

Številka: 018-016/2022-3

Datum: 9. 3. 2022

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 Marka Medveda kot predsednika senata ter Andraža Žvana in Aleksandra Petrovčiča kot članov senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Prevajalske storitve in lektoriranje*« na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil Alkemist, prevajalske storitve, d.o.o., Derčeva ulica 1b, Ljubljana, ki ga po pooblastilu zastopa Pečanac in Rakun, odvetniška družba o.p., d.o.o., Dalmatinova ulica 2, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji d.d., Ulica XIV. divizije 4, Celje (v nadaljevanju: naročnik), dne 9. 3. 2022

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi in se razveljavi odločitev naročnika, kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb*« z dne 3. 2. 2022.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške postopka pravnega varstva v višini 2.929,55 EUR, v roku 15 dni od prejema tega sklepa.

Obrazložitev:

Obvestilo o naročilu je bilo na Portalu javnih naročil objavljeno dne 30. 9. 2021, št. objave JN006680/2021-B01, s popravki ter v Dopolnilu k Uradnemu listu Evropske unije dne 1. 10. 2021, št. objave 2021/S 191-496708, s popravki. Naročnik je javno naročilo razdelil na tri sklope.

Naročnik je dne 3. 2. 2022 sprejel in istega dne na Portalu javnih naročil (pod št. objave JN006680/2021-ODL01) objavil »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb*«, iz katere izhaja, da je prejete ponudbe v vseh razpisanih sklopih zavrnil na podlagi petega odstavka 90. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS; št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) in da bo izvedel novo javno naročilo, v katerem bo spremenil tehnične zahteve, obseg prevajalskih storitev in način obračuna prevajalskih storitev (v nadaljevanju: odločitev o zavrnitvi vseh ponudb).

Zoper odločitev o zavrnitvi vseh ponudb je vlagatelj pravočasno, dne 10. 2. 2022, preko portala eRevizija vložil *Zahtevek za revizijo* z dne 9. 2. 2022, v katerem predlaga, da se zahtevku za revizijo ugotovi in izpodbijana odločitev razveljavi; zahteva tudi povračilo stroškov postopka pravnega varstva (v nadaljevanju: zahtevek za revizijo).

Vlagatelj zatrjuje, da je izpodbijana odločitev naročnika arbitrarna in v nasprotju z načelom transparentnosti (6. člen ZJN-3) in načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3), zaradi evidentnega favoriziranja enega od ponudnikov.

Ob sklicevanju na peti odstavek 90. člena ZJN-3 in na pretekle odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-197/2021, 018-177/2021, 018-107/2021, 018-012/2021, 018-053/2020, 018-179/2019, 018-021/2019, 018-150/2018 in 018-218/2017 vlagatelj zatrjuje, da mora odločitev naročnika, četudi ni nujno, da je vseobsežna, vsebovati jasne in nedvoumne razloge, na podlagi katerih se ponudniki lahko seznanijo z njeno utemeljitvijo. Glede na to, po njegovem zatrjevanju, ne bi smelo biti nobenega dvoma, da izpodbijane odločitve naročnik ni ustrezno, dovolj konkretizirano obrazložil. Zatrjuje, da je naročnikovo sklicevanje na potrebo po spremembi tehničnih zahtev posplošeno in da iz obrazložitve izpodbijane odločitve ni mogoče razbrati, katere so tiste tehnične zahteve, ki so za naročnika sporne ter kateri so razlogi, ki so privedli do njihove spremembe. Vlagatelj izpostavlja, da je Državna revizijska komisija v zadevi št. 018-197/2021 za neobrazloženo štela bistveno bolj konkretizirano obrazložitev naročnika o zavrnitvi vseh ponudb, kot je obravnavana.

Vlagatelj dalje zatrjuje, da prevajanje in tolmačenje ni izrazito tehnična, pač pa družboslovna panoga, v kateri so t.i. tehnične zahteve znane in enake po vsem svetu, zaradi česar nima najmanjšega dvoma v to, da je potreba po spremembi tehničnih zahtev povezana le z dejstvom, da preferirani ponudnik ni bil najbolj ugoden. Enako velja za obseg in način obračuna prevajalskih storitev. Vlagatelj navaja, da je naročnik izkoristil institut zavrnitve vseh ponudb, da bi v ponovljenem postopku dal možnost drugemu ponudniku, razlog za zaključek postopka pa je zato formalen oz. navidezen.

