

Številka: 018-093/2025-6

Datum: 29. 8. 2025

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 55. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Andraža Žvana kot predsednika senata ter Sama Črveka in Marka Medveda kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Razvoj osmih aplikacij za potrebe Ministrstva za vzgojo in izobraževanje*« na podlagi pritožbe, ki jo je vložil vlagatelj LOGOS.SI, podjetje za računalniški inženiring, d.o.o., Ulica Mirka Vadnova 8, 4000 Kranj (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje, Masarykova cesta 16, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), 29. 8. 2025

odločila:

Pritožbi se ugotovi in se razveljavi naročnikov sklep o zavrženju zahtevka za revizijo št. 303-93/2024-3350-27 z dne 5. 8. 2025. Naročnik mora o zahtevku za revizijo, ob ugotovitvi izpolnjevanja procesnih predpostavk, odločiti v skladu s prvim odstavkom 28. člena ZPVPJN.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja v odprtem postopku po 40. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo 8. 5. 2025 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN003318/2025-EUe16/01 in v Dodatku k Uradnem listu Evropske unije pod št. objave 296230-2025.

Vlagatelj je 26. 6. 2025, pred potekom roka za prejem ponudb, vložil zahtevek za revizijo zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju: prvotni zahtevek za revizijo), kateremu je naročnik s sklepom št. 303-93/2024-3350-24 z dne 4. 7. 2025 ugodil. Navedeno dejstvo je naročnik na Portalu javnih naročil (v dosjeju predmetnega javnega naročila) objavil 8. 7. 2025.

Vlagatelj je 28. 7. 2025 (ponovno) vložil zahtevek za revizijo zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju tudi: razpisna dokumentacija). Navaja, da naročnik

pred iztekom prvotno določenega roka za prejem ponudb (ki je bil določen za 7. 7. 2025) na Portalu javnih naročil roka za prejem ponudb z objavo popravka ni spremenil (podaljšal), temveč je popravek obvestila o naročilu, s katerim je spremenil razpisno dokumentacijo in posledično rok za prejem ponudb, poslal v objavo šele 11. 7. 2025, popravek pa je bil tako na Portalu javnih naročil objavljen šele 14. 7. 2025. Glede na navedeno vlagatelj navaja, da je bil šele s predmetno objavo (torej 14. 7. 2025) seznanjen z vsebino popravka obvestila o javnem naročilu in se je tako šele od takrat dalje (ko je prvotni rok za oddajo ponudb že potekel) lahko odzval na spremembe razpisne dokumentacije in podaljšanje roka za prejem ponudb. Zaradi tega naročniku očita kršitev drugega odstavka 67. člena ZJN-3 in načela transparentnosti javnega naročanja iz 6. člena ZJN-3 ter predlaga, da se v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila. Zahteva tudi povračilo priglašeni stroškov pravnega varstva.

Naročnik je s sklepom št. 303-93/2024-3350-27 z dne 5. 8. 2025 vlagatelj zahtevke za revizijo zavrzel z obrazložitvijo, da ga ni vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN. Vlagatelju sicer priznava interes za dodelitev javnega naročila, navaja pa, da vlagatelj v zahtevku za revizijo ob tem, ko naročniku očita, da je prepozno objavil podaljšanje roka za oddajo ponudb, ne konkretizira, kako bi mu lahko ali mu je zaradi tega nastala škoda. Poudarja, da je z dodatnim pojasnilom na Portalu javnih naročil (objava z dne 4. 7. 2025 ob 12.51) ponudnike obvestil o podaljšanju roka za oddajo ponudb, pri čemer je ta rok podaljšal v sistemu eJN, prav tako pa je obvestilo o popravku tega roka poslal v objavo tudi na Portal javnih naročil in v uradno glasilo Evropske unije, vendar objava tega traja določen čas. Zatrjuje, da vlagatelju – ne glede na to, ali je naročnik zamudil z objavo popravka na Portalu javnih naročil, s katerim je podaljšal rok za prejem ponudb – zaradi domnevne kršitve ni mogla nastati škoda, saj se javno odpiranje ponudb v sistemu eJN še ni izvedlo, prav tako pa v sistemu eJN še ni potekel rok za prejem ponudb. Naročnik na podlagi tega navaja, da je vlagatelj ves čas do novega roka za prejem ponudb imel možnost oddati ponudbo, če pa je ponudbo že oddal, jo je lahko do novega roka še vedno preklical, umaknil, spremenil ali oddal novo ponudbo (pri čemer naročnik drugih sprememb, razen spremembe roka za oddajo ponudb, ni izvedel), zato zaključuje, da vlagatelju, ne glede na to, ali je ponudbo že oddal ali ne, ni mogla nastati nikakršna škoda.

