



**REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA
ZA REVIZIJO POSTOPKOV ODDAJE JAVNIH NAROČIL**

***LETNO POROČILO
ZA LETO 2002***

Državna revizijska komisija je na drugi občni seji v letu 2003 sprejela sklep, da se na podlagi 32. in 33. člena Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (Ur. l. RS, št. 78/99, 90/99 in 110/02) ter 9. člena Poslovnika Državne revizijske komisije (Ur.l. RS, št. 55/00) sprejme letno poročilo o delu Državne revizijske komisije za leto 2002.

Letno poročilo vsebuje poleg zahtevanih podatkov o vloženi zahtevki za revizijo in podatkov o delu Državne revizijske komisije, v skladu z Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja, tudi predlog ukrepov za odpravo nepravilnosti, ki jih ugotavlja Državna revizijska komisija ter predloge za izboljšanje stanja na področju javnega naročanja.

Z letnim poročilom za leto 2002 se poleg Državnega zbora Republike Slovenije in Vlade Republike Slovenije seznanijo tudi zainteresirano strokovno javnost.

Ljubljana, 22.01.2003

mag. Marija Bukovec Marovt, univ.dipl.prav.
Predsednica Državne revizijske komisije

Tomaz Vesel, univ.dipl.prav.
Namestnik predsednice Državne revizijske komisije

mag. Marija Bezovšek, univ.dipl.ekon.
Članica Državne revizijske komisije

Metoda Hrovat, univ.dipl.prav.
Članica Državne revizijske komisije

mag. Aleksij Mužina, univ.dipl.prav.
Član Državne revizijske komisije

KAZALO

UVOD	4
1. ORGANIZACIJA IN NAČIN DELA	5
1.1. POSTOPEK PRED DRŽAVNO REVIZIJSKO KOMISIJO	5
1.2. NAČIN ODLOČANJA DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE	6
1.3. NARAVA ODLOČITEV DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE	7
1.3.1. <i>Postopek pred sodiščem</i>	8
1.3.2. <i>Stališče Vrhovnega sodišča</i>	9
1.3.3. <i>Stališče Ustavnega sodišča</i>	11
2. ŠTEVILO PREJETIH ZAHTEVKOV ZA REVIZIJO V LETU 2002	14
3. ZAHTEVKI ZA REVIZIJO, PRIKAZANI LOČENO ZA POSTOPEK PRED IN PO SPREJETJU ODLOČITVE NAROČNIKA O DODELITVI JAVNEGA NAROČILA. 18	
4. PODATKI O ODLOČITVAH O ZAHTEVKIH ZA REVIZIJO V LETU 2002	20
5. PREDLOG UKREPOV ZA ODPRAVO NEPRAVILNOSTI (V SKLADU Z DRUGIM ODSTAVKOM 33. ČLENA ZRPJN) IN PREGLED REALIZACIJE PREDLOGOV	23
5.1. PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE STANJA NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA	23
5.2. PREGLED REALIZACIJE PREDLOGOV IZ LETNEGA POROČILA ZA LETO 2001	28
6. POSLOVANJE IN AKTIVNOSTI DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE	29
6.1. FINANČNO POSLOVANJE	29
6.1.1. <i>Organiziranost finančnega poslovanja Državne revizijske komisije</i>	29
6.1.2. <i>Predstavitev izvršitve finančnega načrta za leto 2002</i>	30
6.2. NOTRANJI NADZOR	32
6.2.1. <i>Strokovne in zakonske osnove notranjega nadzora</i>	32
6.2.2. <i>Dosedanje aktivnosti notranje revizije</i>	33
6.3. KADRI	35
6.4. USPOSABLJANJE	36
6.5. SODELOVANJE Z DRUGIMI INSTITUCIJAMI	37
6.6. MEDNARODNO SODELOVANJE	37
SKLEP	38
PRILOGE:	38
- ČISTOPIS ZRPJN (UR.L RS, ŠT. 78/99, 90/99 IN 110/02)	38
- OPIS REVIZIJSKEGA POSTOPKA PO ZRPJN-A	38
- SHEMA REVIZIJSKEGA POSTOPKA	38
- ZBIRKA ODLOČITEV V LETU 2002	38

UVOD

V letnem poročilu o delu Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državne revizijske komisije) za leto 2002 je predstavljena organizacija in način dela Državne revizijske komisije, poleg tega pa tudi podatki o delu Državne revizijske komisije ter vloženih zahtevkih za revizijo. Poročilu so dodane priloge z namenom pomagati naročnikom in ponudnikom ter zainteresirani javnosti pri njihovih odločitvah v letu 2003.

Zavedamo se dejstva, da je področje javnih naročil področje, ki se je v Republiki Sloveniji začelo hitreje razvijati šele v zadnjih nekaj letih in da odločitve Državne revizijske komisije nedvomno oblikujejo tudi prakso naročnikov in ponudnikov pri uporabi Zakona o javnih naročilih (Ur.l. RS, št. 39/00 in 102/00; v nadaljevanju: ZJN-1). Ob zavedanju, da s svojimi odločitvami vplivamo na razvoj tega področja in na oblikovanje enotne prakse v postopkih javnega naročanja, to poročilo (s prilogami) prikazuje tudi način reševanja spornih vprašanj, kar naj služi kot vodilo za ravnanje v podobnih primerih.

Letno poročilo za leto 2002 vsebuje poleg zahtevanih podatkov o vloženih zahtevkih za revizijo in podatkov o delu Državne revizijske komisije, v skladu z Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja (Ur. l. RS, št. 78/99, 90/99 in 110/02; v nadaljevanju: ZRPJN), tudi predloge ukrepov za odpravo določenih kršitev, ki jih ugotavlja Državna revizijska komisija ter predloge za izboljšanje stanja na področju javnega naročanja.

Pričujoče poročilo je tretje po vrsti, zato je v njem predstavljena analiza realizacije predlogov ukrepov Državne revizijske komisije (iz letnega poročila za leto 2000 in 2001) za odpravo določenih kršitev, ki se ponavljajo v praksi, prav tako pa tudi analiza nekaterih drugih pomembnejših ugotovitev, ki jim je potrebno, po našem mnenju, posvetiti posebno pozornost.

V prvem delu predstavljam organizacijo in način dela Državne revizijske komisije. V drugem, tretjem in četrtem delu vsebuje to poročilo vse zahtevane podatke iz 33. člena ZRPJN, pospremljene s predlogi ukrepov za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, za katere predlagamo Vladi Republike Slovenije, da jih prouči in pripravi ustrezne spremembe predpisov.

V nadaljevanju letnega poročila pa predstavljamo aktivnosti in poslovanje Državne revizijske komisije in predloge Državne revizijske komisije za izboljšanje stanja na področju javnega naročanja.

Da letno poročilo Državne revizijske komisije izpolni svoj namen, je ključnega pomena njegova odmevnost pri naročnikih in ponudnikih, kot tudi v širši javnosti. Predlagamo, da tako matično delovno telo, kot Državni zbor Republike Slovenije, obravnavata to poročilo in glede na svoje ugotovitve sprejmeta ustrezne sklepe. Naročnikom in ponudnikom pa želimo, da jim bo poročilo in priloge k poročilu v pomoč pri njihovih vsakodnevnih odločitvah.

1. ORGANIZACIJA IN NAČIN DELA

Državna revizijska komisija je samostojen in neodvisen državni organ, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil¹.

Poseben organ za pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil je bil ustanovljen že z ZJN (Ur.l. RS, št. 24/97) in sicer komisija, pristojna za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. S sprejemom ZRPJN in s tem določitvijo statusa in pristojnosti Državne revizijske komisije pa so bili zagotovljeni tudi formalni pogoji za vzpostavitev neodvisnega in samostojnega položaja tega organa. Državna revizijska komisija ima predsednika in štiri člane, ki jih je imenoval Državni zbor Republike Slovenije na predlog Vlade Republike Slovenije. Sedanjo sestavo Državne revizijske komisije je Državni zbor imenoval dne 22.12. 1999 z Odlokom o imenovanju predsednika in članov Državne revizijske komisije (Ur.l. RS, št. 108/99) in dne 24.5.2001 z Odlokom o razrešitvi in imenovanju člana Državne revizijske komisije (Ur.l. RS, št. 43/01). Neodvisnost Državni revizijski komisiji zagotavlja ZRPJN, ki poleg drugih določb določa, da se sredstva za delo te komisije zagotovijo v proračunu Republike Slovenije, na predlog Državne revizijske komisije. O porabi teh sredstev odloča komisija sama.

Podrobnejšo organizacijo in način dela Državne revizijske komisije ureja Poslovnik Državne revizijske komisije (Ur. l. RS, št. 55/00)².

1.1. POSTOPEK PRED DRŽAVNO REVIZIJSKO KOMISIJO

Ob predstavitvi organizacije in načinu dela Državne revizijske komisije je potrebno opozoriti na spremembe ZRPJN (Ur.l. RS, št. 110/02), ki vnašajo v revizijski postopek določene spremembe, ki pa jih Državna revizijska komisija pri svojem delu v letu 2002 ni upoštevala, saj so začele veljati z 19.12.2002.

Postopek revizije pred Državno revizijsko komisijo se nadaljuje, poleg primerov pritožb na podlagi 12., 13. in 16. člena ZRPJN, na podlagi odstopa zahtevka za revizijo iz 17. člena ZRPJN .

Po prejemu zahtevka za revizijo predsednik Državne revizijske komisije s sklepom dodeli zahtevek za revizijo v odločanje pristojnemu senatu, obenem določi predsednika in člane senata, oziroma dodeli zahtevek posameznemu članu

¹ Prvi odstavek 4. člena ZRPJN določa: *»Pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil zagotavlja poseben, neodvisen in samostojen državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil (skrajšano: Državna revizijska komisija).«*

² 13. člen Poslovnika Državne revizijske komisije določa: *»Državna revizijska komisija z drugimi akti ureja vprašanja, za katera tako določa ta poslovnik in druga vprašanja, ki se nanašajo zlasti na notranjo organizacijo, na pravice in obveznosti zaposlenih, na njihovo razmerje, napredovanje, izobraževanje, nagrajevanje in disciplinsko odgovornost ter na notranjo pisarniško poslovanje.«*

Državne revizijske komisije. Poročevalec je član senata, ki poda obrazloženo poročilo, katero vsebuje povzetek zahtevka za revizijo, navedbo pomembnejših dejstev ter predlog za odločitev senata. Obenem predsednik Državne revizijske komisije določi tudi, kateri strokovni sodelavci Državne revizijske komisije bodo sodelovali pri pripravi predloga za odločitev.

Predsednik Državne revizijske komisije določi za odločanje o posameznem zahtevku za revizijo³ senat oziroma posameznega člana odvisno od zahtevnosti primera, pri čemer upošteva vrednost predmeta javnega naročila, obsežnost dokumentacije in druge okoliščine, ki so pomembne za presojo zahtevnosti posameznega primera in določila ZRPJN. Posamezni član Državne revizijske komisije odloča o zahtevku za revizijo, če v skladu s poslovníkom ni potrebno imenovati senata, če je Državna revizijska komisija o podobni zadevi že izdala odločitev ali če zaradi okoliščin ni mogoče imenovati senata. Na podlagi sedmega odstavka 16. člena Poslovníka Državne revizijske komisije pa lahko posamezen član zahteva imenovanje senata, če meni, da bi glede na zahtevnost zahtevka za revizijo moral odločati senat. Najmanj trije člani Državne revizijske komisije pa lahko vedno zahtevajo, da se za odločanje o posameznem revizijskem zahtevku imenuje senat.

Praviloma predsednik Državne revizijske komisije dodeljuje zahtevke za revizijo poročevalcu oziroma posameznemu članu, upošteva abecedni red začetnic priimkov članov Državne revizijske komisije po vrstnem redu prejema (t.i. načelo *naravnega sodnika*) in ob upoštevanju zaporedja dodeljenih zahtevkov vsem članom Državne revizijske komisije, razen v primeru, da gre za odločanje o podobnem zahtevku za revizijo oziroma o ponovnem zahtevku, o katerem je določen član že odločal, ali v primeru, da imajo posamezni člani oziroma določen član posebna strokovna znanja, ki so pomembna za odločanje o zahtevku za revizijo.

Kadar obstajajo izločitveni kriteriji po 19. členu Poslovníka Državne revizijske komisije mora posamezen član o izločitvenih razlogih nemudoma obvestiti predsednika Državne revizijske komisije, ki odloči o njegovi izločitvi. O izločitvi predsednika se odloči na seji Državne revizijske komisije, ki jo sklicuje in vodi namestnik predsednika Državne revizijske komisije.

1.2. NAČIN ODLOČANJA DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE

Državna revizijska komisija odloča v mejah zahtevka za revizijo. Državna revizijska komisija odloča, ob upoštevanju meja zahtevka za revizijo, tudi o kršitvah, za

³ 17. člen Poslovníka Državne revizijske komisije določa: »Predsednik Državne revizijske komisije dodeljuje zahtevke za revizijo poročevalcu oziroma posameznemu članu. Ob dodelitvi zahtevka za revizijo poročevalcu, predsednik Državne revizijske komisije imenuje predsednika in člane senata. Praviloma predsednik Državne revizijske komisije dodeljuje zadeve upošteva abecedni vrstni red začetnic priimkov članov Državne revizijske komisije po vrstnem redu prejema in ob upoštevanju zaporedja dodeljenih zahtevkov vsem članom Državne revizijske komisije, razen v primeru, da gre za odločanje o podobnem zahtevku za revizijo, o katerem je določen član Državne revizijske komisije že odločal v primeru, da ima določen član Državne revizijske komisije posebna strokovna znanja, ki so pomembna za odločanje o zahtevku za revizijo.«.

katere vlagatelj ni vedel ali ni mogel vedeti, pa so vplivale na odločitev naročnika o dodelitvi naročila (19. člen ZRPJN). Državna revizijska komisija izdaja odločbe v obliki sklepa.

Ni sporno, da mora vlagatelj zahtevka za revizijo poleg zatrjevanih kršitev navesti tudi dejstva in dokaze, s katerimi se te kršitve dokazujejo. Državna revizijska komisija pa lahko pri odločanju o posameznem revizijskem zahtevku zahteva od strank tudi dodatna pojasnila. Pravila pravnega postopka, ki se v revizijskem postopku smiselno uporabljajo na podlagi petega odstavka 3. člena ZRPJN, določajo (7. člen Zakona o pravnem postopku, Ur.l. RS, št. 26/99; v nadaljevanju: ZPP), da morajo stranke navesti vsa dejstva, na katera se opirajo njihovi zahtevki, in predlagati dokaze, s katerimi se ta dejstva dokazujejo. Sodišče sme ugotoviti dejstva, ki jih stranke niso navajale in izvajati dokaze, ki jih stranke niso predlagale, če izhaja iz obravnave in dokazovanja, da imajo stranke namen razpolagati z zahtevki, s katerimi ne morejo razpolagati. Pri tem pa svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo. To pomeni, da je v pravnem postopku uveljavljeno razpravno načelo. V drugem odstavku 21. člena ZRPJN pa je določeno, da lahko Državna revizijska komisija pred svojo odločitvijo zahteva dodatna pojasnila od naročnika, vlagatelja zahtevka za revizijo ali drugih udeležencev v postopku oddaje javnega naročila, pridobi strokovno ali izvedensko mnenje in si lahko ogleda tudi ostale dokumente ter dejanske razmere pri strankah v postopku ter zbere druge potrebne podatke za odločitev.

