

Številka: 018-113/2023-4

Datum: 27. 9. 2023

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 55. 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 Červeka in Andraža Žvana, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Implementacija in vzdrževanje informacijskega sistema za jedro storitev mobilnosti (MaaS - Mobility as a Service)*«, na podlagi pritožbe, ki jo je vložil vlagatelj MEGA M, d.o.o., Rudarska cesta 6, Velenje, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška družba Brezovec, o.p., d.o.o., Beethovnova ulica 7, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Slovenske železnice, d.o.o., Kolodvorska ulica 11, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 27. 9. 2023

odločila:

1. Pritožba vlagatelja se zavrne kot neutemeljena.
2. Vlagateljeva zahteva za povrnitev stroškov, nastalih s pritožbo, se zavrne.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu je bilo objavljeno na portalu javnih naročil dne 21. 6. 2023, pod št. objave JN004005/2023-B01, in v Uradnem listu EU dne 22. 6. 2023, pod št. objave 2023/S 119-373199.

Zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila je vlagatelj z vlogo z dne 7. 9. 2023 vložil zahtevek za revizijo, v katerem predlaga celotno ali delno razveljavitev postopka javnega naročanja in odpravo ugotovljenih nezakonitih zahtev naročnika. Vlagatelj zahteva tudi povrnitev stroškov pravnega varstva.

Naročnik je dne 12. 9. 2023 zavrgel zahtevek za revizijo in zavrnil zahtevo za povrnitev stroškov revizijskega postopka. Naročnik navaja, da zahtevek za revizijo ni pravočasen, ker ni vložen niti v roku iz prve povedi prvega odstavka 25. člena ZPVPJN niti v roku iz druge povedi prvega

odstavka 25. člena ZPVPJN. Ob tem naročnik pojasnjuje, da je sicer dne 31. 8. 2023 na portalu javnih naročil objavil odgovore na vprašanja ponudnikov, vendar z njimi ni spreminjal ali dopolnjeval tehničnih zahtev in meril za izbiro najugodnejšega ponudnika.

Zoper naročnikov sklep o zavrženju zahtevka za revizijo je vlagatelj z vlogo z dne 14. 9. 2023 vložil pritožbo. Vlagatelj zatrjuje, da je zahtevek za revizijo vложен v skladu z drugo povedjo prvega odstavka 25. člena ZPVPJN, ker je naročnik z odgovori, objavljenimi na portalu javnih naročil dne 31. 8. 2023, spremenil ali dopolnil navedbe v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. V utemeljitev navedenega vlagatelj izpostavlja štiri odgovore naročnika. Vlagatelj še dodaja, da je naročnik pripravil nejasno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, zato je utemeljeno pričakoval, da bo naročnik z odgovori odpravil nejasnosti. Če bi bil institut zastavljanja vprašanj namenjen zgolj temu, da ponudnik, brez čakanja na odgovor naročnika, vložil zahtevek za revizijo, bi bilo vloženi več zahtevkov za revizijo, ki morebiti ne bi bili potrebni, če bi se počakalo na naročnikov odgovor. Če se pritrdi naročnikovi interpretaciji, izvedeni pravna predvidljivost in pravna varnost ponudnikov, saj ti po postavitvi vprašanj ne morejo vedeti, kdaj, če sploh, bo naročnik odgovoril na vprašanja. Dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila je ponudnikom dostopna šele takrat, ko so objavljene vse morebitne spremembe, dopolnitve in dodatna pojasnila. Šele ko naročnik odgovori na vsa vprašanja, lahko ponudniki napravijo oceno o upravičenosti zahtevka za revizijo. Vlagatelj zahteva tudi povrnitev stroškov pritožbenega postopka.

Naročnik je Državni revizijski komisiji odstopil pritožbo, dokumentacijo iz postopka javnega naročanja in dokumentacijo iz predrevizijskega postopka.

Po pregledu dokumentacije ter 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 sporno naročnikovo ravnanje, ko je vlagatelj zahtevek za revizijo brez vsebinske obravnave zavrgel kot nepravočasnega.

Skladno s 26. členom ZPVPJN naročnik po prejemu zahtevka za revizijo opravi predhodni preizkus zahtevka za revizijo, in sicer je dolžan preveriti, ali so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 26. člena ZPVPJN, med drugim tudi pogoj, da je zahtevek za revizijo vложен pravočasno. Če naročnik ugotovi, da zahtevek za revizijo ni bil vложен pravočasno, ga s sklepom zavrže (tretji odstavek 26. člena ZPVPJN).