Naročnik je dne 22. 2. 2022 sprejel in istega dne na portalu eRevizija objavil *Odločitev*, s katero je vlagateljev zahtevek za revizijo in njegovo zahtevo za povračilo stroškov postopka pravnega varstva zavrnil (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo).

Naročnik uvodoma povzema potek postopka oddaje javnega naročila in navedbe vlagatelja iz zahtevka za revizijo. Vlagateljeve očitke o neobrazloženosti odločitve o zavrnitvi vseh ponudb in kršitvi temeljnih načel javnega naročanja zavrača.

Naročnik navaja, da je izpodbijano odločitev sprejel na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 in da taka odločitev, v skladu s splošno sprejetim stališčem, ni zgolj izjemna možnost, ampak ena od legitimnih možnosti zaključka postopka. S tem v zvezi se sklicuje na odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-242/2016, 018-258/2017 in 018-012/2021 ter na prakso Sodišča EU v zadevah št. T-203/06, C-27/98, C-92/00 in C-244/02, v skladu s katero naročniki ob sprejemu odločitve zavrnitve vseh ponudb uživajo širok preudarek, pravo javnih naročil pa od njih ne zahteva, da bi jo smeli sprejeti le v izjemnih primerih in/ali na podlagi posebej upravičenih razlogov. Poudarja, da kriterijev, po katerih bi bilo utemeljenost/dopustnost razlogov za zaključek postopka oddaje javnega naročila brez oddaje naročila mogoče presoјati, ne določajo niti predpisi javnega naročanja niti sodna praksa. Naročniki lahko postopek vedno zaključijo brez izbire najugodnejšega ponudnika, če tako odločitev sprejmejo ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju (s tem v zvezi se naročnik sklicuje na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-012/2021). Naročnik dalje navaja, da je za zavrnitev vseh ponudb navedel objektivni razlog, da je spoštoval standard obrazložitve, kot izhaja iz petega

odstavka 90. člena ZJN-3 ter da z izpodbijano odločitvijo ni kršil načela enakopravne obravnave ponudnikov. Ker je navedel, da bo spremenil tehnične zahteve, obseg prevajalskih storitev in način njihovega obračuna, je nedvoumno, da predmeta javnega naročila v razpisanem obsegu ne potrebuje, zaradi česar je izpodbijana odločitev ustrezna in skladna s prakso Državne revizijske komisije (s tem v zvezi se naročnik sklicuje na odločitev v zadevi št. 018-018/2017). Navaja, da ima legitimno pravico, da predmet javnega naročila preoblikuje tako, da bo bolje zadostil svojim potrebam in da bo javno naročanje bolj gospodarno. Gre za njegovo poslovno odločitev, pri kateri mora ravnati transparentno in ponudnike enakopravno obravnavati. Naročnik pripominja, da se odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-197/2021, na katero se sklicuje vlagatelj, ne nanaša na primere odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, pač pa na odločitev o (ne)izbiri ponudnika.

Naročnik navaja tudi, da je zavrnil vse prejete ponudbe in da nobenega od ponudnikov ni postavil v boljši ali slabši položaj. V ponovljenem postopku bodo spremenjene tehnične zahteve enake za vse ponudnike. Nasprotuje navedbam vlagatelja, da je institut zavrnitve vseh ponudb izkoristil z namenom, da bi v ponovljenem postopku dal možnost drugemu ponudniku in dodaja, da bo vlagatelj v ponovljenem postopku lahko vložil zahtevek za revizijo in zatrjeval kršitev naročnika, če le-ta ne bo upošteval napovedanih sprememb.

V zaključku odločitve o zahtevku za revizijo naročnik navaja še razloge, zaradi katerih naj ponudba vlagatelja ne bi bila dopustna.

Naročnik je Državni revizijski komisiji preko portala eRevizija dne 22. 2. 2022 posredoval zahtevek za revizijo in dokumentacijo.

Vlagatelj se do navedb naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo ni opredelil.

Državna revizijska komisija je pred meritorno obravnavo zahtevka za revizijo opravila predhodni preizkus v skladu z 31. členom ZPVPJN. Ker je ugotovila, da so izpolnjeni vsi pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, je zahtevek za revizijo, na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN, sprejela v obravnavo.

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

Med vlagateljem in naročnikom je spor glede zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb. Vlagatelj zatrjuje, da odločitev o zavrnitvi vseh ponudb ni obrazložena, razlog za zavrnitev vseh ponudb pa je navidezen.

