



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 450-02-2/2024/5 EPA 1421-IX
Ljubljana, 15. 5. 2024

Državni svet Republike Slovenije je na 17. seji 15. 5. 2024, na podlagi druge alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), sprejel naslednje

M n e n j e

k Poročilu o delu Državne revizijske komisije za leto 2023

Državni svet je obravnaval Poročilo o delu Državne revizijske komisije za leto 2023, EPA 1421-IX (v nadaljevanju: poročilo), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Državna revizijska komisija.

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

Državni svet ugotavlja, da se je pristojna Komisija Državnega sveta za državno ureditev s poročilom seznanila na 18. seji 10. 4. 2024.

Državnemu svetu je bilo predstavljeno obsežno poročilo, sestavljeno v skladu z obstoječo zakonodajo. Državni svet izraža pohvale poročilu in se zahvaljuje Državni revizijski komisiji za dobro opravljeno delo v 2023 pri nadzoru javnih naročil in s tem pri porabi javnega denarja.

Državni svet je bil seznanjen z nekaterimi podatki, ki Državno revizijsko komisijo umeščajo v sistem javnega naročanja v državi. Statistika Ministrstva za javno upravo pravi, da v državi letno okoli 1000 naročnikov izvede približno 6800 postopkov javnega naročanja v vrednosti okoli 5,3 milijarde evrov. Državna revizijska komisija se ukvarja s tistimi javnimi naročili, pri katerih je mogoče zahtevati pravno varstvo z vložitvijo zahtevka za revizijo. Omenjena statistika se nanaša na leti 2021 in 2022. Podatki s Portala javnih naročil, ki je mesto, kjer so objavljeni vsi večji postopki, pa kažejo, da so bili 2023 zahtevki za revizijo vloženi v 180 primerih postopkov javnega naročanja.

Državni svet je bil seznanjen, da je bilo v 180 postopkih javnih naročil vloženi skupaj 218 zahtevkov za revizijo. Vsaj en zahtevek za revizijo je 2023 prejelo 112 različnih naročnikov, več kot en zahtevek za revizijo je prejelo 33 naročnikov. Naročnikov, ki so 2023 v okviru istega postopka javnega naročila prejeli več kot en zahtevek za revizijo, je bilo 27. Največ zahtevkov za revizijo je bilo pri naročnikih iz Osrednje slovenske regije, največ pri organih Republike Slovenije, sledijo javni zavodi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti.

Zahtevki za revizijo so bili pri naročnikih v manjšem deležu vloženi zoper določbe razpisne dokumentacije, v večjem deležu pa zoper naročnikove odločitve ob izidu postopka.

Državni svet je bil seznanjen, da je Državna revizijska komisija 2023 rešila 157 zahtevkov za revizijo, kar je 10 % več kot 2022. Analiza zahtevkov za revizijo kaže, da so bili v vseh primerih vlagatelji zahtevkov za revizijo ponudniki, Državni svet pa je bil seznanjen tudi s podatkom, da 2023 med vlagatelji zahtevkov za revizijo ni bilo zagovornikov javnega interesa, to so Računsko sodišče, Javna agencija za varstvo konkurence in Komisija za preprečevanje korupcije.

Državni svet je bil obveščen, da je skupna vrednost javnih naročil, v zvezi s katerimi je Državna revizijska komisija odločala v zahtevkih za revizijo, v 2023 znašala 1,8 milijarde evrov, kar je bistveno manj kot 2022. Najvišje ocenjena vrednost, ki jo je Državna revizijska komisija reševala, je znašala 800 milijonov evrov, najnižja pa 8300 evrov.

72 % rešenih zahtevkov za revizijo je bilo vloženih zoper naročnikovo odločitev o izidu postopka, 28 % pa zoper razpisno dokumentacijo, kar je podobno kot 2022.

Državna revizijska komisija ima glede reševanja zahtevkov zakonsko postavljene roke, zadeve morajo biti rešene v 15 delovnih dneh od prejema popolne dokumentacije, po zakonu je treba določene zadeve (tiste, ki so sofinancirane s strani EU, postopki javnih naročil, pri katerih je ocenjena vrednost višja od 10 milijonov evrov in po novem postopki, ki so vodeni na podlagi interventne zakonodaje za odpravo posledic poplav poleti 2023) reševati prednostno. Takšnih rešenih zahtevkov je bilo 2023 22 %. Državna revizijska komisija zahtevke za revizijo rešuje v zakonsko določenih rokih, ki v povprečju znašajo 13,76 delovnega dne od prejema popolne dokumentacije; gledano od prejema zahtevka za revizijo pa 22,83 delovnega dne, kar je podobno kot v prejšnjih letih in je že na meji sprejemljivega.

