



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

***LETNO POROČILO
ZA LETO 2003***

Državna revizijska komisija je na drugi občni seji v letu 2004 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 2003.

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 2003 se poleg Državnega zbora Republike Slovenije in Vlade Republike Slovenije seznanijo tudi zainteresirano strokovno javnost.

Ljubljana, 20.01.2004

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

dr. Aleksij Mužina, 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

Tomaž Vesel, 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 2003	13
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 2003	21
5. PREDLOG UKREPOV ZA ODPRAVO NEPRAVILNOSTI (V SKLADU Z DRUGIM ODSTAVKOM 33. ČLENA ZRPJN) IN PREGLED REALIZACIJE PREDLOGOV	24
5.1. PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE STANJA NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA	24
5.2. PREGLED REALIZACIJE PREDLOGOV IZ LETNEGA POROČILA ZA LETO 2002	29
6. POSLOVANJE IN AKTIVNOSTI DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE	30
6.1. FINANČNO POSLOVANJE	30
6.1.1. <i>Organiziranost finančnega poslovanja Državne revizijske komisije</i>	30
6.1.2. <i>Predstavitev izvršitve finančnega načrta za leto 2003</i>	31
6.2. NOTRANJI NADZOR	33
6.2.1. <i>Strokovne in zakonske osnove notranjega nadzora</i>	33
6.2.2. <i>Dosedanje aktivnosti notranje revizije</i>	35
6.3. KADRI	38
6.4. USPOSABLJANJE	38
6.5. SODELOVANJE Z DRUGIMI INSTITUCIJAMI	39
6.6. MEDNARODNO SODELOVANJE	39
SKLEP	40
PRILOGE:	41
- ZRPJN (UR.L RS, ŠT. 78/99, 90/99 IN 110/02)	41
- OPIS REVIZIJSKEGA POSTOPKA PO ZRPJN	41
- SHEMA REVIZIJSKEGA POSTOPKA	41
- ZBIRKA ODLOČITEV V LETU 2003	41
- ZBIRKA ODLOČITEV V LETU 2002	41

UVOD

V letnem poročilu o delu Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državne revizijske komisije) za leto 2003 je predstavljena organizacija in način dela Državne revizijske komisije, poleg tega pa tudi podatki o delu Državne revizijske komisije ter vloženi zahtevki za revizijo. Poročilu so dodane priloge z namenom pomagati naročnikom in ponudnikom ter zainteresirani javnosti pri njihovih odločitvah v letu 2004.

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 2003 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 (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 četrto po vrsti, zato je v njem predstavljena analiza realizacije predlogov ukrepov Državne revizijske komisije (iz letnega poročila za leto 2000, 2001 in 2002) 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 predstavljamo organizacijo in način dela Državne revizijske komisije. V drugem, tretjem in četrtem delu vsebuje to poročilo vse zahtevane podatke iz 33. člena ZRPJN, s priloženimi 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 ter 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 med ostalim 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 Poslovník Državne revizijske komisije (Ur. l. RS, št. 55/00)².

1.1. POSTOPEK PRED DRŽAVNO REVIZIJSKO KOMISIJO

Postopek revizije pred Državno revizijsko komisijo se nadaljuje, poleg primerov pritožb na podlagi 12., 13. in 17. 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 Državne revizijske komisije. Poročevalec je član senata, ki poda obrazloženo poročilo, le-to 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

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 Poslovníka 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.«

³ 17. člen Poslovníka Državne revizijske komisije določa: »Predsednik Državne revizijske komisije dodeljuje zahtevke za revizijo poročevalcu oziroma posameznemu članu. Ob dodelitvi

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 šestega odstavka 16. člena Poslovníka Državne revizijske komisije pa lahko posamezen član predlaga 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 razlogi 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 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, 96/02; 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

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 ali v primeru, da ima določen član Državne revizijske komisije posebna strokovna znanja, ki so pomembna za odločanje o zahtevku za revizijo.»

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 zadržijo 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 predlaga, da vloženi zahtevki ne zadržijo 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, 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 Državna revizijska komisija odloča o pritožbi vlagatelja zahtevka za revizijo zoper ravnanje naročnika na podlagi 12., 13. ali 17. člena tega zakona, lahko s sklepom pritožbo kot prepozno zavrže, zavrne kot neutemeljeno ali pa pritožbi ugotovi 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 zahtevki za revizijo sprejme v obravnavo.

Pomembna novost zadnje spremembe ZRPJN 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 vloženi zahtevki 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 od prejema 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 letu 2003 smo tako zahtevali 16 porevizijskih poročil.

Z revizijskim postopkom so povezani tudi stroški, ki jih ureja ZRPJN v 22. členu, in so praviloma vezani na uspeh v revizijskem postopku. Ob tem Državna revizijska komisija ugotavlja, da se stroški revizijskega postopka v primerjavi s prejšnjimi leti povečujejo predvsem zaradi povečane zahtevnosti sporov, ki so vezani na različna tehnična, finančna in druga strokovna vprašanja, kar zahteva vključitev izvedencev in drugih strokovnjakov pri reševanju revizijskih zahtevkov. Poleg tega opažamo, da narašča število revizijskih postopkov, v katerih stranke zastopajo pooblaščenci.

V praksi 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) 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 vložitev odškodninskih 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).

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

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).

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 zakonskim 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 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 napolnilo 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 pravdni 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 drugi uporabniki proračunskih sredstev nastopajo kot stranke v premoženjskopravnih 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 ne gre zanemariti, 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.

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.«

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 očitek 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. pravnem) 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 pravnem postopku, omejil le na povračilo škode, posegel v ustavno pravico do sodnega varstva po 23. členu Ustave, kot 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 presojati, 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 dobrotno (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 zakonodajalčev 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 ga 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, vložijo ustavno pritožbo.

2. ŠTEVILO PREJETIH ZAHTEVKOV ZA REVIZIJO V LETU 2003

Državna revizijska komisija je v letu 2003 prejela v odločanje 363 zahtevkov za revizijo, v letu 2002 323 zahtevkov, 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 ter 2003 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 2002, v katerem smo prejeli 323 zahtevkov za revizijo, ugotavljamo povečanje števila revizijskih zahtevkov za 12,4%, v primerjavi z letom 2000 pa kar za 50 %.

Če primerjamo število zahtevkov za revizijo po predmetu javnega naročila (ne glede na število revizijskih zahtevkov pri posameznem javnem naročilu), ugotovimo, da je povečanje števila primerov v letu 2003 (312 predmetov) v primerjavi z letom 2002 (291 predmetov) nekoliko manjše (7,2 %) povečanju

glede na število vseh zahtevkov za revizijo. Ugotavljamo, da je (kot tudi v letu 2002) opaziti povečanje večjega števila zahtevkov za revizijo pri oddaji določenih predmetov javnega naročanja.

