

Številka: 018-141/2025-6

Datum: 15. 12. 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 Andraža Žvana, kot predsednika senata, ter dr. Mateje Škabar in Aleksandra Petrovčiča, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Dobava zdravil, prehranskih dopolnil in medicinskih pripomočkov za potrebe Splošne bolnišnice Celje za obdobje do 31. 12. 2032*«, začetem na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja Zavod Republike Slovenije za transfuzijsko medicino, Šlajmerjeva ulica 6, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Splošna bolnišnica Celje, Oblakova ulica 5, Celje (v nadaljevanju: naročnik), dne 15. 12. 2025

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi tako, da se razveljavi zahteva »*Ponudnik bo moral podati ponudbo za vse postavke v okviru posameznega poziva (po popisu), v kolikor bo naročnik v pozivu k oddaji posamične ponudbe tako določil*«, določena v točki 1.12. dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

V preostalem delu se zahtevki za revizijo zavrne kot neutemeljeni.

2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške postopka pravnega varstva v višini 2.000,00 EUR, v roku 15 dni po vročitvi tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višja stroškovna zahteva vlagatelja se zavrne.

Obrazložitev:

Obvestilo o javnem naročilu je bilo dne 2. 10. 2025 objavljeno na portalu javnih naročil pod št. objave JN007728/2025-EUe16/01 in v Uradnem listu EU pod št. objave 646159-2025. Naročnik vzpostavlja dinamični nabavni sistem.

Vlagatelj je dne 27. 10. 2025 vložil zahtevek za revizijo zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Vlagatelj najprej kot nezakonito izpostavlja zahtevo naročnika, da mora ponudnik oddati ponudbo za vse postavke popisa v okviru posameznega poziva, v kolikor naročnik v pozivu k oddaji posamične ponudbe tako določi. Vlagatelj navaja, da ta določba naročniku omogoča arbitrarno oblikovanje posameznih povpraševanj, saj lahko posamezno povpraševanje oblikuje tako, da ga lahko izpolni le ponudnik z najširšim naborom blaga oz. da ga izpolnijo le nekateri ponudniki. Naročnik lahko v posameznem povpraševanju združi celoten nabor zdravil, medicinskih pripomočkov in prehranskih dopolnil, čeprav gre za raznovrstno in med seboj neodvisno blago, ki ga na trgu ponujajo različni specializirani subjekti. Vlagatelj, ki je specializiran ponudnik zdravil iz krvi in krvne plazme, v okviru povpraševanj ne bo mogel oddati dopustne ponudbe, če bo naročnik v posamezno povpraševanje vključil izdelke, ki niso predmet njegove dejavnosti. Po mnenju vlagatelja bi morala logika zagotavljanja konkurence, ki velja pri obveznosti razdelitve naročila na sklope, veljati tudi v okviru dinamičnega nabavnega sistema. Naročnik bi zato moral pri strukturiranju nabavnih kategorij in pri oblikovanju pozivov upoštevati temeljno načelo zagotavljanja konkurence in zagotoviti, da se na posamezne dele predmeta naročila lahko prijavijo tudi ponudniki, ki pokrivajo le določen segment razpisanega blaga. Naročnik ni navedel razlogov, zakaj v obravnavanem primeru ne bi bila smiselna razdelitev na zaključene celote, zato je po analogiji kršil drugi odstavek 73. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3). Ker naročnik predmeta ni razdelil na smiselno zaključene celote, naročnik omogoča sodelovanje le velikim veletrgovcem, medtem ko manjšim ponudnikom in specializiranim ponudnikom odreka možnost sodelovanja. Zahteva, da mora ponudnik oddati ponudbo za vse postavke v posameznem pozivu, je tudi nesorazmerna, saj bi lahko naročnik cilj (tj. zagotovitev nemotene dobave zdravil in medicinskih pripomočkov) dosegel z delitvijo naročila na ločene vsebinske celote. Združevanje različnih vrst izdelkov v enotno skupino ne prinaša operativnih koristi, temveč otežuje konkurenco in umetno zmanjšuje število ponudnikov. Vlagatelj zato zahteva spremembo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila na način, da bo zagotovljen vsaj minimum pravne predvidljivosti in da bo mogoča oddaja ponudb po posameznih zaključenih celotah oz. črtanje določbe, da se ponudnika izloči, če ne odda ponudbe za vse postavke. Vlagatelj nadalje navaja, da naročnik institut dinamičnega nabavnega sistema zmotno enači z okvirnim sporazumom, saj zahteva, da ponudnik že ob prijavi v prvo fazo dinamičnega nabavnega sistema podpiše krovno pogodbo, ki naj bi veljala kot podlaga za nadaljnje pravne posle v drugi fazi, kar je v nasprotju z določbami ZJN-3. Dinamični nabavni sistem se vzpostavi na podlagi pravil omejenega postopka, v katerem se v prvi fazi ugotavlja usposobljenost ponudnikov in vzpostavi nabor gospodarskih subjektov, ki izpolnjujejo pogoje. V tej fazi se ne sklene pogodba o izvedbi naročila, civilnopravno razmerje se sklene šele po izvedbi druge faze, ko naročnik izvede postopek oddaje konkretnega naročila. Zaradi sporne zahteve naročnika se prva faza obravnava kot faza oddaje naročila, kar ni dopustno in je v nasprotju s pravili omejenega postopka, ki veljajo za vzpostavitev dinamičnega nabavnega sistema. Ravnanje naročnika ne pomeni zgolj napačne uporabe postopkovnih pravil, temveč tudi nezakonit poseg v samo strukturo javnega naročanja, saj ustvarja hibridni postopek, ki ga zakon ne pozna, zato naročnikovo ravnanje predstavlja kršitev načela transparentnosti in 39. člena ZJN-3. Upošteva se navedeno vlagatelj predlaga razveljavitev javnega naročila, podredno pa, da se naročniku naloži odprava kršitev. Vlagatelj zahteva tudi povrnitev stroškov pravnega varstva.