Državnemu svetu je bilo pojasnjeno, da so bili ponudniki pri vloženih zahtevkih za revizijo uspešni 50 %, kar pomeni, da je Državna revizijska komisija zahtevkom v tem deležu bodisi delno ali v celoti ugodila ali celo razveljavila celoten postopek javnega naročila. Najpogostejši razlog za ugoditev zahtevku za revizijo je bil povezan z vprašanjem zahtevanih referenc, sledijo vprašanja glede kadrov, glede tehničnih specifikacij, vprašanja glede dopolnjevanja ponudb, sorazmernosti postavljenih zahtev in glede obrazložitve končnih odločitev.

Državni svet se je seznanil, da je zoper odločitve Državne revizijske komisije od 1. januarja 2021 dovoljen upravni spor, ki poteka pred Upravnim sodiščem RS. Državna revizijska komisija vsako leto prejme nekaj ugotovitvenih tožb. Podatki za celotno obdobje od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2023 kažejo, da je Državna revizijska komisija v tem času izdala 243 takšnih odločitev, zoper katere je dovoljen upravni spor, in v 3 letih je bilo sproženih 13 upravnih sporov. Upravno sodišče je 6 tožb zoper Državno revizijsko komisijo zavrnilo, v primeru 4 tožb je bilo pritožnikom ugodeno, 2 postopka pa sta bila na sodišču zaradi umika tožbe ustavljena.

Državni svet je bil v zvezi z dejstvom, da je Državna revizijska komisija tudi prekrškovni organ, seznanjen, da je bilo 2023 uvedenih 85 novih prekrškovnih zadev, kar je 50 % več kot 2022. Vsega skupaj so obravnavali 229 prekrškovnih zadev, rešili so jih 64. V omenjenih 64 zadevah je bilo izvedenih 76 zaključnih dejanj, vloženih je bilo 12

obdolžilnih predlogov, izdane so bile 3 odločbe o prekršku, sprejetih je bilo 54 odločitev v obliki uradnega zaznamka in izrečenih 7 opozoril.

Najpogosteje obravnavani prekrški na strani ponudnikov v postopku so, kot vsako leto, podaja neresnične izjave ali ponarejene listine, pri naročnikih pa oddaja javnega naročila brez izvedbe ustrezne vrste postopka in drobljenje javnih naročil. Na podlagi obdolžilnih predlogov, ki jih je Državna revizijska komisija vložila v zvezi s prekrški po Zakonu o javnem naročanju, je Okrajno sodišče v Ljubljani s sodbami, ki so postale pravnomočne 2023, izreklo za 315.000 evrov glob, kar je manj kot 2022. Izrekli so tudi 5 opominov in 1 stransko sankcijo izločitve iz postopkov javnega naročanja ponudnikov izvajalcev.

Državni svet ugotavlja, da ima Državna revizijska komisija zakonsko določene zelo kratke roke za izpolnjevanje svojih obveznosti in o zadevah odloča v nekaj dneh po prejemu popolne dokumentacije. Stranke v postopku zoper odločitev Državne revizijske komisije od 1. januarja 2021 lahko sprožijo upravni spor, ki poteka pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije, kjer pa postopki lahko trajajo tudi več kot leto, kar bi lahko končne odločitve v revizijskih postopkih zavleklo.

V zvezi z učinkovitostjo postopkov javnega naročanja v primeru sproženih postopkov pred Upravnim sodiščem je bil Državni svet seznanjen, da Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN) Upravnemu sodišču določa instruktorski rok, da odloči v 90 dneh od prejema tožbe.

Državni svet je bil prav tako seznanjen, da Upravno sodišče obravnava najtežje in najobsežnejše primere, vendar so odločitve Upravnega sodišča po oceni Državne revizijske komisije hitre, natančnih podatkov oziroma analize o točnem trajanju postopkov pa žal ni.

Podatki do 31. decembra 2023 kažejo, da so bile vse tožbe, ki jih je Upravno sodišče prejelo v tem obdobju, rešene, razen enega primera. Državnemu svetu je bilo pojasnjeno, da postopek na Upravnem sodišču ne vpliva na sam potek javnega naročanja, saj velja ureditev, da ko Državna revizijska komisija izda odločitev in zahtevku za revizijo bodisi ugodi ali ga zavrne, je takšna odločitev pravnomočna. Vlagatelj zahteve za revizijo lahko vloži ugotovitveno tožbo na Upravno sodišče, vendar je sodba samo ugotovitvena in ne zadrži pravnomočnosti odločitve Državne revizijske komisije. To v praksi pomeni, da naročnik v primeru zavrnitve revizijske zahteve s strani Državne revizijske komisije z izbranim ponudnikom lahko sklene pogodbo in jo začne izvajati. Tudi če postopek teče naprej na Upravnem sodišču in to ugotovi določene nezakonitosti, v sklenjeno pogodbo sodišče ne poseže. Sedanja zakonska ureditev naročniku ob pravnomočni odločitvi Državne revizijske komisije, kljub poteku postopka na Upravnem sodišču, ne preprečuje sklenitve pogodbe z izbranim ponudnikom.

Pred leti je prišlo do občutnega zvišanja taks, ki jih treba vplačati v primeru sprožitve postopka revizije. Državni svet je bil glede vprašanja o vplivu višine takse na sprožitev revizijskega postopka seznanjen, da je višina taks zakonsko opredeljena in se že nekaj časa ni spremenila. Zanje je pristojno Ministrstvo za javno upravo.

Minimalna taksa, ki jo mora vplačati vlagatelj zahtevka za revizijo, je 500 evrov, maksimalna pa 25. 000 evrov in ni znano, ali je Ministrstvo za javno upravo kdaj opravilo analizo vpliva višine takse na število vloženih zahtevkov za revizijo. Pomembno je, da v primeru utemeljenosti zahtevka vlagatelj takso dobi povrnjeno, nepovrnjene takse pa ostanejo na podračunu Ministrstva za finance. Takse do določene mere preprečujejo morebitne zlorabe sistema pravnega varstva, ne vplivajo pa na samo učinkovitost pravnega varstva.

Državni svet je izpostavil, da zaradi konkurence na trgu ponudniki v razpisni dokumentaciji naročnikov ali v njihovih končnih odločitvah velikokrat iščejo tudi najmanjše napake ali anomalije - v tehnični dokumentaciji, spregledan kakšen datum in podobno, vse zato, da lahko izpodbijajo postopek izbire ponudnika in zahtevajo revizijo postopkov. Vse to lahko podaljša postopke izvajanja javnih naročil ali pa je naročnik na koncu prisiljen izbrati dražjega ponudnika.

Državni svet je bil seznanjen, da se je zakonodaja na področju javnega naročanja v preteklih letih spreminjala, prav tako je tudi Državna revizijska komisija pridobila več prakse, tako da se je vpliv teh t. i. nebistvenih napak na revizijski postopek precej zmanjšal. Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) tudi pravi, da naročnik lahko očitne in nebistvene napake v ponudbah spregleda, do sprememb je prišlo tudi z digitalizacijo, saj je razpisna dokumentacija zdaj elektronsko objavljena in prosto dostopna, tudi ponudbe se oddajo izključno elektronsko in ponudniki imajo več časa za pripravo ponudb in delajo zato manj napak pri ponudbah kot v preteklosti.

Državni svet je bil dodatno seznanjen, da si naročniki iz različnih razlogov velikokrat tudi sami zapletejo situacijo s pripravo razpisne dokumentacije, ko pripravijo zelo obsežno dokumentacijo tudi za enostavne in pogoste predmete javnega naročila npr. v lokalnem okolju (pluženje cest, urejanje gozdnih cest, šolski prevozi ...). Tudi ponudniki ob pripravi ponudb mnogokrat tik pred rokom oddajo ponudbe z napakami.

Opravljen analiza prav tako kaže, da naročniki v visokem deležu javnih naročil prejmejo le eno ali dve ponudbi, pri čemer je naročniku v interesu, da odda javno naročilo in morda v takšnem primeru kakšno napako tudi spregleda. Vendar ima v tem primeru neizbrani ponudnik razlog za vložitev zahtevka za revizijo in če zadevo obravnava Državna revizijska komisija le-ta lahko ugotovi, da naročnik ponudbe ne bi smel sprejeti. Državni svet je bil obveščen, da naročnik nato lahko izbere naslednjega najugodnejšega ponudnika, vendar tega ni dolžan storiti. Zakonodaja namreč tega ne določa in če je ponudba ekonomsko neugodna ali kako drugače neustrezna, jo ima naročnik pravico zavrniti. Dejstvo je, da naročnik nebistvene in očitne napake lahko spregleda in zaradi nebistvenih in očitnih napak v ponudbah Državna revizijska komisija ne razveljavi postopka javnega naročila in ugotovi, da napaka ni vplivala na izid postopka in na dopustnost ponudbe.