Vlagatelj je 8. 8. 2025 zoper naročnikov sklep o zavrženju vložil pritožbo, s katero predlaga, da se pritožbi ugodi in razveljavi naročnikov sklep o zavrženju. Navaja, da je v zahtevku za revizijo konkretiziral, da zaradi naročnikove kršitve nima na voljo zakonskega roka za pripravo ponudb, saj v času poletnih dopustov od potencialnih podizvajalcev in partnerjev prejema avtomatska sporočila o odsotnosti, kar mu onemogoča pritegniti podizvajalce, s kateri bi lahko izvedel naročilo. Glede naročnikove obrazložitve, da bi lahko ponudbo ves čas oddal (ker mu je to omogočal sistem eJN), vlagatelj opozarja, da je kot gospodarski subjekt strogo vezan na spremljanje objav na Portalu javnih naročil, pravilne in pravočasne javne objave informacij pa so ključne za transparentno vodenje javnih naročil. Posledično naročnikova kršitev v zvezi s temi objavami že v osnovi ne bi smela rezultirati niti v teoretičnem vplivu na možnost ponudnika, da odda ponudbo – samo v takem primeru bi lahko naročnik zatrjeval, da vlagatelj zaradi te kršitve ni bil oškodovan. Vlagatelj meni, da je skladno s 14. členom ZPVPJN možnost nastanka škode dokazal že s tem, ko ponudbe ni mogel pravočasno pripraviti, saj je naročnik s kršitvijo povzročil, da je obdobje za pripravo ponudbe znatno krajše. Naročnik je s tem, ko je 4. 7. 2025 na Portalu javnih naročil napovedal, da bo podaljšal rok za oddajo ponudb, ustvaril določena pričakovanja (tj. da bo rok podaljšal), vendar tega do roka za oddajo ponudb, ki je bil takrat določen za 7. 7. 2025, ni storil. V tej zvezi vlagatelj poudarja, da je Portal javnih naročil spremljal do tega roka (tj. do 7. 7. 2025) in ker naročnik do takrat roka za prejem ponudb ni podaljšal, je pričakoval, da bo naročnik (glede na vlagateljev takrat vložen zahtevek za revizijo) celotno javno naročilo razveljavil – saj je rok za oddajo ponudb v vmesnem času že potekel, poleg tega pa mu je naročnik tudi odločitev o prvotnem zahtevku za revizijo preko portala eRevizija posredoval šele 8. 7. 2025 (torej po poteku prvotnega roka za oddajo ponudb). Posledično je vlagatelj objavo

popravka na Portalu javnih naročil z dne 14. 7. 2025 (s katerim je naročnik podaljšal rok za oddajo ponudb) opazil bistveno po tem datumu in še to po naključju. Glede na navedeno vlagatelj meni, da ni nikakršne podlage za to, da se mu odreče aktivna legitimacija, saj mu je naročnik s tem ravnanjem onemogočal oddajo skrbno pripravljene ponudbe (kar je odgovornost ponudnikov), zato ima možnost svoj položaj zavarovati z vložitvijo zahtevka za revizijo (kar je tudi storil v konkretnem primeru).

Naročnik je 11. 8. 2025 Državni revizijski komisiji odstopil pritožbo in dokumentacijo v postopku oddaje javnega naročila in v predrevizijskem postopku ter 19. 8. 2025 na njen poziv še dokumentacijo predrevizijskega postopka, ki je potekal glede vlagateljevega prvotnega zahtevka za revizijo.

Državna revizijska komisija je opravila predhodni preizkus pritožbe v skladu s 54. členom ZPVPJN ter ugotovila, da izpolnjuje vse pogoje iz prvega odstavka 54. člena ZPVPJN, zato jo je sprejela v obravnavo.

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

Med strankama je sporno vprašanje, ali je naročnik ravnal skladno s tretjim odstavkom 26. člena ZPVPJN, s tem, ko je vlagatelju odrekel aktivno legitimacijo za vložitev zahtevka za revizijo in zaradi tega njegov zahtevek zavrgel.

Iz prvega odstavka 26. člena ZPVPJN izhaja, da naročnik po prejemu zahtevka za revizijo (med drugim) preveri, ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena tega zakona. Če naročnik ugotovi, da ta procesni pogoj ni izpolnjen, zahtevek za revizijo zavrne (prim. tretji odstavek 26. člena ZPVPJN). Izkazovanje aktivne legitimacije je torej procesni pogoj, ki mora biti izpolnjen, da bi bil vlagatelj upravičen do konkretnega pravnega varstva oziroma do meritornega (vsebinskega) odločanja o zahtevku za revizijo.