Naročnik odločitev o zavrnitvi vseh ponudb sprejme na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3. Ta določa, da lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe, če to stori, pa mora o razlogih za takšno odločitev in ali bo začel nov postopek obvestiti ponudnike ali kandidate. Kadar izvaja naročnik postopek javnega naročanja, v katerem objavi povabilo k sodelovanju, mora navedeno odločitev objaviti na portalu javnih naročil in, če je to glede na vrednost ali predhodne objave primerno, v Uradnem listu Evropske unije. Kadar zavrne vse ponudbe, lahko izvede za isti predmet nov postopek javnega naročanja le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe.

Iz predhodno predstavljene zakonske določbe izhaja obveznost naročnika, da razlog, s katerim utemeljuje odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, navede že v odločitvi sami (*»[...] mora o razlogih za takšno odločitev [...]«*), s čemer se zagotovi transparentnost, kot minimum uresničitve načela

enake obravnave ponudnikov (6. in 7. člen ZJN-3) ter možnost uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva (9. člen ZPVPJN).

Naročnik pravilno izpostavlja, da pravo javnih naročil ne določa, da bi naročniki odločitev o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe smeli sprejeti le v izjemnih primerih in/ali na podlagi posebej upravičenih razlogov (prim. npr. odločitve v zadevah Državne revizijske komisije in v sodbah Sodišča EU ki jih izpostavlja naročnik). Prav tako pravilno izpostavlja, da ZJN-3 ne določa natančnejših kriterijev za ugotavljanje zadostnosti oz. ustreznosti vsakokratne obrazložitve odločitve o oddaji javnega naročila (s tem pa tudi odločitve o zavrnitvi vseh ponudb). Vendar pa je te, skozi prakso, izoblikovala Državna revizijska komisija (prim. npr. odločitve v zadevah, ki jih izpostavlja vlagatelj; v zadevi 018-197/2021, ki jo izpostavljata oba, pa tudi npr. v zadevah št. 018-096/2016, 018-163/2016, 018-134/2017, 018-218/2017, 018-004/2018). Tako mora odločitev naročnika vsebovati jasne ter nedvoumne razloge, da se lahko ponudniki seznanijo z utemeljitvijo odločitve, preverijo njeno pravilnost oz. zakonitost ter po potrebi zaščitijo svoje pravice. In čeprav ni nujno, da bi bila obrazložitev odločitve vseobsežna, torej takšna, da bi zajemala prav vse podrobnosti posameznih razlogov, na podlagi katerih je naročnik sprejel odločitev o oddaji naročila, pa mora vsebovati jasno, nedvoumno ter konkretno navedbo odločilnih (pravnih in dejanskih) dejstev, ki tvorijo pravno ter dejansko podlago naročnikove odločitve. Razlogi za odločitev morajo biti konkretizirani do takšne mere, da lahko ponudnik v morebitnem postopku uveljavljanja pravnega varstva navede vsa relevantna dejstva in predloži dokaze, s katerimi dokazuje, da razlogi, ki jih je naročnik navedel v odločitvi, niso utemeljeni, in da posledično naročnikova odločitev ni zakonita. Ali je povzetek ustreznih razlogov v odločitvi o oddaji naročila zadosten, je treba presojati v vsakem konkretnem primeru posebej, glede na vse okoliščine primera.

V obrazložitvi odločitve o zavrnitvi vseh ponudb je naročnik zapisal, da *»bo za predmetno javno naročilo izvedel novo javno naročilo, v katerem bo spremenil tehnične zahteve, obseg prevajalskih storitev in način obračuna prevajalskih storitev«*.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik izpodbijano odločitev o zavrnitvi vseh ponudb obrazložil nekonkretizirano in na način, da iz nje ni mogoče razbrati razlogov, zaradi katerih ni izbral nobene ponudbe. Naročnik namreč ni pojasnil, katere so tiste tehnične zahteve v posameznih sklopih, ki so zanj problematične oz. jih je neustrezno določil in jih je potrebno v ponovljenem postopku oddaje javnega naročila spremeniti, prav tako ni pojasnil, na kakšen način bo spremenil obseg prevajalskih storitev in način njihovega obračuna. Čeprav se, kot predhodno že pojasnjeno, od naročnika ne zahteva, da razloge za zavrnitev vseh ponudb utemelji do potankosti, pa se pričakuje, da jih navede jasno in določno do te mere, da je ponudnikom in Državni revizijski komisiji omogočena preverba njihove zakonitosti. Ker je naročnik razloge za sprejem izpodbijane odločitve navedel nedoločno ter splošno, Državna revizijska komisija pritrjuje vlagatelju, da naročnik v izpodbijani odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb ni dosegel zahtevanega standarda konkretizacije oz. obrazloženosti odločitve in ugotavlja, da naročnik odločitve ni sprejel skladno s petim odstavkom 90. člena ZJN-3 in skladno s temeljnimi načeli javnega naročanja (zlasti načelom transparentnosti javnega naročanja iz 6. člena ZJN-3, s katerim se zagotavlja preglednost oddaje javnih naročil). Glede na to, tudi v ponovljenem postopku oddaje javnega naročila ne bo mogoče preveriti, ali so podane bistveno spremenjene okoliščine kot obligatorni pogoj, ki bo moral biti izpolnjen, da bo naročnik za isti predmet lahko izvedel nov postopek javnega naročanja.

