

Številka: 018-073/2025-25

Datum: 18. 8. 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 mag. Zlate Jerman, kot predsednice senata, ter Sama Črveka in Igorja Luzarja, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Prevzem, transport in zbiranje odpadkov iz zdravstva: 18 01 02 - Deli teles in organov, tudi vrečke s krvjo in konzervirano krvjo (razen 18 01 03\*)*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja BIOTERA, d.o.o., Poslovna cona Žeje pri Komendi, Pod kostanji 4, Komenda, ki ga po pooblastilu zastopa Godec Črneke Nemec, o.p., d.o.o., Železna cesta 14, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Univerzitetni klinični center Ljubljana, Zaloška cesta 2, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 18. 8. 2025

**odločila:**

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi in se razveljavi odločitev o oddaji javnega naročila, kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« z dne 13. 5. 2025.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške pravnega varstva v višini 6.013,28 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višja stroškovna zahteva vlagatelja se zavrne.

**Obrazložitev:**

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja po odprtem postopku, je bilo dne 2. 9. 2024 objavljeno na portalu javnih naročil pod št. objave JN006193/2024-EUe16/01 in v Uradnem listu EU pod št. objave 522934-2024. Rok za prejem ponudb je potekel 9. 10. 2024.

Naročnik je dne 19. 5. 2025 na portalu javnih naročil objavil dokument »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« z dne 13. 5. 2025 (v nadaljevanju: odločitev o oddaji javnega naročila), s katerim je predmetno javno naročilo oddal ponudniku Žale, d.o.o., Med hmeljniki 2, Ljubljana (v

nadaljevanju: izbrani ponudnik). Iz obrazložitve omenjene odločitve izhaja, da je naročnik prejel dve ponudbi in da je ponudbo izbranega ponudnika označil za dopustno, medtem ko je vlagateljovo ponudbo zavrnil kot nedopustno iz razloga preseganja zagotovljenih sredstev – naročnik je navedel, da višina zagotovljenih sredstev za predmetno javno naročilo znaša 231.826,00 EUR brez DDV oz. 282.827,72 EUR z DDV.

Vlagatelj je z vlogo z dne 29. 5. 2025 vložil zahtevek za revizijo, v katerem predlaga razveljavitev odločitve o oddaji javnega naročila in povrnitev stroškov pravnega varstva. Vlagatelj v zahtevku za revizijo naročniku očita več kršitev v postopku oddaje javnega naročila.

1. Naročnik je neutemeljeno zavrnil vlagateljovo ponudbo kot nedopustno. Predmet zadevnega javnega naročila je neposredno povezan z dejavnostjo, ki je oproščena plačila DDV, zato naročnik ne more odbiti vstopnega DDV. Končni strošek za naročnika zato predstavlja cena z DDV, ki je edina relevantna za presojo preseganja zagotovljenih sredstev. Iz izpodbijane odločitve izhaja, da ima naročnik zagotovljena sredstva v višini 282.827,27 EUR z DDV, vlagateljeva ponudbena cena je 253.849,82 EUR z DDV, zato je njegova ponudba znotraj zagotovljenih sredstev.
2. Z neutemeljeno zavrnitvijo ponudbe je naročnik vlagatelju onemogočil vpogled v ponudbo izbranega ponudnika in mu onemogočil vložitev pravnega sredstva. Ponudba izbranega ponudnika vsebuje več pomanjkljivosti, vendar jih vlagatelj zaradi onemogočenega vpogleda ne more konkretizirati. Vlagatelj zato predlaga, da mu Državna revizijska komisija skladno s petim odstavkom 31. člena ZPVPJN omogoči vpogled v ponudbo izbranega ponudnika in da mu dovoli dopolnitev zahtevka za revizijo.
3. Naročnik je neutemeljeno označil ponudbo izbranega ponudnika za dopustno. Iz ponudbe izbranega ponudnika ni mogoče nedvoumno razbrati ponujene cene. Izbrani ponudnik ni predložil dokazil o nekaznovanosti oz. soglasij oseb za pridobitev podatkov iz uradnih evidenc in v celoti izpolnjenega vzorca pogodbe. Izbrani ponudnik tudi ni predložil lastne izjave, vezane na zahtevo glede zbiranja, predelovanja in odstranjevanja odpadkov skladno z zakonodajo; če pa je to izjavo predložil, je naročnik ni preveril, saj bi ugotovil, da izbrani ponudnik ne more izvesti javnega naročila v skladu z zakonodajo. Izbrani ponudnik tudi ni predložil opisa nadaljnjega ravnanja z odpadki, če pa ga je, ta ni skladen z zakonodajo. Izbrani ponudnik ni vpisan v evidenco zbiralcev, predelovalcev ali odstranjevalcev odpadkov, vpisan je v evidenco prevoznikov nenevarnih odpadkov in lahko izvaja le storitve, povezane z upepeljevanjem pokojnikov ali biološkega materiala človeškega izvora. Prevzetega materiala (zabojnika za enkratno uporabo in vrečk s krvjo) izbrani ponudnik ne more in ne sme sežgati v upepeljevalnici. Prevzetega odpadka izbrani ponudnik tudi ne sme med seboj ločiti in sortirati, ker za to nima ustreznega okoljevarstvenega dovoljenja. Izbrani ponudnik bi moral nominirati podizvajalca, ki bi zagotovil izvedbo tega dela naročila.

Izbrani ponudnik v vlogi z dne 4. 6. 2025, s katero se je opredelil do revizijskih navedb, navaja, da je v celoti izpolnil vzorec pogodbe, med drugim je kot podizvajalca navedel družbo Retal, d.o.o. Izbrani ponudnik je na podlagi poziva naročnika z dne 4. 11. 2024 na zamenjavo podizvajalca, ker je ta pred izdajo odločitve o oddaji naročila odstopil od podizvajanja, posredoval nov vzorec pogodbe, v katerem je kot podizvajalec navedena družba Kemis, d.o.o. Izbrani ponudnik kot neutemeljene označuje tudi vse ostale navedbe vlagatelja, vezane na ponudbo izbranega ponudnika.

Vlagatelj je z vlogo z dne 11. 6. 2025 predložil še izpis iz evidenc imetnikov dovoljenj za zbiranje, za predelavo in za odstranjevanje odpadkov na dan 9. 10. 2024.

Naročnik je dne 18. 6. 2025 zavrnil zahtevek za revizijo in zahtevo za povrnitev stroškov.

1. Naročnik je na portalu javnih naročil popravil stopnjo DDV iz 22 % na 9,5 %, zato je pri presoji višine zagotovljenih sredstev treba upoštevati spremenjeno višino zagotovljenih sredstev.

Vlagateljeva ponudba znaša 231.826,32 EUR brez DDV oz. 282.827,72 EUR z DDV, naročnik pa ima za izvedbo naročila zagotovljenih 231.826,00 EUR brez DDV oz. upoštevaje 9,5 % DDV 253.849,47 EUR z DDV. Vlagatelj sam navaja, da so storitve, ki so predmet naročila, oproščene plačila DDV. Ker gre za oproščeno dejavnost, je treba ponudbe presojati na nivoju brez DDV.

2. Ker je vlagateljeva ponudba nedopustna, vlagatelj ni upravičen do vpogleda v ponudbo izbranega ponudnika.
3. V ponudbi izbranega ponudnika ni nejasnosti glede ponudbene cene in vsebuje zahtevana soglasja za pridobitev podatkov iz uradne evidence in izpolnjen obrazec pogodbe. Izbrani ponudnik je predložil lastno izjavo, v kateri je navedel, da bo odpadke zbiral, predeloval in odstranjeval v skladu z zakonodajo. Ali je izbrani ponudnik zmožen opraviti storitev, je naročnik predhodno preveril pri Ministrstvu za okolje, podnebje in energijo (v nadaljevanju: MOPE), ki je pojasnilo, da nima zadržkov glede postopka, ki ga je opisal izbrani ponudnik v ponudbi. Izbrani ponudnik je predložil potrdilo za izvajanje storitev upepeljevanja, zato so glede na določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila nerelevantne vlagateljeve navedbe, da izbrani ponudnik ni vpisan v evidenco prevoznikov ali prevzemnikov odpadkov. Izbrani ponudnik je v tistem delu, kjer nima dovoljena, priglasil podizvajalca, ki je vpisan v evidenco zbiralcev podatkov, in zanj predložil vso zahtevano dokumentacijo.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 18. 6. 2025 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in pripadajočo dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Vlagatelj v vlogi z dne 19. 6. 2025, s katero se je opredelil do navedb naročnika, vztraja pri revizijskih navedbah in dodaja, da izbrani ponudnik tudi v zvezi s podizvajalcem (da izbrani ponudnik nastopa s podizvajalcem se je vlagatelj seznanil šele z odločitvijo o zahtevku za revizijo) ni predložil dokazil o nekaznovanosti oz. soglasij oseb za pridobitev podatkov iz uradnih evidenc.

Izbrani ponudnik v vlogi z dne 3. 7. 2025, s katero se je opredelil do vloge vlagatelja z dne 11. 6. 2025 (slednjo mu je v vednost in morebitno opredelitev posredovala Državna revizijska komisija), navaja, da je nominirani podizvajalec Kemis, d.o.o., vpisan v evidenco zbiralcev odpadkov.

Vlagatelj v vlogi z dne 7. 7. 2025 navaja, da mu je MOPE na podlagi zahteve za dostop do informacij javnega značaja dne 2. 7. 2025 posredovalo korespondenco med naročnikom in MOPE. Opis postopka ravnanja z odpadki, kot ga je podal izbrani ponudnik, ni zakonsko skladen in je v nasprotju z določbami Direktive 2008/98 – v primeru dvoma vlagatelj predlaga postavitev predhodnega vprašanja Sodišču EU. Za opisan način obdelave odpadkov izbrani ponudnik nima ustreznega dovoljenja. Vlagatelj še navaja, da iz opisa ravnanja z odpadki izbranega ponudnika izhaja, da naj bi izbrani ponudnik predmet izvedel s podizvajalcem Retal, d.o.o. Vlagatelj zatrjuje, da izbrani ponudnik s tem podizvajalcem ne bo izvedel naročila in da je prišlo do zamenjave podizvajalca v nasprotju z določbami Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3). Za spremembo ponudbe niso bili izpolnjeni pogoji niti iz 81. niti iz 89. člena ZJN-3.

Naročnik se do vlagateljeve vloge z dne 7. 7. 2025 (ki mu jo je v seznanitev in morebitno opredelitev posredovala Državna revizijska komisija) ni opredelil.

Izbrani ponudnik v vlogi z dne 11. 7. 2025, s katero se je opredelil do vlagateljeve vloge z dne 7. 7. 2025 (ki mu jo je v seznanitev in morebitno opredelitev posredovala Državna revizijska komisija), navaja, da je v ponudbi opisan način ravnanja z odpadki skladen z zakonodajo. V zvezi s spremembo podizvajalca pa pojasnjuje, da je do zamenjave podizvajalca prišlo na podlagi naročnikovega poziva na zamenjavo podizvajalca na podlagi drugega odstavka 81. člena ZJN-3,

ker je ta odstopil od podizvajanja. Ponudnik lahko zamenja subjekt, katerega zmogljivost uporablja, saj sankcijo izključitve nosi tisti subjekt, ki mu je mogoče pripisati odgovornost za napako, ne pa ponudnik sam. Takšno stališče je zavzela tudi Državna revizijska komisija v zadevi št. 018-166/2021. Tudi iz stališča Direktorata za javno naročanje izhaja, da zamenjava in nominiranje novih subjektov, katerih zmogljivost ponudnik uporablja, predstavlja dopusten poseg v predloženo ponudbo.

Vlagatelj v vlogi z dne 24. 7. 2025, s katero se je opredelil do vloge izbranega ponudnika z dne 4. 6. 2025, vloge izbranega ponudnika z dne 3. 7. 2025 in vloge izbranega ponudnika z dne 11. 7. 2025 (ki mu jih je v seznanitev in morebitno opredelitev posredovala Državna revizijska komisija), navaja, da navedbe izbranega ponudnika potrjujejo, da je naročnik izbranemu ponudniku omogočil zamenjavo podizvajalca v nasprotju z 81. členom ZJN-3. Naročnik namreč ni ugotovil, da prvotno nominiran podizvajalec ne izpolnjuje pogojev ali da pri njem obstajajo razlogi za izključitev, temveč da je podizvajalec odstopil od podizvajanja. Ob takem dejanskem stanju drugi odstavek 81. člena ZJN-3 ne omogoča zamenjave podizvajalca.

Državna revizijska komisija je pri odločanju o zahtevku za revizijo pregledala dokumentacijo o postopku oddaje predmetnega javnega naročila, pri čemer je vpogledala v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, vlagateljevo ponudbo, ponudbo izbranega ponudnika (vključno z dopisom podizvajalca Retal, d.o.o., z dne 23. 10. 2024, dopisom izbranega ponudnika z dne 29. 10. 2024, naročnikovim pozivom z dne 4. 11. 2024, dopisom izbranega ponudnika z dne 7. 11. 2024 in dokumentacijo, priloženo slednjemu dopisu), Sklep o začetku postopka z dne 26. 8. 2024 in dokument »Zagotovljena sredstva« z dne 22. 8. 2024. Ostale dokazne predloge vlagatelja je Državna revizijska komisija zavrnila iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

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

Vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje, da je naročnik njegovo ponudbo neutemeljeno označil za nedopustno, da mu je naročnik kršil pravico do vpogleda v ponudbo izbranega ponudnika in da je naročnik ponudbo izbranega ponudnika neutemeljeno označil za dopustno ponudbo.

#### *Glede pregleda vlagateljeve ponudbe*

Vlagatelj zatrjuje, da je naročnikova ugotovitev, da njegova ponudba presega zagotovljena sredstva neutemeljena, čemur naročnik nasprotuje.

Dopustna ponudba je ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika (29. točka drugega odstavka 2. člena ZJN-3). V skladu s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 (pregled in ocenjevanje ponudb ter način oddaje javnega naročila) naročnik odda javno naročilo na podlagi meril, potem ko preveri, da so izpolnjeni naslednji pogoji: a) ponudba je skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, po potrebi ob upoštevanju variant iz 72. člena ZJN-3, in b) ponudbo je oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3 in izpolnjuje pogoje za sodelovanje ter pravila in merila iz 82. in 83. člena ZJN-3, če so bila določena.

Iz predstavljenih določil ZJN-3 izhaja, da je ponudba, katere cena presega zagotovljena sredstva, nedopustna, naročnik pa jo je upravičen in dolžan zavrniti. Zagotovljena sredstva predstavljajo znesek, ki ga ima naročnik zagotovljenega (predvidenega oziroma pripravljenega) za plačilo obveznosti iz pogodbe o izvedbi javnega naročila. Naročnik vir in obseg sredstev, namenjen izvedbi javnega naročila, opredeli v sklepu o začetku postopka oz. dokumentira na drug ustrezen način (glej prvi odstavek 66. člena ZJN-3).

Med strankama ponudbena vrednost vlagateljeve ponudbe ni sporna, ta znaša (kot je to razvidno tudi iz vlagateljeve ponudbe in iz izpodbijane odločitve) 231.826,32 EUR brez DDV oz. 253.849,82 EUR z DDV. Naročnik je v izpodbijani odločitvi navedel, da višina zagotovljenih sredstev za predmetno javno naročilo znaša 231.826,00 EUR brez DDV oz. 282.827,72 EUR z DDV. Iz navedenega izhaja, da vlagateljeva ponudba brez DDV presega višino zagotovljenih sredstev brez DDV (za 0,32 EUR), medtem ko vlagateljeva ponudba z DDV ne presega višine zagotovljenih sredstev z DDV.

Med strankama pa je sporno, ali so pri pregledu ponudb z vidika preseganja zagotovljenih sredstev relevantne vrednosti (ponudb in višine zagotovljenih sredstev) brez DDV ali z DDV.

Državna revizijska komisija ne more pritrditi navedbam naročnika, da je z vidika preseganja zagotovljenih sredstev relevantna vrednost ponudbe brez DDV in višina zagotovljenih sredstev, v katero ni vključen strošek plačila DDV. Zaradi obdavčitve prometa blaga in storitev z DDV je namreč DDV praviloma sestavni del cene, ki jo plača kupec. Tudi v obravnavanem primeru gre ugotoviti, da je DDV sestavni del cene, ki jo bo plačal naročnik za izvedbo javnega naročila. Iz Vzorca pogodbe (ki je del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila) je namreč razvidno, da je v ceni storitev vključen DDV, iz česar izhaja, da stroške plačila DDV nosi naročnik in da zato strošek DDV (ki je posledica opravljene storitve) predstavlja naročnikovo obveznost iz pogodbe o izvedbi javnega naročila. Ker zagotovljena sredstva predstavljajo znesek za plačilo obveznosti iz pogodbe o izvedbi javnega naročila, strošek DDV pa je vključen v ceno za storitev in tako predstavlja obveznost iz pogodbe o izvedbi javnega naročila, je treba pri pregledu ponudb z vidika preseganja zagotovljenih sredstev primerjati vrednost ponudbe z DDV in višino zagotovljenih sredstev, v katero je vključen tudi strošek plačila DDV.

Ni mogoče pritrditi navedbam naročnika, da so v obravnavanem primeru z vidika preseganja zagotovljenih sredstev relevantne vrednosti brez vključenega DDV, ker so storitve, ki so predmet zadevnega javnega naročila (to so storitve prevzema, transporta in zbiranja odpadkov iz zdravstva), oproščena plačila DDV. Naročnik tega stališča (da so storitve, ki so predmet javnega naročila, oproščene plačila DDV) ne utemelji, ampak (zgolj) zatrjuje, da takšno stališče izhaja iz navedb vlagatelja, kar ne drži. Vlagatelj namreč v zahtevku za revizijo ni zatrjeval, da so storitve, ki so predmet zadevnega javnega naročila, oproščene plačila DDV, pač pa, da so storitve, ki so predmet javnega naročila, neposredno povezane z dejavnostjo (tj. bolnišnična in izvenbolnišnična zdravstvena oskrba), ki je oproščena plačila DDV, zato naročnik ne more odbiti vstopnega DDV in zanj končni strošek predstavlja cena z DDV. Tudi po presoji Državne revizijske komisije storitve prevzema, transporta in zbiranja odpadkov iz zdravstva (ki so predmet zadevnega javnega naročila) niso storitve, ki bi bile oproščene plačila DDV. Naročnik razlogov, ki naj bi utemeljevali zaključek, da so storitve, ki so predmet javnega naročila, oproščene plačila DDV, ne navede. Ob tem ne gre spregledati, da je naročnik v obrazcu predračuna, ki je del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, predvidel, da ponudniki v ponudbeno ceno vključijo tudi DDV po 9,5 % stopnji. Prav tako je naročnik sam predvidel višino zagotovljenih sredstev brez in z DDV, česar ne bi storil, kolikor bi šlo za storitve, oproščene plačila DDV.

Ker je torej pri presoji preseganja zagotovljenih sredstev relevantna ponudbena vrednost z DDV in višina zagotovljenih sredstev, v katero je vključen tudi strošek plačila DDV, naročnik z

obrazložitev, podano v izpodbijani odločitvi, ne more utemeljiti zavrnitve vlagateljeve ponudbe iz razloga preseganja zagotovljenih sredstev. Kot že pojasnjeno, ponudbena vrednost vlagatelja z DDV znaša 253.849,82 EUR, naročnik pa je vlagatelja z izpodbijano odločitvijo izrecno seznanil, da višina zagotovljenih sredstev, v kateri je upoštevan oz. vključen DDV, znaša 282.827,72 EUR, iz česar izhaja, da vlagateljeva ponudba ne presega naročnikovih zagotovljenih sredstev.

Iz naročnikovih navedb v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo smiselno izhaja, da se je pri navedbi višine zagotovljenih sredstev z DDV zmotil, saj je navedel višino zagotovljenih sredstev ob upoštevanju (napačne) 22 % stopnje DDV namesto ob upoštevanju (pravilne) 9,5 % stopnje DDV. Čeprav naročnik v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo sicer vztraja, da vlagateljeva ponudba presega zagotovljena sredstva, pa gre ugotoviti, da naročnik z izpostavljenimi navedbami v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo preseganje zagotovljenih sredstev utemeljuje na drugem dejanskem stanju. Naročnik je namreč v izpodbijani odločitvi zatrjeval, da višina zagotovljenih sredstev (upoštevaje DDV) znaša 282.827,72 EUR, v odločitvi o zahtevku za revizijo pa zatrjuje, da višina zagotovljenih sredstev (ob upoštevanju (pravilne stopnje) DDV) znaša manj, in sicer 253.849,47 EUR. Z navedenim naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo podaja novo (drugačno) razlago v prid utemeljitve, da vlagateljeva ponudba presega zagotovljena sredstva, saj preseganje zagotovljenih sredstev utemeljuje na drugačnem dejanskem stanju, kot ga je utemeljeval v odločitvi o oddaji naročila.

Kot je Državna revizijska komisija že večkrat zapisala, je namen odločitve o oddaji naročila predvsem seznanitev ponudnikov z zadostnimi informacijami, potrebnimi za učinkovito uveljavljanje pravnega varstva. Skladno s tretjim odstavkom 90. člena ZJN-3 mora odločitev o oddaji javnega naročila (med drugim) vsebovati razloge za zavrnitev ponudbe neuspešnega ponudnika, ki ni bil izbran (tretji odstavek 90. člena ZJN-3). Od naročnika se pričakuje, da v primeru zavrnitve posamezne ponudbe navede razloge za svojo odločitev, ki temeljijo na ustrezni dejanski in pravni podlagi. Pri tem ni nujno, da je obrazložitev vseobsežna, mora pa vsebovati jasne in nedvoumne razloge naročnika do te mere, da se ponudniki lahko seznani z utemeljitvijo odločitve, da lahko zaščitijo svoj položaj in preverijo, ali je odločitev o (ne)oddaji naročila zakonita ali ne. Učinkovito pravno varstvo (9. člen ZPVPJN) v postopkih oddaje javnih naročil je namreč lahko zagotovljeno le, če ima ponudnik možnost v predrevizijskem postopku izpodbijati vse naročnikove ugotovitve, ki se nanašajo na nedopustnost njegove ponudbe. Ker vlagatelj v postopku pravnega varstva po tem, ko naročnik že odloči o njegovem zahtevku za revizijo, (praviloma) ne sme navajati novih kršitev (peti odstavek 29. člena ZPVPJN), tudi naročnik v sklepu, s katerim odloči o zahtevku za revizijo, ne sme navajati novih razlogov za nedopustnost vlagateljeve ponudbe oz. novih ugotovitev, vezanih na njegovo ponudbo, ki jih ni navedel že v odločitvi o oddaji javnega naročila, saj bi bil vlagatelj s tem onemogočen v možnosti uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva. Naročnik zato z navedbami, da višina zagotovljenih sredstev znaša 253.849,47 EUR (in ne 282.827,72 EUR, kot je to navedel v izpodbijani odločitvi o oddaji javnega naročila), v tem postopku pravnega varstva ne more uspeti, saj vlagatelja z izpodbijano odločitvijo ni seznanil, da ima zagotovljena sredstva zgolj v višini 253.849,47 EUR, ampak ga je seznanil, da ima zagotovljena sredstva v večjem obsegu, tj. v višini 282.827,72 EUR.

V izogib dodatnim sporom Državna revizijska komisija še dodaja, da naročnik s sklicevanjem na odgovor, objavljen na portalu javnih naročil dne 10. 9. 2024 ob 10:04, ne more izkazati, da višina zagotovljenih sredstev v obravnavanem primeru znaša 253.849,47 EUR, kot to zatrjuje v odločitvi o zahtevku za revizijo. Naročnik je namreč z omenjenim odgovorom popravil stopnjo DDV v obrazcu »Predračun«, ni pa z omenjenim odgovorom spreminjal višine zagotovljenih sredstev. Ponoviti gre, da naročnik (vir in) obseg sredstev, namenjen izvedbi javnega naročila, opredeli v sklepu o začetku postopka oz. dokumentira na drug ustrezen način (glej prvi odstavek 66. člena ZJN-3). Glede vprašanja višine zagotovljenih sredstev zato ni ključno, katero stopnjo DDV je naročnik predvidel v obrazcu »Predračun«, kot tudi ne, ali je naročnik predvideno stopnjo DDV v

omenjenem obrazcu spremenil, pač pa je relevantno, kakšen obseg sredstev, namenjen za izvedbo javnega naročila, je naročnik evidentiral v dokumentaciji, vezani na javno naročilo.

V obravnavanem primeru je Državna revizijska komisija naročnika (z dopisom št. 018-073/2025-5 z dne 23. 6. 2025) pozvala na predložitev sklepa o začetku postopka in dokumenta, iz katerega bo razvidna višina zagotovljenih sredstev. Naročnik je predložil Sklep o začetku postopka z dne 26. 8. 2024, iz katerega je razvidna ocenjena vrednost in vir sredstev, poleg tega je naročnik predložil dokument »Zagotovljena sredstva« z dne 22. 8. 2024, iz katerega izhaja da je višina zagotovljenih sredstev enaka višini ocenjene vrednosti, in sicer 231.826,00 EUR brez DDV oz. 282.827,72 EUR z DDV. Da bi naročnik tekom postopka javnega naročanja (vendar pred potekom roka za predložitev ponudb) spremenil višino zagotovljenih sredstev, iz odstopljene dokumentacije ne izhaja. Odstopljena spisovna dokumentacija zato ne potrjuje naročnikovih navedb, da višina zagotovljenih sredstev znaša 253.849,47 EUR, kot to (smiselno) zatrjuje v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo, pač pa iz nje izhaja, da višina zagotovljenih sredstev znaša 282.827,72 EUR, kot je to navedel naročnik v izpodbijani odločitvi o oddaji javnega naročila.

Upošteva je navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da je vlagatelj okviru zahtevka za revizijo izkazal, da dejstva, s katerimi je naročnik v izpodbijani odločitvi o oddaji javnega naročila utemeljeval, da vlagateljeva ponudba presega zagotovljena sredstva, ne utemeljujejo tega zaključka in posledično tudi ne zaključka, da ponudba vlagatelja (iz razloga preseganja zagotovljenih sredstev) ni dopustna. Ravnanje naročnika, ki je zavrnil vlagateljevo ponudbo, katere nedopustnosti ni uspel izkazati, predstavlja kršitev prvega odstavka 89. člena ZJN-3 v povezavi z 29. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-3.

#### *Glede pregleda ponudbe izbranega ponudnika*

Vlagatelj naročniku očita več kršitev pri pregledu ponudbe izbranega ponudnika. Državna revizijska komisija je najprej presojala navedbe vlagatelja v vlogi z dne 7. 7. 2025 (vloženi potem, ko se je vlagatelj na podlagi zahteve za dostop do informacij javnega značaja, naslovljene na MOPE, seznanil, da je v ponudbi izbranega ponudnika nominiran podizvajalec Retal, d.o.o.), da je naročnik izbranemu ponudniku omogočil nedopustno zamenjavo podizvajalca.

Državna revizijska komisija na podlagi odstopljene dokumentacije ugotavlja:

- izbrani ponudnik je v ponudbi, predloženi do poteka roka za predložitev ponudb, kot podizvajalca nominiral družbo Retal, d.o.o. – iz ponudbe izbranega ponudnika je razvidno, da omenjeni podizvajalec prevzema odvoz in obdelavo odpadkov (vrečke in plastične zaboje za enkratno uporabo),
- izbrani ponudnik je z dopisom z dne 29. 10. 2024 naročniku posredoval dopis podizvajalca Retal, d.o.o., z dne 25. 10. 2024, iz katerega izhaja, da se je podizvajalec po tehtnem premisleku odločil, da tveganja, vezana na odpadke 18 01 03, ne more prevzeti in zato ne bo sodeloval kot podizvajalec pri zadevnem javnem naročilu; z dopisom z dne 29. 10. 2024 je izbrani ponudnik pozval naročnika, da mu omogoči zamenjavo podizvajalca na podlagi 81. člena ZJN-3,
- naročnik je z dopisom z dne 4. 11. 2024 izbranega ponudnika pozval na zamenjavo podizvajalca na podlagi drugega odstavka 81. člena ZJN-3,
- izbrani ponudnik je z dopisom z dne 7. 11. 2024 nominiral podizvajalca Kemis, d.o.o., in zanj predložil zahtevano dokumentacijo – iz predložene dokumentacije izhaja, da podizvajalec prevzema odvoz in obdelavo odpadkov (vrečke in plastične zaboje za enkratno uporabo).

Upošteva je predstavljeno dejansko stanje gre pritrditi navedbam vlagatelja, katerim naročnik in izbrani ponudnik tudi ne nasprotujeta, da je izbrani ponudnik po poteku roka za predložitev

ponudb zamenjal v ponudbi prvotno imenovanega podizvajalca (tj. družba Retal, d.o.o.) z novim podizvajalcem (tj. družba Kemis, d.o.o.). Glede na vlagateljevo trditveno podlago pa je treba presoditi, ali je izbrani ponudnik zamenjal podizvajalca skladno z določbami ZJN-3.

Skladno s prvim odstavkom 81. člena ZJN-3 lahko gospodarski subjekt glede pogojev v zvezi z ekonomskim in finančnim položajem ter tehnično in strokovno sposobnostjo po potrebi za posamezno javno naročilo uporabi zmogljivosti drugih subjektov, ne glede na pravno razmerje med njim in temi subjekti. Če drugi subjekt tudi izvede del predmeta javnega naročila, takšen subjekt izpolnjuje tudi definicijo podizvajalca (prim. prvi odstavek 94. člena ZJN-3) in ga je treba šteti (tudi) za podizvajalca.

Drugi odstavek 81. člena ZJN-3 določa, da naročnik v skladu s 77., 79. in 80. členom ZJN-3 preveri, ali subjekti, katerih zmogljivosti namerava uporabiti gospodarski subjekt, izpolnjujejo ustrezne pogoje za sodelovanje in ali zanje obstajajo razlogi za izključitev. Naročnik mora od gospodarskega subjekta zahtevati zamenjavo subjekta, ki ne izpolnjuje pogojev za sodelovanje ali v zvezi s katerim obstajajo obvezni razlogi za izključitev. Naročnik pa lahko od gospodarskega subjekta zahteva zamenjavo subjekta tudi, če v zvezi z njim obstajajo neobvezni razlogi za izključitev.

Izbrani ponudnik pravilno navaja, da ima ponudnik, skladno z drugim odstavkom 81. člena ZJN-3, možnost zamenjave subjekta, katerega zmogljivost uporablja, in da sankcijo izključitve iz postopka nosi le tisti subjekt, ki mu je mogoče pripisati odgovornost za napako, ne pa tudi ponudnik sam. Vendar pa izbrani ponudnik ob tem očitno spregleda, da iz odločitve Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-166/2021 in iz stališča Direktorata za javno naročanje, na katera se sklicuje, izhaja, da je možnost zamenjave podizvajalca na podlagi drugega odstavka 81. člena ZJN-3 mogoča le, če so za to izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 81. člena ZJN-3. Iz te določbe izhaja, da naročnik zahteva zamenjavo podizvajalca, če pri pregledu ponudbe ugotovi, da podizvajalec ne izpolnjuje pogojev za sodelovanje ali da pri njem obstajajo izključitveni razlogi. Pogoj, ki mora biti torej izpolnjen za zamenjavo podizvajalca na podlagi drugega odstavka 81. člena ZJN-3, je naročnikova ugotovitev, da podizvajalec ne izpolnjuje pogojev za sodelovanje ali da pri njem obstajajo izključitveni razlogi. Uporaba drugega odstavka 81. člena ZJN-3 je tako omejena na primere, ko naročnik ugotovi, da v ponudbi predstavljen drugi subjekt oz. podizvajalec ne izpolnjuje pogojev za sodelovanje ali pri njemu obstajajo (obvezni) izključitveni razlogi. Drugi odstavek 81. člena ZJN-3 pa ne omogoča, da bi ponudnik po poteku roka za predložitev ponudb prosto, po želji zamenjal podizvajalca, ali da bi podizvajalca zamenjal zaradi njegovega odstopa od ponudbe, prav tako ta določba ne daje podlage za odpravo katere koli ponudbene napake, ki je povezana s podizvajalcem, ampak zgolj za zamenjavo podizvajalca, če naročnik pri njem ugotovi neizpolnjevanje pogojev za sodelovanje ali obstoj (obveznih) izključitvenih razlogov.

V obravnavanem primeru naročnik izbranega ponudnika ni pozval na zamenjavo podizvajalca iz razloga, ker prvotno nominiran subjekt ni izpolnjeval pogojev za sodelovanje ali ker bi pri njemu obstajali izključitveni razlogi, ampak je izbranega ponudnika pozval na zamenjavo na podlagi zaprosila izbranega ponudnika, ker je prvotno nominiran podizvajalec (tj. družba Retal, d.o.o.) po poteku roka za oddajo ponudb odstopil od sodelovanja (z izbranim ponudnikom) pri izvedbi javnega naročila. Upošteva se navedeno gre zato ugotoviti, da ker naročnik ni ugotovil, da prvotno nominiran podizvajalec v ponudbi izbranega ponudnika ne izpolnjuje pogojev za sodelovanje ali da pri njemu obstajajo (obvezni) izključitveni razlogi, ni bil izpolnjen pogoj iz drugega odstavka 81. člena ZJN-3 za zamenjavo podizvajalca. Posledično gre pritrditi vlagatelju, da naročnik ni imel podlage v drugem odstavku 81. člena ZJN-3, da je iz razloga, ker je prvotno nominirani podizvajalec odstopil od sodelovanja z izbranim ponudnikom, izbranemu ponudniku omogočil zamenjavo prvotno nominiranega podizvajalca v ponudbi.

Državna revizijska komisija pritrjuje tudi (smiselnim) navedbam vlagatelja, da sprememba podizvajalca presega dopustne okvire dopolnjevanja in/ali pojasnjevanja ponudbe na podlagi petega odstavka 89. člena ZJN-3. Skladno s petim odstavkom 89. člena ZJN-3 lahko naročnik, če so ali se zdijo informacije ali dokumentacija, ki jih morajo predložiti gospodarski subjekti, nepopolne ali napačne oziroma če posamezni dokumenti manjkajo, zahteva, da gospodarski subjekti v ustreznem roku predložijo manjkajoče dokumente ali dopolnijo, popravijo ali pojasnijo ustrezne informacije ali dokumentacijo, pod pogojem, da je takšna zahteva popolnoma skladna z načeloma enake obravnave in transparentnosti. Predložitev manjkajočega dokumenta ali dopolnitev, popravek ali pojasnilo informacije ali dokumentacije se lahko nanaša izključno na takšne elemente ponudbe, katerih obstoj pred iztekom roka, določenega za predložitev prijave ali ponudbe, je mogoče objektivno preveriti.

Iz citirane določbe izhaja, da lahko naročnik v določenih primerih od ponudnikov zahteva, da dopolnijo, popravijo, spremenijo ali pojasnijo ponudbeno dokumentacijo, vendar v omejenem obsegu in pod pogojem, da gre za takšne elemente oz. podatke, katerih obstoj pred iztekom roka, določenega za predložitev ponudb, je mogoče objektivno preveriti, da ne gre za bistvene spremembe, ki bi dejansko privedle do nove ponudbe, in da je pri tem spoštovano načelo enakopravne obravnave ponudnikov (prim. tudi sodbe Sodišča EU v zadevah št. C-599/10, C-336/12, C-324/14, C-387/14, in C-131/16).

Državna revizijska komisija ni presojala, ali je ponudba izbranega ponudnika, predložena do poteka roka za oddajo ponudb, vsebovala pomanjkljivost in je zato potrebovala popravek, saj je v obravnavani zadevi ključno, da je izbrani ponudnik z zamenjavo podizvajalca posegel v ponudbo, predloženo do poteka roka za predložitev ponudb, in jo spremenil v delu, ki se nanaša na subjekte, s katerimi bo sodeloval pri izvedbi javnega naročila. Odločitev, s katerimi gospodarskimi subjekti bo ponudnik sodeloval pri izvedbi javnega naročila, predstavlja ponudnikovo poslovno voljo, ki (v kolikor ni navzven razvidna) ne predstavlja objektivnega dejstva ali podatka, katerega obstoj pred iztekom roka, določenega za predložitev ponudb, bi bilo mogoče naknadno preveriti. Državna revizijska komisija zato ugotavlja, da sprememba ponudbe izbranega ponudnika v delu, ki se nanaša na podizvajalca, presega dopusten okvir dopolnjevanja oz. spremembe ponudbe, saj se ne nanaša na element, katerega obstoj pred iztekom roka, določenega za predložitev prijave ali ponudbe, je mogoče objektivno preveriti. Spremenjena ponudba izbranega ponudnika v tem smislu predstavlja novo ponudbo, kar glede na peti odstavek 89. člena ZJN-3 ni dopustno.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da je vlagatelj v okviru zahtevka za revizijo uspel izkazati, da je naročnik izbranemu ponudniku omogočil spremembo prvotno nominiranega podizvajalca in s tem spremembo ponudbe na način, ki ni skladen z določbami ZJN-3, in da je naročnik s tem, ko je oddal javno naročilo izbranemu ponudniku, ki je spremenil ponudbo na način, ki ni skladen z določbami ZJN-3, ravnal v nasprotju prvim odstavkom 89. člena ZJN-3. Državna revizijska komisija je zato zahtevku za revizijo ugodila in razveljavila naročnikovo odločitev o oddaji javnega naročila, »*Prevzem, transport in zbiranje odpadkov iz zdravstva: 18 01 02 - Deli teles in organov, tudi vrečke s krvjo in konzervirano krvjo (razen 18 01 03\*)*«, kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« z dne 13. 5. 2025.

Ker je Državna revizijska komisija že na podlagi obravnave izpostavljenih revizijskih navedb ugotovila naročnikovo kršitev v postopku oddaje javnega naročila (nezakonito oddajo javnega naročila izbranemu ponudniku), v posledici pa ugodila vlagateljevemu predlogu in razveljavila naročnikovo odločitev o oddaji javnega naročila, Državna revizijska komisija preostalih navedb (da izbrani ponudnik ni predložil vse zahtevane dokumentacije in da predlagani način izvedbe javnega naročila ni skladen z zakonodajo) vsebinsko ni obravnavala, z njimi povezane dokazne predloge vlagatelja pa je zavrnila kot nepotrebne. Obravnava teh navedb na presojo že

ugotovljene kršitve in posledično na sprejeto odločitev namreč ne bi mogla vplivati. Posledično tudi ni potrebna predložitev predhodnega vprašanja Sodišču EU, saj odgovor na predlagano vprašanje, ne glede na to, kakšen bi bil, v nobenem primeru ne more imeti vpliva na rešitev zadeve. Državna revizijska komisija tudi ni vsebinsko presojala revizijskih navedb glede kršitve pravice do vpogleda. Njihova vsebinska presoja ne bi več vplivala na drugačno odločitev Državne revizijske komisije v tem postopku, poleg tega pa ima vlagatelj v postopku pravnega varstva primarno interes, da se razveljavi odločitev o oddaji javnega naročila, ne pa, da vpogleda v dokumentacijo.

Državna revizijska komisija z namenom pravilne izvedbe postopka v razveljavljenem delu naročnika na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZPVPJN napotuje, da v nadaljevanju postopka oddaje zadevnega javnega naročila sprejme eno od odločitev, ki jih predvideva ZJN-3. Če se bo naročnik odločil, da bo nadaljeval postopek javnega naročanja s sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila, mora ponovno presojo ponudb opraviti skladno z določili dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in določili ZJN-3 ter ob upoštevanju ugotovitev Državne revizijske komisije, kot izhajajo iz tega sklepa.

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

Vlagatelj zahteva povrnitev stroškov, nastalih v postopku 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 in skladno z Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/2015 s sprem.; v nadaljevanju: OT), kot potrebne priznala naslednje priglašene stroške:

- strošek dolžne vplačane takse za revizijski zahtevek v višini 4.231,59 EUR,
- strošek odvetniške storitve za zahtevek za revizijo v višini 1.600 točk (prva točka tar. št. 44 OT), kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22 % DDV znaša 1.171,20 EUR,
- strošek odvetniške storitve za sestavo vloge z dne 7. 7. 2025 kot obrazložene vloge med postopkom v višini 800 točk (druga točka tar. št. 44 OT), kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22 % DDV znaša 585,60 EUR,
- izdatke v pavšalnem znesku po tretjem odstavku 11. člena OT (in sicer 2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk in 1 % od presežka nad 1.000 točk) v višini 34 točk, kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22 % DDV znaša 24,89 EUR.

Državna revizijska komisija vlagatelju ni priznala priglašениh stroškov za odvetniške storitve za sestavo vloge z dne 19. 6. 2025 (s katero se je opredelil do naročnikovih navedb v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo) in za sestavo vloge z dne 24. 7. 2025 (s katero se je opredelil do vlog izbranega ponudnika), saj ti v konkretnem primeru niso bili potrebni (peti odstavek 70. člena ZPVPJN v povezavi z osmim odstavkom istega člena, pa tudi drugi odstavek 2. člena OT). Navedbe vlagatelja v izpostavljenih vlogah niso pripomogle ne k hitrejši ne k enostavnejši rešitvi zadeve.

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju kot potrebne stroške priznala stroške v višini 6.013,28 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:**

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

Predsednica senata:

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

**Vročiti:**

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

**Vložiti:**

- v spis zadeve, tu.