

Slovenska cesta 54
SI-1000 Ljubljana
T 01 234 28 00dkom@dkom.si
www.dkom.si

Številka: 018-026/2025-9

Datum: 20. 5. 2025

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 31. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Aleksandra Petrovčiča kot predsednika senata ter Marka Medveda in Igorja Luzarja kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Izvajanje storitev pravnega svetovanja za projekt JEK2 in za projekte novih jedrskih tehnologij*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja Odvetniška pisarna CMS Reich-Rohrwig Hainz - Podružnica v Sloveniji, Bleiweisova cesta 30, Ljubljana in za račun CMS Reich-Rohrwig Hainz Rechtsanwälte GmbH, Dunaj, Avstrija, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška pisarna Kranjec d.o.o., Bleiweisova cesta 30, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika GEN energija d.o.o., Vrba 17, Krško (v nadaljevanju: naročnik) dne 20. 5. 2025

odločila:

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

Obrazložitev:

Naročnik je obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga oddaja po postopku s pogajanji z objavo po 45. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), 14. 3. 2025 objavil na portalu javnih naročil pod številko objave JN001660/2025-EUe17/01 in v dodatku k Uradnem listu Evropske unije istega dne, pod številko objave 167359-2025. Naročnik je javno naročilo razdelil na štiri sklope.

Vlagatelj je zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila z vlogo z dne 28. 3. 2025 vložil zahtevek za revizijo, v katerem zatrjuje omejevanje konkurence, nejasno točkovanje v okviru meril, izključitev vseh vrst pravnih strokovnjakov ter tujih strokovnjakov,

omejitev tujih strokovnjakov na »The Legal 500«, omejeno upoštevanje strokovnjakov, vpisanih v imenik odvetnikov pri Odvetniški zbornici Slovenije ter neupoštevanje kompleksnosti projekta.

Zatrjuje, da naročnik ni ravnal transparentno, da je določil arbitrarne in stroge kumulativne pogoje za sodelovanje, ki neupravičeno omejujejo konkurenco in niso sorazmerni predmetu naročila. Navaja, da je pri posameznih sklopih javnega naročila določil nejasne oziroma arbitrarne zahteve za ugotavljanje sposobnosti kandidatov glede (i) višine zavarovanja poklicne odgovornosti, (ii) strokovne sposobnosti kandidatov, ter (iii) kadrovskih pogojev. Citira pogoje za sodelovanje za vse štiri sklope in navaja, da ni razvidno na kakšni pravni in strokovni podlagi je naročnik določil navedene pogoje in zakaj pride do razlik v kriterijih posameznega pogoja med posameznimi sklopi. Izpostavlja nesorazmernost in razlike v višini zahtevane poklicne odgovornosti po posameznih sklopih in kumulativnost pri strokovni sposobnosti kandidata in kadrovskih pogojih. Navaja, da vrednost zahtevanih referenc v okviru kriterija za strokovno usposobljenost kandidatov neupravičeno izključuje subjekte, ki imajo ustrezne izkušnje na zahtevanem področju pri projektih z nižjimi vrednostmi. V okviru kadrovskih pogojev zatrjuje, da je naročnik arbitrarno določil vrednost projektov, pri katerih je posamezni strokovnjak sodeloval, pri čemer so kriteriji za posamezni kader različni. Dodaja še, da naročnik ni opredelil dejanskega obsega zadevnega projekta (vrednosti), pri javnem naročilu pa ne opredeljuje energetike, ki je edino relevantno področje. Nadalje navaja, da točkovanje, kot je razvidno iz primeroma navedene točke 14.1.1 C dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ne odraža dejanskih zahtev, naročnik s tem pavšalno omogoča dodatne točke za posamezne projekte, pri čemer so vrednosti teh arbitrarno določene, izkušnje iz projektov financiranja pa v sklopu državnih pomoči sploh ne prinašajo relevantnih točk, čeprav gre v osnovi za projekt financiranja, s katerim so povezane državne garancije ter vprašanje državne pomoči. Zatrjuje še, da je naročnik v pogojih za sodelovanje predvidel izključno strokovnjake, ki so odvetniki in vpisani v imenik Odvetniške zbornice Slovenije, s čimer je neupravičeno izključil pravne strokovnjake, ki delujejo v okviru svetovalnih družb, pa tudi tuje strokovnjake, ki bi lahko enakovredno sodelovali pri izvajanju razpisanih storitev. S tem diskriminira ponudnike pravnih storitev na sploh in ponudnike iz drugih držav članic EU. Zatrjuje, da bi moral naročnik dopustiti možnost sodelovanja pravnih strokovnjakov, ki so vpisani v primerljivih registrih v Evropi. V zvezi z vpisom v imenik Odvetniške zbornice Slovenije pa kot sporno izpostavlja tudi število let vpisa, ki se zahteva v posameznem sklopu. Pogojevanje števila let vpisa v imenik odvetnikov ni sorazmerno, saj so pomembnejše znanje in izkušnje strokovnjakov. Zahteva izključuje mlajše strokovnjake in strokovnjake, ki delujejo v okviru različnih svetovalnih družb in ne izpolnjujejo dolžine pogoja vpisa v imenik odvetnikov oziroma pogoja sploh ne izpolnjujejo, imajo pa specializirana znanja; izključuje tudi tuje strokovnjake, ki imajo specifična znanja s področja. V zvezi s tujimi strokovnjaki, zatrjuje, da je naročnik omejil strokovno usposobljenost na način, da morajo biti uvrščeni v »Tier 1« portala »The legal 500«, pri čemer ni upošteval drugih direktorijev in njihovih različnih kategorizacij. V zvezi z neupoštevanjem kompleksnosti projekta navaja, da bi naročnik moral omogočiti bolj fleksibilno sestavo ekipe kandidata, saj tak projekt zahteva sodelovanje strokovnjakov iz različnih področij, vključno s tujimi strokovnjaki in pravniki z relevantnimi znanji. Naročnik tudi ne poda razlage, zakaj je ključno merilo vrednost infrastrukturnih projektov, in ne specifično pravno znanje s področja jedrske regulative, energetske zakonodaje ter evropskih standardov, ki so ključni za projekt JEK.