Ker je že navedena ugotovitev nezakonitega ravnanja naročnika v zvezi z neobrazloženostjo izpodbijane odločitve narekovala ugoditev vlagateljevemu zahtevku za revizijo, Državna revizijska komisija preostalih vlagateljevih in naročnikovih navedb (tj. navedb v zvezi z zatrjevanjem (ne)navideznosti razlogov za zavrnitev vseh ponudb oz. (ne)enakopravne

obravnave ponudnikov) ni obravnavala. Vsebinska presoja zahtevka za revizijo v tem delu namreč ne bi mogla več v ničemer vplivati na presojo že ugotovljene kršitve in na položaj vlagatelja v predmetnem postopku ter na (drugačno) odločitev Državne revizijske komisije.

Prav tako Državna revizijska komisija ni obravnavala navedb naročnika iz odločitve o zahtevku za revizijo v zvezi z zatrjevano nedopustnostjo ponudbe vlagatelja, saj naročnik ponudbe vlagatelja ni zavrnil, ker ne bi bila dopustna v smislu 29. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3, pač pa je v predmetnem postopku vse prejeete ponudbe zavrnil na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3. Ker vlagatelj v postopku pravnega varstva po tem, ko naročnik že odloči o njegovem zahtevku za revizijo, (praviloma) ne sme navajati novih kršitev (šesti odstavek 29. člena ZPVPJN), tudi naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo ne sme navajati razlogov za nedopustnost ponudbe vlagatelja, ki jih ni navedel že v odločitvi o oddaji javnega naročila, saj bi bil vlagatelj s tem onemogočen v možnosti uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva.

Upošteva vse navedeno je Državna revizijska komisija na podlagi druge alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN vlagateljevemu zahtevku za revizijo ugodila in razveljavila odločitev, kot izhaja iz dokumenta *Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb* z dne 3. 2. 2022.

Državna revizijska komisija naročnika, z namenom pravilne izvedbe postopka v delu, ki je bil razveljavljen, na podlagi druge povedi tretjega odstavka 39. člena ZPVPJN napotuje, da v nadaljevanju postopka oddaje tega naročila sprejme eno od odločitev, ki jih predvideva ZJN-3, to ob upoštevanju določb 90. člena ZJN-3 (v povezavi s prvim odstavkom 6. člena ZJN-3) ustrezno obrazloži, pri tem pa upošteva ugotovitve Državne revizijske komisije, kot izhajajo iz tega sklepa.

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

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo zahteval povrnitev stroškov pravnega varstva. Če je zahtevek za revizijo utemeljen, mora naročnik iz lastnih sredstev vlagatelju povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku, vključno s takso (relevantni del prve povedi tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN).

Ker je Državna revizijska komisija vlagateljevemu zahtevku za revizijo ugodila, je vlagatelju, skladno s 70. členom ZPVPJN ter skladno z Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/2015 s sprem., v nadaljevanju: OT), priznala naslednje potrebne in opredeljene navedene stroške:

- strošek plačane takse za zahtevek za revizijo v višini 1.000,00 EUR,
- strošek odvetniških storitev za sestavo zahtevka za revizijo v priglašeni višini 2.600 točk (prva točka tar. št. 40 OT), kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22 % DDV znaša 1.903,20 EUR in
- materialne stroške v višini 36 točk (tretji odstavek 11. člena OT), kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22 % DDV znaša 26,35 EUR.

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju priznala stroške v višini 2.929,55 EUR, ki jih mora naročnik vlagatelju povrniti v roku 15 dni od prejema tega sklepa, v primeru zamude pa skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila.

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

Pravni pouk:

Zoper odločitev o zahtevku za revizijo je dovoljen upravni spor. Tožba se vložijo 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.

Predsednik senata:
Marko Medved, univ. dipl. prav.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti (prek portala eRevizija):

- vlagatelj,
- pooblaščenec vlagatelja,
- naročnik,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve.