sodisce-lani-ugotovilo-visjo-stopnjo-napake-pri-porabi-sredstev/b6fdb88f0a09c80fb3cf0dd57586aeb/>

³²<http://www.eu-skladi.si/za-medije/novice-in-sporocila-za-javnost/aktualne-novice-o-evropskih-skladih/odziv-slovenije-na-zaustavitev-plail-sredstev-evropske-kohezijske-politike-s-strani-evropske-komisije#c1=News%20Item&c1=novica>

kohezijskega sklada (1,5 milijarde evrov), je Bruselj trenutno že zamrznil 185 milijonov EUR, ker pa bo zamrznitev trajala, dokler po mnenju Evropske komisije ne bodo ustrezno izvedeni popravljalni ukrepi, je do takrat zamrznjeno tudi izplačilo 990 milijonov evrov, kolikor je v letošnjem proračunu pod postavko sredstva iz EU dejansko predvidenih sredstev, večina teh pa je iz naslova omenjenih dveh operativnih programov.

Evropska komisija je za tako ravnanje izpostavila zlasti tri razloge:

- 1) Slovenija naj bi imela na področju nadzora nad gradbenimi projekti diskriminatorno zakonodajo in sicer v delu, ki določa, da mora biti izbran ponudnik na področju izvajanja nadzora, član Inženirske zbornice Slovenije, kar je pa diskriminatorno do tujih ponudnikov teh storitev, pri čemer je Evropska komisija ta očitek na Slovenijo naslovila tretje leto zapored.
- 2) Nepravilnosti Urada RS za nadzor proračuna, kateri ni vzpostavil takšnega vzorca upravičencev, ki bi omogočal odkrivanje nepravilnosti.
- 3) Nepravilen sistem nadzora s strani Organa upravljanja evropskih sredstev, katerega vlogo opravlja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Evropska komisija se je pri pregledu osredotočila na zahteve izdane v letu 2012. Najbolj sporna so bila javna naročila, izvedena v letih 2009 in 2010, ker pa gre za večletne projekte, tudi izdatki nastajajo več let, tudi v opazovanem letu 2012.

Preklic zamrznitve sredstev bo komisija objavila šele, ko bo prejela zadovoljiva dokazila o popravljivih ukrepih. Treba bo spremeniti zakonodajo, po kateri bodo gradbene projekte nadzirali tudi tuji inženirji, in ne samo tisti, vključeni v slovensko inženirsko zbornico. Urad za nadzor proračuna bo moral popraviti metodologijo vzorčenja projektov, upravičenih do EU sredstev, tako, da bo učinkoviteje preprečeval nepravilnosti. Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko pa bo morala razviti sistem nadzora nad javnimi razpisi, saj je vse preveč neustreznih.³³

V zadnjem obdobju večkrat izražena trditev, da so revizijski postopki, tj. postopki, v katerih se v okviru konkretnih sporov nadzoruje zakonitost izvajanja javnega naročanja, en od poglobitnih razlogov za težave pri črpanju sredstev kohezijske politike, glede na navedena dejstva po mnenju Državne revizijske komisije ne vzdrži kritične presoje. Nedvomno pa je dejstvo, da na učinkovito črpanje evropskih sredstev vplivajo številni dejavniki, zaradi česar je k reševanju težav s tem v zvezi potrebno pristopiti sistematično in z aktivnostmi, usmerjenimi v zagotovitev strokovnega, zakonitega

³³ <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/ogrozenih-je-do-milijarde-evrov.html>

in pravočasnega izvajanja vseh faz sofinanciranega projekta, od njegovega načrtovanja dalje. Zgolj tak pristop lahko doprinese k zmanjšanju napak pri tovrstnih projektih, kot jih ugotavljajo nadzorni organi, tako pa vpliva tudi na povečanje končne realizacije pri črpanju EU sredstev.



6

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

6 VIRI, UPORABLJENI ZA DOSEGO CILJEV

6.1 Finančni viri

V sprejetem proračunu Republike Slovenije za leto 2013 (Uradni list RS, št. 104/2012) so bila za opravljanje dejavnosti Državne revizijske komisije določena proračunska sredstva v znesku 1.132.635 evrov. Zaradi racionalizacije javne porabe je bil sprejet rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2013 (Uradni list RS, št. 61/2013), zato so bila proračunska sredstva Državni revizijski komisiji znižana na znesek 1.125.635 evrov.

Državna revizijska komisija je za svoje delovanje porabila 1.081.231 evrov, kar predstavlja 4 odstotke nižjo porabo glede na rebalans sprejetega proračuna.

Na podlagi primerjave med rebalansom sprejetega proračunom in realiziranim proračunom so bila ugotovljena nekatera odstopanja:

- pri plačah je bila načrtovana poraba v višini 860.116 evrov, realizirana v višini 838.194 evrov, kar je za dva odstotka manj od načrtovane porabe,
- pri dejavnosti zagotavljanja materialno tehničnih sredstev in storitev za izvajanje rednih nalog (postavka: materialni stroški) so bila načrtovana sredstva v znesku 235.241 evrov, realizirana v znesku 195.964 evrov, kar predstavlja 17 odstotkov nižjo porabo od načrtovane,
- pri dejavnosti ohranjanje, vzdrževanje in posodobitve opreme (postavka: investicije in investicijsko vzdrževanje) so bila načrtovana sredstva v znesku 30.278 evrov, realizirana pa v znesku 47.073 evrov. Povečanje sredstev na postavki investicij je bilo nujno potrebno zaradi nabave opreme za skeniranje dokumentov v sistem Lotus Notes ter povezavo s finančnim programom MFERAC. Razliko sredstev smo krili iz postavke materialni stroški.

Tabela št.: 40 - Realizacija odhodkov za leto 2013 v primerjavi s sprejetim in veljavnim proračunom v evrih³⁴

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	878.344	860.116	844.915	838.194	96	100	98
Plače in dodatki	720.874	698.481	685.390	680.075	95	100	98
Regres za LD	2.560	15.430	15.863	15.863	620	100	103
Povrač. in nadomestila	28.374	24.374	24.067	24.067	85	100	99
Del. usp. – sred. za pov. obs. dela	0	3.061	3.061	3.061	0	100	100
Drugi izdatki zapos.	1.877	1.011	953	433	23	46	43
Prispevek za ZPIZ	63.797	62.274	61.174	60.576	95	99	98
Prisp. zdr. zav.	51.292	49.843	48.760	48.530	95	100	98
Prispevek za zapos.	433	426	431	431	100	100	102
Prisp. za star. var.	721	703	703	684	95	98	98
Premije KDPZ	8.416	4.513	4.513	4.474	54	100	100
Materialni stroški	224.013	235.241	202.674	195.964	88	97	83
Pisa. in spl. mat. in sto.	42.207	52.175	44.802	44.254	105	99	85
Posebni mat. in sto.	3.346	3.336	4.874	4.105	123	85	123
Energ., voda, komun. storitve in komun.	39.164	48.669	39.582	37.123	95	94	77
Prev. stroški in stor.	10.074	15.141	9.510	8.131	81	86	54
Izdatki za služ. pot.	7.263	2.593	859	756	11	88	30
Tekoče vzdrževanje	7.754	16.473	16.614	15.162	196	92	92
Poslo. najem. in zakup.	100.285	88.670	85.124	85.124	85	100	96
Drugi operativni odho.	13.920	8.184	1.309	1.309	10	100	16
Invest. in invest. vzdr.	30.278	30.278	47.078	47.073	156	100	156
Nakup opreme	13.137	17.483	28.321	28.316	216	100	162
Nakup nematerialnega premoženja	17.141	12.795	18.757	18.757	110	100	147
Sredstva kupnine od prodaje premoženja	0	0	2.104	0	-	-	-
Nakup prevoznih sred.	0		1.350	0	-	-	-
Nakup opreme		0	754	0	-	-	-
Skupaj	1.132.635	1.125.635	1.096.771.	1.081.231	96	99	96

³⁴ Navedeni zneski realizacije še niso revidirani v okviru zaključnega računa državnega proračuna Republike Slovenije za leto 2013.

