

Številka: 018-123/2026-4

Datum: 23. 9. 2026

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 mag. Zlate Jerman kot predsednice senata ter Sama Črveka in Andraža Žvana kot članov senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*LABORATORIJSKE STORITVE*« na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano, Prvomajska ulica 1, Maribor, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška družba Prebil in Majstorovič o.p., d.o.o., Ajdovščina 4, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika in pooblaščenega naročnika Zdravstveni dom Ivančna Gorica, Cesta 2. grupe odredov 16, Ivančna Gorica (v nadaljevanju: naročnik), 23. 9. 2026

odločila:

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

Obrazložitev:

Obvestilo o javnem naročilu je bilo 16. 7. 2026 objavljeno na Portalu javnih naročil pod, št. objave JN005687/2026-EUe16/01, ter v Uradnem listu EU, pod št. objave 490551-2026. Naročnik izvaja odprti postopek, javno naročilo pa je razdelil na osem sklopov. Gre za skupno javno naročilo naročnikov Zdravstveni dom Ivančna Gorica (ki je tudi pooblaščen za izvedbo postopka) in Zdravstveni dom Grosuplje.

Vlagatelj je 18. 8. 2026, pred potekom roka za prejem ponudb, vložil zahtevek za revizijo zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju tudi: razpisna dokumentacija), v zvezi s katerimi naročniku očita kršitev Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3). Izpodbija oblikovanje sklopov 1 in 5 kot enotnih, strokovno in izvedbeno heterogenih celot; predlaga, naj se iz teh dveh sklopov izločijo posamezne

preiskave ter se zanje oblikuje nov samostojen sklop oziroma druga ustrezna strokovno zaključena celota. Po takšni razmejitvi bi vlagatelj lahko samostojno ponudil preostali del obeh sklopov, ki predstavlja 92 od 110 postavk sklopa 1 ter 14 od 20 postavk sklopa 5. Meni, da so izpolnjeni zakonski pogoji za drugačno razdelitev, saj so sporne preiskave objektivno ločljive, njihovo izvajanje pri več kot enem izvajalcu je strokovno in organizacijsko učinkovito, razdelitev pa bi povečala konkurenco za količinsko pretežni del obeh sklopov in s tem prispevala h gospodarnejši izvedbi javnega naročila. Sklopa 1 in 5 ne predstavljata enotne medicinske, diagnostične ali tehnološke nedeljive celote – tudi naročnikova tehnična specifikacija potrjuje samostojnost preiskav. Ugotavlja, da je naročnik na Portalu javnih naročil sedanjo sestavo sklopov utemeljeval s svojo organizacijo dela, pričakovanji uporabnikov, zmanjšanjem števila odvzemov in količine odvzetega materiala, preprečevanjem pošiljanja vzorcev v različne laboratorije ter enotnim naročanjem in poročanjem, v zvezi s čimer vlagatelj kot bistveno navaja, da:

- okoliščina, da je več preiskav označenih na isti laboratorijski naročilnici, ne pomeni, da gre za strokovno, diagnostično ali tehnološko nedeljive storitve. Naročilnica je nosilec podatkov o pacientu, naročniku, odvzetem biološkem materialu in naročenih preiskavah. Posamezne preiskave, označene na isti naročilnici, se kljub temu izvajajo kot samostojne analize, zanje se izdajo posamezni rezultati, naročnik pa jih je tudi v predračunu določil kot ločene postavke;
- izvedba preiskav pri različnih izvajalcih sama po sebi ne zahteva dodatnega odvzema materiala pacientu – kadar se iz istega odvzema naroči več preiskav, se lahko že ob odvzemu zagotovijo ustrezni primarni vsebniki ali pa se vzorec, kadar to dopuščajo njegova vrsta, količina, stabilnost in pravila stroke, v nadzorovanem predanalitičnem postopku razdeli na ustrezno označene alikvote, posamezni alikvot pa se ob zagotovljeni sledljivosti ter ustreznih pogojih hranjenja in transporta posreduje izvajalcu konkretne preiskave;
- predlagana razdelitev zato ne posega v varnost pacientov in ne zahteva njihovega dodatnega obremenjevanja, zahteva le strokovno ustrezno organizacijo odvzema, označevanja, morebitnega alikvotiranja, hranjenja, transporta in sledljivosti, torej postopkov, ki so sestavni del laboratorijske predanalitike tudi tedaj, ko vse preiskave izvaja en izvajalec;
- pošiljanje vzorcev različnim izvajalcem je že sestavni del izbranega modela izvedbe javnega naročila, predlagana razdelitev sklopov 1 in 5 narave tega logističnega procesa ne spreminja, temveč pomeni zgolj eno dodatno, vnaprej opredeljeno transportno pot;
- naročnikovo pričakovanje enotnega poročanja in dostopa do poročil ne zahteva skupne izvedbe vseh postavk sklopov 1 in 5;
- enotnost poročanja ni odvisna od identitete izvajalca, temveč od vsebine in formata podatkov ter načina njihovega posredovanja.

Vlagatelj zatrjuje kršitev načela enakopravne obravnave ponudnikov, saj sedanja ureditev omogoča samostojen nastop izvajalcev, ki poleg pretežnega dela spornih sklopov izvajajo tudi vse preostale postavke, s čimer širina portfelja ponudnika postane odločilna razlikovalna okoliščina, čeprav ni v nobeni povezavi s kakovostjo, varnostjo ali učinkovitostjo izvedbe tistega dela naročila, ki ga je vlagatelj sposoben v celoti izvesti.

Naročnik je dne 24. 8. 2026 z dokumentom »ODLOČITEV O ZAVRNITVI ZAHTEVKA ZA REVIZIJO« z dne 21. 8. 2026 zahtevek za revizijo zavrnil kot neutemeljenega. Poudarja, da sklopov ni oblikoval z namenom omejevanja konkurence, temveč na podlagi objektivnih, strokovno-medicinskih, logističnih in tehnoloških razlogov. Navaja, da:

- bi izločitev zahtevanih postavk v samostojen sklop grobo posegla v celovitost diagnostičnih algoritmov;
- v sklopu 5 vlagatelj zahteva izločitev potrditvenih testov, vendar sta v medicinski diagnostiki presejalni in potrditveni test neločljiva celota – če je presejalni test pozitiven,

mora isti laboratorij nemudoma in iz istega vzorca izvesti potrditveni test, drobljenje teh testov med različne izvajalce pa bi povzročilo nedopustne časovne zamike pri postavljanju diagnoze, kar neposredno ogroža zdravje pacientov in podaljšuje čas diagnostike;

- se preiskave znotraj sklopa 1 v klinični praksi pogosto naročajo hkrati kot diferencialno-diagnostični paket pri pacientih z nejasnimi febrilnimi stanji ali nevrološkimi simptomi. Prejemanje izvidov iz različnih laboratorijev ob različnih časih bi zdravnikom specialistom onemogočilo pravočasno, varno in celostno interpretacijo izidov ter hitro ukrepanje;
- se sporne preiskave izvajajo na enotnih, avtomatiziranih laboratorijskih linijah, zato je tehnološko in ekonomsko nesmiselno ter procesno tvegano razbijati preiskave, ki se primarno izvajajo na isti aparaturi znotraj istega laboratorijskega prostora z namenom zagotavljanja standardizacije rezultatov;
- so biološki vzorci (serum, kri) izjemno občutljivi in podvrženi strogim pogojem transporta in shranjevanja. Izločitev postavk bi pomenila, da bi moral naročnik isto epruveto pacienta fizično deliti (aliquotirati) in pošiljati različnim izvajalcem, kar drastično povečuje tveganje za kontaminacijo vzorcev, napake pri ponovnem označevanju (birokratske napake pri identiteti pacienta) in neposredno vpliva na stabilnost analitov;
- so zaradi želje po IT rešitvah, ki bi omogočale neposreden prenos naročil in izvidov, sklopi oblikovani v tej smeri, ki bi kasneje nudile stroškovno in izvedbeno učinkovite IT rešitve. Drobljenje naročila na dodatne sklope za posamezne preiskave bi za naročnika pomenilo nesorazmerne finančne in tehnične stroške IT validacije ter sorazmerno povečalo tveganje za kritične napake pri prenosu občutljivih zdravstvenih podatkov;
- so sklopi oblikovani tako, da so časovni vidik ter transportne zmogljivosti naročnika v največji možni meri učinkovite in v korist pacientom;
- so biološki vzorci (primarni vzorci krvi, seruma ali plazme) za izvedbo zahtevanih preiskav izjemno občutljivi na zunanje dejavnike, predvsem na temperaturna nihanja in čas od odvzema do centrifugiranja oziroma analize, izločitev teh postavk v samostojen sklop bi pomenila, da bi moral naročnik vzorce prepustiti drugemu izvajalcu, s čimer se drastično podaljša čas transporta (angl. turnaround time) in poveča število logističnih stičnih točk – vsak dodaten transport povečuje tveganje za prekinitev hladne verige (zahtevana temperatura med +2 °C in +8 °C), kar neposredno privede do degradacije proteinov (protiteles) ali nukleinskih kislin (DNA/RNA) in posledično do lažno negativnih ali lažno pozitivnih rezultatov;
- če bi določene preiskave oddal ločenemu izvajalcu, bi bil zaradi omejene količine odvzetega biološkega materiala pri pacientu (zlasti pri pediatričnih ali kronično bolnih pacientih) primoran izvesti t.i. aliquotiranje (fizično prelivanje dela seruma ali krvi v sekundarne epruvete). Ta postopek prinaša tveganje za zunanjo kontaminacijo vzorcev ob odpiranju primarne epruvete ter kritično tveganje za administrativno zamenjavo identitete vzorcev ob ročnem označitvi sekundarnih epruvet. V medicinski diagnostiki sta tovrstni tveganji z vidika varnosti pacientov popolnoma nesprejemljivi. Naročnik mora zagotavljati celovito sledljivost predanalitske faze, kar omogoča le enoten izvajalec znotraj celovito oblikovanega sklopa.

Vlagatelj se je do navedb naročnika opredelil z vlogo z dne 27. 8. 2026. V celoti vztraja pri zahtevku za revizijo in se opredeljuje do (vseh) navedb naročnika. Pri tem kot bistveno dodaja, da:

- vse laboratorijske preiskave po svoji naravi služijo diagnostiki in zdravljenju pacientov, iz česar ne izhaja, da tvorijo eno tehnološko ali izvajalsko celoto;
- naročnik ni izkazal konkretne medsebojno odvisnosti vseh 110 oziroma vseh 20 postavk ter dokazal, da varnosti, pravočasnosti in kakovosti ni mogoče zagotoviti z neposrednimi strokovnimi, predanalitičnimi, transportnimi, informacijskimi in pogodbenimi zahtevami;

- naročnik ne more uspešno zatrjevati, da bi prav ena dodatna strokovna razmejitev porušila celovitost sistema, ki ga je sam zasnoval kot večizvajalskega;
- tudi obstoj omejenih notranjih povezav ne vzpostavlja nedeljivosti celotnega sklopa;
- sindromski oziroma diferencialno-diagnostični pristop pomeni, da zdravnik pri istem pacientu obravnava več možnih etiologij in rezultate interpretira skupaj, ne pomeni pa, da mora vse analize opraviti isti laboratorij;
- razdelitev laboratorijskih analiz med različne lokacije in izvajalce (npr. za redke in referenčne preiskave) ni strokovno nesprejemljiva, ampak predstavlja ustaljen način organizacije kakovostne mikrobiološke diagnostike (za kar navaja tudi primere) – tudi sam določene vzorce pošilja na IMI ali veterinarsko fakulteto;
- je očitno napačna naročnikova navedba, da bi bilo treba zaradi izločitve preiskave HPV DNA deliti isto epruveto krvi oziroma seruma (pojasnjuje tudi zakaj);
- sklop 5 združuje preiskave različnih diagnostičnih poti in različnih naročnikov, združitve pa zato ni posledica ene diagnostične poti, temveč administrativna združitve heterogenih potreb;
- je strokovno in dejansko pretirano naročnikovo zatrjevanje, da sta presejalni in potrditveni test neločljiva celota, da mora oba nemudoma in iz istega vzorca opraviti isti laboratorij ter da bi drugačna organizacija neposredno ogrozila zdravje pacientov, saj diagnostična povezanost rezultatov ne pomeni nujno identitete izvajalca – bistveno je, da so zagotovljeni ustrezen material, sledljivost, čas izvedbe in povezava rezultatov;
- se referenčne oziroma potrditvene preiskave prav zaradi specializacije in majhnega števila vzorcev v praksi pogosto izvajajo v drugem laboratoriju (navaja primere);
- je sklepanje naročnika o povečanju nevarnosti kontaminacije, zamenjave vzorca, degradacije analitov in posledično napačnih rezultatov v primeru delitev primarnega vzorca strokovno in dejansko neutemeljeno ter neizkazano (kar tudi podrobneje pojasnjuje);
- naročnik ni izkazal, da bi alikvotiranje, sledljivost, stabilnost vzorcev ali transport predstavljali objektivne strokovne ovire za dodatno razdelitev spornih sklopov, saj njegove navedbe temeljijo na enačenju vsakega dodatnega koraka pri ravnanju z vzorcem z nesprejemljivim tveganjem, ne da bi bilo to tveganje konkretizirano glede na posamezne preiskave, materiale, časovne režime ali dejansko organizacijo transporta;
- sta informacijska povezljivost in koordinacijsko breme pavšalna razloga – če naročnik potrebuje konkreten vmesnik, format, način validacije ali varnostni standard, mora to določiti kot zahtevo dokumentacije, ki jo izpolni vsak izvajalec;
- dejanska praksa vlagatelja dokazuje, da zdravstvene ustanove vzorce redno pošiljajo različnim laboratorijem, da je pošiljanje med lokacijami NLZOH utečeno in da se redke ter referenčne preiskave strokovno smiselno koncentrirajo pri posameznih izvajalcih;
- naročnik že po sedANJI razdelitvi dopušča več izvajalcev, zato ena dodatna razmejitev ne ustvarja kvalitativno novega koordinacijskega tveganja.

Naročnik je Državni revizijski komisiji 28. 8. 2026 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in dokumentacijo o predrevizijskem postopku.

Po pregledu dokumentacije o javnem naročilu in predrevizijskem postopku ter preučitvi navedb vlagatelja in naročnika je Državna revizijska komisija odločila tako, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, ki so navedeni v nadaljevanju.

Revizijske navedbe, povezane z razdelitvijo javnega naročila na sklope, je treba presojeti z vidika prvega odstavka 73. člena ZJN-3, ki določa, da mora naročnik v primeru, če predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, javno naročilo oddati po ločenih sklopih ter določiti velikost in predmet takšnih sklopov. Pri tem mora zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila

gospodarskim subjektom. Državna revizijska komisija je že večkrat pojasnila (prim. npr. odločitve v zadevah 018-230/2017, 018-164/2019, 018-171/2019), da morajo naročniki v skladu s prvim odstavkom 73. člena ZJN-3 in ob upoštevanju določb Direktive 2014/14/EU predmet javnega naročila razdeliti na sklope (le), če predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Pri tem morajo skladno z drugo povedjo iz prvega odstavka 73. člena ZJN-3 zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom.

Prvi odstavek 73. člena ZJN-3 je sestavljen iz dveh povedi, pri čemer so le v prvi povedi določeni pogoji za razdelitev javnega naročila v sklope. Iz (prve povedi) prvega odstavka 73. člena ZJN-3 je tako razvidno, da naročnik javno naročilo razdeli na sklope, če sta hkrati (kumulativno) izpolnjena pogoja: če predmet javnega naročila dopušča (v nadaljevanju: prvi pogoj) ter če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila (v nadaljevanju: drugi pogoj). Drugi pogoj je sestavljen iz dveh delov, saj mora razdelitev na sklope prispevati ne le k večji gospodarnosti, temveč tudi učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Če torej niso hkrati (kumulativno) izpolnjeni vsi trije elementi iz obeh pogojev iz prve povedi prvega odstavka 73. člena ZJN-3, naročnik ne ravna v nasprotju z ZJN-3, če javnega naročila ne razdeli na sklope. Nezmožnost ugotovitve kršitve ZJN-3 je torej podana že, če ni podan katerikoli izmed teh treh elementov iz prve povedi prvega odstavka 73. člena ZJN-3.

Prvi odstavek 73. člena ZJN-3 je tako implementiral določbo 46. člena Direktive 2014/24/EU na način, da je razdelitev na sklope naročnikova dolžnost, če sta hkrati (kumulativno) izpolnjena naslednja pogoja:

- če predmet javnega naročila dopušča razdelitev na manjše zaključene celote, tj. sklope (v nadaljevanju: prvi pogoj) ter
- če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila (v nadaljevanju: drugi pogoj).

Kot je pojasnjeno v 78. točki preambule Direktive 2014/24/EU, je eden izmed ciljev ureditve postopkov javnega naročanja ta, da mora biti javno naročanje prilagojeno potrebam malih in srednjih podjetij. Zakonodaje držav članic morajo zato zagotoviti, da spodbudijo naročnike k delitvam večjih naročil na sklope. Večja naročila lahko naročniki razdelijo količinsko, tako da vrednost posameznih naročil prilagodijo zmogljivostim malih in srednjih podjetij, ali pa kakovostno v skladu z različnimi sodelujočimi dejavnostmi in specializacijami, da tako vsebino posameznega naročila prilagodijo specializiranim sektorjem malih in srednjih podjetij. Kot izhaja iz preambule, lahko večja naročila naročniki razdelijo na manjše sklope tudi glede na različne faze projekta. Direktiva 2014/24/EU sicer tudi dopušča, da se naročnik odloči, da javnega naročila ne bo razdelil na sklope. V tem primeru mora izkazati, da obstajajo utemeljeni razlogi za takšno odločitev, ker bi npr. razdelitev naročila na sklope lahko povzročila omejevanje konkurence, ker bi pomenila tehnično prezahtevno ali predrago izvedbo javnega naročila ali pa bi potreba po usklajevanju različnih izvajalcev za sklope lahko resno ogrozila pravilno izvedbo javnega naročila.

Naročniki morajo tako v skladu s prvim odstavkom 73. člena ZJN-3 in ob upoštevanju določb Direktive 2014/24/EU zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in večjo dostopnost javnega naročila malim in srednjim podjetjem, kar pomeni, da razdelitev javnega naročila na sklope ni povsem stvar proste presoje naročnika, pač pa njegova dolžnost, ki se je (izjemoma) lahko razbremeni le, kadar so za to podani objektivno utemeljeni razlogi.

Državna revizijska komisija pojasnjuje, da naročnik svojih razlogov za oblikovanje enotnega javnega naročila ni dolžan utemeljevati v okviru odgovorov na zastavljena vprašanja zainteresiranih ponudnikov na Portalu javnih naročil. Dejstvo, da naročnik v okviru odgovorov morda ni upravičil nerazdelitve javnega naročila na sklope, (še) ne predstavlja naročnikove kršitve

določb ZJN-3. Navedeno pomeni, da je naročnik šele v postopku pravnega varstva (torej v odločitvi o zahtevku za revizijo), ko vlagatelj konkretizirano zatrjuje domnevne kršitve, dolžan navesti utemeljene razloge za oblikovanje enovitega javnega naročila. Iz pregleda objav na Portalu javnih naročil je sicer razvidno, da je bil naročnik na domnevno kršitev opozorjen (s čimer je tudi izpolnjena procesna predpostavka za vsebinsko obravnavo zahtevka za revizijo, določena v tretjem odstavku 16. člena ZPVPJN), a je vseeno vztrajal pri prvotnem načinu oddaje javnega naročila:

»Objava 04.08.2026 11:43 (Vprašanja in odgovori)

VPRAŠANJE

Spoštovani,

po pregledu razpisne dokumentacije ugotavljamo, da obstoječe oblikovanje sklopov 1 in 5 omejuje možnost sodelovanja širšega kroga strokovno usposobljenih ponudnikov, čeprav posamezne storitve ne predstavljajo nedeljive strokovne oziroma tehnološke celote.

Naročnika zato prosimo, da ponovno preuči oblikovanje sklopov ter pojasni:

- kateri strokovni razlogi narekujejo vključitev vseh razpisanih postavk v obstoječa sklopa 1 in 5,
- ali je naročnik pred pripravo razpisne dokumentacije opravil analizo trga in ugotavljal število potencialnih ponudnikov pri različnih možnih oblikovanjih sklopov,
- ali je naročnik pri oblikovanju sklopov upošteval načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki in načelo sorazmernosti,
- ali je naročnik preučil možnost oblikovanja dodatnega sklopa oziroma podsklopa za posamezne postavke, ki ne predstavljajo neločljive celote z ostalimi storitvami.

Opozarjamo, da na trgu obstajajo dodatni strokovno usposobljeni izvajalci, ki lahko kakovostno, pravočasno in skladno z vsemi strokovnimi zahtevami izvedejo več kot 80 % storitev iz posameznih sklopov, vendar jim obstoječe oblikovanje sklopov tega ne omogoča. Posledično je njihovo sodelovanje v postopku javnega naročanja bistveno oteženo oziroma onemogočeno.

Ker posamezne storitve ne predstavljajo nedeljive strokovne ali tehnološke celote, predlagamo, da naročnik:

1. iz sklopa 1 in sklopa 5 izloči spodaj navedene postavke in jih oblikuje v nov, samostojen sklop oziroma podsklop ali jih izloči skladno s 73. členom ZJN-3

V nadaljevanju navajamo postavke, za katere menimo, da jih je mogoče izločiti iz sklopov 1 in 5 brez vpliva na kakovost, pravočasnost in celovitost izvajanja predmeta javnega naročila:

Sklop 1:

- *Borrelia* spp. - protitelesa IgM (brez absorbcije)
- *Borrelia* spp. - protitelesa IgG (brez absorbcije)
- *Brucella* spp. - protitelesa IgM
- *Brucella* spp. - protitelesa IgG
- *Leptospira* spp. - celokupna protitelesa
- SARS-CoV-2 (COVID 19) - protitelesa IgA (ELISA)
- Hantavirusi - protitelesa IgM (ELISA)
- Hantavirusi - protitelesa IgG (ELISA)
- Hantavirusi - protitelesa IgG (IIF)
- Hantavirusi - genoma
- Papilomavirusi - DNA, visokorizični tipi
- Protitelesa IgE
- Revmatoidni faktorji - razredi / RF-razredi
- *Candida* spp. - mananski antigen
- *Candida* spp. - protitelesa proti mananskemu antigenu
- *Candida albicans* - protitelesa
- *Legionella pneumophila* - protitelesa IgG

- *Legionella pneumophila* - protitelesa IgM

Sklop 5:

- *Treponema pallidum*, potrditveni test
- Hepatitis B virus - anti HBc, IgM
- Hepatitis B virus - HBeAg
- Hepatitis A virus - protitelesa IgM
- Hepatitis A virus - protitelesa IgG
- Hepatitis C - potrditveni test

Po izločitvi navedenih postavk oziroma oblikovanju dodatnega sklopa bi bilo mogoče zagotoviti izvedbo preostalih storitev s strani dodatnih strokovno usposobljenih ponudnikov, kar bi bistveno povečalo konkurenco med ponudniki in naročniku omogočilo pridobitev ekonomsko najugodnejše ponudbe ob spoštovanju načel gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev. Ob tem poudarjamo, da namen navedenega predloga ni prilagajanje razpisne dokumentacije posameznemu ponudniku, temveč oblikovanje sklopov na način, ki bo omogočal sodelovanje vseh strokovno usposobljenih izvajalcev za tisti del storitev, ki jih lahko kakovostno in pravočasno izvajajo.

Naročnika zato pozivamo, da ponovno preuči oblikovanje sklopov 1 in 5 ter razmisli o izločitvi navedenih postavk oziroma oblikovanju dodatnega sklopa, s čimer bi zagotovil učinkovitejšo konkurenco med ponudniki in večjo skladnost z določbami ZJN-3 ter temeljnimi načeli javnega naročanja.

ODGOVOR

Naročnik je postavke uvrstil v sklope glede na svojo organizacijo dela in pričakovanja svojih naročnikov, ter čim manjšo obremenitev pacientov glede števila odvzemov in volumna odvzetih vzorcev.

V posamezni sklop so uvrščene postavke, ki jih naročniki naročajo z istim naročilom, tako zmanjšamo nepotrebno pošiljanje vzorcev v različne laboratorije, ter tako za postavke tudi zmanjšamo število odvzetih vzorcev, s tem zmanjšano tudi obremenitev bolnikov glede števila in količine odvzetih vzorcev. Prav tako naši naročniki pričakujejo za postavke, ki so uvrščene v posamezne sklop njihovo enotno naročanje in po končani analizi enotno poročanje in dostop do poročil.«

V predmetnem postopku pravnega varstva je torej treba ob upoštevanju navedb vlagatelja in naročnika odgovoriti na vprašanje, ali je predmet naročila tak, da je mogoče sklopa 1 in 5 še dodatno razdeliti na več sklopov, ali bi takšna delitev lahko vplivala na večjo gospodarnost in učinkovitost izvedbe naročila.

Naročnik je predmetno javno naročilo laboratorijske storitve razdelil na osem sklopov: sklop 1 (Mikrobiološke laboratorijske preiskave 1), sklop 2 (Laboratorijske preiskave s področja transfuziologije), sklop 3 (Biokemijske laboratorijske preiskave), sklop 4 (Specifične laboratorijske preiskave), sklop 5 (Mikrobiološke laboratorijske preiskave 2), sklop 6 (Mikrobiološke laboratorijske preiskave 3), sklop 7 (Patološke preiskave) in sklop 8 (Citološke preiskave). Mikrobiološke preiskave je torej naročnik že razdelil na tri sklope, pri čemer vlagatelj izpodbija oblikovanje sklopov 1 in 5 na način, da predlaga izločitev določenih preiskav (ki jih konkretno navede) iz navedenih sklopov in oblikovanje novega sklopa oziroma drugo ustrezno zaključeno celoto.

Državna revizijska komisija uvodoma pojasnjuje, da naročnikovega utemeljevanja v zvezi z enotno analitsko platformo kot razloga za nezmožnost nadaljnje delitve preiskav po sklopih (tj. da

se sporne preiskave izvajajo na enotnih, avtomatiziranih laboratorijskih linijah, vsled česar naj bi bilo nesmiselno ter tvegano razbijati preiskave, ki se primarno izvajajo na isti aparaturi znotraj istega laboratorijskega prostora) ni štela kot utemeljenega, saj je vlagatelj vsaj za sklop 1 prepričljivo izkazal, da vse navedene preiskave ne predstavljajo ene analitske metode, ne potekajo (nujno) na eni analitski liniji in ne predstavljajo ene tehnološke verige. Prav tako ni mogoče šteti kot utemeljenega naročnikovega argumenta, povezanega z željo po (bodoči) integraciji laboratorijskih informacijskih sistemov, saj bi naročnik navedeno lahko dosegel z ustreznimi tehničnimi specifikacijami.

Četudi bi bilo v obravnavanem primeru mogoče ugotoviti, da je predmet zadevnega javnega naročila v spornih sklopih 1 in 5 mogoče teoretično še nadalje deliti na sklope na način kot predlaga vlagatelj, ali celo tako, da bi vsaka preiskava predstavljala svoj sklop, ob čemer bi bilo treba ugotoviti, da je izpolnjen prvi pogoj iz prvega odstavka 73. člena ZJN-3, pa je Državna revizijska komisija preizkusila zlasti, ali je izpolnjen tudi drugi pogoj v obeh njegovih delih, torej, ali bi takšna nadaljnja delitev na sklope prispevala k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Pri tem se Državna revizijska komisija strinja z naročnikom, da za večjo gospodarnost in učinkovitost izvedbe javnega naročila ni relevantna le faza pridobivanja ponudb, temveč tudi izvedbena faza (prim. npr. odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-006/2020 in v zadevi št. 018-097/2019), zato je pri odločanju presojala tudi naročnikove razloge, ki se nanašajo na to fazo.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje in argumentira le to, da bi predlagana delitev sklopov 1 in 5 povečala konkurenco (vsaj iz razloga, ker bi tako lahko sodeloval tudi sam), kar bi (lahko) rezultiralo v večji gospodarnosti zaradi nižjih ponudbenih cen. Po drugi strani pa vlagatelj v zahtevku za revizijo ne zatrjuje ničesar o tem, zakaj naj bi predlagana razdelitev prispevala k večji učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Naročnik v zavrnitvi zahtevka za revizijo izpostavlja prav nasprotno, da bi dodatna razdelitev na sklope negativno vplivala na izvedbo javnega naročila, kar nato vlagatelj prereka v opredelitvi do navedb naročnika.

V zvezi z vprašanjem gospodarnosti Državna revizijska komisija ugotavlja, da bi razdelitev vsakega od sklopov 1 in 5 na dva sklopa vsaj vlagatelju ali drugemu potencialnemu ponudniku, ki samostojno ne more zagotoviti vseh preiskav iz sklopa 1 in 5, omogočila, da bi lahko oddal samostojno ponudbo za sklop(e) s tistimi preiskavami, ki jih lahko zagotovi. Ob upoštevanju navedenega je mogoče utemeljeno sklepati, da bi lahko naročnik z večjo dostopnostjo naročila gospodarskim subjektom z oblikovanjem več sklopov prejel večje število ponudb ponudnikov, ki bi s ponudbenimi cenami lahko vplivali na večjo konkurenčnost in s tem gospodarnost izvedbe javnega naročila (prim. odločitev Državne revizijske komisije št. 018-171/2019). Drži sicer, da slednje ne pomeni vedno tudi večje gospodarnosti v smislu pogoja iz prve povedi iz prvega odstavka 73. člena ZJN-3, saj lahko izvedba javnega naročila v večjem številu sklopov za naročnike pomeni tudi več opravil in stroškov; prav tako bi bilo mogoče, da v (nove sklope) izločene preiskave ne bi predstavljale zadostne količine preiskav oziroma vrednosti sklopa, da bi bile zanimive za sodelovanje potencialnih ponudnikov in s tem za pridobitev konkurenčnih ponudb – naročnik slednjega sicer niti ne zatrjuje. Prav tako od naročnikov ni mogoče zahtevati, da predmet javnega naročila razdelijo na nepregledno število majhnih sklopov, saj bi bila taka razdrobitev negospodarna in neučinkovita (prim. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-230/2017, 018-083/2022 in 018-092/2022). Vendar je v obravnavanem primeru ob upoštevanju zapisanega treba ugotoviti, da predmet naročila po svoji naravi omogoča razdelitev vsakega od spornih sklopov na dva sklopa, ki bi lahko prispevala k bolj gospodarni izvedbi naročila.

Kot že pojasnjeno, vlagatelj v zahtevku za revizijo ni navedel nobenega argumenta, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati tudi na večjo učinkovitost dodatne razdelitve sklopov 1 in 5

predmetnega naročila. Vlagatelj sicer omenja, da naj bi bilo izvajanje preiskav pri več kot enem izvajalcu strokovno in organizacijsko učinkovito, vendar pa iz navedenega ne izhaja, kako naj bi takšen način izvajanja predmeta javnega naročila – laboratorijskih preiskav prispeval k večji učinkovitosti izvedbe. Vlagatelj niti ni pojasnil, v čem so izločene preiskave tako sorodne med sabo oziroma tako različne od preostalih v vsakem od spornih dveh sklopov, da bi morale predstavljati samostojen sklop ali samostojne sklope – kot je razvidno iz zahtevka za revizijo, je skupni imenovalac teh preiskav zgolj to, da jih vlagatelj ne izvaja oziroma ne ponuja. V tem smislu vlagatelj niti ni zadostil trditveno-dokaznemu bremenu, pri čemer (ob upoštevanju, da vse v javnem naročilu vsebovane preiskave nesporno služijo diagnostiki in zdravljenju pacientov in da vse preiskave v sklopih 1 in 5 po vsebini predstavljajo mikrobiološke preiskave, čemur vlagatelj ne nasprotuje) ni utemeljen njegov očitek naročniku, da bi moral naročnik *»izkazati konkretno medsebojno odvisnost vseh 110 oziroma vseh 20 postavk ter dokazati, da varnosti, pravočasnosti in kakovosti ni mogoče zagotoviti z neposrednimi strokovnimi, predanalitičnimi, transportnimi, informacijskimi in pogodbenimi zahtevami«*. Državna revizijska komisija ugotavlja in v nadaljevanju pojasnjuje, da vlagatelj tudi ni uspel ovreči vseh naročnikovih utemeljitev v zavrnitvi zahtevka za revizijo glede večje učinkovitosti izvedbe javnega naročila z vsebino sklopov 1 in 5 v obstoječi vsebini.

Državna revizijska komisija pri presoji vprašanja učinkovitosti najprej kot bistveno izpostavlja, da ni mogoče s postopkom pravnega varstva posegati v naročnikovo strokovno odločitev, katere preiskave naj bi pogosto naročal hkrati, kar naročnik izpostavlja glede preiskav v sklopu 1 (vsled česar ni relevantno vlagateljevo problematiziranje združitve – kot to opredeljuje – naročnikovih heterogenih potreb v sklopu 5). Ob tem vlagatelj tudi neutemeljeno enači hkratno naročanje preiskav zgolj kot administrativno opravilo ene naročilnice, saj naročnik tega ni izpostavil. Že po naravi stvari pa je logično, da naročnik tudi na podlagi preteklih izkušenj (hkratnega naročanja preiskav) oblikuje smiselno zaključene celote preiskav v sklope, pri čemer seveda vseh življenjskih primerov ni mogoče vnaprej predvideti (saj je vsak pacient in kombinacija preiskav zanj lahko edinstvena). S tem v zvezi je nadalje relevanten tudi argument naročnika glede odvzema in priprave vzorcev ter transportnih poti. Naročnik prepričljivo argumentira, da bi bilo v primeru delitve preiskav istega vzorca na dva izvajalca (do česar bi lahko prišlo, če bi bile preiskave razdeljene na dva sklopa) na naročniku dodatno breme fizične delitve vzorca (aliquotiranja) oziroma obravnave dveh vzorcev. Naročnik tozadevno izpostavlja še večje tveganje za napake pri aliquotiranju in ločenem obravnavanju razdeljenih vzorcev, česar vlagatelj v bistvu niti ne zanika, saj zgolj poudarja, da je ob upoštevanju strokovnih smernic in dobre laboratorijske prakse verjetnost kontaminacije ali zamenjave *»praktično enaka kot pri ravnanju s primarnim vzorcem«*; Državna revizijska komisija ugotavlja, da se navedba vlagatelja nanaša na samo delitev vzorca, ne pa tudi na celoten proces, saj vsako dodatno ravnanje in vmesni korak (kot so aliquotiranje, označevanje, ločeno shranjevanje in transport več enot) že po logiki stvari povečujeta verjetnost človeške napake, napačne identifikacije ali kontaminacije, zaradi česar je končno tveganje pri delu z več (deljenimi) vzorci vendarle večje kot pri delu le z enim (primarnim) vzorcem. Četudi pa zaradi aliquotiranja kot standardnega predanalitičnega postopka ob upoštevanju strokovnih smernic in dobre laboratorijske prakse še ne bi bilo mogoče neposredno sklepati na povečano nevarnost za pacienta (zaradi potencialnih napak pri identifikaciji, označevanju, priprave sekundarnega vsebnika, sledljivosti in ravnanju z vzorci), pa delitev vzorcev nedvomno predstavlja dodatno breme za naročnika, ki bi moral te vzorce pripraviti in dostaviti v laboratorij – kot izhaja iz razpisne dokumentacije, bo namreč naročnik vzorce v laboratorij dostavljal sam (npr. v 8. členu vzorca pogodbe: *»Naročnik sam zagotavlja transport vzorcev na lokacijo izvajalca. Urnik in način prevzema vzorcev bosta pogodbeni stranki natančno dogovorili po podpisu pogodbe.«*).

Kot smiselno in prepričljivo Državna revizijska komisija sprejema tudi argument naročnika (ki se nanaša na sklop 5) o povezanosti presejalnih in potrditvenih testov. Vlagatelj pri tem opozarja, da

diagnostična povezanost rezultatov teh testov ne pomeni nujno identitete izvajalca, s čimer je sicer mogoče soglašati, vendar je po drugi strani v obravnavanem primeru smiselna utemeljitev in zahteva naročnika, da se v primeru pozitivnega presejalnega testa iz istega vzorca nemudoma izvede še potrditveni test – kot obrazloženo pa bi že zlasti zaradi dejstva, da bo vzorce v laboratorij(e) dostavljal naročnik sam, v primeru delitve presejalnih in potrditvenih testov na dva sklopa in izbire dveh izvajalcev, lahko prišlo do neželenih časovnih zamikov.

Upošteva je navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj ni uspel izkazati, da bi predlagana nadaljnja delitev sklopov 1 in 5 prispevala (tudi) k večji učinkovitosti izvedbe predmeta javnega naročila, naročnik pa je nasprotno uspel izkazati utemeljene razloge, zakaj bi to povzročilo dodatno breme in posledično kvečjemu manj učinkovito izvedbo javnega naročila. Naročniku zato ni mogoče očitati kršitve 73. člena ZJN-3 v zvezi z oblikovanjem sklopov 1 in 5 v obstoječi vsebini.

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo predlagal tudi pridobitev strokovnega mnenja neodvisnega strokovnjaka oziroma izvedenca s področja medicinske oziroma klinične mikrobiologije¹. Državna revizijska komisija je vlagateljev dokazni predlog zavrnila – prvenstveno iz razloga, ker je predlog usmerjen v vprašanje same zmožnosti izvedbe predmeta javnega naročila z drugače oblikovanimi sklopi (npr. zaradi priprave vzorcev in alikvotov, povezanosti preiskav, prakse pri drugih naročnikih), tako pa izvedba dokaza ne bi mogla v ničemer vplivati na presojo učinkovitosti (z vidika naročnika) izvedbe predmeta javnega naročila brez predlagane nadaljnje delitve spornih dveh sklopov na nadaljnje sklope. Državna revizijska komisija še pristavlja, da manjkajoče trditvene podlage in opustitve zatrjevanja pravnorelevantnih dejstev ne more nadomestiti niti postavitev izvedenca oziroma strokovnjaka (npr. kjer vlagatelj predlaga, naj strokovnjak najde razloge za sprejemljivost drugačnega načina oblikovanja sklopov).

Ker vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel izkazati naročnikovih kršitev pri oblikovanju dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, je Državna revizijska komisija na podlagi 1. alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN vlagateljev zahtevek za revizijo zavrnila kot neutemeljenega.

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

Ker je povrnitev stroškov odvisna od utemeljenosti zahtevka za revizijo, vlagatelj pa z zahtevkom za revizijo ni uspel, je Državna revizijska komisija, upoštevajoč tretji odstavek 70. člena ZPVPJN, njegovo zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva zavrnila.

¹ Vlagatelj je predlagal, naj izvedenec »poda izvid in mnenje o vrsti ter potrebnem volumnu biološkega materiala za izvedbo posameznih preiskav, možnosti priprave več ustrezno označenih alikvotov iz istega primarnega vzorca, vplivu alikvotiranja na stabilnost, kakovost in diagnostično uporabnost vzorca ter o tem, ali bi izvedba spornih preiskav pri različnih izvajalcih zahtevala dodaten odvzem oziroma večji volumen odvzetega materiala. Izvedenec naj se opredeli tudi do strokovne, tehnološke in predanalitične povezanosti posameznih preiskav ter oceni, ali jih je ob zagotovitvi ustreznega označevanja, sledljivosti, hranjenja in transporta mogoče izvajati ločeno, ne da bi to vplivalo na kakovost, pravočasnost ali diagnostično zanesljivost rezultatov. Izvedenec naj se posebej opredeli tudi do vprašanja, ali obstajajo konkretni strokovni, tehnološki, predanalitični ali organizacijski razlogi, zaradi katerih bi bila predlagana razdelitev preiskav oziroma izvajanje posameznih skupin preiskav pri različnih izvajalcih v konkretnem primeru strokovno nesprejemljiva ali bi lahko vplivala na kakovost, varnost, pravočasnost oziroma diagnostično zanesljivost rezultatov. Če takšni razlogi obstajajo, naj izvedenec za vsako posamezno preiskavo oziroma skupino medsebojno povezanih preiskav konkretno opredeli njihovo naravo in pojasni, zakaj jih ni mogoče ustrezno obvladovati z zahtevami glede odvzema, alikvotiranja, označevanja, sledljivosti, hranjenja, transporta, rokov izvedbe in posredovanja rezultatov. Izvedenec naj se opredeli tudi do tega, ali se enaka oziroma primerljiva organizacija laboratorijske diagnostike, pri kateri posamezne preiskave za istega naročnika izvajajo različni laboratoriji, strokovno uporablja pri drugih zdravstvenih ustanovah. Če obstajajo relevantne razlike med takšno prakso in okoliščinami konkretnega naročnika, naj izvedenec konkretno opredeli, katere posebnosti tega naročnika oziroma njegovih vzorcev, naročanja ali logistike bi objektivno zahtevale izvedbo vseh preiskav posameznega Sklopa 1 oziroma 5 pri istem izvajalcu.«

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

Pravni pouk: Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

Predsednica senata:
mag. Zlata Jerman, univ. dipl. prav.,
članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelj po pooblaščenju,
- naročnik,
- ministrstvo, pristojno za javna naročila.

Vložiti:

- v spis zadeve.