



Številka: 450-02-1/2023/4
Ljubljana, 12. 5. 2023

EPA 710-IX

Predlog

Državni svet Republike Slovenije je na 6. seji 17. 5. 2023, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), sprejel naslednje

M n e n j e

k Poročilu o delu Državne revizijske komisije za leto 2022

Državni svet je obravnaval Poročilo o delu Državne revizijske komisije za leto 2022, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija).

Državni svet **se je seznanil** s poročilom.

Državni svet ugotavlja, da se je pristojna Komisija Državnega sveta za državno ureditev na 4. seji 3. 5. 2023 s poročilom seznanila.

Državnemu svetu je bilo predstavljeno Poročilo o delu Državne revizijske komisije za leto 2022 (v nadaljevanju: poročilo), ki je razdeljeno na dva dela - zahtevke za revizijo, pritožbe in ostale vloge ponudnikov in naročnikov ter prekrškovni del.

Državni svet se je seznanil, da je Državna revizijska komisija v letu 2022 v reševanje prejela 170 zahtevkov za revizijo, pritožb in ostalih vlog ponudnikov, naročnikov in zagovornikov javnega interesa. Veliko večino vlog so predstavljali zahtevki za revizijo - približno 80 % vseh prejetih vlog. Primerjava s prejšnjimi leti kaže, da je Državna revizijska komisija leta 2022 prejela za približno 30 % manj zahtevkov za revizijo in ostalih vlog, pri čemer pa se je zvišala skupna vrednost in kompleksnost zadev, ki jih je obravnavala. Vrednost zahtevkov je leta 2022 znašala okoli 4,5 milijarde evrov, kar je za približno 1,5 milijarde evrov več kot leta 2021 in za dobre 3 milijarde evrov več kot leta 2020.

Državni svet je bil seznanjen, da ponudniki, skladno z Zakonom o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-1I, 60/17 in 72/19; ZPVPJN) lahko vložijo zahtevek za revizijo, bodisi zoper določila razpisne dokumentacije bodisi zoper odločitve o izbiri, lahko pa tudi zoper oboje. Zadeva v reševanje na Državno revizijsko komisijo pride takrat, ko naročnik zahtevek za revizijo zavrne.

Državna revizijska komisija je leta 2022 prejela več zahtevkov za revizijo in ostalih vlog, ki so jih ponudniki vložili v fazi, ko je naročnik že izdal odločitev o izbiri ponudnika. Takšnih zahtevkov je bilo 114 (67 %) in ti deleži so iz leta v leto precej podobni. Manjše število zahtev za revizijske postopke in ostale vloge, ki so bile leta 2022 poslane Državni revizijski komisiji, pomeni, da je bilo med ponudniki in naročniki manj sporov.

Državni svet je bil seznanjen, da je Državna revizijska komisija še dodatno preverjala navedeno situacijo in ugotovila, da so naročniki veliko večino sporov s ponudniki uspeli urediti že v pred-revizijskem postopku. Državni svet se je prav tako seznanil z dejstvom, da Državna revizijska komisija ne pozna točnih razlogov, zakaj je število zahtev za revizijo leta 2022 glede na leto 2021 upadlo za 30 %. Državna revizijska komisija je izpostavila le nekatere od možnih razlogov: leto 2022 je bilo volilno leto, na trgu so bili zaradi znanih razlogov zelo spremenjeni pogoji dela (višje cene energentov in materiala ...) tako, da so se ponudniki in naročniki verjetno več ukvarjali z navedenimi problemi, leta 2022 je prišlo tudi do manjših sprememb Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US, 100/22 – ZNUZSZS in 28/23; ZJN-3).

Državni svet se je seznanil s podatki v začetku leta 2023, ki kažejo, da se bodo številke glede zahtev za revizijo počasi vrnila na tiste iz 2021. Ob tem je pozdravil dejstvo, da so zagovorniki javnega interesa - Računsko sodišče Republike Slovenije, Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence in Komisija za preprečevanje korupcije leta 2022 vložili več zahtevkov za revizijo kot leta 2021 in v prejšnjih letih. Sicer gre še vedno za zelo nizke številke, vendar trend prijavi zagovornikov javnega interesa raste.

Državni svet je bil seznanjen, da je Državna revizijska komisija leta 2022 odločila o 171 zahtevah za revizijo in ostalih vlogah, in sicer je odločila o 142 zahtevkih za revizijo, 12 pritožbah, 15 predlogih vlagateljev za zadržanje postopkov javnih naročil in 2 predlogih naročnikov, da se kljub vložnemu zahtevku za revizijo dovoli sklenitev pogodbe, ustavitve postopka javnega naročanja, zavrnitev vseh ponudb ali začetek novega postopka. Najvišje ocenjena vrednost javnega naročila, v zvezi s katerim je potekal spor pred Državno revizijsko komisijo, je znašal okoli milijardo evrov, najnižja vrednost spora pa je znašala 49.000 evrov.

Leta 2022 so bili najštevilčnejši, ne pa tudi najvrednejši, zahtevki za revizijo vloženi v zvezi z javnimi naročili storitev, za razliko od leta 2021, ko je Državna revizijska komisija rešila največ zahtevkov za revizijo in ostalih vlog, ki so bili vloženi v zvezi z javnimi naročili blaga. Najvrednejši revizijski postopki po vrednosti pa so bili tisti, ki so se nanašali na javna naročila blaga.

Leta 2022 je bilo v primerjavi z letom 2021 pred Državno revizijsko komisijo v obravnavi manj sporov v zvezi z javnimi naročili, ki so bila sofinancirana iz sredstev EU. Leta 2022 je Državna revizijska komisija odločala o 21 takšnih zahtevkih za revizijo (12 % delež glede na vse zadeve 2022), 2021 je bil ta delež 18 %, leta 2020 pa 19 %. Državna revizijska komisija je večino zahtevkov za revizijo, ki so se nanašali na javna naročila, sofinancirana s strani EU, zavrnila.

Državnemu svetu je bil seznanjen tudi z analizo o načinu odločanja Državne revizijske komisije. Ponudniki, ki so zahtevali revizijo postopkov javnega naročanja pri Državni revizijski komisiji, so bili pri tem vsaj delno uspešni v skoraj polovici primerov (46 %), kar je z vidika ponudnikov bolje kot leta 2021, ko je bila njihova uspešnost 32 %. Leta 2022 je Državna revizijska komisija v 46 % primerov ponudniku delno ali v celoti ugodila ali celo razveljavila celoten postopek javnega naročanja. Natančnejši pregled pokaže, da je Državna revizijska komisija 42 % zahtevkov za revizijo zavrnila, v 3 % zadev so bili zahtevki za revizijo zaradi pomanjkanja procesnih predpostavk zavrženi, 9 % revizijskih postopkov je bilo zaradi umika zahtevka za revizijo pred Državno revizijsko komisijo ustavljenih. Leta 2022 so bili uspešnejši tisti ponudniki, ki so vložili zahtevek za revizijo zoper odločitev o izbiri, medtem ko so bili leta 2021 uspešnejši tisti ponudniki, ki so vložili zahtevek za revizijo zoper razpisno dokumentacijo.

Državni svet je bil seznanjen, da je Državna revizijska komisija po zakonu dolžna odločati v 15 delovnih dneh od prejema popolne dokumentacije, ta rok je mogoče, v posebnih, vendar natančno določenih okoliščinah, podaljšati še za 15 delovnih dni. O pritožbah se mora odločiti v 8 delovnih dneh, o ostalih predlogih naročnikov in vlagateljev pa v 5 delovnih dneh.

Tudi leta 2022 je Državna revizijska komisija odločala znotraj predpisanih rokov, kljub temu da so, glede na obseg dokumentacije, kompleksnost zadev in njihovo pomembnost, ti roki včasih neživljenjski. V zvezi z zahtevki za revizijo, ki so najštevilčnejši, je Državna revizijska komisija odločila v 13,87 delovnega dne od prejema popolne dokumentacije, pri čemer naročniki v prvi fazi ne odstopijo vse dokumentacije. Državna revizijska komisija naročnike nato pozove k oddaji dodatne dokumentacije in v teh primerih 15 dnevni rok začne teči znova. Če je treba v postopkih postaviti izvedenca, se ti roki prav tako zamaknejo, vendar po zbrani celotni dokumentaciji rok odločanja znaša 15 delovnih dni. Pritožbe so bile na Državni revizijski komisiji rešene v malo manj kot 13 delovnih dneh, predlogi vlagateljev v 3 delovnih dneh, predlogi naročnikov pa v 5 delovnih dneh. Državni svet je bil seznanjen, da so vsi sklepi in odločitve Državne revizijske komisije javni in objavljeni na njihovi spletni strani, kjer se lahko preveri tudi hitrost reševanja postopkov.