Da bi torej naročnik sprejel zahtevek za revizijo v vsebinsko (meritorno) obravnavo, mora biti (med drugim) zahtevek za revizijo vложен pravočasno. Roki za vložitev zahtevka za revizijo so določeni v 25. členu ZPVPJN. Ker je v predmetnem postopku pravnega varstva zahtevek za revizijo vложен zoper dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, je potrebno upoštevati prvi odstavek navedenega člena, ki določa, da se zahtevek za revizijo, ki se nanaša na vsebino objave, povabilo k oddaji ponudbe ali razpisno dokumentacijo, vložil v desetih delovnih dneh od dneva objave obvestila o naročilu ali prejema povabila k oddaji ponudbe. Kadar naročnik spremeni ali dopolni navedbe v objavi, povabilu k oddaji ponudbe ali v razpisni dokumentaciji, se lahko zahtevek za revizijo, ki se nanaša na spremenjeno, dopolnjeno ali pojasnjeno vsebino objave, povabila ali razpisne dokumentacije ali z njim neposredno povezano navedbo v prvotni objavi, povabilu k oddaji ponudbe ali razpisni dokumentaciji, vložil v desetih delovnih dneh od dneva objave obvestila o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku, če se s tem obvestilom spreminjajo ali dopolnjujejo zahteve ali merila za izbiro najugodnejšega ponudnika.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je bilo obvestilo o predmetnem javnem naročilu objavljeno na portalu javnih naročil dne 21. 6. 2023; dne 27. 7. 2023 in dne 11. 8. 2023 pa sta bila objavljena še popravka. Naročnik je ponudnikom na portalu javnih naročil zagotovil tudi dodatne informacije v obliki odgovorov na vprašanja potencialnih ponudnikov, in sicer dne 24. 7. 2023, 10. 8. 2023, 16. 8. 2023, 22. 8. 2023 in 31. 8. 2023

Glede na navedeno gre ugotoviti, da predmetni zahtevek za revizijo ni bil vložen v roku, ki ga določa prva poved prvega odstavka 25. člena ZPVPJN (tj. v roku desetih delovnih dneh od dneva objave obvestila o naročilu), saj je bilo obvestilo o javnem naročilu objavljeno dne 21. 6. 2023, zahtevek za revizijo pa je bil vložen (še) dne 7. 9. 2023, torej po izteku desetih delovnih dni od objave obvestila o javnem naročilu. Da bi bil zahtevek za revizijo vložen v roku iz prve povedi prvega odstavka 25. člena ZPVPJN, vlagatelj v pritožbi tudi ne zatrjuje.

Vlagatelj v pritožbi zatrjuje, da je zahtevek za revizijo pravočasen na podlagi druge povedi prvega odstavka 25. člena ZPVPJN. Po zatrjevanju vlagatelja je namreč naročnik s štirimi odgovori na vprašanja, objavljenimi na portalu javnih naročil dne 31. 8. 2023, spremenil oz. dopolnil določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, zato je tega dne rok za vložitev zahtevka za revizijo začel teči znova.