Naročnik je s sklepom z dne 27. 10. 2025 zavrnil zahtevek za revizijo in zahtevo za povrnitev stroškov. Naročnik uvodoma navaja, da v zvezi z nekaterimi revizijskimi navedbami ni prejel opozorila prek portala javnih naročil in da je zahtevek za revizijo v delu, ki se nanaša na izvedbo druge faze omejenega postopka, preuranjen in bi ga bilo treba zavreči. Ne glede na navedeno se je naročnik do revizijskih navedb opredelil tudi vsebinsko. Glede zahteve, da bo moral ponudnik oddati ponudbo za vse postavke popisa v okviru posameznega poziva, v kolikor bo naročnik v pozivu k oddaji posamične ponudbe tako določil, naročnik navaja, da je vlagatelju, kot ponudniku v obstoječem javnem naročilu, znano, da naročnik ne združuje artiklov, ampak praviloma oddaja

naročila na posamezno razpisano postavko – torej ločeno po posameznem izdelku. Če bi naročnik združeval povpraševanja, bi zoževal konkurenco in prejel manj ugodne ponudbe, zato naročnik naročila nikoli ni in nikoli ne bo izvajal na način, kot to želi prikazati vlagatelj v zahtevku za revizijo. Naročnik združuje le zdravila z različnimi jakostmi iste učinkovine - za te skupine ponudnik odda ponudbo za vse izdelke in ponudi zdravilo istega proizvajalca, saj bi lahko različna generična zdravila negativno vplivala na zdravljenje pacienta. Dosedanja praksa kaže, da se približno 200 učinkovin oblikuje v skupine, kjer mora ponudnik ponuditi vse postavke v skupini, za ostale artikle (približno 1.300 izdelkov) pa se opravi izbor po posameznem izdelku. Tudi v konkretnem primeru bo naročnik v drugi fazi omejenega postopka ponudnike pozval k oddaji ponudbe, kjer bo oblikoval povpraševanje praviloma na posamezen izdelek, za primere, ko bo potreboval blago istega proizvajalca z različnimi jakostmi, pa bo oblikoval skupino, kjer bo moral ponudnik ponuditi vse postavke iz popisa. Pavšalne in nekonkretizirane so navedbe vlagatelja, da bo naročnik v drugi fazi omejeval konkurenco, da bo povpraševanja prilagodil posameznim ponudnikom, da bo v okviru posameznega povpraševanja združil vse artikle, da bo izkrivljal konkurenco in favoriziral določene gospodarske subjekte, posledično pa teh navedb ni mogoče preizkusiti. Naročnik nadalje zavrača revizijske navedbe, da se s podpisom krovne pogodbe za pogodbeni stranki ustvarjajo pogodbene obveznosti. Naročnik je namreč jasno navedel, da je krovna pogodba uporabljiva in zavezuje podpisnika samo, če je posamezni dobavitelj v okviru druge faze izbran kot najugodnejši ponudnik za posamično javno naročilo. Krovna pogodba se bo torej uporabljala samo in šele v primeru, da bo podpisniku oddano posamično javno naročilo v drugi fazi. Če ponudnik ni izbran, se krovna pogodba ne uporablja in pogodbene stranke v ničemer ne zavezuje. Za naročnika, ki izvaja stalne dobave, bi bilo nevzdržno, da bi za vsakokratno oddajo posamičnega artikla sklepal novo pogodbo o dobavi, saj bi to lahko, upoštevaje število izdelkov, dobaviteljev in povpraševanj, predstavljalo enormno število pogodb, ki jih je treba pripraviti, podpisati s strani obeh strank in nato objaviti na portalu javnih naročil.

Vlagatelj se do navedb naročnika v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo, ki je bila vlagatelju vročena dne 10. 11. 2025, ni opredelil.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 13. 11. 2025 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in pripadajočo dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Državna revizijska komisija je pri odločanju o zahtevku za revizijo pregledala dokumentacijo o postopku oddaje predmetnega javnega naročila, pri čemer je vpogledala v dosje predmetnega javnega naročila na portalu javnih naročil in dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila. 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.

Državna revizijska komisija uvodoma ugotavlja, da naročnik vzpostavlja dinamični nabavni sistem za naročanje zdravil, prehranskih dopolnil in medicinskih pripomočkov. Vlagatelj v zahtevku za revizijo, vloženim pred potekom roka za prejem prijav, uveljavlja dva sklopa očitkov, in sicer (1) da naročnik v dinamičnem nabavnem sistemu nezakonito združuje izdelke različnih vrst in da si je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila pridržal možnost, da v okviru predmeta posameznega javnega naročila združi izdelke različnih vrst, ter (2) da naročnik nezakonito zahteva, da gospodarski subjekti že v prvi fazi dinamičnega nabavnega sistema podpišejo Krovno pogodbo.

