

Številka: 018-124/2024-4  
Datum: 25. 10. 2024

Slovenska cesta 54      dkom@dkom.si  
SI-1000 Ljubljana      www.dkom.si  
T 01 234 28 00

## 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 spremembami; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Marka Medveda, kot predsednika senata, ter Igorja Luzarja in Andraža Žvana, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Storitve mikrobioloških in drugih laboratorijskih preiskav*« - sklop II - Mikrobiološke preiskave, podsklop 1- Osnovne mikrobiološke preiskave, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložila Univerza v Ljubljani, Medicinska fakulteta, Vrazov trg 2, Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Marovt in partnerji d.o.o., Rozmanova 12, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Splošna bolnišnica Novo mesto, Šmihelska cesta 1, Novo mesto (v nadaljevanju: naročnik), 25. 10. 2024

### odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi in se razveljavi odločitev o oddaji javnega naročila, kot izhaja iz naročnikovega dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 16-40/24 z dne 3. 9. 2024, v podsklopu 1 (Osnovne mikrobiološke preiskave) sklopa II (Mikrobiološke preiskave).
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške postopka pravnega varstva v višini 7.661,20 EUR, v roku 15 dni po vročitvi tega sklepa, po izteku tega roka z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višja stroškovna zahteva se zavrne.

### Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu je bilo objavljeno na Portalu javnih naročil 4. 7. 2024 (JN004689/2024 -EUe16/01) in istega dne v Uradnem listu EU (399725-2024).

Naročnik je 9. 9. 2024 na Portalu javnih naročil (JN004689/2024-ODL/01) objavil Odločitev o oddaji javnega naročila št. 16-40/24 z dne 3. 9. 2024, s katero je obvestil ponudnike, da javnega naročila v sklopu II Mikrobiološke preiskave, Podsklop 1 - Osnovne mikrobiološke preiskave ne bo oddal. Iz obrazložitve odločitve je razvidno, da je naročnik obe v tem podsklopu prejeti ponudbi (poleg vlagateljeve še ponudbo ponudnika Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano, Prvomajska ulica 1, Maribor) zavrnil. Ponudnika sta v stolpec »kataloška številka« navajala lastne šifre (šifre, ki jih ima preiskava pri posameznem ponudniku), ne pa enotnih šifer preiskav po

Uredbi o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2024 (Uradni list RS, št. 14/24, s spremembami; v nadaljevanju: Uredba 2024) ter veljavnim šifrantom laboratorijskih storitev. Naročnik brez enotnih šifer preiskav, ki so določene v Uredbi 2024, ne more ugotoviti, ali gre za primerljivi ponudbi (ali ponudnika ponujata istovrstne preiskave, katerih cene bi lahko medsebojno preverjal). Naročnik je še navedel, da bo za naveden podsklop izvedel nov postopek javnega naročanja po spremenjenih specifikacijah, pri čemer bo primerljivost ponudb zagotovil tako, da bo v razpisno dokumentacijo za posamezne preiskave vključil šifre iz Uredbe 2024 in veljavnega šifranta laboratorijskih storitev.

Zoper navedeno odločitev je vlagatelj 19. 9. 2024 vložil zahtevek za revizijo (dokument z dne 18. 9. 2024). Predlaga, da se izpodbijana odločitev v izpodbijanem podsklopu razveljavi, zahteva pa tudi povrnitev stroškov pravnega varstva.

Vlagatelj zatrjuje, da so razlogi naročnika, na podlagi katerih je zavrnil obe ponudbi, navidezni in v nasprotju z razpisno dokumentacijo. 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 spremembami; v nadaljevanju: ZJN-3). Upošteva peti odstavek 90. člena ZJN-3 je lahko takšna odločitev sprejeta ob upoštevanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave (vlagatelj se sklicuje na sodbo Sodišča Evropske unije C-244/02, točka 36). Neskrbnost naročnika pri pripravi razpisa ne more biti razlog za zavrnitev vseh ponudb in posledično razveljavitev razpisa, če po roku za oddajo ponudb niso nastale nove bistveno spremenjene okoliščine, ki bi opravičevale takšno odločitev. Pri oddaji ponudbe je ravnal v skladu z naročnikovimi navodili, ki se nanašajo na izpolnjevanje obrazca OBR-8a (predračun) in je vanj vpisal tudi kataloške številke ponujenega blaga, enako pa je očitno storil tudi konkurenčni ponudnik. Kot edini ponudnik je oddal ponudbo tudi za podsklop 3, pri čemer je enako upošteval naročnikova pravila in pri vseh postavkah ponudbenega predračuna ravno tako navedel lastne kataloške številke, pa naročnik njegove ponudbe ni zavrnil, temveč izbral. Za naročnika je v preteklosti mikrobiološke preiskave opravljal Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano (v nadaljevanju: NLZOH). Zato so v razpisni dokumentaciji, v obrazcu OBR-8a, pod nazivom blaga, napisani nazivi preiskav, ki jih nudi NLZOH, v stolpcu lastnosti 1 pa so ravno tako vpisane obračunske grupe, ki jih uporablja NLZOH. Razpis je očitno prilagojen konkurenčnemu ponudniku, čigar ponudbo pa bi naročnik kot dražjo moral zavrniti in naročilo oddati izbrati vlagatelju, s čimer bi konkurenčni ponudnik izgubil posel. Naročnikova odločitev prav tako ne zadošča standardu obrazloženosti, saj ni jasno, na katerega od dveh šifrantov zdravstvenih storitev se nanaša, na šifrant vrst zdravstvenih storitev (VZS) ali šifrant ZZZS. Tudi v letu 2021 je vlagatelj oddal ponudbo za podsklop 3 in bil izbran, čeprav je tudi takrat navedel svoje kataloške številke, naročnik pa je brez težav obračunaval in plačeval preiskave in nikoli ni zavrnil računa. Tudi v javnem naročilu iz leta 2021 naročnik ni zahteval, da bi bilo pod lastno kataloško številko potrebno vpisati še enotne šifre iz Uredbe 2024. Poglavitni razlog za zavrnitev ponudb naj bi bila neprimerljivost ponudb, primerljivosti med ponudbama pa ni mogoče ugotoviti zgolj iz poimenovanja kataloške številke in naziva preiskave. Naročnikova obrazložitev v tem delu ne ustreza standardu obrazloženosti, saj ni razumljivo, zakaj naj bi bili iz tega razloga ponudbi neprimerljivi. Če je iz opisa preiskave jasno, kaj (katero preiskavo) naročnik želi, potem navedba kataloške številke, ki ja lastna ponudniku, ne more biti razlog za neprimerljivost ponudb. Zahteva po vpisu kataloške številke je bila oblikovana pogojno, saj je bil ponudnik dolžan vpisati kataloške številke le v primeru, če jih ima. V Uredbi 2024 je opredeljen šifrant le za Ločeno zaračunljiv material in storitve - LZM (88. člen, priloga 3, stran 994) in ne za vse preiskave, ki so predmet razpisa v izpodbijanem podsklopu. V Uredbi 2024 ni šifranta za storitve, ki jih naročnik zahteva v razpisni dokumentaciji, in sicer od zaporedne številke 1 do vključno 31 in od 42 do vključno 100. LZM preiskave so opredeljene od zaporedne številke 32 do vključno 41, kar pomeni, da nov razpis z enakimi storitvami na način, da bi bilo potrebno vpisati kataloške številke po Uredbi 2024, ni

mogoč. Za preiskave, vključene v LMZ, je upošteval poimenovanje in ceno, kot je predpisano v prilogi 3 k Uredbi 2024. Šifra po šifrantu 15.28 priloge 3 (šifre z oznako Q) so povezane v Laboratorijskem informacijskem sistemu s ponujenimi obračunskimi skupinami. Ker v Uredbi 2024 drugih šifer mikrobioloških preiskav ni moč najti, so naročnikovi razlogi iz izpodbijane odločitve navidezni. Na nezakonitost naročnikove odločitve kaže tudi dejstvo, da vsebujeta podsklop 1 in podsklop 3 enake preiskave (zaporedna številka 30 podsklopa 1 je podvojena z zaporedno številko 2 iz podsklopa 3, zaporedna številka 92 iz podsklopa 1 je podvojena z zaporedno številko 79 iz podsklopa 3, zaporedna številka 93 iz podsklopa 1 je podvojena z zaporedno številko 84 iz podsklopa 3, zaporedna številka 94 iz podsklopa 1 je podvojena z zaporedno številko 77 iz podsklopa 3, zaporedna številka 46 iz podsklopa 1 je podvojena z zaporedno številko 164 iz podsklopa 3, zaporedna številka 55 iz podsklopa 1 pa je podvojena z zaporedno številko 161 iz podsklopa 3). To je zgolj nekaj od teh preiskav, gre pa za najmanj 23 takšnih preiskav, ki jih je ponudil v obeh podsklopih, pri čemer je njegova ponudba v izpodbijanem sklopu nedopustna, v podsklopu 3 pa izbrana. Ker v obravnavanem primeru naročnik ne želi izbrati njegove najugodnejše in dopustne ponudbe, je zgolj iz razloga, da bi zadostil formalnim zahtevam, obe ponudbi zavrnil.