Določba druge povedi prvega odstavka 25. člena ZPVPJN določa rok za vložitev zahtevka za revizijo v primeru, ko naročnik spremeni ali dopolni dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila. V zvezi z navedbami vlagatelja, da je ponudnikom celotna dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila dostopna še le z objavo vseh njenih sprememb, dopolnitev in pojasnil, gre pojasniti, da so pred uveljavitvijo novele ZPVPJN-B tudi pojasnila varovala začetek teka roka za vložitev zahtevka za revizijo. To pa ne velja več po uveljavitvi novele ZPVPJN-B, saj gre, kot je to Državna revizijska komisija že večkrat pojasnila (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-064/2018, 018-094/2018, 018-174/2019, 018-181/2021, 018-010/2022), iz druge povedi prvega odstavka 25. člena ZPVPJN (*»... kadar naročnik spremeni ali dopolni navedbe...«*) razbrati, da so informacije, ki jih naročnik posreduje gospodarskim subjektom, lahko relevantne za ugotovitev pravočasnosti zahtevka za revizijo le, če je naročnik z njimi spremenil ali dopolnil navedbe (zahteve ali merila za izbiro najugodnejšega ponudnika) v objavi, povabilu k predložitvi ponudb ali dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, ne pa tudi, če je s temi informacijami le pojasnil navedbe v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila tako, da s pojasnili ni tudi povzročil spremembe ali dopolnitve navedb v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Vlagatelj z navedbami, da takšna interpretacija druge povedi prvega odstavka 25. člena ZPVPJN vodi v vlaganje nepotrebnih zahtevkov za revizijo, saj se, če se počaka na naročnikov odgovor, lahko izkaže, da zahtevek za revizijo ni potreben, v bistvu izraža svoje nestrinjanje z zakonsko ureditvijo o tem, da zgolj sprememba ali dopolnitev (ne pa tudi pojasnilo) dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila varujeta začetek teka roka za vložitev zahtevka za revizijo. Državna revizijska komisija je že večkrat pojasnila (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-409/2013, 018-130/2014, 018-230/2015, 018-201/2018, 018-222/2018, 018-057/2022), da niti Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) niti ZPVPJN ne določata, da bi moral potencialni vlagatelj zahtevek za revizijo čakati na to, da naročnik odgovori na postavljena vprašanja. Ponudniki tudi nimajo zagotovila, da bo naročnik sledil njihovim vprašanjem in nanje podal odgovore, s katerimi bo spremenil ali dopolnil zahteve ali merila v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, saj tega zakon od njega niti ne zahteva. Ponudnik, ki bi čakal z vložitvijo zahtevka za revizijo do seznanitve z odgovori na vprašanja, v primeru, če naročnik po poteku roka iz prve povedi prvega odstavka 25. člena ZPVPJN zahteve ali merila ne bi dopolnil ali spremenil (pač pa zgolj pojasnil), pravnega varstva ne bi mogel uspešno uveljaviti. Ponudniki lahko tako neposredno po posredovanju vprašanja ali

opozorila prek portala javnih naročil, znotraj roka iz prve povedi iz prvega odstavka 25. člena ZPVPJN, vložijo zahtevek za revizijo in si tako zagotovijo možnost, da bo naročnik vsebinsko odgovoril na očitane kršitve in da bo morda ponudnik tudi uspešen z zahtevkom za revizijo.

Kot izhaja iz druge povedi drugega odstavka 67. člena ZJN-3, se informacije, ki jih posreduje naročnik gospodarskim subjektom na portalu javnih naročil ali prek njega, štejejo za spremembo, dopolnitev ali pojasnilo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, če iz vsebine informacij izhaja, da se z njimi spreminja ali dopolnjuje ta dokumentacija ali če se s pojasnilom odpravlja dvoumnost navedbe v tej dokumentaciji. Navedeno pomeni, da se za razmejitev, kdaj informacija pomeni dopolnitev, spremembo ali pojasnilo, upošteva vsebinski kriterij (tj. kaj je vsebina informacije), ne pa poimenovanje te informacije. Ugotovitev, kaj je vsebina informacije, je zato odvisna od konkretnih okoliščin vsakokratnega primera (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-064/2018, 018-208/2019, 018-172/2020).

V nadaljevanju je tako treba presoditi, ali iz vsebine informacij, objavljenih na portalu javnih naročil, ki jih v pritožbi izpostavlja vlagatelj, izhaja, da je naročnik z njimi spremenil ali dopolnil dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila (zahteve ali merila za izbiro najugodnejšega ponudnika). Da bi bilo mogoče ugotoviti, ali je naročnik z (v pritožbi izpostavljenimi) odgovori posegel v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila na zatrjevani način, torej da jo je dopolnil ali spremenil, je treba najprej ugotoviti, kaj je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila določala pred objavo spornih odgovorov na portalu javnih naročil.

Na podlagi vpogleda v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, zlasti v Razpisni obrazec 16, Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da je predmet javnega naročila nakup in implementacija (vzpostavitev) informacijskega sistema za jedro storitev mobilnosti (MaaS – Mobility as a Service) ter vzdrževanje implementiranega informacijskega sistema. Informacijski sistem (v nadaljevanju tudi: sistem MaaS SŽ), v katerega se vključujejo ponudniki storitev mobilnosti (v nadaljevanju: MSP, ang. Mobility Service Provider), je namenjen izvedbi potovanj potnikov in omogoča načrtovanje, izbiro in izvedbo poti, ki jo potnik želi opraviti, vključno z nakupom vozovnice. Naročnik je v Razpisnem obrazcu 16 določil funkcionalnosti, ki jih mora oz. bo moral zagotavljati implementirani informacijski sistem. Naročnik je predvidel, da bo v izvedbeni fazi implementacija informacijskega sistema potekala v petih zaporednih fazah, in sicer bo v prvi fazi naročnik predstavil načrt s poslovnimi zahtevami in predstavil obstoječe stanje, izvajalec pa bo pripravil funkcionalno specifikacijo rešitve, vključno z načrtom izvedbe vseh zahtevanih integracij. Rezultat te faze bo izdelan in potrjen elaborat (projektni načrt) z vsebinskimi in tehničnimi specifikacijami implementiranega informacijskega sistema.

V pritožbi vlagatelj v utemeljitev pravočasnosti zahtevka za revizijo izpostavlja naslednje vprašanje in odgovor, objavljena na portalu javnih naročil dne 31. 8. 2023 ob 13.43:

»[...] Prosimo za natančnejšo določitev o stanju validatorske infrastrukture ali vsaj tipa strojne opreme na terenu, saj je to kritični podatek za strukturiranje tehnične rešitve, cene in kompleksnosti integracije. Naročnik pričakuje zavezo po integraciji 6 različnih sistemov ne glede na kompleksnost, brez osnovnih tehničnih podatkov o sistemih, v katere se je potrebno integrirati.

Odgovor:

Seznam MSP bo določen v fazi priprave načrta implementacije. Naročnik upravičeno pričakuje, da ima ponudnik na osnovi že vzpostavljenih sistemov MaaS (reference) široka znanja in izkušnje in zna ovrednotiti potrebni strošek integracij. Naročnik tako nima namena posegati v obstoječo validatorsko strojno opremo MSP«.

Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da iz citiranega naročnikovega odgovora izhajata dve informaciji; prva, da bo seznam MSP (ponudnikov storitev mobilnosti, ang. Mobility Service Provider) določen v fazi priprave načrta implementacije, in druga, da se za potrebe implementacije sistema MaaS SŽ ne bo posegalo v obstoječo (validatorsko) strojno opremo MSP.

Državna revizijska komisija nadalje ugotavlja, da je naročnik zainteresirane gospodarske subjekte z informacijo, da bo seznam MSP določen v fazi priprave načrta implementacije, seznanil že s predhodnimi odgovori, objavljenimi na portalu javnih naročil dne 10. 8. 2023. Naročnik je namreč v okviru teh odgovorov izrecno pojasnil, da bo v fazi priprave načrta implementacije definirano, kateri MSP bodo vključeni v sistem MaaS SŽ in na kakšen način se bodo povezali (glej odgovor, objavljen na portalu javnih naročil dne 10. 8. 2023 ob 13.17). Da bodo MSP, ki bodo vključeni v sistem MaaS SŽ, določeni v fazi priprave načrta implementacije, je naročnik izrecno navedel tudi v okviru odgovora, ki je bil objavljen na portalu javnih naročil dne 10. 8. 2023 ob 13.35. Ker je torej že iz odgovorov naročnika, ki so bili objavljeni na portalu javnih naročil pred objavo spornega naročnikovega odgovora, razvidno, da bo seznam MSP, ki bodo vključeni v sistem MaaS SŽ, določen v prvi fazi izvedbe javnega naročila, torej v fazi priprave načrta implementacije, Državna revizijska komisija ne more pritrditi navedbam vlagatelja, da so ponudniki s posredovanjem informacije »Seznam MSP bo določen v fazi priprave načrta implementacije« v okviru odgovora, objavljenega na portalu javnih naročil dne 31. 8. 2023, pridobili novo informacijo. Naročnik je gospodarske subjekte s to informacijo izrecno seznanil že dne 10. 8. 2023, zato naročnik s spornim odgovorom v izpostavljenem delu ni spreminjal ali dopolnjeval zahtev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, temveč je zgolj pojasnjeval oz. ponavljal že predhodno jasno podane zahteve dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Glede druge informacije (da se za potrebe implementacije sistema MaaS SŽ ne bo posegalo v obstoječo (validatorsko) strojno opremo MSP), podane v okviru spornega naročnikovega odgovora, Državna revizijska komisija ugotavlja, da je v Razpisnem obrazcu 16, ki ga naročnik po objavi na portalu javnih naročil dne 21. 6. 2023 ni spreminjal (razen v delu, da mora sistem MaaS SŽ omogočati uporabnikom pri načrtovanju poti iskanje po ključnih besedah in neposredno preko informacij na zemljevidu; ta sprememba je bila objavljena dne 11. 8. 2023), navedeno, da mora ponujen sistem MaaS SŽ za integracijo s posameznimi MSP omogočiti integracijo z njihovo platformo in ostalimi zalednimi sistemi, ki jih uporabljajo posamezni MSP. V Razpisnem obrazcu 16 je nadalje navedeno, da mora izbrani ponudnik zagotoviti najvišjo stopnjo integracije z izbranimi MSP, glede na zmožnosti posameznega MSP, in da stopnja integracije ne sme biti nižja od te, ki jo omogoča posamezni MSP. Upošteva je navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik že z Razpisnim obrazcem 16 gospodarske subjekte seznanil, da bo integracija z MSP prilagojena posameznim MSP, iz česar jasno izhaja, da bo potrebna (stopnja) integracije z MSP glede na zmožnosti posameznega MSP oz. glede na obstoječo opremo MSP in da naročnik (posledično) v obstoječo (validatorsko) strojno opremo MSP nima namena posegati. Poleg tega je naročnik na portalu javnih naročil izrecno pojasnil, da nima namena zamenjati obstoječih validacijskih sistemov (ker so ti v pristojnosti MSP) in da je zato potrebna integracija tudi s starejšimi validacijskimi sistemi (glej odgovor, objavljen na portalu javnih naročil dne 10. 8. 2023 ob 13.33). Tudi s tem odgovorom je naročnik seznanil gospodarske subjekte, da se za potrebe implementacije sistema MaaS SŽ ne bo posegalo v obstoječo opremo MSP. Državna revizijska komisija zato ne more slediti navedbam vlagatelja, da je naročnik s posredovanjem informacije, da se za potrebe implementacije sistema MaaS SŽ ne bo posegalo v obstoječo (validatorsko) strojno opremo MSP, spreminjal ali dopolnjeval zahteve dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, saj je naročnik s posredovanjem te informacije zgolj pojasnjeval določbe obstoječe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Vlagatelj v tem delu pa tudi ne pojasni, katere zahteve iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila naj bi se spremenile ali dopolnile, ampak le ponavlja revizijske očitke o domnevno nejasnih tehničnih specifikacijah.

