

Številka: 018-065/2025-6

Datum: 16. 7. 2025

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 in naslednji; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu dr. Mateje Škabar, kot predsednice senata ter Aleksandra Petrovčiča in Marka Medveda, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Varovanje poslovnih prostorov in premoženja AJ PES – Centrala Ljubljana in Izpostava Ljubljana z arhivskimi prostori za obdobje dveh let*«, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil vlagatelj Varovanje Galekom, družba za varovanje, d.o.o., Podjetniško naselje Kočevje 1, Kočevje, ki ga po pooblastilu zastopa odvetnik Marko Majstorović, Ajdovščina 4, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, Tržaška cesta 16, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 16. 7. 2025

odločila:

1. Zahtevka za revizijo se zavrne.
2. Zahteva vlagatelja za povrnitev stroškov pravnega varstva se zavrne.

Obrazložitev:

Naročnik je obvestilo o naročilu male vrednosti – splošno področje na Portalu javnih naročil objavil dne 9. 4. 2025, pod št. objave JN002512/2025-SL1/01. Javno naročilo je razdelil na dva sklopa.

Dne 22. 5. 2025 je naročnik na Portalu javnih naročil objavil dokument »*Odločitev v postopku oddaje javnega naročila*« št. 430-136/2025-11, iz katerega izhaja, da je vse štiri prejete ponudbe zavrnil (v nadaljevanju: odločitev o zavrnitvi vseh ponudb). Naročnik navaja, da je po ponovni preučitvi vseh okoliščin, vezanih na njegove potrebe po storitvah, ki so predmet konkretnega javnega naročila ugotovil, da v tehničnih specifikacijah iz Povabila k predložitvi ponudb ni opredelil oz. pravilno opredelil vseh svojih potreb, in sicer:

- potrebe po obhodnem varovanju izven delovnega časa;
- potrebe po varnostnem svetovanju;
- potrebe po izdelavi načrta varovanja z oceno stopnje tveganja.

Pojasnjuje, da za zakonito obravnavo in zagotovitev ustrezne hrambe tajnih podatkov na podlagi Zakona o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – UPB in naslednji) in na njem temelječih

podzakonskih predpisov za upravno in varnostno območje vzpostavlja pogoje, določene v Prilogi 2 Uredbe o varovanju tajnih podatkov (Uradni list RS, št. 50/22 in 103/24) in posodablja področje informacijske varnosti ter načrt varovanja z oceno stopnje tveganja, kar je neločljivo povezano s predmetom javnega naročila. Navaja, da navedene ugotovitve zanj predstavljajo bistvene spremembe potreb, zato predmetnega javnega naročila ne bo oddal. Naročnik je navedel tudi, da bo po pravnomočnosti odločitve o zavrnitvi vseh ponudb pričel s pripravo novega postopka oddaje javnega naročila.

Vlagatelj je zoper odločitev o zavrnitvi vseh ponudb dne 29. 5. 2025 vložil zahtevek za revizijo, v katerem zatrjuje, da naročnik ni ravnal skladno z ZJN-3, ko je sprejel izpodbijano odločitev, zaradi česar predlaga, da se zahtevku za revizijo ugotovi in izpodbijana odločitev razveljavi; zahteva povrnitev stroškov pravnega varstva (v nadaljevanju: zahtevek za revizijo).

Vlagatelj v zahtevku za revizijo navaja, da izpodbijana odločitev ni ustrezno obrazložena in kot takšna ne dosega standarda obrazloženosti skladno s petim odstavkom 90. člena ZJN-3 in temeljnimi načeli javnega naročanja, zato je ni mogoče preizkusiti (s tem v zvezi izpostavlja odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-016/2022). Zatrjuje, da je izpodbijana odločitev neutemeljena tudi po vsebini, ker razlogi za zavrnitev vseh ponudb ne obstajajo (so fiktivni) in so navedeni s ciljem, da naročnik v ponovljenem postopku odda javno naročilo favoriziranemu ponudniku, ki v tem postopku ni bil ekonomsko najugodnejši (najugodnejši je bil vlagatelj, ki pa mu naročnik naročila očitno ne želi oddati).

Vlagatelj zatrjuje, da naročnik zgolj pavšalno navaja, da v tehničnih specifikacijah razpisne dokumentacije ni pravilno opredelil vseh svojih potreb in da zato naročila ne more oddati, saj ni navedel, kako naj bi opustitev vključitve kasneje identificiranih potreb (obhodno varovanje izven delovnega časa, varnostno svetovanje, izdelava načrta varovanja z oceno stopnje tveganja) vplivala na nezmožnost izvedbe predmetnega javnega naročila pod obstoječimi pogoji; zakaj naj bi bile te potrebe neločljivo povezane s predmetom tega javnega naročila; na podlagi katerih konkretnih okoliščin ocenjuje, da domnevno izostale in neopredeljene potrebe predstavljajo takšno bistveno spremembo predmeta javnega naročila, da prvotni postopek javnega naročila v celoti izgubi svoj namen in je potrebna zavrnitev vseh ponudb; zakaj teh storitev ni mogoče izvesti npr. z izvedbo ločenega javnega naročila ali z njihovo vključitvijo v izvedbeno fazo tega javnega naročila; zakaj po mnenju naročnika prejete ponudbe niso več primerne za zadovoljitev njegovih potreb.

Da izpodbijana odločitev ni ustrezno obrazložena vlagatelj utemeljuje tudi ob zatrjevanju, da naročnik ni konkretiziral (niti z namigom ne nakazal), na kakšen način namerava opisane storitve implementirati v ponovljenem postopku oddaje javnega naročila oz. v kolikšni meri naj bi spremenile in vplivale na prvotno predviden obseg in vsebino predmeta javnega naročila; kako bi se spremenile obstoječe tehnične specifikacije in pogoji za sodelovanje; natančno katere storitve oz. vrsto storitev bi bilo potrebno v okviru teh potreb (še) izvesti (manjše dopolnitve ali popolnoma nova zasnova razpisane storitve ali drugačne kadrovske, tehnične in finančne zmogljivosti...) (s tem v zvezi izpostavlja odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-004/2018).

Če bi naročnik res identificiral bistvene in nujne spremembe svojih potreb, bi šlo po vlagateljevo pričakovati, da je vsaj v osnovnih obrisih že predvidel, kako bodo te spremembe vplivale na novo opredelitev predmeta javnega naročila. Skrbna in odgovorna bi bila tudi preliminarne analiza posledic teh novih potreb na zahteve iz razpisne dokumentacije. Zatrjevane spremembe potreb tako dejansko niso takšne narave in obsega, da bi utemeljile zaključek postopka javnega naročanja brez izbire ponudnika oz. so takšne narave, da omogočajo izvedbo naročila pod pogoji prvotnih specifikacij in obstoječega obsega predmeta javnega naročila. Vlagatelj meni, da - četudi naročnik ni dolžan podrobno predstaviti zahtev in lastnosti bodočega razpisa - pomanjkljiva

obrazložitev izpodbijane odločitve, zlasti pa nekonkretizacija navedb o tem, kako se bodo novo identificirane potrebe odrazile v novih tehničnih specifikacijah ali zahtevah, nedvomno dokazuje, da so te potrebe navidezne, fiktivni razlogi pa služijo naročniku za doseg skrite agende, tj. favoriziranja drugega ponudnika v ponovljenem postopku (s tem v zvezi izpostavlja odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-120/2024).

V zvezi z naročnikovimi novo opredeljenimi potrebami vlagatelj zatrjuje, da

- je storitev obhodnega varovanja izven delovnega časa že vključena v okviru storitve »*dodatno naročeno fizično varovanje poslovnih prostorov in premoženja z receptorsko službo izven rednega delovnega časa [...]*« iz podtočke b) točke 1.1 v poglavju 1. *Predmet javnega naročila* (v nadaljevanju: točka b dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila) in tako ne gre za spremembo potreb naročnika. Naročnik je v razpisni dokumentaciji določil obveznosti varnostnika ob zaključku delovnega časa, za primer, če v času izven rednega delovnega časa ne bi delovale alarmne centrale, pa je predvidel dodatne storitve v obliki dodatno naročenega fizičnega varovanja;
- ima naročnik za naročilo storitve varnostnega svetovanja podlago v že opredeljeni storitvi »*druge naloge vezane na izvajanje varovanja ljudi in premoženja po naročilu odgovornih oseb naročnika*« iz podtočke a) točke 1.1 v poglavju 1. *Predmet javnega naročila* (v nadaljevanju: točka a dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila) in je tako že vključena v predmet javnega naročanja;
- se morajo skladno z Zakonom o zasebnem varovanju (Uradni list RS, št. 17/2011, v nadaljevanju: ZZasV-1) storitve varovanja izvajati na podlagi načrta varovanja; ker se te storitve pri naročniku že izvajajo, ima načrt varovanja zagotovo že sprejet in ni potrebe, da bi moral izbrani ponudnik pripraviti novega. Dejansko ta potreba, čeprav jo naročnik prikazuje, ni podana.

Vlagatelj zatrjuje, da razlogi za izdajo izpodbijane odločitve niso podani in da naročnik ni imel podlage, da postopek oddaje javnega naročila zaključi z zavrnitvijo vseh ponudb iz razlogov na svoji strani. Vlagatelj v izkaz svojih navedb predlaga zaslišanje vlagatelja, ki bo lahko izpovedal o obstoju fiktivnega razloga in naročnikovega favoriziranja točno določenega ponudnika.

Naročnik je dne 9. 6. 2025 sprejel odločitev, s katero je vlagatelj zahtevke za revizijo zavrnil, zavrnil pa je tudi njegovo zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo).

Naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo povzema vsebino obrazložitve izpodbijane odločitve in zatrjuje, da iz nje jasno izhaja, da posamezne storitve v predmetu naročila niso bile definirane, da je bila odločitev obrazložena do te mere, da je dosegla standard obrazloženosti in da vlagatelju omogoča uveljavljanje pravnega varstva. To izhaja tudi iz vsebine vlagateljevega zahtevka za revizijo. Poudarja, da je v obrazložitvi jasno navedel, da so storitve, ki so izpadle iz opredelitve predmeta javnega naročila, povezane s spoštovanjem predpisov, ki urejajo tajne podatke. Podrobnejše obrazložitve naročnik ni podal, kar mu omogoča četrti odstavek 90. člena ZJN-3. Ker navajanje podrobnosti, povezanih z izvajanjem predpisov o tajnih podatkih ni primerno za odločitev, ki se javno objavi na Portalu javnih naročil, jih podrobneje ni navajal. Poudarja, da v obrazložitvi odločitve ni dolžan predstaviti natančne vsebine nove razpisne dokumentacije napovedanega postopka. Naročnik navaja, da so bile dodatne storitve dovolj konkretizirane, da je subjektom, ki se ukvarjajo s predmetom naročila, povsem jasno, za katere storitve gre, konkretnjša predstavitev pa ni smiselna, saj bo naročnik predmet naročila definiral naknadno, upošteva svoje konkretne potrebe. Naročnik navaja, da mu razlogov, zaradi katerih izpadlih storitev ne bi mogel vključiti v okviru obstoječega naročila, ni treba navajati, delitev na več javnih naročil pa iz izvedbenih razlogov ne pride v poštev. Naročnik navedbe vlagatelja glede vprašanja obstoja pogojev za ponovno oddajo javnega naročila označuje za preuranjene.

Naročnik navaja, da so neutemeljene tudi navedbe vlagatelja glede navideznosti razlogov za sprejem izpodbijane odločitve in da vlagatelj prilagaja vsebino opredeljenih storitev potrebam lastne argumentacije. Pojasnjuje, da

- se storitve iz točke b dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila nanašajo na fizično varovanje poslovnih prostorov in premoženja z receptorsko službo v primeru nedelovanja alarmnih central in ne zajemajo obhodnega varovanja izven rednega delovnega časa;
- varnostnega svetovanja ni mogoče subsumirati v storitve iz točke a dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, saj se te nanašajo le na izvajanje drugih nalog, vezanih na izvajanja varovanja ljudi in premoženja po naročilu odgovornih oseb naročnika, novo opredeljena potreba pa zajema svetovanje o morebitnih posodobitvah varnostnega sistema, pripravi pisnih priporočil na podlagi zakonodaje, standardov, dobre prakse in potreb naročnika;
- samo dejstvo, da ima načrt varovanja že sprejet, ne vpliva na njegovo potrebo po sprejemu novega načrta z oceno stopnje tveganja. Gre za posodabljanje področja informacijske varnosti zaradi pogojev upravnega območja in obravnave tajnih podatkov, zato se je odločil za načrt varovanja z oceno stopnje tveganja. Ne strinja se z vlagateljem, da naročnik, ki ima sprejet načrt varovanja, ne bi smel sprejeti novega ali posodobiti obstoječega, saj je oblikovanje potreb naročnika izključno v njegovi pristojnosti. Naročnik je zakonsko dolžan posodabljati načrt varovanja ob spremembi ocene ogroženosti (če se spremeni obseg ali narava varovanega območja, če se spremeni način delovanja naročnika).

Naročnik še navaja, da vlagatelj ne zatrjuje niti ne dokaže, kdo naj bi bil favorizirani ponudnik. S tem povezane navedbe odločno zavrača kot neresnične.

Naročnik je dne 10. 6. 2025 Državni revizijski komisiji odstopil dokumentacijo v odločanje.

Vlagatelj se je do navedb naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo opredelil dne 24. 6. 2025; zahteva povrnitev nadaljnjih stroškov pravnega varstva (v nadaljevanju: opredelitev do navedb naročnika).

Vlagatelj v opredelitvi do navedb naročnika v celoti vztraja pri navedbah iz zahtevka za revizijo. Poudarja, da naročnik ne zanika, da naj bi bil razlog za zavrnitev fiktiven in da je že v zahtevku za revizijo obširno zatrjeval, da odsotnost konkretizacije načina implementacije novo ugotovljenih potreb v obseg predmeta naročila utemeljuje sklep, da so razlogi, na katere se naročnik sklicuje, fiktivni. Meni, da naročnik zgolj pavšalno zatrjuje, da so dodatne storitve dovolj konkretizirane in navaja, da njihovega obsega ne razume na enak način, kot naročnik. Navaja, da je sklicevanje naročnika na četrty odstavek 90. člena ZJN-3 neutemeljeno in prepozno. Da se naročnik sklicuje na zakon, ki ureja tajne podatke, še ne pomeni, da je nastala potreba po spremembi predmeta javnega naročila. Glede storitve po obhodnem varovanju izven delovnega časa vlagatelj navaja, da bi moral naročnik, v kolikor ne gre za storitev, ki jo je izpostavil v zahtevku za revizijo, jasno zapisati, kaj naj bi ta storitev vključevala. Navaja tudi, da ne drži, da mu je poznano, kaj obsega varnostno svetovanje in da je naročnik tisti, ki ima dolžnost pripraviti jasno razpisno dokumentacijo. Poudarja, da jasnost manjkajočega predmeta javnega naročila, kadar je to razlog za zavrnitev vseh ponudb, omogoča ponudnikom, da natančno vedo, kaj je v predmetu javnega naročila manjkalo.

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

V obravnavanem primeru je med vlagateljem in naročnikom spor o zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb. Po zatrjevanju vlagatelja izpodbijana odločitev ni ustrezno oz. zadostno obrazložena, prepričan pa je tudi, da so razlogi za zavrnitev vseh ponudb navidezni in podani s ciljem v ponovljenem postopku oddati javno naročilo favoriziranemu ponudniku, ki v tem postopku ni bil ekonomsko najugodnejši.

Naročnik odločitev o zavrnitvi vseh ponudb sprejme na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3. Ta določa, da lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe, če to stori, pa mora o razlogih za takšno odločitev in ali bo začel nov postopek obvestiti ponudnike ali kandidate. Kadar izvaja naročnik postopek javnega naročanja, v katerem objavi povabilo k sodelovanju, mora navedeno odločitev objaviti na portalu javnih naročil in, če je to glede na vrednost ali predhodne objave primerno, v Uradnem listu Evropske unije. Kadar zavrne vse ponudbe, lahko izvede za isti predmet nov postopek javnega naročanja le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe.

Iz predhodno predstavljene zakonske določbe izhaja obveznost naročnika, da razlog, s katerim utemeljuje odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, navede že v odločitvi sami (*»[...] mora o razlogih za takšno odločitev [...]«*), s čemer se zagotovi transparentnost, kot minimum uresničitve načela enake obravnave ponudnikov (6. in 7. člen ZJN-3) ter možnost uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva (9. člen ZPVPJN).

ZJN-3 ne določa kriterijev za ugotavljanje ustreznosti oz. zadostnosti naročnikove obrazložitve odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, je pa slednje skozi svojo prakso izoblikovala Državna revizijska komisija. V skladu z njeno ustaljeno prakso (prim. npr. odločitve v zadevah, št. 018-134/2017, 018-218/2017, 018-034/2020, pa tudi odločitev v zadevi št. 018-016/2022, ki jo izpostavlja vlagatelj) mora odločitev naročnika vsebovati jasne ter nedvoumne razloge, na podlagi katerih se lahko ponudniki seznanijo z utemeljitvijo odločitve, preverijo njeno pravilnost oz. zakonitost ter po potrebi v postopku pravnega varstva (učinkovito) zaščitijo svoje pravice. Ker je namen obrazložitve odločitve o zavrnitvi vseh ponudb seznanitev ponudnikov z zadostnimi informacijami, potrebnimi za učinkovito uveljavljanje pravnega varstva, se za obrazložitev te odločitve ne zahteva, da bi bila vseobsežna, tj. da bi zajemala prav vse podrobnosti posameznih razlogov, na podlagi katerih je bila sprejeta, mora pa obsehati jasno in konkretno navedbo odločilnih dejstev, ki tvorijo pravno ter dejansko podlago naročnikove odločitve. Razlogi za odločitev morajo biti pri tem pojasnjeni do tolikšne mere, da lahko ponudnik v morebitnem postopku pravnega varstva navede vsa bistvena dejstva in predloži dokaze, s katerimi dokazuje, da razlogi, ki jih je naročnik navedel v svoji odločitvi, niso utemeljeni in da posledično odločitev o zavrnitvi vseh ponudb ni zakonita. Ali je povzetek razlogov v odločitvi o (ne)oddaji naročila zadosten, je potrebno presojati v vsakem konkretnem primeru posebej in sicer glede na vse okoliščine primera.

Državna revizijska komisija po pregledu obrazložitve izpodbijane odločitve ugotavlja, da je naročnik razlog za zavrnitev vseh ponudb v obravnavanem primeru jasno in obrazloženo navedel. Navedel je namreč, da je zavrnil vse ponudbe, ker je po ponovni preučitvi vseh okoliščin, vezanih na njegove potrebe po storitvah, ki so predmet konkretnega javnega naročila ugotovil, da v tehničnih specifikacijah ni opredelil oz. pravilno opredelil vseh svojih potreb - da torej ni ustrezno oblikoval predmeta javnega naročila. Naročnik je v izpodbijani odločitvi navedel konkretna dejstva, in sicer da v predmet javnega naročila ni vključil storitev, povezanih z obhodnim varovanjem izven delovnega časa, varnostnim svetovanjem in izdelavo načrta varovanja z oceno stopnje tveganja, ki jih potrebuje za posodobitev področja informacijske varnosti ter načrta varovanja z oceno stopnje tveganja in za zakonito obravnavo in zagotovitev ustrezne hrambe tajnih podatkov na podlagi področne zakonodaje. Na podlagi navedenih dejstev je naročnik napravil zaključek, da gre za bistvene spremembe potreb, zaradi česar predmetnega javnega naročila ne bo oddal. Da je bil razlog za naročnikovo zavrnitev vseh ponudb vlagatelju dan in

obrazložen ter da je bilo s tem vlagatelju omogočeno, da njegovo upravičenost preveri v revizijskem postopku, izhaja tudi iz dejstva, da vlagatelj v zahtevku za revizijo konkretizirano zatrjuje, da je naročnikov razlog za zavrnitev vseh ponudb navidezen. Iz navedenega Državna revizijska komisija očitke vlagatelja, da naročnik izpodbijane odločitve ni ustrezno oz. zadosti obrazložil in da je zato ni mogoče preizkusiti, zavrača kot neutemeljene. Ob upoštevanju predstavljenega zaključka se za pravno nerelevantne izkažejo navedbe naročnika iz odločitve o zahtevku za revizijo (in s tem povezane navedbe vlagatelja), v okviru katerih, ob sklicevanju na četrty odstavek 90. člena ZJN-3, naročnik utemeljuje zadostno obrazloženost izpodbijane odločitve, zato jih Državna revizijska komisija vsebinsko ni obravnavala.

Ugotovljenega ne spremeni obširno zatrjevanje vlagatelja, da naročnik ni navedel oz. »z namigom« nakazal ali v »osnovnih obrisih« predvidel, kako bo (po vsebini in obsegu) novo opredeljene potrebe glede prej izpostavljenih storitev implementiral v novem, ponovljenem postopku oddaje javnega naročila. Kot je Državna revizijska komisija že večkrat zapisala, je naročnik v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb dolžan predstaviti razloge za njen sprejem (kar je v obravnavanem primeru, kot že ugotovljeno, storil), ne pa tudi pojasnjevati, kot pravilno izpostavlja naročnik, na kakšen način bo storitve, ki jih v obravnavanem postopku oddaje javnega naročila v okviru predmeta javnega naročila ni opredelil, določil v novem postopku oddaje javnega naročila, kako konkretno se bo spremenil v tem postopku opredeljen predmet javnega naročila in druga določila dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila oz. kako bodo nove potrebe vplivale na določila nove dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (prim. npr. odločitvi Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-039/2024 in 018-054/2025). Če bi bilo potrebno te in s tem povezane smiselne navedbe vlagatelja povezati z vprašanjem obstoja bistveno spremenjenih okoliščin v novem postopku, Državna revizijska komisija že na tem mestu pojasnjuje, da je lahko tako vprašanje, kot izhaja iz že predstavljene določbe petega odstavka 90. člena ZJN-3, relevantno šele v primeru ponovljenega postopka za isti predmet javnega naročanja, ne pa pri presoji zakonitosti naročnikovih ravnanj v primeru zavrnitve vseh ponudb (prim. npr. odločitev Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-142/2022, 018-011/2023 in 018-054/2025). Prav tako so morebitne naročnikove kršitve pri oblikovanju določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v novem postopku (npr. vprašanje povezanosti novo opredeljenih storitev s predmetom javnega naročila) lahko relevantne šele pri presoji eventualnega zahtevka za revizijo, ki bi se nanašal na vsebino dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v ponovljenem postopku.

Vlagatelj v okviru očitkov o neustrezni obrazloženosti izpodbijane odločitve zatrjuje tudi, da nekonkretizacija obrazložitve izpodbijane odločitve, zlasti v smislu neizkazane konkretizacije načrtovane implementacije novo opredeljenih potreb v nov postopek oddaje javnega naročila, dokazuje, da so opisane potrebe naročnika navidezne. Državna revizijska komisija je že v odločitvi v zadevi št. 018-150/2018 poudarila, da se vprašanje obsega oz. ustreznosti obrazložitve (in s tem vprašanje zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva) razlikuje od vprašanja utemeljenosti odločitve. Obveznost obrazložitve odločitve o zavrnitvi ponudb, ki je bistvena postopkovna obveznost, se nanaša na zagotavljanje učinkovitega pravnega varstva, medtem ko se vprašanje obstoja razlogov, navedenih v odločitvi o zavrnitvi ponudb, nanaša na vsebinsko zakonitost odločitve oz. njeno utemeljenost. Povedano drugače, če naročnik odločitve o zavrnitvi ponudb ne obrazloži ustrezno (torej če ne navede pravno relevantnih dejstev, ki so podlaga za zavrnitev ponudb), je ponudnikom onemogočeno učinkovito pravno varstvo, saj v postopku pravnega varstva ne morejo izpodbijati razlogov naročnika, s katerimi niso seznanjeni. Če pa naročnik razloge za zavrnitev ponudb navede (s čemer omogoči ponudniku izpodbijanje teh razlogov), vendar ti razlogi ne obstajajo, potem je naročnikova odločitev o zavrnitvi ponudb vsebinsko neutemeljena, saj naročnik ni imel podlage za zavrnitev ponudb. Vlagatelj zato z navedbami o neustrezni obrazloženosti izpodbijane odločitve (s katerimi, kot že pojasnjeno, ne

more uspeti) ne more utemeljiti očitkov o neutemeljenosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb.

Kot že pojasnjeno, pravno podlago za sprejem odločitve o zavrnitvi vseh ponudb predstavlja peti odstavek 90. člena ZJN-3, ki med drugim določa, da lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe in da lahko izvede nov postopek javnega naročanja za isti predmet le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe.

Državna revizijska komisija je že v več svojih odločitvah, v katerih je obravnavala zakonitost naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, opozorila na prakso Sodišča Evropske unije, ki je pri razlagi skupnostnega prava navedlo, da naročniki ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe ali začetku novega postopka uživajo širok preudarek, pri čemer evropsko pravo javnih naročil ne zahteva, da bi naročniki takšno odločitev smeli sprejeti le v izjemnih primerih, ali na podlagi posebej upravičenih razlogov (prim. zadevi št. C-27/98, točke 23, 25 in 33, ter št. C-244/02, točka 29). Ob tem je Sodišče Evropske unije opozorilo, da morajo naročniki ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe – kljub temu, da direktive s področja javnega naročanja, razen dolžnosti obveščanja, ne določajo nobenih posebnih pravil, ki bi se nanašala na vsebinske ali formalne pogoje za sprejem take odločitve – spoštovati temeljna pravila prava Evropske unije, še posebej načela, vsebovana v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki zadevajo svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev (zadeva št. C-92/00, točka 42). Naročnik sme vedno prekiniti postopek oddaje javnega naročila in ga zaključiti brez izbire najugodnejše ponudbe, celo v primeru, če je do nemožnosti izbire prišlo zaradi napake naročnika, pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave (zadeva C-244/02, točka 36).

Državna revizijska komisija je že večkrat tudi pojasnila (med drugim v odločitvi v zadevi št. 018-120/2024, na katero se sklicuje vlagatelj), da veljavni predpisi ne določajo posebnih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presojski utemeljenost/dopustnost razlogov za zaključek postopka oddaje javnega naročila brez oddaje tega, teh pa ni izoblikovala niti sodna praksa. Navedeno posledično pomeni, da ni mogoče kot neskladne s predpisi o javnem naročanju opredeliti pravzaprav nobene odločitve o zavrnitvi ponudb, pri sprejemu katere so bila spoštovana temeljna pravila skupnostnega prava o javnem naročanju. Presoja zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi ponudb v revizijskem postopku tako obsega (v obsegu revizijskih navedb) zlasti preverjanje, ali je naročnik pri sprejemu te ravnal v skladu s temeljnimi pravili skupnostnega prava o javnem naročanju, predvsem, ali je naročnik morebiti ravnal netransparentno in diskriminatorno oz. je ponudnike obravnaval neenakopravno. Načelo enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) naročnika obvezuje, da mora med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja glede vseh elementov zagotoviti, da med njimi ni razlikovanja. Kadar naročnik na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 postopek oddaje javnega naročila zaključi z zavrnitvijo vseh ponudb, je o kršitvi načela enake obravnave ponudnikov mogoče govoriti zlasti v primeru, kadar je razlog za zaključek postopka naveden le formalno oz. navidezno, dejansko pa je uporabljen z namenom, da se enega ali več ponudnikov postavi v neupravičeno boljši oz. slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki.

Po vpogledu v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da je predmet zadevnega javnega naročila izvajanje storitev varovanja poslovnih prostorov in premoženja AJPEŠ – Centrala Ljubljana in Izpostava Ljubljana z arhivskimi prostori za obdobje dveh let (glej poglavje 1. *Predmet javnega naročila* dokumenta *Povabilo k sodelovanju in navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe*).

Iz izpodbijane odločitve izhaja, da je naročnik v obravnavanem primeru vse prejete ponudbe zavrnil iz razloga, ker v okviru predmeta javnega naročila ni opredelil oz. ni pravilno opredelil svojih potreb, tj. ker torej predmeta javnega naročila ni ustrezno oblikoval. Navedel je, da v okviru predmeta javnega naročila med drugim ni opredelil storitve izdelave načrta varovanja z oceno stopnje tveganja, ki je z njim povezana. Odsotnost opredelitve s tem povezane storitve po vpogledu v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ugotavlja tudi Državna revizijska komisija, da bi bilo drugače, pa tudi vlagatelj ne zatrjuje. Naročnik pojasnjuje, da je potrebno, zaradi usklajevanja s predpisi s področja varovanja tajnih podatkov in posodabljanja področja informacijske varnosti, izdelati oz. posodobiti načrt varovanja z oceno stopnje tveganja. Pojasnjuje tudi, da zaradi pogojev upravnega območja in obravnave tajnih podatkov posodablja svoj način delovanja in da je načrt varovanja dolžan zakonsko posodabljati ob spremembi ocene ogroženosti, in sicer če se spremeni obseg ali narava varovanega območja, kakor tudi, če se spremeni način delovanja naročnika. Izpostavljenih navedb naročnika iz odločitve o zahtevku za revizijo, s katerimi naročnik nasprotuje navedbam vlagatelja o navideznosti razlogov za zavrnitev vseh ponudb, vlagatelj ni prekal, prav tako ni navedel nobenih okoliščin, ki bi lahko kazale drugače.

Vprašanje, ali bo naročnik v okviru javnega naročila naročil (tudi) izdelavo načrta varovanja z oceno stopnje tveganja se nanaša na oblikovanje predmeta javnega naročila. Oblikovanje predmeta javnega naročila je vezano na naročnikove objektivne potrebe in je kot tako v domeni naročnika (in ne v domeni ponudnikov). Kako bo naročnik oblikoval predmet javnega naročila, je primarno njegova poslovna odločitev, pri kateri mora, upoštevajoč lastne potrebe in specifične značilnosti predmeta naročila, izbrati tako rešitev, ki bo zagotovila gospodarno, učinkovito in uspešno porabo javnih sredstev. Pravila javnega naročanja praviloma ne posegajo v določanje naročnikovih potreb, na podlagi katerih le-ta oblikuje predmet javnega naročila (prim. npr. odločitev Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-120/2018, 018-062/2019), saj je naročnik pri sprejemanju objektivno opravičljivih poslovnih odločitev (v okviru določil ZJN-3) avtonomen. V okoliščinah konkretnega primera in po presoji Državne revizijske komisije odločitev naročnika, da v okviru (istega) javnega naročila naroči tudi izdelavo načrta varovanja z oceno stopnje tveganja predstavlja avtonomno poslovno odločitev naročnika, v katero Državna revizijska komisija ne more posegati. Ker oblikovanje predmeta javnega naročila, kot že pojasnjeno, ni v domeni ponudnikov, se za brezpredmetne izkažejo navedbe vlagatelja, da naročnik novega oz. posodobljenega načrta varovanja z oceno stopnje tveganja ne potrebuje.