Naročnik je, kljub temu, da zahtevka za revizijo vlagatelja ni zavrzel, temveč ga je vsebinsko obravnaval in odločil na podlagi prvega odstavka 28. člena ZPVPJN, izrazil pomisleke o obstoju procesnih pogojev za sprejem zahtevka za revizijo v vsebinsko obravnavo. Državna revizijska komisija ne more pritrditi pavšalnim in nekonkretiziranim navedbam naročnika, da glede nekaterih revizijskih očitkov ni prejel opozorila v smislu tretjega odstavka 16. člena ZPVPJN.

Ugotoviti namreč gre, da je v okviru drugega in tretjega vprašanja, ki sta bili objavljeni na portalu javnih naročil dne 15. 10. 2025 ob 12.41, zainteresirani gospodarski subjekt izrazil stališče, da naročnik favorizira veletrgovce s polnim obsegom nabora zdravil in da veletrgovci z omejenim obsegom nabora zdravil ne morejo sodelovati v postopku ter podal predlog, da naročnik oblikuje smiselno zaključene celote, ki jih bo naročal v okviru dinamičnega nabavnega sistema. Ker se omenjeni vprašanji vsebinsko nanašata na prvi sklop očitkov iz zahtevka za revizijo, ni mogoče zaključiti, da naročnik glede teh očitkov ni prejel opozorila v smislu tretjega odstavka 16. člena ZPVPJN. Na podlagi vpogleda v dosje javnega naročila Državna revizijska komisija nadalje ugotavlja, da je naročnik prejel opozorilo v smislu tretjega odstavka 16. člena ZPVPJN tudi glede drugega sklopa očitkov iz zahtevka za revizijo, saj je zainteresirani gospodarski subjekt v okviru prvega vprašanja, ki je bilo objavljeno na portalu javnih naročil dne 15. 10. 2025 ob 12.41, izrazil stališče, da z zaključkom prve faze ni predvidena sklenitev pogodbe s kandidati, ki jim je bila priznana sposobnost, kar je vsebina drugega sklopa očitkov iz zahtevka za revizijo.

Neutemeljene so tudi navedbe naročnika, da je zahtevek za revizijo preuranjen. Upošteva, da je naročnik z odgovorom, objavljenim na portalu javnih naročil dne 21. 10. 2025 ob 11.56, spremenil pogodbeno določila, s čimer je spremenil dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, in upošteva, da je vlagatelj zahtevek za revizijo vložil dne 27. 10. 2025, gre ugotoviti, da je vlagatelj vložil zahtevek za revizijo v roku, ki ga določa druga poved iz prvega odstavka 25. člena ZPVPJN, torej pravočasno. V zvezi z naročnikovimi navedbami, da se zahtevek za revizijo nanaša na izvedbo druge faze, gre pojasniti, da vlagatelj v naročniku očita, da je v dinamičnem nabavnem sistemu združil različne vrste izdelkov, ne da bi oblikoval smiselno zaključene skupine izdelkov oz. ne da bi dinamični nabavni sistem razdelil na kategorije. Vlagatelj torej izpodbija ravnanja naročnika v prvi fazi postopka, zato revizijske navedbe v tem delu niso preuranjene. V zahtevku za revizijo vlagatelj nadalje izpodbija določbo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, da mora ponudnik oddati ponudbo za vse postavke popisa v okviru posameznega poziva, v kolikor naročnik v pozivu k oddaji posamične ponudbe tako določi. Ta določba bo sicer relevantna šele v drugi fazi postopka, vendar upošteva, da jo je naročnik vključil v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, vlagatelj z navedbami o nezakonitosti te določbe ni preuranjen.

Državna revizijska komisija je najprej presojala revizijske navedbe, da je naročnik v nasprotju s temeljnimi načeli javnega naročanja v dinamičnem nabavnem sistemu združil različne vrste izdelkov, ki jih na trgu ponujajo različni subjekti, in da si je naročnik pridržal možnost, da tudi v okviru posameznega javnega naročila združi različne vrste izdelkov. Naročnik na drugi strani zatrjuje, da bo v okviru dinamičnega nabavnega sistema (praviloma) naročal vsak izdelek posebej, razen v primeru zdravil oz. učinkovin različnih jakosti – te bo združil v eno skupino, ponudniki pa bodo morali oddati ponudbo za vsa zdravila v tej skupini.

V obravnavanem primeru naročnik vzpostavlja dinamični nabavni sistem, ki je urejen v 49. členu ZJN-3. Dinamični nabavni sistem je popolnoma elektronski način naročanja, ki je med celotnim obdobjem veljavnosti nabavnega sistema na voljo gospodarskim subjektom, ki izpolnjujejo pogoje za sodelovanje. Dinamični nabavni sistem je instrument naročanja, ki je namenjen za običajne nabave z značilnostmi, ki takšne, kot so splošno dostopne na trgu, izpolnjujejo njegove zahteve. Lahko se razdeli na kategorije proizvodov, gradenj ali storitev, ki jih naročnik objektivno opredeli na podlagi značilnosti javnega naročanja, ki bo potekalo v okviru ustrezne kategorije (prvi odstavek 49. člena ZJN-3).