Vlagatelj v utemeljitev pravočasnosti zahtevka za revizijo nadalje izpostavlja naslednje vprašanje in odgovor, objavljena na portalu javnih naročil dne 31. 8. 2023 ob 13.43:

»[...] *Regulatorni okvir določanja tarife posameznih MSPjev se razlikuje iz vidika potrditve in določanja le-te (nekaterim MSP tarifo potrjuje država, mestni svet, nadzorni odbori, ipd). V odgovoru je navedeno, da tarifo določajo in nadzirajo posamezni MSPji, kljub temu pa naročnik zahteva istočasno funkcionalnost spreminjanja teh tarif posameznih MSPjev v sistemu MaaS. Prosimo za razjasnitev osnovnega vprašanja določanje tarife, na kakšen način se preko sistema MaaS posega v tarifo, kdo jo lahko določa in na kakšen način se izmenjujejo podatki o spreminjanju tarife med sistemom MaaS in MSPji.*

Odgovor:

Tarife MSP v sistemu MaaS določajo MSP sami in se izmenjujejo z MaaS preko vmesnikov ali urejajo neposredno v MaaS. Nekateri MSP imajo tarife omejene z odločitvami nadzornih organov, drugi jih lahko oblikujejo prosto na trgu. Zaradi multimodalnih možnosti mora imeti upravitelj MaaS z ustreznimi pravicami možnost oblikovanja tarif multimodalnih prevozov glede na kriterije, ki so navedeni v Razpisnem obrazcu 16. Točen protokol izmenjave tarif bo določen v fazi priprave načrta implementacije«.

Iz citiranega naročnikovega odgovora izhaja, da bodo MSP v sistemu sami določali tarife (MSP), da se bodo tarife izmenjevale preko vmesnikov ali urejale neposredno v sistemu, da mora imeti upravitelj sistema možnost oblikovanja tarif in da bo protokol izmenjav tarif določen v fazi priprave načrta implementacije.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je v Razpisnem obrazcu 16 (ki je bil objavljen dne 21. 6. 2023) zahtevano, da mora sistem MaaS SŽ vključevati enostaven uporabniški vmesnik za urejanje tarif, da mora biti sistem MaaS SŽ (tudi) glede upravljanja tarif hierarhično organiziran in da mora MSA (upravitelj sistema storitev mobilnosti, ang. Mobility Service Authority) portal omogočati naročniku upravljanje s celotnim sistemom, vključno s centralnim upravljanjem tarif.