Naročnik je z dokumentom »Sklep« št. GEN/2025/175 z dne 9. 4. 2025 zavrnil zahtevek za revizijo in zahtevo za povrnitev stroškov postopka. Poudarja, da vlagatelj v zahtevku za revizijo niti ne zatrjuje, da ne more oddati ponudbe zaradi pogojev in meril iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Pojasnjuje, da mora za razlikovanje ponudnikov imeti objektivno opravičljive razloge, vendar teh ni dolžan pojasnjevati na portalu javnih naročil. Dodaja, da so vlagateljeve navedbe v delu, ki se nanaša na vrednost strokovne usposobljenosti kandidatov pri infrastrukturnih projektih splošne in pavšalne, ne pojasnijo, v čem je nesorazmernost kriterijev za

izpolnitev pogoja, hkrati pa ne predlaga niti dokazov, ki bi navedena dejstva potrjevali. Pojasnjuje, da posamezni sklopi predstavljajo različno zahtevnost in obsežnost pravnega svetovanja, zato je sorazmerno predmetu posameznega sklopa določil tudi pogoje. V zvezi z višino zavarovanja poklicne odgovornosti pojasnjuje, da na portalu javnih naročil ni prejel vprašanja ali opozorila, ki bi se nanašalo na višino odgovornosti, kljub temu pojasnjuje, da je višino zahtevanih zavarovanj določil sorazmerno oziroma celo nizko glede na predmet, na katerega se storitve nanašajo. Dodaja še, da je pogoje za sodelovanje oblikoval na podlagi dejanskih potreb in izključno s ciljem, da za izvajanje pravnega svetovanja in zastopanja na tako velikem, specifičnem, kompleksnem in varnostno zahtevnem projektu pridobi kandidate, ki že imajo izkušnje z vodenjem večjih infrastrukturnih projektov. Pri večjih infrastrukturnih projektih so posebnosti glede števila deležnikov, časa izvedbe, prevzema tveganj. Dodatno je za jedrske projekte ključna še sprejemljivost v okolju, neodvisni in civilni nadzor ter verodostojnost dobavitelja v smislu jedrske varnosti, geopolitičnih interesov in obvladovanja tveganj, zato je za naročnika ključno, da ima kandidat izkušnje z vodenjem in pripravo pravne dokumentacije večjih infrastrukturnih projektov. Zatrjuje, da je omogočil daljše referenčno obdobje, in sicer kar 15 let - ravno z namenom, da prijavo omogoči širšemu krogu kandidatov, zahteva pa prav tako ni omejena na slovenski prostor. Poudarja, da je pri izvedbi projekta JEK2 jedrska varnost ključnega pomena. Izbrani kandidati in kadri bodo sodelovali pri postopkih umeščanja elektrarne v prostor, pogodbenih pogajanjih, postopkih pridobivanja dovoljenj in gradnji jedrskega objekta, zato bodo s pravnim svetovanjem in zastopanjem imeli ključno vlogo pri zagotavljanju jedrske varnosti v času priprave na gradnjo, v fazi gradnje in posledično tudi v fazi obratovanja. Zatrjuje, da so kljub pavšalnim navedbam vlagatelja, očitki v zvezi z zahtevami za kader Sodelujoči 1 in Sodelujoči 2 neutemeljeni. V zvezi z zahtevo vpisa tujih strokovnjakov v »*The Legal 500*« pojasnjuje, da je vprašanje na portalu javnih