Glede na navedeno zavrženje zahtevka za revizijo predstavlja odločitev, s katero bodisi naročnik (tretji odstavek 26. člena ZPVPJN) bodisi Državna revizijska komisija (tretji odstavek 31. člena ZPVPJN) odloči o postopkovnih (procesnih) vprašanjih. V primeru zavrženja zahtevka za revizijo tako ne pride do vsebinske (meritorne) obravnave zahtevka za revizijo, zato se v pritožbenem postopku ne ugotavlja, ali so očitki o zatrjevanih kršitvah naročnika v postopku oddaje javnega naročila utemeljeni ali ne. Vsled navedenega se Državna revizijska komisija v predmetnem pritožbenem postopku ni opredeljevala niti ni obravnavala vlagateljevih navedb o zatrjevanih kršitvah naročnika v zvezi s podaljševanjem roka za prejem ponudb, saj sta temu namenjena predrevizijski in revizijski postopek.

Kot že pojasnjeno, je v danem primeru naročnik vlagateljev zahtevek za revizijo zavrgel, ker je ugotovil, da vlagatelju ni mogoče priznati aktivne legitimacije za vložitev zahtevka za revizijo. Upošteva se navedeno je treba naročnikovo ravnanje presoјati z vidika 26. člena ZPVPJN, v povezavi s 14. členom ZPVPJN, ki ureja aktivno legitimacijo.

Skladno s 14. členom ZPVPJN se aktivna legitimacija v predrevizijskem in revizijskem postopku prizna vsaki osebi, ki ima ali je imela interes za dodelitev javnega naročila, sklenitev okvirnega sporazuma ali vključitev v dinamični nabavni sistem ali kvalifikacijski sistem in ji je ali bi ji lahko z domnevno kršitvijo nastala škoda (prva alineja prvega odstavka 14. člena ZPVPJN), ter zagovorniku javnega interesa (druga alineja prvega odstavka 14. člena ZPVPJN). Drugi odstavek 14. člena ZPVPJN določa, da se v primeru, če je rok za oddajo prijav ali ponudb že potekel, šteje,

da je interes za dodelitev javnega naročila izkazala tista oseba, ki je oddala pravočasno prijavo oziroma ponudbo. V primeru konkurenčnega dialoga, konkurenčnega postopka s pogajanjem ali postopka s pogajanjem brez predhodne objave, ki ga naročnik ob upoštevanju določb ZJN-3 izvaja zaradi prejšnjega neuspešno izvedenega postopka, se interes za dodelitev javnega naročila prizna tudi kandidatu ali ponudniku, ki je v prejšnjem neuspešnem postopku pravočasno oddal prijavo oziroma ponudbo in v tem postopku ni bil povabljen k oddaji ponudbe, pa bi v skladu z ZJN-3 moral biti.

Iz navedenih določb izhaja, da morata biti za priznanje aktivne legitimacije hkrati (kumulativno) izpolnjena dva pogoja: 1.) interes za dodelitev naročila in 2.) nastala škoda ali vsaj možnost nastanka škode zaradi domnevne kršitve naročnika. Zato mora oseba, da bi se ji priznalo upravičenje za vložitev zahtevka za revizijo, poleg interesa za dodelitev naročila vsaj verjetno izkazati, da je zatrjevana kršitev vplivala na njen pravni položaj tako, da ji je ali da bi ji lahko zaradi tega nastala škoda.

Med naročnikom in vlagateljem ni sporno, da vlagatelj v obravnavanem primeru izkazuje interes za dodelitev javnega naročila v smislu prve alineje prvega odstavka 14. člena ZPVPJN; da je ta element izpolnjen, pa ugotavlja tudi Državna revizijska komisija (saj je vlagatelj registriran za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila). Je pa med njima sporno, ali vlagatelj izpolnjuje tudi drugi element za priznanje aktivne legitimacije, tj. da zaradi domnevne kršitve naročnika izkazuje nastanek oziroma vsaj možnost nastanka škode.