Pri javnem naročanju v okviru dinamičnega nabavnega sistema naročnik upošteva pravila omejenega postopka (drugi odstavek 49. člena ZJN-3), v katerem lahko vsak zainteresirani gospodarski subjekt odda prijavo za sodelovanje na podlagi objavljenega povabila k sodelovanju (prvi odstavek 41. člena ZJN-3), ponudbo pa lahko oddajo le gospodarski subjekti, ki jih na podlagi

ocene v prijavi predloženih informacij k temu povabi naročnik (četrti odstavek 41. člena ZJN-3). Pri javnem naročanju v okviru dinamičnega nabavnega sistema vsi kandidati, ki izpolnjujejo pogoje za sodelovanje, dobijo dostop do sistema. Če naročnik sistem razdeli na kategorije blaga, gradenj ali storitev, mora za vsako kategorijo podrobno določiti veljavne pogoje za sodelovanje (drugi odstavek 49. člena ZJN-3). Skladno z osmim odstavkom 49. člena ZJN-3 naročnik vse udeležence, ki so dobili dostop do dinamičnega nabavnega sistema, povabi k predložitvi ponudb za vsako posamezno javno naročilo v okviru dinamičnega nabavnega sistema. Če je dinamični nabavni sistem razdeljen na kategorije, povabi naročnik k predložitvi ponudb vse udeležence, ki so dobili dostop do dinamičnega nabavnega sistema za kategorijo, ki ustreza posameznemu javnemu naročilu.

Iz izpostavljenih določb izhaja, da javno naročanje v okviru dinamičnega nabavnega sistema predstavlja dvofazni postopek. V prvi fazi postopka naročnik po prejemu prijav preveri, ali gospodarski subjekti izpolnjujejo vnaprej določene pogoje za sodelovanje in zanje ne obstajajo razlogi za izključitev, nato pa vsem kandidatom, katerih prijave so skladne z zahtevami naročnika, dodeli dostop do dinamičnega nabavnega sistema. V drugi fazi naročnik kandidate, ki so dobili dostop do dinamičnega nabavnega sistema, povabi k predložitvi ponudb za vsako posamezno javno naročilo v okviru dinamičnega nabavnega sistema. Naročnik lahko dinamični nabavni sistem razdeli na kategorije – v tem primeru za vsako kategorijo določi pogoje za sodelovanje, v drugi fazi postopka pa k predložitvi ponudb povabi vse udeležence, ki so dobili dostop do dinamičnega nabavnega sistema za kategorijo, ki ustreza posameznemu javnemu naročilu.

Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila je razvidno, da naročnik vzpostavlja dinamični nabavni sistem za naročanje zdravil, prehranskih dopolnil in medicinskih pripomočkov. Naročnik je v okviru dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila objavil prilogo Informativni seznam, v kateri je navedel zdravila, prehranska dopolnila in medicinske pripomočke, ki jih bo predvidoma naročal v okviru dinamičnega nabavnega sistema. Priloga Informativni seznam vsebuje več kot 1.500 različnih izdelkov. Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila nadalje izhaja, da dinamični nabavni sistem ni razdeljen na kategorije oz. da ima eno kategorijo (točka 1 »Navodila ponudnikom« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila).

Upošteva se navedeno gre pritrditi navedbam vlagatelja, čemur naročnik tudi ne nasprotuje, da je naročnik v okviru dinamičnega nabavnega sistema združil različne vrste izdelkov (tj. zdravila, prehranska dopolnila in medicinske pripomočke), pri čemer vsaka vrsta izdelkov predstavlja ločen, samostojen tržni segment. Pritrditi gre vlagatelju, da zdravila, prehranska dopolnila in medicinske pripomočke na trgu ponujajo različni gospodarski subjekti in da na trgu obstajajo gospodarski subjekti, ki so specializirani le za eno vrsto izdelkov oz. gospodarski subjekti, ki so, tako kot vlagatelj, specializirani le za nekatere izdelke, vključene v dinamični nabavni sistem (npr. za zdravila iz krvi in krvne plazme). Nadalje gre pritrditi smiselnim navedbam vlagatelja, da bi lahko naročnik v konkretnem primeru, ko bo naročal več kot 1.500 različnih izdelkov, v zaključene celote združil smiselno in vsebinsko povezane izdelke, saj lahko naročnik skladno z 49. členom ZJN-3 dinamični nabavni sistem razdeli na kategorije. Vendar pa zgolj dejstvo, da je naročnik v okviru dinamičnega nabavnega sistema združil različne vrste izdelkov, ne da bi ob tem dinamični nabavni sistem razdelil na kategorije, ne omogoča že zaključka, da je naročnik ravnal v nasprotju z načelom zagotavljanja konkurence in da naročnik onemogoča sodelovanje subjektom, ki so specializirani le za eno vrsto izdelkov, kot to zatrjuje vlagatelj. V obravnavanem primeru gre namreč ugotoviti, da je naročnik v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila (poleg izključitvenih razlogov) vključil le en pogoj za sodelovanje, in sicer pogoj za sodelovanje, ki se nanaša na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, v okviru katerega je zahteval, da je gospodarski subjekt vpisan v Register poslovnih subjektov, ki opravljajo promet z medicinskimi pripomočki na debelo pri Javni agenciji RS za zdravila in medicinske pripomočke ali/ ter v Seznam imetnikov dovoljenja za promet z zdravili na debelo. Upošteva se predstavljeni pogoj za

sodelovanje gre tako ugotoviti, da naročnik za dostop do dinamičnega nabavnega sistema ne zahteva, da imajo gospodarski subjekti pravne zmogljivosti za dobavo vseh vrst izdelkov, vključenih v dinamični nabavni sistem, ampak gospodarskim subjektom omogoča dostop do dinamičnega nabavnega sistema že ob ugotovitvi, da imajo pravne zmogljivosti za dobavo vsaj ene vrste izdelkov, ki jih bo naročnik naročal v okviru dinamičnega nabavnega sistema. Ker je naročnik omogočil dostop do dinamičnega nabavnega sistema tudi subjektom, ki so, tako kot vlagatelj, specializirani le za nekatere izdelke, ni mogoče pritrditi smiselnim navedbam vlagatelja, da je naročnik s tem, ko je v okviru dinamičnega nabavnega sistema združil različne vrste izdelkov, ne da bi ob tem dinamični nabavni sistem razdelil na kategorije (oz. na zaključene smiselne celote), onemogočil sodelovanje specializiranim gospodarskim subjektom in kršil načelo zagotavljanja konkurence.

Vlagatelj tudi ne more uspeti z navedbami, da je naročnik zaradi nerazdelitve dinamičnega nabavnega sistema v kategorije »*po analogiji*« kršil 73. člen ZJN-3. Slednja določba se nanaša na razdelitev javnega naročila na sklope in v določenih primerih naročniku nalaga obveznost, da predmet javnega naročila razdeli na sklope, medtem ko je razdelitev dinamičnega nabavnega sistema v kategorije urejena v 49. členu ZJN-3, na podlagi katerega ima naročnik možnost razdelitve dinamičnega nabavnega sistema v kategorije. Vlagatelj z navedbami, da je naročnik »*po analogiji kršil obveznost obrazložitve iz drugega odstavka 73. člena ZJN-3*«, ker v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni navedel razlogov, zaradi katerih dinamičnega nabavnega sistema ni razdelil na kategorije oz. zakaj v okviru dinamičnega nabavnega sistema ni oblikoval smiselno zaključenih skupin izdelkov, ne more uspeti že iz razloga, ker drugi odstavek 73. člena ZJN-3, kot tudi ne katera druga določba ZJN-3, naročniku ne nalaga obveznosti, da v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila navede razloge, zaradi katerih javnega naročila ne razdeli na sklope.

Vendar četudi glede na konkretne okoliščine zadeve ni mogoče pritrditi vlagateljevim očitkom o naročnikovi kršitvi temeljnih načel javnega naročanja, ko je v okviru dinamičnega nabavnega sistema združil različne vrste izdelkov, ne da bi ob tem dinamični nabavni sistem razdelil na kategorije, pa to ne pomeni že tudi, da sme naročnik predmet posameznega javnega naročila, ki ga bo oddal v okviru dinamičnega nabavnega sistema, oblikovati na način, da združi različne vrste izdelkov, ki jih na trgu ponujajo različni gospodarski subjekti. Naročnik je namreč tudi pri izvajanju javnega naročanja v okviru dinamičnega nabavnega sistema dolžan upoštevati temeljna načela javnega naročanja in mora posamezno javno naročilo v okviru dinamičnega nabavnega sistema oddati ob upoštevanju temeljnih načel javnega naročanja, med drugim načela enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3), skladno s katerim mora naročnik zagotoviti, da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanj, in načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3), skladno s katerim javno naročilo ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki, naročnik pa ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju z ZJN-3, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Odpiranje javnih naročil konkurenci in spodbujanje sodelovanja malih in srednjih podjetij v postopkih javnega naročanja je tudi eden izmed temeljnih ciljev pravil Evropske unije o javnih naročilih (prim. 1., 66. in 78. uvodno izjavo Direktive 2014/24).

Odločitev o tem, kako bo oblikovano posamezno javno naročilo, ki ga bo naročnik v drugi fazi oddal v okviru dinamičnega nabavnega sistema, ni stvar povsem proste presoje naročnika, pač pa je naročnik dolžan predmet posameznega javnega naročila oblikovati ob upoštevanju načela zagotavljanja konkurence med ponudniki. Najširša konkurenca med kandidati bi bila brez dvoma zagotovljena v primeru, če bi vsak izdelek, ki ga bo naročnik naročal v okviru dinamičnega nabavnega sistema, predstavljal samostojno posamezno javno naročilo, saj bi lahko oddali ponudbo za ta izdelek (tudi) specializirani gospodarski subjekti, posledično pa bi naročnik pridobil

več ponudb. Vendar pa na drugi strani ni mogoče izključiti, da naročnik zaradi njegovih potreb (nekaterih) izdelkov ne bi mogel naročati ločeno in neodvisno od drugih izdelkov, poleg tega je treba tudi upoštevati, da bi lahko bila razdrobitev izdelkov na (pre)veliko število posameznih javnih naročil negospodarna in neučinkovita.

Presoja, ali je naročnik predmet posameznega javnega naročila oblikoval skladno s temeljnimi načeli javnega naročanja, je (če naročnik v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ne vključi določb, ki bi opredeljevale način oblikovanja predmeta posameznih javnih naročil) mogoča šele, ko naročnik v okviru povabila k oddaji posameznega javnega naročila opredeli predmet posameznega javnega naročila, in je odvisna od okoliščin konkretne zadeve, pri čemer je treba presojati povezanost posameznih izdelkov, kot tudi razloge gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila. To pomeni, da se vprašanje, ali je naročnik v okviru posameznega javnega naročila v nasprotju z načelom zagotavljanja konkurence združil različne izdelke, tj. izdelke, ki jih na trgu ponujajo različni subjekti, posledično pa lahko pri izvedbi javnega naročila sodelujejo le ponudniki, ki imajo v svojem prodajnem programu vse izdelke, medtem ko gospodarski subjekti, ki so specializirani le za prodajo nekaterih izdelkov, ne morejo sodelovati, načeloma lahko odpre šele v postopku pravnega varstva zoper povabilo k oddaji ponudb za posamezno javno naročilo, katerega lahko kandidati uveljavljajo v skladu z določbami ZPVPJN.

Vendar pa vlagatelj v zahtevku za revizijo utemeljeno izpostavlja, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila vnaprej določil pravilo, vezano na oblikovanje posameznih ponudb, in s katerim si je naročnik pridržal možnost, da v okviru posameznega javnega naročila združi različne izdelke. Naročnik je namreč z odgovorom na portalu javnih naročil dne 15. 10. 2025 ob 12.41 v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila vključil določbo:

»Ponudnik bo moral podati ponudbo za vse postavke v okviru posameznega poziva (po popisu), v kolikor bo naročnik v pozivu k oddaji posamične ponudbe tako določil.«.

Naročnikovih navedb, da bo v okviru dinamičnega nabavnega sistema naročal (tako, kot naroča po trenutno veljavnih okvirnih sporazumih in sicer) na način, da bo naročal vsak izdelek posebej, razen zdravil različnih jakosti – te bo združil v eno skupino, ponudniki pa bodo morali oddati ponudbo za vsa zdravila v tej skupini, določila dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ne podpirajo. Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila tako ne izhaja, da bo naročnik zgolj ob naročanju zdravil različnih jakosti zahteval, da ponudniki podajo ponudbo za vse postavke po popisu. V kolikor je naročnik želel določiti takšen način naročanja oz. je želel določiti, da bodo morali ponudniki oddati ponudbo za vsa zdravila z isto učinkovino, vendar različne jakosti, bi moral to jasno določiti (že) v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Navedenega ne spreminjajo naročnikove navedbe, da na takšen način izvaja tudi obstoječe okvirne sporazume, saj ga njegova ustaljena praksa ne zavezuje, da na takšen način izvaja tudi javno naročanje v okviru dinamičnega nabavnega sistema.

Iz izpostavljene določbe, kot to zatrjuje vlagatelj, izhaja, da bodo kandidati, če bo naročnik v povabilu k oddaji ponudbe tako določil, morali oddati ponudbo za vse izdelke v popisu, ob tem pa naročnik ni določil nobenih kriterijev, na podlagi katerih bo temeljila njegova odločitev o tem, da morajo ponudniku oddati ponudbo za vse izdelke po popisu. Ker iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni mogoče razbrati, v katerih primerih bo naročnik zahteval, da ponudniki oddajo ponudbo za vse izdelke, navedene v popisu, se kot utemeljeni izkažejo pomisleki vlagatelja, da lahko naročnik v okviru posameznega javnega naročila združi različne izdelke, ki bi jih sicer naročnik lahko naročil ločeno, posledično pa bodo pri posameznem javnem naročilu lahko sodelovali le ponudniki, ki imajo v svojem prodajnem programu vse izdelke, medtem ko ponudniki, ki so specializirani le za prodajo nekaterih izdelkov, ne bodo mogli sodelovati.

Ker je naročnik v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila vključil določbe, vezane na oddajo posameznih ponudb, morajo biti ta določena jasno, natančno in nedvoumno. Navedeno izhaja iz načel transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3) in enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3), v skladu s katerima morajo biti pravila v konkretnih postopkih oddaje javnih naročil za vse zainteresirane ponudnike vnaprej in enako določena. Namen zahteve po vnaprejšnji jasni, natančni in nedvoumni določitvi zahtev v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila je preprečiti naročnikovo subjektivno oz. arbitrarno ravnanje v kasnejših fazah postopka ter zagotoviti, da se gospodarski subjekti že vnaprej seznani z okoliščinami, ki bodo vplivale na oddajo javnega naročila.