naročil prejel po prejemu zahtevka za revizijo, hkrati pa pojasnjuje, da je dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila v tem delu spremenil in dopustil vpis v enakovredne sezname. Dalje zatrjuje še, da iz vlagateljevih navedb o nejasnosti točkovanja v okviru meril ne izhaja konkretno, v čem naj bi bila nejasnost, niti kaj naj ne bi odražalo dejanskih zahtev. V zvezi z zahtevo vpisa kadra v imenik odvetnikov pa pojasnjuje, da je predmet javnega naročila zastopanje in pravno svetovanje na področju slovenske zakonodaje, ob upoštevanju kompleksnosti predmeta pa potrebuje najizkušenejši in najstrokovnejši kader z večletnimi izkušnjami. Dodaja, da je v imenik odvetnikov pri Odvetniški zbornici Slovenije vpisanih 1800 odvetnikov, zaradi česar pogoj ni omejujoč in dopušča konkurenco in omogoča prijavo širokemu krogu kandidatov. Vlagatelj pa niti ne zatrjuje, da pogoja ne izpolnjuje ali da mu pogoj onemogoča oddajo dopustne ponudbe. V zvezi z upoštevanjem infrastrukturnih projektov pri pogojih in merilih pa pojasni, da na takšen način omogoča prijavo čim širšemu krogu kandidatov, poleg infrastrukturnih projektov pa je v okviru meril predvidel tudi upoštevanje in točkovanje posameznih področij.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 9. 4. 2025 in 25. 4. 2025 odstopil dokumentacijo iz postopka oddaje javnega naročila in iz predrevizijskega postopka.

Vlagatelj se do navedb naročnika iz sklepa o zavrnitvi zahtevka za revizijo ni opredelil.

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

Pred meritorno obravnavo zahtevka za revizijo Državna revizijska komisija skladno z 31. členom ZPVPJN opravi predhodni preizkus zahtevka za revizijo ter po uradni dolžnosti preveri, ali so izpolnjeni procesni pogoji za njegovo obravnavo, in sicer, ali je bil vložen pravočasno in pri naročniku, ali vsebuje vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN, ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN, ali obstajajo omejitve iz 16. člena ZPVPJN in ali je revizijski zahtev dopusten. Če Državna revizijska komisija ugotovi, da vlagatelj ne izkazuje

aktivne legitimacije za vložitev zahtevka za revizijo, tega s sklepom (če tega ni storil že naročnik) zavrže (tretji odstavek 31. člena ZPVPJN).

Eden izmed procesnih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da je ponudnik v postopku javnega naročanja upravičen do pravnega varstva, je torej tudi aktivna legitimacija. Ob dejstvu, da vlagatelj ni zagovornik javnega interesa (drugi odstavek 6. člena ZPVPJN, v povezavi z drugo alinejo prvega odstavka 14. člena ZPVPJN), je treba obstoj aktivne legitimacije presojati v skladu s prvo alinejo prvega odstavka 14. člena ZPVPJN, ki določa, da se aktivna legitimacija prizna vsaki osebi, ki ima ali je imela interes za dodelitev javnega naročila in ji je ali bi ji lahko z domnevno kršitvijo nastala škoda.

