

Številka: 018-144/2025-5

Datum: 8. 12. 2025

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Marka Medveda kot predsednika senata ter Igorja Luzarja kot člana senata in mag. Zlate Jerman kot članice senata v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Gradnja po pogodbenih določilih FIDIC (rumena knjiga) v sklopu operacije »Ukrepi ob Voglajni in Slomščici v vzhodnem delu UZ Šentjur - faza F*«, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil vlagatelj RAFAEL gradbena dejavnost d.o.o. Sevnica, Savska cesta 24, Sevnica, ki ga zastopa Odvetniška družba Herlec Plevnik o.p., d.o.o., Jezerska cesta 20, Kranj (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Republika Slovenija, Ministrstvo za naravne vire in prostor, Direkcija Republike Slovenije za vode, Mariborska cesta 88, Celje (v nadaljevanju: naročnik), 8. 12. 2025

odločila:

1. Zahtevke za revizijo se zavrne kot neutemeljen.
2. Zahteva vlagatelja za povrnitev stroškov postopka pravnega varstva se zavrne.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja po postopku naročila male vrednosti v skladu z 47. členom Zakona o javnem naročanju (ZJN-3),¹ je bilo 5. 8. 2025 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN006182/2025-SL1/01, s popravkom.

Naročnik je 22. 10. 2025 na Portalu javnih naročil pod št. objave JN006182/2025-ODL/01 objavil »*Odločitev o neoddaji javnega naročila*« št. 43007-24/2025-12 z dne 15. 10. 2025 (v nadaljevanju: odločitev o oddaji javnega naročila), s katero je obe prejeti ponudbi zavrnil kot nedopustni in naročila ni oddal. V zvezi z vlagateljevo ponudbo, ki se je po merilu (najnižja cena) uvrstila na prvo mesto, je naročnik v odločitvi zapisal, da ne izpolnjuje potreb in zahtev naročnika, določenih v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, saj vlagatelj ni predložil obrazca »*SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA*« in posledično v ponudbi ni podal cen na enoto za postavke iz treh režijskih cenikov, na osnovi katerih bi se (so)oblikovale cene za del predmeta javnega naročila, t.j. za dela v primeru nastopa nepredvidljivih fizičnih razmer.

¹ Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.

Vlagatelj je 29. 10. 2025 zoper odločitev o oddaji javnega naročila vložil zahtevek za revizijo, v katerem predlaga, da se razveljavi odločitev o oddaji javnega naročila in zahteva povračilo stroškov revizijskega postopka.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo ne zanika, da v ponudbi ni predložil obrazca »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA« kot tudi ne izpolnjenih treh režijskih cenikov. Meni pa, da naročnik zgolj iz tega razloga njegove ponudbe ne bi smel zavrniti kot nedopustne.

Zahtevo naročnika po predložitvi režijskih cenikov ocenjuje za nesmiselno in namenjeno sami sebi, saj ceniki v konkretnem primeru ne vplivajo na presojo dopustnosti ponudbe. Predmet javnega naročila je gradnja po pogodbenih določilih FIDIC rumene knjige. Ta opredeljuje pogodbeno ceno kot pavšalni znesek, podobno kot v primeru skupaj dogovorjene cene. Pri tej obliki pogodbene cene se cena ne prilagaja dejansko izvedenim količinam v okviru posamezne postavke, temveč izvajalec nosi tveganje neustrezno ocenjenih količin. Izvajalec je tisti, v katerega sferi je priprava projektne dokumentacije, zaradi česar mora biti zmožen natančno oceniti vse stroške, potrebne za izvedbo pogodbe. Vlagatelj navaja, da teorija pri teh pogodbah opozarja, da ni primerno v razpisno dokumentacijo vključevati ponudbenega predračuna z natančno specifikacijo del, ki jih je treba izvesti za izpolnitev pogodbe, temveč da naj se zahteva le končna ponudbena cena, ki predstavlja pavšalni pogodbeni znesek. Navedeno je naročnik pri pripravi razpisa očitno upošteval, saj je predvidel vpis le ene postavke, t.j. ponudbene cene kot pavšalnega zneska za izvedbo vseh pogodbenih del, vlagatelj pa je to ceno (pavšal) v ponudbi tudi vpisal v »OBRAZEC 1: PONUDBENI PREDRAČUN – REKAPITULACIJA«. Posledično se v ponudbi manjkajoči režijski ceniki izkažejo za nebitne tako z vidika presoje dopustnosti ponudbe kot z vidika sklenitve pogodbe. Dela, ki naj bi se (po napačnem stališču naročnika) obračunavala v skladu z režijskimi ceniki, niso niti predmet naročila niti ne predstavljajo pogodbenih del, temveč imajo naravo dodatnih del. To pa pomeni, da cene postavk, ki jih je bilo treba vpisati v te cenike, niso namenjene določitvi cen predmeta naročila in torej ti ceniki ne sooblikujejo končne ponudbene cene (pavšal) niti ne vplivajo na razvrstitev ponudb po merilih.

Vlagatelj brezpredmetnost spornih režijskih cenikov utemeljuje tudi z navedbo, da se v izvedbeni fazi nobena dela, niti dodatna niti nepredvidena (če bi šlo morebiti šteti, da dela, na katera se nanašajo sporni režijski ceniki, predstavljajo predmet naročila) v nobenem primeru ne bi obračunavala v skladu s spornimi režijskimi ceniki, četudi je naročnik v razpisni dokumentaciji obračunavanje na podlagi spornih režijskih cenikov določil v točki c) podčlena 14.1 posebnih pogojev pogodbe. FIDIC rumena knjiga namreč nepredvidljive fizične razmere in njihov vpliv na pogodbeno ceno ureja v tretjem do šestem odstavku podčlena 4.12. Tretji odstavek podčlena 4.12 FIDIC rumene knjige za dela, ki jih je treba izvesti zaradi nepredvidljivih fizičnih razmer, napotuje na postopek iz člena 13 FIDIC rumene knjige, podčlen 13.3 FIDIC rumene knjige pa predvideva, da izvajalec na zahtevo inženirja predloži predlog za prilagoditev cene, inženir pa uskladi in določi prilagoditve cene. Predlog za prilagoditev cene se torej oblikuje po odkritju takšnih fizičnih razmer, pri čemer vsebina predloga ni vnaprej predvidena ali omejena na režijske cenike. Na režijske cenike, glede na vsebino pogodbe, ni vezan niti izvajalec ki pripravi predlog za prilagoditev cene, niti inženir, ki o predlogu odloči. Ker (specialnejši) podčlen 4.12 FIDIC rumene knjige ne napotuje na c) točko podčlena 14.1 posebnih pogojev, ki se le v splošnem nanaša na nepredvidljive fizične razmere, je očitno, da bo v primeru nepredvidljivih fizičnih razmer uporabljen postopek iz podčlena 4.12 FIDIC rumene knjige, pravice in obveznosti pa bodo urejane skladno s postopkom, določenim v členu 13 FIDIC rumene knjige (in ne na podlagi splošne določbe iz c) točke podčlena 14.1 posebnih pogojev). Naročnik določb podčlena 4.12 in člena 13 FIDIC rumene knjige s posebnimi pogoji ni prilagodil tako, da bi se pri pojavu nepredvidenih fizičnih razmer uporabljali režijski ceniki, saj določbe c) točke podčlena 14.1 posebnih pogojev ni ustrezno povezal s podčlenoma 4.12 oziroma 13 FIDIC rumene knjige.

Vlagatelj opozarja še, da tudi sicer ni določbe pogodbe, ki bi v predmetnem postopku omogočala uporabo spornih režijskih cenikov, saj se nobena dela ne izvajajo kot režijska, ker v pogodbi ni plana režijskega dela, zaradi česar se ne uporablja niti podčlen 13.6 FIDIC rumene knjige.

Vlagatelj v zahtevku za revizijo navaja še, da so režijski ceniki v razpisni dokumentaciji omenjeni bežno, le v eni pogodbeni določbi (točka c) podčlena 14.1 posebnih pogojev pogodbe), kar pa ne zadošča za nastanek posledice, za katero si z izpodbijano odločitvijo prizadeva naročnik. Naročnik zahteve po predložitvi režijskih cenikov v razpisni dokumentaciji ni jasno opredeli.

Naročnik je 11. 11. 2025 sprejel sklep št. 43007-24/2025-15, s katerim je vlagatelj zahtevek za revizijo in njegovo zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva zavrnil (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo).

Naročnik uvodoma poudarja, da je zahteva po predložitvi spornega obrazca v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila jasna. V točki 2.6.3. (Ponudbena cena) Navodil ponudnikom za izdelavo ponudbe je navedeno, da mora ponudnik predložiti obrazec »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«, ki je sestavljen iz petih zavihkov, od katerih so trije režijski ceniki. Hkrati je v vzorcu pogodbe, natančneje vzorcu Posebnih pogojev pogodbe (FIDIC rumena knjiga), ki so sestavni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v podčlenu 14.1 (Pogodbena cena) določeno, da se bodo v primeru nastopa nepredvidljivih fizičnih razmer, ki jih izvajalec nikakor ni mogel predvideti, ob nastanku pa se jim ne izogniti, niti odvrniti njihovega učinka, taka dela in/ali dobavljene količine s predhodno potrditvijo inženirja, obračunale skladno z režijskimi ceniki, ki so sestavni del ponudbe izvajalca. Ker vlagatelj v nasprotju z zahtevo ni predložil spornega obrazca, je naročnik že v izpodbijani odločitvi ugotovil, da ponudba ne izpolnjuje zahtev naročnika, določenih v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, zaradi česar jo je ocenil kot nedopustno. Naročnik ob tem izpostavlja, da dejstvo, da vlagatelj v ponudbi spornega obrazca ni predložil, niti ni sporno, saj to v zahtevku večkrat potrdi vlagatelj sam.

Naročnik navaja, da je priprava ponudbe v skladu z zahtevami iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila naloga in skrb ponudnika. Glede vlagateljeve navedbe, da je zahteva po predložitvi režijskih cenikov brezpredmetna, navaja, da je zahteva obstajala že ob objavi predmetnega javnega naročila na Portalu javnih naročil. V kolikor je vlagatelj menil, da je zahteva brezpredmetna, nepotrebna ali neprimerna, bi na to lahko opozoril preko Portala javnih naročil oziroma vložil zahtevek za revizijo zoper dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, pa tega ni storil. Dodaja, da bi, če bi kot dopustne štel tudi ponudbo, v kateri spornega obrazca ni, kršil določila dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in načelo transparentnosti (6. člen ZJN-3).

Naročnik izpostavlja, da glede vlagateljeve ponudbene cene razpolaga le z obrazcem »OBRAZEC 1: PONUDBENI PREDRAČUN – REKAPITULACIJA«, pri čemer iz točke 2.6.3. (Ponudbena cena) Navodil ponudnikom za izdelavo ponudbe izhaja, da ponudniki obrazec rekapitulacije izpolnijo na podlagi obrazca »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«, ki predstavlja natančen razčlenjen prikaz vrednosti postavk ponudbe. Vlagatelj je v rekapitulaciji navedel skupno ponudbeno vrednost, a naročnik ne more preveriti, ali ta vrednost vključuje tudi postavko »nepredvidena dela – 10 %«, ki je bila izrecno določena v obrazcu »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«. Ker vlagatelj obrazca ni predložil, naročnik torej ne more ugotoviti, ali je skupna ponudbena cena oblikovana skladno z zahtevami dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, zlasti glede vključitve nepredvidenih del. Navaja še, da je že v izpodbijani odločitvi pojasnil tudi razloge, zaradi katerih vlagatelja v tem delu ne sme pozvati k predložitvi manjkajočega obrazca, saj bi v tem primeru postopal v nasprotju z ZJN-3. Ne glede na to, ali je odločitev naročnika v tem delu pravilna ali ne in bi vlagatelja v tem delu morda lahko pozval na dopolnitev ponudbe, pa je potrebno upoštevati, da naročnik k pozivanju ni zavezan.

Navedbo vlagatelja, da režijski ceniki ne (so)oblikujejo cene predmeta javnega naročila, zaradi česar je njihova predložitve (s tem pa tudi zahteva po njihovi predložitvi) brezpredmetna in ne vpliva na (ne)dopustnost vlagateljeve ponudbe, naročnik označuje za zavajajočo. Navaja, da v izpodbijani odločitvi ni navedel, da cene iz režijskih cenikov sooblikujejo cene predmeta javnega naročila v smislu ponudbene cene vlagatelja. Je pa navedel, da so glede na določila vzorca pogodbe, natančneje podčlena 14.1 Posebnih pogojev pogodbe (FIDIC Rumena knjiga), ki so sestavni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, predmet javnega naročila tudi dela, ki jih v primeru nastopa nepredvidljivih fizičnih razmer, izvajalec na osnovi vseh podatkov in informacij, ki jih je imel ob sklenitvi pogodbe, nikakor ni mogel predvideti, ob nastanku pa se jim ne izogniti, niti odvrniti njihovega učinka. Ta dela bodo v skladu s točko (c) podčlena 14.1 obračunana skladno z režijskimi ceniki. Naročnik je izvedbo del kot posledico nepredvidljivih fizičnih razmer jasno in izrecno predvidel, določil pa je tudi način obračunavanja teh del. Dodaja, da se sicer strinja z vlagateljem, da FIDIC rumena knjiga opredeljuje pogodbeno ceno kot pavšalni znesek ter da se pri tej obliki pogodbene cene cena ne prilagaja dejansko izvedenim količinam v okviru posamezne postavke, temveč izvajalec nosi tveganje neustrezno ocenjenih okoliščin, vendar pa to tveganje ni absolutno. Pri pogodbi v skladu z določili FIDIC rumene knjige namreč ponudnik oz. izvajalec nosi tveganje vezano na dela, ki bi jih izvajalec, če bi ravnal v skladu s skrbnostjo dobrega strokovnjaka, lahko predvidel, kar predstavlja t.i. predvidljiva nepredvidena dela. Za druga nepredvidena dela, ki jih izvajalec ni mogel predvideti pa velja, da so dodatna dela in jih je treba plačati dodatno, tveganje za ta dela pa je na naročniku. Ta dela predstavljajo t.i. nepredvidljiva nepredvidena dela, mednje pa se uvrščajo tudi dela, ki so nastala zaradi nepredvidljivih fizičnih razmer, za katera je naročnik v podčlenu 14.1 Posebnih pogojev pogodbe določil, da bodo obračunana skladno z režijskimi ceniki. Zato so režijski ceniki del dogovorjenega mehanizma za določitev plačila v vnaprej predvidenih primerih in jih mora ponudnik predložiti že v ponudbi. Ne strinja se niti z navedbo vlagatelja, da dela, ki naj bi se obračunavala v skladu s spornimi režijskimi ceniki, niso pogodbeni dela. Pojasnjuje, da je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila izrecno določil dvoje, in sicer, da »*skupaj dogovorjena pogodbeni cena*« predstavlja znesek brez postavke »*nepredvidena dela – 10%*«, ta postavka pa se obračuna le v primeru, da se nepredvidljiva nepredvidena dela dejansko pojavijo oz. nastanejo, in da so del pogodbene cene tudi dela, ki jih izvajalec ni mogel predvideti, kamor spadajo tudi dela, ki so posledica nepredvidljivih fizičnih razmer, s čimer se ta dela nedvomno štejejo kot pogodbeni dela, ki bodo obračunana na podlagi cen iz režijskih cenikov. Ker pa vlagatelj ni predložil obrazca »*SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA*« in s tem režijskih cenikov, ne razpolaga s podlago za obračun teh del.

Naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo zavrača tudi navedbo vlagatelja, da zahteva po predložitvi režijskih cenikov v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni bila dovolj jasno opredeljena, da bi bilo mogoče na njeni podlagi izključiti ponudbo kateregakoli ponudnika. Pojasnjuje, da iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja jasna in nedvoumna zahteva po predložitvi tako obrazca »*SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA*«, katerega del so režijski ceniki, kot tudi režijskih cenikov ter dodaja, da četudi bi predložitev režijskih cenikov zahteval samo v enem podčleni vzorca Posebnih pogojev pogodbe (FIDIC Rumena knjiga), bi bilo to določilo za ponudnike zavezujoče, saj je tako v Povabilu k oddaji ponudbe kot v Navodilih ponudnikom za izdelavo ponudbe, določil, da dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila sestavlja tudi vzorec pogodbe, katerega del so Posebni pogoji pogodbe (FIDIC Rumena knjiga). Glede vlagateljeve navedbe, da ne podčlen 4.12 FIDIC rumene knjige, ki ureja nepredvidljive fizične razmere, ne člen 13 FIDIC rumene knjige, skladno s katerim se razrešuje pojav nepredvidljivih fizičnih razmer, ne predvidevata, da se cena določi skladno z režijskimi ceniki ter da se za določitev cene ne uporablja pogodbenega določila v točki (c) podčlena 14.1 (Pogodbeni cena) vzorca Posebnih pogojev pogodbe (FIDIC rumena knjiga),

naročnik pojasnjuje, da navedene določbe sicer izrecno res ne napotujejo na uporabo podčlena 14.1, vendar pa uporabe slednjega tudi ne izključujejo.

Naročnik je Državni revizijski komisiji 14. 11. 2025 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in pripadajočo dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Vlagatelj v vlogi z dne 14. 11. 2025, s katero se je opredelil do navedb naročnika v odločitvi o zahtevku za revizijo, v celoti vztraja pri navedbah iz zahtevka za revizijo. Dodaja, da naročnik s tem, ko se v odločitvi o zahtevku za revizijo sklicuje na domnevni pomen postavke nepredvidenih del iz obrazca »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«, dejansko navaja nova dejstva, s katerimi pa je prekludiran. Naročnik dela, ki naj bi bila predmet režijskih cenikov, opredeljuje kot nepredvidena nepredvidljiva del, pri čemer vlagatelj poudarja, da takšna dela pri javnonaročniških gradbenih pogodbah nimajo narave pogodbenih del, kar jasno izhaja iz 3. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3. Vlagatelj, ob sklicevanju na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-100/2020, navaja še, da se v skladu z navedenim potrjuje njegova teza, da je vsa dokumentacija, vezana na nepredvidena nepredvidljiva dela, brezpredmetna, ker predmetna dela niso pogodbeni dela.

Državna revizijska komisija je pred meritorno obravnavo zahtevka za revizijo preverila, ali je bil zahtevek za revizijo vložen pravočasno in pri naročniku; ali vsebuje vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN; ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN; ali obstajajo omejitve iz 16. člena ZPVPJN in ali je dopusten. Ker je Državna revizijska komisija ugotovila, da so vsi pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN izpolnjeni, je zahtevek za revizijo, na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN, sprejela v obravnavo.

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

Med vlagateljem in naročnikom je spor glede vprašanja, ali je naročnik ravnal skladno z ZJN-3 in dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, ko je ponudbo vlagatelja zavrnil kot nedopustno, ker v ponudbi ni predložil obrazca »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«. Ni sporno, da vlagatelj obrazca (in s tem tudi vseh treh režijskih cenikov) v ponudbi ni predložil. Vseeno pa vlagatelj naročnikovo odločitev o zavrnitvi vlagateljeve ponudbe kot nedopustne označuje za nezakonito. V zahtevku za revizijo namreč navaja, da naročnik v razpisni dokumentaciji zahteve po predložitvi režijskih cenikov ni jasno določil, če pa gre šteti, da je bila zahteva jasna, pa jo gre šteti kot brezpredmetno, saj ti ceniki ne vplivajo na dopustnost ponudbe, obenem pa bodo neuporabljivi v fazi izvajanja pogodbe o izvedbi javnega naročila, četudi si je naročnik v vzorcu pogodbe o izvedbi javnega naročila zamislil drugače. Naročnik na drugi strani navaja, da je razpisna zahteva po predložitvi spornega obrazca režijskih cenikov jasna, opozarja, da je vlagatelj z navedbami prepozen ter poudarja, da napake v ponudbi glede na ZJN-3 ni mogoče popraviti, obenem pa pojasnjuje pomen zahteve po predložitvi režijskih cenikov.

Skladno z 29. točko prvega odstavka 2. člena ZJN-3 je dopustna 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.

Naročnik v skladu s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 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.

Iz citiranih določb ZJN-3 izhaja, da je mogoče kot dopustno oceniti in posledično izbrati zgolj ponudbo, ki je (med drugim) skladna z zahtevami, določenimi v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Naročnik je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega v dokumentu »1. Povabilo k oddaji ponudbe« med drugim zapisal: »*Ponudbena dokumentacija mora biti pripravljena v skladu z določili dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Z oddajo ponudbe se ponudnik strinja z vsemi pogoji javnega naročila, ki izhajajo iz te dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.*«, v točki »2.6.3. Ponudbena cena« dokumenta »2. Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe« pa je določil: »[...] Ponudnik kot sestavni del ponudbe predloži obrazec SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA, ki je pripravljen v Excelovi obliki datoteke (*.xls). [...] V postavkah ponudbenega predračuna mora ponudnik zajeti celoten obseg razpisanih del. [...] Ponudniki na podlagi obrazca SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA izpolnijo tudi OBRAZEC 1: PONUDBENI PREDRAČUN - REKAPITULACIJA, ki bo dostopen na javnem odpiranju. Vrednosti vpisane v OBRAZEC 1: PONUDBENI PREDRAČUN - REKAPITULACIJA morajo biti enake vrednostim v obrazcu SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA v Excelovi obliki datoteke (*.xls). Ponudnik v informacijskem sistemu e-JN: (-) OBRAZEC 1: PONUDBENI PREDRAČUN – REKAPITULACIJA v word, excel ali pdf obliki datoteke naloži v del »Predračun«, ki bo dostopen na javnem odpiranju ponudb, (-) obrazec SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA v Excelovi obliki datoteke (*.xls) pa naloži v razdelek »Dokumenti«, del »Ostale priloge«. V primeru razhajanj med podatki navedenimi v razdelku »Skupna ponudbena vrednost«, podatki v OBRAZCU 1: PONUDBENI PREDRAČUN – REKAPITULACIJA in podatki v obrazcu SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA v Excelovi obliki datoteke (*.xls), bo naročnik upošteval podatke v obrazcu SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA v Excelovi obliki datoteke (*.xls).«

Naročnik je obrazec »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA« pripravil kot excel dokument s petimi zavihki; zavihek 1 predstavlja rekapitulacijo, v zavihku 2 (poimenovan »Splošno«) je naročnik navedel »stroške in dela, ki morajo tudi biti zajeta v ponudbenem predračunu, zavihki 3, 4 in 5 pa predstavljajo trije režijski ceniki - »Režijski cenik – Delovna sila«, »Režijski cenik – Materiali« in »Režijski cenik – Izvajalčeva oprema«. Naročnik je v vsakem od treh režijskih cenikov predvidel vpis cen na enoto (v EUR brez DDV). Pri tem je naročnik pri vsakem od treh režijskih cenikov pripisal: »OPOMBA: Ponudniki vnesejo cene v celice, ki so obarvane sivo.«

Obenem je naročnik kot sestavni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila pripravil in objavil tudi vzorec pogodbe o izvedbi javnega naročila, natančneje dokument »4. Vzorec pogodbe«, katerega sestavni del so tudi »4.3. Posebni pogoji pogodbe«, v okviru katerih je v členu »14 Pogodbena cena in plačilo« točke »14.1 Pogodbena cena« v okviru podtočke (c) zapisal: »Določi se da: [...] (c) v primeru nastopa nepredvidljivih fizičnih razmer, ki jih izvajalec na osnovi vseh podatkov in informacij, ki jih je imel ob sklenitvi pogodbe, nikakor ni mogel predvideti, ob nastanku pa se jim ne izogniti, niti odvrniti njihovega učinka, se bodo taka dela in/ali dobavljene količine s predhodno potrditvijo inženirja, obračunale skladno z režijskimi ceniki, ki so sestavni del ponudbe izvajalca.«

Naročnik na Portalu javnih naročil ni objavil kakršnihkoli vprašanj in odgovorov v zvezi z obrazcem »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«, režijskimi ceniki ali vzorcem pogodbe.

Med strankama, kot že pojasnjeno, ni sporno, potrjeno pa je v vpogledom v ponudbo vlagatelja, da vlagatelj obrazca »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA« ni predložil in posledično ni ponudil niti cen za postavke, ki jih je naročnik vključil v režijske cenike.

Ker vlagatelj v zahtevku za revizijo (str. 11) navaja, da »bežna omemba režijskih cenikov v eni od pogodbenih določb ne zadošča za nastanek posledice, ki si jo z Izpodbijano odločitvijo prizadeva doseči Naročnik« ter da »dolžnost predložitve režijskih cenikov [...] v razpisni dokumentaciji ni bila dovolj jasno opredeljena, da bi bilo na njeni podlagi mogoče izključiti ponudbo kateregakoli ponudnika«, je Državna revizijska komisija najprej presojala navedbe vlagatelja glede nejasnosti določb razpisne dokumentacije in v zvezi s tem zaključila, da vlagateljevemu očitku ne gre slediti. Vlagatelj ima sicer prav, ko navaja, da naročnik v razpisni dokumentaciji režijske cenike izrecno omeni zgolj enkrat, in sicer v vzorcu pogodbe (natančneje v točki c) podčlena 14.1 posebnih pogojev pogodbe). Vseeno pa ni mogoče zaključiti, da bi že zgolj zaradi tega vlagatelj lahko bil v kakršnemkoli dvomu, ali mora v ponudbi predložiti izpolnjen obrazec »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«. Naročnikova razpisna zahteva glede obveznosti predložitve spornega obrazca in v ter okviru treh režijskih cenikov je namreč, kot je zapisana, povsem jasna in nedvoumna. Naročnik je zahtevo (na način, kot citirano zgoraj) izrecno zapisal v točki »2.6.3. Ponudbena cena« dokumenta »2. Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe«, še dodatno pa je zahtevo glede vpisovanja cen v režijske cenike konkretiziral v samem obrazcu, in sicer pri vsakem režijskem ceniku posebej (»Ponudniki vnesejo cene v celice, ki so obarvane sivo.«).

Kot je Državna revizijska komisija že večkrat pojasnila², je priprava ponudbe v skladu z jasnimi naročnikovimi zahtevami iz razpisne dokumentacije naloga in skrb ponudnika, ponudnik pa je tisti, ki nosi posledice neizpolnitve te dolžnosti. Ob dejstvu, da med strankama niti ni sporno, da vlagatelj v ponudbi ni predložil spornega obrazca in s tem tudi ne zahtevanih treh režijskih cenikov (navedeno priznava tudi vlagatelj sam), gre zato že na tem mestu ugotoviti, da vlagateljeva ponudba ni skladna z zahtevami, določenimi v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, naročnik pa je ravnal pravilno, ko je vlagateljevo ponudbo iz tega razloga zavrnil kot nedopustno.

Vlagatelj tako v zahtevku za revizijo kot v vlogi, s katero se opredeli do navedb naročnika o zavrnitvi zahtevka za revizijo, glede (spornih manjkajočih) režijskih cenikov podaja obširne navedbe o tem, da so režijski ceniki, glede na to, kako je naročnik oblikoval ostale določbe razpisne dokumentacije, dejansko brezpredmetni. Po navedbah vlagatelja režijski ceniki ne vplivajo oziroma ne bi smeli vplivati na presojo dopustnosti ponudbe (ker se ne nanašajo na predmet naročila, cene iz režijskih cenikov pa ne sooblikujejo skupne ponudbene cene in niso del merila), obenem pa režijski ceniki ne bodo uporabni v fazi izvajanja pogodbe o izvedbi javnega naročila, četudi si je naročnik v vzorcu pogodbe o izvedbi javnega naročila zamislil drugače. Vlagatelj nazira, da je naročnik dolžan zahtevati le predložitev obrazcev in dokumentov, ki so glede na določbe razpisne dokumentacije smiselni, če pa naročnik zahteva dokument, ki je glede na razpisno dokumentacijo brezpredmeten, pa to pomeni, da v prvi fazi ni ustrezno izpolnil svoje dolžnosti, v drugi fazi pa od te kršitve ne more imeti koristi, da zavrne ponudbo ponudnika, ki brezpredmetnega dokumenta ni predložil.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj z navedbami, usmerjenimi v zatrjevanje in dokazovanje brezpredmetnosti (manjkajočih) režijskih cenikov oziroma nesmiselnosti razpisne zahteve po predložitvi režijskih cenikov, odpira vprašanje ustreznosti naročnikovega oblikovanja

² Npr. odločitve v zadevah št. 018-131/2022, 018-087/2023.

dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Pojasniti gre, da v tej fazi postopka (po že sprejeti odločitvi o oddaji javnega naročila) Državna revizijska komisija ni pristojna presoјati, ali je naročnik pri določitvi zahteve po predložitvi režijskih cenikov ravnal v skladu z ZJN-3. Vlagatelj je imel možnost na naročnika nasloviti zahtevo za dodatno pojasnilo in (če je menil, da zahteve iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila glede predložitve režijskih cenikov niso postavljene v skladu z ZJN-3 ter da so v konkretnem primeru brezpredmetne) vložiti zahtevek za revizijo, vendar je bil dolžan to storiti v rokih, ki jih za vložitev zahtevka za revizijo (ki se nanaša na vsebino objave, povabilo k oddaji ponudbe ali na razpisno dokumentacijo) določa 25. člen ZPVPJN. Po poteku teh rokov namreč vsebinska presoja navodil in zahtev iz razpisne dokumentacije ni več dopustna, zaradi česar lahko Državna revizijska komisija v obravnavanem primeru le še preveri, ali ponudba vlagatelja izpolnjuje zahteve na način, kot je naročnik določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ter ali je naročnik pri ocenjevanju ponudb sledil zahtevam, kot jih je določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Vlagatelj namreč po poteku roka za prejem ponudb, upošteva je tretji odstavek 25. člena ZPVPJN, ne more navajati kršitev, ki so mu bile znane ali bi mu morale biti znane pred potekom tega roka. Navedena določba uveljavlja načelo hitrosti, saj mora ponudnik zoper kršitev, ki mu je ali bi mu morala biti znana, ukrepati takoj, kar omogoča sprotno odpravljanje nepravilnosti v postopku oddaje javnega naročila. Navedeno določilo ponudnikom ne dopušča, da bi čakali na morebitno ugodno odločitev naročnika in šele kasneje (če naročnikova odločitev o oddaji naročila zanje ne bi bila ugodna) izrazili nestrinjanje s predhodnim ravnanjem naročnika. Zato je Državna revizijska komisija dolžna zaključiti, da so vlagateljevi očitki, ki se nanašajo na domnevno brezpredmetno zahtevo po predložitvi režijskih cenikov v smislu določil ZPVPJN formalno prepozni in jih posledično ni več mogoče obravnavati.

Glede na pojasnjeno (in ob že ugotovljeni jasnosti in nedvoumnosti naročnikove zahteve po predložitvi režijskih cenikov) se za neutemeljeno izkaže vlagateljeva navedba, da zoper razpisno dokumentacijo ni bil dolžan vložiti zahtevka za revizijo, češ da *»se je zanesel na pravilo, da naročnik njegove ponudbe zaradi nepredložitve brezpredmetnega dokumenta ne bo mogel izključiti«*. Naročnik skladno z ZJN-3 (vsako) ponudbo, ki (kot je določeno v 29. točki prvega odstavka 2. člena ZJN-3) ni skladna z zahtevami, določenimi v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, označi za nedopustno in jo kot tako zavrne, kar je naročnik v konkretnem primeru tudi storil.

Vlagateljevo zatrjevanje, da so (manjkajoči) režijski ceniki brezpredmetni z vidika presoje dopustnosti ponudbe, se izkaže za neutemeljeno tudi, če ga gre razumeti v smislu zatrjevanja obstoja ne bistvene napake, ki bi jo naročnik (skladno s petim odstavkom 89. člena ZJN-3) lahko spregledal. Ob tem gre pojasniti, da ZJN-3 ne določa, katere napake so ne bistvene (ali očitne), zato gre njihovo (ne)bistvenost ugotavljati v vsakem postopku posebej, upoštevajoč konkretne okoliščine posameznega primera. Državna revizijska komisija je v odločitvah,³ sprejetih na podlagi predpisa o javnem naročanju, ki je sicer vseboval drugačno terminologijo kot ZJN-3⁴ pojasnila, da je kot ne bistvene pomanjkljivosti mogoče šteti predvsem posamezne napake v zvezi z obličnostjo ponudbe, parafami, pomanjkljivo označenimi stranmi, vpisi ponudbenih besedil nad ali pod za to predvidenim mestom ipd., razen v primeru, če naročnik sam kakšni takšni formalnosti izrecno pripiše poseben pomen v razpisni dokumentaciji ali če izrecno določi, da gre za bistveno sestavino ponudbe, zaradi neupoštevanja katere bo ponudba izločena. Navedene pomanjkljivosti v ponudbi gre tudi po ZJN-3 načeloma šteti kot ne bistvene napake, tj. napake, ki ne vplivajo bistveno na vsebino ponudbe in jih zato lahko naročnik spregleda. Vseeno pa je treba, kot že navedeno, vsako napako v ponudbi presoјati glede na konkreten primer in na podlagi okoliščin

³ Npr. v zadevah št. 018-007/2013 in 018-056/2016;

⁴ Nebistvena formalna pomanjkljivost (17. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-2; Uradni list RS, št. 12/13, s sprem.).

tega primera ugotavljati, ali gre za napako, ki bistveno vpliva na vsebino ponudbe, ali zgolj za ne bistveno napako, ki jo naročnik skladno s petim odstavkom 89. člena ZJN-3 lahko spregleda.

