

Številka: 018-61/2023-8

Datum: 29. 6. 2023

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 Aleksandra Petrovčiča kot predsednika senata ter dr. Mateje Škabar kot članice senata in Marka Medveda kot člana senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Okoljsko manj obremenjujoče vzdrževanje objektov ter vodenje servisiranja vgrajenih sistemov in naprav*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagateljev SPL d.d., Frankopanska ulica 18A, Ljubljana, ter Elektroinstalaterstvo, Janez Dragar., s.p., Mala Kostrevnica 44, Šmartno pri Litiji, ki ju po pooblastilu zastopa Odvetniška družba Marovt in partnerji, d.o.o., Rozmanova ulica 12, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Tržaška cesta 21, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 29. 6. 2023

odločila:

1. Zahtevka za revizijo se zavrne kot neutemeljen.
2. Vlagateljeva zahteva za povrnitev priglašениh stroškov pravnega varstva se zavrne.
3. Zahteva naročnika za povrnitev stroškov se zavrne.

Obrazložitev:

Naročnik je 25. 10. 2022 sprejel sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila. Obvestilo o javnem naročilu je bilo objavljeno na Portalu javnih naročil dne 9. 12. 2022, pod št. objave JN008277/2022-B01, dne 12. 12. 2022 pa tudi v Uradnem listu Evropske unije, pod št. objave 2022/S 239-690401. Naročnik izvaja odprti postopek, javno naročilo pa je razdelil na 7 sklopov.

Naročnik je 23. 2. 2023 na Portalu javnih naročil objavil dokument »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb*«, št. 4300-66/2022/17 z dne 20. 2. 2023, s katerim je zavrnil vse prejete ponudbe. Zoper navedeno odločitev je vlagatelj 6. 3. 2023 pravočasno vložil zahtevek za revizijo, ki mu je Državna revizijska komisija ugodila in s sklepom št. 018-33/2023-5 z dne 14. 4. 2023 razveljavila odločitev naročnika.

Naročnik je 27. 4. 2023 na Portalu javnih naročil objavil dokument »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb*«, št. 4300-66/2022/37 z dne 25. 4. 2023, s katerim je ponovno zavrnil vse prejete ponudbe. V obrazložitvi odločitve je navedel, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ni bila ustrezno oziroma dovolj podrobno pripravljena, in sicer v delu obrazca »*Predračun*« pri postavkah potrošnega (tj. predvidenega, popisanege) materiala; nabor potrošnega materiala bi namreč za pravilno pripravo ponudbenih cen moral vsebovati širši nabor materiala, ki se praviloma v okviru naročila porablja in ga naročnik plačuje po dejanski porabi. Naročnik navaja, da gre za vsaj 30 postavk (te tudi podrobneje našteva, npr. »1. *inštalacijsko stikalo 40 A; 1.p / 3. p.*«, »2. *inštalacijski odklopnik B/10, 16, 20 A, 1p*« itd.). Pojasnjuje še, da je napram istovrstnemu prejšnjemu javnemu naročilu (objava na Portalu javnih naročil JN007140/2019-B01) spremenil koncept naročila iz plačevanja vzdrževanja po pavšalu na (sedaj) plačilo nepredvidenega materiala in plačilo po opravljenih delovnih urah v skladu s tehničnimi specifikacijami ter vzorcem pogodbe, ki se navezujejo tudi na nepredviden material. Zaradi spremenjenega koncepta in glede na prispele ponudbe ter razlike med ponujenimi skupnimi ponudbenimi cenami v dveh sklopih je naročnik ugotovil, da je nabor popisanege materiala v vseh sklopih pomanjkljiv. Navaja, da je glede na navedeno treba krog potencialnih ponudnikov bolje seznaniti z zahtevami naročnika, z dopolnitvijo nabora vnaprej predvidenega materiala pa bo omejil porabo po postavki nepredviden material, ker bo seznam predvidenega materiala obsežnejši in bodo ponujene cene znane ob predložitvi ponudbe. Prav tako naj zapis tehničnega pogoja za ugotavljanje sposobnosti naročniku ne bi omogočal oddaje naročila, ki bi izpolnila naročnikova pričakovanja glede tehnične (referenčne) sposobnosti ponudnikov; naročilo je v primerjavi s predhodnimi istovrstnimi naročili oblikoval drugače, ravno z namenom zagotovitve večje konkurence. Iz razloga nezadostne konkurence, ki se je izkazala v tem postopku, bo naročnik spremenil zapis tehničnega pogoja za ugotavljanje sposobnosti pri posameznih sklopih. Pri predmetnem pogoju bo pri vsakem sklopu v okviru zahtev po najmanjši višini skupne vrednosti reference vzdrževanja poslovnih prostorov dopustil seštevek vrednosti posameznih referenc, in sicer do največ treh referenc.

Vlagatelj je 9. 5. 2023 pravočasno vložil zahtevek za revizijo, s katerim predlaga, naj se navedeno odločitev o zavrnitvi vseh ponudb v celoti razveljavi ter se mu povrne priglašene stroške pravnega varstva. Naročniku očita, da izpodbijana odločitev ni zakonita ter da je kršil načelo transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov, saj so razlogi, ki jih je navedel in zaradi katerih ni izbral nobene ponudbe, navidezni. Navaja in dokazuje, da:

- odločitev še vedno ne zadošča standardu obrazloženosti, saj naročnik še vedno ni navedel, v kakšnem obsegu bo treba dobavljati navedeni potrošni material;
- se naročnik zaveda (in tega niti ne skriva), da to še vedno ni ves material, ki ga bo potreboval, in da bo moral določen material še vedno kupovati, čeprav ni naveden v razpisu, tako pa ni najti zakonite pravne podlage za razveljavitev razpisa;
- naročnik ni navedel, da bo zaradi dejstva, ker je sedaj navedel material, ki bo predmet novega javnega razpisa, zmanjšal vrednost materiala, ki sodi pod postavko »*nepredviden material*«, ampak bo obseg in vrednost te postavke ostal nespremenjen;
- je narava tega javnega razpisa takšna, da je vedno nek material, ki ga vnaprej ni mogoče natančneje opredeliti;
- se je v preteklem obdobju naročalo še vrsto drugega materiala, ki še vedno ni zajet v popisu, kar naj bi kazalo na to, da je naročnik navedel teh 30 artiklov zgolj z razlogom zadostiti formalnemu standardu »*obrazloženosti odločitve*«;
- je spisek materiala, ki ga naročnik podaja v izpodbijani odločitvi, zgolj navidezen, kar vlagatelj ve iz izkušenj kot dosedanji izvajalec teh storitev za naročnika;
- zavrnitev ponudb s takšnim razlogom ni dopustna, saj bodo ponudniki, ki niso oddali ponudbe, niti niso želeli sodelovati na tem razpisu, niti niso predlagali spremembe razpisa prek Portala javnih naročil, na boljšem od vlagatelja, ki je oddal ponudbo v skladu z zahtevami iz razpisa in izpolnjuje vse zahteve, cene pa so po javnem odpiranju ponudb javne;