Grafikon št. 1 – Skupno število prejetih zahtevkov za revizijo v letih 1999 – 2003



Po našem mnenju 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 2002 in so bile podrobneje obravnavane že v letnem poročilu za leto 2002. Deloma povečanje števila revizijskih zahtevkov pripisujemo sprejetju proračunov Republike Slovenije za daljše časovno obdobje, kar je pogoj za pričetek večjega števila postopkov oddaje javnih naročil. Deloma pa gre povečanje pripisati tudi dejstvu, da je Državna revizijska komisija v skladu s spremembami Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja v 41 primerih odločala tudi o pritožbah na podlagi 12., 13. in 17. člena ZRPJN. Ob tem je potrebno poudariti, da so se revizijski razlogi, vsebovani v teh pritožbah, pred omenjeno spremembo v nekaterih primerih pojavljali kot vsebina revizijskih zahtevkov.⁷ O delnem povečanju lahko govorimo le v primerih, ko je odločanju o pritožbi sledilo tudi kasnejše odločanje o vsebini vloženega zahtevka za revizijo.

Ugotavljamo, da povečana višina takse (100.000 oziroma 200.000 SIT) ni pomembno vplivala na število revizijskih zahtevkov. Nedvomno pa je potrebno ugotoviti, da je spremenjena višina takse, vezana na fiksni znesek in ne na mejno vrednost, od katere dalje je po zakonu potrebno izvesti javni razpis, sicer prispevala k manjšemu številu težav pri vlaganju revizijskih zahtevkov.

⁷ Tudi iz tega razloga pritožbe pri prikazu podatkov vodimo pod številom vloženih zahtevkov za revizijo.

Za primerjavo podatkov o deležu vseh vloženih zahtevkov za revizijo (pri naročnikih) in tistih, o katerih odloča Državna revizijska komisija, nam služi podatek Urada Vlade RS za javna naročila, ki je v letu 2003 zabeležil 573 zahtevkov za revizijo, ki so jim bili poslani v vednost (2. odstavek 12. člena ZRPJN).

Državna revizijska komisija opozarja, da so tako Urad za javna naročila kot tudi Urad za varstvo konkurence in Državno pravobranilstvo dobili aktivno legitimacijo za vlaganje revizijskih zahtevkov. Med prejetimi zahtevki za revizijo, o katerih je Državna revizijska komisija odločala, so bili vlagatelji zgolj ponudniki in ne omenjeni državni organi.

Primerjava števila revizijskih zahtevkov pri naročnikih, poslanih v vednost Ministrstvu za finance oziroma v letu 2003 Uradu Vlade RS za javna naročila, z zahtevki, ki jih je obravnavala Državna revizijska komisija v letu 2000, kaže na to, da smo v tistem letu prejeli le 30% vloženih zahtevkov za revizijo, v letu 2001 75 %⁸, v letu 2002 71,6 % ter v letošnjem letu 66,7% (brez upoštevanja števila pritožb neposredno na Državno revizijsko komisijo).

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 2003 po vrsti postopka oddaje javnega naročila v primerjavi z letoma 2001 in 2002

Zap. Štev.	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	Število prejetih zahtevkov po letih		
		2001	2002	2003
1	Odprti postopek	245	238	279
2	Naročilo male vrednosti	15	33	29
3	Omejeni postopek	28	35	24
4	Podelitev koncesije	8	9	7
5	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	8	7	17
6	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	2	0	5
7	Oddaja z natečajem (96.čl. ZJN-1)	0	1	2
SKUPAJ		306	323	363

Primerjalno z letom 2002 lahko opazimo precejšnje povečanje vloženih zahtevkov za revizijo v postopkih oddaj javnih naročil po postopku s pogajanjem brez predhodne objave ter v odprtih postopkih, ki so tudi sicer najpogosteje uporabljeni. V obeh letih pa je zaznati relativno nizek delež vloženih zahtevkov za revizijo (upoštevaje pomanjkljivo normiranost) v postopkih natečajev.

⁸ 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.

Grafikon št. 2 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2003 po vrsti postopka oddaje javnega naročila v primerjavi z letoma 2001 in 2002

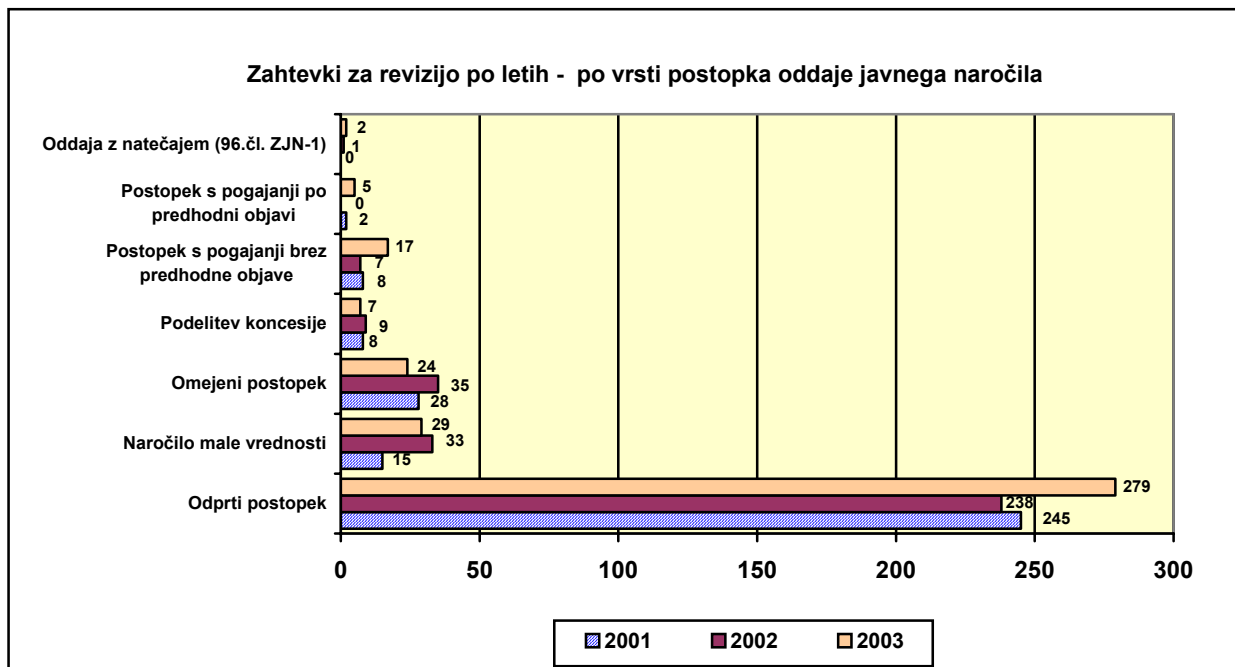
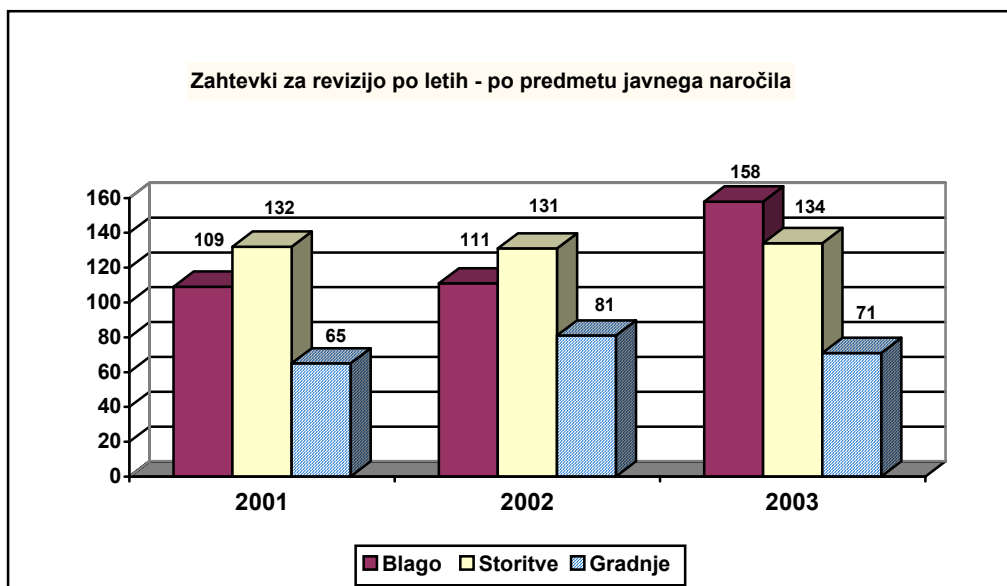


Tabela št. 2 – Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2003 po predmetu oddaje javnega naročila v primerjavi z letoma 2001 in 2002

Zap. Štev.	Predmet javnega naročila	Število prejetih zahtevkov po letih		
		2001	2002	2003
1	Blago	109	111	158
2	Storitve	132	131	134
3	Gradnje	65	81	71
SKUPAJ		306	323	363

Medtem ko je bilo v zadnjih letih pri številu prejetih zahtevkov za revizijo glede na predmet javnega naročila opaziti povečanje števila zahtevkov za revizijo v primeru naročanja storitev in gradenj, je v letu 2003 opaziti izredno porast števila zahtevkov za revizijo pri nabavah blaga. Razlago je mogoče poiskati tudi v relativno večjih ocenjenih vrednostih ter zahtevnosti postopkov oddaje.

Grafikon št. 3 - Grafikon števila prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2003 po predmetu oddaje javnega naročila v primerjavi z letoma 2000 in 2001**Tabela št. 3 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2003 po mesecih v primerjavi z letoma 2001 in 2002**

Zap. št.	Število prejetih zahtevkov po mesecih	Število prejetih zahtevkov za revizijo		
		2001	2002	2003
1	januar	45	17	28
2	februar	14	22	22
3	marec	7	22	23
4	april	14	23	31
5	maj	19	40	20
6	junij	16	26	21
7	julij	35	31	36
8	avgust	33	33	33
9	september	27	18	55
10	oktober	29	30	31
11	november	33	27	27
12	december	34	34	36
SKUPAJ		306	323	363

Tabela št. 4 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2003 po naročnikih (najpogostejši)

Zap. št.	Naročnik	Skupaj
1	Ministrstvo za promet iz zveze	18
2	Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport	14
3	Ministrstvo za obrambo	13
4	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije	13
5	JP Elektro Primorska, d.d., Nova Gorica	12
6	DARS	11
7	JP Elektro Ljubljana, d.d., Ljubljana	11
8	ZPIZ Slovenije	11
9	Servis skupnih služb Vlade	8
10	JZ RTV Slovenija	7
11	Ministrstvo za finance	7
12	Ministrstvo za notranje zadeve	7
13	Ministrstvo za okolje, prostor in energijo	7

K zgornji tabeli 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 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 drugače⁹. Po odločitvi o dodelitvi naročila je rok za vložitev zahtevka za revizijo 10 dni od prejema

⁹ 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.

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 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.

Tabela št. 5 - Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2003 po vrsti postopka oddaje javnega naročila pred in po odločitvi naročnika o dodelitvi javnega naročila

Zap. Štev.	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2003		
		Pred odločitvijo naročnika o dodelitvi JN	Po odločitvi naročnika o dodelitvi JN	SKUPAJ
1	Odperti postopek	74	205	279
2	Naročilo male vrednosti	3	26	29
3	Omejeni postopek	8	16	24
4	Podelitev koncesije	5	2	7
5	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	0	17	17
6	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	1	4	5
7.	Oddaja z natečajem (96.čl. ZJN-1)	1	1	2
SKUPAJ		92	271	363

Iz predloženih podatkov lahko ugotovimo, da je bilo le 92 zahtevkov za revizijo vloženih pred odločitvijo naročnika o dodelitvi naročila, kar 271 pa po odločitvi naročnika o dodelitvi naročila. Podobno razmerje vloženih zahtevkov za revizijo pred in po odločitvi o dodelitvi naročila ugotavljamo v letu 2001 (84 pred in 222 po odločitvi o dodelitvi naročila) ter v letu 2002 (64 pred in 259 po odločitvi o dodelitvi

naročila). Ugotavljamo, da gre to pripisati predvsem premajhnemu zavedanju ponudnikov, da so lahko potencialno uspešni z revizijskimi zahtevki, če jih vložijo pravočasno, posledično pa je takšno stanje za vodenje postopkov dobrodošlo, saj se pomanjkljivosti javnih razpisov lahko pravočasno odpravijo.

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 vnaprej 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 ponudnika 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 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 2003 po predmetu oddaje javnega naročila pred in po odločitvi naročnika o dodelitvi javnega naročila

Zap. Štev.	Predmet javnega naročila	Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2003		
		Pred odločitvijo naročnika o dodelitvi JN	Po odločitvi naročnika o dodelitvi JN	SKUPAJ
1	Blago	37	121	158
2	Storitve	10	61	71
3	Gradnje	45	89	134
SKUPAJ		92	271	363

Tabela št. 7 - Število rešenih zahtevkov za revizijo v letu 2003 po vrsti odločitve pred in po odločitvi naročnika o dodelitvi javnega naročila

Zap. št.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Število rešenih zahtevkov za revizijo v letu 2003		
		Pred odločitvijo naročnika o dodelitvi JN	Po odločitvi naročnika o dodelitvi JN	SKUPAJ
1	Zavrnen zahtevek za revizijo	27	130	157
2	Razveljavljen postopek v celoti	16	25	41
3	Razveljavljena odločitev o izbiri	1	53	54
4	Umik zahtevka	9	4	13
5	Zavržen zahtevek	5	17	22
6	Delno razveljavljen postopek	23	21	44
7	Vrnjeno naročniku v odločanje	4	14	18
SKUPAJ		85	264	349

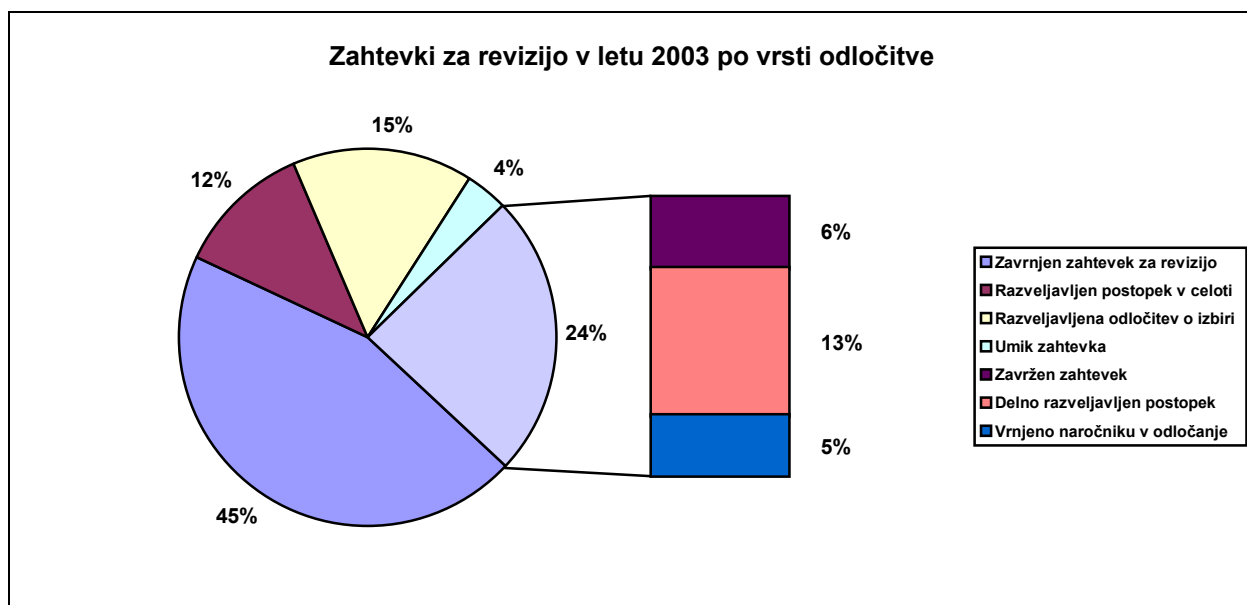
4. PODATKI O ODLOČITVAH O ZAHTEVKIH ZA REVIZIJO V LETU 2003

Tabela št. 8 - Število rešenih zahtevkov za revizijo v letu 2003 po vrsti odločitve o zahtevku v primerjavi z letoma 2001 in 2002

Zap. št.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Število rešenih zahtevkov po letih		
		2001	2002	2003
1	Zavrnen zahtevek za revizijo	120	132	157
2	Razveljavljen postopek v celoti	77	66	41
3	Razveljavljena odločitev o izbiri	77	62	54
4	Umik zahtevka	13	14	13
5	Zavržen zahtevek	10	17	22
6	Delno razveljavljen postopek	7	17	44
7	Vrnjeno naročniku v odločanje	0	11	18
8	Pojasnilo	2	0	0
SKUPAJ		306	319	349

Ob tem je potrebno opozoriti, da je za podatke o odločitvah Državna revizijska komisija morala v času priprave letnega poročila upoštevati podatke o rešenih zahtevkih za revizijo pred pripravo le-tega. Zakon o spremembah in dopolnitvah ZRPJN je namreč Državni revizijski komisiji skrajšal rok za oddajo letnega poročila do konca januarja. Glede na obliko, v kateri se izdaja letno poročilo, je bilo potrebno pripraviti analizo rešenih zadev na dan 31.12.2003.

Grafikon št. 4 - Rešeni zahtevki za revizijo v letu 2003 po vrsti odločitve o zahtevku



Iz predloženih podatkov lahko ugotovimo, da so podatki o vrstah odločitev primerljivi z letom 2002, tako smo **v letu 2003 v 40% sledili vlagateljem** (v letu 2002 v 45 %) 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 nekoliko pada v primerjavi s prejšnjimi leti.

V letu 2003 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. 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 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 2003 (kot tudi v letu 2002) prejela na račun naročnikovih opustitev z zakonom določenih dejanj.

Tabela št. 9 - Število rešenih zahtevkov za revizijo v letu 2003 po posameznih intervalnih obdobjih odločanja (v dnevih) v primerjavi z letoma 2001 in 2002

Zap. št.	Intervalno obdobje odločanja o zahtevku za revizijo v dnevih	Število rešenih zahtevkov za revizijo		
		2001	2002	2003
1	1-5	18	112	101
2	6-10	66	97	119
3	11-15	71	60	86
4	16-20	40	22	16
5	21-25	35	8	18
6	26-30	18	11	4
7	31-35	26	3	1
8	36-40	3	2	1
9	41-45	10	3	0
10	46-50	17	1	1
11	51-55	2	0	0
12	56-60	0	0	2
SKUPAJ		306	319	349

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 2003 **9 dni**, kar je, kljub vsebinskemu porastu in zahtevnosti zahtevkov za revizijo, v primerjavi s povprečnim časom odločanja v letu 2001 (18 dni) in letu 2002 (13 dni), precejšnje skrajšanje časa za odločanje. V treh primerih je Državna revizijska komisija odločila v roku, ki je daljši od zakonsko določenega, saj je bila v teh primerih predložena nepopolna dokumentacija, ki ni omogočala pravočasne odločitve Državne revizijske komisije.

Državna revizijska komisija je, upoštevaje delovne dneve v letu 2002, izdala povprečno **1,4** 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 **2527¹⁰** strani odločitev, ob povečanju števila zahtevkov za revizijo predstavljalo bistveno povečan obseg dela Državne revizijske komisije v primerjavi z leti 2000, 2001 in 2002.

¹⁰ 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 ter v letu 2003 7,2 strani.

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 2003 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 **110 mld SIT**¹¹. 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 in 2002 podala teze predlogov za spremembo Zakona o javnih naročilih (ZJN-1). Glede na to, da je bil v času oddaje Letnega poročila za leto 2003 Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZJN-1 (v nadaljevanju: novela ZJN-1A) v Državnem zboru že sprejet, je Državna revizijska komisija pripravljene teze proučila z vidika, ali so bile upoštewane v besedilu novele ZJN-1A.

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, energetskem, 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 prava, ki pa so zaradi specifičnosti področij, na katerih delujejo (monopolni položaj, ...), še vedno dolžni spoštovati (sicer liberalnejša) pravila postopanja. Razen ločitve pravnega urejanja v dveh zakonih je Državni zbor tezam po dosledni ločitvi med pravili na klasičnem in infrastrukturnem sektorju pretežno sledil.

Izjeme, za katere se zakon ne uporablja gre 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.

¹¹ V letu 2002 okoli 130 mld SIT (delno gre to zmanjšanje pripisati zmanjšanemu številu zahtevkov za revizijo pri naročanju gradenj).

Navedenim tezam Državni zbor v noveli ZJN-1A ni sledil, temveč izjeme zgolj deloma prilagodil direktivam.

Redefinirati je potrebno krog javnih naročnikov, pri čemer je potrebno opozoriti, da veljavni zakon ter nekateri drugi predpisi posamezne osebe, 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. Zakonodajalec je predstavljenim tezam sledil, hkrati pa ponovno zavezal Vlado Republike Slovenije, da pripravi seznam naročnikov.

Definicije pojmov je, v primerjavi s tistimi 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.

Medtem ko je bilo vprašanje popustov v noveli ZJN-1A urejeno, pa to ne velja za nekatere druge definicije; pojma primerne in sprejemljive ponudbe sta bila celo črtana. Po drugi strani pa novela uvaja nove definicije, ki jih zakon v nadaljnjem besedilu več ne pozna (npr. centralni organi naročanja).

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), ki nomotehnično ne sodijo mednje.

Z novelo ZJN-1A v člene, ki urejajo temelja načela, vsebinsko ni bilo poseženo.

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).

Zakonodajalec je navedeni tezi delno sledil, ni pa odpravil kolizije z Zakonom o javnih financah.

Medtem ko sta odprti in omejeni postopek oddaje javnega naročila relativno podrobno (ne pa tudi povsem sistemsko) normirana, pa tega ni mogoče zatrjevati 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).

Zapisanim tezam novela ZJN-1A pretežno sledi v delu, kolikor se nanaša na uskladitev z evropskim pravom, ne pa v normiranju samega postopka oddaje javnega naročila s pogajanjem.

Potrebno je bilo 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).

Tudi v tem delu je zakonodajalec pretežno odpravil neskladja z evropskim pravom, pravil o določitvi vrednosti pa ni prilagodil splošnemu pravnemu razumevanju.

Posebno pozornost terja ureditev pogojev za udeležbo (usposobljenost) in pogojev za priznanje sposobnosti. Predlagali smo tudi ločitev na tiste pogoje, katerih neizpolnjevanje terja obvezno izločitev in tiste pogoje, kjer bo nediskriminatorna odločitev o izločitvi odvisna od okoliščin primera ter nekoliko fleksibilnejše zahteve glede obvezne predložitve listin. V primerjavi z veljavnim ZJN-1 naj bi se olajšala možnost sodelovanja ponudnikov s podizvajalci pri oddaji ponudb.

Novela ZJN-1 je večinoma povzela teze Državne revizijske komisije, vendar pa po drugi strani uveljavila nekatere ne povsem potrebne omejitve prostega pretoka. Tako veljajo glede pogojev za priznanje sposobnosti strožja pravila od pravil, ki so predpisana v evropskem pravu.

Nekaj nomotehničnih popravkov (npr. namesto »lahko«, »mora«, ...) bi bilo potrebno opraviti tudi v poglavju »merila za izbiro najugodnejše ponudbe«, iz tega poglavja pa 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 komisiji (tudi v primeru, da v postopku oddaje javnega naročila ni bilo sproženega spora). V zvezi z obliko ponudb velja proučiti možnosti za njihovo predložitev v elektronski obliki.

Zapisanim tezam je Državni zbor v noveli ZJN-1A načelno sledil, pri čemer pa ni v celoti jasna interpretacija nekaterih novih pravil, vsebovanih v tem poglavju. Gre za spremembo 54. člena ZJN-1, po katerem sme naročnik odslej zahtevati, da ponudniki dopolnijo ali pojasnijo dokumente, ki so jih predložili. Menimo, da bi veljalo z vidika pravne varnosti vsaj zaenkrat še ohraniti obstoječi sistem vrednotenja ponudb, ki ne dopušča sprememb in dopolnitev. Sicer pa takšna permisivnost nima ustreznega odziva v drugih pravnih normah zakona. Isti člen namreč še vedno (in po noveli sedaj tudi povsem jasno) določa, da naročnik ne sme zahtevati, dovoliti ali ponuditi kakršnekoli spremembe vsebine ponudbe, vključno s spremembo cene in takih sprememb, ki bi iz nepravilne ponudbe le-to naredila pravilno.

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).

Zakonodajalec je sicer kvalifikacijski sistem v noveli ZJN-1A uredil, vendar ima ta še vedno mesto med pravili o objavah.

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 prepoved 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 upravljalno povezanost in kakšne so posledice takih ugotovitev (76. člen ZJN-1).

Vprašanje sklenitve pogodbe v primeru ene pravilne ponudbe je v ZJN-1 urejeno, vendar se pri tem odpira novo vprašanje, ali je glede na novelo 76. člena ZJN-1 izbor najugodnejše ponudbe pravno vezano odločanje (oziroma ali to pomeni obveznost izbora tudi v primeru ene same pravilne ponudbe).

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. Odgovor na ravni ZJN-1 terja tudi vprašanje, ali mora biti obvestilo o oddaji naročila po drugem odstavku 78. člena ZJN-1 obrazloženo. 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 tem delu je zakonodajalec sledil tezam, ni pa v besedilo vključil pravila, ki ga je oblikovalo Sodišče Evropskih skupnosti v zadevi C 92/00.

V poglavjih 3.1. do 3.3. je (bilo) 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).

Razmerje med natečaji po ZJN-1 in ZGO-1 ostaja tudi po noveli ZJN-1A nerešeno. Zakonodajna rešitev, ki že na prvi pogled ne vzbuja ravno zaupanja, pa je ureditev (oziroma sedaj opustitev ureditve) oddaje javnih naročil storitev, ki sodijo v prilogo IB. Očitno to področje ostaja izven (strožje) pravne regulacije zakona. Ne glede na to, da so storitve iz kategorije IB praktično izločene iz urejanja z direktivami, pa gre tudi v tem primeru zagotoviti vsaj temeljne kavelje transparentnosti postopkov oddaje javnih naročil. Nenazadnje sodita enakopravnost in transparentnost tudi med temeljna načela, ki jih je oblikovala praksa Sodišča Evropskih skupnosti.

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.

Novela ZJN-1 naročnike na infrastrukturnem sektorju sedaj ureja, kar pa ne velja tudi za okvirne sporazume. Očitno je, da prevzemamo v nacionalno zakonodajo nekatere inštitute iz primerljivih držav (npr. okvirni sporazumi), ne da bi sploh vedeli za njihov pomen (glej spremembo 19. člena ZJN-1).

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.

V tej zvezi velja okvirno ugotoviti, da novela ZJN-1A pretežno sledi izraženi potrebi po ureditvi določenih vprašanj, vendar rešitve deloma odstopajo od tistih, ki jih je Državna revizijska komisija predstavila na javni predstavitvi mnenj v Državnem zboru, dne 24.10.2003.

Nenazadnje pa velja predlagati tudi sistemsko doslednejši zapis kazenskih določb (sedanji 131. člen ZJN-1). Nekaterih pomembnih kršitev zakona le-ta ne sankcionira. V zvezi s kazenskimi določbami, ki so v noveli ZJN-1A sicer povsem na novo urejene, se ni mogoče izogniti ugotovitvi o njihovi nedorečenosti. Kazenskim določbam namreč pogosto manjka jasen zapis, kdaj so izpolnjeni zakonski dejanski stanovi prekrška.

Državna revizijska komisija je že v Letnem poročilu za leto 2001 in 2002 izpostavila nekatera vprašanja ureditve koncesij, zlasti na vprašanje razmerja med pravnim varstvom po ZRPJN in upravnim oziroma upravno-sodnim varstvom. Medtem ko kljub številnim obljubam osnutek Zakona o koncesijah še ni doživel niti obravnave v vladi, pa novela ZJN-1A ureja nekatera vprašanja na tem področju. Novelirana ureditev koncesij je po eni strani ne povsem primerna, po drugi pa v nasprotju z evropskim pravom. Poleg tega so pravne norme o koncesijah gradenj ponekod celo kontradiktorne. Tako gre iz spremembe prvega odstavka 133. člena razbrati, da se koncesija gradnje od javnega naročila ne razlikuje (več) v tem, da plačilo za izvedbo gradnje nadomesti pravica do izkoriščanja (zgrajenega) objekta, temveč v tem, da ima koncesionar pravico do izkoriščanja objekta. To pa nas lahko privede do povsem nerazumnega položaja, ko bi bila »koncesija gradnje« tisto javno naročilo, pri katerem bi izvajalec imel (očitno poleg pravice do plačila, saj le-to definicija ne izključuje) tudi pravico do izkoriščanja zgrajenega objekta. Če nekoliko poenostavimo, bi imel koncesionar, za razliko od javnega naročnika, ki ima pravico do enkratnega plačila opravljenega dela, pravico do dvakratnega plačila. Prvič zato, ker gre po definiciji za javno naročilo, bistveni element javnega naročila pa je njegova odplačnost, in drugič, ker ima »koncesionar pravico do izkoriščanja zgrajenega objekta«.

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 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. V tej zvezi gre opozoriti, da se je zakonodajalec tega vprašanja v ZJN-1A lotil povsem neprimerno, ko je derogiral veljavnost navedene odredbe (107d. člen ZJN-1A).

Obenem velja tudi predlagati, da bi z zasledovanjem istega namena, veljalo v letu 2004 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,

ki je bila uveljavljena v letu 2003. Nekatere pravne norme, vsebovane v ZGO-1 in Zakonu o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, v nadaljevanju: 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 postavitev 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 2002

Uvodoma gre ugotoviti, da je Državni zbor konec 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 v dotedanjih letnih poročilih, katerih namen je bil učinkovitejše in hitrejšo pravno varstvo.

Kot že omenjeno v prejšnji točki smo tako v prvem Letnem poročilu za leti 2000 in 2001, kot v Letnem poročilu za leto 2002, Vlado Republike Slovenije tudi opozorili na nujnost spremembe **ZJN-1**. Državni zbor je konec leta 2003 sprejel novelo ZJN-1A, pri tem pa le delno sledil tezam, ki jih je podala Državna revizijska komisija.

Državna revizijska komisija je v Letnem poročilu za leto 2002 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.

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 2002 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 2003 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 (s spremembami),
- Pravilnik o izobraževanju št. 037-13/00-1 z dne 28.02.2003 (s spremembami),
- 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 2003¹²

Državna revizijska komisija je za izvajanje svojih aktivnosti v letu 2003 načrtovala porabo 222.780 tisoč SIT, dejansko pa porabila 202.845 tisoč SIT. Veljavni proračun v letu 2003 pa je znašal 209.280 tisoč SIT.

V nadaljevanju je prikazana načrtovana in realizirana poraba proračunskih sredstev za leto 2003 po segmentih (skupinah kontov).

Tabela št. 1: Finančni načrt in realizacija finančnega načrta Državne revizijske komisije v letu 2003 po skupinah kontov

Konto skupine	Načrt		Realizacija		Odstotek v %
	Znesek	Odstotek v %	Znesek	Odstotek v %	R03/N03
40 Tekoči odhodki	215.170	96,60	195.591	96,40	90,90
41 Tekoči transferi	0	0,00	0	0,00	-
42 Investicijski odhodki	7.610	3,40	7.254	3,6	95,30
43 Investicijski transferi	0	0,00	0	0,00	-
DRKM Skupaj	222.780	100	202.845	100	91,10

Iz zgornjih tabel je razvidno, da tekoči odhodki predstavljajo realizacijo finančnega načrta v višini 195.591 tisoč SIT, kar pomeni 96% realizacije finančnega načrta Državne revizijske komisije v letu 2003. Od tega je bilo za plače in druge izdatke zaposlenim (konto 400) porabljeno 151.770 tisoč SIT, kar pomeni 74,82% celotne realizacije finančnega načrta Državne revizijske komisije.

Investicijski odhodki pa predstavljajo realizacijo finančnega načrta v višini 7.254 tisoč SIT, kar pomeni 3,6% realizacije finančnega načrta Državne revizijske komisije v letu 2003.

Državna revizijska komisija v letu 2003 ni načrtovala niti porabila nobenih sredstev na segmentih tekoči in investicijski transferi.

Primerjava sprejetega finančnega načrta Državne revizijske komisije za leti 2002 in 2003 je razvidna iz naslednje tabele.

Tabela št. 2: Primerjava sprejetega proračuna Državne revizijske komisije za leti 2002 in 2003 po segmentih v tisoč SIT

Segment	SP02	SP03	Indeks
▪ Tekoči odhodki	203.226	215.170	106
▪ Tekoči transferi	0	0	-
▪ Investicijski odhodki	13.423	7.610	57

¹² Navedeni zneski realizacije v letu 2003 niso dokončni, ker zaradi sistema izplačil iz proračuna še niso plačane vse obveznosti iz leta 2003 in zato tudi še niso prikazane v računovodskih evidencah kot odhodki (knjiženje po sistemu plačane realizacije).

▪ Investicijski transferi	0	0	-
DRKM Skupaj	216.649	222.780	103

V nadaljevanju pa je prikazana še primerjava realizacije finančnega načrta Državne revizijske komisije za leti 2002 in 2003.

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

Segment	v tisoč SIT		
	Realizacija 2002	Realizacija 2003	Indeks (R03/R02)
▪ Tekoči odhodki	188.167	195.591	104
▪ Tekoči transferi	0	0	-
▪ Investicijski odhodki	6.454	7.254	112
▪ Investicijski transferi	0	0	-
DRKM Skupaj	194.620	202.845	104

Iz naslednjih tabel pa je razvidna načrtovana in realizirana poraba proračunskih sredstev za leto 2003 po proračunskih postavkah.

Tabela št. 4: Finančni načrt in realizacija finančnega načrta Državne revizijske komisije v letu 2003 po proračunskih postavkah

Proračunska postavka	Načrt		Realizacija		Odstotek v %
	Znesek	Odstotek v %	Znesek	Odstotek v %	R03/N03
1020 Plače	155.728	70	151.770	74,82	97,46
1021 Materialni stroški	59.442	27	43.821	21,60	73,72
1022 Investicije in inv. vzdr.	7.610	3	7.254	3,6	95,32
DRKM Skupaj	222.780	100	202.845	100	91,05

Tabela št. 5: Prikaz sprejetega proračuna in realizacije proračuna za leto 2003 po proračunskih postavkah v tisoč SIT

Proračunska postavka	SP 03	VP 03	Re 03	Odstop .	% odstop.	Re-SP	% Re-SP
1	2	3	4	5=3-2	6=5*100/2	7=4-2	8=7*100/2
1020 Plače	155.728	155.728	151.770	0	0	-3.958	-2,5
1021 Materialni stroški	59.442	45.943	43.821	-13.500	22,71	-15.621	-26,28
1022 Investicije in invest. vzdrževanje	7.610	7.610	7.254	0	0	-356	-4,7
DRKM Skupaj	222.780	209.280	202.845	0	0	-19.935	-8,95

Iz analize po proračunskih postavkah pa je razvidno, da je realizacija na proračunski postavki 1020 – Plače (konto 400, konto 401, konto 4028), ki predstavlja celotne stroške dela, v letu 2003 znašala 151.770 tisoč SIT, kar je za 2,5% man od načrtovane porabe na tej proračunski postavki.

Realizacija na proračunski postavki 1021 – Materialni stroški (konto 402) je v letu 2002 znašala 43.821 tisoč SIT, kar je za 26,28% 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 2003 znašali 15.430 tisoč SIT, kar predstavlja 36,9% realizacije na proračunski postavki 1021 – Materialni stroški. Za pisarniški in splošni material in storitve (konto 4020) je bilo v letu 2003 porabljenih 8.930 tisoč SIT, kar predstavlja 20,38% realizacije na proračunski postavki 1021 – Materialni stroški. Drugi operativni odhodki (konto 4029) pa so v letu 2003 znašali 7.633, kar predstavlja 17,42% porabe na proračunski postavki 1021 – Materialni stroški.

Realizacija na proračunski postavki 1022 – Investicije in investicijsko vzdrževanje (konto 420) je v letu 2003 znašala 7.254 tisoč SIT, kar je za 4,7% 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.

V letu 2003 prerazporeditev med proračunskimi postavkami Državne revizijske komisije nismo izvrševali. V mesecu decembru smo na podlagi dopisa Ministrstva za finance del sredstev (13.500 tisoč SIT s proračunske postavke 1021- Materialni stroški) odstopili drugim proračunskim uporabnikom za pokrivanje neodložljivih obveznostih v letu 2003.

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:

- varovanja sredstev pred izgubo zaradi malomarnosti, slabega upravljanja, napak in poneverb ter drugih nepravilnosti,
- usklajenosti delovanja z zakoni, drugimi predpisi in navodili vodstva,
- zanesljivih računovodskih evidenc in izkazov,
- pospeševanja urejenega in smotrnega (gospodarnega, učinkovitega in uspešnega) poslovanja.

Strokovno podlago za notranje revidiranje predstavljajo Standardi notranjega revidiranja (The Institute of Internal Auditors; v prevodu Slovenskega inštituta za revizijo), ki zajemajo kodeks notranjerevizijskih načel in standarde strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju, nadalje mednarodni revizijski standardi INTOSAI, Evropske smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INOSAI ter Usmeritve za državno notranje revidiranje (Ministrstvo za finance – Služba za nadzor proračuna; april 2003) in Pravilnik o notranjem nadzoru Državne revizijske komisije.

Državna revizijska komisija je dne 15.11.2001 sprejela 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 obstoja in učinkovitosti 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 (gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti) 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 s službo za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance ter zunanji revizorji in institucijami.

Ob vsem navedenem pa Državna revizijska komisija pri aktivnostih na področju notranjega revidiranja sledi temeljni zahtevi notranjega revidiranja, ki je opredeljena tudi v Standardih notranjega revidiranja, in sicer da morajo koristi, ki izhajajo iz notranjega revidiranja presegati njene stroške.

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.

Pri izdelavi dolgoročnega načrta notranjega revidiranja smo pogostost pregleda posameznih področij poslovanja določili na podlagi ocene tveganja glavnih skupin kriterijev, in sicer:

- poslovno-operativne tveganosti,
- finančne velikosti organizacije,
- informacijske tveganosti in
- tveganosti organizacije, ki izhaja in njenega upravljanja.

V okviru prve skupine kriterijev smo presojali kompleksnost poslovnih procesov in njihovo utečenost, rast obsega poslovanja, celovitost in urejenost poslovanja in spremembe predpisov. V okviru druge skupine kriterijev smo presojali rast sredstev glede na prejšnja obdobja, delež sredstev za posamezne skupine aktivnosti in strošek dela na zaposlenega. Pri tretji skupini kriterijev smo presojali podprtost poslovanja z računalniško podporo, odvisnost poslovanja od računalniške podpore in njeno potrebno kompleksnost, varnost in vzdrževanost računalniške podpore. Pri zadnji skupini kriterijev smo presojali širino pooblastil za odločanje, vzpostavljenost delitve funkcij odločanja, izvajanja in kontrole, obstoj operativnih navodil in notranjih kontrol, pritisk na vodstvo glede doseganja ciljev in upoštevanje revizijskih priporočil in izvajanje popravljalnih akcij.

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 revizijske komisije	visoka
sistem notranjih računovodskih kontrol	visoka
sistem notranjih kontrol na drugih področjih poslovanja	srednja
informativni 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 smotnosti	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
informativni 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 2003.