Podrobnejša primerjava med Rebalansom sprejetega proračuna in Realizacijo proračuna na nekaterih pomembnejših postavkah:

- za zagotavljanje plač pri opravljanju rednih nalog je bilo sprejetih nekaj dodatnih ukrepov za uravnoteženje javnih financ. Vlada Republike Slovenije je podpisala »Dogovor o dodatnih ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 1. junija 2013 do 31. decembra 2014« (Uradni list RS, št. 46/13, v nadaljevanju Dogovor). Dogovor je vseboval ukrepe na področju plač – dodatki, sprememba plačne lestvice, nenapredovanje, omejitve delovne uspešnosti, vplačilo nižje premije dodatnega pokojninskega zavarovanja, napredovanja. Vsi omenjeni ukrepi so zagotovili prihranke na postavki plače v višini 15.201 evrov. Sredstva so bila vrnjena v proračun. V skladu s prvim in drugim odstavkom 176. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ (Uradni list RS, št. 40/12 in sprem.), je bila v letu 2013 izplačana razlika med izplačanim regresom za letni dopust za leto 2012 in neizplačanim delom regresa, skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi.
- za zagotavljanje materialnih stroškov, namenjenih za opravljanje rednih nalog, je Državna revizijska komisija v letu 2013 izvajala racionalizacijo pri pisarniškem materialu, energiji in komunalnih storitvah, prevoznih stroških, izobraževanju ter strokovnemu izpopolnjevanju in s tem povezanimi potnimi stroški. Načrtovana sredstva za prevozne stroške in storitve so bila v znesku 15.141 evrov, realizirana pa v znesku 8.131 evrov, oziroma v 54 odstotkih, službena potovanja so bila načrtovana v znesku 2.593 evrov, realizirana v znesku 756 evrov, oziroma v 30 odstotkih, za druge operativne odhodke so bila načrtovana sredstva v znesku 8.184 evrov, realizirana pa v znesku 1.309 evrov – zgolj v višini 16 odstotkov. V letu 2013 smo s pogajanjem o ceni najemnine in z zmanjšanjem površin prostorov znižali strošek najemnine glede na leto 2012, in sicer kar za 43 odstotkov.
- za pisarniški in splošni material ter storitve je bilo v letu 2013 porabljenih 44.254 evrov, kar predstavlja 23 odstotkov glede na celotne materialne stroške, tako smo v letu 2013 z racionalizacijo stroškov na tem kontu porabili 17 odstotkov manj sredstev kot v letu 2012. Za energijo, vodo, komunalne storitve ter komunikacije je bilo v letu 2013 porabljenih 37.123 evrov, kar predstavlja okvirno petino stroškov glede na celotne materialne stroške.
- za zagotavljanje investicij in investicijskega vzdrževanja so bila načrtovana sredstva po sprejetem rebalansu v višini 17.483 evrov in porabljena v znesku 28.316 evrov. Povečanje sredstev na postavki investicij je bilo nujno potrebno zaradi vzpostavitve opreme za skeniranje dokumentov v sistem Lotus Notes ter za povezavo skeniranja računov s finančnim programom MFERAC. Sredstva so bila porabljena tudi za vzpostavitev informacijskega sistema za podporo vodenju in odločanju v postopkih o prekrških. V letu 2013 so bila za ohranjanje, vzdrževanje in posodobitve opreme nabavljena naslednja osnovna sredstva: stacionarni in prenosni računalniki, strežnik, skenerja, monitor, terminal za preverjanje prisotnosti, pisarniško pohištvo in oprema, MS Office licence, spletna stran in program za evidentiranje prekrškov.

6.2 Bilanca stanja

DOLGOROČNA SREDSTVA

Podatki o povečanju ali zmanjšanju lastnih opredmetenih osnovnih sredstev

Na dan 31. 12. 2013 je v bilanci stanja izkazanih za 41.243 evrov neopredmetenih dolgoročnih sredstev. Popravek vrednosti neopredmetenih sredstev je 19.974 evrov. Neodpisana vrednost neopredmetenih osnovnih sredstev na dan 31. 12. 2013 znaša 21.269 evrov, kar je za 18.400 evrov manj v primerjavi s predhodnim letom. Vrednost opreme in drugih opredmetenih osnovnih sredstev je 75.409 evrov, kar je za 1.923 evrov več kot preteklo leto.

V letu 2013 je bilo pridobljeno za 47.073 evrov opreme in drobnega inventarja. Sredstva so bila porabljenja za nakup pisarniškega pohištva v vrednosti 2.251 evrov, stacionarnih računalnikov v vrednosti 2.587 evrov, monitorjev v vrednosti 450 evrov, nabavo strežnika in dveh skenerjev v vrednosti 9.463 evrov, terminala za registriranje delovnega časa v vrednosti 1.005 evrov, prenosnih računalnikov v vrednosti 11.365 evrov in druge opreme v vrednosti 1.370 evrov, programskih licenc v vrednosti 10.935 evrov, programa ISPO prekrški v vrednosti 2.979 evrov in izdelavo spletne strani v vrednosti 4.668 evrov.

Vrednost dolgoročnih sredstev in sredstev v upravljanju se je v primerjavi s predhodnim letom zmanjšala za 20.323 evrov kot posledica amortizacije.

KRATKOROČNA SREDSTVA

Podatki o neplačanih terjatvah iz preteklega leta

Na dan 31. 12. 2013 je bilo evidentirano v bilanci stanja Državne revizijske komisije za 98.557 evrov kratkoročnih sredstev.

Neplačane terjatve se nanašajo na:

- druge kratkoročne terjatve v znesku 1.192 evrov - terjatve iz naslova bolezni in kratkoročne terjatve do zaposlenih; terjatve so bile plačne v začetku leta 2014 z nakazilom Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in zaposlene, ki je nastopila z decembrom 2013 porodniški dopust,
- neplačani odhodki v znesku 94.765 evrov, ki predstavljajo račune dobaviteljev in odhodke za plače v decembru 2013,
- aktivne časovne razmejitve v znesku 2.600 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. 2013, so zapadle v plačilo v letu 2014.

KRATKOROČNE OBVEZNOSTI

Podatki o neplačanih obveznostih iz preteklega leta

Na dan 31. 12. 2013 je bilo izkazano v Bilanci stanja Državne revizijske komisije 98.557 evrov kratkoročnih obveznosti in pasivnih časovnih razmejitev, ki so se prenesle v leto 2014.

Kratkoročne obveznosti se nanašajo na:

- kratkoročne obveznosti za prejete predujme in varščine v znesku 2.600 evrov iz naslova založenih sredstev,
- kratkoročne obveznosti do zaposlenih v znesku 59.754 evrov za obračunane plače za mesec december 2013,
- kratkoročne obveznosti do dobaviteljev v znesku 19.920 evrov za dobavljeni material in opravljene storitve v mesecu novembru in decembru 2013,
- druge kratkoročne obveznosti iz poslovanja v znesku 9.283 evrov, za obračunane dajatve pri plačah za mesec december 2013,
- kratkoročne obveznosti do uporabnikov enotnega kontnega načrta v znesku 5.808 evrov, za obveznosti do neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna,
- pasivne časovne razmejitve v znesku 1.192 evrov, za predhodno obračunane odhodke in nadomestila plač za mesec december 2013.

Vse navedene obveznosti, ki so izkazane v Bilanci stanja na dan 31.12.2013, zapadejo v plačilo v letu 2014.

LASTNI VIRI IN DOLGOROČNE OBVEZNOSTI

Na dan 31. 12. 2013 ima Državna revizijska komisija v bilanci stanja izkazanih za 96.678 evrov lastnih virov in dolgoročnih obveznosti, ki predstavljajo splošni sklad.

Državna revizijska komisija nima knjiženih neporavnanih obveznosti iz preteklih let. Nepravilne obveznosti za december 2013 bodo poravnane v januarju in februarju 2014.

Državna revizijska komisija prav tako nima 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 2013 so bila iz sredstev Državne revizijske komisije v znesku 30.968 evrov prenesena na postavko proračunske rezerve.

6.3 Nadzor

6.3.1 Notranji nadzor

Državna revizijska komisija ima notranji kontrolni sistem 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. Naslednji notranji nadzor bo izveden v letu 2014.

6.3.2 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. Osnutek poročila Računskega sodišča je Državna revizijska komisija prejela v letu 2013.



