

Številka: 018-070/2025-7
Datum: 30. 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 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Marka Medveda, kot predsednika senata, ter Aleksandra Petrovčiča in Sama Červeka, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Fizično, tehnično in požarno varovanje objektov DEM*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja Varovanje Galekom d.o.o., Podjetniško naselje Kočevje 1, Kočevje (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Dravske elektrarne Maribor d.o.o., Obrežna ulica 170, Maribor (v nadaljevanju: naročnik), dne 30. 7. 2025

odločila:

1. Zahtevek za revizijo se zavrne kot neutemeljen.
2. Zahteva vlagatelja za povrnitev stroškov postopka pravnega varstva se zavrne.

Obrazložitev:

Predmet konkretnega javnega naročila, ki ga naročnik oddaja po odprtem postopku, je fizično, tehnično in požarno varovanje objektov naročnika. Obvestilo o predmetnem javnem naročilu je bilo dne 7. 3. 2025 objavljeno na portalu javnih naročil (pod št. objave JN001440/2025-EUe17/01), istega dne pa je bilo objavljeno tudi v Uradnem listu Evropske unije (pod št. objave 151610-2025).

Dne 20. 5. 2025 je naročnik na portalu javnih naročil objavil dokument »*Odločitev o zavrnitvi ponudb*« (v nadaljevanju tudi: odločitev o zavrnitvi obeh ponudb ali izpodbijana odločitev), iz katerega izhaja, da je na podlagi petega odstavka 90. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni

list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) obe ponudbi, ki ju je prejel v predmetnem postopku, zavrnil iz razlogov na svoji strani. V obrazložitvi omenjene odločitve je naročnik uvodoma zapisal, da vlagatelj – za razliko od drugega ponudnika, ki je v obravnavanem postopku tudi oddal ponudbo – ni podal zahteve za prevzem zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. V povezavi s tem je naročnik nadalje navedel, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ni bila oblikovana na način, da bi jasno določala, da je dvig zaprtega dela navedene dokumentacije obvezen. Brez dviga zaprtega dela dokumentacije, je še pojasnil naročnik, ponudnik v dani zadevi ni bil seznanjen z vsemi dejstvi, tehničnimi zahtevami in omejitvami izvedbe predmeta naročila oziroma ni bil seznanjen z obsegom naročila v celoti.

Vlagatelj je zoper naročnikovo odločitev o zavrnitvi obeh ponudb vložil zahtevek za revizijo z dne 30. 5. 2025. Uvodoma zatrjuje, da je izpodbijana odločitev nezakonita zaradi pavšalne in nekonkretizirane obrazložitve. Po zatrjevanju vlagatelja naročnik v izpodbijani odločitvi ni na jasen in nedvoumen način navedel konkretnega razloga za zavrnitev ponudb, temveč je slednjega navedel nedoločno in splošno, posledično pa izpodbijane odločitve ni mogoče preizkusiti. Tako je naročnik v izpodbijani odločitvi navedel zgolj zaključek, da ker ni določil, da je dvig zaprtega dela dokumentacije obvezen za oddajo ponudbe, ponudniki niso bili seznanjeni z obsegom predmeta naročila v celoti. Pri tem pa naročnik ni pojasnil, s katerim delom predmeta javnega naročila ponudniki naj ne bi bili seznanjeni, zakaj natančna opredelitev tehničnih specifikacij, kot izhaja iz dela »III. Tehnična specifikacija« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ni zadostna, prav tako ni navedel, katera so tista dejstva, tehnične zahteve in omejitve, ki naj bi bile razvidne (le) iz zaprtega dela dokumentacije. Nadalje iz obrazložitve izpodbijane odločitve ne izhaja, zakaj je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila v delu, ki se nanaša na zaprti del te dokumentacije, nejasna in nepopolna, kako naj bi bila ponudnikom onemogočena oddaja pravilne ter dopustne ponudbe in kateri del zaprtega dela dokumentacije bi ponudnikom omogočal oddajo pravilne in dopustne ponudbe. Iz obrazložitve izpodbijane odločitve tudi ne izhaja, kako naj bi dvig zaprtega dela dokumentacije vplival na seznanitev ponudnikov z obsegom predmeta naročila – ta je bil namreč že obsežno opredeljen v delu »III. Tehnične specifikacije« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Naročnik v izpodbijani odločitvi nadalje ni jasno navedel, da in kako bo obvezen dvig zaprtega dela dokumentacije odpravil nejasnost in nepopolnost ter ponudnikom omogočil pripravo pravilne in dopustne ponudbe. Posledično ni jasno, ali bo obvezen dvig zaprtega dela navedene dokumentacije bistveno vplival na ponudnikovo zmožnost pripraviti pravilno in dopustno ponudbo, kot tudi ne, ali naj bi navedbe v zaprtem delu dokumentacije predstavljale dopolnitve ali zgolj drugače oblikovane tehnične specifikacije, kot so te že bile oblikovane v delu »III. Tehnične specifikacije« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Prav tako na podlagi obrazložitve izpodbijane odločitve ni jasno, ali se bodo tehnične specifikacije, določene v delu III. dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, v novem postopku javnega naročanja spremenile in kako. Dalje naročnik v obrazložitvi izpodbijane odločitve ni pojasnil, na podlagi katerih (konkretnih) okoliščin ocenjuje, da dejstvo, da ni bil določen obvezen dvig zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, v konkretnem primeru predstavlja takšno bistveno spremembo predmeta javnega naročila, da ta terja zavrnitev vseh ponudb kot edino zakonito posledico naročnikovih predhodnih opustitvenih ravnanj. Ker naročnik izpostavljenih vidikov ni pojasnil in konkretiziral, posledično ni mogoče preveriti, zakaj po mnenju naročnika prejete ponudbe, zlasti ponudba vlagatelja, ki je bila pripravljena v skladu z določili prvotne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in je kot takšna v celoti dopustna, niso več primerne za zadovoljitev naročnikovih potreb. Čeprav se od naročnika ne zahteva, da razloge za zavrnitev vseh ponudb utemelji do potankosti, pa se pričakuje, da jih navede jasno in določno do te mere, da je ponudnikom in Državni revizijski komisiji omogočen preizkus njihove zakonitosti. In nadalje – četudi naročnik v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb ni dolžan že podrobno predstaviti zahtev in lastnosti bodočega razpisa, pa bi vsaj osnovna navedba o tem, kako se bodo novo predstavljena dejstva iz zaprtega dela dokumentacije