Državni svet se je prav tako seznanil, da je od 1. januarja 2021 mogoče zoper nekatere odločitve Državne revizijske komisije vlagati tudi upravne spore, kar pomeni, da neizbrani ponudnik ali naročnik lahko zoper Državno revizijsko komisijo vloži tožbo pred Upravnim sodiščem. Leta 2021 in 2022 je bilo vloženih le 12 ugotovitvenih tožb (vsako leto po šest) in vse so vložili nezadovoljni ponudniki, ki jim je Državna revizijska komisija zavrnila zahtevek za revizijo. Podatek o 12 vloženih tožbah na Upravnem sodišču govori o tem, da je ta institut pravnega varstva zelo malo v uporabi, pri čemer je Državna revizijska komisija v 2 letih izdala 172 takšnih odločitev, zoper katere bi stranke lahko vložile tožbo pred sodiščem. Dvoletno obdobje je relativno kratko, vendar se kaže trend, da se stranke tega pravnega mehanizma ne poslužujejo tako pogosto, kot je bilo zamišljeno ob njegovi vzpostavitvi. Od 12 vloženih tožb pred Upravnim sodiščem leta 2021 in 2022 sta bila

2 postopka ustavljena, ker je bila tožba naknadno umaknjena, v 2 primerih je sodišče tožbi ugodilo, v 3 primerih je sodišče tožbo zavrnilo, 5 sporov pa je še odprtih.

Državna revizijska komisija je tudi prekrškovni organ in leta 2022 je bilo na področju prekrškovnih zadev odprtih 57 novih prekrškovnih zadev, rešenih pa 66 prekrškovnih zadev. V rešenih prekrškovnih zadevah je Državna revizijska komisija opravila 101 zaključno dejanje, vloženih je bilo 23 obdolžilnih predlogov, izdane so bile 3 odločbe o prekršku, sprejetih je bilo 71 odločitev v obliki uradnega zaznamka, izrečena so bila 3 opozorila in izvedena 1 združitvev postopka. Največ prekrškov naročnikov, podobno kot 2021, se je nanašalo na oddajo javnega naročila brez izvedbe ustreznega postopka, podajo neresnične izjave oziroma dokazila ponudnika in drobljenje naročila. Državni svet je bil seznanjen, da je bilo na podlagi obdolžilnih predlogov, ki so bili v zvezi s prekrški po ZJN-3 s strani Državne revizijske komisije vloženi na Okrajno sodišče v Ljubljani, izrečenih glob v skupni višini 455.050 evrov. Izrečeno je bilo še 7 opominov in 1 stranska sankcija izločitve iz postopka javnega naročanja odgovorni osebi naročnika.

Državni svet je opozoril na problematiko oskrbe z energenti in energetska draginjo v letih 2022 in 2023 in na težave naročnikov, ki pripravljajo javne razpise, saj konkurence med ponudniki praktično ni. Tudi če se pri pripravi razpisa združi več javnih podjetij, se na razpis običajno javi le en sam dobavitelj energentov. Opozorjeno je bilo, da se gospodarske družbe lahko dogovarjajo za drugačne cene kot javni naročniki, javni sektor pa je prisiljen kupovati energente tudi po 60 % višjih cenah, kot so borzne cene, kar pomeni, da liberalizacija trga v tem segmentu ne deluje niti ni izpolnjen namen javnih naročil. Državni svet se je seznanil, da Državna revizijska komisija v letu 2022 ni prejela nobene zahteve za revizijo ali pritožbe glede navedenega problema.

Državni svet je izpostavil, da so imeli v preteklosti nekateri naročniki javnih naročil, tudi lokalne skupnosti, zaradi neizkušenosti in pomanjkanja specializiranega znanja lahko težave z izpeljavo postopkov javnih naročil. Državni svet je bil seznanjen, da so naročniki revizijskih postopkov zelo različni, stranke Državne revizijske komisije so tako DARS, UKC Ljubljana, UKC Maribor, ministrstva, pri čemer imajo nekatera ministrstva večje število javnih naročil in posledično tudi večje število revizijskih postopkov (Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za pravosodje, bivše Ministrstvo za okolje in prostor...). V revizijskih postopkih se znajdejo tudi lokalne skupnosti, vendar ne gre za številne primere.

Kot je bil seznanjen Državni svet, Državna revizijska komisija ne zaznava posebnih problemov glede revizijskih postopkov na strani lokalnih skupnosti. Prav tako ni mogoče pritrditi temu, da določeni naročniki bolje obvladajo postopke javnega naročanja kot drugi in da bi bilo s tega vidika pri kakšni skupini več vloženih zahtev za revizijo javnih naročil. Tudi na lokalni ravni je že dovolj znanja in poznavanja postopkov javnega naročanja, se pa seveda dogajajo napake, ki se jih nato v revizijskih postopkih, če do njih pride, razčisti. Državna revizijska komisija v sklepu končnega revizijskega postopka navede tudi napotke o tem, kako naj naročnik ravnava v konkretnem primeru, naročniki pa tako pridobijo tudi dodatno znanje za izvajanje postopkov javnega naročanja v prihodnje.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

* * *

Predlog mnenja je pripravljen na podlagi Poročila pristojne Komisije Državnega sveta za državno ureditev.