7

POROČILO NA PODROČJU KADROV

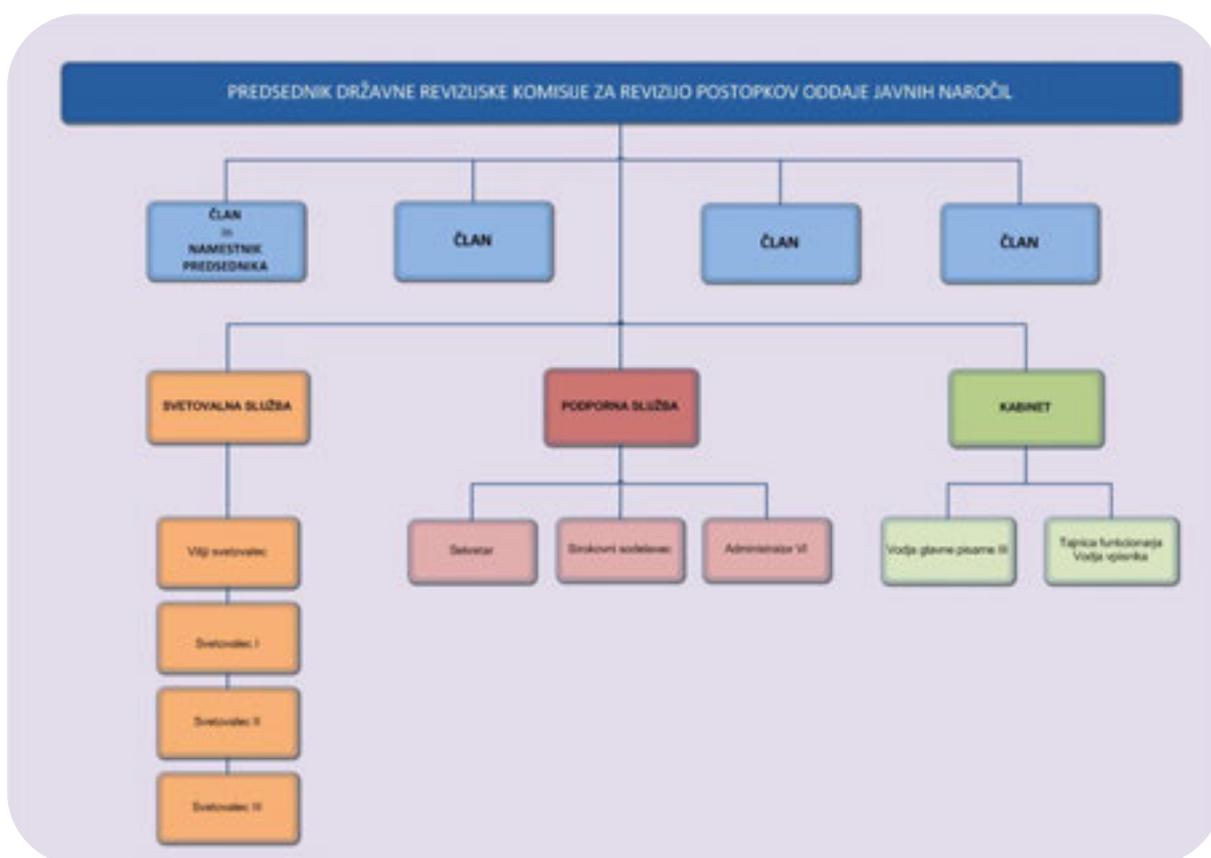
uradniško delovno mesto - število zaposlenih - povečanje obremenitve - podaljšanje rokov - trend - sodelovanje pri reševanju zadev - število svetovalcev - znižanje - zaposlitev - organigram

7 POROČILO NA PODROČJU KADROV

7.1 Notranja organizacija Državne revizijske komisije

Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest, ki je potrebna za delovanje Državne revizijske komisije, določa Poslovnik Državne revizijske komisije (Uradni list RS, št. 55/2012 s spremembami in dopolnitvami) ter Pravilnik o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, z dne 06. 05. 2013, (št. 0200-6/2008 s spremembami).

Grafikon št.: 21 - Organigram Državne revizijske komisije



Konec leta 2013 je Državna revizijska komisija imela 3 zaposlene funkcionarje in 19 javnih uslužbencev, od tega jih je bilo za nedoločen čas zaposlenih 14, ter 5 zaposlenih za določen čas.

Zasedenost delovnih mest Državne revizijske komisije je bila na dan 31. 12. 2013 naslednja:

- predsednik Državne revizijske komisije (funkcionar),
- član Državne revizijske komisije (funkcionarji) – dve članici,
- 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 za nedoločen čas,
- svetovalec Državne revizijske komisije III – pet uradniških delovnih mest za določen čas,
- sekretar Državne revizijske komisije – eno uradniško delovno mesto,
- strokovni sodelavec – eno uradniško delovno mesto,
- vodja glavne pisarne III – eno strokovno-tehnično delovno mesto,
- administrator VI – eno strokovno-tehnično delovno mesto,
- tajnica funkcionarja – vodja vpisnika – eno strokovno-tehnično delovno mesto.

Organizacijske enote, v katerih Državna revizijska komisija opravlja svoje naloge, so:

- kabinet,
- svetovalna služba,
- podporna služba.

7.2 Izobrazbena struktura Državne revizijske komisije

Zaradi strokovno zahtevne narave dela je na Državni revizijski komisiji že ves čas njenega delovanja zaposlen pretežno kader z visoko izobrazbo.

Pregled izobrazbene strukture zaposlenih na dan 31. 12. 2013 pokaže, da je imelo kar 86 odstotkov zaposlenih univerzitetno izobrazbo oziroma magisterij. Od tega je bilo 17 diplomiranih pravnikov z univerzitetno izobrazbo pravne smeri, med katerimi jih je imelo kar 11 opravljen tudi pravniški državni izpit. Število zaposlenih z univerzitetno izobrazbo se je v letu 2013, v primerjavi z letom 2012, povečalo, in sicer na račun začasnih zaposlitev za določen čas, na področju odločanja o revizijskih zahtevkih.

Tabela št.: 41 - Število zaposlenih v letih 2012 in 2013 s prikazom izobrazbene strukture

Stopnja izobrazbe oz. znanstveni naslov	Število zaposlenih 31.12.2012	Število zaposlenih 31.12.2013
Magisterij	3	1
Univerzitetna izobrazba	13	18
Visoka strokovna izobrazba	1	1
Srednja izobrazba	2	2
Skupaj	19	22

7.2.1 Potreba po permanentnem izobraževanju

Državna revizijska komisija se kljub majhnemu številu zaposlenih sooča z vedno večjim in zahtevnejšim obsegom nalog, ki jih določa zakonodaja. Nenehno izobraževanje na vseh delovnih področjih je zato nujno za dobro organiziran delovni proces. Zaradi stalno spreminjajoče se zakonodaje s področja javnega naročanja, tako domače kot evropske, ter nujnosti poznavanja tekoče pravne prakse Sodišča EU, je vsem zaposlenim na Državni revizijski komisiji poleg ustreznih delovnih pogojev za delo nujno zagotoviti tudi možnost pridobivanja dodatnega strokovnega znanja. V preteklosti se je Državna revizijska komisija v ta namen posluževala raznovrstnih seminarjev in konferenc v Sloveniji in tujini, česar pa v letu 2013 zaradi pomanjkanja finančnih sredstev ni bilo možno zagotavljati. Zaradi rebalansa proračuna in racionalizacije poslovanja v letu 2013, smo bili namreč prisiljeni znižati stroške poslovanja tudi na področju izobraževanja.

Tako smo lahko za stroške seminarjev in usposabljanj v letu 2013 namenili skupno le 1.146,36 evrov, pri čemer je več kot polovica te vsote (673,36 evrov) odpadla na kritje stroškov z zakonom predpisanih usposabljanj, in sicer za:

- usposabljanje iz varnosti pri delu in varstva pred požarom (425,80 evrov),
- usposabljanje v uradniški naziv (129,36 evrov),
- obnovitveni tečaj iz prve pomoči (58,20 evrov),
- strokovno usposabljanje s področja arhivskega gradiva (60,00 evrov).

Kotizacije smo v letu 2013 plačali zgolj v treh primerih, in sicer za seminarje:

- Postopek s pogajanja (36,00 evrov),
- 8. dnevi Prekrškovnega prava (384,00 evrov),
- Notranja organizacija in sistemizacija (53,00 evrov).

V letu 2013 smo zaposlenim omogočili udeležbo na naslednjih brezplačnih seminarjih v Sloveniji:

- Pravni postopki in sodbe,
- Predstavitev novosti Zakona o delovnih razmerjih ZDR-1 in novele Zakona o urejanju trga dela,
- Novi vladni ukrepi za uravnoteženje javnih financ,
- Notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest,
- Gospodarski subjekti na trgu,
- Dopolnilno izobraževanje MFERAC,
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije,
- Spretnosti v obvladovanju medsebojnih konfliktov,
- Osnovno usposabljanje s področja obravnavanja tajnih podatkov.

V letu 2013 sta se dva svetovalca na povabilo Revizijske komisije za javna naročila Madžarske udeležila brezplačnega seminarja v tujini s področja obravnavanja revizijskih zadev, ki je potekal v Budimpešti.

Zaradi pomanjkanja sredstev za izobraževanje smo poskušali ohranjati strokovnost dela zaposlenih na Državni revizijski komisiji s pridobivanjem podatkov preko strokovne literature in spletnih portalov (kot npr. ius-info, prekrski.si...), s programskimi orodji (kot npr. Lotus notes, Mferac, ISPO, Maksimo) ter z izmenjavo dobrih praks z drugimi državnimi organi, vendar se je tak pristop k problematiki izobraževanja zaposlenih izkazal kot nezadosten.

Državna revizijska komisija opozarja, da lahko zniževanje stroškov izobraževanja (seminarji, strokovna literatura, programska oprema itd.) negativno vpliva na strokovnost in kvaliteto delovanja organa. Opažamo namreč, da se problematika s področja revizijskih in prekrškovnih zadev ne obravnava na brezplačnih seminarjih, zato bo treba v prihodnjih letih zaradi ohranjanja visoke strokovnosti kadra

na tem področju zagotoviti več finančnih sredstev. Prav tako bo treba nameniti več finančnih sredstev za strokovno delovanje podpornih služb, saj bodo te le tako lahko nudile ustrezno podporo svetovalni službi (npr. zagotovitev računalniškega programa za izdelavo statističnih analiz za potrebe raznovrstnega poročanja).

7.3 Stanje na kadrovskem področju v letu 2013

V letu 2013 se je Državna revizijska komisija srečevala z odhodom kadra.

Državna revizijska komisija na problem fluktuacije kadrov opozarja že nekaj let, saj so zaposleni iz tega razloga izpostavljeni dodatnim delovnim obremenitvam, stresu in časovnim pritiskom pri reševanju revizijskih ter prekrškovnih zadev. Poleg tega, da se preobremenjenost kadra lahko kaže v zmanjšani učinkovitosti dela organa kot celote in s tem posledično v podaljšanju rokov za reševanje revizijskih zadev ter nenazadnje z odhodom kadra, ima lahko (pre)velika delovna obremenitev zaposlenih, skupaj s časovnim pritiskom (z zakonom določeni kratki roki za sprejem odločitev), posledice tudi na področju strokovnosti njihovega dela. Zahtevki za revizijo so namreč vse bolj kompleksni in strokovno zahtevni ter zahtevajo širok spekter (ne le pravnih ampak tudi ekonomskih in tehničnih) znanj.

V letu 2013 je ena svetovalka sporazumno prekinila pogodbo o zaposlitvi zaradi zaposlitve v drugem državnem organu, dve svetovalki pa sta nastopili porodniški dopust. Iz navedenih razlogov smo morali v letu 2013 izvesti postopke novih zaposlitev, in sicer smo zaposlili enega javnega uslužbenca za nedoločen (nadomestna zaposlitev) čas ter pet javnih uslužbencev za določen čas (za obdobje od šest do največ dvanajst mesecev).

V letu 2013 sta še pred iztekom mandata s funkcije odstopili tudi dve članici Državne revizijske komisije (funkcionarki). S »Sklepom o razrešitvi članice Državne revizijske komisije št. 450-02/13-35/5« z dne 26. 09. 2013 je Državni zbor Republike Slovenije na njeno željo razrešil mag. Natašo Jeršič, s »Sklepom o razrešitvi članice Državne revizijske komisije št. 450-02/13-53/4« z dne 19. 12. 2013 pa, prav tako na njeno željo, še mag. Majo Bilbija. Zaradi odstopa in razrešitve obeh članic komisije sta bili na dan 31. 12. 2013 dve funkcionarski mesti nezasedeni.

7.3.1 Problematika zaposlovanja na Državni revizijski komisiji

Državna revizijska komisija je pristojna za reševanje sporov v postopkih oddaje javnih naročil kot tudi za (pridružena pristojnost) ugotavljanje prekrškov zaradi kršitev javno-naročniške zakonodaje. V letu 2013 so bila tri uradniška mesta namenjena izključno izvajanju nalog na področju prekrškov, ostala pa reševanju revizijskih zahtevkov. Na obeh področjih je še vedno zaznati kadrovski primanjkljaj.

Ker je delovno mesto svetovalke na področju revizijskih zadev v letu 2013 zapustila ena zaposlena zaradi zaposlitve pri drugem državnem organu, dve pa sta odšli na porodniški dopust, se je število aktivnih svetovalcev na področju reševanja revizijskih zadev med letom zelo spreminjalo. Zmanjšanje števila svetovalcev smo poskušali nadomestiti z zaposlitvami za določen čas, kar pa je predstavljalo le delno rešitev za nastali kadrovski primanjkljaj. Upoštevati je namreč treba, da so za reševanje revizijskih sporov potrebne več letne izkušnje in visoko specializirano strokovno znanje, zaradi česar vsaka nova zaposlitev na tem področju zahteva določen uvajalni čas, vključno z angažiranjem že zaposlenega kadra. Zaradi navedenega se zavedamo, da so zaposlitve za določen čas lahko le začasna rešitev problematike, s katero se srečujemo pri zaposlovanju.

Na dan 31. 12. 2013 je bilo število zaposlenih svetovalcev, ki so reševali zahtevke za revizijo, sledeče:

- Število zaposlenih svetovalcev za nedoločen čas: 5
- Število zaposlenih svetovalcev za določen čas: 4

Ob vsem navedenem in iz razloga zagotovitve stalne prisotnosti svetovalcev, ki bodo lahko obvladovali število prejetih revizijskih zahtevkov brez podaljševanj rokov za sprejem končne odločitve, ponovno opozarjamo na nujnost zaposlitev primerne števila svetovalcev za nedoločen čas.

Ker se kaže potreba po zaposlitvah tudi na drugih področjih delovanja Državne revizijske komisije, bo v prihodnjih letih nujno zagotoviti zaposlovanje tudi npr. za informatiko, arhiv, analitiko, finančno-kadrovske službe. Na navedenih področjih je namreč Državna revizijska komisija kadrovske podhranjena že ves čas delovanja, pomanjkanje kadra v ustreznih podpornih službah pa pomeni še dodatno obremenitev strokovnega kadra.

7.4 Ocena kadrovskih potreb na področju revizijskih zadev

Državna revizijska komisija si sicer že več let prizadeva za kontinuirano načrtovanje kadrov in zagotovitev minimalnega števila stalno prisotnih svetovalcev, saj vsak odhod strokovnjaka z izkušnjami predstavlja najmanj tveganje za podaljševanje rokov pri sprejemu končne odločitve o zahtevku za revizijo. Ob zavedanju pomena ustrezne kadrovske zasedbe organa smo v letu 2013 z namenom učinkovitega upravljanja delovnih procesov, ki bi sledil zastavljenemu cilju čim hitrejšega sprejemanja odločitev o sporih med naročniki in ponudniki v postopkih oddaje javnih naročil, opravili analizo vseh prejetih in rešenih revizijskih zahtevkov, analizo delovnih nalog po posameznih delovnih mestih ter analizo delovne obremenitve posameznega svetovalca.

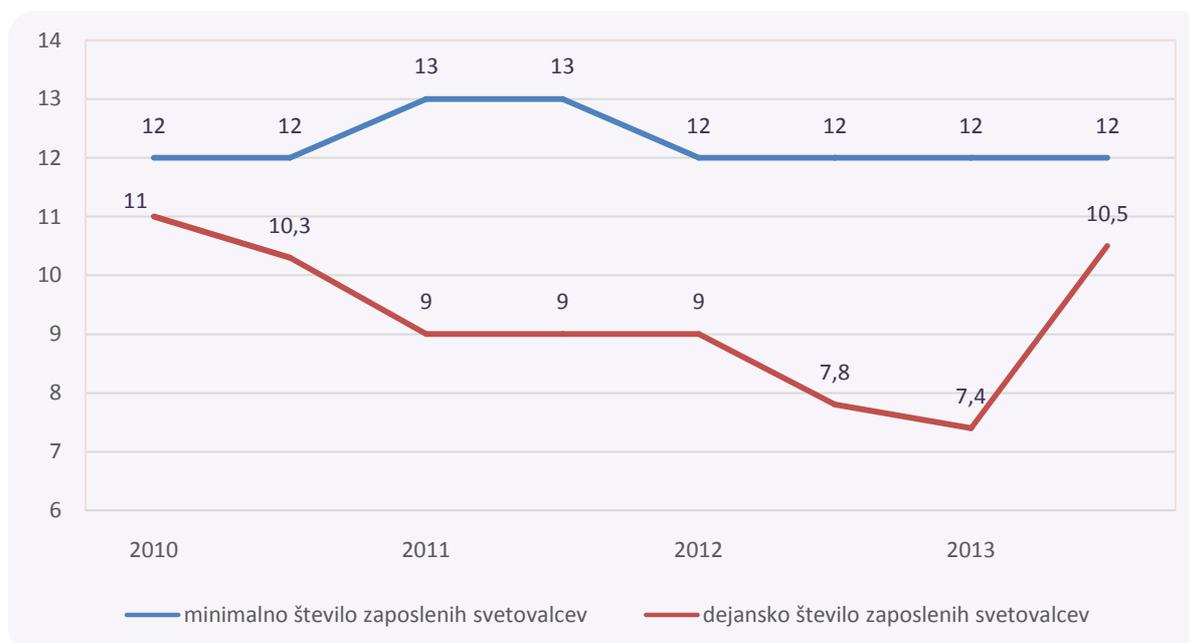
Analiza je pokazala, da se je od leta 2010 do 2013 število svetovalcev, ki rešujejo revizijske zahtevke v postopku pravnega varstva ob oddaji javnih naročil nenehno zniževalo, kar je posledično vplivalo na podaljševanje rokov za sprejem končnih odločitev o sporih med naročniki in ponudniki. Državna revizijska komisija je tako v letu 2013 v reševanje prejela 513 zadev v postopku revizije javnega

naročanja, ob tem pa je v 126 zadevah podaljšala rok za sprejem odločitve. V letu 2012 smo prejeli 516 zadev in v 153 zadevah podaljšali rok za sprejem odločitve. V letu 2013 je bilo v povprečju zaposlenih 9 svetovalcev, pri čemer je vsak svetovalec sodeloval pri reševanju 59 zadev.

Z novimi zaposlitvami za določen čas smo v letu 2013 začasno dosegli razbremenitev posameznega svetovalca ter uspeli znižati odstotek zadev katerim smo podaljšali rok za sprejem končne odločitve. Ker so nam trenutne finančne možnosti omogočale zgolj začasne dodatne zaposlitve (6 do največ 12 mesecev), poudarjamo, da je skrajševanje rokov za odločanje le začasno in da je tveganje za nastanek zaostankov še vedno visoko. Prav tako se število najzahtevnejših revizijskih zahtevkov z leti povečuje. Dodaten pritisk na delo Državne revizijske komisije predstavlja tudi z novelo ZPVPJN zahtevana prednostna obravnava sporov iz postopkov oddaje javnih naročil, ki so sofinancirana s strani sredstev EU, ter sporov, ki se nanašajo na oddajo javnih naročil za odpravo posledic žleda, kadar se ta izvajajo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave.

Spodnji graf prikazuje število zaposlenih svetovalcev po posameznih letih. Kot je razvidno iz grafa, se na Državni revizijski komisiji vsako leto srečujemo s problemom odhodov strokovnega kadra. Glede na zastavljen cilj učinkovitejšega delovanja Državne revizijske komisije, se že več let kaže potreba po najmanj 12 redno zaposlenih svetovalcih. Tudi z analizo kadrovskih potreb smo ugotovili, da bi s številom vsaj 12 redno zaposlenih svetovalcev na področju reševanja revizijskih zahtevkov ob nespremenjenem pripadu lahko dosegli nemoteno delovanje organa in se v večini primerov izognili potrebi po podaljševanju rokov za sprejem odločitve.

Grafikon št.: 22 - Minimalno število zaposlenih svetovalcev v primerjavi z dejanskim stanjem



7.5 Podaljševanje rokov v povezavi s problematiko zaposlovanja

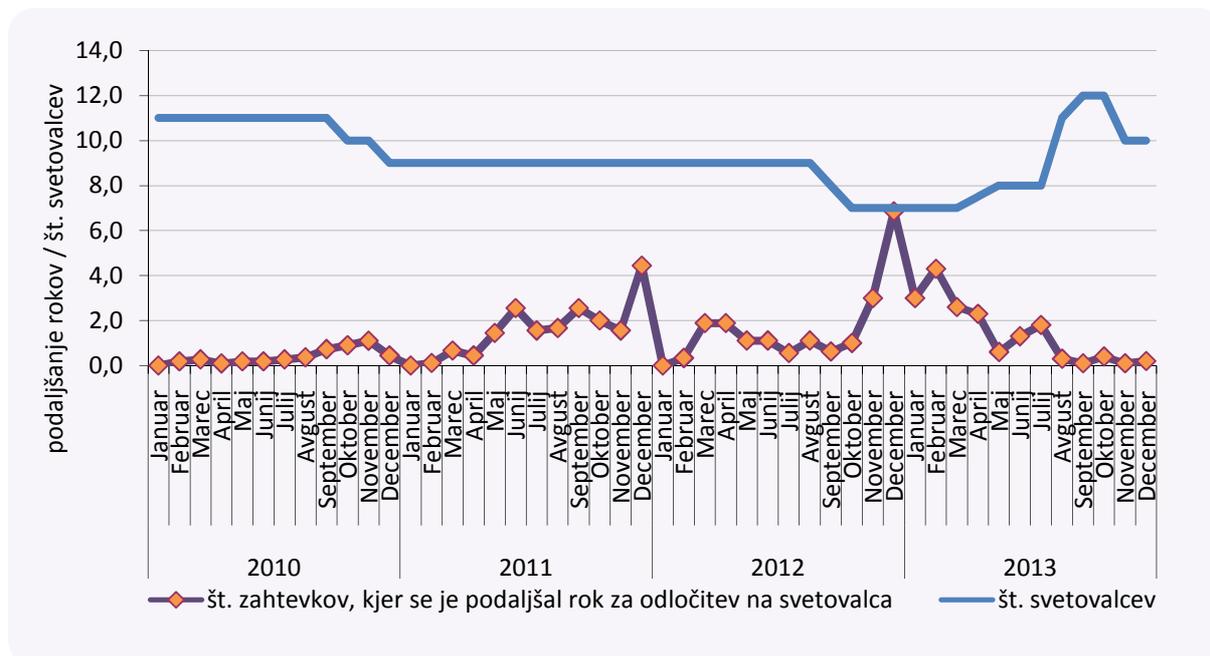
V tabeli 42 so prikazani podatki o številu prejetih zadev in številu zadev, v katerih je bil podaljšan rok za sprejem odločitve, v povezavi s povprečnim številom zaposlenih svetovalcev v obdobju od leta 2009 do leta 2013. Povzamemo lahko, da je v letu 2009 vsak svetovalec (od 11 redno zaposlenih svetovalcev) v reševanje prejel 35 zadev, pri čemer je uspel brez podaljšanja roka za izdajo odločitve rešiti 33 zadev. V letu 2010 je vsak svetovalec (od letnega povprečja 10 svetovalcev) prejel v reševanje 39 zadev, pri čemer je uspel brez podaljšanja roka rešiti 34 zadev. V letu 2011 je zaznati velik razkorak, saj se je skoraj za polovico povečala obremenjenost posameznega svetovalca. Vsak svetovalec (od letnega povprečja 9 redno zaposlenih svetovalcev) je v reševanje prejel v povprečju kar 60 zadev na leto. Razloge za povečanje delovne obremenitve lahko zaznamo v povečanem številu prejetih zahtevkov za revizijo ter hkratnem zmanjšanju števila svetovalcev. Iz teh razlogov je v letu 2011 v povprečju vsak svetovalec podaljšal rok za izdajo odločitve v 19 zadevah. Obremenjenost posameznika je narasla kar za 54 odstotkov oziroma za 21 prejetih zadev več v letu 2011 v primerjavi s predhodnim letom 2010. V letu 2012 se je število svetovalcev zaradi odhoda kadrov še znižalo (letno povprečje je bilo 8,4 svetovalcev), zato se je delovna obremenitev posameznika še povišala. Vsak svetovalec je v reševanje prejel v povprečju kar 61 zadev, v 15 delovnih dneh ali manj od prejema popolne dokumentacije pa jih je uspel rešiti 43. Ob zahtevi, da do podaljševanja rokov za izdajo odločitve ne bi prihajalo, bi se število zaposlenih svetovalcev že v letu 2012 morale povečati za 4 zaposlene. V letu 2013 se je trend delovne obremenitve posameznega svetovalca nadaljeval, saj je vsak svetovalec v reševanje prejel v povprečju kar 59 zadev na leto, od tega jih je v povprečju uspel brez podaljšanja roka za sprejem odločitve rešiti 45, pri povprečno 14 zadevah na leto pa se je rok za izdajo odločitve pri posamezniku moral podaljšati.

Tabela št.: 42 - Podatki o revizijskih zahtevkih v obdobju 2009 – 2013

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	Število rešenih zadev v 15 dneh / na svetovalca
1	2	3	4	5 = (2/4)	6 = (3/4)	7 = 5-6
2009	392	29	11	35	3	33
2010	419	49	10,7	39	5	34
2011	537	171	9	60	19	41
2012	516	153	8,4	61	18	43
2013	513	126	8,7	59	14	45