Naročnik je z dokumentom št. 16-40/24 z dne 26. 9. 2024 zahtevek za revizijo zavrnil in posledično zavrnil tudi zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva.

Naročnik navaja, da so razpisane storitve kompleksne narave in mu pri oblikovanju predmeta javnega naročila povzročajo težave. Mikrobiološke in druge laboratorijske preiskave se naročajo drugače, kot mu jih potem izvajalci fakturirajo. Končni rezultati preiskav so odvisni od vmesnih rezultatov - ena preiskava se razdeli na več vmesnih možnih rezultatov, od katerih so odvisne dodatne preiskave, zato ne more vedeti, kaj bo izvajalec dejansko izvedel in zaračunal. Ker nima evidence preiskav, ki bi jo ob pripravi novega postopka oddaje javnega naročila uporabil za pripravo nabora razpisanih preiskav, se pri pripravi nabora preiskav, z namenom pridobitve cen za kontrolo izvedenih storitev, ob vsakem novem postopku javnega naročanja posvetuje s trenutnimi izvajalci storitev, da le-ti podajo vrste preiskav s količinami, ki so jih izvajali za naročnika. Navedeno pojasnjuje vlagateljve navedbe o podvajanju preiskav v podsklopu 1 in 3. Področje mikrobioloških in laboratorijskih preiskav v Sloveniji ni urejeno, zato nima podatka o skupnem imenovalcu preiskav (kot je npr. delovna šifra pri zdravilih), kar bi zagotovilo enaka izhodišča vsem ponudnikom in omogočalo učinkovit pregled ponudb in primerjavo različnih ponudb. Poleg tega vsi laboratoriji ne izvajajo vseh vrst preiskav, zato so sklopi oblikovani po skupinah preiskav, ki jih izvajajo posamezni izvajalci storitev. Izvajalci storitev posamezne preiskave označujejo z različnimi kataložskimi številkami in jih tudi ne poimenujejo vedno na enak način, kar je razvidno iz obeh prejetih ponudb. Navedeni način je bil do sedaj ustrezen, saj v nobenem sklopu/podsklopu ni bilo konkurence in ni imel težav z medsebojno (ne)primerljivostjo ponudb. Konkurenca se je pojavila šele v predmetnem postopku, pa še to le v izpodbijanem podsklopu. Ponudniki so morali v predračun (OBR-8a) vpisati kataložske številke ponujenega blaga/storitve, če jih imajo, poleg tega so morali v primeru, če se posamezna preiskava obračunava na osnovi točk, v stolpec »Opombe« vnesti tudi število točk za posamezno preiskavo, ki se potem obračuna po trenutno veljavni ceni za točko, ki se določi v skladu z regulativo ZZZS. Ponudnika sta v obrazec OBR-8a vnesla ceno, stopnjo DDV in popust, naziv preiskave in kataložske številke preiskav, za vse ponujene preiskave pa sta navedla tudi število točk. V obravnavanem primeru prihaja do bistvenih odstopanj med ponujenimi preiskavami obeh prejetih ponudb, zato se mu je pojavil dvom o primerljivosti ponujenih storitev. Ponudnika navajata različna poimenovanja za nekatere preiskave, eden ponuja storitev, ki ji pripisuje višjo vrednost po številu točk kot drugi ponudnik, kljub temu pa je cena te preiskave pri prvem ponudniku nižja od cene konkurenta. Poleg tega gre pri nekaterih preiskavah za enormno odstopanje v vrednotenju preiskave po točkah. V izpodbijanem podsklopu preiskav gre tako za preiskave, ki so regulirane s strani ZZZS, kjer je število točk (in vrednost točke) za posamezno preiskavo

natančno določeno z regulativo ZZZS, kakor tudi za tržne preiskave. Ker pa sta ponudnika za vse preiskave podala tudi pripadajoče število točk, jih naročnik ne more ločiti. Ponudnika tako tržne preiskave vrednotita po točkah, pri čemer vrednost točke spreminjata s spremembami lastnih cenikov. Navedeno ni sprejemljivo, saj je za tržne preiskave v pogodbi predvidena sprememba cene po Pravilniku o načinu valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja (Uradni list RS, št. 1/04). Ob navedenem je ob pojavu konkurence ugotovil pomanjkljivosti v lastni razpisni dokumentaciji, ki mu ne omogočajo oddaje javnega naročila, kar je v odločitvi tudi obrazložil in napovedal ponovitev postopka, razlogi za zavrnitev ponudb pa niso navidezni. Obrazložitev »morebiti ni bila dovolj podrobno razdelana«, a kljub temu zadostna in je ponudnikom omogočala učinkovito uveljavljanje pravnega varstva, z odločitvijo pa tudi ni povzročil neenakopravne obravnave ponudnikov. Za isti predmet lahko izvede nov postopek javnega naročanja le, če se bistveno spremenijo okoliščine. Napovedal je že, da bo v razpisne zahteve za posamezne preiskave vključil šifre iz Uredbe 2024 ter veljavni šifrant laboratorijskih storitev, s čimer bo dosegel primerljivost ponudb. Poleg tega bo dodatno raziskal področje, da bo ugotovil, katere preiskave iz izpodbijanega podsklopa se regulirane s strani ZZZS in katere so tržne, pri čemer jih bo razpisal v dveh ločenih podsklopih.

Vlagatelj se je z vlogo z dne 2. 10. 2023 opredelil do sklepa o zavrnitvi zahtevka za revizijo. Navaja, da morajo biti zahteve in pogoji v razpisni dokumentaciji določeni jasno, natančno in nedvoumno ter da jih mora naročnik na takšen način tudi uporabljati. Naročnik je vezan na določila iz lastne razpisne dokumentacije in jih pri presoji ponudb ne sme spreminjati. Glede na to se naročnik ne more uspešno sklicevati na dejstvo, da je v izpodbijanem sklopu prejel dve ponudbi. Še manj je opravičljivo, da je naročnik »raziskavo trga« opravil le pri dosedanjih izvajalcih. To ni raziskava trga, pač pa prilagajanje javnega naročila izvajalcu, ki že opravlja storitev. Uredba 2024 ne določa vseh mikrobioloških preiskav. Naročnik sam priznava, da ni enotnega šifranta, zato ga niti v ponovljenem razpisu ne bo mogel zahtevati. Odločitev za podsklop 3 je pravnomočna, kar kaže na dejstvo, da kataloške številke niso problem. Da gre v obravnavanem primeru za navidezen razlog, kaže tudi naročnikovo kontradiktorno navajanje, ko je ta razlog v izpodbijanem podsklopu odločilen, v podsklopu 3 pa je bila izbrana (vlagateljeva) ponudba z ravno tako navedenimi kataloškim številkami. Tudi v zvezi s točkami, ki jih določa ZZZS, ima naročnik težave le v izpodbijanem sklopu. Logično je da prihaja do različnih poimenovanj za preiskave, ki ju ponujata s konkurentom, kot tudi, da sta različna tudi cenika, saj daje k ceniku, ki ga ima konkurent, soglasje Ministrstvo za finance, njegove cene pa potrjuje Univerza. Kako izvajalci poimenujejo storitve je njihova odločitev, saj je predmet javnega naročila opisan v tehničnih specifikacijah in ne v naslovu preiskave. Poleg tega razlog za zavrnitev ponudb ni v navedbi lastnih kataloških števil, pač pa v dejstvu, da je naročnik pridobil dve ponudbi. Razlogi za odločitev morajo biti podani že v obrazložitvi, saj utemeljevanje odločitve šele pred organom pravnega varstva ni dopustno. Temu pa v obravnavanem primeru ni zadoščeno. Ponudnik mora imeti možnost, da jasno in nedvoumno preveri zakonitost odločitve ter da lahko presodi, ali bo sprožil postopek pravnega varstva ali ne. V konkretnem primeru je bila vlagatelju možnost preveritve zakonitosti odločitve o oddaji javnega naročila odvzeta, saj naročnik v njej ravno ni napovedal, da bo dodatno raziskal področje in ugotovil, katere preiskave iz izpodbijanega podsklopa so regulirane s strani ZZZS in katere so tržne ter ju razpisal v dveh ločenih podsklopih. Nova dejstva in dokazi, na katere se sklicuje naročnik, vlagatelju ne omogočajo, da bi se (preden je vložil zahtevek za revizijo) seznanil z vsemi razlogi za zavrnitev obeh prejetih ponudb.

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

Med strankama je spor glede naročnikove odločitve o zavrnitvi obeh prejetih ponudb. Vlagatelj očita naročniku, da je razlog za zavrnitev ponudb navidezen ter da izpodbijana odločitev ni dovolj

obrazložena. Poleg tega tudi navaja, da je naročnik v sklepu, s katerim je odločil o zahtevku za revizijo, nezakonito navajal nove (drugačne) razloge od tistih, ki jih je navedel v obrazložitvi izpodbijane odločitve.

Državna revizijska komisija uvodoma ugotavlja, da v obravnavanem primeru naročnik v izpodbijanem podsklopu ni ugotavljal dopustnosti prejetih ponudb, pač pa je obe prejeti ponudbi (na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3) zavrnil iz razlogov na njegovi strani - ker v razpisno dokumentacijo ni vključil šifer iz Uredbe 2024 in veljavnega šifranta laboratorijskih storitev.

ZJN-3 ne določa oziroma naročniku ne nalaga dolžnosti, da javno naročilo odda, temveč ureja tudi primere, ko se postopek oddaje javnega naročila ne konča z izbiro najugodnejšega ponudnika. Razlogi za neuspešen zaključek postopka oddaje javnega naročila so lahko bodisi na strani ponudnikov, ki so oddali nedopustne ponudbe, zaradi česar naročnik vse ponudbe zavrne (1. alineja tretjega odstavka 90. člena ZJN-3), bodisi na strani naročnika, ko ta zaradi razlogov na svoji strani ne odda javnega naročila. Peti odstavek 90. člena ZJN-3 tako 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.

Niti ZJN-3 niti drugi predpisi s področja javnega naročanja ne določajo posebnih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presojeti utemeljenost oz. dopustnost naročnikovih razlogov za zaključek postopka brez oddaje javnega naročila. Državna revizijska komisija je že v več odločitvah, v katerih je obravnavala zakonitost naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, 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 (prim. zadevi št. C-27/98, točke 23, 25 in 33, ter št. C-244/02, točka 29). 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 št. C-92/00, točka 42). 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 št. C-244/02, točka 36).

Presoja zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi ponudb v revizijskem postopku tako obsega (v obsegu revizijskih navedb) zlasti preverjanje, ali je naročnik pri sprejemu le-te ravnal v skladu s temeljnimi pravili skupnostnega prava o javnem naročanju, predvsem ali je naročnik morebiti ravnal netransparentno in diskriminatorno oziroma 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 oziroma navidezno, dejansko pa je uporabljen z namenom, da se enega ali več ponudnikov postavi v neupravičeno boljši oz. slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki. Iz določbe petega odstavka 90. člena ZJN-3 pa izhaja tudi naročnikova obveznost, da razloge, s katerimi utemeljuje odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, navede že v odločitvi sami (»[...] mora o razlogih za takšno odločitev [...]«), s čimer se zagotovi transparentnost javnega naročanja kot minimum uresničitve načela enakopravne obravnave ponudnikov (6. in 7. člen ZJN-3) ter možnost uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva (9. člen ZPVPJN). Le na podlagi takšne odločitve lahko namreč (potencialni) vlagatelj presodi, ali bo sprožil postopek pravnega varstva ter v primeru vloženega zahtevka za revizijo ugovarja vsem razlogom iz izpodbijane odločitve.

Kot je razvidno iz odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, je naročnik kot razlog za zavrnitev ponudb navedel, »... da sta ponudnika v stolpec kat. št. navajala lastne šifre (šifre, ki jih ima preiskava pri posameznem ponudniku) in ne enotne šifre preiskave po Uredbi o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2024, ter veljavnim šifrantom laboratorijskih storitev. Naročnik brez enotnih šifer preiskav, ki so določene v Uredbi 2024 ne more ugotoviti, ali gre sploh za primerljive ponudbe (ali ponudnika ponujata istovrstne preiskave, katerih cene bi lahko medsebojno primerjal). Glede na navedeno se je naročnik odločil, da obe prejeti ponudbi zavrne in JN ne odda. [...] Naročnik bo za sklop.podsklop II.1 izvedel nov postopek javnega naročanja po spremenjenih specifikacijah - v razpisane zahteve za posamezne preiskave vključi šifre po Uredbi o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2024, ter veljavnim šifrantom laboratorijskih storitev, s čimer bo poskrbel, da bodo prejete ponudbe medsebojno primerljive.«

Naročnik je (kot pravilno ugotavlja tudi vlagatelj) v sklepu, s katerim je odločil o zahtevku za revizijo, navedel drugačne argumente, zaradi katerih je zavrnil obe ponudbi. Naročnikovi (prvotni in novi) razlogi pa so, kot bo razvidno iz nadaljnje obrazložitve tega sklepa, tudi sicer nejasni, neutemeljeni in kontradiktorni.

V skladu z naročnikovimi Navodili za izpolnitev predračuna - Seznama razpisanega blaga (OBR-8a) so morali ponudniki v obrazec OBR-8a vpisati naslednje podatke: veljavno ceno brez DDV/EM, popust (stopnjo popusta), stopnjo DDV, proizvajalca ponujenega blaga (oziroma v primeru storitev izvajalca storitve), ponudnikov naziv blaga/storitve in kataložsko številko ponujenega blaga/storitve, če jih imajo.

Med naročnikom in vlagateljem ni spora, da je NLZOH naročnikov dosedanji dolgoletni in edini izvajalec razpisanih storitev v spornem sklopu (»Osnovne mikrobiološke preiskave«). Med strankama tudi ni spora, da je naročnik v obravnavanem primeru v podsklopu 3 sklopa II izbral (sicer edinega) ponudnika - vlagatelja, ki je za storitve, razpisane v tem podsklopu, v predračunski obrazec OBR-8a, ravno tako, kot sta v izpodbijanem podsklopu storila oba ponudnika, vpisal lastne kataložske številke. Vlagatelj in naročnik sta si edina tudi v tem (kar je z vpogledom v predračunski obrazec ugotovila tudi Državna revizijska komisija), da gre v obeh sklopih za podobne preiskave ter da se nekatere izmed laboratorijskih preiskav, ki so razpisane v obeh navedenih podsklopih, podvajajo.

Naročnik je šele v odločitvi o zahtevku za revizijo navedel, da mu naročanje razpisanih storitev povzroča težave in da ne razpolaga z evidenco preiskav, ki bi jo lahko uporabil pri pripravi nabora razpisanih storitev, zaradi česar se ob vsakem novem postopku javnega naročanja posvetuje s trenutnimi izvajalci storitev, ki mu posredujejo podatke o vrstah preiskav s količinami, ki so jih izvajali za naročnika. Naročnik je pri tem tudi pojasnil, da preiskave naroča drugače, kot mu jih potem izvajalci preiskav dejansko fakturirajo - končni rezultati preiskav naj bi bili namreč odvisni od vmesnih rezultatov med izvajanjem posamezne preiskave. Ena naročena preiskava se, tako

naročnik, razveja na veliko vmesnih možnih rezultatov, od katerih so odvisne dodatne preiskave, zaradi česar ob naročilu osnovne preiskave ne more vedeti, kaj bo izvajalec dejansko izvedel in zaračunal. Naročnik je tudi navedel, da je področje mikrobioloških in laboratorijskih preiskav v Sloveniji neurejeno in zato nima podatka o skupnem imenovalcu preiskav (kot je npr. delovna šifra pri zdravilih), kar bi zagotovilo enaka izhodišča vsem ponudnikom. Naročnik je v odločitvi o zahtevku za revizijo na novo tudi zapisal, da sta oba ponudnika za vse ponujene preiskave - tako za preiskave, ki so regulirane s strani ZZS, kakor tudi za tržne preiskave, v predračunski obrazec vnesla tudi število točk, zato preiskav ne more ločiti in pravilno obračunati. Hkrati je naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo tudi priznal, da je šele ob pojavu konkurence (v spornem podsklopu je prvič prejel več kot eno ponudbo) ugotovil pomanjkljivosti v razpisni dokumentaciji, zaradi česar je zavrnil obe ponudbi.

Navedeno kaže na to, da naročnik pravzaprav ne ve, kaj točno naroča ter da se je v zvezi s tem zanašal na pomoč ponudnikov, ki so (v predhodnih postopkih oddaje javnih naročil) kot edini oddali ponudbe in bili tudi izbrani. Kot že izhaja iz te obrazložitve, se naročnik pri pripravi nabora preiskav, z namenom pridobitve cen za kontrolo izvedenih storitev, ob vsakem novem postopku javnega naročanja posvetuje s trenutnimi izvajalci storitev, ki mu sporočijo podatke o vrsti in številu preiskav, ki so jih izvajali za naročnika. Naročnik priznava, da mu je takšen način ustrezal, saj na nobenem sklopu/podsklopu ni bilo konkurence in ni imel težav z medsebojno (ne)primerljivostjo ponudb. Naročnik je torej vse do sedaj očitno brez težav naročal ter obračunaval in plačeval storitve laboratorijskih preiskav, čeprav so ponudniki (po en ponudnik v vsakem sklopu oziroma podsklopu) v predračunske obrazce ravno tako vpisovali zgolj svoje kataloške številke. V podsklopu 3, v katerem je naročnik prejel le vlagateljevo ponudbo in jo tudi izbral, pa bo naročanje in obračunavanje storitev (klub temu, da gre za podobne ali celo enake storitve in ne glede na to, da je vlagatelj tudi v tem sklopu v predračunski obrazec vpisal lastne kataloške številke in točke za vse preiskave) potekalo enako kot do sedaj.

Državna revizijska komisija se strinja z vlagateljem, da če je iz opisa preiskave jasno kaj (katero preiskavo) naročnik naroča, potem navedba kataloške številke ponudnika ne more biti razlog za neprimerljivost ponudb. Vlagatelj tudi pravilno opozarja, da je odločitev v podsklopu 3 postala pravnomočna, iz česar bi lahko izhajalo, da vpis lastnih kataloških števil ne predstavlja ovire, zaradi katerih ponudnika ni mogoče izbrati. Logično je tudi, da prihaja s strani različnih ponudnikov do različnih poimenovanj preiskav ter da so različne tudi njihove cene oziroma cenika (tudi zato, ker daje, kot to navaja vlagatelj, k ceniku NLZOH soglasje Ministrstvo za finance, vlagateljeve cene pa potrjuje Univerza). Kako izvajalci poimenujejo storitve je njihova odločitev, naročnik (in ne ponudnik) pa je tisti, ki mora predmet javnega naročila oziroma tehnične specifikacije razpisanega predmeta jasno določiti in navesti v razpisni dokumentaciji.

Poleg tega je naročnik očitno šele tekom predrevizijskega postopka ugotovil, da zgolj manjše število razpisanih preiskav regulira ZZS, večina preostalih preiskav pa je tržnih in da iz navedenega razloga ne bo zadoščalo le (kot je napovedal v izpodbijani odločitvi), da bo v novem postopku v zvezi s tem v razpisno dokumentacijo vključil šifre iz Uredbe 2024 ter veljavni šifrant laboratorijskih storitev. Naročnik je namreč v odločitvi o zahtevku za revizijo napovedal, da bo dodatno raziskal področje, pri čemer bo ugotovil, katere preiskave iz izpodbijanega sklopa so regulirane s strani ZZS in katere so tržne, obe navedeni vrsti preiskav pa bo v novem postopku razpisal v dveh ločenih podsklopih. Nenazadnje pa se naročnik do vlagateljevega očitka, da ni jasno, na kateri veljavni šifrant laboratorijskih storitev se sklicuje v izpodbijani odločitvi (vlagatelj je navedel, da obstajata dva veljavna šifranta - Šifrant vrst zdravstvenih storitev in šifrant ZZS), sploh ni opredelil.

Ob navedenem se je pri vlagatelju upravičeno vzbudil dvom v enakopravno in nediskriminatorno obravnavo ponudnikov, oziroma vtis, da je naročnik sprejel izpodbijano odločitev zgolj formalno

in navidezno oziroma iz razloga, ker razpisane storitve ne bi mogel oddati (dosedanjemu) izvajalcu razpisanih storitev (ki je oddal dražjo ponudbo). Dvom v naročnikovo enakopravno in nediskriminatorno obravnavo ponudnikov je v konkretnem primeru še toliko večji, saj je naročnik v podsklopu 3, v katerem naroča podobne in celo nekatere istovrstne laboratorijske preiskave, kot v izpodbijanem podsklopu 1, izbral edino prispelo (vlagateljevo) ponudbo, čeprav je vlagatelj v predračunski obrazec podsklopa 3 ravno tako vpisal svoje kataloške številke, za vse razpisane storitve pa je vpisal tudi točke.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik kršil peti odstavek 90. člena ZJN-3 s tem, ko je v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo navedel razloge za zavrnitev vseh ponudb, ki jih ni navedel že v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb. Poleg tega so razlogi za zavrnitev ponudb navedeni tudi nejasno in kontradiktorno oziroma jih naročnik ni znal utemeljiti.

Državna revizijska komisija je ob upoštevanju vsega navedenega zahtevku za revizijo ugodila in na podlagi 2. alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN razveljavila odločitev naročnika v izpodbijanem podsklopu 1, kot izhaja iz dokumenta »*Odločitev o oddaji javnega naročila*« št. 16-40/24 z dne 3. 9. 2024.

Skladno s tretjim odstavkom 39. člena ZPVPJN daje Državna revizijska komisija naročniku napotke za pravilno izvedbo postopka oddaje javnega naročila v delu, ki je bil razveljavljen. Ker je bila v konkretnem primeru (zaradi prepozno in nejasno navedenih razlogov) naročnikova odločitev o zavrnitvi vseh ponudb razveljavljena, naj naročnik v postopku oddaje predmetnega javnega naročila sprejme eno izmed odločitev, ki jih predvideva ZJN-3, pri tem pa upošteva ugotovitve Državne revizijske komisije, kot izhajajo iz tega sklepa. Naročnik naj bo pozoren zlasti na to, da odločitev o (ne)oddaji javnega naročila, ki jo bo sprejel, obrazloži z navedbo jasnih, nedvoumih in konkretnih ter dejansko obstoječih razlogov, ki bodo omogočali preizkus zakonitosti sprejete odločitve.

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

Vlagatelj je v obravnavanem primeru priglasi naslednje stroške: takso v višini 1.000,00 EUR, za sestavo zahtevka za revizijo 9000 točk, za sestavo vloge, s katero se je opredelil do naročnikovih navedb 4500 točk ter materialne stroške po tretjem odstavku 11. člena Odvetniške tarife. Zahteval je tudi povrnitev 22 % DDV.

Če je zahtevka za revizijo utemeljen, mora naročnik iz lastnih sredstev vlagatelju povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku, vključno s takso (tretji odstavek 70. člena ZPVPJN). Državna revizijska komisija je vlagatelju (skladno z Odvetniško tarifo - Uradni list RS, št. 2/15 s spremembami; v nadaljevanju: OT) kot potrebne priznala naslednje stroške: strošek plačane takse v višini 1.000,00 EUR, strošek odvetniške storitve za sestavo zahtevka za revizijo v višini 9.000 točk (prva točka tar. št. 44 OT), kar ob upoštevanju vrednosti točke (tj. 0,60 EUR) in 22 % DDV znaša 6.588,00 EUR, in izdatke v pavšalnem znesku po tretjem odstavku 11. člena OT (in sicer 2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk in 1 % od presežka nad 1.000 točk, t.j. 8.000 točk) v višini 100 točk, kar ob upoštevanju vrednosti točke (tj. 0,60 EUR) in 22 % DDV znaša 73,20 EUR. Skupaj mora naročnik vlagatelju povrniti stroške v višini 7.661,20 EUR.

Državna revizijska komisija vlagatelju ni priznala priglašanih stroškov za sestavo vloge, s katero se je opredelil do navedb naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo, saj ti v konkretnem primeru niso bili potrebni (peti odstavek 70. člena ZPVPJN v povezavi z osmim odstavkom istega člena, pa tudi drugi odstavek 2. člena OT). Navedbe v tej vlogi namreč niso pripomogle ne k hitrejši ne k enostavnejši rešitvi zadeve.



Naročnik mora vlagatelju znesek v višini 7.661,20 EUR, v skladu z drugim in tretjim odstavkom 313. člena Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 26/1999, s spremembami), v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN, povrniti v roku 15 dni od vročitve tega sklepa, v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po poteku roka za izpolnitev obveznosti do plačila.

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

**Pravni pouk:** Zoper to odločitev je dovoljen upravni spor. Tožba se vložijo neposredno pisno pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, ali 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:

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

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.