V obravnavanem primeru gre ugotoviti, da umanjkanje kriterijev, na podlagi katerih bo temeljila naročnikova odločitev o tem, ali bo v okviru posameznega javnega naročila zahteval, da ponudniki oddajo ponudbe za vse izdelke po popisu, lahko vodi v arbitrarno ravnanje naročnika, ko bi bilo le-temu omogočeno, da samovoljno odloča, v katerih primerih bo v okviru posameznega javnega naročila združil različne izdelke, ki jih na trgu ponujajo različni gospodarski subjekti. Pritrditi gre zato vlagatelju, da je sporna določba, da morajo ponudniki oddati ponudbo za vse izdelke, če naročnik v povabilu k oddaji ponudbe tako določi, oblikovana v nasprotju z načelom transparentnosti javnega naročanja. Sporna določba, ki naročniku omogoča, da tudi v primerih, ko to ni utemeljeno, v okviru predmeta posameznega javnega naročila združi različne izdelke oz. izdelke, ki jih na trgu ponujajo različni specializirani gospodarski subjekti, ne zagotavlja konkurence med ponudniki, srednjim in malim gospodarskim subjektom pa ne omogoča sodelovanja. Slednjemu nenazadnje pritrjuje tudi naročnik, ko navaja, da če bi združeval povpraševanja in pozival k oddaji enotnega naročila za zdravila, medicinske pripomočke in prehranska dopolnila, bi zoževal konkurenco in prejel manj ugodne ponudbe, zato javnega naročanja ne izvaja in ne bo izvajal na takšen način.

Upošteva je navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da je vlagatelj v okviru zahtevka za revizijo uspel izkazati, da je naročnik določbo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, da mora ponudnik oddati ponudbo za vse postavke popisa v okviru posameznega poziva, v kolikor naročnik v pozivu k oddaji posamične ponudbe tako določi, oblikoval v nasprotju z načelom transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3) in načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3).

Vlagatelj v zahtevku za revizijo še zatrjuje, da naročnik v nasprotju z določbami ZJN-3 zahteva, da ponudnik že ob prijavi v dinamični nabavni sistem podpiše Krovno pogodbo. Vlagatelj zatrjuje, da s to zahtevo naročnik predvideva vzpostavitev civilnopravnega razmerja že v prvi fazi, v kateri se zgolj ugotavlja in priznava sposobnost ponudnikov in vzpostavlja nabor gospodarskih subjektov, čeprav se šele v drugi fazi, po izvedbi povpraševanja in sprejemu odločitve o oddaji javnega naročila, ustvari pravna podlaga za sklenitev pogodbe.

Na podlagi vpogleda v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila gre sicer pritrditi vlagatelju, čemur naročnik tudi ne nasprotuje, da naročnik zahteva, da gospodarski subjekti, ki so dobili dostop do dinamičnega nabavnega sistema, podpišejo Krovno pogodbo (gl. točko 1.22 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila). Vzorec Krovne pogodbe, ki je del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ureja razmerje med naročnikom in dobaviteljem ter v četrti alineji 1. člena določa, *»da je pogodba uporabljiva v primeru, da je izvajalec izbran ponudnik v posameznem javnem naročilu v drugi fazi omejenega postopka«*, iz česar izhaja, da se krovna pogodba, tako kot to zatrjuje naročnik, uporablja samo in šele, če bo posamično javno naročilo oddano podpisniku krovne pogodbe, v nasprotnem primeru, če podpisniku krovne pogodbe ne bo oddano posamično javno naročilo, se pogodba ne uporablja. Naročnik je torej kot predpostavko za začetek učinkovanja pogodbe določil odložni pogoj – oddajo posamičnega javnega naročila.

Upošteva je predstavljeni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila gre ugotoviti, da vlagatelj v izpostavljenem delu zahtevka za revizijo naročniku očita kršitve, ker zahteva, da gospodarski subjekti, ki bodo dobili dostop do dinamičnega nabavnega sistema, že v prvi fazi postopka podpišejo Krovno pogodbo pod odložnim pogojem oz. da podpišejo Krovno pogodbo, ki se bo uporabljala, če jim bo oddano posamezno javno naročilo.