Iz citiranih določb izhaja, da morata biti za priznanje procesnega upravičenja za vodenje revizijskega postopka hkrati (kumulativno) izpolnjena dva pogoja: (1) interes za dodelitev javnega naročila in (2) možnost nastanka škode, ki bi vlagatelju utegnila nastati zaradi zatrjevanja kršitve. Vlagatelj mora tako za priznanje aktivne legitimacije izkazati, da ima interes za pridobitev naročila, kot tudi, da bi mu zaradi kršitev, ki jih navaja v zahtevku za revizijo, lahko nastala škoda. Možnost nastanka škode mora biti povezana z zatrjevano kršitvijo in se v vsakem postopku ugotavlja posamično, ob upoštevanju danih okoliščin konkretnega primera (npr. predmeta naročila, vrste postopka, faze postopka, konkretnih očitkov, ki so predmet zahteve za pravno varstvo, ipd.). Zakon za priznanje aktivne legitimacije ne zahteva konkretiziranja škode, ampak zahteva le izkaz določene stopnje verjetnosti njenega nastanka. Da pa bi bila možnost nastanka škode verjetna, mora biti podana (vsaj hipotetična) vzročna zveza med zatrjevano naročnikovo kršitvijo pravil o javnem naročanju (zatrjevanim protipravnim ravnanjem) in zatrjevanim prikrajšanjem na strani vlagatelja, ki je nastalo (ali bi utegnilo nastati) zaradi naročnikove kršitve teh pravil (škodno posledico). Če med zatrjevano kršitvijo in možnostjo nastanka škode ni mogoče vzpostaviti vzročne zveze, tudi ni mogoče govoriti o aktivni legitimaciji v smislu 14. člena ZPVPJN. In obratno, če je mogoče med zatrjevano kršitvijo in možnostjo nastanka škode vzpostaviti vzročno zvezo, je treba aktivno legitimacijo priznati (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-116/2020, 018-017/2018 in 018-239/2017).

Glede interesa, kot prvega pogoja za priznanje aktivne legitimacije, Državna revizijska komisija ugotavlja, da je vlagatelj registriran za opravljanje storitev, s čimer je izkazal interes za dodelitev predmetnega javnega naročila.

Nadalje pa Državna revizijska komisija ugotavlja tudi, da gre slediti naročnikovim navedbam, da iz zahtevka za revizijo ni razvidno, kako naj bi zatrjevana ravnanja naročnika vplivala na vlagateljev položaj v predmetnem postopku oddaje javnega naročila oziroma na kakšen način naj bi mu onemogočala in oteževala njegovo sodelovanje v tem postopku.

Vlagatelj namreč zatrjuje, da je naročnik arbitrarno, netransparentno in nesorazmerno določil pogoje za sodelovanje, pri čemer citira vse pogoje iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v vseh sklopih in kot sporne navaja nesorazmerne in različno postavljene zahteve v različnih sklopih predmetnega javnega naročila oziroma različno postavljene zahteve v okviru zahtevanih strokovnjakov. Pri tem pa z ničemer ne navaja, kako tako določeni pogoji sploh lahko vplivajo na pravni položaj vlagatelja, kako bi mu onemogočali ali bistveno oteževali sodelovanje pri predmetnem javnem naročilu.

Nadalje Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj pavšalno zatrjuje arbitrarno določanje točkovanja v okviru meril, pri čemer dodaja še, da naročnik ni vključil merila, ki bi točkovanje izkušnje na področju državnih pomoči, vendar tudi iz teh navedb ni razvidno, v čem bi točkovanje predvidenih meril oziroma oblikovanje meril vlagatelju lahko onemogočalo ali oteževalo sodelovanje pri predmetnem javnem naročilu.

Tudi iz navedb v zvezi z zahtevo po vpisu v imenik odvetnikov pri Odvetniški zbornici Slovenije ter s tem povezanim trajanjem vpisa, izhaja le, da tako oblikovani pogoji izključujejo tuje, mlajše in strokovnjake zaposlene v okviru svetovalnih družb, ki bodisi niso vpisani v zahtevani imenik, bodisi so vpisani premalo časa, ni pa mogoče razbrati na kakšen način tovrstne določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila vlagatelju onemogočajo ali otežujejo sodelovanje pri predmetnem javnem naročilu. Iz njegovih navedb niti ni razvidno, da pogoja ne izpolnjuje. Enako velja glede zahteve, ki se nanaša na vpis tujih strokovnjakov v seznam »*The legal 500*«.