Državna revizijska komisija nadalje ugotavlja, da je naročnik z informacijo, da bodo MSP sami določali (svoje) tarife in da se bodo tarife izmenjevale preko vmesnikov, gospodarske subjekte seznanil že pred objavo spornega odgovora, saj je na portalu javnih naročil že dne 10. 8. 2023 ob 13.33, pojasnil, da so MSP lastniki tarif za lastne storitve, istega dne ob 13.16 pa je naročnik tudi navedel, da MSP v celoti nadzirajo lastne tarife v zalednih sistemih in jih s sistemom MaaS SŽ izmenjujejo preko vmesnikov, kljub temu pa morajo imeti možnost njihove prilagoditve v MaaS vmesniku. Upošteva se navedeno gre ugotoviti, da naročnik s podajo informacije, da bodo MSP sami določali (svoje) tarife in da se bodo tarife izmenjevale preko vmesnikov, ni spreminjal ali dopolnjeval zahtev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, pač pa je zgolj ponovil informacijo, ki je že izhajala iz obstoječe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Enako gre ugotoviti glede informacije, da se bodo tarife urejale neposredno v sistemu in da mora imeti upravitelj sistema (tj. MSA) možnost oblikovanja tarif. Kot že pojasnjeno, je že v Razpisnem obrazcu 16 izrecno določeno, da mora biti sistem MaaS SŽ (tudi) glede upravljanja tarif hierarhično organiziran in da mora MSA portal omogočati naročniku upravljanje s celotnim sistemom, vključno s centralnim upravljanjem tarif. Poleg tega je naročnik na portalu javnih naročil tudi izrecno pojasnil, da lahko (MSO (operater mobilnostnih storitev, ang. Mobility Service Operator) in) MSA posega(ta) v kombinacijo tarif, pri čemer ima MSA tarifni zapis najvišjo veljavo (glej odgovor, objavljen na portalu javnih naročil dne 10. 8. 2023 ob 13.33). Državna revizijska komisija zato ugotavlja, da je naročnik že z izpostavljenim delom dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila seznanil gospodarske subjekte, da mora imeti upravitelj sistema MSA možnost oblikovanja tarif, in posledično, da se bodo tarife urejale neposredno v sistemu, zato

posredovanje te informacije v okviru spornega odgovora dne 31. 8. 2023 ne predstavlja dopolnitve ali spremembe zahtev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, temveč zgolj pojasnilo oz. ponovitev zahtev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

V okviru spornega odgovora je naročnik tudi navedel, da bo protokol izmenjav tarif določen v fazi priprave načrta implementacije. Državna revizijska komisija ne more pritrditi navedbam vlagatelja, da je naročnik šele s tem odgovorom opredelil, kaj bo predmet faze priprave načrta implementacije. Kot že pojasnjeno, naročnik je v Razpisnem obrazcu 16 določil le funkcionalne zahteve, ki jih mora izpolnjevati informacijski sistem, konkretni način rešitve pa se bo opredelil v prvi fazi izvedbe javnega naročila. Ne le, da je naročnik že v Razpisnem obrazcu 16 navedel, da bo izvajalec v prvi fazi izvedbe javnega naročila pripravil funkcionalno specifikacijo rešitve oz. da bo izdelal elaborat z vsebinskimi in tehničnimi specifikacijami implementiranega informacijskega sistema, na portalu javnih naročil je tudi pojasnil, da bodo podatki o cenah vozovnic dostavljeni v skladu z zmožnostmi vmesnikov MSP, podrobno pa bodo definirani v fazi priprave načrta implementacije (glej odgovor, objavljen dne 10. 8. 2023 ob 13.17). Naročnik je torej gospodarske subjekte že pred objavo spornega odgovora seznanil, da bo protokol izmenjav tarif določen v fazi priprave načrta implementacije. To pa pomeni tudi, da naročnik s spornim odgovorom ni spreminjal ali dopolnjeval zahtev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, temveč je zgolj pojasnjeval zahteve dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Vlagatelj v utemeljitev pravočasnosti zahtevka za revizijo dalje izpostavlja naslednje vprašanje in odgovor, objavljena na portalu javnih naročil dne 31. 8. 2023 ob 13.47:

»8) Jedrni zaledni sistemi »Odprtost sistema preko vmesnikov«. Za uporabnike MSP potrebujete API za delitev zadovoljstva uporabnikov. S kom naj uporabniki delijo svoje zadovoljstvo? Ali lahko razložite zahteve na primeru uporabe?

Odgovor:

Uporabniki bodo preko sistema MaaS sporočali svoje zadovoljstvo s storitvijo posameznega MSP. Vsak MSP bo lahko dostopal do rezultatov za lastne storitve«.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da so bili gospodarski subjekti že pred objavo spornega naročnikovega odgovora seznanjeni z informacijo, da bodo uporabniki preko sistema MaaS sporočali svoje zadovoljstvo s storitvijo posameznega MSP in da bo vsak MSP lahko dostopal do rezultatov za lastne storitve. V Razpisnem obrazcu 16 je namreč določeno, da mora sistem MaaS SŽ omogočati upravljanje s povratnimi informacijami, zahtevki in pritožbami uporabnikov sistema MaaS SŽ, da mora biti omogočeno ocenjevanje posameznih voženj, celotne poti in drugih storitev, ki so na voljo v aplikaciji, ter da mora sistem omogočati API za MSP uporabnike za delitev zadovoljstva uporabnikov. Naročnik je nadalje v Razpisnem obrazcu 16 določil, da mora sistem MaaS SŽ omogočati neodvisno delovanje različnih MSP znotraj sistema MaaS SŽ, pri čemer mora vsak MSP dostopati do lastnega MSP portala, pri čemer lahko dostopa zgolj do podatkov in funkcionalnosti, ki so relevantni za delovanje dotičnega MSP, ter da morajo MSP portali omogočati povratne informacije in pritožbe ter analizo zadovoljstva uporabnikov. Na podlagi predstavljenih zahtev so se lahko gospodarski subjekti seznanili, da naročnik zahteva informacijski sistem, v katerem bodo lahko uporabniki sporočali svoje zadovoljstvo s storitvami MSP, saj naročnik zahteva API vmesnik za delitev zadovoljstva uporabnikov, prav tako pa tudi zahteva, da informacijski sistem omogoča ocenjevanje posameznih voženj, celotne poti in drugih storitev, ki so na voljo v aplikaciji. Prav tako so se lahko gospodarski subjekti z Razpisnim obrazcem 16 seznanili, da bo vsak MSP lahko dostopal do rezultatov za lastne storitve, saj naročnik zahteva, da informacijski sistem omogoča vsakemu MSP dostop do lastnega MSP portala, MSP portali pa morajo omogočati povratne informacije in pritožbe ter analizo zadovoljstva uporabnikov. Državna revizijska komisija zato ugotavlja, da naročnik s spornim odgovorom ni

spreminjal ali dopolnjeval zahtev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, temveč je zgolj pojasnjeval zahteve oz. podal informacije, ki so že izhajale iz obstoječe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Vlagatelj v utemeljitev pravočasnosti zahtevka za revizijo izpostavlja še vprašanje in odgovor, objavljena na portalu javnih naročil dne 31. 8. 2023 ob 13.47:

»V odgovoru 10.8.2023 ste navedli: »Zahteva se eno testno okolje, ki pa je lahko sestavljeno iz gradnikov različnih projektov«. Ker veliko funkcij, ki jih je treba prikazati, zahteva mobilne aplikacije in zaledne sisteme iz različnih projektov, ki delujejo in so javno dostopni, si to zahtevo razlagamo kot »prikazati funkcije iz različnih (že obstoječih) aplikacij in različnih zalednih sistemov«. Je naša interpretacija pravilna?

Odgovor:

Zahteva se, da rešitve temeljijo na enem jedru. Seveda se lahko uporabijo različne aplikacije, zaledni sistem pa mora biti poenoten. Lahko je sestavljen iz gradnikov različnih javno dostopnih ali internih projektov«.

Omenjeno vprašanje in odgovor se nanašata na naročnikove zahteve, vezane na predvideno izvedbo verifikacijskega testa. Zahteve glede verifikacijskega testa je naročnik določil v točki 2.4.C dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, v kateri je navedel, da bo na verifikacijskem testu ponudnik predstavil, naročnik pa preveril, delovanje ponujenega jedra sistema storitev mobilnosti. Ob tem je naročnik zahteval, da ponudnik naročnikovim zahtevam prilagodi jedro sistema storitev mobilnosti, s katerim izkazuje izpolnjevanje referenčnega pogoja. Naročnik je v točki 2.4.C dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izrecno zahteval, da za namen verifikacijskega testa ponudnik (na podlagi enega od referenčnih sistemov) pripravi eno testno okolje jedra sistema storitev mobilnosti.