V tej zvezi Državna revizijska komisija pojasnjuje, da mora biti škoda oziroma verjetnost njenega nastanka povezana z zatrjevano kršitvijo in se v vsakem postopku ugotavlja posamično, ob upoštevanju danih okoliščin konkretnega primera (na primer predmeta naročila, vrste postopka, faze postopka, konkretnih očitkov, ki so predmet zahteve za pravno varstvo, ipd.). Zakon za priznanje aktivne legitimacije ne zahteva konkretiziranja škode, ampak zahteva le izkaz določene stopnje verjetnosti njenega nastanka. Da pa bi bila možnost nastanka škode verjetna, mora biti podana (vsaj hipotetična) vzročna zveza med zatrjevano naročnikovo kršitvijo pravil o javnem naročanju (zatrjevanim protipravnim ravnanjem) in zatrjevanim prikrajšanjem na strani vlagatelja, ki je nastalo (ali bi utegnilo nastati) zaradi naročnikove kršitve teh pravil (škodno posledico). Če med zatrjevano kršitvijo in možnostjo nastanka škode ni mogoče vzpostaviti vzročne zveze, tudi ni mogoče govoriti o aktivni legitimaciji v smislu 14. člena ZPVPJN. In obratno, če je mogoče med zatrjevano kršitvijo in možnostjo nastanka škode vzpostaviti vzročno zvezo, je treba aktivno legitimacijo priznati (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije št. 018-126/2015, 018-146/2017, 018-119/2019, 018-046/2022, 018-001/2023).

Državna revizijska komisija v obravnavanem primeru ugotavlja, da je vlagatelj izkazal realno stopnjo možnosti nastanka škode s tem, ko z zahtevkom za revizijo naročniku očita domnevno nezakonito določitev oziroma podaljšanje roka za oddajo ponudb na Portalu javnih naročil. Vlagatelj namreč zatrjuje, da zaradi bistveno krajšega roka za oddajo ponudb (ker je naročnik ta rok na Portalu javnih podaljšal šele po izteku prvotno določenega roka za oddajo ponudb, ne da bi za to objavil novo obvestilo o naročilu) ne more pravočasno pripraviti in oddati ponudbe ter konkurirati za dodelitev javnega naročila, zaradi tega pa bi mu lahko nastala škoda v obliki izgubljenih prihodkov, dobička in reference, kar bi mu sicer omogočalo nadaljnji razvoj na področju izdelave aplikacij na trgu. Ne glede na to, ali je imel vlagatelj v sistemu eJN vse do roka, ki ga je naročnik določil s popravkom, objavljenim na Portalu javnih naročil dne 14. 7. 2025 (pod št. objave JN003318/2025-EUe16/01-P03), možnost oddati ponudbo oziroma jo spremeniti (zaradi česar mu naročnik odreka aktivno legitimacijo), gre poudariti, da vlagatelj možnosti nastanka škode ne zatrjuje zaradi tega, temveč zaradi krajšega roka za oddajo ponudb, ki naj bi ga z domnevno nepravočasno oziroma nepravilno objavo na Portalu javnih naročil povzročil

naročnik – utemeljenost teh navedb pa (kot že navedeno) prestavlja meritorno (vsebinsko) presojo v (pred)revizijskem postopku.

Državna revizijska komisija tako ugotavlja, da se vlagatelj v danem primeru sklicuje na domnevno nezakonito ravnanje naročnika, ki ima za posledico vsaj verjetnost nastanka škode vlagatelju, tj. nemožnost oddaje (dopustne in konkurenčne) ponudbe in posledično pridobitve konkretnega javnega naročila.

V posledici navedenega vlagatelju v obravnavanem primeru ni mogoče odreči aktivne legitimacije za vložitev zahtevka za revizijo, saj sta izkazana tako interes za pridobitev javnega naročila (prvi element za priznanje aktivne legitimacije), kot tudi (vsaj) določena stopnja verjetnosti nastanka škode (drugi element za priznanje aktivne legitimacije). Državna revizijska komisija zato ugotavlja, da je naročnik ravnal v nasprotju s 14. členom ZPVPJN, ko vlagatelju ni priznal aktivne legitimacije, posledično pa tudi v nasprotju s četrtem odstavkom 26. člena ZPVPJN, ko je iz tega razloga njegov zahtevek za revizijo zavrgel.

Glede na vse navedeno je Državna revizijska komisija pritožbi vlagatelja na podlagi prvega odstavka 55. člena ZPVPJN ugodila in razveljavila sklep št. 303-93/2024-3350-27 z dne 5. 8. 2025, s katerim je naročnik zavrgel vlagateljev zahtevek za revizijo.

Državna revizijska komisija je na podlagi drugega odstavka 55. člena ZPVPJN odločila še, da mora naročnik ob ugotovitvi izpolnjevanja še ostalih procesnih predpostavk o zahtevku za revizijo odločiti v skladu s prvim odstavkom 28. člena ZPVPJN.

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

Pravni pouk:

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

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

Vročiti (na portalu eRevizija):

- naročnik,
- vlagatelj,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.