odrazila v novih tehničnih specifikacijah ali zahtevah, pripomogla k verodostojnosti naročnikove trditve, da gre za resnične in bistvene spremembe njegovih potreb (prim. sklep Državne revizijske komisije v zadevi, št. 018-004/2018). Ker je torej naročnik v dani zadevi razloge za sprejem odločitve o zavrnitvi obeh ponudb navedel nedoločno ter splošno, posledično ni dosegel zahtevanega standarda konkretizacije oziroma obrazloženosti izpodbijane odločitve, kar pomeni, da slednje ni sprejel skladno s petim odstavkom 90. člena ZJN-3 in temeljnimi načeli javnega naročanja, zlasti načelom transparentnosti (6. člen ZJN-3). Glede na navedeno v ponovljenem postopku ne bo mogoče preveriti, ali so podane bistveno spremenjene okoliščine kot obligatorni pogoj, ki bi moral biti izpolnjen, da bi naročnik za isti predmet lahko izvedel nov postopek javnega naročanja. V nadaljevanju vlagatelj navaja, da je seznanjen s prakso Državne revizijske komisije, skladno s katero naročniki ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe uživajo širok preudarek, prav tako je seznanjen s tem, da pravo EU o oddaji javnih naročil ne zahteva, da bi naročniki smeli takšno odločitev sprejeti le v izjemnih primerih in/ali na podlagi posebej upravičenih razlogov. Je pa po zatrjevanju vlagatelja Sodišče EU v tej zvezi opozorilo, da morajo naročniki pri sprejemu takšne odločitve spoštovati temeljna pravila EU, ki zadevajo svobodno ustanavljanje podjetij in svobodo izvajanja storitev na območju EU. Naročnik torej lahko vedno zaključi postopek javnega naročanja brez izbire najugodnejšega ponudnika, vendar le pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave. V tej zvezi zato izpostavljena pomanjkljivost obrazložitve, zlasti odsotnost konkretizacije tega, v čem naj bi bila dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila glede zaprtega dela te dokumentacije nejasna in nepopolna ter na kakšen način naj bi domnevna nejasnost vplivala na možnost oblikovanja pravilne in popolne ponudbe, po prepričanju vlagatelja utemljuje sklep, da so naročnikovi razlogi za sprejem izpodbijane odločitve fiktivni in služijo zgolj kot formalna podlaga za arbitrarno odločitev o zavrnitvi obeh ponudb. Odsotnost navedb o tem, kako naj bi bila v prihodnjem postopku zagotovljena jasnost glede dostopa do zaprtega dela dokumentacije in njegovega pomena za pripravo ponudbe, tako ne le onemogoča učinkovito presojo utemeljenosti naročnikove odločitve, temveč vzbuja tudi dvom o resničnosti navedenih razlogov. Ker naročnik ni niti okvirno predstavil, kako bo zaprti del dokumentacije vplival na ponudnikovo zmožnost pripraviti pravilno in dopustno ponudbo, gre sklepati, da so razlogi, ki jih navaja, namenjeni zgolj formalni utemeljitvi vnaprej sprejete odločitve o zavrnitvi obeh ponudb. Takšno ravnanje nakazuje na navideznost podanih razlogov, ki ne temeljijo na konkretnih, preverljivih in dokumentiranih okoliščinah, temveč so prilagojeni za doseg cilja, ki ni skladen z načeli transparentnosti, enakopravne obravnave ponudnikov in gospodarne porabe javnih sredstev. Posledično je edino logično zaključiti, da naročnik ni uspel izkazati obstoja utemeljenih razlogov za zavrnitev obeh ponudb, saj so predstavljeni razlogi zaradi popolne odsotnosti konkretizacije njihovega vpliva na predmet naročila ter načina njihove prihodnje implementacije očitno navidezni (smiselno prim. sklep Državne revizijske komisije v zadevi, št. 018-120/2024). Naročnik kot razlog, ki naj bi v konkretnem primeru opravičeval zavrnitev obeh ponudb, navaja, da ni jasno določil, da je dvig zaprtega dela dokumentacije obvezen za oddajo ponudbe. Nadalje navaja še, da brez dviga zaprtega dela dokumentacije ponudnik ni bil seznanjen z obsegom predmeta naročila v celoti, kar mu ni omogočalo oddaje pravilne in dopustne ponudbe. Z navedenim pa se ni mogoče strinjati, saj objavljena tehnična dokumentacija, zlasti dokument »III. Tehnične specifikacije s prilogami«, dovolj natančno in izčrpno (tako po vsebini kot po obsegu) opredeljuje predmet javnega naročila, zato omogoča pripravo pravilne in dopustne ponudbe. Poleg obsežnega opisa storitev navedena dokumentacija vsebuje tudi podrobne tehnične in kadrovske zahteve, vključno z vrsto opreme, tehničnimi standardi in zahtevanimi licencami, kar dodatno utrjuje preglednost in celovitost razpisnih pogojev. Vključena so tudi interna navodila naročnika, hišni redi, režimi dostopov in ravnanja z alarmi, upravljanje s ključi in drugi postopki, ki so bistveni za izvajanje storitev. Glede na navedeno so torej ponudniki že iz javno objavljene dokumentacije lahko razbrali vse bistvene elemente predmeta javnega naročila ter pripravili vsebinsko in finančno ustrezno

ponudbo. Iz navedenega tako sledi, da razlogi, na podlagi katerih je naročnik v konkretnem primeru sprejel odločitev o zavrnitvi obeh ponudb, ne obstajajo, izpodbijana odločitev pa je (tudi zato) nezakonita. Ob upoštevanju navedenega vlagatelj naročniku oziroma Državni revizijski komisiji predlaga, naj zahtevku za revizijo ugotovi in izpodbijano odločitev razveljavi, zahteva pa tudi povrnitev stroškov postopka pravnega varstva.

Naročnik je z odločitvijo, na portalu eRevizija objavljeno dne 11. 6. 2025, zahtevku za revizijo zavrnil kot neutemeljenega, posledično pa je zavrnil tudi vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov postopka pravnega varstva. Uvodoma zatrjuje, da je pri pregledu prejetih ponudb ugotovil, da eden od obeh ponudnikov, ki sta v obravnavanem postopku oddala ponudbo (tj. vlagatelj), pred oddajo ponudbe ni vložil zahteve za prevzem posebej varovanega (»zaprtega«) dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, katerega prevzem je bil predviden v razpisnih navodilih za ponudnike. Ker vlagatelj tega dela dokumentacije – ki zaradi občutljive vsebine predstavlja potencialno varnostno tveganje, če bi prišel v širšo javnost – ni prevzel, ni bil seznanjen z vsemi varnostnimi in tehničnimi omejitvami predmeta naročila, na katere je naročnik opozoril v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Na podlagi navedenega je naročnik zaključil, da vlagatelj pred oddajo ponudbe ni razpolagal z vsemi informacijami, ki bi mu omogočile popolno razumevanje postavljenih varnostnih zahtev, zaradi česar bi lahko nastala dodatna tveganja za varnost poslovanja naročnika. Ob citiranju uvodnih določil iz »Navodil ponudnikom za izdelavo ponudbe«, ki se nanašajo na obseg dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in način prevzema zaprtega dela te dokumentacije, naročnik zatrjuje, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ni nedvoumno določala, da je prevzem zaprtega dela navedene dokumentacije obvezen. Ker brez tega dela dokumentacije ponudnik ni razpolagal z vsemi varnostnimi in tehničnimi podatki (npr. tlorisi objektov kritične infrastrukture, opisi alarmnih in požarnih sistemov, režimi vstopa ter interventnimi protokoli), posledično tudi ni bil seznanjen s celotnim obsegom ter omejitvami predmetnega naročila. Zaupna dokumentacija je bila izvzeta iz javne objave, saj bi razkrivanje navedenih informacij širši javnosti predstavljalo varnostno tveganje za naročnika. Glede na navedeno je naročnik ocenil, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ne zagotavlja uresničitve temeljnih načel javnega naročanja in da napak, ki so nastale zaradi nejasno opredeljenega obveznega prevzema »zaprtega« dela dokumentacije, ni mogoče sanirati drugače kot z zavrnitvijo obeh prejetih ponudb. Načelo transparentnosti javnega naročanja namreč terja, da morajo biti vse zahteve iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila določene jasno, natančno, nedvoumno in vnaprej, tako da jih lahko razumno obveščeni in običajno skrbni ponudniki razumejo enako. Če dokumentacija tega standarda ne doseže, naročnik navedene kršitve ne more sanirati drugače kot z zavrnitvijo vseh ponudb. V konkretnem primeru je naročnik v izpodbijani odločitvi izpostavil, da je do ugotovljene pomanjkljivosti prišlo zaradi nezadostno določenega načina prevzema zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Pri tem se je skliceval na navodila ponudnikom, v katerih je splošno zapisano, katere vsebine ta del dokumentacije zajema in zakaj so te bistvene za pripravo ponudbe. S tem je naročnik (dovolj) jasno nakazal, da vlagatelj do zadevnih informacij ni mogel dostopiti, posledično pa ni imel možnosti oblikovati ponudbe na enaki informacijski podlagi kot drugi ponudnik. Obravnavani zaprti del dokumentacije je obsegal dvanajst dokumentov, od delovnih navodil za sisteme tehničnega varovanja posamezne hidroelektrarne (HE Dravograd, HE Vuzenica, HE Ožbalt, HE Fala, HE Fala – muzej, HE Mariborski otok) do navodil dežurnega nadzornega centra, režima izdaje ključev, hišnega in požarnega reda ter protokola ukrepanja ob izrednih dogodkih. Ti podatki so neposredno povezani z delovanjem »kritične« energetske infrastrukture Republike Slovenije, njihovo nenadzorovano razkrivanje pa bi lahko ogrozilo varnost objektov, osebja, lokalnega prebivalstva in zanesljivo oskrbo z električno energijo. Posledično jih je naročnik, skladno z drugim odstavkom 61. člena ZJN-3, izločil iz javne objave in jih je bil ponudnikom pripravljen posredovati zgolj na podlagi podpisane izjave o zaupnosti (Obrazec 11). Vendar razpisna gradiva nikjer niso izrecno in nedvoumno določala, da

