

Številka: 018-051/2025-8

Datum: 12. 6. 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 Sama Červeka, kot predsednika senata, ter Andraža Žvana in Marka Medveda, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Skupno javno naročilo za izbiro izvajalcev storitev varovanja za potrebe Mestne občine Ljubljana, Pionirskega doma, Slovenskega mladinskega gledališča Ljubljana, Mestne knjižnice Ljubljana, Centra urbane kulture Kino Šiška*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja Varovanje Galekom, d.o.o., Podjetniško naselje Kočevje 1, Kočevje, ki ga po pooblastilu zastopa odvetnik Marko Majstorović, Ajdovščina 4, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika in pooblaščenega naročnika Mestna občina Ljubljana, Mestni trg 1, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 12. 6. 2025

odločila:

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

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga je naročnik razdelil na štiri sklope, je bilo objavljeno dne 7. 4. 2025 na portalu javnih naročil pod št. objave JN002399/2025-EUe16/01, in v Uradnem listu EU pod št. objave 221603-2025. Naročnik izvaja postopek javnega naročanja po odprtem postopku v svojem imenu in za svoj račun ter v imenu in za račun naročnikov, ki so navedeni v točki A.1 obvestila o javnem naročilu.

Zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila je vlagatelj z vlogo z dne 8. 5. 2025 vložil zahtevek za revizijo. Vlagatelj uvodoma utemeljuje obstoj procesnih predpostavk za vsebinsko obravnavo zahtevka za revizijo in v zvezi z aktivno legitimacijo navaja, da mu izpodbijane določbe, vezane na obvezen ogled prostorov, onemogočajo oddajo dopustne ponudbe, ker se ogleda ni udeležil iz razloga, ker je naročnikova zahteva glede obveznega ogleda

nezakonita. Vlagatelj navaja, da je naročnik v vseh štirih sklopih določil obvezen ogled prostorov/objektov, in da morajo ponudniki potrdilo o udeležbi na ogledu (katerega prejmejo po izvedenem ogledu) predložiti v ponudbo, v nasprotnem primeru bo njihova ponudba zavrnjena kot nedopustna. Naročnikova zahteva glede obveznega ogleda je v nasprotju s temeljnimi načeli javnega naročanja. Iz drugega odstavka 74. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) izhaja, da naročnik potencialnim ponudnikom omogoči ogled lokacije, kadar je to nujno potrebno za pripravo ponudbe; če pa lahko ponudniki pripravijo ponudbo neodvisno od ogleda, naročnik ne sme določiti obveznega ogleda. V konkretnem primeru je mogoče ponudbo pripraviti na podlagi pravil stroke, v skladu z veljavno zakonodajo in zahtevami naročnika, določenimi v tehničnih specifikacijah. Tudi če bi bil v konkretnem primeru predmet varovanja kompleksen z vidika varnostnega tveganja oz. bi narekoval drugačno opravljanje storitev varovanja, naročnik ni upravičen zahtevati obveznega ogleda, pač pa je dolžan v tehničnih specifikacijah navesti okoliščine, ki jih morajo ponudniki upoštevati pri izvajanju storitev varovanja. Za pripravo ponudbe vlagatelj ne potrebuje ogleda. Naročnik bi lahko kvečjemu določil možnost ogleda, kar bi ponudnikom omogočalo prostovoljno odločitve o tem, ali bodo izvedli ogled. Če naročnik ne zagotovi ključnih informacij za pripravo ponudbe v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila in namesto tega zahteva ogled, krši obveznosti, ki mu jih nalaga prvi odstavek 67. člena ZJN-3. Na podlagi navedenega vlagatelj primarno predlaga razveljavitev določb, vezanih na obvezen ogled objektov v vseh sklopih, in razveljavitev zahteve, da ponudniki v ponudbi predložijo potrdilo o udeležbi na ogledu, podredno pa v razveljavitev celotnega postopka javnega naročanja. V vsakem primeru vlagatelj zahteva povrnitev stroškov pravnega varstva.

Naročnik je dne 19. 5. 2025 zavrnil zahtevek za revizijo in zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva. Naročnik zavrača očitke o kršitvi načela zagotavljanja konkurence in enakopravne obravnave ponudnikov ter pojasnjuje, da so imeli vsi potencialni ponudniki enake možnosti za udeležbo na ogledu in da ni nikomur preprečil možnosti sodelovanja na ogledu. Čeprav je naročnik dolžan zagotoviti relevantne informacije za pripravo ponudbe v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, ZJN-3 dopušča, da kadar to ni mogoče, naročnik zahteva ogled lokacij in objektov. Ne le, da je nemogoče, da bi naročnik popisal vsako lokacijo, objekt, prostor, alarmno in drugo tehnično napravo do te mere, da bi ustrezno prikazal okoliščine, ki predstavljajo tveganje za naročnika in ki jih morajo ponudniki upoštevati pri pripravi ponudbe in pri izvajanju storitev, naročnik teh podatkov iz varnostnih razlogov tudi ne želi in ne sme razkriti širši javnosti. Za razumevanja dejanskega obsega naročila in posebnosti posameznih lokacij je nujen ogled, ki predstavlja optimalno obliko pridobitve informacij. Z ogledom ponudnik pridobi informacije, ki pripomorejo, da si ustvari pravo sliko glede varnostnega vidika posameznega objekta in zmožnosti varovanja slednjega. Ponudnik, ki ne opravi ogleda, ne more podati realne cene, saj bo, ali podcenil zahtevnost izvajanja storitev in oddal pre nizko ceno, ali bo podal precenjeno ceno, ki ne bo konkurenčna, kar gre v škodo naročnika. Zahteva po ogledu predstavlja tako za naročnika kot za ponudnika majhno obremenitev v primerjavi s kompleksnostjo izvajanja storitev varovanja. V domeni naročnika (in ne ponudnika) je, da oceni, ali je ogled potreben, ker bi vplival na pripravo ponudbe in posledično na izbiro izvajalca in izvedbo storitve.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 21. 5. 2025 odstopil dokumentacijo v zvezi z oddajo predmetnega javnega naročila in pripadajočo dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Vlagatelj v vlogi z dne 23. 5. 2025, s katero se je opredelil do naročnikovih navedb, vztraja pri revizijskih navedbah.

Naročnik v vlogi z dne 27. 5. 2025 vztraja pri podanih navedbah.

Po pregledu dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, pregledu dokumentacije, predložene v postopku pravnega varstva, ter po preučitvi navedb vlagatelja in naročnika, je Državna revizijska komisija odločila, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

Naročnik sprejme zahtevek za revizijo v vsebinsko obravnavo po predhodnem preizkusu, v okviru katerega preveri obstoj procesnih pogojev iz prvega odstavka 26. člena ZPVPJN (prim. prvi in tretji odstavek 26. člena ZPVPJN). Tudi če naročnik ugotovi obstoj procesnih pogojev iz prvega odstavka 26. člena ZPVPJN in posledično vsebinsko odloči o zahtevku za revizijo in (če) se postopek pravnega varstva nadaljuje pred Državno revizijsko komisijo, je (tudi) Državna revizijska komisija po prejemu zahtevka za revizijo, skladno z 31. členom ZPVPJN, dolžna opraviti predhodni preizkus zahtevka za revizijo in preveriti ali so za njegovo vsebinsko obravnavo izpolnjeni procesni pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, ki so vsebinsko enaki procesnim pogojem iz prvega odstavka 26. člena ZPVPJN.

V okviru predhodnega preizkusa (naročnik in) Državna revizijska komisija med drugim preveri(ta), ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN (prim. prvi odstavek 26. člena ZPVPJN in prvi odstavek 31. člena ZPVPJN). 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 vlagatelj v postopku javnega naročanja upravičen do pravnega varstva, je torej tudi aktivna legitimacija. Upošteva se, da vlagatelj ni zagovornik javnega interesa (drugi odstavek 6. člena ZPVPJN v povezavi z drugo alineo prvega odstavka 14. člena ZPVPJN), je treba obstoj vlagateljeve aktivne legitimacije presojati v okviru prve alineje prvega odstavka 14. člena ZPVPJN, ki določa, da se aktivna legitimacija prizna vsaki osebi, ki ima ali je imela interes za dodelitev (med drugim) javnega naročila in ji je ali bi ji lahko z domnevno kršitvijo nastala škoda.

Iz citirane določbe izhajata dva bistvena elementa za priznanje aktivne legitimacije, in sicer: (1) interes za dodelitev javnega naročila in (2) možnost nastanka škode, ki bi vlagatelju utegnila nastati zaradi zatrevane kršitve. Oba elementa morata biti izpolnjena kumulativno, zato mora vlagatelj za priznanje aktivne legitimacije izkazati tako interes za pridobitev naročila kot tudi to, da bi mu zaradi kršitev, ki jih navaja v zahtevku za revizijo, lahko nastala škoda.

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

Glede nastanka škode oziroma možnosti njenega nastanka kot drugega pogoja za priznanje aktivne legitimacije gre pojasniti, da vlagatelj z vložitvijo zahtevka za revizijo zavaruje svoj položaj, in sicer ko zatrevane kršitve naročnika vplivajo na njegov položaj v smislu, da bi mu bilo zaradi njih onemogočeno ali bistveno oteženo sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila in s tem onemogočena ali bistveno otežena možnost pridobitve naročila. Možnost nastanka škode mora tako biti povezana z zatrevano 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 zatrevano naročnikovo kršitvijo pravil o javnem naročanju (zatrevanim protipravnim ravnanjem) in zatrevanim prikrajšanjem na strani vlagatelja, ki je nastalo (ali bi utegnilo nastati) zaradi naročnikove kršitve teh pravil (škodno posledico) (prim. npr.

odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-239/2017, 018-017/2018, 018-116/2020, 018-046/2022 in 018-079/2023).

V obravnavanem primeru vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje nezakonitost naročnikove zahteve glede obveznega ogleda in zahteve, da ponudniki v ponudbo predložijo potrdilo o udeležbi na ogledu, v utemeljitev aktivne legitimacije pa navaja, da se ni udeležil obveznega ogleda prostorov, zaradi česar ne more izpolniti zahtev naročnika in predložiti potrdila o udeležbi na ogledu, posledično pa mu je onemogočena oddaja dopustne ponudbe. Vlagatelj se ogleda ni udeležil, ker je naročnik upravičen zahtevati ogled le, če je ponudbo mogoče pripraviti po ogledu lokacije oz. objekta.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v vseh sklopih predvidel obvezen ogled prostorov oz. objektov. Naročnik je določil, da je ogled prostorov oz. objektov mogoč po predhodnem dogovoru, v ta namen je navedel kontaktne podatke oseb (za vsak posamezen sklop), pri katerih se predstavniki ponudnika dogovorijo za natančen termin ogleda. Naročnik je nadalje določil, da so ogledi (na podlagi dogovora) možni do 24. 4. 2025 do 10.00 in da se ogleda lahko udeleži zakoniti zastopnik ali oseba, ki jo zakoniti zastopnik pisno pooblasti za ogleda. Naročnik je nadalje določil, da morajo ponudniki v ponudbo predložiti potrdilo o udeležbi na ogledu (ki ga bodo prejeli na ogledu), v nasprotnem primeru bo ponudba (za posamezen sklop) zavrnjena kot nedopustna (glej 5. in 10. točko dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila).

Iz izpostavljenega dela dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da naročnik z zahtevo glede obveznega ogleda prostorov oz. objektov (in posledično z zahtevo glede predložitve potrdila o udeležbi na ogledu) zainteresiranim gospodarskim subjektom nalaga določeno aktivno ravnanje v fazi priprave ponudbe, in sicer da se v določenem roku, tj. od objave obvestila o javnem naročilu dne 7. 4. 2025 do dne 24. 4. 2025, udeležijo ogleda lokacij oz. prostorov, ki bodo predmet varovanja. Zainteresirani gospodarski subjekti torej naročnikovo zahtevo glede ogleda (in posledično zahtevo glede predložitve potrdila o udeležbi na ogledu) izpolnijo z udeležbo na ogledu v fazi priprave ponudbe.

Državna revizijska komisija sicer lahko pritrdi vlagatelju, da mu naročnikova zahteva glede obveznega ogleda in zahteva glede predložitve potrdila o udeležbi na ogledu otežuje oz. onemogoča sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila, upošteva, da se vlagatelj ogleda v roku, ki ga je določil naročnik in ki se je ob vložitvi zahtevka za revizijo že iztekel, ni udeležil. Vendar da bi bilo mogoče vlagatelju priznati aktivno legitimacijo za vsebinsko presojo očitkov, vezanih na ogled, bi bilo treba v konkretnem primeru, ko je izpolnitev sporne zahteve odvisna izključno od volje in ravnanja vsakega posameznega gospodarskega subjekta v fazi priprave ponudbe, ugotoviti, da vlagatelj domnevno nezakonite določbe v za to predvidenem roku (tj. od dne 7. 4. 2025 do dne 24. 4. 2025) ni mogel izpolniti oz. bi njena izpolnitev vlagatelju oteževala njegov položaj v postopku oddaje javnega naročila.

Da vlagatelj zahteve glede ogleda v roku, ki ga je zato predvidel naročnik, ne bi mogel oz. ni mogel izpolniti, iz revizijskih navedb ne izhaja. Iz revizijskih navedb namreč izhaja, da se vlagatelj ogleda ni udeležil, ker je, po njegovi oceni, naročnikova zahteva glede ogleda nezakonita. Vendar pa z navedenim vlagatelj ne more utemeljiti aktivne legitimacije, saj za priznanje aktivne legitimacije ne zadošča, da vlagatelj v postopku pravnega varstva zatrjuje domnevno nezakonite določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Za priznanje aktivne legitimacije morajo domnevno nezakonite določbe vlagatelju onemogočati ali bistveno oteževati sodelovanje v postopku. Glede na revizijske navedbe pa ni mogoče zaključiti, da se vlagatelj ogleda, s čimer bi izpolnil naročnikovo sporno zahtevo, ne bi mogel oz. ni mogel udeležiti, saj ne zatrjuje, da se je želel udeležiti ogleda oz. da je vsaj izkazal interes za izvedbo ogleda, vendar mu naročnik ogleda

ni omogočil, niti da v predvidenem roku zakoniti zastopnik ne bi mogel izvesti ogleda, ali da zakoniti zastopnik ne bi mogel pooblastiti drugega subjekta za udeležbo na ogledu v predvidenem roku.

Iz revizijskih navedb tudi ne izhaja, da bi vlagatelju udeležba na ogledu (in s tem izpolnitev sporne naročnikove zahteve) v za to predvidenem roku oteževala oz. mu onemogočila sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila, saj vlagatelj ne navaja, da bi njegova udeležba na ogledu slabšala njegov položaj (npr. zaradi razkrivanja identitete gospodarskih subjektov, zaradi stroškov, povezanih z ogledom...). Vlagatelj sicer navaja, da imajo ponudniki, ki so z lokacijami že seznanjeni, pri pripravi ponudbe dejansko prednost, saj imajo izhodiščno znanje, drugi pa morajo vlagati dodatne resurse za fizično prisotnost, usklajevanje terminov, administrativno urejanje ogleda. Vendar pa bi bile takšne navedbe vlagatelja smiselne, če bi naročnik le od nekaterih gospodarskih subjektov zahteval udeležbo na ogledu lokacij in prostorov, ki bodo predmet varovanja. V obravnavanem primeru pa je naročnik od vseh gospodarskih subjektov zahteval udeležbo na ogledu. Izpostavljene navedbe vlagatelja bi bile tudi smiselne, če bi vlagatelj naročniku očital, da ni zagotovil zadosti informacij, česar vlagatelj naročniku ni očital. Vlagatelj je namreč zatrjeval, da za pripravo ponudbe ni potreben ogled in da je mogoče ponudbe pripraviti na podlagi informacij, ki jih je naročnik posredoval v okviru dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da upošteva navedbe vlagatelja, ni mogoče zaključiti, da vlagatelj ni mogel izpolniti sporne zahteve glede ogleda v roku, ki ga je zato predvidel naročnik, prav tako ni mogoče zaključiti, da bi vlagatelju izpolnitev sporne zahteve oteževala oz. mu onemogočila sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila, posledično pa ni mogoče zaključiti, da bi bilo vlagatelju zaradi določitve zahteve glede obveznega ogleda prostorov oz. objektov (in posledično določitve zahteve glede predložitve potrdila o udeležbi na ogledu) oteženo oz. mu onemogočeno sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila. Ker vlagatelj ne izkazuje aktivne legitimacije za vložitev predmetnega zahtevka za revizijo, je Državna revizijska komisija, skladno s tretjim odstavkom 31. člena ZPVPJN, zahtevka za revizijo zavrnila.

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

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo uveljavljal povračilo stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva. Ker vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel, povrnitev stroškov pa je odvisna od utemeljenosti zahtevka za revizijo, je Državna revizijska komisija v skladu s tretjim odstavkom 70. člena ZPVPJN njegovo zahtevo za povračilo stroškov 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:
Samo Červek, univ. dipl. prav.,
predsednik Državne revizijske komisije

Vročiti:

- naročnik,
- vlagatelj – po pooblaščenju,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.