

Slovenska cesta 54      dkom@dkom.si  
SI-1000 Ljubljana      www.dkom.si  
T 01 234 28 00Številka: 018-054/2024-3  
Datum: 29. 5. 2024

## SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 55. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s spremembami; v nadaljevanju: ZPVPJN), v senatu Igorja Luzarja, kot predsednika senata ter dr. Mateje Škabar in Marka Medveda, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »Novogradnja telovadnice Osnovne šole Šmarje pri Kopru«, na podlagi pritožbe, ki jo je vložil vlagatelj Godina d.o.o., Obrtno industrijska cona Hrpelje 22, Hrpelje-Kozina, Kozina (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Mestna občina Koper, Verdijeva 10, Koper (v nadaljevanju: naročnik) 29. 5. 2024

### odločila:

1. Pritožbi se ugotovi in se razveljavi naročnikov sklep o zavrženju zahtevka za revizijo št. 411-9/2024 z dne 10. 5. 2024.
2. Naročnik mora o zahtevku za revizijo, ob ugotovitvi izpolnjevanja procesnih predpostavk, odločiti v skladu s prvim odstavkom 28. člena ZPVPJN.

### Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja po postopku naročila male vrednosti po 47. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS; št. 91/2015 s spremembami; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo objavljeno na Portalu javnih naročil 15. 2. 2024, pod št. objave JN000838/2024, z enim popravkom.

Naročnik je 11. 4. 2024 na Portalu javnih naročil objavil Odločitev o oddaji naročila (dokument št. 411-9/2024 z dne 10. 4. 2024), s katero je predmetno javno naročilo oddal v izvedbo ponudniku Lesnina MG oprema d.d., Parmova ulica 53, Ljubljana (v nadaljevanju: izbrani ponudnik). Iz navedene odločitve je razvidno, da je naročnik prejel pet ponudb. Izbrana je bila dopustna

ponudba izbranega ponudnika, ki se je merilu najnižja ponudbena cena uvrstila na prvo mesto. Naročnik dopustnosti preostalih štirih ponudb ni preverjal.

Zoper navedeno odločitev je vlagatelj po pooblaščenju Pravnih korakov, Pravnih in poslovnih svetovanj, Saša Mevec Pušnik s.p. 18. 4. 2024 vložil zahtevek za revizijo. Vlagatelj je navedel, da je ponudba izbranega ponudnika nedopustna in bi morala biti zavrnjena brez pozivanja na njeno dopolnitev. Vlagatelj je predlagal, da se izpodbijana odločitev razveljavi, zahteval je tudi povrnitev stroškov pravnega varstva.

Dne 6. 5. 2024 je naročnik vlagatelja (po pooblaščenju) pozval, naj v roku 3 delovnih dni dopolni zahtevek za revizijo tako, da kot pooblaščenca imenuje odvetnika ali drugo osebo, ki je opravila pravniški državni izpit ali izjavi, da se bo zastopal sam in v tem primeru pošlje lastnoročno podpisano zahtevek za revizijo.

Vlagatelj je 7. 5. 2024 (po pooblaščenju) predložil Potrdilo o opravljenem pravniškem državnem izpitu za Sašo Mevec Pušnik, pri čemer je opozoril na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-160/2015, v skladu s katero je lahko pooblaščenec v predrevizijskem postopku vsak, ki izpolnjuje pogoje iz prvega odstavka 87. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/1999 s spremembami; v nadaljevanju: ZPP). Navedel je še, da je isti pooblaščenec v preteklosti že uspešno zastopal tako naročnike, kakor tudi vlagatelja (vlagatelj je v zvezi s tem opozoril na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-112/2023).

Naročnik je s sklepom št. 411-9/2024 z dne 10. 5. 2024 zahtevek za revizijo zavrgel. Navaja, da je bil vlagatelj opozorjen na pravne posledice nepravočasne ali neustrezne dopolnitve zahtevka za revizijo. Ker vlagatelj zahtevka za revizijo ni ustrezno dopolnil, je zahtevek za revizijo zavrgel. V zvezi z vlagateljevim zatrjevanjem, da je v preteklosti že zastopal druge naročnike, se naročnik sklicuje na več odločitev Državne revizijske komisije in navaja, da naročniki sicer smejo imeti pomoč pri odločanju o zahtevku za revizijo in v ta namen lahko angažirajo zunanje pravne strokovnjake, vendar pa morajo odločitev o zahtevku za revizijo sprejeti sami. Navaja še, da dejansko stanje v odločitvi Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-112/2023 ni enako dejanskemu stanju v obravnavanem primeru, saj je bilo v obravnavanem primeru pooblastilo za zastopanje dano samostojnemu podjetniku, v zadevi, na katero se sklicuje vlagatelj, pa je bilo pooblastilo dano fizični osebi. V kolikor je dejansko stanje enako, pa odločitev Državne revizijske komisije ni skladna z novejšo in aktualno sodno prakso. Skladno s starejšo sodno prakso in prvim odstavkom 87. člena ZPP, je za zastopanje pred okrajnim sodiščem zadoščala le polna poslovna sposobnost fizične osebe. Novejša sodna praksa, ki temelji na Sklepu Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-279/04-34 z dne 15. 12. 2005 in kasnejših teoretičnih dognanjih (Igor Strnad: Pooblaščenca v civilnih postopkih, Pravna praksa z dne 3. 3. 2022) nasprotuje takšni razlagi zakonskih določb. Iz navedenega sklepa Ustavnega sodišča Republike Slovenije izhaja, da lahko samo odvetnik (ali odvetniška družba) proti plačilu opravlja dejavnost zastopanja v postopkih pred sodišči, takšna zakonska ureditev pa je skladna tudi z Ustavo Republike Slovenije. ZPP v četrtem odstavku 87. člena določa, katere statusne oblike so dovoljene za zastopanje. V skladu z novejšo in aktualno sodno prakso (naročnik se sklicuje na Sklep Višjega sodišča v Celju, št. VSC Sklep II Cp 112/2022 z dne 29. 3. 2022) je potrebno določbe ZPP o pooblaščenju in zastopnikih presojati z vidika statusne oblike, v kateri se lahko opravlja zastopanje. V 87. členu ZPP je določeno, da lahko zastopanje opravlja tudi odvetniška družba, s tem pa je ta statusna oblika edina pravna organizacijska oblika, ki ima lahko status pooblaščenca v postopkih, ki se vodijo po določbah ZPP, slednji pa se (skladno s 13. členom ZPVPJN) uporablja tudi v predrevizijskem postopku. Samostojni podjetnik ni dovoljena statusna oblika zastopanja, ne glede na to, ali ima takšen samostojni podjetnik kot fizična oseba opravljen pravniški državni izpit. Določba prvega odstavka 87. člena ZPP pa ureja položaj tistih, ki zastopanje opravljajo »brez plačila« oziroma v okviru rednega delovnega razmerja.

Zoper sklep o zavrženju je vlagatelj 14. 5. 2024 vložil pritožbo. Predlaga, da naj Državna revizijska komisija pritožbi ugodi in odpravi izpodbijani sklep, saj za zastopanje v predrevizijskem postopku ni potrebno imeti pooblaščenca, ki je odvetnik, kar pomeni, da je bil v predrevizijskem postopku pravilno zastopan. Vlagatelj tudi (podredno) predlaga, naj Državna revizijska komisija sama odloči o zahtevku za revizijo, saj bo 20. 5. 2024 potekel rok, v katerem bi moral naročnik odločiti o zahtevku za revizijo. Vlagatelj povzema prvi, tretji in četrti odstavek 87. člena ZPP ter se sklicuje na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-160/2015, ki je zavzela stališče, da je lahko pooblaščenec v predrevizijskem postopku vsak, ki izpolnjuje pogoje iz prvega odstavka 87. člena ZPP. To pa pomeni, zatrjuje vlagatelj, da pooblaščenec za zastopanje v predrevizijskem postopku ne bi potreboval niti pravniškega državnega izpita. Naročnikovemu tolmačenju ne sledi niti Državna revizijska komisija, saj je ista pooblaščenka prav vlagatelja zastopala tako v predrevizijskih, kakor tudi v revizijskih postopkih (vlagatelj se sklicuje na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-112/2023). Tudi v navedenem primeru je bilo pooblastilo dano samostojnemu podjetniku Pravni korak, Saša Mevec Pušnik s.p., Brezovica. Vlagatelj še navaja, da je skladno s šestim odstavkom 3. člena Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 42/2006 s spremembami; v nadaljevanju: ZGD-1) podjetnik fizična oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost v okviru organiziranega podjetja. Pravno organizacijska oblika s.p. nima lastne pravne subjektivitete, ločene od pravne subjektivitete nosilca dejavnosti (tako tudi VSL I Cp 930/2023). Samostojni podjetnik posameznik kot pravnoorganizacijska oblika ni ločen od nosilca dejavnosti, to je fizične osebe. Samostojni podjetnik in njegov nosilec je en in isti subjekt, in sicer fizična oseba (tako VSL v sklepu II Ip 1553/2022). Navedeno pa pomeni, da je pooblastilo, ki je dano samostojnemu podjetniku, dano nosilcu dejavnosti - to je Saši Mevec Pušnik. Vlagatelj navaja, da so mu sicer poznana posamezna zavzemanja teorije, da naj bi pred sodišči stranke kot pooblaščenca lahko zastopali le odvetniki, tej teoriji pa so sledili tudi sodniki v primeru sklepa Višjega sodišča v Celju. Vendar ta odločba predstavlja osamljeni primer tovrstnega tolmačenja 87. člena ZPP. Večina sodne prakse sloni na nasprotnem stališču, in sicer, da morajo imeti pooblaščenca za zastopanje pred okrožnim, višjim ali vrhovnim sodiščem vsaj pravniški državni izpit, pri čemer ni nujno, da so odvetniki. Tudi naročnikovo stališče, da naj bi določba prvega odstavka 87. člena ZPP veljala le za pravnike s pravniškim državnim izpitom oziroma da naj bi urejala le položaj tistih, ki zastopanje opravljajo »brez plačila« oziroma v okviru rednega delovnega razmerja, ni pravilno, saj 87. člen ZPP loči osebe brez in z opravljenim pravniškim državnim izpitom. Naročnikovo stališče je napačno tudi zato, ker je v pozivu k dopolnitvi navedel, da se za postopke, kjer nastopajo gospodarske družbe, uporabljajo pravila gospodarskih sporov, o katerih se odloča pred okrožnimi sodišči, prvi odstavek 87. člena ZPP pa se nanaša na okrajna sodišča. Vlagatelj še navaja, da se sklep Ustavnega sodišča št. U-I-279/04-34 nanaša na določbo drugega odstavka 2. člena Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/1993 s spremembami), ki določa, da lahko stranke proti plačilu pred sodišči zastopajo le odvetniki. Posledica zastopanja pred sodiščem po pooblaščenca, ki ni odvetnik, pa je dejstvo, da se stroški te osebe ne štejejo za upravičene pravnice stroške. Ta argument pa izhaja tudi iz odločitve Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-112/2023. Vlagatelj še navaja, da zgolj iz previdnosti s to vlogo preklicuje pooblastilo pooblaščenki in pritožbo vlaga sam.

Po pregledu dokumentacije ter navedb vlagatelja in naročnika je Državna revizijska komisija odločila, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

V obravnavanem primeru vlagatelj očita naročniku, da je zahtevek za revizijo nezakonito zavrgel.

Zavrženje zahtevka za revizijo je odločitev, s katero se odloči o postopkovnih (procesnih) vprašanjih. V primeru zavrženja zahtevka za revizijo do vsebinske (meritorne) obravnave zahtevka za revizijo ne pride. V skladu s prvim odstavkom 26. člena ZPVPJN naročnik pred vsebinsko (meritorno) obravnavo zahtevka za revizijo opravi predhodni preizkus zahtevka za

revizijo, v okviru katerega preveri, ali so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 26. člena ZPVPJN, in sicer, ali je bil vložen pravočasno, ali vsebuje vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN, ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN, ali ne obstajajo omejitve iz 16. člena ZPVPJN, in ali je dopusten.

Iz navedene zakonske določbe izhaja, da mora zahtevek za revizijo za meritorno obravnavo vsebovati tudi obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN, med katere pa v primeru, če vlagatelj nastopa s pooblaščenecem, v skladu s 7. točko prvega odstavka 15. člena ZPVPJN, sodi tudi pooblastilo za zastopanje v predrevizijskem in revizijskem postopku.

V kolikor zahtevek za revizijo ne vsebuje vseh obveznih sestavin, vlagatelja k njegovi dopolnitvi v okviru predhodnega preizkusa zahtevka za revizijo, opravljenega v predrevizijskem postopku, pozove že naročnik. ZPVPJN namreč naročniku v četrtem odstavku 26. člena nalaga, da mora v primeru, če ugotovi, da zahtevek za revizijo ne vsebuje vseh obveznih sestavin iz prvega odstavka 15. člena navedenega zakona in manjkajoče sestavine niso razvidne iz vsebine dokumentacije o postopku oddaje javnega naročila, nemudoma, najpozneje pa v treh delovnih dneh od prejema zahtevka za revizijo, vlagatelja pozvati, da ga v treh delovnih dneh od prejema poziva dopolni. V pozivu mora naročnik jasno navesti, v katerem delu naj se zahtevek dopolni, in vlagatelja opozoriti na pravne posledice nepravočasne ali neustrezne dopolnitve. Če vlagatelj v roku zahtevka za revizijo ne dopolni ali ga ne dopolni ustrezno, naročnik zahtevek za revizijo v treh delovnih dneh od poteka roka za dopolnitev s sklepom zavrže. Če vlagatelj zahtevek za revizijo pravočasno in ustrezno dopolni, ga naročnik sprejme v obravnavo.

Med vlagateljem in naročnikom ni spora o tem, da je vlagatelj zahtevek za revizijo vložil po pooblaščenecem Pravni korak, Pravno in poslovno svetovanje, Saša Mevec Pušnik s.p., Požarnice 45d, Brezovica. Da je vlagatelj v predrevizijskem postopku pred naročnikom nastopal z navedenim pooblaščenecem izhaja tako iz zahtevka za revizijo, kakor tudi in iz njegove dopolnitve (iz njunih naslovnih strani), k zahtevku za revizijo pa je predloženo tudi pooblastilo za zastopanje po pooblaščenecem Pravni korak, Pravno in poslovno svetovanje, Saša Mevec Pušnik s.p., Požarnice 45d, Brezovica. Poleg tega je vlagatelj v pritožbi tudi izrecno navedel, da je zahtevek za revizijo vložil po pooblaščenecem Pravni korak, Pravno in poslovno svetovanje, Saša Mevec Pušnik s.p., medtem ko pritožbo vloga sam, brez pooblaščenca.

Jedro spora med vlagateljem in naročnikom je statusno pravna oblika pooblaščenca Pravni korak, Pravno in poslovno svetovanje, Saša Mevec Pušnik s.p. Naročnik zatrjuje, da je skladno s 87. členom ZPP odvetniška družba edina pravnoorganizacijska oblika, ki ima lahko status pooblaščenca v predrevizijskem postopku. Nasprotno, vlagatelj se z navedenim ne strinja in navaja, da je pooblastilo, ki je dano samostojnemu podjetniku, dano tudi nosilcu posla (v konkretnem primeru osebi Saši Mevec Pušnik) in da ga je isti pooblaščenec uspešno zastopal tako v predrevizijskih, kakor tudi v revizijskih postopkih (vlagatelj se sklicuje na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-112/2023).

Skladno s šestim odstavkom 3. člena ZGD-1 je podjetnik fizična oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost v okviru organiziranega podjetja. ZGD-1 je podjetnika uvrstil med gospodarske subjekte, s čimer je dopustil (tudi) možnost, da posamezna fizična oseba samostojno, na lastno tveganje in v lastno korist opravlja z zakonom dovoljeno pridobitno dejavnost. Osnovne značilnosti podjetnika so enake kot pri gospodarskih družbah: samostojnost (lastna korist in tveganje), poslovanje zaradi dobička in opravljanje dejavnosti na trgu. Med podjetnikom in drugimi gospodarskimi subjekti pa je pomembna razlika. Podjetnik ni pravna oseba, prav tako ni pravna oseba njegovo podjetje. V pravnem prometu nastopa kot fizična oseba. Poleg tega zakon glede odgovornosti za obveznosti ne loči podjetniškega in osebnega premoženja. Po 7. členu ZGD-1 namreč podjetnik odgovarja z vsem svojim premoženjem, torej

tudi z osebnim (prim. Bojan Zabel: Veliki komentar zakona o gospodarskih družbah, 2. dopolnjena izdaja z novelami ZGD-1A do ZGD-1H, GV Založba, 2014, str. 497).

Gospodarski subjekt, ki ni odvetniška družba, v postopku pravnega varstva ne more nastopati kot pooblaščenec, saj nima sposobnosti za procesno zastopanje (prim. 87. člen ZPP v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN), medtem ko jo (kot bo razvidno tudi iz nadaljnje obrazložitve tega sklepa) fizična oseba ima. Zahtevek za revizijo je v obravnavanem primeru vložil subjekt v statusno pravni obliki, ki ni odvetniška družba. A iz razloga, ker samostojni podjetnik ni pravna pač pa fizična oseba, se Državna revizijska komisija strinja z vlagateljem, da je pooblastilo, ki je dano samostojnemu podjetniku (v konkretnem primeru podjetniku Pravni korak, Pravno in poslovno svetovanje, Saša Mevec Pušnik s.p.), dano tudi nosilcu posla (to je osebi Saši Mevec Pušnik). Vlagatelj v zvezi s tem opozarja tudi na odločitvi Višjega sodišča v Ljubljani s podobnima stališčema, pri čemer iz prve (VSL Sodba I Cp 930/2023) izhaja, da pravno organizacijska oblika s.p. nima lastne pravne subjektivitete, ločene od pravne subjektivitete nosilca dejavnosti, saj podjetnik ni pravna oseba, prav tako ni pravna oseba njegovo podjetje, poleg tega podjetnik nastopa v pravnem prometu kot fizična oseba, ZGD-1 pa tudi ne loči osebnega in podjetniškega premoženja. V drugi odločitvi (VSL Sklep II lp 1553/2022) pa je navedeno, da samostojni podjetnik posameznik kot pravnoorganizacijska oblika ni ločen od nosilca podjetja, to je fizične osebe in da gre v tem primeru za en in isti subjekt.

Poleg tega vlagatelj pravilno opozarja, da je ob upoštevanju predhodnih odločitev Državne revizijske komisije lahko pooblaščenec v predrevizijskem postopku vsak, ki izpolnjuje pogoje iz prvega odstavka 87. člena ZPP oziroma da za zastopanje pred Državno revizijsko komisijo zadošča že polna poslovna sposobnost fizične osebe. Kot je namreč Državna revizijska komisija zapisala že v več svojih odločitvah (tudi v zadevi št. 018-160/2015, na katero opozarja vlagatelj), gre ob upoštevanju posebnosti predrevizijskega in revizijskega postopka, 87. člen ZPP v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN smiselno uporabiti na način, da je lahko pooblaščenec v predrevizijskem postopku vsak, ki izpolnjuje pogoje iz prvega odstavka 87. člena ZPP (vsak, kdor je popolnoma poslovno sposoben).

Ob vsem navedenem Državna revizijska komisija ugotavlja, da gre k zahtevku za revizijo predloženo pooblastilo šteti kot veljavno pooblastilo za zastopanje v predrevizijskem postopku, zato je v zvezi s tem izpolnjen procesni pogoj za meritorno obravnavo zahtevka za revizijo iz druge alineje prvega odstavka 31. člena ZPVPJN. Naročnik je tako ravnal v nasprotju s tretjim odstavkom 26. člena ZPVPJN, ko je v predmetnem postopku pravnega varstva vlagatelj zahtevek za revizijo zavrgel. Državna revizijska komisija je zato skladno s prvim odstavkom 55. člena ZPVPJN pritožbi ugodila in naročnikovo odločitev, kot izhaja iz Sklepa o zavrženju št. 411-9/2024 z dne 10. 5. 2024, razveljavila.

Naročnik mora o zahtevku za revizijo, če ugotovi, da so izpolnjene procesne predpostavke, odločiti v skladu s prvim odstavkom 28. člena ZPVPJN (drugi odstavek 55. člena ZPVPJN).

S tem je odločitev Državne revizijske komisije utemeljena.

**Pravni pouk:** Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

Predsednik senata:  
Igor Luzar, univ. dipl. prav.,  
član Državne revizijske komisije

**Vročiti:**

- naročnik,
- vlagatelj,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.

**Vložiti:**

- v spis zadeve, tu.