

Številka: 018-125/2023-14
Datum: 4. 12. 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 dr. Mateje Škabar, kot predsednice senata, ter Marka Medveda in mag. Zlate Jerman, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Nenujni reševalni prevozi s spremljevalcem in sanitetni prevozi bolnikov na / iz dialize na območju Zdravstvenega doma Litija – Splošna bolnišnica Trbovlje – Ljubljana*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja MEDI GROS, zavod za zdravstvene storitve in izven bolnišnično dejavnost, Zaloška cesta 69, Ljubljana, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška pisarna Markovič Aljoša, o.p., d.o.o., Slovenska cesta 58, Ljubljana (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Zdravstveni dom Litija, Partizanska pot 8A, Litija (v nadaljevanju: naročnik), dne 4. 12. 2023

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugotovi tako, da se v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila »*Nenujni reševalni prevozi s spremljevalcem in sanitetni prevozi bolnikov na / iz dialize na območju Zdravstvenega doma Litija – Splošna bolnišnica Trbovlje – Ljubljana*«.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške pravnega varstva v višini 2.894,50 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višja stroškovna zahteva vlagatelja se zavrne.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja po postopku naročila male vrednosti, je bilo objavljeno na Portalu javnih naročil dne 25. 7. 2023, pod št. objave JN004875/2023-W01.

Naročnik je sprejel odločitev o oddaji javnega naročila (objava na Portalu javnih naročil dne 24. 8. 2023), s katero je zadevno javno naročilo oddal v izvedbo ponudniku BLUMIS, d.o.o., Partizanska cesta 42, Dol pri Hrastniku (v nadaljevanju: izbrani ponudnik). Iz obrazložitve

odločitve o oddaji javnega naročila izhaja, da je naročnik prejel dve ponudbi in da se je dopustna ponudba izbranega ponudnika glede na merilo za oddajo javnega naročila uvrstila na prvo mesto.

Vlagatelj je dne 31. 8. 2023 vložil zahtevek za revizijo (vloga z dne 30. 8. 2023), v katerem primarno predlaga razveljavitev odločitve o oddaji javnega naročila, podredno pa, da se mu dovoli vpogled in dopolnitev oz. sprememba zahtevka za revizijo. V vsakem primeru vlagatelj zahteva povrnitev stroškov pravnega varstva. Vlagatelj navaja, da mu naročnik ni omogočil vpogleda v ključne dele ponudbe izbranega ponudnika in da ponudba izbranega ponudnika ni dopustna, ker ne razpolaga s potrebnim številom vozil in kadrov, prav tako nima dovoljenja Ministrstva za zdravje za izvajanje zdravstvene dejavnosti. Vlagatelj nadalje navaja, da naročnik javnega naročila ni oddal upoštevanje vnaprej določeno merilo za oddajo javnega naročila in ni določil ponderjev izbire najugodnejšega ponudnika. Naročnik je oblikoval merilo za oddajo javnega naročila na način, da je najugodnejši tisti ponudnik, ki nudi na posamezne storitve oz. cene, ki jih priznava Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS), najvišji popust. Vlagatelj je ponudil popust v višini 25 % na priznano ceno za dializne prevoze, popust v višini 15 % na priznano ceno za nenujne prevoze s spremstvom in 15 % na priznano ceno za sanitetne prevoze. Ker je ocenjeno vrednost v višini 100.000,00 EUR določil naročnik, vlagatelj te določbe ni spreminjal. Izbrani ponudnik je za vse tri navedene storitve ponudil 10% popust, kar pomeni, da je ponudil nižji popust od vlagatelja. Poleg tega je izbrani ponudnik nepravilno na ponudbeno ceno obračunal še DDV. Izbrani ponudnik je nepravilno apliciral svoj popust na okvirno ocenjeno vrednost, saj ta ni povezana z izbiro najugodnejše ponudbe. Strošek prevozov je odvisen od frekvence in vrste naročenega prevoza. Naročnik bi moral določiti pomembnost posamezne vrste storitve ali pa vsaj določiti frekvenco posameznih vrst prevozov, da bi lahko izbral ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ne izhaja jasno, da bi bilo treba popust aplicirati na ocenjeno vrednost, zato so bili ponudniki v neenakopravnem položaju. Če bi naročnik zavzel stališče, da je vrednost storitve določena v znesku 100.000,00 EUR, bi moral naročnik vlagatelju omogočiti popravilo ponudbe – vlagatelj bi končno vrednost, skladno s ponujenim popustom, spremenil na ponudbeni znesek med 75.000,00 do 85.000,00 EUR.

Izbrani ponudnik v vlogi z dne 3. 9. 2023, s katero se je opredelil do revizijskih navedb, navaja, da naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni zahteval predložitve dovoljenja Ministrstva za zdravje. Kot merilo za oddajo javnega naročila ni določen najvišji popust, temveč najnižja cena v EUR. Izbrani ponudnik pojasnjuje, da je ponudbeno ceno, pri kateri je upoštevan 10% popust, preračunal glede na ocenjeno vrednost javnega naročila.