Vlagatelj še zatrjuje neupoštevanje kompleksnosti predmeta, ker naročnik ni določil večje fleksibilnosti pri zahtevanem kadru in, ker v okviru referenc široko določa infrastrukturno področje in ne zgolj energetike, ki je v predmetnem javnem naročilu ključna, s čimer se torej zavzema celo za zaostritev postavljenih zahtev.

Vlagatelj tako v okviru zatrjevanja domnevno spornih določb niti ne navaja, na kakšen način navedeno ravnanje naročnika vpliva na njegov položaj v predmetnem postopku oddaje javnega naročila. Vlagatelj namreč ne zatrjuje, da pogojev in zahtev ne izpolnjuje, ali da mu je zaradi njih oteženo ali onemogočeno sodelovanje pri predmetnem javnem naročilu. Kot že zapisano v tej obrazložitvi, je procesno upravičenje za vodenje revizijskega postopka mogoče priznati le tistemu subjektu, ki v zahtevku za revizijo zatrjuje konkretno kršitev pravil javnega naročanja ter hkrati izkaže, da mu je zaradi te, v zahtevku za revizijo zatrjevane kršitve, onemogočeno ali vsaj oteženo sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila oziroma da bo njegova ponudba nezakonito zavrnjena.

Kot zgoraj navedeno iz vlagateljevih navedb ne izhaja, da zahtev, ki jih je postavil naročnik v zvezi zahtevano poklicno odgovornostjo, referenčnimi projekti za gospodarski subjekt in kader, merili, vpisom v imenik odvetnikov in izkazovanjem direktorija za morebitne tuje strokovnjake, ne bi mogel izpolniti in da (posledično) v postopku ne bi mogel sodelovati ali pa da bi mu bilo sodelovanje na kakršenkoli način oteženo. Nasprotno, vlagatelj v zahtevku za revizijo celo zatrjuje, da bo ponudbo na predmetno javno naročilo oddal. Hkrati se v delu meril in delu, kjer zatrjuje nepovezanost zahtev s predmetom javnega naročila, zavzema celo za strožje pogoje, ki bi področje zahtevanih referenčnih pogojev in točkovanje v okviru meril omejili zgolj na področje energetike oziroma državnih pomoči. Vlagatelj se torej zavzema celo za zaostritev določenih zahtev.

Glede na navedeno je mogoče ugotoviti, da iz vlagateljevega zahtevka za revizijo izhaja zlasti njegova bojazen, da bodo z obstoječo dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila oškodovani gospodarski subjekti, ki imajo izkušnje z manjšimi projekti in imajo le tuje ali le mlajše strokovnjake ter naročnik. Navedeno pa gre razumeti kvečjemu v smeri zaščite javnega interesa, kar pa lahko v postopku pravnega varstva uveljavljajo le zagovorniki javnega interesa (6. člen ZPVPJN).

Ob vsem zgoraj zapisanem gre ugotoviti, da škoda, ki naj bi v skladu s prvim odstavkom 14. člena ZPVPJN nastala kot posledica nezmožnosti ali oteženosti vlagateljevega sodelovanja v postopku, upošteva vlagateljeve navedbe in zatrjevanja, v obravnavanem primeru ni verjetno izkazana, zato vlagatelj ne izkazuje aktivne legitimacije za vložitev zahtevka za revizijo. Ob navedenem je Državna revizijska komisija, skladno s tretjim odstavkom 31. člena ZPVPJN, zahtevek za revizijo zavrgla.

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

Vlagatelj uveljavlja tudi povračilo stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva. Vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel, povrnitev stroškov pa je odvisna od utemeljenosti zahtevka za revizijo, zato je Državna revizijska komisija, upoštevajoč tretji odstavek 70. člena ZPVPJN, zavrnila zahtevo vlagatelja za povrnitev stroškov.

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

Pravni pouk:

Zoper to odločitev upravni spor ni dovoljen.

Predsednik senata:

Aleksander Petrovčič, univ. dipl. ekon.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelj po pooblaščenču,
- naročnik,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve.