

Slovenska cesta 54
SI-1000 Ljubljana
T 01 234 28 00dkom@dkom.si
www.dkom.siŠtevilka: 018-122/2025-4
Datum: 14. 11. 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 Aleksandra Petrovčiča, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*RRI – Sistem za izvidovanje in spremljanje dinamičnih objektov iz UAV (SISDOU)*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja Beyond Semiconductor, d.o.o., Brnčičeva ulica 41G, Ljubljana – Črnuče, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška družba Lukman, o.p., d.o.o., Ameriška ulica 2, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Republika Slovenija, Ministrstvo za obrambo, Vojkova cesta 55, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 14. 11. 2025

odločila:

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

Obrazložitev:

Naročnik je dne 26. 6. 2025 sprejel sklep o začetku postopka oddaje predmetnega javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Uradni list RS, št. 90/12 s sprem.; v nadaljevanju: ZJNPOV).

Naročnik je dne 12. 9. 2025 na portalu javnih naročil pod št. objave JN007164/2025-EUe27/01 ter v Uradnem listu EU pod št. objave 595675-2025 objavil prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost, iz katerega je razvidno, da naročnik oddaja javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi 1. točke tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV. Naročnik je z dokumentom »*Odločitev o oddaji naročila*« z dne 9. 9. 2025 (objava na Portalu javnih naročil pod št. objave JN007164/2025-ODL/01 dne 12. 9. 2025) predmetno javno naročilo

oddal v izvedbo skupini subjektov C-ASTRAL, d.o.o., Ajdovščina (vodilni partner v konzorciju), Guardiaris, d.o.o., Ljubljana, Pareto, d.o.o., Ljubljana, Instrumentation Technologies d.o.o., Solkan, in Univerza v Ljubljani, Fakulteta za elektrotehniko, Ljubljana (v nadaljevanju: izbrani ponudnik).

Vlagatelj je dne 24. 9. 2025 vložil zahtevek za revizijo, v katerem navaja, da je naročnik v dokumentu »6. javni poziv zainteresiranim subjektom za sodelovanje pri izvajanju raziskovalno-razvojnih in inovacijskih aktivnosti z namenom povečanja tehnično-tehnoloških zmogljivosti obrambnega sistema Republike Slovenije« (v nadaljevanju: Javni poziv), pod zaporedno št. 12 predvidel raziskovalno-razvojni in inovacijski projekt (v nadaljevanju: RRI-aktivnost) »Sistem za izvidovanje in spremljanje dinamičnih objektov iz UAV (SISDOU)«. V zvezi s slednjo aktivnostjo je vlagatelj podal prijavo, naročnik pa ga je z dokumentom »Prijava na javni poziv Ministrstva za obrambo - obvestilo« z dne 12. 5. 2025 (v nadaljevanju: Obvestilo) seznanil, da bo razpisna dokumentacija za ta projekt posredovana konzorciju subjektov C-ASTRAL, d.o.o., Ajdovščina, Guardiaris, d.o.o., Ljubljana, Instrumentation Technologies d.o.o., Solkan, in Univerza v Ljubljani, Fakulteta za elektrotehniko, Ljubljana (v nadaljevanju: uspešni prijavitelj). Ob tem je naročnik podal predlog, da uspešni prijavitelj preuči možnosti sodelovanje z drugimi prijavitelji, med drugim z vlagateljem. Vlagatelj je bil šele z objavo prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost seznanjen, da ni bil izbran za sodelovanje na projektu in da bo projekt izvedel vodilni partner v konzorciju, ki izključuje vlagatelja. Vlagatelj navaja, da se naročnik v utemeljitev izvedbe postopka s pogajanjem brez predhodne objave sklicuje na 1. in 2. točko tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV, vendar v konkretnem primeru ne gre za situacijo, ki bi jo urejal 22. člen ZJNPOV. Druga točka tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV ne vključuje razloga povrnitve stroškov raziskav in razvoja, kot tudi ne razloga serijske proizvodnje zaradi preživetja na trgu. Naročnik v primerih podeljevanja sredstev za namen RRI izvaja povrnitev stroškov raziskav in razvoja in vzpostavlja pogoje za serijsko proizvodnjo in preživetje izdelkov na trgu – za ta namen in za doseganje ciljev, opredeljenih v Javnem pozivu, postopek s pogajanjem brez predhodne objave ne bi smel biti uporabljen. Naročnik, v nasprotju z načeli zagotavljanja konkurence, transparentnosti naročanja in enakopravne obravnave ponudnikov, uporablja ta postopek z namenom ustvarjanja bodočega monopolnega položaja predizbranih »vodilnih konzorcijev«, katerim povrača stroške raziskav in razvoja v nasprotju s točko b) drugega odstavka 28. člena Direktive 2009/81. Naročnikove navedbe, da ne gre za izjemo iz 8. točke prvega odstavka 10. člena ZJNPOV, so v nasprotju s cilji, navedenimi v Javnem pozivu. Ne drži stališče naročnika, da bi imel od javnega naročila izključno korist zgolj naročnik, kar je jasno že na podlagi dejstva, da naročnik ne zahteva prenosa izključnih pravic (avtorskih pravic ali pravic industrijske lastnine). V primeru uspešnega razvoja projekta bo izbrani ponudnik pridobil izključne pravice, naročnik pa bo, sklicujoč se na izključne pravice, oddal naročilo izbranemu ponudniku, kar naročnik počne v primerljivih projektih. Naročnik se tudi ne more sklicevati na Pravilnik o raziskovalno-razvojni in inovacijski dejavnosti na Ministrstvu za obrambo (v nadaljevanju: Pravilnik), saj ta, kot neobjavljen predpis, ni del pravnega sistema, naročnik pa ga vlagatelju, kljub večkratnim pozivom, ne želi posredovati. Z Obvestilom (v tem in v vseh postopkih na področju RRI) naročnik nezakonito prenaša pooblastilo do izvedbe javnega naročila na predizbranega ponudnika (vodjo konzorcija), ki v nadaljevanju sam oblikuje merila, kriterije in obseg raziskave in razvoja predmeta javnega naročila ter oblikuje »konzorcij edinega ponudnika«. Obvestilo ne ustreza definiciji upravne odločbe ali sklepa, čeprav se z njim (v vseh postopkih javnih naročil na področju RRI) odloča o pravicah in obveznostih zainteresiranih ponudnikov in predstavlja dokončno izbiro ponudnika in hkrati dokončno odločitev, kdo ne more biti ponudnik. Odločitev o oddaji javnega naročila služi zgolj prikrivanju tega, kar se zgodi že z Obvestilom. Obvestilo je oblikovano v nasprotju z določbami, ki ureja upravni postopek, ne vsebuje pravne podlage, obrazložitve, pravnega pouka in je v nasprotju s petim in šestim odstavkom 22. člena ZJNPOV. Vlagatelj ne ve, zakaj je iz postopka izpadel. Celotno odločanje naročnika od poziva do objave obvestila o oddanem naročilu je arbitrarno, z Obvestilom pa se naročnik izogne kogentnim določbam ZJNPOV. Naročnik z Obvestilom izbere enega ponudnika