Odvetniška družba Pirc Musar & partnerji, o.p., d.o.o., Ljubljana je, po pooblastilu naročnika, dne 12. 9. 2023 izdala dokument »*Odločitev*«.

Vlagatelj v vlogi z dne 19. 10. 2023 navaja, da mu je naročnik omogočil vpogled v ponudbo izbranega ponudnika in vztraja, da izbrani ponudnik ni predložil dovoljenja Ministrstva za zdravje za opravljanje dejavnosti in da je njegova ponudba ugodnejša od ponudbe izbranega ponudnika.

Državna revizijska komisija je s sklepom št. 018-125/2023-5 z dne 27. 10. 2023 ugotovila, da odločitev o zahtevku za revizijo, ki jo je naročnik sprejel po pooblaščenju, za vlagatelja nima pravnega učinka in da mora naročnik odločiti o zahtevku za revizijo.

Naročnik je dne 30. 10. 2023 zavrnil zahtevek za revizijo in zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva. Naročnik navaja, da izbrani ponudnik izpolnjuje tehnične in kadrovske zahteve, določene v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, in da dovoljenje Ministrstva za zdravje ni bil pogoj za sodelovanje. Naročnik nadalje pojasnjuje, da je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določil, da bo ponudnika izbral na osnovi merila najnižja cena v evrih

(brez DDV), pri čemer je predvidel, da mora ponudnik vrednost ponudbe navesti v evrih in v % navesti ponujeno znižanje na priznano bruto ceno ZZZS. Izbrani ponudnik je oddal ponudbo na predpisanem obrazcu 1, iz katerega je jasno razvidno, da ponuja 10% popust in da njegova ponudbena cena s popustom znaša 90.000,00 EUR. Vlagatelj ponudbe ni oddal na zahtevanem obrazcu, kar je že samo po sebi kršitev naročnikovih zahtev. Vlagatelj je tudi v nasprotju z naročnikovimi zahtevami dopolnil Okvirni sporazum, v katerem je navedel, da ocenjena vrednost naročila znaša 100.000,00 EUR, in da nudi 25% popust na dializne prevoze in 15% popust na nenujne prevoze s spremstvom in na sanitarne prevoze. Ob tem je vlagatelj zapisal, da je okvirni sporazum sklenjen za obdobje od 8. 8. 2023 do 8. 2. 2023, torej dejansko sploh ne bi mogel veljati. Brezpredmetne so zato revizijske navedbe, da je vlagatelj ponudil višji popust od izbranega ponudnika, saj vlagatelj cene v evrih sploh ni izračunal oz. je ponudil ceno 100.000,00 EUR, torej višjo kot izbrani ponudnik. Vlagatelj očitno še sedaj ne ve, kakšno ponudbo je podal, saj navaja znesek med 75.000,00 EUR in 85.000,00 EUR. Ker je bilo merilo samo eno, tj. najnižja cena v evrih, so neutemeljene tudi navedbe, vezana na ponderiranje merila. V nasprotju z določbami Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) bi bilo, če bi naročnik vlagatelju omogočil popravo ponudbe v tem delu. Po mnenju naročnika vlagatelj ni zmožal trditveno dokaznega bremena in ni obrazložil škode, ki naj bi mu nastala. Naročnik še navaja, da je vlagatelju (naknadno) omogočil vpogled v celotno dokumentacijo in s tem že odpravil zatrjevane kršitve.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 23. 10. 2023 odstopil dokumentacijo v postopku oddaje predmetnega javnega naročila in pripadajočo dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Državna revizijska komisija je pri odločanju o zahtevku za revizijo pregledala dokumentacijo o postopku oddaje predmetnega javnega naročila, pri čemer je vpogledala v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, izpodbijano odločitev o oddaji javnega naročila, ponudbo izbranega ponudnika in vlagateljevo ponudbo. Po pregledu navedene dokumentacije in dokumentacije predrevizijskega postopka, ter po preučitvi navedb vlagatelja, izbranega ponudnika in naročnika, je Državna revizijska komisija odločila, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

Uvodoma gre v zvezi z naročnikovimi navedbami, da vlagatelj ni obrazložil škode, ki naj bi mu nastala zaradi zatrjevanih (domnevnih) naročnikovih kršitev, s katerimi naročnik izpostavlja vprašanje obstoja vlagateljeve aktivne legitimacije kot enega od procesnih pogojev za vsebinsko obravnavo zahtevka za revizijo, pojasniti, da je skladno s prvim odstavkom 26. člena ZPVPJN naročnik tisti, ki je po prejemu zahtevka za revizijo dolžan opraviti predhodni preizkus zahtevka za revizijo in torej preveriti, ali zahtevek za revizijo izpolnjuje vse procesne pogoje (prim. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-001/2023, 018-013/2023, 018-025/2023). Pri tem naročnik ni vezan na morebitno vlagateljevo (izrecno) zatrjevanje ali utemeljitev procesnih pogojev, saj iz 15. člena ZPVPJN, ki določa obvezne sestavine zahtevka za revizijo, ne izhaja, da bi bil vlagatelj v zahtevku za revizijo obstoj procesnih predpostavk dolžan zatrjevati in dokazovati.