Na vprašanje zainteresiranega gospodarskega subjekta *»Ali boste sprejeli predstavitve iz različnih projektov, vključno z našim internim testnim okoljem (tj. različna testna okolja?)«* je naročnik na portalu javnih naročil odgovoril *»Naročnik se zaveda, da so posamezni zaključeni projekti MaaS prilagojeni zahtevam posameznih naročnikov. Ne glede na to mora ponudnik v predmetnem javnem naročilu za potrebe verifikacijskega testa rešitev prilagoditi. Zahteva se eno testno okolje, ki pa je lahko sestavljeno iz gradnikov različnih projektov. S tem ponudnik dokaže, da je ponujeni sistem zgrajen modularno in ga je sposoben tudi ustrezno nadgrajevati in vzdrževati«* (glej vprašanje in odgovor, objavljena dne 10. 8. 2023 ob 13.14).

Upošteva je predstavljeni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila Državna revizijska komisija ne more pritrditi vlagatelju, da je naročnik s spornim odgovorom dopolnjeval zahteve dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, vezane na izvedbo verifikacijskega testa. Že iz Razpisnega obrazca 16 izhaja, da mora ponudnik pripraviti eno testno okolje jedra oz. da mora rešitev mobilnosti temeljiti na enem jedru, kar je naročnik tudi ponovil v okviru odgovora, objavljenega na portalu javnih naročil dne 10. 8. 2023. Naročnik torej s posredovanjem informacije, da mora v okviru verifikacijskega testa rešitev temeljiti na enem jedru oz. enem testnem okolju, ni spreminjal ali dopolnjeval zahtev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, pač pa je zgolj ponovil informacijo, ki je že izhajala iz obstoječe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Prav tako naročnik ni dopolnjeval ali spreminjal določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila s posredovanjem informacije, da je lahko (eno) jedro oz. testno okolje sestavljeno iz različnih aplikacij oz. gradnikov različnih javno dostopnih ali internih projektov. Naročnik je namreč že v okviru odgovora, objavljenega na portalu javnih naročil dne 10. 8. 2023, izrecno pojasnil, da je lahko zahtevano testno okolje sestavljeno iz gradnikov

različnih projektov, zato je tudi v tem delu spornega odgovora naročnik zgolj ponovil informacijo, ki jo je gospodarskim subjektom posredoval že pred objavo spornega odgovora.

Upošteva vse navedeno Državna revizijska komisija zaključuje, da naročnik z odgovori, ki jih v pritožbi izpostavlja vlagatelj, ni niti spremenil niti dopolnil zahtev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, pač pa je zahteve dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila zgolj ponavljal in pojasnjeval. Posledično gre ugotoviti, da naročnik z odgovori, ki jih v pritožbi izpostavlja vlagatelj, ni posegel na način, da bi rok za vložitev zahtevka za revizijo začel teči znova, posledično pa vlagateljevega zahtevka za revizijo ni mogoče šteti za pravočasnega na podlagi druge povedi prvega odstavka 25. člena ZPVPJN.

Državna revizijska komisija vlagateljevih navedb, da je naročnik oblikoval nejasno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in da ponudniki (še vedno) ne vedo, kaj je predmet javnega naročila, ni vsebinsko presojala. Z izpostavljenimi navedbami namreč vlagatelj (tako kot v zahtevku za revizijo) odpira vprašanje zakonitosti naročnikovega ravnanja v postopku oddaje javnega naročila, čemur je namenjen predrevizijski in revizijski postopek, in ne pritožbeni postopek, ki je namenjen obravnavi obstoja procesnih pogojev za zavrženje zahtevka za revizijo.

Glede na navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj v okviru pritožbenih navedb ni izkazal naročnikovih kršitev, ki je ugotovil, da zahtevk za revizijo zoper določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni vložil v roku iz prvega odstavka 25. člena ZPVPJN, in da posledično ni izpolnjen pogoj iz prve alineje prvega odstavka 26. člena ZPVPJN, da ga naročnik vzame v (meritorno, vsebinsko) obravnavo. Državna revizijska komisija je zato pritožbo skladno s prvim odstavkom 55. člena ZPVPJN zavrnila.

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

Vlagatelj v pritožbi zahteva tudi povračilo stroškov pritožbenega postopka. Ker mora naročnik potrebne stroške, nastale v pritožbenem postopku, vlagatelju povrniti (le) v primeru, če je pritožba utemeljena (tretji odstavek 70. člena ZPVPJN), Državna revizijska komisija pa je vlagateljevo pritožbo zavrnila, je na podlagi osmega odstavka 70. člena ZPVPJN zavrnila tudi njegovo zahtevo za povrnitev stroškov pritožbenega postopka.

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

Pravni pouk:

Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

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

Vročiti:

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

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.