V zvezi z izpostavljenimi revizijskimi očitki gre poudariti, da ponudnik z zahtevkom za revizijo ščiti svoj pravni položaj v postopku oddaje javnega naročila. To je razvidno iz prvega odstavka 14. člena ZPVPJN, ki določa, da se aktivna legitimacija prizna vsaki osebi, ki ima ali je imela interes za dodelitev javnega naročila ali za vključitev v dinamični nabavni sistem in ji je ali bi ji lahko z domnevno kršitvijo nastala škoda. Pravno varstvo ponudnikov ni namenjeno uveljavljanju objektivnih kršitev v postopku, ki ne morejo biti vzrok za nastanek škode vlagatelju, temveč je namenjeno le uveljavljanju takšnih kršitev, ki neposredno posegajo v položaj ponudnika v postopku oddaje javnega naročila tako, da mu onemogočajo oz. otežujejo sodelovanje v postopku. Kršitve, ki jih zatrjuje vlagatelj v zahtevku za revizijo, morajo torej imeti za posledico verjeten nastanek škode, ki se kaže kot posledica nezakonitega onemogočanja pri možnosti vključitve v dinamični nabavni sistem ali pri možnosti pridobitve javnega naročila.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da sporna zahteva glede podpisa Krovne pogodbe pod odložnim pogojem ne predstavlja niti pogoja za priznanje sposobnosti niti merila za ocenjevanje ponudb kot tudi ne kakšne druge zahteve, ki bi jo moral gospodarski subjekt izpolniti ob oddaji prijave. Vlagatelj, ne glede na obstoj sporne zahteve, v postopku oddaje javnega naročila nima obveznosti, vezanih na pripravo prijave. V posledici sporne zahteve bo sicer vlagatelj, tako kot ostali gospodarski subjekti, ki bodo dobili dostop do dinamičnega nabavnega sistema, imel obveznost podpisati pogodbo, vendar pa mu zaradi nastanka te obveznosti ni onemogočeno ali bistveno oteženo sodelovanje v dinamičnem nabavnem sistemu, prav tako mu ni onemogočena ali bistveno otežena možnost pridobitve posameznega javnega naročila. Kako naj bi sporna določba dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila vplivala na vlagateljev položaj v zadevnem postopku javnega naročanja oz. zakaj naj bi mu onemogočala oz. oteževala sodelovanje v postopku javnega naročanja, vlagatelj v zahtevku za revizijo tudi ne pojasni. Vlagatelj sicer navaja, da naročnik v posledici sporne določbe ne izvaja postopka javnega naročanja po predpisanem postopku in ustvarja *»novi hibridni postopek«*, vendar ob tem ne pojasni, kako naj bi te domnevne kršitve naročnika vplivale na njegov položaj v postopku javnega naročanja. Vlagatelj tudi navedb, da sporna zahteva predstavlja *»tveganje za posamezne ponudnike«*, *»ogroža celoten namen javnega naročanja kot mehanizma za pošteno konkurenco in učinkovito porabo sredstev«* in *»ustvarja negotovost glede pravic ponudnikov v okviru postopka javnega naročila in s tem ponudnikom povzroča škodo«*, ne konkretizira in ne pojasni, kakšna tveganja za vlagatelja naj bi predstavljala sporna zahteva, zakaj in katere negotovosti glede vlagateljevih pravic naj bi ustvarjala sporna določba in zakaj naj bi sporna določba vlagatelju povzročala škodo v smislu 14. člena ZPVPJN. Ker zahteva naročnika, da gospodarski subjekti podpišejo Krovno pogodbo, ki se bo uporabljala šele v primeru dodelitve posameznega javnega naročila, ne vpliva na vlagateljev položaj na način, da bi mu onemogočala oz. oteževala dostop do dinamičnega nabavnega sistema, kot tudi ne na način, da bi mu onemogočala oz. oteževala pridobitev posameznega javnega naročila v izvedbo, vlagatelju za presojo revizijskih navedb, vezanih na zahtevo naročnika glede podpisa Krovne pogodbe v prvi fazi postopka, ni mogoče priznati aktivne legitimacije. Državna revizijska komisija zato izpostavljenih revizijskih navedb ni vsebinsko presojala.

Na podlagi vsega navedenega je Državna revizijska komisija, na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, ugodila zahtevku za revizijo tako, da je razveljavila zahtevo, da bo moral ponudnik podati ponudbo za vse postavke v okviru posameznega poziva (po popisu), v

kolikor bo naročnik v pozivu k oddaji posamične ponudbe tako določil, določeno v točki 1.12. dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. V preostalem delu je Državna revizijska komisija, na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, zahtevek za revizijo zavrnila.

Skladno s tretjim odstavkom 39. člena ZPVPJN Državna revizijska komisija naročnika napotuje, naj v primeru, če se bo odločil nadaljevati s postopkom javnega naročanja in bo v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila vključil pravila, vezana na oddajo posameznih ponudb, to pravilo oblikuje ob upoštevanju ugotovitev Državne revizijske komisije iz tega sklepa oz. tako, da bo skladno z načelom transparentnosti javnega naročanja, pri oblikovanju posameznih javnih naročil pa bo zagotavljalo uresničevanje načela zagotavljanja konkurence med ponudniki. V kolikor bo naročnik nadaljeval s postopkom javnega naročanja in v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ne bo vključil pravil, vezanih na oddajo posameznih ponudb, naj posamezna javna naročila v drugi fazi oblikuje (tudi) ob upoštevanju načela zagotavljanja konkurence med ponudniki.

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

Vlagatelj je zahteval tudi povrnitev stroškov pravnega varstva. Če je zahtevek za revizijo utemeljen, mora naročnik iz lastnih sredstev vlagatelju povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku (tretji odstavek 70. člena ZPVPJN).

Državna revizijska komisija je vlagatelju, skladno s 70. členom ZPVPJN, kot potreben priznala (priglašen) strošek dolžne vplačane takse za revizijski zahtevek v višini 4.000,00 EUR. Ker je vlagatelj z zahtevkom za revizijo uspel delno, je Državna revizijska komisija odločila, da se mu, v sorazmerju z doseženim uspehom v postopku, ki ga glede na sklope revizijskih očitkov ocenjuje na 1/2 (vlagatelj je uspel z zahtevkom za revizijo v delu, ki se nanaša na zahtevo, da mora ponudnik oddati ponudbo za vse postavke popisa v okviru posameznega poziva, v kolikor naročnik v pozivu k oddaji posamične ponudbe tako določi, ne pa tudi v delu, ki se nanaša na podpis Krovne pogodbe), povrne le 1/2 potrebnih stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva, tj. 2.000,00 EUR (drugi odstavek 154. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/99 s sprem.) v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN).

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju priznala stroške v višini 2.000,00 EUR, ki mu jih je dolžan povrniti naročnik v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višjo stroškovno zahtevo vlagatelja je Državna revizijska komisija zavrnila.

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

Pravni pouk: Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

Predsednik senata:
Andraž Žvan, univ. dipl. prav.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti:

- naročnik,
- vlagatelj,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.