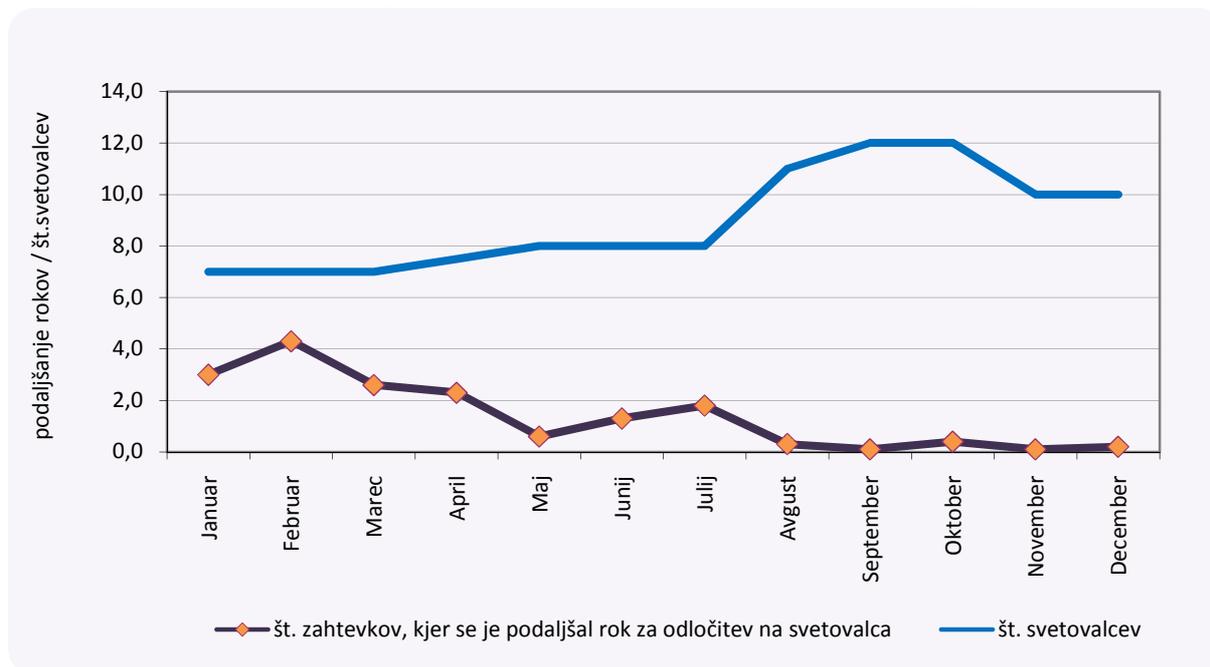
Povprečna delovna obremenitev na posameznega svetovalca se je od leta 2010 do leta 2013 skoraj podvojila. Ker je bilo podaljšanje rokov za sprejem revizijskih odločitev v posameznih obdobjih od leta 2010 do leta 2013 različno, lahko iz grafikona, ki sledi, razberemo, da je zmanjševanje števila svetovalcev eden od razlogov, ki bistveno vpliva na podaljševanje rokov za izdajo končne odločitve.

Grafikon št.: 23 - Mesečni pregled števila zahtevkov, pri odločanju o katerih je bil podaljšan rok za sprejem odločitve (na svetovalca), in število zaposlenih svetovalcev (od leta 2010 - 2013)



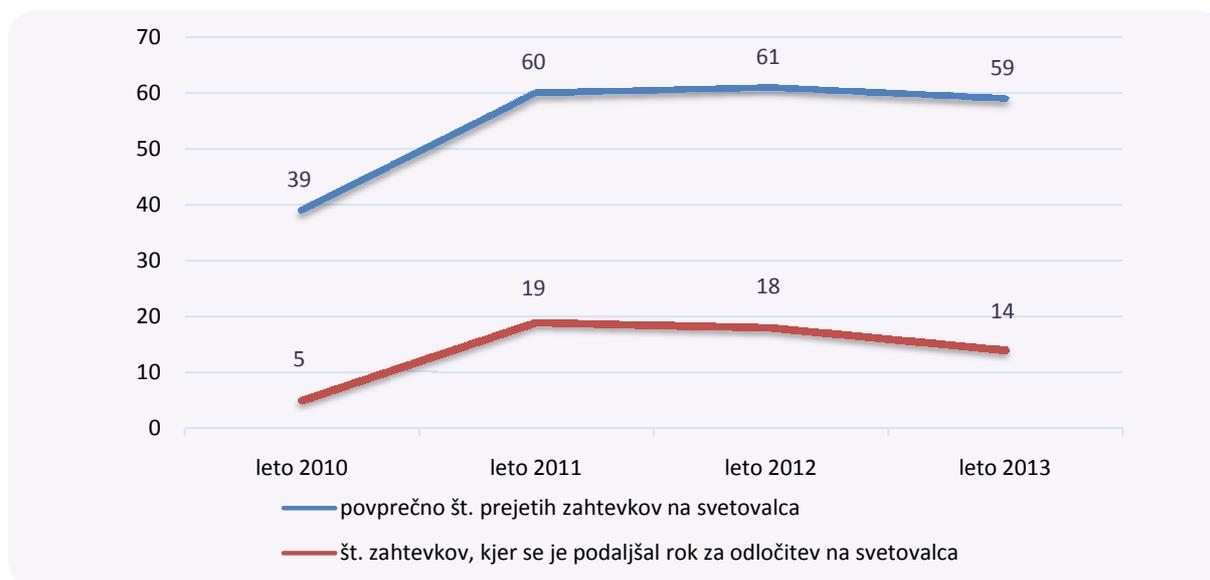
Učinkovitejše reševanje zahtevkov v letu 2013 v primerjavi z letom 2012 pripisujemo začasnim novim zaposlitvam, saj smo odhod treh svetovalk nadomestili z zaposlitvami za določen čas. Število svetovalcev, ki opravljajo naloge na področju revizijskih zadev, je bilo v letu 2013 sicer nestabilno, vendar smo uspeli znižati število zadev, kjer se je podaljšan rok za sprejem odločitve. Januarja 2013 je vsak od 7 svetovalcev podaljšan rok v 3 prejetih zadevah, medtem ko v decembru pri 10 svetovalcih skoraj ni zaznati podaljšanj. Tudi navedeni podatek kaže na pomen zadostnega števila zaposlenih na področju reševanja revizijskih zadev.

Grafikon št.: 24 - Pregled števila zahtevkov v letu 2013, pri odločanju o katerih je bil podaljšan rok za sprejem odločitve (na svetovalca), in število zaposlenih svetovalcev



Na spodnjem grafu je prikaz povprečnega števila prejetih revizijskih zadev na leto, ki jih posamezen svetovalec dobi v reševanje. Kot je razvidno iz grafa, je število prejetih zadev na svetovalca v zadnjih letih ostalo skoraj na isti ravni (59-61). Število zadev, kjer se je podaljšal rok za sprejem odločitve, pa je začelo padati šele v letu 2013, ko smo začasno zaposlili nekaj novih svetovalcev. V letu 2011 je posamezen svetovalec v povprečju podaljšal rok v 19 zadevah, v letu 2013 pa v 14 zadevah.

Grafikon št.: 25 - Povprečno število prejetih zahtevkov ter povprečno število zahtevkov, pri odločanju o katerih je bil podaljšan rok za sprejem odločitve, na svetovalca (od leta 2010 do 2013)



Oris organizacijske in kadrovske problematike Državne revizijske komisije v letu 2013 lahko sklenemo z ugotovitvijo, da obstoječa organizacijska struktura in (pre)majhno število strokovnega kadra že nekaj časa ne zadostujeta več za učinkovito organizacijo delovnih procesov, s katerimi bi lahko tekoče izvajali vse več zakonskih pristojnosti ter sledili potrebi po sprejemanju odločitev v čim krajšem možnem času. Iz tega razloga si bomo tudi v prihodnje prizadevali za okrepitev strokovnega kadra, s katerim bomo lahko učinkovito izvajali pristojnosti Državne revizijske komisije ter odločali v sporih med naročniki in ponudniki v postopkih oddaje javnih naročil zakonito, strokovno in v zakonskih rokih.

8 MEDNARODNO SODELOVANJE

V letu 2013 je Državna revizijska komisija pomanjkanje sredstev za mednarodno sodelovanje in izobraževanje poskušala nadomestiti z lastno iniciativo za medsebojno sodelovanje in izmenjavo izkušenj med sorodnimi organi v regiji. V okviru omenjene iniciative smo v naših prostorih gostili pet tujih delegacij, odzvali pa smo se tudi na tri povabila k udeležbi pri različnih dogodkih.

8.1 Obisk predstavnikov Urada za obravnavanje pritožb Republike Bosne in Hercegovine

V februarju 2013 so Državno revizijsko komisijo obiskali predstavniki bosanskega Urada za obravnavanje pritožb Bosne in Hercegovine (*Ured za razmatranje žalbi* – v nadaljevanju: Urad), pristojnega za pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil v Bosni in Hercegovini. Njihov obisk je obenem pomenil nadaljevanje sodelovanja, ki se je vzpostavilo že v letu 2008 na podlagi *twinning light* projekta z naslovom »Utrjevanje institucionalne sposobnosti Urada za obravnavanje pritožb Bosne in Hercegovine«. Z udeleženci obiska smo izmenjali izkušnje o vodenju postopkov pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil. Urad vodi postopek pravnega varstva kot upravni postopek, katerega značilnost je, da organ, ki odloča, pri ugotavljanju dejanskega stanja in kršitev ni vezan na navedbe strank, temveč mora po uradni dolžnosti (*ex officio*) ugotavljati vsa dejstva, ki so pomembna za izdajo zakonite in pravilne odločbe. Po izkušnjah predstavnikov Urada takšen način dela zapleta postopke pravnega varstva v javnih naročilih, ki po svoji naravi ne sodijo med upravne zadeve, temveč v civilna razmerja. Zoper odločitve Urada je v 30 dneh od vročitve odločitve mogoče vložiti tožbo v upravnem sporu, o kateri odloča sodišče po hitrem postopku. V praksi takšni spori dejansko trajajo več kot leto dni, s čimer se dodatno podaljšuje postopek pravnega varstva. Predstavniki Urada so tudi poudarili, da sodišče odločitve Urada presoja predvsem z vidika postopkovnih kršitev, kar pogosto privede do potrebe po ponovnem odločanju v sporih o javnih naročilih, ki se v praksi dejansko že izvajajo ali pa so celo že zaključena. S predstavniki Urada smo se dogovorili, da bomo v okviru danih možnosti sodelovali tudi v bodoče.