Glede na podatke v poročilu o delu Državne revizijske komisije se je 92 % rešenih zahtevkov za revizijo nanašalo na postopke, ki niso bili sofinancirani s sredstvi EU, zgolj 8 % jih je sofinancirala EU. Državni svet ugotavlja, da gre za precejšnjo razliko, zato se postavlja vprašanje, kje so razlogi zanjo - ali naročniki in ponudniki sofinancirana javna naročila iz evropskih sredstev vzamejo resneje in se nanje bolje pripravijo ali je razlog kje drugje.

Državnemu svetu je bilo pojasnjeno, da Državna revizijska komisija ni preverjala navedenih razlik v pravnem varstvu med javnimi naročili. Ocenjuje, da je možen razlog to, da se več javnih naročil, ki so sofinancirana iz EU skladov, razreši že na 1. stopnji, pred naročnikom, vendar tega po prosto dostopnih podatkih ni mogoče ugotoviti. Morda pa naročniki ne želijo tvegati in že sami popravijo npr. del razpisne dokumentacije, da lahko nadaljujejo s postopkom. Državni svet je bil seznanjen, da tudi v primeru javnih naročil, ki so sofinancirana s sredstvi EU, velja ugotovitev, da naročniki prejmejo relativno malo ponudb, pri čemer pa naročniki seveda želijo oddati javno naročilo. Verjetno pa ni zanemarljivo, da so javna naročila sofinancirana s strani EU podvržena strožjim in natančnejšim pregledom dokumentacije, na kar se naročniki tudi bolje pripravijo.

Glede deleža revizij, ki so povezane z javnimi razpisi v lokalnih skupnostih, je bilo Državnemu svetu pojasnjeno, da so lokalne skupnosti med naročniki na 3. mestu po številu prejetih revizij, takoj za organi Republike Slovenije in javnimi zavodi (bolnišnice, zdravstveni domovi ...), vendar to ne pomeni, da imajo npr. lokalne skupnosti ali javni zavodi premalo znanja za vodenje javnih naročil, ampak so to naročniki, ki imajo veliko število javnih naročil in posledično tudi več zahtevkov za revizije. Državna revizijska komisija poudarja, da je pohvalno, da so naročniki 2023 od 218 prejetih zahtevkov za revizijo kar 47 zahtevkov pravnomočno rešili že sami in posredovanje Državne revizijske komisije ni bilo potrebno. Pri tem so 66 % zahtevkom za revizijo ugodili, ravno lokalne skupnosti pa so tiste, ki zelo pogosto ugodijo zahtevku za revizijo že na 1. stopnji. V preostalih primerih so zahtevek za revizijo bodisi zavrgli ali je bil postopek ustavljen zaradi umika zahtevka. 160 zahtevkov za revizijo so naročniki zavrnili, nato pa se je postopek javnega naročanja nadaljeval pred Državno revizijsko komisijo kot revizijski postopek.

Državni svet ugotavlja, da je Državna revizijska komisija relativno majhen državni organ, ki opravi veliko dela v skrbi za javne finance. Glede števila zaposlenih na Državni revizijski komisiji in obvladovanja pripada je bilo Državnemu svetu pojasnjeno, da v Državni revizijski komisiji ni velike fluktuacije kadra. Prav tako se veliko napora vlaga v to, da se revizijski zahtevki in ostale zadeve, za katere je odgovorna Državna revizijska komisija, rešujejo v zakonitih rokih. Vse odločitve so javne in transparentne, sklepi so zelo obsežni in povedni in iz njih se tako naročniki kot ponudniki lahko veliko naučijo in odpravijo morebitne napake v prihodnjih postopkih javnega naročanja.

Glede trajanja postopkov in morebitnega skrajševanja le-teh je bilo Državnemu svetu pojasnjeno, da ni vse odvisno od Državne revizijske komisije, ampak predvsem od strank v postopkih. Državna revizijska komisija ima zakonski rok, da mora odločiti v 15 delovnih dneh od prejema popolne dokumentacije, kar je samo po sebi kratek rok, vendar se ga uspejo držati. V primeru, da pride med naročnikom in ponudniki v revizijskem postopku do medsebojnih obtoževanj, kopičenja mnenj različnih izvedencev in podobno, pa to avtomatično podaljša čas za odločitev Državne revizijske komisije, na kar pa ta ne more vplivati.

* * *

Za poročevalca je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

Marko Lotrič
predsednik