– bodočega monopolista, ostalo konkurenco pa izloči, s čimer podre edino »nominalno« merilo, tj. cena, saj je vsa konkurenca ukinjena. V Obvestilu ni navedenih nobenih meril in kriterijev za izbiro, obrazložitve, naročnik s ponudniki tudi ne vodi pogajanj. Naročnik je kršil tretji odstavek 5. člena, 6. člen, 28. člen in 39. člen ZJNPOV. Upošteva je navedeno vlagatelj predlaga razveljavitev celotnega postopka in povrnitev stroškov pravnega varstva.

Naročnik je dne 29. 9. 2025 izbranega ponudnika obvestil o vloženem zahtevku za revizijo in ga seznanil s pravico do izjasnitve o navedbah v zahtevku za revizijo. Izbrani ponudnik se do navedb vlagatelja ni opredelil.

Naročnik je dne 10. 10. 2025 zavrnil zahtevek za revizijo in zahtevo vlagatelja za povrnitev stroškov. Naročnik navaja, da izvaja postopek javnega naročila za raziskovalne in razvojne storitve na podlagi ZJNPOV, upošteva je določbe Pravilnika, ki je interni predpis naročnika. Naročnik je s ciljem raziskave trga objavil Javni poziv. Iz vsebine projektov razvidno, da so takšne narave, da ima od njih korist izključno naročnik, opravljeno storitev pa bo tudi v celoti plačal naročnik. V konkretnem primeru ne gre za situacijo, ki je zajeta v 8. točki 10. člena ZJNPOV, če bi šlo, se ZJNPOV ne bi uporabljal. Naročnik je po pregledu prijav v okviru javnega poziva ocenil, da bo najbolj celovito izvedbo projekta dosegel z uspešnim prijaviteljem, zato ga je povabil k oddaji ponudbe. Postopek s pogajanja brez predhodne objave lahko naročnik izvede s subjekti po lastni izbiri in se lahko pogaja z enim subjektom o pogojih naročila. Naročnik zavrača navedbe vlagatelja, da (nikoli) ne zahteva prenosa izključnih pravic, ki bi nastale v okviru projekta RRI, in pojasnjuje, da je iz 17. do 20. člena vzorca pogodbe za predmetno javno naročilo razviden prenos pravic na naročnika. Predmet zadevnega javnega naročila je tudi izdelava tehnološkega modela, zato s tem povezani stroški spadajo pod določbo 2. točke tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV. Primarni cilj naročnika je realizacija RRI projekta, v pristojnosti izbranega ponudnika pa je, s katerimi partnerji in podizvajalci bo dosegel cilje projekta. Naročnik nadalje navaja, da je iz razpisne dokumentacije razviden opis predmeta javnega naročila in da sta naročnik in ponudnik izvedla pogajanja o komercialnem delu ponudbe. Naročnik je predvidel pogajanja o ceni, kar je razvidno iz razpisne dokumentacije, v kateri navedba meril, upošteva je da je v postopek vključen en gospodarski subjekt in da merila služijo razvrstitvi ponudb, ni smiselna.

Vlagatelj v vlogi z dne 23. 9. 2025, s katero se je opredelil do navedb naročnika, vztraja pri revizijskih navedbah in dodaja, da naročnik priznava, da ocenjevanje in razvrščanje ponudnikov izvaja brez meril, ker se mu cena ne zdi smiselna. V obravnavanem primeru je prenos izključnih pravic omejen zgolj na pridobitev pravice predelave dokumentacije za namen vključitve v nova avtorska dela in dokumente za lastne potrebe, medtem ko se na naročnika ne prenašajo načrti, modeli, programska oprema, kot tudi ne tehnologija.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 16. 10. 2025 odstopil dokumentacijo v zvezi z javnim pozivom, dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in pripadajočo dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Državna revizijska komisija je pri odločanju o zahtevku za revizijo pregledala dokumentacijo v zvezi z javnim pozivom, pri čemer je vpogledala v Javni poziv in Obvestilo z dne 12. 5. 2025, ter v dokumentacijo o postopku oddaje predmetnega javnega naročila, pri čemer je vpogledala v sklep o začetku postopka z dne 26. 6. 2025, prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost, razpisno dokumentacijo in odločitev o oddaji naročila. Ostale dokazne predloge z vpogledom v listinsko dokumentacijo vlagatelja je Državna revizijska komisija zavrnila iz razlogov, pojasnenih v nadaljevanju. Dokazni predlog vlagatelja z zaslišanjem zakonitega zastopnika vlagatelja in odgovorne osebe naročnika je Državna revizijska komisija zavrnila kot nepotrebnega, saj je dejansko stanje, ki je bistveno za rešitev zadeve, že dovolj razjasnjeno na podlagi listinske dokumentacije, ki sta jo predložila vlagatelj in naročnik.

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 na podlagi spisovne dokumentacije ugotavlja, da je naročnik dne 18. 3. 2025 objavil Javni poziv (zainteresiranim subjektom za sodelovanje pri izvajanju raziskovalno-razvojnih in inovacijskih aktivnosti z namenom povečanja tehnično-tehnoloških zmogljivosti obrambnega sistema Republike Slovenije), med drugim tudi za RRI aktivnost »Sistem za izvidovanje in spremljanje dinamičnih objektov iz UAV (SISDOU)«. Naročnik je v Javnem pozivu opredelil cilje izvajanja RRI-aktivnosti in navedel, da bo (skladno z ZJNPOV ter Zakonom o javnem naročanju – Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.) izvedel postopek javnega naročanja in bo razpisno dokumentacijo za oddajo naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave posredoval prijaviteljem, v kolikor bo iz priložene dokumentacije razvidno, da imajo ustrezne reference na raziskovalno-razvojnem in inovacijskem področju, ki je predmet tega poziva, ter morebitnim drugim potencialnim ponudnikom, če imajo ustrezne reference na raziskovalno-razvojnem in inovacijskem področju, ki je predmet tega poziva.

Na javni poziv se je odzvalo več prijaviteljev, med drugim vlagatelj in uspešni prijavitelj. Naročnik je z Obvestilom z dne 12. 5. 2025 seznanil prijavitelje, da pri vseh prijaviteljih obstoji verjetnost za morebitni uspešni razvoj projekta, da pa bo razpisna dokumentacija posredovana uspešnemu prijavitelju, in da bi lahko vključitev ostalih prijaviteljev pripomogla k uspešni izvedbi projekt – ob tem je naročnik uspešnega prijavitelja pozval, da preuči možnost sodelovanja z drugimi prijavitelji in da ga obvesti o morebitni razširjeni sestavi.

Naročnik je dne 26. 6. 2025 sprejel sklep o začetku postopka oddaje predmetnega javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi ZJNPOV, k oddaji ponudbe pa je povabil uspešnega prijavitelja, dne 12. 9. 2025 je naročnik objavil obvestilo za predhodno transparentnosti in odločitev o oddaji naročila.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo naročniku očita kršitve določb ZJNPOV in Direktive 2009/81. V zvezi z naročnikovim sklicevanjem na Pravilnik in revizijskimi navedbami, povezanimi s Pravilnikom, gre pojasniti, da Državna revizijska komisija, ki po svoji funkciji predstavlja organ pravnega varstva, ki odloča o zakonitosti oddaje javnih naročil v vseh stopnjah postopka javnega naročanja (prvi odstavek 60. člena ZPVPJN), v revizijskem postopku, v katerem je zagotovljeno pravno varstvo zoper kršitve v postopkih javnega naročanja (2. člen ZPVPJN), presoja skladnost ravnanja naročnika s pravili javnega naročanja (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-81/2014, 018-8/2015, 018-65/2015, 018-73/2016). Obvezna ravnanja naročnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj na obrambnem in varnostnem področju določa ZJNPOV (prim. prvi odstavek 1. člena ZJNPOV). V revizijskem postopku se zato lahko odpre izključno vprašanje, ali je naročnik v postopku oddaje javnega naročila ravnal skladno z določbami ZJNPOV. Ker naročnik s sklicevanjem na Pravilnik, ki je interni akt naročnika in ureja določen segment poslovanja naročnika (in kot tak načeloma zavezuje zgolj naročnikovo osebje, zadolženo za izvajanje projektov, ki se nanašajo na raziskovalno-razvojne in inovacijske dejavnosti), ne more utemeljiti zakonitosti svojega ravnanja, Državna revizijska komisija navedb vlagatelja, vezanih na Pravilnik, ni vsebinsko presojala, s tem povezane vlagateljeve dokazne predloge (tj. vpogled v Zahteve za dopolnitev z dne, 28. 11. 2023, z dne 27. 11. 2024 in z dne 9. 12. 2024 ter vpogled v odločitev naročnika o zahtevku za revizijo, vloženim v drugem postopku oddaje javnega naročila) pa je zavrnila kot nepotrebne.

Predmet tega postopka pravnega varstva je lahko le ravnanje naročnika v tem postopku javnega naročanja, medtem ko za presojo zakonitosti naročnikovega ravnanja v tem postopku javnega

naročanja ne more biti relevantno naročnikovo ravnanje v drugih postopkih javnega naročanja, kot tudi ne naročnikovo ravnanje v zvezi z drugimi RRI aktivnostmi oz. projekti. Državna revizijska komisija zato obširnih revizijskih navedb, vezanih na naročnikovo ravnanje v zvezi z drugimi RRI aktivnostmi, s katerimi želi vlagatelj v bistvu utemeljiti, da je naročnikovo ravnanje v konkretnem postopku ustaljena praksa naročnika in da naročnik tudi v zvezi z drugimi RRI aktivnostmi ravna v nasprotju z določbami ZJNPOV, vsebinsko ni obravnavala, s tem povezane dokazne predloge (vpogled v dokumentacijo, vezano na projekt »*Redundančna zmogljivosti komunikacijsko informacijskega sistema MO (R-KIS MO)*« (tj. Obvestilo z dne 23. 11. 2023, dokument »*Zahteva za dopolnitev dokumenta*« z dne 28. 11. 2023 in odgovor Ministrstva za obrambo z dne 29. 8. 2024), elektronsko sporočilo vlagatelja z dne 14. 6. 2023 in odgovor Ministrstva za obrambo z dne 3. 7. 2023, dokumentacijo, vezano na projekt »*Integracija sistema zračne obrambe Iris-T in SHORAD daljinsko vodenih oborožitvenih postaj in simulatorjev Mangart 25 s sistemom poveljevanja in kontrole SV (INTEGRIRIS)*« (tj. Obvestilo z dne 10. 4. 2024, »*Povabilna dokumentacija*«, elektronsko sporočilo z dne 5. 7. 2024 in Zapisnik prvega kroga ustnih pogajanj z dne 11. 7. 2024), dokumentacijo, vezano na projekt »*Razvoj in preverjanje postopkov za uporabo orožja za boj proti rojem brezpilotnih letalnih sistemov (BLS-TOČKA)*« (tj. Obvestilo z dne 23. 11. 2023 in Obvestilo z dne 4. 10. 2024), Obvestili z dne 25. 4. 2023 in Obvestilo z dne 26. 4. 2023) pa je zavrnila kot nepotrebne.

Med vlagateljem in naročnikom je spor glede vprašanja, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave.

Za oddajo javnega naročila lahko naročniki na način in pod pogoji, določenimi v ZJNPOV, uporabijo več različnih postopkov (prim. prvi odstavek 19. člena ZJNPOV). Naročniki se lahko vedno prosto odločijo bodisi za uporabo postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (20. člen ZJNPOV) bodisi postopka s pogajanjem po predhodni objavi (21. člen ZJNPOV), medtem, ko so pri uporabi postopka s pogajanjem brez predhodne objave (22. člen ZJNPOV), konkurenčnega dialoga (23. člen ZJNPOV) in postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi (24. člen ZJNPOV) omejeni na okoliščine, ki so določene z zakonom.

»*Postopek s pogajanjem brez predhodne objave*« je postopek, v katerem naročnik povabi gospodarske subjekte k oddaji ponudbe in se z njimi pogaja o svojih zahtevah glede naročila (23. točka 3. člena ZJNPOV). Iz navedenega, kot tudi iz poimenovanja postopka, izhaja, da postopek s pogajanjem brez predhodne objave ne vključuje javne objave obvestila o naročilu, zaradi česar se zainteresirani gospodarski subjeki ne morejo seznaniti s postopkom, pač pa lahko v tem postopku odda prijavo za sodelovanje (le) gospodarski subjekt, ki ga je k sodelovanju povabil naročnik. Ker postopek s pogajanjem brez predhodne objave predstavlja skrajni odmik od temeljnih načel javnega naročanja, in sicer načela zagotavljanja konkurence med ponudniki, načela transparentnosti naročanja in načela enakopravne obravnave ponudnikov (prim. 6. člen ZJNPOV), ga naročnik ne more izbrati kadarkoli, temveč le v posebnih primerih, ki so taksativno navedeni v 22. členu ZJNPOV. To izhaja tudi iz sodne prakse Sodišča Evropske Unije, ki je v posameznih zadevah (npr. C-385/02 Komisija proti Italiji, C-126/03 Komisija proti Nemčiji, C-394/02 Komisija proti Grčiji) izoblikovalo jasno pravilo, da je treba določbe o uporabi postopka s pogajanjem brez predhodne objave, kot izjeme od pravil v zvezi s postopki oddaje javnih naročil, razlagati strogo in restriktivno, dokazno breme o obstoju zakonskih pogojev za izvedbo postopka pa nosi stranka, ki se na izjeme sklicuje, torej naročnik.

V obravnavanem primeru je naročnik izbilo postopka s pogajanjem brez predhodne objave utemeljil v prostovoljnem obvestilu za predhodno transparentnost, kjer je v oddelku »*E Utemeljitev postopka*« navedel:

*»Razlog oddaje naročila brez predhodne objave: Naročilo se nanaša na raziskovalne in razvojne storitve, ki niso določene v 8. točki prvega odstavka 10. člena ZJNPOV (22(3)(1) ZJNPOV).
Obrazložitev oddaje naročila brez predhodne objave: Naročnik je izvedel postopek s pogajanji brez predhodne objave na podlagi 1. točke, 3. odstavka, 22. člena ZJNPOV«.*

Upošteva se predstavljeno naročnikovo utemeljitev izbire postopka se kot neutemeljene izkažejo navedbe vlagatelja, da je naročnik v prostovoljnem obvestilu za predhodno transparentnost izbiro postopka utemeljeval na podlagi 1. in 2. točke 22. člena ZJNPOV. Iz prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost je razvidno, da naročnik izbire postopka ni utemeljeval s sklicevanjem na izjemo, določeno v 2. točki tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV, pač pa je izbiro postopka utemeljeval zgolj s sklicevanjem na razlog, določen v 1. točki tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV. Državna revizijska komisija zato ni vsebinsko presojala revizijskih navedb, da naročnik izvaja povrnitev stroškov raziskav in razvoja in vzpostavlja pogoje serijske proizvodnje in preživetja proizvoda na trgu, saj želi vlagatelj z njimi utemeljiti, da naročnik za uporabo postopka s pogajanji brez predhodne objave nima podlage v 2. točki tretjega odstavka ZJNPOV, skladno s katero lahko naročnik ta postopek uporabi za blago, ki se izdelava izključno zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja – slednja določba ne vključuje serijske proizvodnje zaradi preživetja proizvoda na trgu ali zaradi povrnitve stroškov raziskav in razvoja. Ob tem gre pojasniti, da so v tem postopku pravnega varstva pravno neupoštevne navedbe naročnika v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo, da podlaga za izvedbo postopka s pogajanji brez predhodne objave predstavlja (tudi) 2. točka tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV, ker predmet naročila zajema tudi izdelavo tehnološkega modela, saj mora naročnik razloge za uporabo postopka navesti že v prostovoljnem obvestilu za predhodno transparentnost in ne šele naknadno v postopku pravnega varstva.

Ker se je torej naročnik v prostovoljnem obvestilu za predhodno transparentnost skliceval izključno na izjemo, določeno v 1. točki tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV, vlagatelj s citiranjem dela obrazložitve 4. člena Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti, ki se nanaša na izvedbo postopka s pogajanji brez predhodne objave iz razloga nujnosti (3. točka prvega odstavka 22. člena ZJNPOV), ne more utemeljiti očitkov o nezakoniti izbiri postopka oddaje javnega naročila.

Skladno s 1. točko tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV lahko naročnik uporabi postopek s pogajanji brez predhodne objave za raziskovalne in razvojne storitve, razen tiste, ki so izjema po 8. točki prvega odstavka 10. člena ZJNPOV. ZJNPOV v 10. členu (posebne izjeme, ki niso predmet naročanja) določa izjeme, za katere se pravila javnega naročanja ne uporabljajo, in sicer v 8. točki prvega odstavka določa, da se določbe ZJNPOV ne uporabljajo za raziskovalne in razvojne storitve, razen tistih, od katerih ima koristi izključno naročnik pri opravljanju lastnih dejavnosti, pod pogojem, da opravljeno storitev v celoti plača naročnik.

Iz 8. točke prvega odstavka 10. člena ZJNPOV in 1. točke tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV izhaja, da se v primeru, ko so predmet naročila raziskovalne in razvojne storitve, določbe ZJNPOV ne uporabljajo, razen, če so predmet naročila raziskovalne in razvojne storitve, od katerih ima koristi izključno naročnik pri opravljanju lastnih dejavnosti, in če opravljeno storitev v celoti plača naročnik. V primeru, ko so predmet naročila raziskovalne in razvojne storitve, od katerih ima koristi izključno naročnik pri opravljanju lastnih dejavnosti, in če opravljeno storitev v celoti plača naročnik, ne gre za izjemo od javnega naročanja, vendar pa lahko to javno naročilo odda po postopku s pogajanji brez predhodne objave. To pomeni, da lahko naročnik uporabi postopek s pogajanji brez predhodne objave na podlagi 1. točke tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV, (1) če so predmet javnega naročila raziskovalne in razvojne storitve, (2) če ima od njih koristi izključno naročnik pri opravljanju lastnih dejavnosti in (3) če opravljeno storitev v celoti plača naročnik.

Naročnik s sklicevanjem na izjemo, določeno v 1. točki tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV, zatrjuje, da so predmet javnega naročila storitve raziskav in razvoja. Skladno z 10. točko 3. člena ZJNPOV »Raziskave in razvoj« pomenijo vse dejavnosti, ki vključujejo osnovne raziskave, uporabne raziskave in eksperimentalni razvoj. Iz 13. uvodne izjave Direktive 2009/81 izhaja, da eksperimentalni razvoj vključuje delo, ki temelji na obstoječem znanju, pridobljenem z raziskavami in/ali praktičnimi izkušnjami, z namenom, da se začne proizvodnja novih materialov, proizvodov ali naprav, da se vzpostavijo novi postopki, sistemi in storitve ali da se znatno izboljšajo že obstoječi. Eksperimentalni razvoj lahko vključuje izdelavo tehnoloških modelov, to so naprave, ki prikazujejo delovanje nove zamisli ali tehnologije v primernem ali reprezentativnem okolju.

Vlagatelj, ki v zahtevku za revizijo zatrjuje, da ne obstojijo zakonski pogoji za uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave, ne zatrjuje, da predmet javnega naročila, tj. razvoj sistema izvidovanja in spremljanja dinamičnih objektov z uporabo brezpilotnih letalnikov, po vsebini ne predstavlja raziskovalnih in razvojnih storitev v smislu 10. točke 3. člena ZJNPOV. Nasprotno, s tem ko vlagatelj v zahtevku za revizijo večkrat ponovi, da z izvedbo zadevnega javnega naročila naročnik izvaja »povrnitev stroškov raziskav in razvoja«, v bistvu zatrjuje, da predmet javnega naročila zajema razvojne in raziskovalne storitve. Državna revizijska komisija zato nima podlage za zaključek, da predmet zadevnega javnega naročila, tj. razvoj sistema izvidovanja in spremljanja dinamičnih objektov z uporabo brezpilotnih letalnikov, ne predstavlja raziskav in razvoja v smislu 10. točke 3. člena ZJNPOV.

Vlagatelj zatrjuje, da izvedba javnega naročila, tj. razvoj sistema izvidovanja in spremljanja dinamičnih objektov z uporabo brezpilotnih letalnikov, ni namenjena izključno naročniku, ker naročnik ne zahteva prenosa izključnih pravic, ki izvirajo iz pravic intelektualne lastnine, saj bo v primeru uspešnega razvoja projekta izključne pravice pridobil izbrani ponudnik. Vendar pa vlagatelj s temi navedbami ne more utemeljiti naročnikovih kršitev določb ZJNPOV. Če bi se kot utemeljene izkazale navedbe vlagatelja, da razvojne in raziskovalne storitve (ki so predmet naročila) niso namenjene izključno naročniku, bi to kvečjemu (upoštevaje predstavljeno povezavo med 8. točko prvega odstavka 10. člena ZJNPOV in 1. točko tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV) pomenilo, da je predmet naročila izvzet iz uporabe določb ZJNPOV, naročnik pa bi bil upravičen skleniti pogodbo za razvojne in raziskovalne storitve brez izvedbe postopka javnega naročanja. Vlagatelj si zato z navedbami, da od raziskovalnih in razvojnih storitev, ki so predmet naročila, ne bo imel izključno korist naročnik, ne more izboljšati svojega položaja in s temi navedbami, v primeru njihove utemeljenosti, tudi ne more izkazati naročnikovih kršitev določb ZJNPOV. Ne glede na navedeno gre še dodati, da ne držijo navedbe vlagatelja, da naročnik ni predvidel prenosa izključnih pravic in da si je pridržal zgolj pravico predelave dokumentacije za namene vključitve v nova avtorska dela in dokumente za lastne potrebe. Iz vzorca Pogodbe, ki je del razpisne dokumentacije, namreč izhaja, da naročnik pridobi vse materialne avtorske pravice in druge pravice avtorja na dokumentaciji, orodju za obdelavo podatkov ter na vseh drugih avtorskih delih, ki jih izvajalec izdelava sam ali da izdelati po tej pogodbi (18. člen Vzorca Pogodbe).

Državna revizijska komisija tudi ni vsebinsko presojala navedb vlagatelja, da so naročnikove navedbe, da ne gre za izjemo iz 8. točke prvega odstavka 10. člena ZJNPOV, v nasprotju s cilji iz Javnega poziva. Naročniku namreč ne bi bilo mogoče očitati kršitev določb ZJNPOV niti v primeru, če bi bilo treba ugotoviti, da iz ciljev projekta, kot jih je opredelil naročnik v Javnem pozivu, izhaja, da od razvojnih in raziskovalnih storitev, ki so predmet naročila, ne bo imel izključne koristi naročnik, saj bi to pomenilo, da naročnik za oddajo tega predmeta ne bi bil dolžan uporabiti določb ZJNPOV, kot tudi ne v primeru, če bi bilo treba ugotoviti, da iz ciljev projekta, kot jih je opredelil naročnik v Javnem pozivu, izhaja, da bo od razvojnih in raziskovalnih storitev, ki so predmet naročila, imel izključne koristi naročnik, saj bi to pomenilo, da ima naročnik za uporabo

postopka s pogajanji brez predhodne objave podlago v 1. točki tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV.

Da v obravnavanem primeru naročnik ne bi v celoti plačal izvedbe raziskovalnih in razvojnih storitev, ki so predmet naročila, vlagatelj v postopku pravnega varstva niti ne zatrjuje.

Upošteva je navedeno gre ugotoviti, da vlagatelj v zahtevku za revizijo ni navedel dejstev, na podlagi katerih bi bilo mogoče zaključiti, da naročnik za oddajo konkretnega predmeta javnega naročila po postopku s pogajanji brez predhodne podlage nima podlage v 1. točki tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV.

Kot že pojasnjeno, postopek s pogajanji brez predhodne objave odstopa od zahteve po transparentnosti javnega naročanja in ne zagotavlja odprtega konkurenčnega boja ponudnikov. Upošteva je navedeno in upošteva je, da naročniku ni mogoče očitati kršitev pri izbiri postopka, vlagatelj ne more uspeti z navedbami, da naročnik z izbiro postopka krši temeljna načela javnega naročanja, tj. načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, načelo transparentnosti naročanja in načelo enakopravne obravnave ponudnikov (prim. 6. člen ZJNPOV).

Vlagatelj naročniku očita, da je postopek, vezan na javni poziv, izvedel v nasprotju s temeljnimi načeli javnega naročanja, in netransparentno, in da v dokumentaciji, vezani na javni poziv, ni določil meril in kriterijev za izbiro gospodarskega subjekta, ki ga bo povabil k oddaji ponudbe. V zvezi z izpostavljenimi navedbami gre ponoviti, da je v revizijskem postopku zagotovljeno pravno varstvo le zoper kršitve v postopkih javnega naročanja (2. člen ZPVPJN). Postopek, vezan na javni poziv, čeprav ga je izvajal naročnik, ni postopek javnega naročanja, zato ravnanja v tem postopku niso ravnanja v postopku oddaje naročila in kot takšna ne sodijo v pristojnost Državne revizijske komisije. Postopek s pogajanji brez predhodne objave se je začel s sklepom o začetku postopka z dne 26. 6. 2025, medtem ko je predhodna ravnanja naročnika, torej ravnanja naročnika v postopku, vezanem na javni poziv, mogoče opredeliti kot raziskavo trga oz. kot strokovni dialog, kot to zatrjuje tudi naročnik. Skladno s 61. členom ZJNPOV lahko naročnik pred začetkom postopka naročanja izvede strokovni dialog z gospodarskimi subjekti ter v okviru tega zaprosi ali pridobi nasvete in jih uporabi pri pripravi razpisne dokumentacije, če taki nasveti oziroma priporočila ne preprečujejo ali omejujejo konkurence. Naročnik torej strokovni dialog izvede pred začetkom postopka javnega naročanja, posledično pa strokovni dialog ni del postopka javnega naročanja. To pa tudi pomeni, da naročnikovo ravnanje, povezano s strokovnim dialogom, oz. naročnikovo ravnanje, vezano na Javni poziv, ne more biti predmet postopka pravnega varstva (prim. 5. člen ZPVPJN).

Državna revizijska komisija zato ni presojala revizijskih navedb, da naročnik v okviru postopka, vezanega na javni poziv, ni oblikoval meril in kriterijev, na podlagi katerih bo izbral subjekte, ki jih bo povabil v postopek s pogajanji brez predhodne objave, kot tudi ne revizijskih navedb, vezanih na Obvestilo. Za presojo, ali je Obvestilo (sprejeto v okviru postopka, vezanega na Javni poziv) sestavljeno v skladu z določbami upravnega postopka, obrazloženo, ali vsebuje pravni pouk, namreč ni pristojna Državna revizijska komisija, saj sprejem tega Obvestila ne predstavlja ravnanja naročnika v postopku oddaje javnega naročila.

V kolikor bi bilo treba vlagateljeve navedbe, da je Obvestilo ključnega pomena, ker po vsebini predstavlja odločitev naročnika o tem, kateri gospodarski subjekt bo povabil v postopek s pogajanji brez predhodne objave, da naročnik ukinja konkurenco med ponudniki in ustvarja monopolni položaj izbranega ponudnika in da mu naročnik protipravno omejuje nastop na trgu RRI za obrambne namene, razumeti na način, da vlagatelj očita naročniku, ker ga ni povabil v postopek s pogajanji brez predhodne objave, vlagatelj z njimi ne more uspeti. Zakon namreč naročniku ne nalaga, da v postopek s pogajanji brez predhodne objave, ki ga izvaja na podlagi 1.

točke tretjega odstavka 22 člena ZJNPOV, vključi določeno minimalno število gospodarskih subjektov oz. da vključi več kot en gospodarski subjekt ali celo vse usposobljene gospodarske subjekte na trgu. Državna revizijska komisija zato v določbah ZJNPOV nima podlage za zaključek o naročnikovi kršitvi, ko vlagatelj ni povabil v postopek s pogajanjem brez predhodne objave.

Spisovna dokumentacija ne potrjuje vlagateljevih navedb, da je naročnik z Obvestilom prenesel pooblastilo za izvedbo postopka javnega naročanja na uspešnega prijavitelja in da uspešni prijavitelj oblikuje merila, kriterije in obseg raziskav in razvoja predmeta javnega naročila. Res je sicer, da je v Obvestilu navedeno, da bi lahko glede na reference vključitev vlagatelja pripomogla k uspešni izvedbi projekta in da je z Obvestilom naročnik vodjo uspešnega prijavitelja pozval, da ga o sestavi morebitnega konzorcija obvesti, vendar pa slednji poziv ne predstavlja prenosa pooblastila za izvedbo postopka javnega naročanja na ponudnika. Iz odstopljene dokumentacije izhaja, da je naročnik pripravil razpisno dokumentacijo, v kateri je opredeli predmet javnega naročila (V. poglavje »*Opis predmeta javnega naročila*« razpisne dokumentacije), predvidel pogajanja s povabljenim ponudnikom (IV. poglavje »*Pogajanja in ocenjevanje ponudb*« razpisne dokumentacije), prav tako je naročnik določil pogoje za ugotavljanje sposobnosti (III. poglavje »*Navodila o načinu dokazovanja ponudnikove sposobnosti za izvedbo javnega naročila*« razpisne dokumentacije). Naročnik v razpisni dokumentaciji sicer ni določil merila za izbiro ponudbe, vendar pa gre poudariti, da so merila za izbiro ponudbe element za vrednotenje in medsebojno primerjavo ponudb in so namenjena razvrščanju je v razvrščanju ponudb od najbolj do najmanj ugodne. V obravnavanem primeru, ko je naročnik v postopek s pogajanjem brez predhodne objave povabil le enega ponudnika in je posledično prejel le eno ponudbo, naročnik po naravi stvari ne more edine prejete ponudbe primerjati z drugimi ponodbami. Zato naročnikova opustitev opredelitve meril za izbiro ne more imeti za posledico razveljavitve postopka javnega naročanja. Naročnikova opustitev določitve meril v razpisni dokumentaciji, upošteva, da vlagatelj ni izkazal naročnikovih kršitev pri izbiri postopka in pri tem, da ga ni povabil v postopek s pogajanjem brez predhodne objave, tudi ne more vplivati na položaj vlagatelja v postopku oddaje javnega naročila.

Vlagatelj nezakritosti naročnikovega ravnanja tudi ne more utemeljiti z navedbami, da bo naročnik v prihodnosti javna naročila, vezana na sistema izvidovanja in spremljanja dinamičnih objektov z uporabo brezpilotnih letalnikov, oddal sedanjemu izbranemu ponudniku na podlagi postopka s pogajanjem brez predhodne objave, ob čemer se bo skliceval na dodatne dobave (v smislu 3. točke tretjega odstavka 22. člena ZJNPOV), tehnične razloge in/ali razloge, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic. Vlagatelj namreč izpostavlja bodoča ravnanja naročnika in bodoče hipotetične postopke javnega naročanja, zahtevek za revizijo pa ni namenjen uveljavljanju hipotetičnih kršitev. To jasno izhaja že iz prvega odstavka 5. člena ZPVPJN, ki določa, da se zahteva za pravno varstvo v postopkih javnega naročanja (tj. zahtevek za revizijo) lahko vložijo zoper vsako ravnanje naročnika v postopku javnega naročanja, razen če zakon, ki ureja javno naročanje, ali ZPVPJN določa drugače. Šele ko in če bo naročnik začel z novim postopkom javnega naročanja, bo zoper ravnanja naročnika v novem postopku oddaje javnega naročila zagotovljeno pravno varstvo v skladu z določili ZPVPJN in bo, pod pogojem, da bo v novem postopku vložen zahtevek za revizijo s strani aktivno legitimiranega subjekta, mogoče presoati, ali naročnik (nov) postopek javnega naročanja izvaja v skladu z določbami ZJNPOV.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel izkazati naročnikovih kršitev v postopku oddaje javnega naročila, zato je, na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, vlagateljev zahtevek za revizijo kot neutemeljen 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 z določbo tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN njegovo zahtevo za povračilo stroškov zavrnila.

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

Pri predhodnem preizkusu zahtevka za revizijo je Državna revizijska komisija ugotovila, da je vlagatelj preplačal zakonsko določeno višino takse za vložitev zahtevka za revizijo. Iz priloge zahtevka za revizijo je razvidno, da je vlagatelj plačal takso v višini 25.000,00 EUR.

Vlagatelj je zahtevek za revizijo sicer vložil po sprejemu odločitve o oddaji javnega naročila, vendar pa vlagatelj s predmetnim zahtevkom za revizijo naročniku očita nezakonito izbiro postopka s pogajanjem brez predhodne objave, saj navaja, da razlogi za izbiro omenjenega postopka, ki jih je naročnik navedel v prostovoljnem obvestilu za predhodno transparentnost, niso podani. Posledično gre ugotoviti, da se zahtevek za revizijo v obravnavani zadevi nanaša na vsebino objave, natančneje na vsebino prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost (46. člen ZJNPOV). To pa pomeni, da je potrebno takso – upošteva vrsto postopka, po katerem se oddaja predmetno javno naročilo – odmeriti v skladu z drugo alinejo prvega odstavka 71. člena ZPVPJN in torej taksa znaša 4.000,00 EUR.

Upoštevajoč navedeno je bil vlagatelj dolžan plačati takso v višini 4.000,00 eurov in ne v višini 25.000,00 eurov, kot jo je dejansko plačal. Zato bo Državna revizijska komisija na podlagi 2. alineje četrtega odstavka 72. člena ZPVPJN ministrstvu, pristojnemu za finance, naložila vračilo preveč plačane takse.

Pravni pouk:

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

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

Vročiti:

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

V vednost:

- Oddelek za splošne, pravne, finančne in kadrovske zadeve, tu

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.