Za priznanje vlagateljeve aktivne legitimacije treba ugotoviti, ali sta skupaj (kumulativno) podana elementa iz prve alineje prvega odstavka 14. člena ZPVPJN, in sicer 1. interes za dodelitev naročila in 2. možnost nastanka škode zaradi očitane kršitve naročniku. Državna revizijska komisija ugotavlja, da je vlagatelj v predmetnem postopku oddaje javnega naročila predložil pravočasno ponudbo, s čimer izkazuje interes za dodelitev javnega naročila in s tem prvi element za priznanje aktivne legitimacije. Glede (možnosti) nastanka škode gre ugotoviti, da iz odločitve o oddaji javnega naročila izhaja, da se je vlagateljeva ponudba glede na merilo za oddajo javnega naročila uvrstila za ponudbo izbranega ponudnika in da naročnik dopustnosti vlagateljeve ponudbe ni preverjal. Vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje, da je ponudba izbranega ponudnika

nedopustna, naročnik pa naj bi ravnal nezakonito s tem, ko je ni zavrnil, in s tem, da pri ocenjevanju ponudb merila za oddajo javnega naročila ni uporabil na način, kot ga je vnaprej določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, in da bi – če bi naročnik uporabil merilo za oddajo javnega naročila na vnaprej določen način – bila njegova ponudba označena za ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Če bi se za utemeljene izkazale navedbe o zatrjevanih (domnevnih) kršitvah naročnika pri pregledu ponudbe izbranega ponudnika ali pri ocenjevanju ponudb, bi bila izpodbijana odločitev razveljavljena, s tem pa bi postalo mogoče tudi, da bi naročnik – v primeru nameravanega sprejema nove odločitve o oddaji javnega naročila – konkretno javno naročilo dodelil vlagatelju. Vlagatelju bi torej lahko zaradi zatrjevanih (domnevnih) kršitvah naročnika nastala škoda, ki se kaže v nezmožnosti pridobitve naročila (drugi element za priznanje aktivne legitimacije), posledično pa v konkretnem primeru vlagatelju ni mogoče odreči aktivne legitimacije.

V zvezi z navedbo vlagatelja, da naročnik ni navedel višine takse v odločitvi o oddaji javnega naročila, Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik v odločitvi o oddaji javnega naročila v okviru pravnega pouka ni navedel konkretne višine takse, ki jo je treba plačati za postopek pravnega varstva. Naročnik je z navedeno opustitvijo kršil določbo enajstega odstavka 90. člena ZJN-3, ki naročniku nalaga, da v odločitvi o oddaji javnega naročila ponudnike opozori o možnem pravnem varstvu ter v tem okviru navede tudi višino takse za postopek pravnega varstva. Vendar gre hkrati ugotoviti, da navedena kršitev naročnika ni vplivala na položaj vlagatelja v predmetnem postopku pravnega varstva in ne predstavlja kršitve, ki bistveno vpliva na oddajo javnega naročila (prim. 16a člen ZPVPJN). Predstavljena opustitev naročnika bi lahko kvečjemu vplivala na vlagateljev položaj v postopku pravnega varstva. Ker pa je vlagatelj pravočasno vložnemu zahtevku za revizijo priložil potrdilo o plačilu takse, iz katerega izhaja, da je takso plačal v pravilni višini 2.000,00 EUR (naročnik izvaja postopek naročila male vrednosti z namenom sklenitve okvirnega sporazuma, zahtevek za revizijo pa se nanaša na odločitev o izbiri stranke okvirnega sporazuma, zato skladno z drugim odstavkom 71. člena ZPVPJN znaša taksa v konkretnem primeru 2.000,00 EUR), gre ugotoviti, da pomanjkljiv pravni pouk ni vplival na vlagateljev položaj v postopku pravnega varstva.

Navedbe naročnika v odločitvi o zavrnitvi zahtevka za revizijo, usmerjene v domnevne pomanjkljivosti vlagateljeve ponudbe (da vlagatelj ni oddal ponudbe na predvidenem obrazcu oz. da v ponudbeno dokumentacijo ni predložil obrazca Ponudba, in da naj bi vlagatelj v nasprotju z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila izpolnil Okvirni sporazum, pri čemer je zapisal, da okvirni sporazum velja od »8. 8. 2023 do 8. 2. 2023«), v tem postopku pravnega varstva niso pravno relevantne. Iz odločitve o oddaji javnega naročila ni razvidno, da bi naročnik presojal dopustnost vlagateljeve ponudbe oz. da bi s temi ugotovitvami, ki se nanašajo na vlagateljevo ponudbo, seznanil vlagatelja z odločitvijo o oddaji javnega naročila. Državna revizijska komisija je že večkrat zapisala (prim. npr. odločitvi v zadevah št. 018-040/2017 in 018-070/2020), da lahko neizbrani ponudnik uveljavlja učinkovito pravno varstvo (9. člen ZPVPJN) le v primeru, če je seznanjen z razlogi naročnika za sprejem odločitve o oddaji v trenutku vložitve zahtevka za revizijo. Zato naročnik kasneje, ko neizbrani ponudnik že zahteva pravno varstvo zoper naročnikovo odločitev o oddaji javnega naročila, ne more navajati (novih) razlogov, ki jih v obvestilu o oddaji javnega naročila ni navajal. Neizbrani ponudnik namreč v primeru, ko naročnik nove razloge navaja šele v odločitvi o zahtevku za revizijo, takšnim razlogom nima možnosti nasprotovati, s tem pa mu ni zagotovljena učinkovitost njegovega pravnega varstva zoper naročnikovo odločitev, sprejeto v postopku oddaje javnega naročila. Naročnikove navedbe, usmerjene v pomanjkljivosti vlagateljeve ponudbe (ki jih je naročnik prvič predstavil šele v odločitvi, s katero je zavrnil zahtevek za revizijo), zato ne morejo biti predmet presoje v tem postopku pravnega varstva in jih Državna revizijska komisija pri svojem odločanju ni upoštevala.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo naročniku očita tri sklope očitkov, in sicer kršitev pravice do vpogleda, kršitve pri pregledu ponudbe izbranega ponudnika in kršitve pri ocenjevanju ponudb glede na postavljeno merilo za oddajo javnega naročila.

Glede kršitve pravice do vpogleda

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo zatrjeval, da mu naročnik ni omogočil vpogleda v celotno ponudbo izbranega ponudnika in v dokumentacijo naročnika. Iz odločitve o zahtevku za revizijo izhaja, da je naročnik vlagatelju (po prejemu zahtevka za revizijo) naknadno omogočil vpogled v ponudbo izbranega ponudnika, kar izhaja tudi iz navedb vlagatelja v vlogi z dne 19. 10. 2023.

Upošteva se navedeno, Državna revizijska komisija ugotavlja, da med strankama ni več spora glede domnevno nezakonitega ravnanja naročnika v zvezi z onemogočanjem vpogleda v ponudbo izbranega ponudnika. Iz odstopljene dokumentacije in iz navedb obeh strank je namreč razvidno, da je naročnik vlagatelju omogočil vpogled v ponudbo izbranega ponudnika, vlagatelj pa je po opravljenem vpogledu imel možnost dopolniti zahtevek za revizijo. Upošteva se navedeno in upošteva se, da vlagatelj v postopku pravnega varstva ne zatrjuje naročnikovih kršitev, vezanih na naknadno omogočen vpogled, je Državna revizijska komisija v nadaljevanju vsebinsko obravnavala le preostale revizijske navedbe.

Glede pregleda ponudbe izbranega ponudnika

Med strankama je sporno, ali je naročnik ravnal skladno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in določbami ZJN-3, ko je ponudbo izbranega ponudnika ocenil za dopustno.

Dopustna ponudba je ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika (29. točka drugega odstavka 2. člena ZJN-3). Skladno s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 sme naročnik javno naročilo oddati le ponudniku, čigar ponudba je dopustna. Naročnik namreč skladno s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 (pregled in ocenjevanje ponudb ter način oddaje javnega naročila) odda javno naročilo na podlagi meril, potem ko preveri, da so izpolnjeni naslednji pogoji: a) ponudba je skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, po potrebi ob upoštevanju variant iz 72. člena ZJN-3, in b) ponudbo je oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3 in izpolnjuje pogoje za sodelovanje ter pravila in merila iz 82. in 83. člena ZJN-3, če so bila določena.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo zatrjuje, da izbrani ponudnik ne izpolnjuje tehničnih in strokovnih pogojev za izvajanje storitev, ne razpolaga s potrebnim številom vozil in zaposlenih, ter ne razpolaga z dovoljenjem ministrstva, pristojnega za izvajanje zdravstvene dejavnosti.

Na podlagi vpogleda v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v okviru pogojev za sodelovanje, ki se nanašajo na tehnično in strokovno sposobnost, zahteval, da ponudniki izkažejo izveden referenčni posel in da razpolagajo s štirimi vozili in človeškimi viri, tj. s petimi osebami z določenimi znanji. Na podlagi vpogleda v ponudbo izbranega ponudnika Državna revizijska komisija nadalje ugotavlja, da je izbrani ponudnik v obrazcu 5 navedel več kot en referenčni posel, v obrazcu 6 pa je navedel štiri vozila (katera je tudi opisal in zanje predložil zahtevano dokumentacijo) in 5 oseb. Vlagatelj niti v zahtevku za revizijo niti v vlogi z dne 19. 10. 2023 ne konkretizira, katere konkretne naročnikove

zahteve naj priglášena referenčna posla, priglášena vozila ali kadri, ne bi izpolnjevali, in svojih navedb, da izbrani ponudnik ne izpolnjuje tehničnih in strokovnih pogojev, tako z ničemer ne utemelji. Upoštevaje navedeno v predmetnem postopku ni mogoče ugotoviti, da je naročnik v nasprotju z določbami dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in ZJN-3 ponudbo izbranega ponudnika v izpostavljenem delu šteje za skladno z zahtevami dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

V zvezi z revizijskimi navedbami, da izbrani ponudnik ne razpolaga z dovoljenjem Ministrstva za zdravje »za izvajanje zdravstvene dejavnosti« (kar gre razumeti kot zatiranje, da izbrani ponudnik ne razpolaga z dovoljenjem za izvajanje nenujnih prevozov in dovoljenjem za izvajanje sanitetnih prevozov), gre najprej pojasniti, da je pri pregledu ponudb oz. pri presoji, ali je ponudba skladna z naročnikovimi pogoji in zahtevami, določenimi v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, relevantno, katere pogoje, zahteve in izključitvene razloge je naročnik vključil v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila. Naročnik je namreč pri pregledu in ocenjevanju ponudb dolžan ravnati strogo v skladu z zahtevami, ki jih je sam določil (prim. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah, št. 018-166/2018, 018-152/2019, 018-076/2020). Omenjena obveznost naročnika je odraz načela enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) in načela transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3), ki zavezujeta naročnike v postopkih oddaje javnih naročil.

Naročnik lahko v skladu s prvim odstavkom 76. člena ZJN-3 določi objektivna pravila in pogoje, ki se nanašajo na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, oz. lahko, kot to določa tretji odstavek 76. člena ZJN-3, od gospodarskih subjektov zahteva, da so vpisani v enega od poklicnih ali poslovnih registrov, ki se vodijo v državi članici, v kateri ima gospodarski subjekt sedež. Če morajo imeti gospodarski subjekti določeno dovoljenje ali biti člani določene organizacije, da lahko v svoji matični državi opravljajo določeno storitev, lahko naročnik, skladno s četrtnim odstavkom 76. člena ZJN-3, od gospodarskih subjektov zahteva, da predložijo dokazilo o tem dovoljenju ali članstvu.

V zvezi s pogoji, ki se nanašajo na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, ZJN-3 torej ne določa, da mora naročnik zavrniti ponudbo ponudnika, ki ne razpolaga z ustreznimi dovoljenji za opravljanje dejavnosti, kot jih določajo veljavni predpisi, temveč naročniku (fakultativno) daje možnost, da v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila od ponudnikov zahteva predložitev dokazil, da s takimi dovoljenji, če so zahtevana, dejansko razpolagajo. Če naročnik posamezno zahtevo zapiše in konkretizira, potem mora od gospodarskega subjekta zahtevati njeno izpolnitev in njegovo ponudbo v primeru neizpolnjevanja oceniti kot nedopustno. Če pa naročnik posamezne zahteve ne vključi v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, potem, četudi brez izpolnjevanja te nezapisane zahteve ni mogoče izvesti predmeta javnega naročila, nima podlage, da dopustnost ponudbe presoja z vidika nezapisane zahteve, saj je naročnik, kot že pojasnjeno, pri pregledu ponudb dolžan ravnati strogo v skladu z zahtevami, ki jih je sam določil. To seveda ne pomeni, da lahko ponudnik javno naročilo izvede, ne da bi pri izvedbi upošteval vsa določila relevantnih predpisov, ampak le, da morebitne kršitve v fazi izvrševanja predmeta javnega naročila ne morejo vplivati na presojo dopustnosti ponudb.

V obravnavanem primeru tako za presojo dopustnosti ponudbe izbranega ponudnika ni relevantno, ali izbrani ponudnik razpolaga z ustreznimi dovoljenji za izvajanje storitev, ki so predmet naročila, ampak je relevantno, ali izbrani ponudnik razpolaga s tistimi dovoljenji, ki jih je naročnik zahteval v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik glede ustreznosti za opravljanje poklicne dejavnosti v točki 2.5.2 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, na katero se sklicuje vlagatelj, zahteval, da je ponudnik vpisan v enega od poklicnih ali poslovnih registrov, ki se vodijo

v državi članici Evropske unije, v kateri ima ponudnik sedež. Ob tem je naročnik izrecno navedel, da seznam poklicnih ali poslovnih registrov v državah članicah Evropske unije določa Priloga XI Direktive 2014/24/EU. Upošteva navedeno in upošteva, da omenjena priloga za Slovenijo kot ustrezna registra opredeljuje sodni in obrtni register, gre to zahtevo razumeti na način, da je naročnik zahteval zgolj, da je ponudnik vpisan v sodni register oz. obrtni register, in ne na način, da je naročnik zahteval izkazovanje razpolaganja z dovoljenjem za izvajanje nenujnih prevozov oz. za izvajanje sanitetnih prevozov.

Državna revizijska komisija nadalje ugotavlja, da je naročnik v točki 2.1 »Splošno« dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila določil, da ponudbo lahko odda »vsaka pravna ali fizična oseba, ki je registrirana za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila in ima za opravljanje te dejavnosti vsa predpisana dovoljenja«. Ugotoviti gre, da naročnik te zahteve ni oblikoval na način, ki omogoča jasno identifikacijo vsebine zahteve in način dokazovanja te zahteve. Naročnik niti v tem delu niti v katerem drugem delu dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ni natančno, jasno in nedvoumno določil, s katerimi konkretnimi dovoljenji (potrebnimi za izvajanje predmeta javnega naročila) mora ponudnik razpolagati, temveč je zgolj splošno navedel, da mora imeti ponudnik »za opravljanje te dejavnosti vsa predpisana dovoljenja«. Državna revizijska komisija je že večkrat zavzela stališče (prim. odločitve v zadevah št. 018-105/2012, 018-004/2016, 018-100/2018, 018-198/2021), da iz splošne naročnikove zahteve, da morajo imeti ponudniki vsa predpisana dovoljenja za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega naročila, ni mogoče izpeljevati konkretnih zahtev po razpolaganju z različnimi dovoljenji. Interpretacija določbe »ima za opravljanje te dejavnosti vsa predpisana dovoljenja« na način, da morajo ponudniki izkazati razpolaganje z dovoljenji, ki jih naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni izrecno zahteval, bi pomenila določanje konkretne vsebine zahteve po poteku roka za prejem ponudb in s tem spreminjanje dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila po poteku roka za predložitev ponudb, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 67. člena ZJN-3, načelom transparentnosti (6. člen ZJN-3) ter načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3).

Državna revizijska komisija tako ugotavlja, da naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni jasno, natančno in nedvoumno zahteval, da ponudniki izkažejo razpolaganje z dovoljenjem za izvajanje nenujnih prevozov in dovoljenjem za izvajanje sanitetnih prevozov, kar priznava tudi vlagatelj, ko navaja, da v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni bil izrecno naveden pogoj dovoljenja Ministrstva za zdravje. Ker je presojo dopustnosti prejetih ponudb mogoče opraviti zgolj na podlagi vnaprej določenih zahtev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ta pa zahteve glede razpolaganja z dovoljenjem za izvajanje nenujnih prevozov in dovoljenjem za izvajanje sanitetnih prevozov (že v fazi oddaje ponudbe) ni vsebovala, naročniku ni mogoče očitati kršitev, ko je štel, da je ponudba izbranega ponudnika, kljub temu, da izbrani ponudnik v ponudbeno dokumentacijo ni predložil dokazila o razpolaganju z omenjenima dovoljenjema, dopustna oz. skladna z zahtevami dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, s tem povezane revizijske navedbe pa je treba zavrniti kot neutemeljene.

Glede ocenjevanja prejetih ponudb glede na merila za oddajo javnega naročila

Med strankama je še sporno, ali je naročnik prejete ponudbe ocenjeval glede na merilo za oddajo javnega naročila, določeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Vlagatelj zatrjuje, da je skladno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila najugodnejši tisti ponudnik, ki nudi na posamezne storitve prevozov najvišji popust in da je vlagatelj ponudil višje popuste na posamezne storitve kot izbrani ponudnik. Naročnik in izbrani ponudnik na drugi strani zatrujeta, da je naročnik kot merilo za oddajo javnega naročila določil najnižjo ceno in da je izbrani ponudnik ponudil nižjo ceno kot vlagatelj.

Na podlagi meril za oddajo javnega naročila, ki so element za vrednotenje in medsebojno primerjavo ponudb, naročnik med dopustnimi ponodbami izbere ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Merila za oddajo javnega naročila, ki so urejena v 84. členu ZJN-3, morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila (peti odstavek 84. člena ZJN-3). Naročnik mora v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določiti relativno utež, ki jo dodeli vsakemu merilu, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, razen če se slednja določi le na podlagi cene (sedmi odstavek 84. člena ZJN-3). Kot že pojasnjeno, naročnik je, v skladu z načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) in načelom transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3), pri pregledu in ocenjevanju ponudb dolžan ravnati strogo v skladu z zahtevami, ki jih je sam določil. Pri ocenjevanju ponudb mora naročnik uporabiti le tista merila za oddajo javnega naročila, ki so bila navedena v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, in sicer na način, kot so bila opisana in ovrednotena.

Državna revizijska komisija najprej pojasnjuje, da je predmet javnega naročila izvajanje nenujnih reševalnih prevozov s spremljevalcem, dializnih prevozov in (ostalnih) sanitetnih prevozov bolnikov. Gre za izvajanje storitve, katerih stroške krije ZZS. Naročnik je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila predstavil priznano ceno oz. cene, ki jih za posamezne storitve prizna ZZS, in sicer je navedel, da je priznana cena za dializne prevoze 0,73 EUR km/dan, za nenujne prevoze s spremstvom 1,24 EUR km/dan, za sanitetne prevoze pa 0,61 km/dan.

Na podlagi vpogleda v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila gre ugotoviti, da je naročnik kot merilo za oddajo javnega naročila določil *»najnižja cena v EUR brez DDV«*. V zvezi s ponudbeno ceno je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določil: *»Ponudnik mora vrednost ponudbe navesti v evrih (EUR). Ponudnik navede ponujeno znižanje na priznano bruto ceno ZZS v %-ih in s tem izračunano ponujeno bruto ceno za prevoženi kilometer množi z okvirnim številom prevoženih kilometrov letno«*.

Upošteva predstavljeni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni mogoče pritrditi vlagatelju, da je naročnik kot merilo za oddajo javnega predvidel višino ponujenega popusta na priznano ceno oz. da je predvidel, da bo javno naročilo oddano tistemu ponudniku, ki bo ponudil najvišji popust na priznano ceno. Res je sicer, da (ob predpostavki, da ponudniki ponudijo popust ob enakem izhodišču) ponudnik z najvišjim ponujenim popustom (priznana) ceno najbolj zniža in torej ponudnik, ki ponudi najvišji popust, ponudi tudi najnižjo ceno. Vendar, ker je predmet naročila izvajanje treh različnih storitev s tremi različnimi priznanimi cenami, ponudniki niso ponudili enega popusta oz. oblikovali ene ponujene cene, pač pa so lahko za posamezne storitve ponudili zgolj različne stopnje popustov. Če bi bila višina popusta določena kot merilo za oddajo javnega naročila, kot to zatrjuje vlagatelj, bi bilo treba posamezne popuste na posamezne storitve ustrezno utežiti oz. ponderirati, česar pa naročnik ni storil, kar priznava tudi vlagatelj, ko navaja, da naročnik ni določil ponderjev. V zvezi s slednjimi navedbami vlagatelja gre še dodati, da je naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila navedel, da je *»udeležba«* merila *»najnižja cena v EUR (brez DDV)«* 100 %, s čimer je ponudnikom jasno predstavil, da je merilo, izbrano za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, zgolj (ena) najnižja cena, ne pa ponujene cene za posamezne vrste storitev oz. višina popustov za posamezne vrste storitev.

Državna revizijska komisija zato pritruje smiselnim navedbam naročnika in izbranega ponudnika, da je v okviru merila *»najnižja cena v EUR brez DDV«* relevantna najnižja ponudbena cena, pri čemer je naročnik tudi podal navodila za oblikovanje ponudbene cene, in sicer, da ponudniki priznajo ceno, znižano za ponujeni popust, zmnožijo z okvirnim številom prevoženih kilometrov. Iz takšne zahteve, upošteva, da je glede na naravo razpisanih storitev mogoče opredeliti zgolj okvirni obseg javnega naročila, saj bo naročnik razpisane storitve naročal glede na dejanske potrebe, izhaja, da ponudniki predstavijo okvirno ponudbeno ceno, na podlagi katere bo naročnik

razvrščal ponudbe od najmanj do najbolj ugodne. Okvirna ponudbena cena predstavlja seštevek zmnožkov priznane cene, znižane za ponujeni popust za posamezno storitev, z okvirnim številom kilometrov za to storitev. Ker pa so predmet javnega naročila tri vrste storitev, za katere ZZZS priznava različne cene, in ker lahko ponudniki podajo različno visok popust na različne storitve, so ponudniki tako za predstavitev oz. izračun okvirne ponudbene cene potrebovali vsaj podatek o okvirnem številu kilometrov za vsako posamezno storitev ali drugo računsko utež (npr. obseg posamezne storitve).

Pregled dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila pokaže, da je naročnik navedel »*obseg posla cca 123.500 letno*«, pri čemer iz takšne navedbe ni razvidno, kolikšen del (oz. obseg posla) odpade na posamezno storitev. Iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila tako ni razviden podatek o okvirnem številu prevoženih kilometrov za vsako posamezno storitev, ki je predmet naročila, posledično pa ponudniki na način, kot ga je predvidel naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, niso mogli oblikovati oz. izračunati okvirne ponudbene cene, ki predstavlja merilo za oddajo javnega naročila.

Ker naročnik ponudnikom ni zagotovil zadosti informacij za izračun okvirne ponudbene cene, so si gospodarski subjekti ta del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila tudi različno razlagali, kar je potrjeno z vpogledom v ponudbo izbranega ponudnika in vlagateljevo ponudbo. Izbrani ponudnik je pri izračunu (okvirne) ponudbene cene upošteval ocenjeno vrednost naročila brez DDV, na katero je ponudil 10 % popusta (in torej ne na posamezne storitve), in tako ponudil 90.000,00 EUR brez DDV oz. 98.550,00 EUR z DDV. Na drugi strani vlagatelj, kot to pravilno navaja tudi naročnik, (okvirne) ponudbene cene ni izračunal, pač pa je zgolj v okvirnem sporazumu navedel ponujene popuste na priznane cene za vsako posamezno storitev. V zvezi z naročnikovimi navedbami, da je vlagatelj v okvirnem sporazumu navedel, da je ocenjena vrednost naročila 100.000,00 EUR (in če je vlagatelj na e-JN vpisal, da znaša ponudbena cena 100.000,00 EUR), gre ponoviti, da vlagatelj okvirne ponudbene cene na način, kot je to predvidel naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, in bi torej temeljila na ponujenih popustih za posamezno storitev in na okvirnem številu kilometrov za posamezno storitev, zaradi manjkajočih informacij v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, niti ni mogel izračunati.

Na podlagi navedenega, Državna revizijska komisija ugotavlja, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila v delu, ki se nanaša na izračun (okvirne) ponudbene cene, ki predstavlja merilo za oddajo javnega naročila, nejasna in pomanjkljiva, ter posledično onemogoča oddajo medsebojno primerljivih ponudb. Prav tako pa nejasna in pomanjkljiva določba, vezana na merilo za oddajo javnega naročila, onemogoča, da bi naročnik prejete ponudbe objektivno ocenjeval, temveč naročniku omogoča subjektivno ocenjevanje in/ali možnost sprotne prilagajanja nastali situaciji. Brez naknadne (in arbitrarne) odločitve o tem, kakšna je (okvirna) ponudbena cena posamezne ponudbe, prejetih ponudb ni mogoče ocenjevati.

Naročnik je z oblikovanjem nejasne in pomanjkljive določbe, vezane na merilo za oddajo javnega naročila, ki ne omogoča medsebojne primerljivosti ponudb, kršil šesti odstavek 84. člena ZJN-3, ki določa, da morajo biti merila za oddajo javnega naročila nediskriminatorna, ter načelo transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3) in načelo enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3). Navedena kršitev na eni strani onemogoča vsebinsko presojo zahtevka za revizijo, ki se nanaša na vprašanje pravilnosti ocenjevanja ponudb, saj ponudb na podlagi obstoječih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni mogoče objektivno oceniti, na drugi strani pa pomeni hujšo kršitev v smislu 3. točke drugega odstavka 39. člena ZPVPJN. Državna revizijska komisija je zato kljub dejstvu, da je vlagatelj v zahtevku za revizijo predlagal razveljavitev odločitve o oddaji javnega naročila, skladno s pooblastilom iz drugega odstavka 39. člena ZPVPJN postopek oddaje javnega naročila »*Nenujni reševalni prevozi s spremljevalcem in sanitetni prevozi bolnikov na / iz dialize na območju Zdravstvenega doma Litija*

– *Splošna bolnišnica Trbovlje – Ljubljana*» razveljavila v celoti. Ugotovljenih kršitev, ki se nanašajo na nezmožnost objektivnega ocenjevanja prejetih ponudb, namreč ni mogoče odpraviti zgolj z delno razveljavitvijo postopka javnega naročanja oz. z razveljavitvijo odločitve o oddaji javnega naročila, saj se bodo ponudniki le s pripravo nove dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila oz. na podlagi jasno oblikovanih meril za oddajo javnega naročila lahko enakopravno potegovali za pridobitev predmetnega naročila.

Državna revizijska komisija, upošteva tretji odstavek 39. člena ZPVPJN, naročnika napotuje, da v kolikor se bo odločil za ponovno izvedbo postopka oddaje predmetnega javnega naročila, le tega izvede skladno z določili ZJN-3 in z upoštevanjem ugotovitev Državne revizijske komisije iz te odločitve.

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

Vlagatelj zahteva povrnitev stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva. Če je zahtevek za revizijo utemeljen, mora naročnik iz lastnih sredstev vlagatelju povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku (tretji odstavek 70. člena ZPVPJN).

Državna revizijska komisija je vlagatelju, skladno s 70. členom ZPVPJN in skladno z Odvetniško tarifo (Uradni list RS, št. 2/2015 s sprem.; v nadaljevanju: OT), kot potrebne priznala naslednje priglašene stroške:

- strošek dolžne vplačane takse za revizijski zahtevek v višini 2.000,00 EUR,
- strošek odvetniške storitve za zahtevek za revizijo v višini 1.200 točk, ki jih je Državna revizijska komisija izračunala upošteva prvo točko tarifne številke 44 OT in ocenjeno vrednost javnega naročila, kot jo je opredelil naročnik; kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22% DDV znaša 878,40 EUR,
- izdatke v pavšalnem znesku po 11. členu OT (in sicer 2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk in 1 % od presežka nad 1.000 točk) v višini 22 točk, kar ob upoštevanju vrednosti točke in 22% DDV znaša 16,10 EUR.

Državna revizijska komisija vlagatelju ni priznala priglašenega stroška za *»pregled spisa in razpisnih pogojev ter sestanek s stranko*«. Stroški za to storitev so že zajeti v strošku odvetniške storitve za sestavo zahtevka za revizijo, zaradi česar ne gre za samostojno storitev, ki ni zajeta v drugih tarifnih številkah OT (tar. št. 43) (prim. npr. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-083/2016, 018-221/2017, 018-006/2020).

Državna revizijska komisija je tako vlagatelju kot potrebne priznala stroške v višini 2.894,50 EUR, ki mu jih je dolžan povrniti naročnik v roku 15 dni od prejema tega sklepa, po izteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila. Višjo stroškovno zahtevo vlagatelja je Državna revizijska komisija zavrnila.

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:
dr. Mateja Škabar
članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

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

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.