Državna revizijska komisija v obravnavanem primeru ugotavlja, da manjkajočih režijskih cenikov v ponudbi vlagatelja ni mogoče šteti kot ne bistvene napake v smislu petega odstavka 89. člena ZJN-3, ampak gre navedeno pomanjkljivost obravnavati kot napako v vsebinskem delu vlagateljeve ponudbe. Zahteva po predložitvi režijskih cenikov (četudi bi držalo, da cene iz režijskih cenikov same po sebi ne vplivajo na oblikovanje skupne ponudbene cene oziroma na razvrstitev ponudb po merilu) v konkretnem primeru ni zgolj razpisna formalnost, ki bi bila namenjena sami sebi, temveč je naročnik zahtevi po predložitvi režijskih cenikov in s tem režijskim cenikom v razpisni dokumentaciji pripisal poseben pomen. (Pri tem gre ponovno pojasniti, da v tej fazi postopka, ko je zahtevek za revizijo vložen zoper odločitev o oddaji naročila, in ne zoper določbe razpisne dokumentacije, ne more biti več vprašanje ali je naročnik režijskim cenikom pripisal pravičen pomen). Naročnik je namreč uporabnost režijskih cenikov določil v posebnih pogojih pogodbe, v podtočki (c) točke »14.1 Pogodbena cena« s tem, ko je opredelil, da bo v izvedbeni fazi, v primeru nastopa nepredvidljivih fizičnih razmer, ki jih izvajalec na podlagi vseh znanih informacij, ki jih je imel ob sklenitvi pogodbe, ni mogel predvideti, ob nastanku pa se jim izogniti ali preprečiti njihov učinek, ta dela oziroma dobavljene količine obračunal v skladu z režijskimi ceniki. Prav tako gre ugotoviti, da so sporni režijski ceniki del obrazca »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«, za katerega je (kot že pojasnjeno) v točki »2.6.3. Ponudbena cena« dokumenta »2. Navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe« zahteval, da ga ponudniki predložijo v ponudbi. Da je naročnik obrazcu »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«, del katerega so tudi režijski ceniki, pripisal poseben pomen, pa je razvidno tudi iz določila v točki 2.6.3., v katerem je naročnik določil: »[...]V primeru razhajanj med podatki navedenimi v razdelku »Skupna ponudbena vrednost«, podatki v OBRAZCU 1: PONUDBENI PREDRAČUN – REKAPITULACIJA in podatki v obrazcu SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA v Excelovi obliki datoteke (*.xls), bo naročnik upošteval podatke v obrazcu SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA v Excelovi obliki datoteke (*.xls)«. Prav tako je naročnik v samem obrazcu »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«, v zavihkih, ki predstavljajo režijske cenike, posebej označil in podaril tudi, v katere celice je potrebno vpisati cene.

Drugačne odločitve nenazadnje ne narekuje niti vlagateljevo sklicevanje na naročnikovo prekluzijo glede navajanja razlogov za zavrnitev ponudbe. Vlagatelj namreč v vlogi, s katero se opredeli glede navedb naročnika iz odločitve o zahtevku za revizijo, navaja, da se naročnik šele v odločitvi, s katero je zahtevek za revizijo zavrnil, prvič sklicuje na pomen postavke »nepredvidenih del« iz obrazca »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA«. Državna revizijska komisija, brez da bi se opredelila glede morebitne prepoznosti naročnikovih navedb, kot že pojasnjeno ugotavlja, da so tako navedbe vlagatelja, usmerjene v zatrjevanje in dokazovanje nepotrebnosti razpisne zahteve po predložitvi (in s tem pomena) obrazca »SPECIFIKACIJA PONUDBENEGA PREDRAČUNA« in režijskih cenikov, kot tudi navedbe naročnika, s katerimi pojasnjuje razloge za določitev razpisne zahteve po predložitvi (in s tem pomen) obrazca in cenikov, v tej fazi postopka oddaje javnega naročila, ko je zahtevek za revizijo vložen zoper odločitev o oddaji naročila, in se v postopku pravnega varstva presoja (le) ali je naročnik pregled in ocenjevanje ponudb izvedel skladno z ZJN-3 in določbami lastne razpisne dokumentacije, popolnoma brezpredmetne.

Državna revizijska komisija na podlagi vsega navedenega zaključuje, da vlagatelj ni uspel utemeljiti kršitev, zaradi katerih bi bilo treba ugoditi zahtevku za revizijo in razveljaviti odločitev, zato je zahtevek za revizijo na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN zavrnila.

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

Vlagatelj ni uspel z zahtevkom za revizijo, zato je Državna revizijska komisija zavrnila njegovo zahtevo za povrnitev stroškov (tretji odstavek 70. člena ZPVPJN).

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

Pravni pouk: Upravni spor zoper to odločitev ni dovoljen.

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

Vročiti:

- pooblaščenec vlagatelja,
- naročnik,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.