- so artikli, ki jih naročnik navaja pod zap. št. 5, 6, 8, 9, 29 in 30, že vključeni v predmetni razpis (v postavkah predračuna št. 39, 40, 41, 42 in 97), razlika je zgolj v tem, da so sedaj drugače poimenovani;
- se v zadnjih sedmih letih, ko vlagatelj za naročnika izvaja predmetne storitve, preostali v izpodbijani odločitvi navedeni artikli (razen tistih pod zap. št. 5, 6, 8, 9, 29 in 30) niso nikoli uporabljali pri izvedbi del, ki so predmet razpisa – potrošni material, ki je naveden v teh postavkah se ne uporablja oziroma ne more uporabljati za tekoče in interventno vzdrževanje, ampak je namenjen intervencijskemu vzdrževanju, ki pa ni predmet tega javnega naročila;
- neskrbnost naročnika pri pripravi razpisa ne more biti razlog za razveljavitev razpisa, po roku za oddajo ponudb pa niso nastale nove okoliščine, ki bi opravičevale tako odločitev;
- so enaki razpisni pogoji bili vsebovani tudi v preteklem razpisu, tudi konkurenca je enaka kot v preteklosti, saj je naročnik prejel dve ponudbi, prek Portala javnih naročil pa ni prejel opozoril potencialnih ponudnikov na morebitne kršitve pri pripravi razpisa;
- naročnik spreminja razloge za zavrnitev vseh ponudb, ki jih je navedel v prejšnji odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb, kar je nedopustno in kaže na arbitrarnost in nezakonito ravnanje naročnika;
- naročnik ravna neenakopravno, saj bo arbitrarno spremenil razpisne pogoje za to, da bo poleg ponudbe vlagatelja, ki je očitno dopustna in po merilih najugodnejša v vseh sklopih, znižal tehnične zahteve, da bodo lahko konkurirali tudi ponudniki, ki sedanjih referenčnih pogojev ne izpolnjujejo; takšno ravnanje pa nasprotuje temeljnim načelom javnega naročanja, predvsem načelu enakopravne obravnave;
- ne obstajajo objektivno utemeljeni razlogi za izvedbo postopka s pogajanjem brez predhodne objave, na podlagi katerega je naročnik podaljšal obstoječo pogodbo (z vlagateljem).

Naročnik je s sklepom, št. 4300-66/2022/42 z dne 19. 5. 2023, zavrnil zahtevek za revizijo ter zahtevo za povrnitev stroškov, vlagatelju pa naložil povrnitev stroškov postopka v višini 155,88 EUR. Pojasnjuje, da:

- v izpodbijani odločitvi ni specificiral predvidene količine potrošnega materiala, ker je taka podrobna specifikacija nepotrebna, vlagatelj pa niti ni navedel in utemeljil, zakaj naj bi moral naročnik navesti tudi obseg posameznega dodatnega materiala;
- v času priprave dokumentacije naročila ni mogel zaznati in predvideti vseh parametrov – ti so postali razvidni šele po odpiranju ponudb, cilj naročnika pa je, da so njegove potrebe in zahteve čim bolj jasne in opredeljene za vse ponudnike, ne samo za vlagatelja kot trenutnega izvajalca, ki ima do določene mere uvid v izvajanje javnega naročila – s temi artikli je treba seznaniti širši krog potencialnih ponudnikov;
- dodatna specifikacija materiala tudi omogoča gospodarnejšo porabo javnih sredstev, saj bodo cene za opredeljene artikle znane in fiksirane že vnaprej, ne šele ob posameznem naročilu potrošnega materiala (kjer bi se obračunale po praviloma višjih tržnih cenah);
- se kljub določitvi najvišje skupne vrednosti nepredvidenega materiala po sklopih ni zavezal porabiti v celoti zapisan znesek v okviru sklopa;
- je v izpodbijani odločitvi navedel artikle, ki jih bo v obrazcu »Predračun« dodatno specificiral, in za katere na podlagi predhodnih izkušenj in predvidevanj že sedaj zagotovo ve, da se bodo ti artikli naročali, ni pa navedel artiklov, ki so bili na podlagi obstoječe pogodbe naročeni kot »nepredviden material« in se nanje sklicuje vlagatelj, saj se ti artikli nanašajo na krajše obdobje v januarju in februarju 2022 in zato ne morejo odražati realne slike dejanskih potreb naročnika;
- je zavezan le k upoštevanju zatrjevanih sprememb javnega naročila, ni pa omejen do te mere, da v novem postopku ne bi smel upoštevati morebitnih dodatnih sprememb;
- ni pomembno, ali se artikli lahko uporabljajo tudi za investicijsko vzdrževanje, saj so navedeni artikli sami po sebi potrošni material in se uporabljajo tako pri rednem kot pri investicijskem vzdrževanju;

- so zavajajoče navedbe vlagatelja glede materiala, ki naj bi se podvajal – naročnik podaja tudi razlago posameznih artiklov, ki naj bi se podvajali, in meni, da je že iz obrazložitve posameznega artikla razvidno, da so to različni artikli;
- ne more biti sporno dejstvo, da so sedaj cene iz vlagateljeve ponudbe javne, saj v nasprotnem primeru uporaba instituta zavrnitve vseh ponudb in ponovitev postopka ne bi bila možna, pri čemer še dodaja, da so javne izključno skupne ponudbene vrednosti sklopov, nikakor pa niso javne cene na enoto;
- se ni mogoče znebiti občutka, da je vlagatelj kot trenutni izvajalec predmetnih storitev vložil zahtevek za revizijo le z namenom zavlačevanja postopka izbire ponudnika v novem postopku oddaje predmetnega javnega naročila;
- bo s spremenjeno referenčno zahtevo zagotovil še večjo konkurenco – v tem postopku je bil namreč vlagatelj (razen v sklopih 1 in 2) edini ponudnik;
- se zahtevan referenčni pogoj ne spreminja zaradi nesorazmernosti s predmetom javnega naročila, ampak zaradi zagotovitve širše konkurence.

Naročnik je Državni revizijski komisiji 23. 5. 2023 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in dokumentacijo o predrevizijskem postopku.

Vlagatelj se je 24. 5. 2023 do navedb naročnika opredelil z vlogo z dne 23. 5. 2023. Prereka vse navedbe naročnika in vztraja pri predhodnih navedbah in dokaznih predlogih. Dodatno še navaja in meni, da:

- bi moral naročnik izkazati, da je razlog za zavrnitev vseh ponudb dejansko podan in objektivno utemeljen (s tem, da bi navedel obseg vsega materiala, ki bo predmet novega postopka);
- spremenjen koncept oddaje javnega naročila po roku za oddajo ponudb ne more predstavljati bistveno spremenjenih okoliščin, naročnik pa koncepta naročanja v novi odločitvi ni niti spremenil niti nadgradil;
- ne more sedaj naročnik navesti zgolj nekaterih razlogov, za katere je glede na spor (dejansko stanje) jasno, da so navidezni, in zaključiti, da pa lahko v novem postopku spremeni še vse drugo v razpisu;
- ni mogoče slediti naročniku, da bo imel vlagatelj v novem postopku možnost revizije – seveda jo bo imel, ampak s tisto revizijo na izpodbijano odločitev, ki je sprejeta v tem postopku, ne bo mogoče vplivati in tega posla ne bo mogoče dobiti;
- naročnik za navedbe glede (novih) artiklov v povezavi z njegovimi realnimi potrebami ni predložil nobenega dokaza;
- če sledimo naročniku, da ni mogoče zahtevati, da izrecno navede vsak artikel, ki ga bo morebiti potreboval, potem ni dopustno sprejeti odločitve o zavrnitvi vseh ponudb zgolj iz razloga, ker je sedaj v izpodbijani odločitvi na novo navedeno nekaj dodatnih artiklov, saj se očitno tako naročnik kot vlagatelj zavedata, da vseh tako ali tako ni mogoče navesti;
- ni vložil zahtevka za revizijo zaradi zavlačevanja, ampak ker je zainteresiran za izvedbo del po predmetnem postopku.

Naročnik se je do navedb vlagatelja opredelil z vlogo z dne 26. 5. 2023. Vztraja pri navedbah, meni pa, da vlagatelj napačno interpretira obrazložitev v izpodbijani odločitvi in v sklepu o zavrnitvi zahtevka za revizijo glede spremembe obrazca »Predračun« v delu, ki se nanaša na potrošni material. Poudariti je želel, da več kot je vnaprej popisanega materiala, za katerega za prihodnje obdobje predvideva, da se bo naročal, več bo znanih cen že v sami ponudbi in nato pogodbi, tako pa je javno naročilo bolj jasno in pregledno. Da bi vlagatelj posel (v tem postopku oddaje javnega naročila) dobil, ni dejstvo, kot ga želi prikazati, temveč v najboljšem primeru vlagateljeva preuranjena domneva. Ravnanje naročnika v nobenem primeru ne posega in ne omejuje vlagatelja, da v novem istovrstnem postopku, ne bi mogel sodelovati in oddati ponudbe. Poudarja, da je šele po izteku roka za predložitev ponudb ugotovil, da je glede na spremenjen koncept

naročila potrebno krog potencialnih ponudnikov bolje seznaniti z zahtevami naročnika; bil je skrben pri pripravi tega naročila, vendar zaradi spremenjenega koncepta naročila ni imel uvida v vse segmente javnega naročila, ki jih spremenjeni koncept prinaša.

Vlagatelj se je z vlogo z dne 29. 5. 2023 opredelil do navedb naročnika v vlogi z dne 26. 5. 2023. Vztraja pri zahtevku za revizijo in pri tem, da gre v tej zadevi za šolski primer navideznosti odločitve, ko je naročnik zaradi tega, da bi zadostil sklepu Državne revizijske komisije, v novi odločitvi dodal še nekaj novih artiklov, pri čemer pa je jasno, da spisec potrebnega materiala še vedno ni popoln, da se artikli ponavljajo, nekateri pa se sploh ne bodo uporabljali. Poudarja, da spreminjanje razlogov za odločitev dokazuje navideznost odločitve.

Po pregledu prejete dokumentacije in 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 naročniku očita, da je v odločitvi navajal navidezne razloge ter da odločitev ni obrazložena, s čimer naj bi naročnik vlagatelja obravnaval neenakopravno ter vodil postopek netransparentno.

Pravno podlago za sprejem odločitve o zavrnitvi vseh ponudb predstavlja peti odstavek 90. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), ki določa, da lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe. Če je naročnik zavrnil vse ponudbe, mora o razlogih za takšno odločitev in o tem, 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 naročnik 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.

Državna revizijska komisija je že v več odločitvah, v katerih je obravnavala zakonitost naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb (npr. v zadevah, št. 018-088/2018, 018-203/2018, 018-057/2019, 018-011/2019, 018-053/2020 in 018-070/2020) opozorila na prakso Sodišča Evropske unije, ki je pri razlagi skupnostnega prava navedlo, da naročniki ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe ali začetku novega postopka uživajo širok preudarek, pri čemer evropsko pravo javnih naročil ne zahteva, da bi naročniki takšno odločitev smeli sprejeti le v izjemnih primerih ali na podlagi posebej upravičenih razlogov (npr. v zadevah C-27/98 in C-244/02). Sodišče Evropske unije je ob tem opozorilo, da morajo naročniki pri preklicu javnega razpisa (kljub temu, da direktive s področja javnega naročanja, razen dolžnosti obveščanja, ne določajo nobenih posebnih pravil, ki bi se nanašala na vsebinske ali formalne pogoje za sprejem take odločitve) spoštovati temeljna pravila prava Evropske Unije, še posebej načela, vsebovana v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki zadevajo svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev (zadeva C-92/00). Naročnik sme vedno prekiniti postopek oddaje javnega naročila in ga zaključiti brez izbire najugodnejše ponudbe, celo v primeru, če je do nemožnosti izbire prišlo zaradi napake naročnika, pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave (zadeva C-244/02). V sodbi zadeve številka C-440/13 je Sodišče Evropske unije zapisalo, da naročnik ne more biti zavezan, da zaključi začet postopek za oddajo javnega naročila in da naročilo odda, če na koncu postopka za oddajo naročila ostane le en ponudnik, ki bi bil sposoben naročilo izvršiti, člene 41(1), 43 in 45 Direktive številka 2004/18/ES pa je treba razlagati tako, da člen 45 Direktive številka 2004/18/ES – če pogoji za uporabo razlogov za izključitev, ki so v njem določeni, niso izpolnjeni – ne ovira tega, da naročnik sprejme

odločitev, da ne odda javnega naročila, za katero je bilo objavljeno obvestilo, in da tega naročila ne odda dokončno edinemu preostalemu ponudniku, ki je bil začasno določen za izbranega ponudnika. Obrazložitev odločitve o razveljavitvi lahko tako temelji na razlogih, ki so z vidika javnega interesa povezani zlasti s presojo smotrnosti, da se zaključi postopek za oddajo javnega naročila, med drugim ob upoštevanju morebitne spremembe gospodarskega konteksta ali dejstev ali celo potreb zadevnega naročnika. Tako odločitev je mogoče obrazložiti tudi z nezadostno konkurenco, saj bi na koncu postopka za oddajo zadevnega naročila ostal le en ponudnik, ki bi bil sposoben to naročilo izvršiti (glej zlasti točke od 35 do 37 omenjene sodbe). Drugačnega zaključka ni mogoče napraviti niti na podlagi Direktive 2014/24/EU z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (Uradni list EU, št. L 94/2014), ki je v pravni red Republike Slovenije prenesena z ZJN-3 (drugi odstavek 1. člena ZJN-3).

Veljavni predpisi torej ne določajo posebnih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presojati utemeljenost/dopustnost razlogov za zaključek postopka oddaje javnega naročila brez oddaje tega, teh pa ni izoblikovala niti sodna praksa. Navedeno posledično pomeni, da ni mogoče kot neskladne s predpisi o javnem naročanju opredeliti pravzaprav nobene odločitve o zavrnitvi ponudb, pri sprejemu katere so bila spoštovana temeljna pravila skupnostnega prava o javnem naročanju. Zato presoja zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb v revizijskem postopku obsega (v obsegu revizijskih navedb) zlasti preverjanje, ali je naročnik pri sprejemu te ravnal v skladu s temeljnimi pravili skupnostnega prava o javnem naročanju, predvsem ali je naročnik morebiti ravnal netransparentno in diskriminatorno oz. ali je ponudnike obravnaval neenakopravno. Načelo enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) naročnika obvezuje, da mora med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja glede vseh elementov zagotoviti, da med njimi ni razlikovanja. Kadar naročnik na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 postopek oddaje javnega naročila zaključi z zavrnitvijo vseh ponudb, je o kršitvi načela enake obravnave ponudnikov mogoče govoriti zlasti v primeru, kadar je razlog za zaključek postopka naveden le formalno oz. navidezno, dejansko pa je uporabljen z namenom, da se enega ali več ponudnikov postavi v neupravičeno boljši oziroma slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki. V tem kontekstu je treba razumeti tudi določbo petega odstavka 90. člena ZJN-3, v skladu s katero lahko naročnik v primeru, če zavrne vse ponudbe, izvede za isti predmet nov postopek javnega naročanja le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe. V primeru, če je razlog za zavrnitev vseh ponudb zgolj formalen oz. navidezen in očitno uporabljen zgolj z namenom favoriziranja ali diskriminacije točno določenega ponudnika, ni mogoče šteti, da bi se v ponovljenem postopku okoliščine bistveno spremenile. V primeru, ko naročnik izkaže, da je razlog za zavrnitev vseh ponudb dejansko podan in objektivno utemeljen, pa je mogoče zaključiti, da bo odprava tega razloga v ponovljenem postopku pomenila tisto bistveno spremenjeno okoliščino, ki bo naročniku omogočila izvedbo novega postopka.

Državna revizijska komisija pojasnjuje, da se ne opredeljuje do vlagateljevih navedb in s tem povezanih dokaznih predlogov, ki se nanašajo na naročnikovo »ODLOČITEV«, št. 4300-66/2022-17 z dne 20. 2. 2023, oziroma na postopek pravnega varstva, o katerem je Državna revizijska komisija odločila s sklepom št. 018-33/2023-5, pa tudi ne do navedb in dokaznih predlogov, ki se nanašajo na (ne)zakonitost izvedbe postopka oddaje javnega naročila, v zvezi s katerim je naročnik na Portalu javnih naročil 27. 4. 2023 (pod št. objave JN001938/2023-C01) objavil obvestilo o oddaji naročila. Predmet tega postopka pravnega varstva je zakonitost naročnikovega ravnanja pri sprejemu izpodbijane odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, ne pa zakonitost naročnikovega ravnanja pri sprejemu prejšnje odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, ki je bila razveljavljena, ali o izvedbi drugega postopka oddaje javnega naročila; prav tako predmet postopka pravnega varstva ne more biti ravnanje naročnika v prejšnjem postopku pravnega varstva, saj Državna revizijska komisija presoja le ravnanje naročnika v postopku oddaje javnega naročila (prim. prvi odstavek 1. člena ZPVPJN in prvi odstavek 60. člena ZPVPJN). Ni mogoče soglašati z vlagateljem v tem, da je naročnik ravnal nedopustno s tem, ko je podal drugačno

obrazložitev zavrnitve vseh ponudb, oziroma da tako ravnanje naročnika kaže na arbitrarnost in nezakonito ravnanje. Državna revizijska komisija pojasnjuje, da se je z razveljavitvijo prejšnje naročnikove odločitve o neoddaji javnega naročila postopek vrnil v fazo ponovnega ocenjevanja in vrednotenja ponudb, kar pomeni, da lahko naročnik pri ponovni presoji in ocenjevanju ponudb pride do drugačnih zaključkov kot pri prvotnem pregledu. Odločitve naročnika, ki so bile sprejete pred razveljavitvijo odločitve o oddaji javnega naročila, ne postanejo pravnomočne, saj so bile razveljavljene v postopku pravnega varstva. Naročnik z navajanjem novih razlogov v novi odločitvi o (ne)oddaji naročila tudi ne more biti prekludiran, kot bi bilo mogoče razumeti vlagatelja.

V obrazložitvi izpodbijane odločitve o zavrnitvi vseh ponudb se je naročnik skliceval na (1) neustrezno oziroma pomanjkljivo pripravljeno razpisno dokumentacijo (v delu obrazca »Predračun« pri postavkah potrošnega materiala) in na (2) nezadostno konkurenco, v posledici česar bi za izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila spremenil pogoj za sodelovanje in dopolnil seznam opredeljenega materiala.

V dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju tudi: razpisna dokumentacija) je naročnik v dokumentu »TEHNIČNE SPECIFIKACIJE s Seznamom objektov po sklopih« med drugim navedel:

»Skupna pogodbenena cena za posamezen sklop zajema:

- dobavo, montažo (vgradnjo) in odvoz predvidenega materiala (postavke od 1 do 107 pogodbenega predračuna);
- delovne ure, ki vključujejo:
 - storitve v zvezi z dobavo, montažo (vgradnjo) in odvozom nepredvidenega materiala,
 - storitve, ki ne vsebujejo dobave nepredvidenega materiala, vendar so naloge v zvezi z izvajalčevim vzdrževanjem (poglavje A predmetnih tehničnih specifikacij),

Porabljeni materiali (nepredviden material) in storitve v zvezi z njihovo dobavo in vgradnjo, ki niso navedeni v predračunu, so pa nujno potrebni za odpravo nepravilnosti, se obračunavajo po tržnih cenah v času nabave ob predhodnem soglasju naročnika in se obračunavajo ločeno od materiala in storitev, ki je popisan v predračunu.«.

Skladno z navedenim je naročnik oblikoval tudi ponudbeni predračun za vseh sedem sklopov, kamor so ponudniki vpisali ceno na enoto mere za opredeljen material (postavke 1–107) in ceno delovne ure (postavka 109), za vsak sklop posebej pa je naročnik že vnaprej opredelil vrednost nepredvidenega materiala (postavka 108).

Če je mogoče navedbo vlagatelja, da »ni prav nobene potrebe po podrobnejšem oblikovanju predračuna, saj se v naprej ve, da če bo treba dobaviti material, ki v Predračunu ni predviden, [da ta] sodi pod postavko 108, kjer je navedena tudi cena za vso količino v EUR z DDV [...]«, razumeti, v smislu očitka, da je naročnik sploh nezakonito predvidel in oblikoval seznam opredeljenega materiala, Državna revizijska komisija ugotavlja, da se očitek nanaša na vsebino razpisne dokumentacije, zato je vlagatelj s temi navedbami prepozen, saj zahtevka za revizijo zoper vsebino razpisne dokumentacije v skladu z drugim odstavkom 25. člena ZPVPJN ni mogoče vložiti po roku za prejem ponudb, razen če je naročnik v postopku javnega naročanja določil rok za prejem ponudb, ki je krajši od desetih delovnih dni – v tem primeru se lahko zahtevek za revizijo vložijo v desetih delovnih dneh od dneva objave obvestila o naročilu.

Četudi predpisi s področja javnega naročanja ne določajo, kako natančna in poglobljena mora biti naročnikova obrazložitev odločitve o (ne)oddaji javnega naročila, pa mora v skladu z ustaljeno prakso Državne revizijske komisije (prim. npr. zadeve št. 018-139/2012, 018-237/2013, 018-263/2015, 018-096/2016, itd.) odločitev naročnika vsebovati jasne ter nedvoumne razloge do te

mere, da se lahko ponudniki seznanijo z utemeljitvijo odločitve, preverijo njeno pravilnost oziroma zakonitost ter po potrebi zaščitijo svoje pravice. Čeravno 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 (ne)oddaji naročila, pa mora obsegati jasno ter konkretno navedbo odločilnih (pravnih in dejanskih) dejstev, ki tvorijo pravno ter dejansko podstat naročnikove odločitve.

V obravnavanem primeru ni mogoče soglašati z vlagateljem v tem, da izpodbijana odločitev ne ustreza standardu obrazloženosti iz razloga, ker naročnik v seznamu manjkajočega potrošnega materiala ni definiral količin tega materiala; z opredelitvijo materiala, kot jo je naročnik podal, je bila ponudnikom omogočena ustrezna seznanjenost s tem, kateri material je umanjkal v popisu (predračunu), s tem pa je bilo (tudi) vlagatelju omogočeno učinkovito uveljavljanje pravnega varstva – vlagatelj se v nadaljevanju opredeljuje do vseh postavk materiala, ki jih je navedel naročnik. Pri tem niti iz navedb vlagatelja ni mogoče razbrati, zakaj bi bile za vprašanje utemeljenosti in zakonitosti odločitve oziroma za uveljavljanje pravnega varstva sploh ključne navedbe (predvidenih) količin materiala, ki je v prvotnem popisu umanjkal. Državna revizijska komisija še pristavlja, da pravil, ki se nanašajo na odločitev o neoddaji javnega naročila oziroma na obrazloženost take odločitve, ni mogoče interpretirati na način, da bi moral naročnik že v obrazložitvi te odločitve predstaviti natančno vsebino nove razpisne dokumentacije (tj. razpisne dokumentacije novega oziroma šele napovedanega postopka oddaje javnega naročila). Smiselno enako zato ne more biti problematična niti navedba naročnika, »*da gre v vseh sklopih za vsaj naslednji potrošni material [...]*«, saj – kot pravilno izpostavlja naročnik v sklepu o zavrnitvi zahtevka za revizijo – naročnik ni omejen do te mere, da v novem postopku ne bi smel upoštevati morebitnih dodatnih sprememb oziroma na seznam materiala dodati še drugih artiklov, za katere bi se v času priprave nove razpisne dokumentacije izkazalo, da jih je smiselno upoštevati.

Dejstvo, da naročnik ob sprejemu izpodbijane odločitve ni napovedal tudi zmanjšanja vrednosti nepredvidenega materiala, ki ga je navedel za vsak posamezen sklop, po presoji Državne revizijske komisije ne pomeni izigravanja pravil javnega naročanja v zvezi z možnostjo zavrnitve vseh ponudb, kot to meni vlagatelj; iz navedb v zahtevku za revizijo, ki se nanašajo na ta očitek, ni mogoče razbrati, zakaj naj ne bi bili spoštovani načeli enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) in transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3), če naročnik ni navedel tudi tega, da bo zaradi razširitve seznama (opredeljenega) materiala na eni strani znižal vrednost nepredvidenega materiala v ponudbenem predračunu na drugi strani.

V zvezi z očitki vlagatelja o tem, da je naročnik v preteklem obdobju naročal še vrsto drugega materiala, ki pa (še vedno) ni zajet v popisu, ter tudi da določenega materiala iz popisa v izpodbijani odločitvi v zadnjih sedmih letih ni nikoli uporabljal pri izvedbi del za naročnika, Državna revizijska komisija pojasnjuje, da je v naročnikovi domeni določitev potreb za obdobje izvajanja predmetnih storitev ter posledično tega, kateri material šteje za tako pomemben (količinsko, vrednostno...), da ga je smiselno vključiti v seznam opredeljenega materiala, ki se bo torej obračunaval po cenah iz ponudbe, in na katerega je vezano tudi merilo za oddajo naročila; ne vlagatelj ne Državna revizijska komisija ne moreta določati naročnikovih potreb, saj je naročnik pri njihovem ugotavljanju in določanju avtonomen. V posledici navedenega Državna revizijska komisija zato kot nepotrebno zavrača izvedbo predlaganih dokazov z vpogledom v račune in drugo dokumentacijo (kar naj bi dokazovalo, da se določen material pogosto uporablja) ter z zaslišanjem partnerja v skupni ponudbi (s čimer naj bi se ugotovilo, ali se je ta material v zadnjih sedmih letih kadarkoli uporabljal za izvedbo predmetnih del).

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo (v povezavi z dokaznim predlogom z zaslišanjem partnerja v skupni ponudbi) predlagal tudi izvedbo ustne obravnave. Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik ni predlagal izvedbe ustne obravnave, zaradi česar pogoj za njeno obvezno izvedbo

ni podan. Izvedba ustne obravnave je namreč obvezna le, če njeno izvedbo predlagata tako vlagatelj kot naročnik, torej oba (gl. tretjo poved iz prvega odstavka 35. člena ZPVPJN v povezavi z drugo povedjo iz prvega odstavka 35. člena ZPVPJN). Čeprav lahko Državna revizijska komisija, skladno s prvo povedjo 35. člena ZPVPJN, na pobudo vlagatelja (ali naročnika ali na lastno pobudo) izvede ustno obravnavo z namenom pridobitve natančnejših pojasnil o dejanskih okoliščinah, od katerih je odvisna odločitev v revizijskem postopku, pa Državna revizijska komisija ugotavlja, da je dejanske okoliščine, dejansko stanje in pravna dejstva, relevantna za sprejem odločitve v obravnavani zadevi, mogoče pravilno in popolno ugotoviti na podlagi dokumentacije iz postopka javnega naročanja in predrevizijskega postopka, ne da bi bilo treba izvesti še ustno obravnavo. Državna revizijska komisija je zato, upoštevajoč drugo poved iz prvega odstavka 35. člena ZPVPJN, zavrnila vlagateljevo pobudo za izvedbo ustne obravnave.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj v zahtevku za revizijo v prid zatrjevane navideznosti odločitve o zavrnitvi vseh ponudb iz razloga neustreznosti seznama opredeljenega materiala le pavšalno navaja, da se material iz seznama v izpodbijani odločitvi (razen postavk 5, 6, 8, 9, 29 in 30) sploh »ne uporablja za tekoče in interventno vzdrževanje, ampak je namenjen investicijskemu vzdrževanju, ki pa ni predmet tega javnega naročila«, navedb pa v tem delu ne konkretizira. Tudi v primeru, ko bi bilo mogoče soglašati z vlagateljem glede opredelitve vrste vzdrževanja, ki je predmet tega javnega naročila, pa vlagatelj ne pojasni, zakaj naj bi bilo mogoče sporne artikle uporabljati le za investicijsko vzdrževanje, ne pa tudi za tekoče in interventno vzdrževanje. V tem delu zahtevka za revizijo vlagatelj sicer predlaga postavitev izvedenca elektro stroke, vendar je treba opozoriti, da izvedenec ne more nadomestiti pomanjkljive trditvene podlage. Dolžnost vlagatelja je, da jasno, določno in konkretno navede dejstva, na katera opira tožbeni zahtevek (trditveno breme) in zanje predlaga dokaze, ki naj resničnost zatrjevanih dejstev potrdijo (dokazno breme). Ker vlagatelj v zahtevku za revizijo ni navedel dejstev, na podlagi katerih bi bilo mogoče sploh ugotavljati, zakaj naj ne bi bilo mogoče določenega materiala uporabljati tudi za izvedbo storitev, ki so predmet tega javnega naročila, je Državna revizijska komisija predlog za postavitev izvedenca zavrnila kot nepotrebnega. Tudi sicer ni mogoče najti razlogov, da se opredeljeni material ne bi mogel uporabljati pri izvedbi predmetnega javnega naročila – v dokumentu »TEHNIČNE SPECIFIKACIJE s Seznamom objektov po sklopih« je naročnik med drugim kot predmetna vzdrževalna dela opredelil tudi »popravila z menjavo iztrošenih delov na in v objektih, na instalaciji in opremi ter komunalni infrastrukturi«; ne citirano ne katerikoli drug del razpisne dokumentacije ne daje podlage za zaključek, da določenega materiala (kot je npr. »stikalo – tipka za zvonec«, »zaščitno stikalo FID [...]«, »PVC cev [...]« ipd.) ne bi bilo dopustno uporabiti za izvedbo predmetnih del.

Vlagatelju ni mogoče pritrditi, da so artikli, ki jih navaja naročnik v izpodbijani odločitvi pod postavkami »5. stikalo enopolno«, »6. stikalo križno«, »8. šuko vtičnica«, »9. šuko vtičnica s pokrovom«, »29. vinas plošča (PVC), vključno z vsemi kotnimi zaključki« in »30. talna vinilna obloga, kot npr. Concept line ali enakovredno« že bili pod drugačnim nazivom vključeni v predmetni razpis, in sicer v postavkah predračunov (v vseh sklopih) 39 »stikalna kombinacija n/o 2x navadno«, 40 »vtičnica p/o 230V, 16A, z zaščitnim kontaktom, s skupno dozo za parapetni kanal, sestavljena iz:- 3x vtičnica«, 41 »vtičnica p/o 230V, 16A, z zaščitnim kontaktom, s skupno dozo za parapetni kanal, sestavljena iz:2x vtičnica«, 42 »vtičnica p/o 230V, 16A, z zaščitnim kontaktom, s skupno dozo za parapetni kanal, sestavljena iz:- 1x vtičnica« in 97 »PVC tlak vključno z obrobni PVC trakom (srednji cenovni razred)«. Že iz primerjave popisov je mogoče ugotoviti, da je naročnik za razliko od popisa v razpisni dokumentaciji v popisu v izpodbijani odločitvi:

- poleg stikalne kombinacije n/o z dvema navadnima (enopolnima) stikaloma opredelil tudi (enojno) enopolno stikalo in (enojno) križno stikalo;
- poleg enojne, dvojne in trojne šuko vtičnice opredelil tudi (enojno) šuko vtičnico s pokrovom;
- natančneje opredelil dve vrsti (talnih) oblog.

Upošteva je navedeno Državna revizijska komisija kot nepotrebno zavrača izvedbo dokaza z imenovanjem izvedenca elektro stroke, ki naj bi podal mnenje o tem, ali je material, naveden v postavkah v izpodbijani odločitvi že bil vključen v razpisni dokumentaciji pod drugačnim imenom.

Nezakonitosti zavrnitve vseh ponudb vlagatelj tudi ne more izkazati z navedbami o neskrbnosti naročnika, saj – iz sodbe Sodišča EU C-244/02 (točka 36) izhaja, da lahko naročnik vedno zaključi postopek brez izbire najugodnejšega ponudnika – celo v primeru, če je do nemožnosti izbire prišlo zaradi njegove napake – vendar le pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave.

Res je sicer, kar je tudi nesporno med strankama, da je zaradi narave predmeta tega javnega naročila (vzdrževanje objektov, vodenje servisiranja vgrajenih sistemov in naprav...) seznam mogočega materiala lahko zelo obsežen, to pa bi lahko – kot opozarja vlagatelj – naročnik v nasprotju z ZJN-3 izkoristil za vnovičen ali celo večkratni zaključek postopka oddaje javnega naročila brez oddaje naročila s sklicevanjem na nezadostno opredelitev tega materiala, vendar pa Državna revizijska komisija ugotavlja, da iz izpodbijane odločitve izhaja tudi, da je naročnik, ki je za večino sklopov prejel zgolj eno ponudbo (tj. ponudbo obstoječega izvajalca predmetnih storitev), odločitev o zavrnitvi vseh ponudb sprejel tudi iz razloga nezadostne konkurence, kar je lahko utemeljen razlog za zavrnitev ponudb in izvedbo novega postopka javnega naročanja (več o tem v nadaljevanju). Izhajajoč iz navedenega je utemeljen pomislek naročnika, da tudi ustrezna oziroma boljša seznanjenost potencialnih ponudnikov s predmetom naročila (v tem primeru: seznanjenost z materialom, ki naj bi se v okviru izvedbe porabljal) lahko prispeva k večji zainteresiranosti gospodarskih subjektov za sodelovanje v postopku oddaje javnega naročanja z oddajo ponudbe, posledično pa k pridobitvi več kot zgolj ene ponudbe za večino od razpisanih sklopov.

Neutemeljeno je tudi sklicevanje vlagatelja na sklep Državne revizijske komisije št. 018-102/2016-3. V tej odločitvi Državna revizijska komisija ni, kot to navaja vlagatelj, »*ugotovila, da ni bilo nobenih utemeljenih razlogov, zaradi katerih dodatne storitve s katerimi je naročnik opravičeval zavrnitev ponudb in razveljavitev razpisa, niso bile zajete v prvotni razpisni dokumentaciji*«; Državna revizijska komisija je v omenjeni zadevi zahtevek za revizijo ugodila zaradi splošne in nekonkretizirane obrazložitve odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, ne pa zato, ker bi bilo ugotovljeno, da dodatne storitve nikakor ne opravičujejo zavrnitve vseh ponudb – ta odločitev je zato primerljiva kvečjemu z odločitvijo Državne revizijske komisije št. 018-33/2023-5, s katero je Državna revizijska komisija razveljavila prejšnjo odločitev naročnika (kjer je naročnik v tedaj izpodbijani odločitvi podal pavšalen in nedoločen razlog za odločitev o zavrnitvi vseh ponudb), ne pa z obravnavano zadevo.

Glede na vse navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik s sklicevanjem na neustrezen seznam opredeljenega materiala v povezavi z nezadostno izkazano konkurenco ni navajal navideznega razloga za zavrnitev vseh ponudb.

Vlagatelj oporeka tudi drugemu razlogu, s katerim naročnik utemeljuje izpodbijano odločitev – tj. sklicevanju na nezadostno konkurenco in s tem povezano napovedjo spremembe enega od pogojev za sodelovanje.

Ni mogoče soglašati z vlagateljem v tem, da je (bila) konkurenca zagotovljena že zato, ker je naročnik prejel dve ponudbi: iz zapisnika o odpiranju ponudb dne 13. 1. 2023 je razvidno, da je naročnik dve ponudbi prejel le za dva sklopa od sedmih, za pet sklopov pa je naročnik prejel le eno ponudbo (tj. ponudbo vlagatelja). Presoja o tem, ali je za določeno javno naročilo (bila) zagotovljena ustrezna konkurenca, je odvisna od več kriterijev, prvenstveno pa je mogoče kot pomemben kriterij opredeliti sam predmet naročila. Glede na specifiko predmeta javnega naročila

je tako v določenih primerih mogoče pričakovati, da bo naročnik prejel le omejeno ali določeno število ponudb (npr. če je na relevantnem trgu le določeno število gospodarskih subjektov, ki zagotavljajo določeno blago, gradnje ali storitve). Vendar po presoji Državne revizijske komisije na podlagi okoliščin tega primera ni mogoče ugotoviti, da je naročnik v konkretnem primeru izvedbe odprtega postopka (kjer so predmet javnega naročila po geografsko zaokroženih sklopih opredeljene storitve popravila in vzdrževanja oziroma vzdrževanje objektov ter vodenje servisiranja vgrajenih sistemov in naprav, pri čemer je naročnik v večini sklopov pridobil le eno ponudbo) nerazumno ali napačno ocenil, da na relevantnem trgu obstaja več gospodarskih subjektov, ki zagotavljajo predmetne storitve, pa v predmetnem postopku oddaje javnega naročila niso sodelovali.

Razlogi, zakaj potencialni ponudniki niso naročnika aktivno opozarjali na problematične določbe razpisne dokumentacije, ki bi jim onemogočale ali oteževale sodelovanje, ne morejo biti relevantni za presojeno naročnika, da in koliko več zanimanja za sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila bi lahko bilo izkazano ob blažjih pogojih za sodelovanje (in ob boljši seznanjenosti gospodarskih subjektov z opredeljenim materialom). V ZJN-3 tudi ni najti podlage za to, da bi neaktivnost gospodarskih subjektov (potencialnih ponudnikov) pri opozarjanju na Portalu javnih naročil naročniku preprečevala oziroma onemogočala uporabiti možnost zavrnitve vseh ponudb iz petega odstavka 90. člena ZJN-3. Državna revizijska komisija pripominja, da je bistvo zavrnitve vseh ponudb iz petega odstavka 90. člena ZJN-3 v tem, da naročnik ponudbe zavrne iz razlogov na svoji strani (v tem primeru iz razloga, ki se nanaša na vprašanje nezadostne konkurence v povezavi z gospodarnostjo) in ne iz razlogov na strani (potencialnih) ponudnikov – naročnik (kot že pojasnjeno) utemeljeno ocenjuje, da konkurenca ni bila zadostna in želi pridobiti več konkurenčnih ponudb; pri tem ne gre za to, da bi naročnik s takim zaključkom postopka varoval položaj gospodarskih subjektov, ki niso niti sodelovali v postopku oddaje javnega naročila, niti niso prek Portala javnih naročil naročnika opozorili na morebitne kršitve, ampak želi izboljšati svoj položaj v postopku pridobitve najugodnejšega ponudnika.

Državna revizijska komisija v zvezi s sklicevanjem vlagatelja na prejšnji postopek oddaje javnega naročila naročnika za enake storitve (objava obvestila o naročilu na Portalu javnih naročil dne 11. 10. 2019, pod št. objave JN007140/2019-B01, ter dne 14. 10. 2019 v Uradnem listu Evropske unije, pod št. objave 2019/S 198-481388) najprej ugotavlja, da je naročnik za razliko od obravnavane zadeve tedaj pridobil dve ponudbi za šest od razpisanih sedmih sklopov, le za en sklop je pridobil eno ponudbo. Vendar tudi v primeru, če naročnik v prejšnjem postopku oddaje javnega naročila za enake storitve ne bi pridobil nič več ponudb kot v predmetnem postopku oddaje javnega naročila, to ne bi omogočalo zaključka, da je konkurenca (bila) zadostna; tako dejstvo bi kvečjemu še dodatno potrjevalo, da konkurenca ne pri tem ne pri prejšnjem javnem naročilu ni bila zadostna.

Glede vlagateljevega utemeljevanja nezakonitosti odločitve o zavrnitvi vseh ponudb z navedbo o tem, da je postavljen v slabši položaj tudi zato, ker je bila ponudba odprta in so cene po sklopih znane, je – kot je Državna revizijska komisija navedla že v sklepih št. 018-150/2018-7, 018-195/2020-3 in 018-061/2021-9 – treba pojasniti, da je institut zavrnitve vseh ponudb mogoče uporabiti šele po izteku roka za odpiranje ponudb (prim. prvo poved petega odstavka 90. člena ZJN-3). O odpiranju ponudb se vodi zapisnik, ki vključuje vsaj naziv ponudnika in ponudbeno ceno (šesti odstavek 88. člena ZJN-3); zapisnik naročnik bodisi vroči pooblaščenim predstavnikom ponudnika na odpiranju bodisi ga ponudniku posreduje (sedmi odstavek 88. člena ZJN-3), zato se vsi ponudniki seznanijo z vsebino zapisnika. Ob upoštevanju navedenega gre ugotoviti, da seznanitev drugih ponudnikov z vlagateljevo ponudbeno ceno ne predstavlja kršitve ZJN-3. V kolikor bi zaradi že razkritih ponudbenih cen naročnikova zavrnitev vseh ponudb pomenila kršitev ZJN-3, kot to smiselno zatrjuje vlagatelj, bi to pomenilo, da naročnik nikoli ne bi mogel uporabiti instituta zavrnitve ponudb zaradi razlogov na njegovi strani. Državna revizijska

komisija še pristavlja, da je tudi sicer prek portala e-JN razvidna le rekapitulacija ponudbenega predračuna (iz dokumenta »*Povzetek predračuna – rekapitulacija*«), ki ne vsebuje ponudbenih cen vsake od postavk, pač pa le skupne ponudbene cene za vsak sklop – gre torej za vsakokratne seštevke postavk 1–109. Ob napovedani spremembi popisov (npr. z razširitvijo seznama opredeljenega materiala) v napovedanem novem postopku oddaje javnega naročila pa niti ni jasno, kakšno prednost naj bi lahko konkurenčni ponudniki sploh pridobili ob seznanitvi s ponudbenimi cenami celotnih posameznih sklopov iz obstoječe vlagateljeve ponudbe.

Za rešitev obravnavane zadeve ni relevantno sklicevanje vlagatelja na sodbo Sodišča EU v zadevi C-496/99 P (vlagatelj se sklicuje na točko 118 te sodbe), saj se izpostavljeni del sodbe, na katerega se sklicuje vlagatelj, nanaša na vprašanje spreminjanja pogojev oziroma določil razpisne dokumentacije po tem, ko naročnik že izbere najugodnejšega ponudnika (in sklene pogodbo), ne pa na vprašanje zavrnitve vseh ponudb iz razlogov na strani naročnika.

Državna revizijska komisija ob vsem ugotovljenem zaključuje, da vlagatelj v okviru zahtevka za revizijo ni uspel izkazati, da je naročnik v predmetnem postopku oddaje javnega naročila kršil določbe ZJN-3 s tem, ko je zaradi neustrezne razpisne dokumentacije in s sklicevanjem na nezadostno konkurenco zavrnil vse ponudbe ter napovedal izvedbo novega postopka oddaje javnega naročila. V posledici vsega navedenega je zato Državna revizijska komisija, na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, zahtevke za revizijo vlagatelja zavrnila kot neutemeljenega.

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 z zahtevkom za revizijo ni uspel, je Državna revizijska komisija v skladu z določbo tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN zahtevo za povračilo stroškov postopka pravnega varstva zavrnila.

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

Naročnik je v odločitvi o zahtevku za revizijo odločil, da mu mora vlagatelj povrniti stroške postopka, ki so mu nastali zaradi odločanja o zahtevku za revizijo. Ker je odločitev o stroških postopka odvisna od končne odločitve o zahtevku za revizijo, je Državna revizijska komisija odločila tudi o naročnikovi zahtevi za povrnitev stroškov.

Naročnikovo stroškovno zahtevo je potrebno zavrniti že zato, ker naročnik v predrevizijskem postopku na podlagi določb ZPVPJN sprejema odločitve v vlogi organa odločanja oz. pravnega varstva (1. alineja 2. člena ZPVPJN v povezavi z 28. členom ZPVPJN), ne pa v vlogi stranke predrevizijskega postopka (prvi odstavek 3. člena ZPVPJN), zato do povrnitve priglašanih stroškov ni upravičen.

S tem je utemeljena odločitev Državne revizijske komisije iz 3. 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:
Aleksander Petrovčič, univ. dipl. ekon.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelj,
- pooblaščenec vlagatelja,
- naročnik.

Vložiti:

- v spis zadeve.