Upošteva se pojasnjeno in upošteva se, da je naročnik pojasnil, da zaradi posodabljanja področja informacijske varnosti in potrebnega usklajevanja s predpisi s področja varovanja tajnih podatkov potrebuje storitve izdelave oz. posodobitve načrta varovanja z oceno stopnje tveganja (tj. dokument, ki določa način in obseg varovanja z varnostnim osebjem in sistemi tehničnega varovanja ter ukrepe za varovanje in katerega sestavni del je med drugim tudi ocena stopnje tveganja; 8. točka 5. člena ZZasV-1), ki jih v okviru predmeta obravnavanega postopka oddaje javnega naročila ni opredelil, Državna revizijska komisija ugotavlja, da obravnavanega naročnikovega razloga za zavrnitev vseh ponudb ni mogoče označiti za neresničnega. Iz navedenega Državna revizijska komisija očitke vlagatelja, da je obravnavani razlog, ki ga je naročnik navedel v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb, navidezen in da ga je naročnik navedel z namenom, da vlagatelju ne odda javnega naročila in favorizira drugega ponudnika, zavrača kot neutemeljene. Ugotovljenega ne spremeni zatrjevanje vlagatelja, da bi naročnik navedene storitve morebiti lahko naročil na drugačen način, saj možnost naročnika, da zavrne vse ponudbe, ni omejena le na izjemne primere ali na posebej upravičene razloge (prim. sodbi Sodišča EU v zadevah C-27/98, točki 23 in 25, in C-244/02, točka 29).

Pri tem gre še dodati, da je naročnik vse prejete ponudbe zavrnil iz razloga, ki ima enak učinek na vse, v postopku sodelujoče ponudnike. Ker javno naročilo ni bilo dodeljeno nobenemu od

ponudnikov, v novem postopku oddaje javnega naročila pa se bodo lahko vsi ponudniki potegovali za javno naročilo v spremenjenem obsegu, naročnik vlagatelj ni postavil v neupravičeno slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki (prim. 7. člen ZJN-3). V posledici ugotovljenega Državna revizijska komisija ni izvedla dokaza z zaslišanjem vlagatelja, ki ga je predlagal v izkaz navedb o fiktivnosti obravnavnega razloga za zavrnitev vseh ponudb in favoriziranju drugega ponudnika predlagal, saj ta ni bil potreben.

Čeprav vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje neutemeljenost oz. navideznost tudi preostalih dveh naročnikovih razlogov za zavrnitev vseh ponudb, s tem povezanih navedb strank Državna revizijska komisija vsebinsko ni obravnavala. Ugotovitev njihove morebitne utemeljenosti namreč (ob upoštevanju, da za utemeljeno zavrnitev vseh ponudb zadostuje že en razlog) ne bi v ničemer vplivala na drugačno odločitev Državne revizijske komisije.

Ker vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel izkazati, da je naročnik pri sprejemu odločitve o zavrnitvi vseh ponudb ravnal v nasprotju s petim odstavkom 90. člena ZJN-3, načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) in načelom transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3), je Državna revizijska komisija, na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, zahtevek za revizijo vlagatelja zavrnila kot neutemeljenega.

S tem je utemeljena odločitev Državne revizijske komisije iz 1. točke izreka tega sklepa.

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo in opredelitvi do navedb naročnika uveljavljal povrnitev stroškov pravnega varstva.

Vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel, povrnitev stroškov pa je odvisna od utemeljenosti zahtevka za revizijo, zato je Državna revizijska komisija v skladu z določbo tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva zavrnila.

S tem je utemeljena odločitev Državne revizijske komisije iz 2. točke izreka tega sklepa.

Pravni pouk:

Zoper to odločitev upravni spor ni dovoljen.

Predsednica senata:
dr. Mateja Škabar,
članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

- naročnik,
- vlagatelj,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.