je prevzem zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila obvezen pogoj za veljavno oddajo ponudbe. Rezultat je bil različen položaj obeh ponudnikov, ki sta v obravnavanem postopku oddala ponudbo – skupna ponudnika Aktiva Varovanje d.d. in HTZ Velenje I.P., d.o.o., sta zaprti del navedene dokumentacije prevzela in se z vsebino varnostnih zahtev seznanila, vlagatelj pa ne. Posledično njuni ponudbi nista bili primerljivi, vlagatelj pa nadalje ni mogel realno oceniti potrebnega števila varnostnikov, zahtevane stopnje usposobljenosti, potrebne tehnične opreme, zahtevanih odzivnih časov ali kritičnih nadzornih mest, kar vse se neposredno odraža v finančnem in tehničnem delu ponudbe. Dalje naročnik nasprotuje vlagateljevim navedbam, da so razlogi za sprejem izpodbijane odločitve navidezni in namenjeni favoriziranju dosedanjega izvajalca. V tej zvezi vlagatelj po zatrjevanju naročnika zmotno navaja, da razpisano storitev pri naročniku trenutno izvaja družba Aktiva Varovanje d.d. – navedeno storitev namreč izvaja družba HTZ Velenje I.P., d.o.o., ki v obravnavanem postopku nastopa (le) kot partner v skupni ponudbi, zato očitki o njegovem privilegiranem položaju nimajo dejanske podlage. V konkretnem primeru je bil razlog za sprejem izpodbijane odločitve v nejasnosti glede prevzema zaupnega (»zaprtega«) dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Zaradi navedene nejasnosti je bila kršena temeljna zahteva po transparentnosti, nadaljevanje postopka pa bi lahko ogrozilo varnost energetske infrastrukture. Razlog za sprejem izpodbijane odločitve je zato stvaren in izhaja iz dejanskih pomanjkljivosti dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Ker je bil tako postopek zaključen brez izbire ponudnika, nobeden izmed gospodarskih subjektov ni pridobil konkurenčne prednosti. Glede na navedeno je naročnik pri sprejemu izpodbijane odločitve ravnal zakonito, posledično pa je zahtevek za revizijo po mnenju naročnika potrebno zavrniti.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 13. 6. 2025 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in predrevizijskem postopku.

Vlagatelj se je v pripravljalni vlogi z dne 16. 6. 2025 opredelil do navedb naročnika iz odločitve o zavrnitvi zahtevka za revizijo. V vlogi vztraja pri pravovarstvenem predlogu ter vseh očitkih in dokazih iz zahtevka za revizijo, poleg tega pa se dodatno opredeljuje do posameznih naročnikovih navedb. (Ponovno) zatrjuje, da je imel na podlagi dokumentacije in informacij, ki so bile javno dostopne vsem potencialnim ponudnikom, na voljo ustrezne in zadostne informacije za oblikovanje ponudbe, ki je realna in s katero vlagatelj jamči, da je sposoben izvajati predmetno javno naročilo na način, kot to zahteva naročnik. Zgolj na podlagi dejstva, da se vlagatelj z določenimi informacijami ni seznanil (pri tem pa je z oddajo ponudbe sprejel vse zahteve naročnika), ni mogoče trditi, da ni razpolagal s ključnimi informacijami, kot tudi ne, da sta oddani ponudbi medsebojno neprimerljivi. Poleg tega je naročnik šele v odločitvi o zahtevku za revizijo obširneje obrazložil (domnevni) razlog za sprejem odločitve o zavrnitvi obeh ponudb. Prav iz teh navedb naročnika zato izhaja, da prvotna obrazložitev v izpodbijani odločitvi ni bila ustrezna in ni dosegala standarda obrazloženosti. Pri tem gre izpostaviti, da niti na podlagi dodatne obrazložitve, ki jo je naročnik podal v odločitvi o zahtevku za revizijo, ne izhaja, da je bil razlog za zavrnitev obeh ponudb utemeljen. Naročnik v navedeni odločitvi tako navaja, da je bil – ker je zaprti del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila prevzel le eden od dveh ponudnikov – položaj obeh ponudnikov različen, ponudbi teh ponudnikov pa neprimerljivi. Ti razlogi iz izpodbijane odločitve niso razvidni – prvič so bili namreč podani šele v odločitvi o zahtevku za revizijo, kot takšni pa so novi in zato neupoštevni. Nadalje je nov (in hkrati izmišljen) razlog tudi naročnikovo zatrjevanje, da vlagatelj, ki ni prevzel zaprtega dela dokumentacije, ni imel možnosti oblikovati ponudbe na enaki informacijski podlagi kot drugi ponudnik. Tudi sicer je v konkretnem primeru vlagatelj (in ne naročnik) tisti, ki bi lahko zatrjeval, da zaradi dejstva neprevzema zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni imel dovolj informacij za pripravo ponudbe, pa tega ne bo zatrjeval, saj navedeno ne drži. Naročnik tudi neutemeljeno in povsem na novo v odločitvi o zahtevku za revizijo navaja, da vlagatelj, ki ni vpogledal v zaprti del navedene dokumentacije, ni mogel realno oceniti potrebnega števila varnostnikov, zahtevane stopnje

usposobljenosti, potrebne tehnične opreme, zahtevanih odzivnih časov in kritičnih nadzornih mest, kar naj bi se neposredno odražalo v finančnem in tehničnem delu ponudbe. Dalje vlagatelj navaja, da se sicer strinja s prakso Sodišča EU, ki jo v odločitvi o zahtevku za revizijo povzema naročnik, vendar ta praksa po prepričanju vlagatelja v konkretnem primeru ni bila spoštovana. Ob upoštevanju prakse Sodišča EU bi moral tako naročnik spoštovati tudi načelo enakopravne obravnave ponudnikov, česar pa v dani zadevi ni storil. Naročnik namreč v odločitvi o zavrnitvi obeh ponudb kot glavni razlog za sprejem izpodbijane odločitve navaja dejstvo, da vlagatelj ni prevzel zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, drugi ponudnik, ki je tudi oddal ponudbo, pa ga je. Iz tega pa sledi, da naročnik zaradi drugačnega ravnanja vlagatelja v primerjavi z ravnanjem drugega ponudnika, v situaciji, ko je sama dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila dovoljevala različna ravnanja ponudnikov glede prevzema zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, sprejema izpodbijano odločitev in s tem »kaznuje« vlagatelja, ki je oddal najugodnejšo ponudbo. Naročnik, ki bi spoštoval načelo enakopravne obravnave ponudnikov, bi moral namreč ugotoviti, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ni zahtevala obveznega prevzema zaprtega dela dokumentacije, je pa vsebovala natančne tehnične specifikacije, zato je ponudba vlagatelja skladna z naročnikovimi zahtevami in primerljiva s ponudbo drugega ponudnika.

Naročnik je dne 8. 7. 2025 Državni revizijski komisiji na podlagi poziva odstopil manjkajočo dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila.

Državna revizijska komisija je pred meritorno obravnavo zahtevka za revizijo preverila, ali je bil ta vložen pravočasno in pri naročniku; ali vsebuje vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN (v tej zvezi je vpogledala tudi v potrdilo o plačilu takse, ki ga je predložil vlagatelj); ali je zahtevek za revizijo vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN (pri tem je Državna revizijska komisija vpogledala v ustanovitveni akt vlagatelja, javno dostopen na spletni strani AJ PES, kot je to predlagal vlagatelj); ali obstajajo omejitve iz 16. člena ZPVPJN in ali je zahtevek za revizijo dopusten. Ker je Državna revizijska komisija ugotovila, da so izpolnjeni vsi pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, je zahtevek za revizijo, na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN, sprejela v obravnavo.

Državna revizijska komisija je pri (meritornem) odločanju o zahtevku za revizijo pregledala dokumentacijo o postopku oddaje predmetnega javnega naročila, pri čemer je vpogledala v dosje javnega naročila na portalu javnih naročil, dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, vključno z zaprtim delom te dokumentacije, vlagateljevo ponudbo in naročnikovo odločitev o zavrnitvi obeh ponudb. Po pregledu navedene dokumentacije 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 prejetih ponudb iz razlogov na strani naročnika. Izpodbijana odločitev po zatrdjevanju vlagatelja ni ustrezno oziroma zadostno obrazložena, razlog za zavrnitev obeh ponudb, ki ga je v odločitvi navedel naročnik, pa je po mnenju vlagatelja navidezen (fiktiven) oziroma neobstoječ.

Revizijske navedbe je treba presojati z vidika petega odstavka 90. člena ZJN-3, ki določa, da lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe. Če je naročnik zavrnil vse ponudbe, mora o razlogih za takšno odločitev in o tem, 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 naročnik 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.

V dani zadevi tako naročnik kot vlagatelj v zvezi z izpodbijano odločitvijo že sama izpostavljata relevantno (ustaljeno) prakso Sodišča Evropske unije, ki se nanaša na položaj, ko naročnik zavrne vse ponudbe in postopek oddaje javnega naročila zaključi brez izbire najugodnejše ponudbe, na navedeno prakso pa v svojih odločitvah redoma opozarja tudi Državna revizijska komisija. Sodišče Evropske unije je namreč pri razlagi skupnostnega prava že večkrat zavzelo stališče, 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 pri preklicu javnega razpisa – 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 tako 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 št. C-244/02, točka 36). Četudi so bila predstavljena stališča Sodišča Evropske unije podana v času veljavnosti prejšnjih materialnih direktiv (s krajšo oznako: Direktiva 93/36, Direktiva 93/37, Direktiva 92/50 in Direktiva 2004/18), pa drugačnega zaključka ni napraviti niti na podlagi sedaj veljavne Direktive 2014/24, ki je bila v pravni red Republike Slovenije prenesena z ZJN-3 (drugi odstavek 1. člena ZJN-3).

Iz navedenega tako izhaja, da veljavni predpisi ne določajo posebnih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presojati utemeljenost oziroma dopustnost razlogov za zaključek postopka javnega naročanja brez oddaje javnega naročila, tovrstnih kriterijev 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 vseh ponudb iz razlogov na strani naročnika, pri sprejemu katere so bila spoštovana temeljna pravila skupnostnega prava o javnem naročanju. Presoja zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb zato v revizijskem postopku obsega zlasti preverjanje, ali je naročnik pri sprejemu izpodbijane odločitve ravnal v skladu s temeljnimi pravili skupnostnega prava o javnem naročanju, v tem okviru pa predvsem, ali je naročnik morebiti ravnal netransparentno in diskriminatorno oziroma ali je ponudnike obravnaval neenakopravno. Da bi bila takšna presoja v posameznem primeru sploh mogoča, mora biti odločitev o zavrnitvi vseh ponudb ustrezno (tj. zadostno) obrazložena, dolžnost seznaniti ponudnike z razlogi za sprejem navedene odločitve pa naročniku nenazadnje nalaga tudi peti odstavek 90. člena ZJN-3.

V obravnavanem primeru vlagatelj (med drugim) zatrjuje, da izpodbijana odločitev o zavrnitvi ponudb iz razlogov na strani naročnika ni ustrezno obrazložena. Meni namreč, da naročnik v tej odločitvi ni na jasn in nedvoumen način navedel konkretnega razloga za zavrnitev prejetih ponudb, temveč je slednjega navedel nedoločno ter splošno, s tem pa je kršil peti odstavek 90. člena ZJN-3 in temeljna načela javnega naročanja, zlasti načelo transparentnosti (6. člen ZJN-3).

V zvezi z revizijskimi navedbami glede obrazložitve izpodbijane odločitve gre najprej pojasniti, da ZJN-3 ne določa kriterijev za ugotavljanje ustreznosti oziroma zadostnosti vsakokratne obrazložitve odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, je pa slednje skozi prakso izoblikovala Državna revizijska komisija. V skladu z (ustaljeno) prakso Državne revizijske komisije (smiselno prim. npr. odločitve v zadevah, št. 018-134/2017, 018-218/2017, 018-034/2020, 018-016/2022 in 018-153/2024) mora odločitev o zavrnitvi vseh ponudb vsebovati jasne ter nedvoumne razloge, na podlagi katerih se lahko ponudniki seznaniijo z utemeljitvijo odločitve, preverijo njeno pravilnost oziroma zakonitost ter po potrebi v postopku pravnega varstva (učinkovito) zaščitijo svoje pravice.

Namen obrazložitve odločitve o zavrnitvi vseh ponudb je tako v seznantitvi ponudnikov z zadostnimi informacijami, potrebnimi za učinkovito uveljavljanje pravnega varstva. V tej zvezi se zato za obrazložitev navedene odločitve ne zahteva, da bi bila vseobsežna, torej takšna, da bi zajemala prav vse podrobnosti posameznih razlogov, na podlagi katerih je bila sprejeta, mora pa obsegati jasno in konkretno navedbo odločilnih dejstev, ki tvorijo pravno ter dejansko podlago naročnikove odločitve. Razlogi za odločitev morajo biti pri tem konkretizirani do tolikšne mere, da lahko ponudnik v morebitnem postopku pravnega varstva navede vsa relevantna dejstva in predloži dokaze, s katerimi dokazuje, da razlogi, ki jih je naročnik navedel za sprejeto odločitev, niso utemeljeni, posledično pa da odločitev o zavrnitvi vseh ponudb ni zakonita.

V obravnavanem primeru iz obrazložitve izpodbijane odločitve uvodoma izhaja naročnikova ugotovitev, da je eden od obeh ponudnikov, ki sta v predmetnem postopku oddala ponudbo, podal zahtevo za prevzem zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, drugi ponudnik (tj. vlagatelj) pa tega ni storil. V povezavi z navedenim je naročnik v izpodbijani odločitvi nadalje zapisal:

»Naročnik ugotavlja, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ni bila oblikovana na način, da bi jasno določila, da je dvig zaprtega dela dokumentacije (kot je zahtevano v Dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila – Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe/uvodna določila) obvezen za oddajo ponudbe./.../«

Brez dviga zaprtega dela dokumentacije, je v nadaljevanju izpodbijane odločitve pojasnil naročnik, ponudnik v dani zadevi ni bil seznanjen z vsemi dejstvi, tehničnimi zahtevami in omejitvami izvedbe predmeta naročila oziroma ni bil seznanjen z obsegom naročila v celoti. Dalje je naročnik v tej zvezi navedel, da je – upošteva načelo transparentnosti – naročnikova dolžnost, da pripravi jasno in nedvoumno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, odstopanj od načela transparentnosti zaradi navedenih nejasnosti pa v obravnavanem primeru ni mogoče sanirati drugače kot z zavrnitvijo obeh ponudb na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3. Na koncu je naročnik (ob sklicevanju na sodno prakso Sodišča Evropske unije in konkretno navedene odločitve Državne revizijske komisije) pojasnil še, da razlog za neuspešen zaključek postopka oddaje javnega naročila lahko – kot v konkretnem primeru – nastane tudi na strani naročnika, pri čemer bo naročnik v obravnavanem primeru za razpisani predmet javnega naročila izvedel nov postopek javnega naročanja.

Iz predstavljene vsebine izpodbijane odločitve po presoji Državne revizijske komisije jasno in nedvoumno izhaja, da je naročnik v danem primeru obe prejeti ponudbi zavrnil iz razloga nejasne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Pri tem je naročnik tudi pojasnil, glede česa konkretno naj bi bila navedena dokumentacija nejasna. V tej zvezi je iz izpodbijane odločitve nedvoumno razvidno, da naj bi bila navedena dokumentacija nejasna glede vprašanja, ali je dvig oziroma prevzem zaprtega dela navedene dokumentacije za oddajo ponudb obvezen ali ne.

Upošteva je navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v konkretnem primeru odločitev o zavrnitvi obeh prejetih ponudb oprl na razlog nejasne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki po mnenju naročnika ni jasno določala obveznosti ponudnikov za prevzem zaprtega dela navedene dokumentacije, omenjeni razlog pa je naročnik v izpodbijani odločitvi navedel na jasn, nedvoumen in konkretiziran način.

Poleg samega razloga za zavrnitev prejetih ponudb je naročnik v izpodbijani odločitvi po presoji Državne revizijske komisije na jasn, nedvoumen in konkretiziran način predstavil tudi utemeljitev tega razloga. Tako iz izpodbijane odločitve jasno izhaja, da je naročnik po poteku roka za oddajo ponudb ugotovil, da sta si ponudnika, ki sta v konkretnem primeru oddala ponudbo, dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila različno razlagala glede obveznosti prevzema zaprtega dela te dokumentacije – medtem ko je eden od obeh ponudnikov podal zahtevo in prevzel zaprti del dokumentacije, drugi ponudnik (tj. vlagatelj) tega ni storil. Ob navedenem je naročnik na nedvoumen način pojasnil tudi, da brez dviga zaprtega dela dokumentacije ponudnik ni bil seznanjen z vsemi dejstvi, tehničnimi zahtevami in omejitvami izvedbe predmeta naročila oziroma ni bil seznanjen z obsegom naročila v celoti, pri tem pa je navedel še, da je naročnik tisti, na katerem je breme priprave jasne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Glede na navedeno se Državna revizijska komisija ne more strinjati z vlagateljevo navedbo, da odločitev o zavrnitvi obeh ponudb v konkretnem primeru ni ustrezno (tj. zadostno) obrazložena in bi moral naročnik za zadostitev standardu obrazloženosti v izpodbijani odločitvi pojasniti tudi, s katerim delom predmeta javnega naročila naj bi se ponudniki seznanili z zaprtim delom dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, zakaj opredelitev tehničnih specifikacij iz »javnega« dela te dokumentacije ni bila »zadostna«, katera so tista dejstva, tehnične zahteve ter omejitve, ki naj bi bile razvidne iz zaprtega dela dokumentacije, kako naj bi prevzem zaprtega dela dokumentacije vplival na seznanitev ponudnikov z obsegom naročila in ali naj bi navedbe v zaprtem delu dokumentacije predstavljale dopolnitve ali zgolj drugače oblikovane tehnične specifikacije, kot so te že bile oblikovane v delu III. dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Naročniku namreč ne gre nalagati, da bi moral v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb vsak posamezen razlog za sprejem navedene odločitve pojasnjevati do potankosti – pravna podlaga za kaj takšnega ne obstaja, niti ni to namen obrazložitve navedene odločitve. Petega odstavka 90. člena ZJN-3, v katerem je določena dolžnost naročnika, da ponudnike seznani z razlogi za sprejem odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, tako nedvomno ni mogoče razumeti na način, da bi moral naročnik v navedeni odločitvi – skupaj z razlogi za zavrnitev vseh ponudb – ponudnike seznani z vsemi (tudi najmanjšimi) podrobnostmi teh razlogov, za kar si z izpostavljenimi navedbami prizadeva vlagatelj. Prav tako se v skladu s prakso Državne revizijske komisije, kakor že pojasnjeno, ne zahteva, da bi morala obrazložitev odločitve o zavrnitvi vseh ponudb zajemati prav vse podrobnosti posameznih razlogov, na podlagi katerih je bila sprejeta, mora pa obsegati jasno in konkretno navedbo dejstev, odločilnih za sprejem omenjene odločitve, da se ponudnikom na ta način zagotovi možnost uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva. Navedeno je naročnik v konkretnem primeru po presoji Državne revizijske komisije izpolnil že, ko je v izpodbijani odločitvi navedel, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ni bila oblikovana na način, da bi jasno določala, da je prevzem zaprtega dela te dokumentacije obvezen za oddajo ponudbe.

Dalje gre pojasniti, da niti ZJN-3 niti praksa Državne revizijske komisije ne zahtevata, da bi moral naročnik že v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb navesti, na kakšen način bo v morebitnem novem postopku spremenil dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, navedeno pa (po vsebini smiselno) v zahtevku za revizijo pravilno navaja tudi vlagatelj sam. V nasprotju s samim sabo je zato vlagatelj, ko – ob navedenem – hkrati zatrjuje tudi, da iz izpodbijane odločitve ni razvidno,

ali in kako se bodo v novem postopku spremenile tehnične specifikacije iz dela III. dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, in – nadalje – ko navaja, da bi vsaj osnovna navedba naročnika o tem, kako se bodo dejstva iz zaprtega dela dokumentacije odrazila v novih tehničnih specifikacijah ali zahtevah, pripomogla k verodostojnosti naročnikove trditve, da gre za resnične in bistvene spremembe njegovih potreb. Posledično izpostavljenim trditvam vlagatelja že iz razloga nasprotja v vsebini njegovih navedb ni mogoče slediti, naročnik pa tudi sicer, kot obrazloženo, v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb, s katero zaključi postopek javnega naročanja, ni dolžan pojasnjevati, kako bo oblikoval dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila v morebitnem novem postopku javnega naročanja, ki se niti še ni začel.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo (po vsebini smiselno) zatrjuje tudi, da bi moral naročnik (za zadostitev standardu obrazloženosti) v izpodbijani odločitvi pojasniti, kako naj bi bila ponudnikom zaradi opustitve prevzema zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila onemogočena oddaja pravilne in dopustne ponudbe, kateri del zaprtega dela navedene dokumentacije bi ponudnikom omogočil oddajo pravilne ter dopustne ponudbe in kako bo obvezen dvig zaprtega dela navedene dokumentacije ponudnikom omogočil pripravo pravilne ter dopustne ponudbe. S temi navedbami vlagatelj po oceni Državne revizijske komisije odpira vprašanje dopustnosti ponudb, ki pa za presojo obrazloženosti izpodbijane odločitve, sprejete zaradi razloga, ki izvira iz sfere naročnika, in ne zaradi nedopustnosti ponudb (dopustnosti ponudb naročnik v konkretnem primeru ni niti ugotavljal), ni relevantno.

Državna revizijska komisija se tudi ne more strinjati z navedbami vlagatelja iz vloge z dne 16. 6. 2025, da naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo (tj. v postopku pravnega varstva) prvič – in s tem prepozno – podaja nove razloge za sprejem izpodbijane odločitve, ki jih ni navedel že v tej odločitvi. Tako naj bi naročnik šele v odločitvi o zahtevku za revizijo kot razlog za zavrnitev obeh ponudb prvič navedel, da je bil – ker je zaprti del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila prevzel le eden od dveh ponudnikov – položaj obeh ponudnikov različen, ponudbi teh ponudnikov pa neprimerljivi; da vlagatelj, ki ni prevzel zaprtega dela dokumentacije, ni imel možnosti oblikovati ponudbe na enaki informacijski podlagi kot drugi ponudnik; da vlagatelj, ki ni vpogledal v zaprti del navedene dokumentacije, ni mogel realno oceniti potrebnega števila varnostnikov, zahtevane stopnje usposobljenosti, potrebne tehnične opreme, zahtevanih odzivnih časov in kritičnih nadzornih mest, kar naj bi se neposredno odražalo v finančnem in tehničnem delu ponudbe.

Ker vlagatelj v postopku pravnega varstva po tem, ko naročnik že odloči o zahtevku za revizijo, praviloma ne sme navajati novih kršitev, dejstev in predlagati novih dokazov (prim. šesti odstavek 29. člena ZPVPJN), res tudi naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo ne sme navajati novih razlogov za utemeljitev odločitve o (ne)oddaji javnega naročila, ki jih ni navedel že v izpodbijani odločitvi sami, saj bi bil vlagatelj s tem onemogočen v možnosti uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva.

Vendar pa izpostavljene navedbe naročnika po presoji Državne revizijske komisije ne predstavljajo novih razlogov za sprejem izpodbijane odločitve, kot to zatrjuje vlagatelj. Izpostavljene navedbe naročnika namreč predstavljajo zgolj dodatno utemeljevanje v izpodbijani odločitvi že podanega razloga nejasne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v delu obveznosti prevzema zaprtega dela navedene dokumentacije, kot takšne pa – glede na določbe šestega odstavka 29. člena ZPVPJN – ne bi mogle biti prepozne niti, če bi res bile prvič podane šele v odločitvi o zahtevku za revizijo. Za uveljavljanje učinkovitega pravnega varstva je namreč bistveno, da so ponudniki v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb seznanjeni z razlogom za sprejem navedene odločitve, s tem razlogom pa je vlagatelj – kot že pojasnjeno – v izpodbijani odločitvi nedvomno bil seznanjen.

Glede na vse navedeno Državna revizijska komisija zaključuje, da je naročnikova odločitev o zavrnitvi obeh ponudb v dani zadevi obrazložena do te mere, da se je vlagatelj lahko seznanil z jasnimi in konkretnimi razlogi, ki je naročnika vodil pri sprejemu izpodbijane odločitve, ta razlog pa je lahko tudi preveril ter zoper navedeno odločitev vložil zahtevek za revizijo, v katerem je lahko navedel vsa pravno relevantna dejstva in predložil dokaze za dokazovanje njene neutemeljenosti oziroma nezakonitosti.

Ob tem ni mogoče prezreti, da je vlagatelj navedeno tudi storil ter je zoper naročnikovo odločitev o zavrnitvi vseh ponudb vložil zahtevek za revizijo, v katerem (med drugim) obširno in konkretizirano zatrjuje, da je razlog za sprejem izpodbijane odločitve navidezen in podan izključno z namenom, da se vlagatelja v primerjavi z drugim ponudnikom postavi v slabši položaj.

V zvezi z revizijskimi navedbami o domnevno navideznem razlogu za sprejem izpodbijane odločitve Državna revizijska komisija uvodoma pojasnjuje, da niti skupnostno pravo o javnem naročanju niti ZJN-3 ne določata nobenih pravil o tem, na podlagi kakšnih razlogov ter okoliščin oziroma v katerih primerih je naročnik upravičen postopek oddaje javnega naročila zaključiti brez izbire najugodnejše ponudbe (tj. z zavrnitvijo vseh ponudb). Pri tem nadalje ne gre spregledati, da ZJN-3 morebitne določbe o obstoju kontrahirne dolžnosti naročnika nima. Tako je treba šteti, da gre pri zavrnitvi vseh ponudb iz petega odstavka 90. člena ZJN-3 za upravičenje, ki je načeloma prepuščeno (poslovni) presoji naročnika samega.

Ker torej veljavni predpisi, kot že obrazloženo, ne določajo nobenih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presojati utemeljenost oziroma dopustnost razlogov za zavrnitev vseh ponudb iz petega odstavka 90. člena ZJN-3, presoja teh razlogov obsega zlasti preverjanje, ali je naročnik pri sprejemu navedene odločitve ravnal v skladu s temeljnimi pravili skupnostnega prava o javnem naročanju, v tem okviru pa predvsem, ali je naročnik ravnal netransparentno in diskriminatorno oziroma ali je ponudnike obravnaval neenakopravno. Načelo enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) naročnika zavezuje, da mora na vseh stopnjah postopka javnega naročanja glede vseh elementov zagotoviti, da med ponudniki ni razlikovanja. Kadar naročnik na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 postopek oddaje javnega naročila zaključi z zavrnitvijo vseh ponudb, je tako o kršitvi načela enakopravne obravnave ponudnikov mogoče govoriti zlasti v primeru, kadar je razlog za zaključek postopka naveden le formalno oziroma navidezno, dejansko pa je uporabljen z namenom, da se enega ali več ponudnikov postavi v neupravičeno boljši oziroma slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki.

Glede na zgornja izhodišča je zato treba v predmetnem postopku pravnega varstva ugotoviti, ali razlog nejasne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila glede obveznosti prevzema zaprtega dela te dokumentacije, na katerega je naročnik v konkretnem primeru oprl izpodbijano odločitev, dejansko obstaja ali pa je – nasprotno – navidezen.

V povezavi z zaprtim delom dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila je naročnik v okviru uvodnih določil iz poglavja »I. Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe«, vsebovanega v objavljenem delu te dokumentacije, določil:

»Dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila obsega naslednje dokumente:

- *I. Navodila ponudnikom*
- *II. Obrazci in vzorci dokumentov*
- *III. Tehnične specifikacije s prilogami*

- Potek obveščanja za signal požar ALI Napake na požarni centrali za izdelavo odzivnih sporazumov.
- Navodilo za obvladovanje zunanjih izvajalcev na lokaciji poslovne stavbe DEM.
- IV. Predračun
- V. ESPD obrazec

Dokumentacija je objavljena na portalu javnih naročil in na TED portalu. Dostop do razpisne dokumentacije je brezplačen.

Zaradi zaščite pred distribuiranjem za naročnika pomembne dokumentacije, ki s stališča varnosti, če bi bila dostopna širokemu krogu ljudi, za naročnika predstavlja oz. povečuje potencialno nevarnost, se je naročnik skladno z drugim odstavkom 61. člena ZJN-3 odločil, da te dokumentacije ne objavlja javno na portalu javnih naročil.

Naročnik bo ta del dokumentacije posredoval po e-pošti ali preko W-transfera, ki ga potencialni ponudnik navede v elektronskem sporočilu za prevzem dokumentacije, in sicer v roku 2 (dveh) delovnih dni od dneva, ko naročnik prejme zahtevo za posredovanje dokumentacije.

Tega dela dokumentacije ni dovoljeno kopirati, tiskati ali kako drugače distribuirati in uporabljati za druge namene kot za pripravo in oddajo prijave/ponudbe.

Zahtevo za prevzem dokumentacije, vključno z izpolnjeno in podpisano Izjavo za prevzem zaprtega dela dokumentacije (Obrazec 11), ponudniki naslovijo na elektronski naslov n.k.@dem.si, najpozneje do 26.3.2025 do 10.00 ure in k zahtevi priložijo Izjavo za prevzem zaprtega dela dokumentacije.

Naročnik bo zainteresiranim ponudnikom posredoval zaprti del dokumentacije, in sicer:

- Delovno navodilo Sistem tehničnega varovanja HE Dravograd.
- Delovno navodilo Sistem tehničnega varovanja HE Vuzenica.
- Delovno navodilo Sistem tehničnega varovanja HE Ožbalt.
- Delovno navodilo Sistem tehničnega varovanja HE Fala.
- Delovno navodilo Sistem tehničnega varovanja HE Fala za upravljalca muzeja.
- Navodilo za sistem tehničnega varovanja HE Mariborski otok.
- Navodilo o delovanju dežurnega centra.
- Navodilo za izdajo generalnega ključa na recepciji.
- Hišni red in varovanje.
- Zagotavljanje korporativne varnosti v družbi DEM.
- Požarni red.
- Obvladovanje izrednih dogodkov oz. razmer.«

V zvezi z vlagateljevimi navedbami o navideznosti razloga za sprejem izpodbijane odločitve Državna revizijska komisija kot bistveno ugotavlja, da vlagatelj niti v zahtevku za revizijo niti v vlogi z dne 16. 6. 2025 ne zatrjuje, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila v konkretnem primeru jasno določala, da je prevzem zaprtega dela te dokumentacije obvezen za oddajo ponudb. Navedeno pa pomeni, da vlagatelj razlogu, na katerega je naročnik oprl izpodbijano odločitev, sploh ne nasprotuje.

Še več – vlagatelj v vlogi z dne 16. 6. 2025 okoliščine, v katerih je naročnik sprejel izpodbijano odločitev, sam označi kot situacijo, v kateri je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila dovoljevala različna ravnanja ponudnikov glede prevzema zaprtega dela navedene dokumentacije. Z izpostavljenimi navedbami tako vlagatelj celo sam potrdi, da je bila

dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila glede obveznosti prevzema zaprtega dela te dokumentacije nejasna, s tem pa pravzaprav sam priznava, da razlog, s katerim je naročnik utemeljil izpodbijano odločitev, v konkretnem primeru obstaja. Zaključku, da je bila dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila glede navedene obveznosti ponudnikov nejasna, sicer pritruje tudi Državna revizijska komisija, ki na podlagi zgoraj citiranih določb ugotavlja, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ni nikjer (jasno) določala zahteve, da je prevzem zaprtega dela navedene dokumentacije obvezen za oddajo ponudbe.

Ker torej vlagatelj razlogu, na katerega je naročnik v konkretnem primeru oprl izpodbijano odločitev, ne nasprotuje, temveč ga – nasprotno – celo sam priznava, posledično tudi ni mogoče pritrditi vlagateljevim navedbam o tem, da je razlog za sprejem odločitve o zavrnitvi obeh ponudb v dani zadevi navidezen.

Takšnega zaključka ne morejo spremeniti vlagateljeve (po vsebini smiselne) navedbe, da je razlog za sprejem izpodbijane odločitve navidezen, ker izpodbijana odločitev ni (zadostno) obrazložena. Vprašanje obrazloženosti izpodbijane odločitve je treba namreč razlikovati od vprašanja navideznosti razloga za sprejem te odločitve. Medtem ko se v zvezi z obrazloženostjo odločitve odpira vprašanje, ali je naročnik ponudnike seznanil z razlogom za sprejeto odločitev (kar je postopkovna zahteva), se z navedbami o navideznosti razloga odpira vprašanje utemeljenosti obrazložitve (kot del vsebinske zakonitosti izpodbijane odločitve), s tem pa vprašanje, ali je razlog, ki ga je naročnik navedel v odločitvi, takšen, da lahko vzdrži pravno presojo in sprejeto odločitev utemelji.

Iz tega pa sledi, da tudi v primeru, ko bi bilo ugotovljeno, da je izpodbijana odločitev neobrazložena (pa v konkretnem primeru ni bilo), na podlagi ugotovitve o neobrazloženosti (še) ne bi bilo mogoče zaključiti, da je odločitev tudi (vsebinsko) neutemeljena. Toliko manj je zato zaključek o vsebinski neutemeljenosti odločitve (s tem pa o navideznosti razloga) mogoč v konkretnem primeru, ko je Državna revizijska komisija ugotovila, da je izpodbijana odločitev obrazložena, vlagatelj pa razlogu, s katerim je utemeljena, (po vsebini) niti ne nasprotuje.

Vlagatelj – ki zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, kot je to nesporno, ni prevzel – v zahtevku za revizijo (po vsebini smiselno) sicer zatrjuje tudi, da je bilo v obravnavanem primeru mogoče dopustno ponudbo pripraviti tudi brez prevzema oziroma seznanitve z zaprtim delom te dokumentacije.

V tej zvezi Državna revizijska komisija pojasnjuje, da je naročnik v konkretnem primeru obe prejeti ponudbi zavrnil iz razloga na strani naročnika (tj. zaradi nejasne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila), ne pa zaradi razloga na strani ponudnikov (tj. zaradi nedopustnosti ponudb). Navedeno jasno izhaja iz izpodbijane odločitve, v kateri naročnik na več mestih navaja, da iz razloga na svoji strani zavrača obe ponudbi na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3, obenem pa se o (ne)dopustnosti posamezne ponudbe nikjer ne izreče.

Res sicer naročnik v izpodbijani odločitvi med drugim zapiše tudi, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila v delu, ki se nanaša na zaprti del te dokumentacije, nejasna in nepopolna, kot takšna pa ponudnikom ne omogoča oddaje dopustne ponudbe. Vendar – ob dejstvu, da je naročnik predmetni postopek zaključil zaradi ugotovitve o nejasni dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila in dopustnosti ponudb ni preverjal – navedenega zapisa ne gre razumeti kot naročnikovo ugotovitev, da ponudniki brez prevzema oziroma seznanitve z zaprtim delom navedene dokumentacije v nobenem primeru niso mogli pripraviti dopustne ponudbe, posledično pa so ponudbe vseh ponudnikov, ki navedenega dela dokumentacije niso prevzeli, nedopustne. Navedeni zapis gre tako – glede na ugotovljeni razlog za sprejem izpodbijane

odločitve ter utemeljitev tega razloga kot tudi glede na pravno naravo sprejete odločitve – razumeti zgolj kot izraz naročnikove bojazni, da ponudniki, ki (zaradi neizpolnitve naročnikove dolžnosti pripraviti jasno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in določiti nedvoumno zahtevo za prevzem zaprtega dela navedene dokumentacije) tega dela dokumentacije niso prevzeli, morda niso oddali dopustne ponudbe.

V tej zvezi vlagatelj tudi sam navaja, da je on tisti, ki bi (v primeru, če bi naročnik predmetni postopek zaključil z oddajo javnega naročila) v postopku pravnega varstva lahko zatrjeval, da zaradi neprevzema zaprtega dela dokumentacije ni imel dovolj informacij za pripravo ponudbe (pa tega, kot zatrjuje, sicer ne bi storil). Toliko bolj razumljivo je zato, da naročnik – ob ugotovitvi, da je bila dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila nejasna glede obveznosti prevzema zaprtega dela te dokumentacije – dopustnosti ponudb ni niti preverjal, temveč je vse ponudbe zavrnil zaradi razlogov na svoji strani. Ker pa naročnik dopustnosti ponudb ni preverjal, niti ni zaradi nedopustnosti zavrnil vlagateljeve ponudbe, vlagatelj (ki zaprtega dela dokumentacije ni prevzel in zato njene vsebine ne pozna) v konkretnem primeru ne more uspeti z navedbami, da je bilo mogoče dopustno ponudbo pripraviti (tudi) brez prevzema zaprtega dela dokumentacije, saj da je objavljeni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila določal natančno opredeljene tehnične specifikacije predmeta naročila. Iz istega razloga vlagatelj tudi ne more uspeti z navedbami, da je bila njegova ponudba dopustna, posledično pa Državna revizijska komisija omenjenih navedb ni vsebinsko obravnavala.

Ob navedenem Državna revizijska komisija dodaja še, da je zaprti del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila – kot to navaja naročnik in je razvidno iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila – obsegal dvanajst dokumentov, od delovnih navodil za sisteme tehničnega varovanja posameznih hidroelektrarn iz obsega naročnika (HE Dravograd, HE Vuzenica, HE Ožbalt, HE Fala, HE Fala – muzej, HE Mariborski otok) do navodil dežurnega nadzornega centra, režima izdaje ključev, hišnega in požarnega reda ter protokola ukrepanja ob izrednih dogodkih.

Vlagatelj v tej zvezi ne nasprotuje naročnikovi navedbi, da so se dokumenti iz zaprtega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila nanašali na predmet konkretnega javnega naročila, o tem pa se je s pregledom navedenih dokumentov prepričala tudi Državna revizijska komisija. Dalje vlagatelj tudi ne nasprotuje naročnikovi navedbi, da so omenjeni dokumenti vsebovali varnostno in tehnično občutljive podatke, katerih razkritje bi za naročnika lahko predstavljalo varnostno tveganje, posledično pa je te navedbe treba šteti za nesporne.

Že upošteva ugotovitev, da je zaprti del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila vseboval varnostno in tehnično občutljive podatke v zvezi s predmetom naročila, se zato zdi razumljivo pričakovanje naročnika, da ponudniki pred oddajo ponudbe prevzamejo in se seznaniijo z zaprtim delom dokumentacije, ne glede pri tem na vprašanje, ali in kako podatki iz zaprtega dela dokumentacije vplivajo na pripravo dopustne ponudbe.

Navedeno pričakovanje je še toliko bolj razumljivo ob dejstvu, da je bila celotna dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila, vključno z zaprtim delom dokumentacije, v konkretnem primeru tudi priloga pogodbe o izvedbi javnega naročila (gl. tretji odstavek 1. člena iz vzorca pogodbe na obrazcu 5, ki je del objavljenega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila) in so ponudniki s podpisom izjave na obrazcu 1 (kot delu objavljenega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila) potrdili, da so seznanjeni s celotno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in bodo javno naročilo izvajali v skladu s tehničnimi navodili iz te dokumentacije.

Da je z oddajo ponudbe sprejel vse zahteve naročnika in bo javno naročilo izvajal v skladu s temi zahtevami, sicer v konkretnem primeru zatrjuje tudi vlagatelj. Ker pa vlagatelj hkrati tudi sam

priznava, da z informacijami iz zaprtega dela dokumentacije ni bil seznanjen, se izpostavljene trditve ne zdijo smiselne, še manj pa prepričljive. Slediti navedbam vlagatelja bi tako pomenilo, da je treba kot smiselne šteti navedbe, s katerimi vlagatelj na eni strani sam priznava, da ne pozna vseh določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, na drugi strani pa zatrjuje, da bo javno naročilo izvajal v skladu z vsemi zahtevami iz te iste dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Povedano drugače – sprejeti stališče vlagatelja bi v konkretnem primeru pomenilo, da se ponudnikom ni treba seznaniti z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila v celoti, temveč lahko zgolj izjavijo, da sprejemajo vse pogoje naročnika in bodo javno naročilo izvedli v skladu z zahtevami, kakršne že te pač so.

Glede na navedeno Državna revizijska komisija zaključuje, da vlagateljevim navedbam o neobrazloženosti izpodbijane odločitve in navideznosti razloga za njen sprejem ni mogoče pritrditi.

Takšnega zaključka ne more spremeniti vlagateljevo sklicevanje na sklepe Državne revizijske komisije v zadevah, št. 018-004/2018, 018-108/2021 in 018-080/2024. Navedeni sklepi za sprejem odločitve v dani zadevi, v kateri je Državna revizijska komisija ugotovila, da je izpodbijana odločitev obrazložena, razlog za njen sprejem pa obstoječ, niso relevantni, saj obravnavajo dejansko stanje, na podlagi katerega je Državna revizijska komisija bodisi ugotovila, da je naročnikova odločitev o zavrnitvi vseh ponudb neobrazložena (zadeva 018-004/2018), bodisi je ugotovila, da je razlog za sprejem naročnikove odločitve navidezen (zadevi 018-108/2021 in 018-080/2024).

Ker so torej vlagateljeve navedbe o navideznem oziroma fiktivnem razlogu za sprejem izpodbijane odločitve neutemeljene, posledično tudi ni mogoče slediti vlagateljevi navedbi o kršitvi načela enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3), v utemeljevanje katere so navedbe o navideznosti razloga za zavrnitev obeh ponudb usmerjene. Ob dejstvu, da vlagatelj z navedbami o kršitvi načela enakopravne obravnave ponudnikov ni uspel, Državna revizijska komisija v nadaljevanju tudi ni izvedla dokaza, ki ga je naročnik predlagal za dokazovanje (nasprotne) trditve, tj. trditve, da načelo enakopravne obravnave ponudnikov ni bilo kršeno (gre za naročnikov dokazni predlog z vpogledom v pogodbo, ki jo ima naročnik sklenjeno z družbo HTZ Velenje I.P., d.o.o., za izvajanje storitev fizičnega, tehničnega in požarnega varovanja). Dalje Državna revizijska komisija tudi ni izvedla dokaza z zaslišanjem vlagatelja, ki ga je vlagatelj predlagal v zvezi z ugotavljanjem obstoja navideznosti razloga za sprejem izpodbijane odločitve. Kot je razvidno iz podane obrazložitve, je Državna revizijska komisija ugotovila, da vlagatelj v konkretnem primeru v zvezi z zatrjevanjem navideznosti razloga za sprejem izpodbijane odločitve ni podal navedb, s katerimi bi lahko uspel, zato izvedba dokaza z zaslišanjem vlagatelja na sprejem (drugačne) odločitve Državne revizijske komisije ne bi mogla vplivati.

Državna revizijska komisija ob upoštevanju vsega ugotovljenega zaključuje, da vlagatelj v konkretnem primeru ni uspel izkazati naročnikovih kršitev pri sprejemu odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, zato je, na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, vlagateljev zahtevk za revizijo zavrnila kot neutemeljen.

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

Vlagatelj je v obravnavani zadevi zahteval tudi povrnitev stroškov postopka pravnega varstva.

Če je zahtevek za revizijo utemeljen, mora naročnik v skladu s tretjim odstavkom 70. člena ZPVPJN iz lastnih sredstev vlagatelju povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku, vključno s takso.

Ker vlagatelj v obravnavanem primeru z zahtevkom za revizijo ni uspel ne v predrevizijskem ne v revizijskem postopku, je Državna revizijska komisija v skladu z določbo tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN njegovo zahtevo za povrnitev stroškov postopka pravnega varstva zavrnila.

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

Pravni pouk:

Zoper to odločitev je dovoljen upravni spor. Tožba se vloži neposredno pisno pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, ali se mu pošlje po pošti. Rok za vložitev tožbe je 30 dni od vročitve odločitve Državne revizijske komisije.

Predsednik senata:
Marko Medved, univ. dipl. prav.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelju,
- naročniku,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.