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 2003 smo tako izvedli notranjo revizijo pravilnosti izvrševanja finančnega načrta in pravilnosti izkazovanja odhodkov Državne revizijske komisije za leto 2002.

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 2002.

V fazi načrtovanja in izvedbe notranje revizije smo revizijske dokaze pridobili z uporabo analitičnih postopkov in podrobnega preizkušanja podatkov na podlagi vzorcev. Pri izvedbi notranje revizije nismo na obsegu podrobno preizkušenih izplačil razkrili nobenih napak ali nepravilnosti. Glede na navedeno smo podali oceno, da je Državna revizijska komisija za leto 2002 pravilno izkazovala prihodke in odhodke v poslovnih knjigah ter izkazu prihodkov in odhodkov in tudi izvrševala finančni načrt v skladu s predpisi.

V letu 2004 bomo na področju notranjega revidiranja nadaljevali z aktivnostmi, ki so opredeljene v dolgoročnem načrtu notranjega revidiranja in letnem načrtu notranjega revidiranja za leto 2004. 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 strokovnemu usposabljanju in izobraževanju na področju notranjega revidiranja. Tako se je notranji revizor v letu 2003 udeležil vrste seminarjev s področja notranjega revidiranja in se tudi vključil v prvo izobraževanje za pridobitev naziva državni notranji revizor, ki ga organizirajo Računsko sodišče Republike Slovenije, Ministrstvo za finance – Služba za notranji nadzor in Slovenski inštitut za revizijo. Predviden zaključek izobraževanja je v prvi polovici leta 2004. Navedeno prispeva k zagotavljanju potrebne strokovnosti in zagotavljanja kakovosti pri notranjem revidiranju.

6.3. KADRI

S sprejemom Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja je bil določen status in pristojnost Državne revizijske komisije, s tem pa tudi formalni pogoj za vzpostavitev samostojnega in neodvisnega položaja tega organa.

V Poslovniku Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Ur.l. RS št. 55/00) je opredeljena organizacija kot tudi način dela Državne revizijske komisije, delovna razmerja, pravice in obveznosti zaposlenih, delovna mesta z opisi in nazivi pa so določena v posebnem internem aktu.

Za zagotavljanje pravnega varstva ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil in za opravljanje drugih spremljajočih se del, so poleg predsednice in članov komisije v internem aktu sistemizirana naslednja delovna mesta:

- višji svetovalec Državne revizijske komisije (4),
- svetovalec Državne revizijske komisije I (2),
- svetovalec Državne revizijske komisije II (2),
- svetovalec Državne revizijske komisije III (2),
- strokovni sodelavec (1),
- vodja pisarne (1),
- administrator (1).

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

Število zaposlenih se v letu 2003 ni povečalo tako kot smo načrtovali. Zaposlili smo enega svetovalca in dva pripravnika, dvema zaposlenima pa je v sporazumno prenehalo delovno razmerje. Leto 2003 smo tako zaključili s 16 zaposlenimi ali 94% glede na ciljno zaposlitev (17). En pripravnik je konec leta uspešno opravil pripravniški izpit in je bil imenovan za svetovalca, pripravnica, katero smo zaposlili v mesecu decembru 2003, pa v skladu s pripravniškim programom že spoznava področje javnih naročil.

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 smo v letu 2003 aktivno sodelovali pri pripravi in predvsem izvedbi večih posvetov o javnih naročilih in koncesijah, kjer so s vojimi prispevki sodelovali člani Državne revizijske komisije. Predstavili smo novosti revizijskega postopka, stališča Državne revizijske komisije in aktualne primere.

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.

Državna revizijska komisija ima zgolj kasatorična pooblastila in s svojim sklepom ne more nadomestiti odločitev naročnika v postopku oddaje javnega naročila. V skladu s tretjim odstavkom 23. člena ZRPJN Državna revizijska komisija naročnikom sicer lahko da napotke za pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen, vendar pa se zdi, da naročniki le-teh včasih ne upoštevajo ali pa jih poskušajo zaobiti. Zato je toliko bolj pomembno, da ima Državna revizijska komisija tako na podlagi 105. člena Zakona o prekrških kot tudi na podlagi 15. člena Poslovnika Državne revizijske komisije možnost in dolžnost predlagati začetek postopka za kaznovanje prekrška, in sicer v primeru tistih ravnanj naročnikov, ki jih je zakonodajalec štel kot tako nevarna, da je za njih v 131. členu ZJN-1 in 34. členu ZRPJN predvidel kazenske sankcije.

Zadeve, za katere smo menili, da obstaja sum storitve prekrška, smo posredovali pristojnemu sodniku za prekrške. Vendar ugotavljamo, da v večini zadev ugotovljenih nepravilnosti ni mogoče subsimirati pod prekrške, kot so predvideni v ZJN-1 in ZRPJN, saj je ugotovljeno dejansko stanje v posameznih zadevah drugačno od tistega, ki ga zakon opredeljuje kot prekršek. Deloma bo k lažjem delu na tem področju pripomogla novela ZJN-1. Državna revizijska komisija je v letu 2003 posredovala pristojnemu sodniku za prekrške 22 primerov v katereih je ugotovljen sum storitve prekrška.

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 2003 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.

Državna revizijska komisija je tudi v letu 2003 aktivno sodelovala v s švedskim uradom za javna naročila, kot nadaljevanje twinning projekta, ki ga je potrebno oceniti kot uspešno obliko sodelovanja in izmenjave izkušenj s področja javnih naročil.

Državna revizijska komisija je tudi v letu 2003 nadaljevala sodelovanje s predstavniki sorodnih institucij iz držav bivše Jugoslavije, in sicer Srpske krajine, Vojvodine, Črne gore in Hrvaške. Člani Državne revizijske komisije so s svojimi komentarji k nastajajoči zakonodaji teh držav pripomogli k vzpostavljanju primerljivega sistema javnega naročanja. Nekajkrat so predstavniki teh držav obiskali Državno revizijsko komisijo ter pridobivali ustrezne izkušnje.

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.

Sodelovali smo tudi s predstavniki SIGME ter OECD, ki so naše delo v svojem poročilu o pripravljenosti držav kandidatk za vstop v EU in ustreznost revizijskega sistema ocenili kot zelo uspešno.

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 2003 prispevalo k oblikovanju dobre prakse naročnikov, saj smo v njem povzeli pomembnejše informacije o našem delu in odločitvah v letu 2003. 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, s čimer bomo posledično prispevali k zaupanju javnosti v pravilno in smotrno delovanje države na tem področju.

PRILOGE:

- **zbirka odločitev v letu 2003**
- **zbirka odločitev v letu 2002**
- **ZRPJN (Ur.l RS, št. 78/99, 90/99 in 110/02)**
- **opis revizijskega postopka po ZRPJN**
- **shema revizijskega postopka**