8.2 Obisk predstavnikov Uprave za javna naročila Republike Madžarske

V aprilu 2013 je Državna revizijska komisija gostila predstavnike Uprave za javna naročila Republike Madžarske (*Közbeszerzési Hatóság*). Omenjeni organ je pristojen za različne naloge na področju javnega naročanja (svetovanje, nadzor nad objavami, evidentiranje, tolmačenje zakonodaje, organizacija različnih posvetovanj ipd.), poleg tega pa je pristojen tudi za odločanje v postopku pravnega varstva v postopkih javnega naročanja, saj znotraj tega organa deluje posebna Arbitražna komisija (*Közbeszerzési Döntőbizottság*), ki je pristojna za reševanje sporov iz postopkov oddaje javnih naročil. Madžarski gostje so Državni revizijski komisiji predstavili nekatere poglobitve vidike

delovanja organov pravnega varstva in sam potek postopka pravnega varstva v postopkih javnega naročanja v Republiki Madžarski. Arbitražna komisija deluje znotraj Uprave za javna naročila in odloča tako na zahtevo zainteresirane osebe, kot tudi po uradni dolžnosti (enako odloča tudi o začasnih ukrepih). Odločitve arbitražne komisije, ki jih sprejmejo tričlanski nestalni senati, je mogoče izpodbijati pred upravnim sodiščem, zoper odločitev sodišča pa je mogoče vložiti še izredno pravno sredstvo na Vrhovno sodišče (*Legfelsőbb Bíróság*) v primerih, ko upravno sodišče spremeni odločitev arbitražne komisije. V letu 2012 je Arbitražna komisija obravnavala približno 640 pritožb.

Obisk madžarske delegacije se je zaključil z dogovorom o krepitvi medsebojnega sodelovanja in povabilom Državni revizijski komisiji za udeležbo na dvodnevni mednarodni konferenci o javnem naročanju v organizaciji Uprave za javna naročila. Omenjena konferenca je bila organizirana v oktobru 2013 v Budimpešti, kot gosta pa sta se jo udeležila tudi dva predstavnika Državne revizijske komisije. Udeleženci na mednarodni konferenci so se med drugim seznanili s prihajajočimi spremembami evropskih direktiv na področju javnega naročanja, kot tudi z ureditvijo javnega naročanja v Republiki Madžarski, ki daje velik poudarek možnostim za sodelovanje malih in srednjih podjetij v postopkih oddaje javnih naročil ter novimi tehnologijami in rešitvami, ki so posledica inovativnosti sodelujočega gospodarstva pri javnih naročilih.

8.3 Udeležba predsednika Državne revizijske komisije na strokovnem srečanju v Trstu

V maju 2013 se je Državna revizijska komisija odzvala povabilu prof. Marcella M. Fracanzania s Pravne fakultete Univerze v Vidmu k udeležbi na srečanju z delovnim naslovom »Pravni postopki in sodbe: učinkovitost sodnega varstva v Italiji in Sloveniji«. Srečanja v Trstu se je udeležil predsednik Državne revizijske komisije, ki je v svojem referatu predstavil ureditev pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil v Republiki Sloveniji. V razpravi je bila predstavljena ureditev sistema upravnega spora, v tem okviru pa tudi sistema pravnega varstva v postopkih javnih naročil, ki se v Republiki Italiji zagotavlja pred upravnimi sodišči. Razpravljavci so izpostavili težave, s katerimi se soočajo v zvezi s takšnim načinom zagotavljanja pravnega varstva, prav iz navedenega razloga pa so k sodelovanju na konferenci povabili tudi razpravljavce iz Republike Slovenije. V razpravi je bil razmislek namreč namenjen tudi možnosti bodočih sprememb sistema pravnega varstva, pri čemer se je razprava vodila tudi o rešitvah, kot jih vsebuje ZPVPJN. Te so bile izpostavljene kot zanimive in učinkovite, hkrati pa so se pomisleki porajali v zvezi s smotrnostjo, izvedljivostjo in možnimi posledicami izvajanja radikalnih sprememb že uveljavljenega sistema.

8.4 Ekspertna misija v okviru tehnične pomoči Republiki Črni gori

V juniju 2013 se je Državna revizijska komisija odzvala povabilu Vlade Republike Črne gore, ki je po Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije (MZZ) zaprosila za ekspertno pomoč s področja pogajalskega poglavja 5 - Javno naročanje, in sicer za svetovanje črnogorski državni komisiji, ki zagotavlja kontrolo javnih naročil (Komisija). V ta namen je Državna revizijska komisija angažirala dva predstavnika, ki sta v skladu z navodili MZZ stopila v kontakt s Centrom za evropsko prihodnost (CEP), ki je zagotovil tehnične pogoje za izvedbo misije. Predstavnik Državne revizijske komisije sta v okviru misije najprej pregledala veljavne predpise, ki urejajo javno naročanje v Črni gori, ter delovanje Komisije, kasneje pa podala tudi predloge za izboljšanje ugotovljenega stanja. Osnovno materialno pravno podlago javnega naročanja v Črni gori predstavlja Zakona o javnim nabavkama (Službeni list CG, 42/2011 in sprem.; v nadaljevanju: ZJN). V ZJN so ravno tako vsebovane tudi določbe, ki urejajo delovanje Komisije, ki zagotavlja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na prvi stopnji. Komisija pri odločanju kot procesni predpis uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek. Zoper odločitve komisije je možno uveljavljanje pravnega varstva pred upravnim sodiščem. Takšna ureditev po mnenju članov Komisije predstavlja resno oviro za učinkovito pravno varstvo. Na Upravno sodišče so tožbe vložene zoper cca. 12 odstotkov njihovih odločitev, to sodišče pa razveljavi cca. 50 odstotkov odločitev, zoper katere so vložene tožbe. Pri tem sodišče skoraj nikoli ne odloča o vsebini, temveč vselej zgolj o procesnih napakah. Na odločitve sodišča čakajo tudi več let. V okviru ekspertne misije sta se predstavnika Državne revizijske komisije sestala tudi z direktorjem Urada za javna naročila Črne gore (*Ured za javne nabavke Crne Gore*), ki jima je predstavil pobudo Evropski komisiji, usmerjeno v okrepitev sodelovanja med organi, ki na področju nekdanje Jugoslavije delujejo na področju javnega naročanja. Državna revizijska komisija iniciativo ocenjuje kot koristno, saj gre za primerljive pravne sisteme, v katerih se podobni organi srečujejo z zelo podobnimi dilemami oz. težavami pri oblikovanju, izvajanju in nadziranju izvajanja javnonaročniške zakonodaje.

8.5 Obisk predstavnika Zveznega urada za javna naročila Republike Avstrije

V septembru 2013 je Državno revizijsko komisijo obiskal predstavnik avstrijskega Zveznega urada za javna naročila (*Bundesvergabeamt - BVA*), ki je bil do 1. 1. 2014 organ s podobnimi pristojnostmi in ureditvijo kot Državna revizijska komisija na zvezni ravni. Predstavnik BVA (Mag. Hubert Reisner) je Državni revizijski komisiji predstavil stališče BVA in avstrijsko prakso glede posameznih vprašanj, ki se nanašajo na postopke javnega naročanja, s poudarkom na predvidenih spremembah glede institucionalne ureditve pravnega varstva v postopkih javnega naročanja.

Avstrijski sistem javnega naročanja je urejen na dveh ravneh, in sicer na ravni zveze ter na ravni posameznih zveznih dežel. Materialne določbe avstrijskega sistema javnega naročanja so urejene v *Bundesgesetzüber die Vergabe von Aufträgen* (Zvezni zakon o oddaji naročil) iz leta 2006, ki je bil večkrat spremenjen, ter *Bundesgesetzüber die Vergabe von Aufträgen im Verteidigungs – und*

Sicherheitsbereich (Zvezni zakon o oddaji naročil na področju obrambe in varnosti) iz leta 2010. Zakona vsebujeta materialno ureditev postopka za oddajo javnih naročil, ki velja tako na zvezni ravni, kot tudi na ravneh posameznih zveznih dežel, ter ureditev pravnega varstva v postopkih javnega naročanja, ki so v skladu z *Bundes-Verfassungsgesetz* (Ustava) v pristojnosti zveze. Posamezne zvezne dežele imajo lastne zakone, ki urejajo pravno varstvo v postopkih javnega naročanja, ki so v pristojnosti posameznih zveznih dežel.

Do konca leta 2013 so bili za zagotavljanje pravnega varstva v postopkih javnega naročanja pristojni tako BVA, na zvezni ravni, kot posamezni (samostojni) organi na ravni zveznih dežel. S spremembami zakonodaje na področju sistema javnega naročanja v letu 2013 (ki so stopile v veljavo s 1. 1. 2014) je v Avstriji prišlo do korenite spremembe institucionalne ureditve sodnega sistema (uvedba upravnih sodišč), ki so vplivale tudi na ureditev pravnega varstva v postopkih javnega naročanja. V okviru reorganizacije sodstva so bile BVA in posamezni uradi na ravni zveznih držav s 1. 1. 2014 odpravljeni, njihove pristojnosti pa so prešle na novoustanovljena upravna sodišča prve stopnje (na zvezni ravni - *Bundesverwaltungsgericht* in na ravni zveznih dežel).

V času obiska predstavnika BVA opisane spremembe še niso stopile v veljavo, v pogovoru pa smo bili seznanjeni, da bodo člani BVA postali sodniki upravnih sodišč (pri čemer še ni bilo znano, ali bodo zadolženi zgolj za odločanje v zadevah, ki se nanašajo na oddajo javnih naročil, ali tudi za druge upravne zadeve iz pristojnosti upravnih sodišč, kar bi pomenilo večjo obremenjenost z zadevami izven njihovega strokovnega področja ter manjšo učinkovitost pri reševanju zahtevkov za pravno varstvo v postopkih javnega naročanja). Mag. H. Reisner je na našo prošnjo izrazil pripravljenost, da o teku institucionalnih sprememb v postopkih pravnega varstva v Republiki Avstriji po potrebi seznaniti tudi Državni zbor Republike Slovenije.

8.6 Podpis Memoranduma o sodelovanju med Državno revizijsko komisijo in Komisijo za varstvo konkurence Republike Bolgarije

V oktobru 2013 je Državna revizijska komisija gostila predstavnike bolgarske Komisije za varstvo konkurence, ki so pripravili predstavitev posameznih vidikov postopka pravnega varstva in sam potek postopka pravnega varstva v Republiki Bolgariji.

V Bolgariji je pravno varstvo pri javnem naročanju dvostopenjsko, in sicer na prvi stopnji odloča Komisija za varstvo konkurence (*Комисия за Защита на Конкуренцията*), na drugi stopnji pa Vrhovno upravno sodišče (*Върховен административен съд*). Odločitev na drugi stopnji je pravnomočna. Ponudniki in kandidati se lahko pritožijo pred prvostopenjskim organom zoper odločitev, storitev ali opustitev naročnika v postopku javnega naročanja do trenutka sklenitve pogodbe o javnem naročilu ali okvirnega sporazuma. Že sklenjena pogodba ali okvirni sporazum sta obravnavana kot akt zasebnega (civilnega) prava, zato je za ugotavljanje njune veljavnosti pristojno

civilno sodišče, ki odloča tudi o odškodninskih zahtevkih v zvezi s kršitvami v postopkih javnega naročanja. Po drugi strani se v določenih primerih ponudniki lahko pritožijo pred prvostopenjskim organom tudi zoper klavzule, ki jih vsebuje vzorec pogodbe, če je ta del razpisne dokumentacije. Omejitev o trenutku vložitve pritožbe se ne nanaša na primere, ko je naročnik pogodbo o javnem naročilu ali okvirni sporazum sklenil v nasprotju z zakonom.

Pritožbe v postopkih oddaje javnih naročil v Republiki Bolgariji nimajo suspenzivnega učinka, lahko pa stranke v sporu zahtevajo sprejem začasnih ukrepov. V primeru, če prvostopenjski organ zagotovi začasen ukrep, mora pritožnik položiti kavcijo, sicer se šteje, da začasni ukrep ni zagotovljen. Če pritožnik ne uspe s pritožbo, kavcija zapade v dobro proračuna.

Prvostopenjski organ odloča v sedemčlanskih senatih s kvorumom petih članov, odločitev pa sprejme po tem, ko zbere dokaze, ki jih stranke lahko predložijo do najkasneje dan pred zanje odprtim zasedanjem senata, ki poteka po pravilih zakona o civilnem postopku. Sklepčen senat sprejme odločitev, če zanjo glasujejo vsaj štirje člani. Prvostopenjski organ odloča o začasnih ukrepih na nejavni seji.

Zoper odločitev prvostopenjskega organa se stranke lahko pritožijo na drugostopenjski organ, in sicer v sedmih dneh po tem, ko je bila odločitev o začasnih ukrepih sporočena strankam, oziroma v 14 dneh po tem, ko je bila odločitev o pritožbi sporočena strankam.

V letu 2012 je prvostopenjski organ obravnaval približno 1.200 pritožb, do oktobra 2013 pa približno 1.000 pritožb.

Za odločanje o posamezni pritožbi so na prvostopenjskem organu porabili približno mesec dni časa, drugostopenjski organ pa odloči v približno petih mesecih, kar pomeni, da odločanje v postopku pravnega varstva do pravnomočne odločitve traja približno pol leta.

Obisk predstavnikov bolgarske Komisije za varstvo konkurence na Državni revizijski komisiji je bil zaključen s podpisom memoranduma o sodelovanju, s katerim sta se njuna predsednika zavezala k medsebojnemu sodelovanju in izmenjavi izkušenj med obema organoma.

8.7 Obisk delegacije Narodne skupščine, Državne revizijske institucije in Republiške komisije za zaščito pravic v postopkih javnih naročil Republike Srbije

Državna revizijska komisija je v decembru 2013 kot ena od gostiteljic 16- članske delegacije Republike Srbije sodelovala tudi na okrogli mizi z naslovom »Nadzorna vloga državnega zbora – Poročila neodvisnih državnih organov kot nadzorni mehanizem sistema javnih naročil«, ki je bila organizirana ob študijskem obisku v okviru tehnične pomoči Republiki Srbiji s strani OSCE in USAID. Srbska delegacija je v okviru navedenega obiska med drugim izmenjala tudi mnenja in izkušnje s predstavniki Državne revizijske komisije. Ob obisku delegacije je predsednik Državne revizijske komisije odprl srečanje s kratko predstavijo Državne revizijske komisije, temu pa je sledil nagovor predsednika Republiške komisije za zaščito pravic v postopkih javnih naročil Republike Srbije (*Republiška komisija za zaščito prava u postupcima javnih nabavki*) s predstavitevjo dela in pristojnosti tega organa. V nadaljevanju je potekala razprava o sodelovanju Državne revizijske komisije in Državnega zbora Republike Slovenije v sistemu nadzora nad javnimi naročili ter izmenjava izkušenj pri pripravi in pregledu različnih poročil. Na podlagi razprave je bilo ugotovljeno, da imata državi podobno ureditev pravnega varstva oddaje javnih naročil. V obeh državah zakonodajna organa (državni zbor oziroma skupščina), ki izvajata tudi nadzor nad delom komisij v obliki obravnave letnih poročil, imenujeta predsednika in člane komisij. Zaključek okrogle mize je bil, da je institut letnih poročil neodvisnih organov, ki izvajajo nadzor nad izvajanjem zakonodaje na področju javnih naročil, pomembna oblika nadzora, ki omogoča pregled nad organizacijo in učinkovitostjo dela različnih organov v celovitem sistemu izvajanja javnih naročil. Udeleženci okrogle mize so se strinjali, da je sodelovanje organov s sorodnimi pristojnostmi v regiji koristno za vse vpletene ter sklenili, da bosta obe komisiji v prihodnje okrepi medsebojno sodelovanje tudi s konkretnimi oblikami izmenjave izkušenj.

> sklep o začetku postop

> javno odpiranje, pogajanja,

> energetika, naročnik, ele

> storitev, temeljna načela, ocenjena vrednost, po

> kandidat, merilo, pravilnost, dinami

> gospodarstvo, storitve, zdravstv

> ocenjena vrednost, investitor, okvirni sp

> ZPVPJN, omejitev sodelovanja, infrastru

> javno naročilo, sprejeta ponudba, t

> omejeni postopek, koncesija, zaupnost

> garancija, konkurenca, direktive, finance

> investicije, zaupnost podatkov, predraču

> objava, Državna revizijska komisija, pojas

> popolna ponudba, najniž

> izvedba dela, aktivna legitimacija, na

> vrednost naročila, konkurenčni dialog, neob

> Poslovnik DKOM, izvajalec,