Poudariti je potrebno, da vloženi zahtevki za revizijo zadrži postopek oddaje javnega naročanja do odločitve Državne revizijske komisije, torej ima suspenzivni učinek (prvi odstavek 11. člena ZRPJN). Na podlagi določb ZRPJN pa lahko naročnik zahtevka za revizijo predlagata, da vloženi zahtevki ne zadrži postopka oddaje javnega naročanja. O tem odloča posamezen član, oziroma senat.

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

1.3. NARAVA ODLOČITEV DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE

Če vlagatelj v postopku revizije izkaže pravni interes in so podane tudi ostale procesne predpostavke za odločanje, Državna revizijska komisija o zahtevku odloči meritorno. Kadar Državna revizijska komisija vsebinsko odloča o zahtevku, lahko zahtevki s sklepom zavrne kot neutemeljeni ali pa mu ugotovi in postopek oddaje javnega naročila razveljavi, delno ali v celoti. Na podlagi prejema pisnega obvestila o umiku zahtevka za revizijo, pred sprejemom odločitve Državne revizijske komisije, pa Državna revizijska komisija postopek za revizijo ustavi. V tej zvezi je potrebno dodati, da ima Državna revizijska komisija le kasatorična pooblastila, kar pomeni, da s svojim sklepom ne more nadomestiti odločitve naročnika o izbiri najugodnejšega ponudnika ali druge odločitve v postopku oddaje javnega naročila. Seveda mora Državna revizijska komisija svojo odločitev obrazložiti in zanjo navesti razloge, lahko pa da naročniku tudi napotke za

pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen (tretji odstavek 23. člena ZRPJN).

Kadar pa Državna revizijska komisija odloča o pritožbi vlagatelja zahtevka za revizijo zoper ravnanje naročnika na podlagi 12., 13. ali 17. člena tega zakona pa s sklepom pritožbo kot prepozno zavrže, zavrne kot neutemeljeno ali pa pritožbi ugodi in v primeru pritožbe na podlagi 12. ali 13. člena tega zakona odloči, da mora naročnik odločati o zahtevku za revizijo v skladu s 16. členom tega zakona oziroma v primeru pritožbe na podlagi 17. člena tega zakona odloči, da zahtevek za revizijo sprejme v obravnavo.

Pomembna novost zadnje spremembe ZRPJN pa so t.i. porevizijske pristojnosti. Novela zakona daje Državni revizijski komisiji pooblastilo, da lahko, ob sprejemu odločitve o zahtevku za revizijo, od naročnika zahteva, da ji predloži poročilo o izvedbi postopka, v katerem je bil vložen zahtevek za revizijo ali ponovljenem postopku. Državna revizijska komisija lahko od naročnika zahteva, da skupaj s poročilom predloži dokumentacijo o postopku oziroma izvedbi predmeta javnega naročila. Naročnik mora poročilo predložiti v roku, ki ga določi Državna revizijska komisija in ne sme biti daljši od šest mesecev po prejemu sklepa o zahtevku za revizijo. Če Državna revizijska komisija ugotovi, da v poročilu ni izkazana odprava nepravilnosti oziroma upoštevanje napotkov Državne revizijske komisije ali naročnik poročila ne predloži, o tem obvesti urad, pristojen za javna naročila, vlado oziroma nadzorni organ naročnika.

V praksi pa se že od uveljavitve ZRPJN postavlja vprašanje, ali je zoper odločitev Državne revizijske komisije mogoče vložiti redno ali izredno pravno sredstvo. Odgovor na zastavljeno vprašanje daje peti odstavek 23. člena ZRPJN⁴, ki določa, da je po končanem postopku pred Državno revizijsko komisijo sodno varstvo zagotovljeno v postopku povračila škode pred sodiščem splošne pristojnosti. S takšno zakonsko rešitvijo (dokončnost odločitve, možnost dajanja napotkov za pravilno izvedbo postopka) pa se med drugim tudi zagotavlja obveza Direktiv Evropskih skupnosti, da mora država članica zagotoviti učinkovito izvajanje odločitev, ki jih sprejmejo organi, pristojni za postopke pravnega varstva (7.točka 2.člena Direktive 89/665/EEC in 8.točka 2.člena Direktive 92/13/EEC). Sklep Državne revizijske komisije učinkuje sam po sebi. Zakon pooblašča ta organ, da postopek razveljavi. Gre za t.i. *oblikovalni* ali *konstitutivni* sklep, zato posebna izvršba (*a.*) ni potrebna (*b.*) niti ni možna. Izjema je odločitev o stroških, ki je v ZRPJN določena kot izvršilni naslov (22. člen ZRPJN). Po razveljavitvi postopka ali dela postopka pravnih učinkov naročnikovih dejanj ni več. Pravna oziroma obveznostna moč sklepov je nesporna.

1.3.1. Postopek pred sodiščem

Vlagatelj zahtevka za revizijo lahko s tožbo pred pristojnim sodiščem uveljavlja povrnitev škode od naročnika. Z navedeno določbo uresničuje ZRPJN zahtevo iz Direktiv Evropskih skupnosti po zagotovitvi možnosti vložitve odškodninskih

⁴ Peti odstavek 23. člena ZRPJN določa: »Po končanem postopku pred Državno revizijsko komisijo je sodno varstvo zagotovljeno v postopku povračila škode pred sodišče, splošne pristojnosti.«

zahtevkov. Vložitev tožbe pa, skladno z določbo, da je sodno varstvo zagotovljeno v postopku povračila škode pred sodiščem splošne pristojnosti, ne zadrži sklenitve pogodbe med naročnikom in izbranim ponudnikom. V pomanjkanju drugih določb velja zapisati, da prekluzivnih rokov za vložitev tožbe ni, zato velja pri tem v celoti slediti določbam o zastaranju zahtevkov iz Obligacijskega zakonika⁵ (Ur.l. RS, št. 83/01; v nadaljevanju: OZ).

1.3.2. Stališče Vrhovnega sodišča

Glede na to, da so pravila javnega naročanja z zakonom pri nas normirana šele nekaj let, ni mogoče v tem času pričakovati bogate sodne prakse. V nadaljevanju povzemamo dve odločbi (iz časa pred zakonskih normiranjem javnih naročil), ki obe zavračata upravnopravno naravo premoženjsko-pravnih razmerij med »državo in posamezniki«, in sicer:

»Za upravno stvar gre, kadar je državnim organom dano, da odločajo uporabljajoč pravico zapovedovanja in se pojavljajo v razmerju do stranke z močnejšo voljo. Če državni organi nastopajo kot partnerji v pogodbenih razmerjih, ne gre za upravne akte, temveč akte poslovanja. Svoje varstvo v zvezi z akti oblasti oziroma upravnimi akti uveljavljajo stranke v upravnem sporu, varstvo pravic v zvezi z akti poslovanja pa v postopku pred rednim sodiščem« (pravno mnenje oddelka za upravne spore Zveznega vrhovnega sodišča, št.10, z dne 21.5.1962 – Zbirka sodskih odluka 1962, 2 zv., št.XVI).

»Premoženjsko pravna razmerja je mogoče obravnavati v upravnem postopku samo, če je to z zakonom določeno« (sodba Vrhovnega sodišča Srbije, U 15883/69 z dne 9.11.1970 – Zbornik sudske prakse 1971, 4.zv., št.203).

Stališče o civilnopravni naravi pogodbenih razmerij med naročniki in ponudniki sta potrdili tudi odločitvi Vrhovnega sodišča RS v letu 1999, ko je to odločalo o pritožbah zoper odločitvi Upravnega sodišča, ki je naročnikoma sodno varstvo priznalo. Sodišče je pritožbama tedanje Revizijske komisije za javna naročila (po ZJN) ugodilo in tožbi zavrglo, pri tem pa med drugim zapisalo:

»Zakon o javnih naročilih določa obvezna ravnanja naročnikov pri oddaji javnih naročil (1.člen). Naročniki so uporabniki proračuna in drugi Ko naročniki kupujejo blago in storitve na trgu, ne nastopajo kot nosilci oblasti ali pri izvrševanju javnih pooblastil, temveč stopajo v civilnopravna razmerja z drugimi subjekti. V takšni (neoblastni) vlogi je po presoji pritožbenega sodišča, v konkretnem primeru javnega razpisa, nastopala tožeča stranka, čeprav gre za upravni organ. Zato oddaja javnega naročila ni upravni akt, temveč akt poslovanja tožeče stranke, ko je ta nastopala kot gospodarski subjekt v eni izmed faz pri sklepanju obligacijskopravnih razmerij. Tako opredeljeni akt poslovanja ne pridobi lastnosti upravnega akta niti tedaj, ko o zakonitosti postopka javnega naročila odloča revizijska komisija. Ne glede na to, da ZJN ureja tudi poseben postopek za oceno

⁵ OZ vsebuje v razmerju do ZOR nekatere novosti na področju zastaranja, ki so posebno relevantne tudi na področju javnih naročil (npr. odškodninska terjatev zaradi korupcije, 354. člen OZ).

ravnanja naročnika pri oddaji javnega naročila (členi od 63 do 71 ZJN), to je v postopku revizije, se v tem posebnem kontrolnem postopku ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi organa, katerega akt je predmet revizije, ampak poseben organ - revizijska komisija kot neodvisno strokovno telo pri odločanju o zahtevi za revizijo preverja, ali je naročnik upošteval kogentne norme ZJN. ZJN zoper njegove odločbe ne predvideva pravnega sredstva, ponudnik, ki se ne strinja z odločitvijo revizijske komisije, lahko uveljavlja le odškodnino pri sodišču splošne pristojnosti (71.člen). Zaradi navedenega gre po presoji pritožbenega sodišča pri odločitvi tožene stranke za akt, ki ni upravni akt. Ne samo da ZJN v svojih odločbah zoper odločitev revizijske komisije ne predvideva upravnega spora, akta tožene stranke tudi sicer ni mogoče opredeliti kot akt, zoper katerega je zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu po določbah Zakona o upravnem sporu, Že iz prej navedenih razlogov namreč ne gre za upravni akt (dokončni posamični akt – drugi odstavek 1.člena in prvi odstavek 3.člena ZUS), temveč za akt kontrole, izdan v kontroli akta poslovanja naročnika in ki ga samo zaradi določbe 70.člena ZJN, ki kot splošno napotilo določa subsidiarno uporabo določil ZUP, ni mogoče uvrstiti med upravne akte. V tem konkretnem primeru še celo zato ne, ker ima tožeča stranka kot upravni organ sicer pristojnosti, ki pa niso pravica na podlagi 1.člena ZUS.

Glede na navedeno po presoji pritožbenega sodišča pri aktu tožene stranke ne gre za akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu, zaradi česar je podana negativna procesna predpostavka iz 3.točke prvega odstavka 34.člena ZUS.» (sklep I Up 339/99-5 z dne 14.10.199 in I Up 339/99).

V letu 2001 je Vrhovno sodišče izdalo še nekaj odločitev, s katerimi je potrdilo odločitve Upravnega sodišča o zavrženju tožbe zoper akte Revizijske komisije za javna naročila. Tako je Vrhovno sodišče v zadevi Up 286/2000 z dne 11.10.2001, v zvezi s sklepom Upravnega sodišča RS, zunanji oddelek v Novi gorici, opr. št. U 265/98-15, med drugim zapisalo:

“Pritožbeno sodišče se z odločitvijo Upravnega sodišča, da izpodbijani akt ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija v upravnem postopku, strinjaGlede na sestavo revizijske komisije in pristojnosti, ki jih ima po določbah ZJN, je po presoji pritožbenega sodišča pravilno ugotovljeno, da tudi akt, ki ga izda revizijska komisija ni upravni akt. Revizijska komisija v tem postopku ne odloča o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi naročnika, zato takega značaja aktu ne more dati niti določba 70. člena ZJN. Zato pritožbeni ugovor, da gre za upravni akt ni utemeljen. Samo zato, ker naj bi bila tožeča stranka oseba javnega prava, pa sodno varstvo v upravnem sporu še ni zagotovljeno. Za to sodno varstvo morajo biti izpolnjeni vsi pogoji v skladu z ZUS, kar pa v tem primeru niso bili.“

Septembra 1999 je pričel veljati ZRPJN. Z dnem njegove uveljavitve so prenehale veljati določbe od 63. do 73. člena ZJN (1997), med njimi tudi določba 70.člena, ki določa da uporabljajo v postopku preverjanja zakonitosti oddaje javnega naročila naročniki in revizijska komisija določila zakona, ki ureja splošni upravni postopek, če ni z ZJN drugače določeno. V opisanem primeru se je sodišče prve stopnje

sklicevalo tudi na 70- člen ZJN, ko je utemeljevalo svojo odločitev. ZRPJN prav tako kot ZJN ne ureja popolno postopka pravnega varstva, temveč se sklicuje na smiselno uporabo pravil pravnega postopka. Pravnemu varstvu uveljavljanja pravic v civilnih zadevah je namreč namenjen pravnostni postopek, upravni postopek pa upravnim zadevam. Hkrati je zapis subsidiarne uporabe postopkovnih določb ZPP-ja v zakonu nujen, saj bi v nasprotnem primeru lahko, skladno z ZUP-om, po katerem se slednji uporablja v vseh t.i. javnopravnih zadevah, tudi oddajo javnih naročil podredili tem določbam. Pravna narava postopka oddaje javnega naročila se zaradi možnosti, da poseben neodvisni državni organ pred sklenitvijo pogodbe oceni izbiro pogodbene stranke, ne spremeni. Tudi odločitev v revizijskem postopku ne pridobi narave upravnega akta zato, ker odločitev sprejme neodvisni državni organ – Državna revizijska komisija. V zvezi s tem velja dodati zgolj to, da je pravna ureditev, ko o civilnem sporu ne odloča *prima facies* sodišče (beri: odloča Državna revizijska komisija) z ZPP celo izrecno predvidena:

“Ta zakon določa pravila postopka, po katerih sodišče obravnava in odloča v sporih iz osebnih in družinskih razmerij ter v sporih iz premoženjskih in drugih civilnopravnih razmerij fizičnih in pravnih oseb, razen če so kateri od navedenih sporov po posebnem zakonu v pristojnosti specializiranega sodišča ali drugega organa (1.člen ZPP).”

Pravna ureditev, da o civilnem sporu ne odloča sodišče, ampak poseben organ, je izjema, a ne edinstvena. Glede na zadnje zapisano je tako mogoče ugotoviti tudi povratni učinek določb ZRPJN na postopek oddaje javnega naročila. Civilnopravna narava revizijskega postopka (pravnega varstva) tako povratno vpliva na naravo naročnikovih aktov v razpisni fazi oddaje javnega naročila in na samo materialnopravno naravo razmerja z namenom, da utrdi argumente, da gre pri oddaji javnega naročila za civilnopravno naravo ravnanj naročnikov.

1.3.3. Stališče Ustavnega sodišča

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, z odločbo št. U-I-169/00-33, z dne 14.11.2002, odpravilo dvom o tem, ali je tretji odstavek 23. člena ZRPJN (Ur. list RS št. 78/99 in 90/99)⁶ v nasprotju s 157. členom Ustave, saj naj bi po mnenju pobudnika ustavne presoje, citirani člen preprečeval sodno varstvo ponudnikom, ki sodelujejo v postopkih javnih naročil. Pobudnik ustavne presoje je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti namreč zatrjeval, da mora biti zoper vsak dokončni posamični akt, zagotovljeno pravno varstvo in preizkus zakonitosti odločitve Državne revizijske komisije.

Ustavno sodišče je v citirani odločbi ugotovilo, da tretji odstavek 23. člena ZRPJN ni v neskladju z Ustavo. V obrazložitvi je Ustavno sodišče med drugim zapisalo, da so javna naročila kot pravni pojem celota pravnih dejanj, s katerimi država in drugi uporabniki proračunskih sredstev pridobivajo blago oziroma se oskrbujejo s storitvami. Kljub temu, da lahko pri javnih naročilih nastopajo kot pogodbene stranke tudi država in njeni organi, ne gre za izvajanje oblastne funkcije. Država in

⁶ Tretji odstavek 23. člena ZRPJN (Ur. list RS št. 78/99 in 90/99) določa, da: *«Zoper odločitev Državne revizijske komisije ni rednega niti izrednega pravnega sredstva, možna pa je pritožba pred pristojnim sodiščem za uveljavitev povrnitve škode od naročnika.»*

drugi uporabniki proračunskih sredstev nastopajo kot stranke v premoženjskopравnih razmerjih, za katere veljajo temeljna načela premoženjskega, zlasti obligacijskega prava. V postopku za oddajo javnih naročil veljajo načela gospodarnosti, učinkovitosti ter transparentnosti porabe javnih sredstev, načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki in enakopravnosti ponudnikov. Obsežne, stalne in raznovrstne potrebe, ki v pretežni meri služijo tudi nemotenemu izvrševanju javnih služb, so za nemoteno funkcioniranje države in oskrbe z javnimi dobrinami, ki je mnogokrat ustavnopravno varovani cilj (varstvo okolja, socialno varstvo, zdravstveno varstvo ipd), bistvenega pomena. Pri tem ni nezanemarljivo, da je tudi poraba proračunskih sredstev vezana na določeno časovno obdobje. Oddaja in izvedba javnih naročil morata biti zato hitra in učinkovita. Temu cilju mora služiti tudi postopek oddaje javnih naročil.

Ustavno sodišče je še zapisalo, da na postopek revizije vplivata tudi narava in cilji javnih naročil. Poseg državnega organa v civilnopravna razmerja sicer vnašata v postopek revizije javnih naročil tudi javnopravne (oblastne) elemente. Vendar se javnopravna narava odraža zgolj v tem, da se z odločitvijo Državne revizijske komisije nadzoruje zakonita, racionalna in transparentna poraba proračunskih sredstev, ne da bi njena odločitev neposredno vplivala na sklenitev pogodbe s konkretnim ponudnikom. O tem odloča naročnik sam. Državna revizijska komisija pri tem skrbi le za zakonitost oddaje in varuje enakopraven položaj ponudnikov.

Tako odločitev Državne revizijske komisije nima značaja posamičnega akta, s katerim bi se odločalo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih ponudnikov. Izpodbijane ureditve zato ni mogoče presojati po prvem odstavku 157. člena Ustave, kar pomeni, da je pobudničin očitok v tej smeri neutemeljen. Ker pa o reviziji postopka javnega naročanja odloča Državna revizijska komisija kot državni organ, se zastavlja vprašanje, ali je treba njene odločitve šteti za posamična dejanja oziroma akte, za katere bi se moral uporabljati drugi odstavek 157. člena Ustave. Določba drugega odstavka 157. člena Ustave je subsidiarne narave. Po njej je ustavni spor dopusten le, če ni zagotovljeno kakšno drugo sodno varstvo. V kakšnem postopku se bo uresničevala pravica do sodnega varstva, je v zakonodajalčevi pristojnosti. Določba drugega odstavka 157. člena Ustave namreč ne preprečuje možnosti, da se zoper odločitev državnih organov (tudi zoper upravne odločbe) sodno varstvo zagotavlja v kakšnem drugem (npr. pravdnem) postopku ali v postopku ali v postopku pred drugim (npr. socialnim) sodiščem in v obsegu, ki ustreza naravi pravnega razmerja. ZRPJN določa drugačno sodno varstvo, zato je trditev pobudnice o kršitvi drugega odstavka 157. člena Ustave neutemeljena. Moralo pa je Ustavno sodišče presoditi ali je zakonodajalec s tem ko je sodno varstvo, zagotovljeno v civilnem pravdnem postopku, omejil le na povračilo škode, posegel v ustavno pravico do sodnega varstva po 23. členu Ustave, kakor zatrjuje pobudnica.

Pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave načeloma vsebuje splošno zahtevo, da mora biti zagotovljeno sodno varstvo polne jurisdikcije, kar pomeni, da mora imeti sodišče možnost, da izpodbijano odločitev nesodnega organa (Državne revizijske komisije) tudi razveljavi. ZRPJN ne zagotavlja takšnega sodnega varstva. V že navedenem tretjem odstavku 23. člena je urejeno le sodno varstvo v obliki zahteve za povrnitev škode. S takšno ureditvijo je zakonodajalec posegel v pravico do (polnega) sodnega varstva iz 23. člena Ustave. Glede na navedeno je moralo

Ustavno sodišče presoja, ali je omejitev sodnega varstva v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave to je, ali je za omejitev obstajal legitimen cilj in ali je omejitev v skladu z načelom sorazmernosti. Poseg v pravico do (polnega) sodnega varstva je v skladu s tem načelom, če je nujen primeren in sorazmeren v ožjem pomenu. Namen omejitve je legitimen, če z njo zakonodajalec varuje neko ustavnopravno varovano dobro (pravice drugih oziroma javno korist). Da z obravnavano omejitvijo zakonodajalec zasleduje tak cilj, izhaja že iz dosedanje obrazložitve. Polno sodno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil, ki bi omogočalo tudi sankcijo razveljavitve odločitve (o izbiri ponudnika) oziroma ki bi omogočalo odlok sklenitve pogodbe z izbranim ponudnikom do dokončne odločitve v sodnem postopku, bi po presoji Ustavnega sodišča lahko privedlo do tega, da bi bilo ogroženo nemoteno delovanje države, zlasti pa tudi oskrba z javnimi dobrinami, ki jih je država dolžna zagotavljati v večini primerov že na podlagi Ustave. Zahteva po hitrosti postopka oddaje javnih naročil, izplačilo proračunskih sredstev vezanih na določeno časovno obdobje, nemožnost, da bi se dobavljeno blago ali opravljena storitev izvedla šele po zaključku sodnega postopka, so torej razlogi, ki glede na namen javnih naročil upravičujejo nujnost posega. Ureditev, po kateri bi ponudnikom bilo omogočeno polno sodno varstvo, bi izničila pomen in učinkovitost tega postopka. Takšen zakonodajalec ukrep Ustavno sodišče ocenjuje tudi kot primeren, saj upošteva premoženjsko naravo razmerja med naročnikom in ponudnikom. Predpisano sodno varstvo namreč ustreza sodnemu varstvu, ki je v civilnopravnih razmerjih zagotovljeno pri vabilu k stavljanju ponudb (24. člen Obligacijskega zakonika, Uradni list RS št. 83/01-OZ). Zato zagotovitev zgolj odškodninske sankcije tudi ne more pomeniti prekomernega posega v pravico pobudnice do polnega sodnega varstva. Tehtanje njenih premoženjskih razmerij na eni strani, na drugi strani pa varstvo javne koristi, pokaže, da je omejitev pravice do sodnega varstva v razumnem sorazmerju s ciljem, ki a zakonodajalec s postopkom oddaje javnih naročil zasleduje. Zato je poseg sorazmeren tudi v ožjem pomenu besede. Izpodbijana odločba tretjega odstavka 23. člena ZRPJN tako po presoji Ustavnega sodišča ni v neskladju z Ustavo (2. točka izreka).

Pri odločitvah Ustavnega sodišča ne smemo prezreti odločitve št. UP-121/99-10, z dne 7.1.2003, s katero je Ustavno sodišče v postopku za preizkus ustavne pritožbe zoper sklep Revizijske komisije za javna naročila, opr. št. 019-37/99 z dne 18.03.1999 v zvezi s sklepom Ministrstva za promet in zveze, Direkcije RS za ceste, opr. št. 011-04-13799-OV/ZP (brez datuma), le-to zavrglo.

V obrazložitvi citirane odločitve je Ustavno sodišče med drugim zapisalo, da je že z odločbo št. U-I-169/00-33 z dne 14.11.2002 (Uradni list RS, št. 105/02) odločilo, da tretji odstavek 23. člena ZRPJN ni v neskladju z Ustavo. Odločilo je, da odločitev Državne revizijske komisije nima značaja posamičnega akta, s katerim bi se odločalo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih ponudnikov. Takega značaja tudi niso imele odločitve revizijske komisije po ZJN. Po navedeni odločbi Ustavnega sodišča je sodno varstvo zoper odločitev revizijske komisije zagotovljeno s tem, da prizadeti lahko zahteva odškodnino pred sodiščem splošne pristojnosti.

Ob tem je Ustavno sodišče še zapisalo, da se ustavna pritožba po določbi prvega odstavka 51. člena Zakona o Ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZustS) vložijo šele, ko so izčrpana vsa pravna sredstva. Smiselno enako, kot to določa tretji odstavek 23. člena ZRPJN, je sodno varstvo določal 71. člen ZJN, po katerem je lahko vlagatelj revizije, ki se ni strinjal z odločitvijo revizijske komisije, vložil tožbo pri

sodišču splošne pristojnosti za uveljavitev odškodnine. Pritožnica ni izkazala, da bi vložila takšno tožbo, oziroma da je, če je vložila, v postopku pred sodiščem splošne pristojnosti, izčrpala vsa pravna sredstva. Šele po izčrpanju vse pravnih sredstev pred sodiščem splošne pristojnosti lahko pritožnik pod pogoji, določenimi v ZustS, vloži ustavno pritožbo.

2. ŠTEVILO PREJETIH ZAHTEVKOV ZA REVIZIJO V LETU 2002

Državna revizijska komisija je v letu 2002 prejela v odločanje 323 zahtevkov za revizijo, v letu 2001 306 zahtevkov ter v letu 2000 242 zahtevkov za revizijo (po predmetih javnega naročila). V letu 1999 je Revizijska komisija za javna naročila prejela v reševanje 247 zahtevkov za revizijo. Pri tem je potrebno dodati, da smo v letu 2000, pri analizi in ugotavljanju števila revizijskih zahtevkov, upoštevali predmet revizije, v letih 2001 in 2002 pa smo končno število zahtevkov ugotavljali po dejanskem številu, saj smo ugotovili, da je v postopkih revizije vedno več predmetov javnega naročila, pri katerem sta vložena dva ali več zahtevkov za revizijo.

Primerjalno z letom 2001, v katerem smo prejeli 306 zahtevkov za revizijo ugotavljamo povečanje števila revizijskih zahtevkov za 5,5 % v primerjavi z letom 2000 (v katerem smo po številu zahtevkov prejeli 248 zahtevkov) pa kar 30 %.

Če primerjamo število zahtevkov za revizijo po predmetu javnega naročila (ne glede na število revizijskih zahtevkov pri posameznem javnem naročilu) pa ugotovimo, da je povečanje števila primerov v letu 2002 (291 predmetov) v primerjavi z letom 2001 (279 predmetov) primerljivo (4,3 %) povečanju glede na število vseh zahtevkov za revizijo.

Grafikon št. 1 – Skupno število prejetih zahtevkov za revizijo v letih 1999 - 2002



Po našem mnenju pa ni mogoče večjega števila vloženih zahtevkov za revizijo, o katerih je odločala Državna revizijska komisija, pripisati zgolj pomanjkljivostim ZJN-1, ki so torej le delno vplivale na povečanje števila zahtevkov za revizijo. Ugotavljamo, da se v postopkih oddaje javnih naročil pojavljajo podobne kršitve, kot

v primerjalnem obdobju leta 2001 in so bile podrobneje obravnavane že v letnem poročilu za leto 2001. Deloma povečanje števila revizijskih zahtevkov pripisujemo dejstvu, da je bil sprejet proračun Republike Slovenije za dvoletno časovno obdobje, kar je pogoj za pričetek postopkov oddaje javnih naročil za daljše časovno obdobje.

Ugotavljamo, da višina takse (40.000, 75.000, 80.000 oziroma 150.000 SIT) ni pomembno vplivala na število revizijskih zahtevkov. Ne glede na dejstvo, da je višina takse vezana na mejno vrednost, od katere dalje je po zakonu potrebno izvesti javni razpis, v prejšnjem letu nismo ugotovili, da bi to v praksi povzročalo takšne probleme, kot jih je bilo zaznati v letu 2000 in deloma v letu 2001, ko smo ugotavljali, da so vlagatelji zahtevkov za revizijo večkrat vplačali takso v vrednosti 1% od orientacijske ali ponudbene vrednosti javnega naročila.

Za primerjavo podatkov o deležu vseh vloženih zahtevkov za revizijo (pri naročnikih) in tistih, o katerih odloča Državna revizijska komisija, nam služi podatek Ministrstva za finance, ki je v letu 2002 zabeležilo 451 zahtevkov za revizijo, ki so jim bili poslani v vednost (2. odstavek 12. člena ZRPJN).

Primerjava števila revizijskih zahtevkov pri naročnikih, poslanih v vednost Ministrstvu za finance, z zahtevki, ki jih je obravnavala Državna revizijska komisija v letu 2000, kaže na to, da smo v tem letu prejeli le 30% vloženih zahtevkov za revizijo, v letu 2001 75 %⁷ in v letošnjem letu 71,6 %.

Glede na omenjene primerjave števila zahtevkov za revizijo je mogoče ugotoviti, da se odločanje o večini vloženih zahtevkov za revizijo konča z odločitvijo Državne revizijske komisije.

Tabela št. 1 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po vrsti postopka oddaje javnega naročila v primerjavi z letom 2001

Zap. št.	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	Število prejetih zahtevkov v letu	
		2001	2002
1	Odprti postopek	245	238
2	Naročilo male vrednosti	15	33
3	Omejeni postopek	28	35
4	Podelitev koncesije	8	9
5	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	8	7
6	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	2	0
7	Oddaja z natečajem (96.čl. ZJN-1)	0	1
SKUPAJ		306	323

⁷ Iz podatkov, posredovanih za leto 2000, je razvidno, da je na "prvi stopnji" pri naročnikih bilo po oceni Ministrstva za finance vloženih 700–800 zahtevkov za revizijo, v letu 2001 pa 410 zahtevkov za revizijo.

Primerjalno z letom 2001 lahko opazimo precejšnje povečanje vloženih zahtevkov za revizijo v postopkih oddaj javnih naročil malih vrednosti. V obeh letih pa je zaznati relativno nizek delež vloženih zahtevkov za revizijo (upoštevaje pomanjkljivo normiranost) v postopkih s pogajanjem in natečajev.

Grafikon št. 2 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po vrsti postopka oddaje javnega naročila, v primerjavi z letom 2001

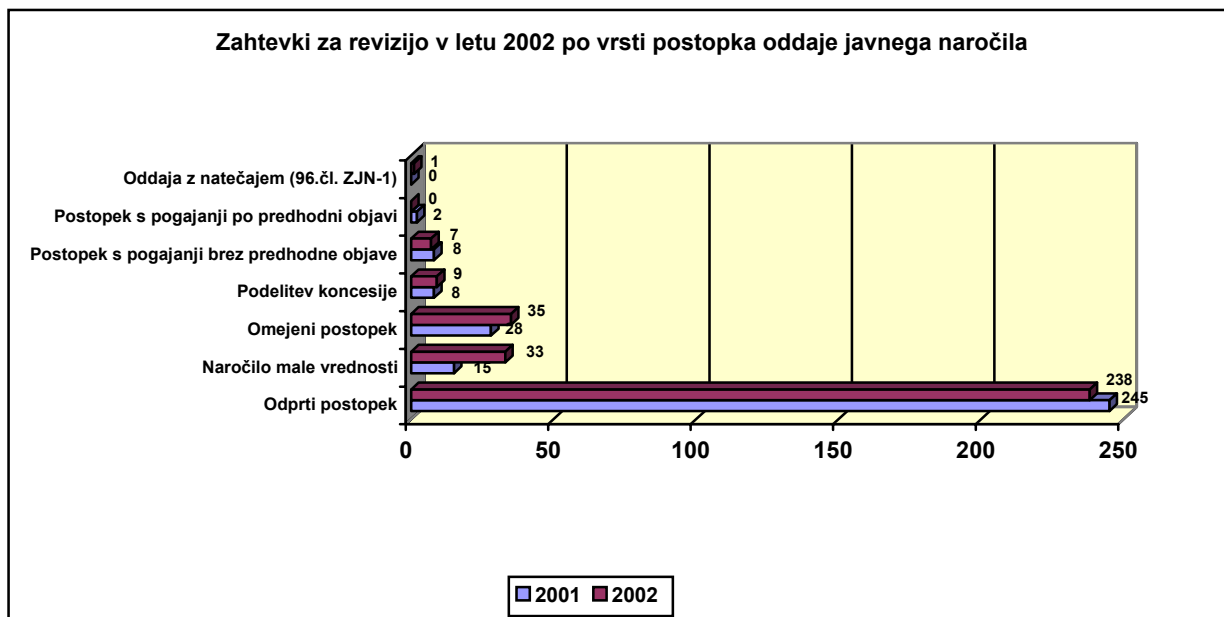
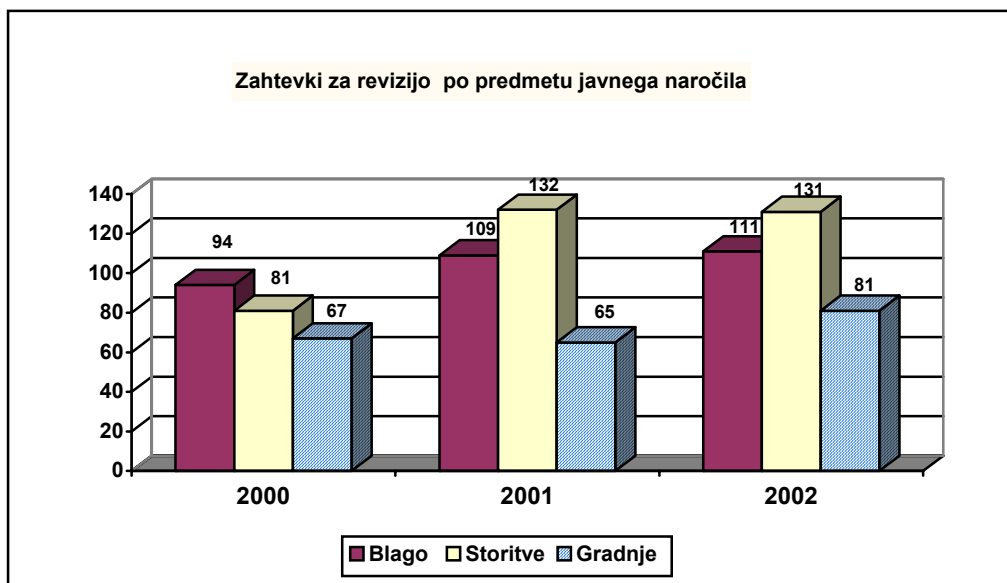


Tabela št. 2 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po predmetu oddaje javnega naročila v primerjavi z letoma 2000 in 2001

Zap. Štev.	Predmet javnega naročila	Število prejetih zahtevkov v letu 2000	Število prejetih zahtevkov v letu 2001	Število prejetih zahtevkov v letu 2002
1	Blago	94	109	111
2	Storitve	81	132	131
3	Gradnje	67	65	81
SKUPAJ		242	306	323

V zadnjih dveh letih je pri številu prejetih zahtevkov za revizijo glede na predmet javnega naročila opaziti povečanje števila zahtevkov za revizijo v primeru naročanja storitev in gradenj. Razlago je mogoče poiskati tudi v relativno večjih ocenjenih vrednostih pri oddaji gradenj ter zahtevnosti postopkov oddaje storitev.

Grafikon št. 3 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po predmetu oddaje javnega naročila v primerjavi z letoma 2000 in 2001**Tabela št. 3 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po mesecih, v primerjavi z letoma 2000 in 2001**

Zap. št.	Število prejetih zahtevkov po mesecih	Število prejetih zahtevkov za revizijo		
		2000	2001	2002
1	januar	7	45	17
2	februar	14	14	22
3	marec	17	7	22
4	april	11	14	23
5	maj	19	19	40
6	junij	25	16	26
7	julij	22	35	31
8	avgust	33	33	33
9	september	17	27	18
10	oktober	28	29	30
11	november	24	33	27
12	december	25	34	34
SKUPAJ		242	306	323

Tabela št. 4 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po naročnikih (najpogostejši)

Zap. št.	Naročnik	Skupaj

1	DARS d.d.	15
2	Ministrstvo za obrambo RS	13
3	Servis skupnih služb Vlade	9
4	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije	9
5	Ministrstvo za promet	9
6	Ministrstvo za notranje zadeve	8
7	Ministrstvo za finance	8
8	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	6
9	Ministrstvo za zdravje	6
10	Okrožno sodišče v Kopru	6

K zgornji tabeli št. 4 velja dodati opozorilo, da število vloženih zahtevkov za revizijo zoper postopke oddaje javnih naročil navedenih naročnikov ne pomeni nujno dejstva, da gre v teh primerih tudi za največje kršitelje predpisov o javnih naročilih.

Po drugi strani pa ni mogoče zanikati korelacije med višino sredstev, ki jih posamezni naročniki porabijo preko javnih naročil in številom vloženih zahtevkov za revizijo, kar pa je logična posledica obstoja in delovanja trga na področju javnih naročil.

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

Zahtevek za revizijo se lahko vloži v vseh stopnjah postopka oddaje javnega naročila, zoper vsako ravnanje naročnika, razen če zakon ne določa drugače⁸. Po odločitvi o dodelitvi naročila je rok za vložitev zahtevka za revizijo 10 dni od prejema obvestila o dodelitvi naročila. Rok je prekluziven. Zakon nadalje zahteva, da je potrebno zahtevek vložiti pri naročniku, ob tem pa tudi določa obvezne sestavine zahtevka za revizijo.

Po odločitvi o dodelitvi naročila ponudnik ne more vložiti zahtevka za revizijo iz razloga, ki mu je mogel ali bi mu moral biti znan pred to odločitvijo naročnika, pa kljub temu ni vložil zahtevka za revizijo že pred odločitvijo o dodelitvi naročila (peti odstavek 12. člena ZRPJN). Ta določba nalaga ponudnikom (vlagateljem zahtevka za revizijo) posebno skrbnost pri spremljanju morebitnih kršitev naročnika, predvsem pa opozarjamo na vse tiste kršitve, ki izvirajo iz razpisne dokumentacije (na primer: pogoji za udeležbo, merila za izbiro, ne dovolj natančno določen način ocenjevanja,...). Ta določba dejansko zmanjšuje možnost taktiziranja zainteresiranih ponudnikov za dodelitev naročila, da bi čakali na odločitev naročnika in šele kasneje vložili zahtevek za revizijo iz razloga, ki jim je bil, ali bi jim

⁸ Prvi odstavek 12. ZRPJN določa, da se zahtevek za revizijo lahko vloži v vseh stopnjah postopka oddaje javnega naročila, zoper vsako ravnanje naročnika, razen če zakon, ki ureja oddajo javnih naročil in ta zakon, ne določata drugače. Po odločitvi o dodelitvi naročila je rok za vložitev zahtevka za revizijo deset dni od prejema obvestila o dodelitvi naročila. Zahtevek za revizijo mora biti obrazložen.

moral biti znan že pred to odločitvijo. S to določbo se nenazadnje realizira eno temeljnih načel javnega naročanja, to je načelo hitrosti (3. člen ZRPJN). Pravilo namreč skuša preprečiti morebitne špekulacije, ko ponudnik ne reagira zoper kršitev, ker meni, da bo morda imel od tega korist. Del kršitev je takšnih, da jih je upravičenec lahko zaznal in zoper njih tudi reagiral. Kot primer uspešnega uveljavljanja revizijskih zahtevkov zgolj do izdaje odločitve o izbiri najugodnejše ponudbe je potrebno izpostaviti določitev meril za ocenjevanje ponudb. Tej problematiki je v letnem poročilu namenjeno posebno poglavje s podrobnim prikazom primerov odločitev o zahtevkih za revizijo pred Državno revizijsko komisijo.

Tabela št. 5 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po vrsti postopka oddaje javnega naročila pred in po odločitvi naročnika o dodelitvi javnega naročila

Zap. št.	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002		
		Pred odločitvijo naročnika o dodelitvi JN	Po odločitvi naročnika o dodelitvi JN	SKUPAJ
1	Odprti postopek	49	189	238
2	Naročilo male vrednosti	3	30	33
3	Omejeni postopek	8	27	35
4	Podelitev koncesije	4	5	9
5	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	0	7	7
6	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	0	0	0
7.	Oddaja z natečajem (96.čl. ZJN-1)	0	1	1
SKUPAJ		64	259	323

Iz predloženih podatkov lahko ugotovimo, da je 259 zahtevkov za revizijo bilo vloženi po odločitvi naročnika o dodelitvi naročila. Podobno razmerje vloženi zahtevkov za revizijo pred in po odločitvi o dodelitvi naročila ugotavljamo tudi v letu 2001 (84 pred in 222 po odločitvi o dodelitvi naročila).

Pri tem še dodajamo, da so primeri uspešno vloženi zahtevkov za revizijo po odločitvi naročnika o dodelitvi naročila največkrat tisti, ki se nanašajo na ocenjevanje ponudb. Običajno vlagatelji zahtevkov zatrjujejo, da naročnik pri ocenjevanju ponudb ni upošteval meril, ki jih je v naprej določil, oziroma jih je uporabil drugače. Prav tako vlagatelji čestokrat očitajo naročniku, da način ocenjevanja ni objektivno preverljiv. V tej zvezi je potrebno jasno zapisati, da je kar nekaj primerov, ko je Državna revizijska komisija ugotovila, da naročnikovega ocenjevanja v postopku revizije ni mogoče objektivno preveriti, predvsem zaradi nejasnosti in ne dovolj natančno določenega načina ocenjevanja, kar pa izvira iz razpisne dokumentacije. To so torej tisti primeri, pri katerih pravilo, ki ga uzakonja določba petega odstavka 12. člena ZRPJN, ne pride v poštev, zaradi česar je praviloma potrebno razveljaviti celoten razpis, saj napake, ki izvira iz razpisne dokumentacije, v postopku revizije ni mogoče odpraviti zgolj z razveljavitvijo odločitve o izbiri.

V kolikor se v postopku revizije ugotovi, da naročnik pri vrednotenju in ocenjevanju ponudb ni upošteval jasnih in vnaprej določenih ter opisanih meril in je to ravnanje naročnika mogoče sanirati v postopku revizije, Državna revizijska komisija v takšnih primerih razveljavi zgolj odločitve o izbiri in naročniku z napotili za izvedbo postopka vrne zadevo v ponovno odločanje. Ker ima Državna revizijska komisija zgolj kasatorična pooblastila, s svojim sklepom ne more nadomestiti odločitve naročnika o izbiri najugodnejšega ponudbe ali druge odločitve v postopku oddaje javnega naročila. Z revizijo postopkov oddaje javnih naročil se zgolj preprečuje nezakonita izbira ponudbe. Sama odločitev o izbiri pa je še vedno v pristojnosti naročnika. To pa pomeni, da je tudi v reviziji postopka oddaje javnega naročila ohranjena avtonomija volje naročnika pri izbiri pogodbene stranke. Seveda je ta avtonomija omejena, saj lahko naročnik izbere le tistega ponudnika oziroma ponudbo, ki je skladna z vnaprej postavljenimi pogoji in omejitvami, ter je na podlagi vnaprej postavljenih meril najugodnejša.

Tabela št. 6 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po predmetu oddaje javnega naročila pred in po odločitvi naročnika o dodelitvi javnega naročila

Zap. št.	Predmet javnega naročila	Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002		
		Pred odločitvijo naročnika o dodelitvi JN	Po odločitvi naročnika o dodelitvi JN	SKUPAJ
1	Blago	31	80	111
2	Storitve	21	110	131
3	Gradnje	12	69	81
SKUPAJ		64	259	323

4. PODATKI O ODLOČITVAH O ZAHTEVKIH ZA REVIZIJO V LETU 2002

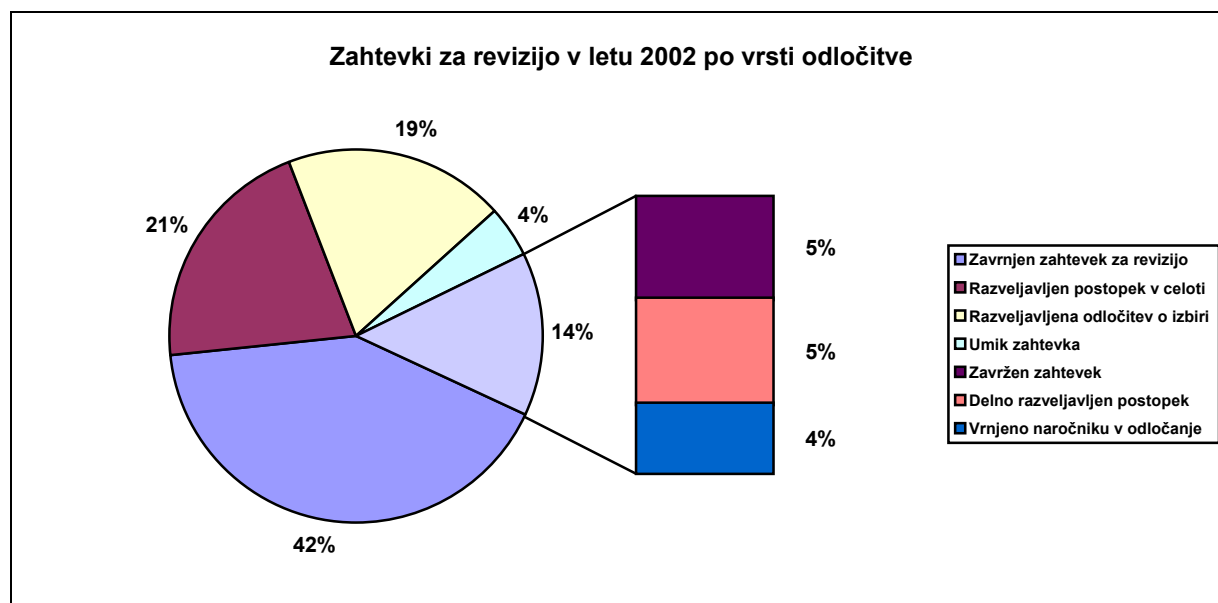
Tabela št. 7 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po vrsti odločitve o zahtevku v primerjavi z letom 2001

Zap. št.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Število prejetih zahtevkov v letu 2001	Število prejetih zahtevkov v letu 2002
----------	--	--	--

1	Zavrnen zahtevek za revizijo	120	132
2	Razveljavljen postopek v celoti	77	66
3	Razveljavljena odločitev o izbiri	77	62
4	Umik zahtevka	13	14
5	Zavržen zahtevek	10	17
6	Delno razveljavljen postopek	7	17
7	Vrnjeno naročniku v odločanje	0	11
8	Pojasnilo	2	0
SKUPAJ		306	319

Ob tem je potrebno opozoriti, da je za podatke o odločitvah Državna revizijska komisija morala v času priprave letnega poročila upoštevati podatke o odločenih zahtevkih za revizijo pred pripravo le-tega. Zakon o spremembah in dopolnitvah ZRPJN (Ur.l. RS, št. 110/02) je namreč Državni revizijski komisiji skrajšal rok za pripravo letnega poročila do konca januarja.

Grafikon št. 4 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po vrsti odločitve o zahtevku



Iz predloženih podatkov lahko ugotovimo, da smo v letu 2002 v 45 % sledili vlagateljem in tako vsaj delno oziroma v celoti razveljavili postopek oddaje javnih naročil. Če ta podatek primerjamo z letom 2000, ko smo v 48 % sledili vlagateljem in delno ali v celoti razveljavili postopek oddaje javnega naročila ter v letu 2001 kar v 53 %, ugotovimo, da je ta odstotek primerljiv s prejšnjimi leti. Vendar ni mogoče v celoti pritrđiti domnevi ob sprejetju ZJN-1, da bo ZJN-1 zaradi svoje nejasnosti in nedorečenosti vzrok bistveno večjemu številu kršitev, saj ugotavljamo, da so kršitve podobne tistim, ki so se pojavljale pri ZJN (merila, pogoji, vrednotenje in ocenjevanje,..) ter tistim v prvem obdobju uporabe ZJN-1. Obenem pa je potrebno opozoriti, da ZJN-1 s svojimi rešitvami ni prispeval k zmanjšanju števila zahtevkov za revizijo in posledično boljši praksi naročnikov.

V letu 2002 je bilo število umaknjenih zahtevkov za revizijo pred Državno revizijsko komisijo primerljivo s prejšnjim letom, pri tem pa ugotavljamo, da gre za zelo različna področja javnega naročanja (čiščenje prostorov, dobava pisarniškega materiala, gradnje,...), vendar je za njih značilno, da dosegajo visoke ocenjene vrednosti (skupno 2,7 mld SIT). Vlagateljem zahtevkov za revizijo ne gre oporekati njihove avtonomne pravice, da z zahtevkom za revizijo prosto razpolagajo do odločitve Državne revizijske komisije, kljub temu pa je to podatek, ki bi zahteval podrobnejšo analizo, za katero pa nismo pristojni. Lahko le ugotovimo, da vlagatelji zahtevkov za revizijo razlogov za umik ne navajajo.

Občuten problem tako predstavlja dejstvo, da naročniki Državni revizijski komisiji dostavljajo pomanjkljivo dokumentacijo. V zvezi z zapisanim velja še poudariti, da je opaziti trend povečanja primerov, ko naročniki, kljub jasni normi 16. člena ZRPJN, o zahtevku za revizijo (pravočasno) ne odločijo. Takšen trend izhaja vsaj iz pritožb, ki jih je Državna revizijska komisija v letu 2002 prejela na račun naročnikovih opustitev.

Tabela št. 9 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po posameznih intervalnih obdobjih odločanja (v dnevih) v primerjavi z letom 2001

Zap. šte.	Intervalno obdobje odločanja o zahtevku za revizijo v dnevih	Število prejetih zahtevkov za revizijo	
		2001	2002
1	1-5	18	112
2	6-10	66	97
3	11-15	71	60
4	16-20	40	22
5	21-25	35	8
6	26-30	18	11
7	31-35	26	3
8	36-40	3	2
9	41-45	10	3
10	46-50	17	1
11	51-55	2	0
SKUPAJ		306	319

Po podatkih Državne revizijske komisije lahko ugotovimo, da je bil povprečen čas odločanja od prejema zahtevka za revizijo do izdaje odločitve o njem v letu 2002, **13 dni**, kar je, kljub vsebinskemu porastu in zahtevnosti zahtevkov za revizijo, v primerjavi s povprečnim časom odločanja v letu 2001 (18 dni) precejšnje skrajšanje potrebnega časa za odločanje.

Državna revizijska komisija je, upoštevaje delovne dneve v letu 2002, izdala povprečno **1,3** odločitve na dan, kar je glede na obseg odločitev (pogojenih z zahtevnostjo in obsežnostjo navedb v zahtevkih za revizijo), ki v skupnem številu

znaša kar **2350⁹** strani odločitev, ob povečanju števila zahtevkov za revizijo predstavljalo bistveno povečan obseg dela Državne revizijske komisije v primerjavi z letom 2000 in 2001.

Pri analizi reševanja prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 smo poskušali izraziti ocenjeno vrednost javnih naročil o katerih je Državna revizijska komisija odločala v letu 2002 in pri tem pridobili razpoložljive podatke iz sklepov o začetku postopka (21. člen ZJN-1). Pri tem smo ugotovili, da je ocena skupne vrednosti obravnavanih zahtevkov za revizijo okoli **130 mld SIT**. Velja poudariti, da pri tem ne moremo izraziti vrednosti razlike pri izbiri ponudbenih vrednosti pred vložitvijo zahtevkov za revizijo in po naši odločitvi najmanj iz dveh razlogov; zahtevki za revizijo se vlagajo tudi v fazi pred izbiro ponudbe, poleg tega pa ne razpolagamo z informacijami o kasnejših odločitvah naročnikov po odločitvah o zahtevkih za revizijo.

5. PREDLOG UKREPOV ZA ODPRAVO NEPRAVILNOSTI (v skladu z drugim odstavkom 33. člena ZRPJN) IN PREGLED REALIZACIJE PREDLOGOV

5.1. PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE STANJA NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA

Državna revizijska komisija se je v času od ustanovitve pri svojem delu srečala s številnimi vprašanji, ki so lahko tudi posledica nejasne zakonodaje in je na tej podlagi v Letnem poročilu za leto 2001 podala teze predlogov za spremembo Zakona o javnih naročilih (ZJN-1). Glede na to, da v času oddaje Letnega poročila za leto 2002 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZJN-1 ni bil posredovan v odločanje Državnemu zboru, je Državna revizijska komisija pripravljene teze ponovno proučila in le-te, skladno z novimi ugotovitvami, ki izhajajo iz ugotovitev v revizijskih postopkih iz leta 2002, tudi ustrezno dopolnila. Pri tem je, na podlagi izvajanja z zakonom določenih nalog, ta vprašanja in ugotovitve sintetizirala na način, da jih, na podlagi drugega odstavka 33. člena ZRPJN, podaja kot teze predlogov za spremembe in dopolnitve ZJN-1.

Državna revizijska komisija je ob obravnavi revizijskih zahtevkov ugotovila, da je s tem, ko ZJN-1 ureja obvezna ravnanja po organizaciji in dejavnosti različnih naročnikov, pogosto nejasno, katere pravne norme urejajo posamezna pravna razmerja (konkretnega naročnika). Zato je potrebno preveriti možnosti, ali naj se materialna pravila javnega naročanja za vse naročnike še nadalje urejajo, vendar sistemsko dosledneje, v enem zakonu, ali pa, po zgledu nekaterih zahodno-evropskih držav, ki z namenom preglednejšega postopanja poznajo posebne predpise za naročnike na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju, urediti to področje v posebnem zakonu. Ti naročniki se od prvih (klasičnih) ločijo po tem, da gre večinoma za pravne osebe zasebnega

⁹ V letu 2001 je bilo skupno število strani vseh odločitev 2012, kar je predstavljalo povprečno 6,3 strani na odločitev, medtem ko je povprečno število strani na odločitev v letu 2002 7,3.

prava, ki pa so zaradi specifičnosti področij, na katerih delujejo (monopolni položaj, ...), še vedno dolžni spoštovati (sicer liberalnejša) pravila postopanja.

Izjeme, za katere se zakon ne uporablja, je potrebno, za razliko od sedanjega zakona, na eni strani, kolikor je to mogoče, opredeliti na enem mestu in na ta način zagotoviti preglednejši sistem, na drugi strani pa na abstraktni ravni med uporabo in ne-uporabo ZJN-1 (npr. naročila zaupne narave, medsebojna premoženjskoppravna razmerja med pravnimi osebami javnega prava, ...) potegniti čim bolj jasno mejo. Potrebno je urediti tudi razmerje med javnimi naročili, ki se izvajajo po mednarodnih sporazumih in javnimi naročili po ZJN-1.

Redefinirati je potrebno krog javnih naročnikov, pri čemer je potrebno opozoriti, da veljavni zakon ter nekateri drugi predpisi posameznim osebam, ki bi status javnega naročnika po Evropskih direktivah morale imeti, iz uporabe zakona izrecno izloča. Smiselno enako za nekatere nabave javnih naročnikov, ki so iz stvarne veljavnosti ZJN-1 izključene, čeprav za-to ne obstoje utemeljeni razlogi (mobilna telefonija). Poleg tega velja opozoriti, da bi odgovore na posamezna vprašanja na tem področju lahko podal seznam naročnikov, ki bi ga morala, na podlagi drugega odstavka 3. člena ZJN-1, na predlog ministra, pristojnega za finance, sprejeti vlada.

Definicije pojmov je, v primerjavi s sedanjimi v 3. členu ZJN-1, potrebno jasneje zapisati in prilagoditi siceršnji splošni slovenski pravni terminologiji. V tem okviru velja zlasti opozoriti na definicije pravilne, primerne in sprejemljive ponudbe in odpraviti nejasnosti pri njihovi praktični uporabi. Posebej je potrebno izpostaviti nujnost ureditve dopustnosti popustov na ponudbeno ceno.

Temeljna načela je potrebno zapisati še posebej skrbno in natančno, predvsem pa se mora naslov načela skladati z zapisano vsebino načela. Iz temeljnih načel naj se izloči (tipične) pravne norme (na primer drugi in tretji odstavek 5. člena ter nekaj odstavkov 7. člena ZJN-1), katere nomotehnično ne sodijo mednje.

Natančneje je potrebno opredeliti pogoje za začetek postopka, zlasti glede zagotovitve sredstev za večletne pogodbe in zagotavljanja sredstev v primeru začasnega financiranja V tem delu je tudi potrebno odpraviti domnevno kolizijo z Zakonom o javnih financah (Ur.l. RS, št. 79/99 do 30/02).

Medtem, ko sta odprti in omejeni postopek oddaje javnega naročila relativno podrobno (ne pa tudi povsem sistemsko) normirana, pa tega ni mogoče zadrževati tudi za postopek s pogajanjem brez in po predhodni objavi. Bolj kot normiranju samega poteka postopka (ki je sicer nedvomno potreben) velja posebno pozornost nameniti pogojem in okoliščinam, pod katerimi se postopek s pogajanjem uporablja. Postopek s pogajanjem bi moral, glede na ZJN-1, biti deležen tudi številnih nomotehničnih popravkov, tako v določbah splošnega dela (sedanji 3. člen, 20. člen ZJN-1), kot posebnega dela ZJN-1 (84., 85., 89., 90., 97., 98 in 110. člen), na nekaterih mestih pa tudi uskladitve z Direktivami Sveta Evropskih skupnosti (zlasti 20. in 110. člen ZJN-1).

Potrebno je odpraviti nekatera notranja neskladja v poglavjih o vsebini in dostopu do razpisne dokumentacije (npr. tretji in četrti odstavek 25. člena ZJN-1) ter splošnih pravilih glede določitve tehničnih elementov javnega naročanja (npr. drugi odstavek 32. člena ZJN-1), pravila o določitvi vrednosti naročila pa je potrebno, sledeč Evropskim direktivam prilagoditi splošnemu pravnemu razumevanju (nasprotujoče si interpretacije in posledično veliko število zahtevkov za revizijo so posledica zlasti prvega odstavka 26. člena in prvega odstavka 30. člena ZJN-1)

Posebno pozornost terja ureditve pogojev za udeležbo (usposobljenost) in pogojev za priznanje sposobnosti. Na dosedaj ugotovljene nejasnosti gre podati jasne odgovore, posebej pa naj se preveri nujnost predložitve vseh dokazil že v postopku oddaje ponudb in nujnost izločitve ponudnikov v določenih pravnih položajih (npr. ponudnika v postopku prisilne poravnave). V tej zvezi velja predlagati ločitev na tiste pogoje, katerih neizpolnjevanje terja obvezno izločitev in tiste pogoje, kjer bo nediskriminatorna odločitev o izločitvi odvisna od okoliščin primera. Državna revizijska komisija tudi predlaga nekoliko fleksibilnejše zahteve glede obvezne predložitve listin. V primerjavi z veljavnim ZJN-1 naj se olajša možnost sodelovanja ponudnikov s podizvajalci pri oddaji ponudb, pospeši pa naj se tudi uskladitev seznama usposobljenih izvajalcev s sedanjim 92. členom ZJN-1 (glej odločitve Državne revizijske komisije).

Nekaj nomotehničnih popravkov (npr. namesto »lahko«, »mora«, ...) je potrebno opraviti tudi v poglavju »merila za izbiro najugodnejše ponudbe«. Iz tega poglavja pa bo potrebno še izločiti nekatera pravna pravila, ki vanj ne sodijo. Pravno normo, ki ureja ravnanje s kopijami ponudb, ki so shranjene pri Državni revizijski komisiji, postopki pa so že pravnomočno zaključeni, je potrebno »dokončati«, saj se sedaj ta dokumentacija začasno shranjuje na Državni revizijski komisije (tudi v primeru, da v postopku oddaje javnega naročila ni bilo sproženega spora). Po našem mnenju je smiselno, da naročnik osebno prevzame te kopije in jih vrne ponudnikom. V zvezi z obliko ponudb velja proučiti možnosti za njihovo predložitev v elektronski obliki.

Kvalifikacijski postopek, ki ga zakon ureja med »objavami javnega naročila« je potrebno konsistentno urediti na mestu, kjer je *sedes materia* postopka (naročila na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju).

Definirati je potrebno okoliščine in pogoje, kdaj lahko naročnik sklene pogodbo, če je dobil samo eno pravilno ponudbo oziroma mu je po ocenjevanju ostala samo ena takšna ponudba. Vsekakor je ob tem potrebno upoštevati načelo gospodarnosti, zagotavljanja konkurence in prepovedi diskriminacije. Pretehtati velja možnost, da bi v teh primerih veljalo pridobiti mnenje pristojnega organa. V primeru, da še obstoji »potreba po medsebojnem izključevanju povezanih ponudnikov« je nujno natančneje opredeliti kdaj in kako ugotavljati njihovo kapitalsko in upravljalško povezanost in kakšne so posledice takih ugotovitev (76. člen ZJN-1).

Pretehtati velja tudi smiselnost določbe 77. člena ZJN-1 (v zvezi s 136. členom ZJN-1), da je potrebno o zavrnitvi vseh ponudb, ne glede na postopek in vrednost javnega naročila, obvestiti Komisijo Evropske skupnosti. Še vedno pa terja odgovor na ravni ZJN-1 tudi vprašanje, ali mora biti obvestilo o oddaji naročila po drugem odstavku 78. člena ZJN-1 obrazloženo. V zvezi s tem se v praksi pojavljata dve stališči, in sicer prvo, ki v prid ne-obrazloženemu obvestilu izhaja iz argumenta *a contrario*, glede na to, da se obrazloženo obvestilo o oddaji naročila pošlje samo na posebno zahtevo ponudnika, ki ni bil izbran (glej prvi odstavek 79. člena ZJN), drugo stališče pa izhaja iz različnih stopenj »obrazloženosti«, pri čemer se po 78. členu ZJN-1 izda obvestilo, ki bo s svojo pojasnjevalno vlogo na transparenten način pojasnilo naročnikovo odločitev, obvestilo po 79. členu ZJN-1 pa naj bi med drugim vsebovalo razloge za zavrnitev ponudbe in prednosti sprejete ponudbe glede na izpolnjevanje meril. Razmerje med poročilom po prvem odstavku 78. člena ZJN-1, obvestilom po drugem odstavku 78. člena ZJN-1 in obrazloženim obvestilom po 79. členu ZJN-1 je potrebno posebne razmejitve, poleg tega je potrebno presoditi o ustreznosti roka za obrazloženo obvestilo.

V poglavjih 3.1. do 3.3. je potrebno popraviti nekatere nomotehnične napake (npr. 2. točka 83. člena ZJN-1, drugi odstavek 87. člena ZJN-1, 89., 93. 95. člen, ...) in tudi tu v posameznih primerih besedilo člena (npr. 1. točka prvega odstavka 84. člena ZJN-1) uskladiti z Direktivami sveta Evropskih skupnosti. V poglavju o naročanju storitev manjka eno (pod)poglavje, ki bi urejalo, katera pravila ZJN-1 se uporabljajo za storitve navedene v prilogi I B ZJN-1. Posebno pozornost je potrebno nameniti konsistentni ureditvi oddaje javnih naročil z natečajem (96. ZJN-1), saj gre za tematiko, ki je, glede na mnoga vprašanja, ki se zastavljajo v praksi, v ZJN-1 nepopolno urejena. V tej zvezi gre opozoriti na posebno ureditev javnih natečajev v Zakonu o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 110/02, v nadaljevanju: ZGO-1).

Težave predstavlja tudi dejstvo, da ZJN-1 naročnikov na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju (po kriteriju subjekta) ne definira. Gramatikalna razlaga uvodne točke poglavja 3.4. Oddaja naročila na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju namreč uporabo tega t.i. infrastrukturnega poglavja definira objektivno, s predmetom naročila (*...so tista naročila, katerih predmet je ... ; prvi odstavek 103. člena ZJN-1*) in ne s statusom (niti z dejavnostjo) naročnika. Odgovoriti je treba na tudi na vprašanje, ali sodijo (vsi) koncesionarji med (javne) naročnike na tem področju in se opredeliti do vprašanja dopustnosti t.i. okvirnih sporazumov

Posebno pozornost je potrebno nameniti še varstvu podatkov (npr. v drugem odstavku 8. člena ZJN-1 bi morala biti, verjetno, namesto besede »sme« zapisana beseda »mora«, sicer logična povezava med prvim in drugim odstavkom člena odpove), denarni enoti, jeziku v ponudbah, rokom za predložitev ponudb, objavam javnih razpisov, odpiranju ponudb, vprašanjem o obveznih ravnanjih koncedentov in koncesionarjev (o tem v nadaljevanju) in enotnejši ureditvi oddaje javnih naročil male vrednosti.

Na koncu, a nenazadnje pa velja predlagati tudi sistemsko doslednejši zapis kazenskih določb (sedanji 131. člen ZJN-1). Ni se namreč mogoče izogniti ugotovitvi, da nekaterih pomembnih kršitev zakona le-ta ne sankcionira.

Glede na to, da je v pripravi **Zakon o koncesijah**, gre tudi predlagati, da se na vsa odprta vprašanja na področju koncesij, ki jih je Državna revizijska komisija podrobno izpostavila že v Letnem poročilu za leto 2001, zlasti na vprašanje razmerja med pravnim varstvom po ZRPJN in upravnim oziroma upravno-sodnim varstvom, v tem zakonu jasno odgovori. V istem zakonu pa naj se čim bolj jasno zapiše tudi vse druge pravne norme, ki (ne samo) v praksi povzročajo nesorazmerne težave, med temi gre izpostaviti pogosto nejasne kriterije za razlikovanje med javnimi naročili in koncesijami, dalje vprašanje narave pravnega akta, v katerem se določijo pogoji za koncesionarje in/oziroma merila za izbor. Odprto je tudi vprašanje ne/dopustnosti dopolnjevanja ponudb, oddanih na javnem razpisu (oziroma na sploh natančne ureditve samega postopka podelitve koncesije), določitve pravne narave akta o izbiri koncesionarja in organa, pristojnega za izbor koncesionarja, nenazadnje pa je potrebno jasno in artikulirano tudi določiti morebitne izjeme, ki opravičujejo podelitev koncesije brez javnega razpisa. V primeru, če bo priprava Zakona o koncesijah terjala daljše obdobje pa Državna revizijska komisija predlaga, da naj se ureditev vprašanja pravnega varstva v postopkih koncesij (ob noveliranju) v ZJN-1-ju spremeni tako, da se v postopkih oddaje koncesij za zagotavljanje pravnega varstva uporabljajo določbe ZRPJN samo v primeru, če sodno varstvo ni zagotovljeno v upravnem sporu. Na ta način bi bile predmet pravnega varstva po

ZRPJN (samo) tiste koncesije, ki se ne bi podeljevale v upravnem ali temu postopku sorodnem javnopravnem postopku. V vseh teh postopkih je namreč sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu in »komulacija« upravnega spora s postopkom pred Državno revizijsko komisijo v to sistematiko neustrezno posega.

Državna revizijska komisija še opozarja, da **ministrstvo, pristojno za finance ni predlagalo Vladi Republike Slovenije seznama javnih naročnikov, poleg tega še vedno ni izdalo nekaterih podzakonskih predpisov na podlagi ZJN-1, kljub temu, da je rok za njihovo izdajo potekel že 13.12.2000.** Med temi velja izpostaviti predpis o vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije. Izdaja tega predpisa bi gotovo, glede na to, da je sedaj v *smiselni* uporabi uredba o vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije, ki je bila sprejeta na podlagi ZJN, pozitivno vplivala na prakso javnih naročil, ravno na področju, kjer je zahtevkov za revizijo največ. Obenem velja tudi predlagati, da bi z zasledovanjem istega namena, veljalo v letu 2003 posebno pozornost nameniti promociji meril, ki prispevajo k enakopravni in gospodarni izbiri najugodnejše ponudbe in nenazadnje spodbujanju medsebojnega sodelovanja naročnikov pri nastopanju (kot kupec) na trgu javnih naročil.

V okviru podajanja ukrepov za izboljšanje stanja na področju javnega naročanja pa ni mogoče obiti nove zakonodaje na področju graditve objektov in urejanja prostora. Poleg **ZGO-1** je bil tik pred koncem leta sprejet tudi Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, v nadaljevanju: **ZUreP**). Nekatero pravne norme, vsebovane v ZGO-1 in ZUreP (v tem okviru zlasti določbe 43. in 44. člena ZGO-1 – javni natečaji, 30. člen ZUreP) bi lahko bile, ob neustreznih (nesistemskih) razlagah, tudi v nasprotju z Direktivami sveta Evropskih skupnosti (92/50/EEC, 93/37/EEC). V tem delu gre zato od pripravljavcev zakona pričakovati ustrezne razlage (obvezno razlago zakona sicer lahko poda samo tisti, ki je zakon sprejel), ki bi lahko morebitne spore in neskladne interpretacije na tem področju odpravile. Smiselno enako gre pričakovati tudi od poklicnih zbornic, ki se ustanovita na podlagi ZGO-1. Nova zakonodaja pa na drugi strani v določenih primerih zavezuje uporabnike k ravnanju skladno z ZJN-1, čeprav gre za področja oziroma institute, ki z *materio* javnih naročil nimajo pravno-relevantne povezave. Tako na primer tretji odstavek 137. člena ZUreP, ki ureja na novo postopek oddaje grajenega javnega dobra v posebno rabo (oddaja pločnika za postavitve miz in stolov, ...), določa: »*Grajeno javno dobro se lahko odda za posebno rabo samo na podlagi javnega razpisa, izvedenega po predpisih o javnih naročilih, pri čemer posebna raba ne sme ovirati splošne rabe*«. Določba ni povsem razumljiva, saj so javna naročila po definiciji skupek pravnih dejanj, s katerimi država (*v najširšem pomenu besede*) na podlagi premoženjskopравnih razmerij nabavlja blago, oddaja storitve ali izvaja gradnje po predpisanem postopku (oziroma po definiciji 2. točke prvega odstavka 3. člena ZJN-1: celotni skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradenj, ...). Naročnik za nabavljeno blago, opravljene storitve oziroma gradnje plača določeno ceno. V primeru oddaje grajenega javnega dobra pa gre za obraten pravni položaj, saj država oziroma občina oddata grajeno javno dobro v posebno rabo (vsaj) praviloma za določeno plačilo. Poleg tega bi lahko pri implementaciji v praksi povzročile težave tudi neustrezne interpretacije določb drugega odstavka 73. člena, drugega odstavka 76. člena in drugi odstavek 140. člena ZUreP. Tudi v teh primerih gre od pripravljavcev zakona pričakovati ustrezne razlage, ki bodo za prakso ustrezno vodilo.

5.2. PREGLED REALIZACIJE PREDLOGOV IZ LETNEGA POROČILA ZA LETO 2001

Že v Letnem poročilu za leto 2000 je Državna revizijska komisija predlagala nekatere spremembe **ZRPJN** in naslednjega leta tudi v Državni zbor Republike Slovenije poslala teze za spremembe ZRPJN. Teze so bile podrobno predstavljene v Letnem poročilu za leto 2001. V tej zvezi je potrebno ugotoviti, da je Državni zbor konec lanskega leta (2002) sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 110/02), pri tem pa sledil tezam Državne revizijske komisije, katerih namen je bil učinkovitejše in hitrejše pravno varstvo.

Kot že omenjeno v prejšnji točki smo tako v prvem Letnem poročilu za leto 2000, kot v Letnem poročilu za leto 2001, Vlado Republike Slovenije tudi opozorili na nujnost spremembe **ZJN-1**. Vlada je sicer ustanovila projektno skupino za pripravo sprememb tega zakona (skupina je delovno gradivo predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih pripravila 26. junija 2002), kljub temu pa Vlada predloga delovne skupine, do priprave tega Letnega poročila še ni sprejela oziroma ga posredovala Državnemu zboru Republike Slovenije v sprejem. Glede na to, da gre za materialni predpis s tega področja, v katerem je kar nekaj odprtih vprašanj, ta vprašanja Državna revizijska komisija sedaj rešuje z oblikovanjem stališč v posameznih odločitvah.

Državna revizijska komisija je v Letnem poročilu za leto 2001 na podlagi odločanja o sporih s področja koncesij tudi oblikovala teze predlogov v zvezi z ureditvijo pravnega instituta **koncesij**, vendar pa ni znano, ali je Vlada Republike Slovenije te predloge obravnavala oziroma upoštevala.

Pri reševanju zahtevkov za revizijo smo tudi ugotovili, da Vlada Republike Slovenije ni sledila našemu predlogu iz Letnega poročila za leto 2000 po odpravi nejasnosti določila 4. člena Navodil o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja (Ur.l. RS, št. 43/2000). Med drugimi, je bilo zaradi citirane nejasnosti vloženi kar nekaj revizijskih zahtevkov, saj še zdaj ni jasno (kljub nekoliko jasnejšemu zapisu v Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004), ali lahko naročnik od ponudnikov zahteva finančno zavarovanje (npr. bančno garancijo) v primerih, ko vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, za katere je po zakonu potrebno izvesti javno naročilo.

Kar v nekaj primerih odločanj o zahtevkih za revizijo smo se srečali s problemom nejasnosti 6. člena Odredbe o finančnem poslovanju proračunskih uporabnikov (Ur.l. RS, št. 71/99 in 78/99, 76/01), na kar pa smo v preteklem letu tudi jasno opozorili. Ponovno je potrebno ugotoviti, da je v praksi kar nekaj odprtih vprašanj, ki se nanašajo na predložitev revizijskega poročila v skladu s 6. členom citirane odredbe. Kljub noveli odredbe v letu 2001 te nejasnosti niso bile odpravljene. Odprta vprašanja namreč, v primerjavi z rešenimi, v noveli odredbe še ostajajo. Zaradi navedenega ponovno predlagamo, da se citirana odredba spremeni tako, da se odpravijo vse nejasnosti in dvoumnosti, saj bo to nedvomno prispevalo k večji transparentnosti v postopkih oddaje javnih naročil.

Državna revizijska komisija je v Letnem poročilu za leto 2001 tudi opozorila na **potek rokov za izdajo podzakonskih aktov** po ZJN-1 (predpis o vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije) in na neizpolnjeno zakonsko obveznost po pripravi **seznama** javnih naročnikov po drugem odstavku 3. člena ZJN-1. Seznam naročnikov bi morala, na podlagi drugega odstavka 3. člena ZJN-1, na predlog ministra, pristojnega za finance, sprejeti Vlada. Kljub opozorilu pristojno ministrstvo oziroma vlada do priprave Letnega poročila za leto 2002 teh izrecno zapisanih obveznosti še nista izpolnili.

6. POSLOVANJE IN AKTIVNOSTI DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE

6.1. FINANČNO POSLOVANJE

6.1.1. Organiziranost finančnega poslovanja Državne revizijske komisije

V okviru finančnega in računovodskega segmenta poslovanja ravna Državna Revizijska komisija po predpisih in navodilih Ministrstva za finance, ki veljajo za neposredne proračunske uporabnike. Podrobneje pa urejajo finančno poslovanje Državne revizijske komisije naslednji interni predpisi:

- Pravilnik o uporabi službenih vozil št. 037-7/00 z dne 12.07.2000,
- Navodilo o oddaji naročil male vrednosti z dne 31.05.2001,
- Pravilnik o napredovanju in nagrajevanju zaposlenih pri Državni revizijski komisiji št. 037-2/00 z dne 22.01.2000,
- Pravilnik o izobraževanju št. 037-13/00 z dne 15.03.2000,
- Pravilnik o službenih potovanjih zaposlenih na Državni revizijski komisiji, št. 037-11/00 z dne 25.07.2000,
- Pravilnik o finančnem poslovanju in računovodstvu Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil z dne 10.12.2001,
- Pravilnik o notranjem nadzoru Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil z dne 15.11.2001.

V skladu z Navodilom o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 96/99) in Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest pri Državni revizijski komisiji št. 037-5/00 z dne 09.02.2000, se finančno poslovanje opravlja pri Državni revizijski komisiji. Pretežni del računovodskih nalog za potrebe Državne revizijske komisije opravlja sektor za javno računovodstvo Ministrstva za finance. Na Državni revizijski komisiji se vodi knjiga prejetih računov.

6.1.2. Predstavitev izvršitve finančnega načrta za leto 2002¹⁰

Državna revizijska komisija je za izvajanje svojih aktivnosti v letu 2002 načrtovala porabo 216.649 tisoč SIT, dejansko pa porabila 194.620 tisoč SIT. Veljavni proračun v letu 2002 pa je znašal 213.268 tisoč SIT.

V nadaljevanju je prikazana načrtovana in realizirana poraba proračunskih sredstev za leto 2002 po segmentih (skupinah kontov).

Tabela št. 1: Finančni načrt in realizacija finančnega načrta Državne revizijske komisije v letu 2002 po skupinah kontov

Konto skupine	Načrt		Realizacija		Odstotek v %
	Znesek	Odstotek v %	Znesek	Odstotek v %	R02/N02
40 Tekoči odhodki	203.226	93,80	188.167	96,68	92,59
41 Tekoči transferi	0	0,00	0	0,00	-
42 Investicijski odhodki	13.423	6,20	6.454	3,32	48,08
43 Investicijski transferi	0	0,00	0	0,00	-
DRKM Skupaj	216.649	100	194.620	100	95,71

Iz zgornjih tabel je razvidno, da tekoči odhodki predstavljajo realizacijo finančnega načrta v višini 188.167 tisoč SIT, kar pomeni 96,68% realizacije finančnega načrta Državne revizijske komisije v letu 2002. Od tega je bilo za plače in druge izdatke zaposlenim (konto 400) porabljeno 143.039 tisoč SIT, kar pomeni 73,50% celotne realizacije finančnega načrta Državne revizijske komisije.

Investicijski odhodki pa predstavljajo realizacijo finančnega načrta v višini 6.454 tisoč SIT, kar pomeni 3,32% realizacije finančnega načrta Državne revizijske komisije v letu 2002.

Državna revizijska komisija v letu 2002 ni načrtovala niti porabila nobenih sredstev na segmentih tekoči in investicijski transferi.

Primerjava sprejetega finančnega načrta Državne revizijske komisije za leti 2001 in 2002 je razvidna iz naslednje tabele.

Tabela št. 2: Primerjava sprejetega proračuna Državne revizijske komisije za leti 2001 in 2002 po segmentih

Segment	SP01	SP02	Indeks
▪ Tekoči odhodki	149.544	203.226	136
▪ Tekoči transferi	0	0	-
▪ Investicijski odhodki	11.730	13.423	114
▪ Investicijski transferi	0	0	-
DRKM Skupaj	161.274	216.649	134

V nadaljevanju pa je prikazana še primerjava realizacije finančnega načrta Državne revizijske komisije za leti 2001 in 2002.

Tabela št. 3: Primerjava realizacije proračuna Državne revizijske komisije za leto 2002 z realizacijo za leto 2001

Segment	Realizacija 2001	Realizacija 2002	Indeks (R02/R01)
▪ Tekoči odhodki	147.268	188.167	128

¹⁰ Navedeni zneski realizacije v letu 2002 niso dokončni, ker zaradi sistema izplačil iz proračuna še niso plačane vse obveznosti iz leta 2002 in zato tudi še niso prikazane v računovodskih evidencah kot odhodki (knjiženje po sistemu plačane realizacije).

▪ Tekoči transferi	0	0	-
▪ Investicijski odhodki	7.082	6.454	91
▪ Investicijski transferi	0	0	-
DRKM Skupaj	154.351	194.620	126

Iz naslednjih tabel pa je razvidna načrtovana in realizirana poraba proračunskih sredstev za leto 2002 po proračunskih postavkah.

Tabela št. 4: Finančni načrt in realizacija finančnega načrta Državne revizijske komisije v letu 2002 po proračunskih postavkah

Proračunska postavka	Načrt		Realizacija		Odstotek v %
	Znesek	Odstotek v %	Znesek	Odstotek v %	R02/N02
1020 Plače	142.862	65,94	143.039	73,50	100,12
1021 Materialni stroški	60.364	27,86	45.128	23,19	74,76
1022 Investicije in inv. vzdr.	13.423	6,20	6.454	3,32	48,08
DRKM Skupaj	216.649	100	194.620	100	89,83

Tabela št. 5: Prikaz sprejetega proračuna in realizacije proračuna za leto 2002 po proračunskih postavkah

Proračunska postavka	SP 02	VP 02	Re 02	prerazp.	% prerazp.	Re-SP	% Re-SP
1	2	3	4	5=3-2	6=5*100/2	7=4-2	8=7*100/2
1020 Plače	142.862	144.046	143.039	1.184	0,83	177	0,12
1021 Materialni stroški	60.364	60.364	45.128	0	-	- 15.236	(25,24)
1022 Investicije in invest. vzdrževanje	13.423	8.658	6.454	- 4.765	(35,50)	- 6.969	(51,92)
DRKM Skupaj	216.649	213.268	194.620	- 3.581	(1,65)	- 22.028	(10,17)

Iz analize po proračunskih postavkah pa je razvidno, da je realizacija na proračunski postavki 1020 – Plače (konto 400, konto 401, konto 4028 ter konto 4029), ki predstavlja celotne stroške dela, v letu 2002 znašala 143.039 tisoč SIT, kar je za 0,12% več od načrtovane porabe na tej proračunski postavki. Prerazporeditev na proračunsko postavko 1020 – Plače v višini 1.184 tisoč SIT je bila izvršena, ker v proračunu sprejeta sredstva na tej proračunski postavki niso zadostovala za pokritje obveznosti, ki so opredeljene v Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti, Zakonu o delavcih v državnih organih, Zakonu o reviziji postopkov javnega naročanja, Uredbi o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah vlade Republike Slovenije in v upravnih organih.

Realizacija na proračunski postavki 1021 – Materialni stroški (konto 402) je v letu 2002 znašala 45.128 tisoč SIT, kar je za 25,24% manj od načrtovane porabe na tej proračunski postavki. Pomemben odhodek na proračunski postavki 1021 – Materialni stroški predstavljajo stroški najemnine poslovnih prostorov (konto 4026), ki so v letu 2002 znašali 15.752 tisoč SIT, kar predstavlja 34,9% realizacije na proračunski postavki 1021 – Materialni stroški. Za pisarniški in splošni material in storitve (konto 4020) je bilo v letu 2002 porabljenih 8.588 tisoč SIT, kar predstavlja 19% realizacije na proračunski postavki 1021 – Materialni stroški. Drugi operativni odhodki (konto 402901) pa so v letu 2002 znašali 8.182, kar predstavlja 18,13% porabe na proračunski postavki 1021 – Materialni stroški.

Realizacija na proračunski postavki 1022 – Investicije in investicijsko vzdrževanje (konto 420) je v letu 2002 znašala 6.454 tisoč SIT, kar je za 51,92% manj od načrtovane porabe na tej proračunski postavki. Obseg realizacije na tej proračunski postavki ni bil realiziran v načrtovanem obsegu zaradi dejstva, ker nismo realizirali

načrtovanega števila novih zaposlitev in s tem povezanega nakupa opreme za ureditev delovnih pogojev novo zaposlenih delavcev Državne revizijske komisije.

Državna revizijska komisija nima neporavnanih obveznosti iz preteklih let, prav tako nima novih obveznosti, kot so določene v 41. členu Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št.79/99), izdanih in unovčenih poroštev ter nima izterjanih regresnih zahtevkov iz naslova poroštev iz pristojnosti neposrednega uporabnika.

6.2. NOTRANJI NADZOR

6.2.1. Strokovne in zakonske osnove notranjega nadzora

Državna revizijska komisija je v letu 2001 sprejela Pravilnik o finančnem poslovanju in računovodstvu Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, s katerim je na enem mestu in celovito opredelila vse postopke finančnega in računovodskega poslovanja. S Pravilnikom o finančnem poslovanju in računovodstvu Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil je natančneje opredeljen tudi sistem notranjega kontroliranja na računovodsko-finančnem področju in na drugih področjih delovanja Državne revizijske komisije, z namenom zagotavljanja naslednjih ciljev:

- usklajenosti delovanja z zakoni, drugimi predpisi in navodili vodstva,
- zanesljivih računovodskih evidenc in izkazov,
- smotrnosti poslovanja.

Državna revizijska komisija je dne 15.11.2001 sprejela tudi Pravilnik o notranjem nadzoru Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Z navedenim pravilnikom je bilo vzpostavljeno notranje revidiranje poslovanja Državne revizijske komisije, kot je opredeljeno v 100. členu Zakona o javnih financah in v Pravilniku o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (prej: Pravilnik o skupnih kriterijih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih uporabnikih proračuna Republike Slovenije).

V skladu z opredelitvami Pravilnika o notranjem nadzoru Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil je notranja revizija neodvisna ocenjevalna funkcija znotraj Državne revizijske komisije, ki preiskuje in vrednoti njeno delovanje, na način da:

- preverja zakonitost, pravilnost in smotrnost delovanja Državne revizijske komisije;
- ugotavlja in presoja vzroke za odstopanja od predpisanega delovanja Državne revizijske komisije;
- vodstvu predlaga ukrepe za izboljšanje poslovanja, delovnih procesov, varovanja premoženja ter za preprečevanje in odkrivanje prevar in napak pri delovanju Državne revizijske komisije.

Notranje revidiranje na Državni revizijski komisiji obsega notranje revidiranje na računovodsko-finančnem področju ter notranje revidiranje na drugih področjih poslovanja.

Notranje revidiranje na računovodsko-finančnem področju obsega:

- preverjanje računovodskih kontrol,
- preverjanje pravilnosti računovodskih podatkov v poslovnih knjigah in računovodskih izkazih,
- preverjanje pravilnosti izvrševanja finančnega načrta.

Notranje revidiranje na drugih področjih poslovanja obsega:

- preverjanje usklajenosti poslovanja z zakoni, drugimi predpisi in navodili vodstva,
- preverjanje smotrnosti poslovanja,
- spremljanje in ocenjevanje celovitosti sistema notranjih kontrol na drugih področjih poslovanja,
- preverjanje usklajenosti s predpisi, ki urejajo vodenje, notranjo organizacijo in zaposlovanje,
- preverjanje ustreznosti informacijskih sistemov,
- sodelovanje z zunanji revizorji in institucijami.

6.2.2. Dosedanje aktivnosti notranje revizije

Notranja revizija je po ustanovitvi najprej izdelala dolgoročni in letni načrt notranjega revidiranja, glede na oceno tveganja, pomembnosti in potencialne koristi za vodstvo Državne revizijske komisije.

Z dolgoročnim načrtom notranjega revidiranja smo opredelili pričakovane aktivnosti na področju notranjega revidiranja v obdobju treh let. Glede na čas ustanovitve notranje revizije (november 2001) zajema opredeljeno obdobje aktivnosti v letih 2002 do vključno 2004. Dolgoročni načrt predstavlja strategijo, dejavnike in postopke za doseganje zastavljenih ciljev notranjega revidiranja ter pooblastilo za konkretno delovanje notranje revizije. V dolgoročnem načrtu notranjega revidiranja smo opredelili:

- obseg notranjega revidiranja in prednostni vrstni red;
- spremljanje notranjega revidiranja;
- primerjavo uresničenega revizijskega delovanja z načrtovanim;
- potrebne vire z namenom zagotovitve stroškovno uspešnega načina doseganja ciljev notranjega revidiranja.

Dolgoročni načrt notranjega revidiranja je bil določen na podlagi matrike tveganja, v kateri so opredeljena področja delovanja Državne revizijske komisije ter stopnja tveganja, ki zajema tveganje pri delovanju, pomembnost ter potencialno korist opravljenih revizij za vodstvo Državne revizijske komisije. V nadaljevanju je prikazana navedena matrika tveganja.

Tabela št. 1: Matrika tveganja za opredelitev področij notranjega revidiranja

Področje delovanja DRKM	Stopnja tveganja (tveganje, pomembnost, koristnost)
vodenje, notranja organizacija in zaposlovanje	nizka
računovodski podatki v poslovnih knjigah in računovodski izkazi Državne revizijske komisije	visoka
izvrševanje finančnega načrta Državne	visoka

revizijske komisije	
sistem notranjih računovodskih kontrol	visoka
sistem notranjih kontrol na drugih področjih poslovanja	srednja
informatijski sistem	nizka
organizacija in proces reševanja revizijskih zahtevkov	srednja

V naslednji preglednici je predstavljen dolgoročni načrt notranjega revidiranja.

Tabela št. 2: Dolgoročni načrt notranjega revidiranja

Triletni načrt notranjega revidiranja (2002 – 2004)		
Področje revizije	Vrsta revizije	Pogostost Revidiranja *
Vodenje, notranja organizacija in zaposlovanje	Revizija pravilnosti poslovanja in revizija smotrnosti	1
Računovodski podatki v poslovnih knjigah in računovodski izkazi Državne revizijske komisije	Revizija pravilnosti poslovanja	3
Izvrševanje finančnega načrta Državne revizijske komisije	Revizija pravilnosti poslovanja	3
Sistem notranjih računovodskih kontrol	Revizija pravilnosti poslovanja	3
Sistem notranjih kontrol na drugih področjih poslovanja	Revizija pravilnosti poslovanja	1
informatijski sistem	Revizija pravilnosti poslovanja	1

Opomba: * Število predvidenih revizij v triletnem obdobju

Na podlagi triletnega načrta notranjega revidiranja je bil izdelan letni načrt notranjega revidiranja za leto 2002.

Tabela št. 3: Letni načrt notranjega revidiranja

Načrt notranjega revidiranja v letu 2002		
Področje revizije	Vrsta revizije	Cilj revizije
Računovodski podatki v poslovnih knjigah in računovodski izkazi Državne revizijske komisije	Revizija pravilnosti poslovanja	Podati oceno o pravilnosti izkazovanja odhodkov v izkazu prihodkov in odhodkov
Izvrševanje finančnega načrta Državne revizijske komisije	Revizija pravilnosti poslovanja	Podati oceno o skladnosti izvrševanja finančnega načrta s predpisi

V letu 2002 smo tako izvedli notranjo revizijo pravilnosti izvrševanja finančnega načrta in pravilnosti izkazovanja odhodkov Državne revizijske komisije za leto 2001.

Pri pridobivanju dokazov za trditve, ki se nanašajo na izvrševanje finančnega načrta Državne revizijske komisije smo zasledovali naslednje splošne cilje:

- *zakonitost in pravilnost* (Ali so odhodki nastali v skladu z veljavnimi predpisi in pravili ter so odobreni v proračunu);
- *popolnost* (Ali vsi odhodki in obveznosti ustrezajo obdobju in so vključeni v izkaz prihodkov in odhodkov);
- *resničnost* (Ali so vsi odhodki upravičeni in so izkazani na podlagi dejansko nastalih poslovnih dogodkov in izplačil denarja);
- *merjenje* (Ali je znesek, v katerem je evidentiran dogodek, pravilno ugotovljen in pravilno evidentiran v knjigovodskih evidencah – računsko točnost zneska);

- *predstavitev in razkritje* (Ali so odhodki razkriti, uvrščeni in predstavljeni v skladu s predpisi in pravili o evidentiranju in izkazovanju odhodkov proračuna).

Zato je bila v procesu notranjega revidiranja preverjena:

- skladnost izvrševanja finančnega načrta s predpisi,
- pravilnost prevzemanja obveznosti in porabe proračunskih sredstev glede na višino in namene, določene v finančnem načrtu ter
- pravilnost evidentiranja in izkazovanja odhodkov Državne revizijske komisije v izkazu prihodkov in odhodkov za leto 2001.

V fazi načrtovanja in izvedbe notranje revizije smo revizijske dokaze pridobili z uporabo analitičnih postopkov in podrobnega preizkušanja podatkov. Pri izvedbi notranje revizije nismo na obsegu podrobno preizkušenih izplačil razkrili nobenih napak, zato smo ocenili izkazovanje odhodkov in izvrševanje finančnega načrta Državne revizijske komisije za leto 2001, kot pravilno.

V letu 2003 bomo na področju notranjega revidiranja nadaljevali z aktivnostmi, ki so opredeljene v dolgoročnem načrtu notranjega revidiranja in letnem načrtu notranjega revidiranja za leto 2003. Tako bomo izvedli notranjo revizijo obstoja in učinkovitosti delovanja sistema notranjih računovodskih kontrol ter notranjo revizijo pravilnosti izvrševanja finančnega načrta in pravilnosti izkazovanja odhodkov Državne revizijske komisije za leto 2003.

Ob navedenem še dodajamo, da na Državni revizijski komisiji namenjamo veliko pozornosti tudi stalnemu izobraževanju na področju notranjega revidiranja. Tako se je notranji revizor v letu 2002 udeležil vrste seminarjev s področja notranjega revidiranja.

6.3. KADRI

Organizacijo in način dela Državne revizijske komisije ureja Poslovnik. Podrobnejša organizacija, število in nazive delovnih mest z opisi del in nalog ter pogoje za njihovo zasedbo pa je urejena s posebnim aktom v skladu z ZRPJN in Poslovnikom. Za opravljanje funkcij in nalog s področja dela Državne revizijske komisije so poleg predsednika in članov Državne revizijske komisije sistemizirana naslednja delovna mesta:

- Višji svetovalec (4)
- Svetovalec I (3)
- Svetovalec II (2)
- Svetovalec III (1)
- Strokovni sodelavec (1)
- Vodja pisarne (1)
- Administrator (1)

V skladu z določili pravilnika se lahko na Državni revizijski komisiji zaposlijo tudi pripravniki.

Število zaposlenih se v letu 2002 ni povečevalo, tako kot smo načrtovali. Zaposlili smo enega svetovalca, vodjo pisarne in pripravnika, kateremu se je ob koncu leta z opravljenim pripravniškim izpitom zaključilo pripravništvo. Dvema zaposlenima pa je v letu 2002 sporazumno prenehalo delovno razmerje.

Tako smo zaključili poslovno leto s 15 zaposlenimi ali 83,3% glede na ciljno zaposlitev (18), saj drugih novih zaposlitev nismo realizirali zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev.

6.4. USPOSABLJANJE

Za Državno revizijsko komisijo je pomembno, glede na to, da je področje javnega naročanja naglo razvijajoče se področje, da sledi spremembam na tem področju. Vendar mora obenem zaradi pomanjkanja kvalitetnega izobraževanja na tem področju večkrat sama generirati različne izobraževalne oblike, ki vodijo k večji usposobljenosti in učinkovitosti v postopkih oddaje javnih naročil. Razumljivo je, da morajo biti zaposleni na Državni revizijski komisiji seznanjeni z novostmi na tem področju, zato se udeležujemo primernih izobraževalnih oblik tako doma kot v tujini.

Izobraževanju zaposlenih smo tudi v preteklem letu posvetili veliko pozornosti. Zaposleni so se udeležili različnih seminarjev in delavnic, nekateri pa so se vključili tudi v dodiplomsko in podiplomsko izobraževanje, v izobraževanje za pridobitev pravniškega državnega izpita, ter znanstvenega naziva. Saj lahko le z visoko stopnjo strokovne usposobljenosti zagotavljamo učinkovito pravno varstvo ponudnikom in vlagateljem zahtevkov za revizijo postopkov javnega naročanja.

Poleg tega pa smo v letu 2002 aktivno sodelovali pri pripravi četrtega posveta o javnih naročilih in koncesijah, kjer smo prevzeli strokovno pokroviteljstvo poleg Urada Vlade Republike Slovenije za javna naročila, sodelovalo pa je tudi Ministrstvo za finance in švedski odbor za javna naročila. Na posvetu smo predstavili novosti revizijskega postopka, stališča Državne revizijske komisije in aktualne primere.

Državna revizijska komisija je v sklopu PHARE – TWINNING projekta v sodelovanju s švedskimi eksperti iz Odbora za javna naročila v letu 2002 izvedla dva seminarja. Na seminarju, ki je potekal meseca maja, so se udeleženci seznanili s prakso Evropskega sodišča, z novostmi, ki jih prinašajo direktive Evropske unije s področja javnih naročil, ki bodo z vstopom Slovenije v Evropsko unijo postale neposreden vir javnega naročanja. Na seminarju, ki je potekal meseca junija, pa so se udeleženci seznanili s posameznimi primeri s področja javnih naročil na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju v Evropski uniji.

Sledili smo potrebam vsem, ki se ukvarjajo z javnimi naročili in izdali knjižno zbirko z naslovom Zbirka odločitev 2000 in 2001, ki je prvi sistematični prikaz odločitev Državne revizijske komisije. S tem in s številnimi gradivi za različne izobraževalne oblike smo deloma zapolnili praznino in obogatili zbirko strokovne literature s področja javnih naročil. Omeniti je potrebno tudi, da Državna revizijska komisija razpolaga z različnimi strokovnimi gradivi s področja javnega naročanja v Republiki Sloveniji in v tujini, s katerimi seznanjamo zainteresirano strokovno javnost za potrebe raziskovalne dejavnosti, izdelave diplomskih in magistrskih nalog ter za druge potrebe naročnikov in ponudnikov.

6.5. SODELOVANJE Z DRUGIMI INSTITUCIJAMI

Državna revizijska komisija je v preteklem letu sodelovala tudi z drugimi državnimi organi. Tako smo glede na dejstvo, da odločamo le v primerih, ko je vložen zahtevek za revizijo, vse ostale prijave kršitev posredovali drugim institucijam, npr. Računskemu sodišču, Ministrstvu za finance – Finančni inšpekciji, Državnemu tožilstvu, Uradu za preprečevanje korupcije, Sodniku za prekrške.

Na tem mestu je potrebno tudi ugotoviti, da je bil v letu 2001 v okviru Vlade Republike Slovenije ustanovljen Urad za javna naročila, s katerim sodelujemo in tako prispevamo k oblikovanju prakse s tega področja.

6.6. MEDNARODNO SODELOVANJE

Državna revizijska komisija je v letu 2002 sodelovala s številnimi institucijami s področja javnega naročanja tako doma kot v tujini in tako navezala stike, ki nam koristijo pri prenosu dobre prakse in preverjanju odločitev Državne revizijske komisije.

Predstavnika Državne revizijske komisije sta se februarja 2002 udeležila konference na Madžarskem z naslovom »Public Procurement at the beginning of the 21st Century«. Obiskala sta madžarski urad za javna naročila in arbitražno komisijo ter navezala stike s slovaškimi in češkimi kolegi ter strokovnjaki iz Danske. Izmenjala sta izkušnje s področja pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil.

Predstavniki Državne revizijske komisije se je junija 2002 na povabilo Uprave za nabave Republike Hrvaške udeležil seminarja na temo »Pravna ureditev javnih naročil v RH« v Opatiji z namenom medsebojnega sodelovanja pri usklajevanju zakonodaje in prakse nacionalnih ureditev s pravom EU.

Državna revizijska komisija je tudi v letu 2002 aktivno sodelovala v Twinning projektu s švedskim uradom za javna naročila. Predstavniki Državne revizijske komisije so v mesecu marcu in juniju v okviru študijskega obiska obiskali švedske institucije, ki se ukvarjajo z javnimi naročili. Obisk je omogočil preveritev odločitev Državne revizijske komisije v mednarodnem okolju in utrditev uspešnega sodelovanja s švedskimi kolegi. Twinning projekt je potrebno oceniti kot uspešno obliko sodelovanja in izmenjave izkušenj s področja javnih naročil.

Državna revizijska komisija je tudi v letu 2002 nadaljevala sodelovanje s predstavniki sorodnih institucij iz držav bivše Jugoslavije, in sicer Srpske krajine, Vojvodine, Črne gore in Hrvaške. Priložnost za navezavo stikov in za izmenjavo izkušenj s področja javnih naročil, za seznanitev s pravnim varstvom ponudnikov v državah bivše Jugoslavije, je bil 4. in 5. posvet o javnih naročilih in koncesijah v Portorožu.

Z navedenimi aktivnostmi bo Državna revizijska komisija nadaljevala tudi v letošnjem letu z namenom izmenjave izkušenj, saj ocenjujemo, da je naša naloga

prenos dobre prakse s področja EU ter obenem ponuditi tudi našim ponudnikom (vlagateljem) zanesljivo informacijo o nastopu in predvsem pravnih sredstvih na tujih tržiščih.

SKLEP

Glede na navedbe v letnem poročilu ugotavljamo, da je Državna revizijska komisija prispevala k oblikovanju enotne prakse na področju javnega naročanja v Republiki Sloveniji.

Upamo, da bo tudi Letno poročilo za leto 2002 prispevalo k oblikovanju dobre prakse naročnikov, saj smo v njem povzeli pomembnejše informacije o našem delu in o odločitvah v letu 2002. Naročnikom in ponudnikom ter zainteresirani javnosti pa bodo priloge k letnemu poročilu lahko v pomoč pri njihovih odločitvah v letošnjem letu.

Naše delo bo tudi v bodoče usmerjeno k zagotavljanju učinkovitega pravnega varstva ponudnikov na temelju enakopravnega dostopa do trga javnih naročil ob upoštevanju učinkovitosti in gospodarnosti javnega naročanja ter s tem posledično prispevali k zaupanju javnosti v delovanje države na tem področju.

PRILOGE:

- **čistopis ZRPJN (Ur.l RS, št. 78/99, 90/99 in 110/02)**
- **opis revizijskega postopka po ZRPJN-A**
- **shema revizijskega postopka**
- **zbirka odločitev v letu 2002**