

Številka: 018-018/2026-9

Datum: 23. 3. 2026

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 Sama Červeka, kot predsednika senata, ter Andraža Žvana in dr. Mateje Škabar, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Storitev upravljanja stanovanjskega fonda SSRS od 1. 5. 2026 do 30. 4. 2030*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja Stanovanjsko podjetje, d.o.o., Ob Suhi 19, Ravne na Koroškem (v nadaljevanju: prvi vlagatelj) in na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja SPL, d.d., Frankopanska ulica 18A, Ljubljana, ki ga po pooblastilu zastopa odvetniška družba Odvetniška družba Marovt in partnerji, d.o.o., Gosposvetska cesta 13, Ljubljana (v nadaljevanju: drugi vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Stanovanjski sklad RS, Poljanska cesta 31, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 23. 3. 2026

odločila:

1. Obravnavanje zahtevkov za revizijo prvega in drugega vlagatelja se združi v en revizijski postopek.
2. Zahtevek za revizijo prvega vlagatelja se v delu, ki se nanaša na sklope 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 21 in 22, zavrže.
3. Zahtevek za revizijo prvega vlagatelja se v delu, ki se nanaša na sklope 3, 4, 6, 11, 14, 16 in 17, zavrne kot neutemeljen.
4. Zahtevek za revizijo drugega vlagatelja se zavrne kot neutemeljen.
5. Zahteva prvega vlagatelja za povrnitev stroškov pravnega varstva se zavrne.
6. Zahteva drugega vlagatelja za povrnitev stroškov pravnega varstva se zavrne.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja po odprtem postopku, je bilo dne 6. 11. 2025 objavljeno na portalu javnih naročil pod št. objave JN008692/2025-EUe16/0 in v Uradnem listu EU pod št. objave 735992-2025. Javno naročilo je razdeljeno na 22 sklopov.

Naročnik je z dokumentom »*Odločitev o neoddaji javnega naročila*« z dne 14. 1. 2026 (v nadaljevanju: odločitev o zavrnitvi vseh ponudb), sklicujoč se na peti odstavek 90. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), zavrnil vse prejete ponudbe in odločil, da predmetnega javnega naročila ne odda. V obrazložitvi odločitve je naročnik citiral del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, vezane na izpolnjevanje ponudbenega predračuna, in navedel, da je bilo mogoče navodila za izpolnjevanje ponudbenega predračuna razumeti na dva načina – nekateri ponudniki so sledili odgovorom na portalu javnih naročil in ponudbe pripravili v skladu z navodili naročnika, nekateri ponudniki pa so upoštevali tudi opombo pri postavki C ponudbenega predračuna. Naročnik je zato prejel neprimerljive ponudbe, saj ponudbene cene ne temeljijo na enakih izhodiščih. Naročnik je še navedel, da bo izvedel nov postopek javnega naročanja, v katerem bo ustrezno in enoznačno določil zahteve/navodila za oblikovanje ponudbene cene.

Prvi vlagatelj je dne 27. 1. 2026 vložil zahtevek za revizijo, v katerem predlaga razveljavitev odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, nadaljevanje postopka oddaje javnega naročila in sprejem odločitve o oddaji naročila, vse vsaj za sklope, za katere je oddal ponudbo, ter povrnitev stroškov pravnega varstva. Prvi vlagatelj navaja, da le natančna navedba in utemeljitev razlogov za zavrnitev vseh ponudb omogoča preizkus naročnikove odločitve in uveljavljanje pravnega varstva. Navedb v izpodbijani odločitvi ni mogoče objektivno preveriti, zato ni mogoče preveriti utemeljenosti odločitve. Naročnik v izpodbijani odločitvi tudi ni utemeljil »*bistveno spremenjenih okoliščin*« za izvedbo ponovljenega postopka javnega naročanja za isti predmet. Prvi vlagatelj nadalje navaja, da je naročnik neupravičeno in brez utemeljenega razloga zaključil postopek javnega naročila brez oddaje naročila. Razlog za zavrnitev vseh ponudb je naveden le formalno in navidezno, zato je naročnikova odločitev v nasprotju z načelom enakopravne obravnave ponudnikov. Domnevna nejasna navodila vplivajo le na fiksirane vrednosti storitev, ne pa na skupno ponudbeno ceno. Naročnik je v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila fiksiral vrednost postavke B – storitve vzdrževanja stanovanj in postavke C – druge storitve po ceniku ponudbenega predračuna, kar pomeni, da je v tem delu cena (fiksirana vrednost) nespremenljiva in nima vpliva na izbiro ponudnikov. Dejanski vpliv na najugodnejšo ponudbeno ceno imata le postavki A1 in A2 ponudbenega predračuna, ki se prištejeta k postavkam s fiksirano vrednostjo. Ponudbena vrednost vsakega od ponudnikov je razvidna iz Priloge 5 - Cenik fiksnih storitev. Fiksiranje vrednosti pomeni, da je ponudnik ne sme spremeniti. Če bi kateri izmed ponudnikov spremenil zapis fiksnih vrednosti pri postavki B in C, gre za nebistveno pomanjkljivost, saj ne vpliva na vrednost postavke A1 in A2 in na skupno pogodbeno ceno, ki je seštevek postavk A1, A2, B in C. Iz tega razloga ponudbe tudi ne bi bile medsebojno neprimerljive, saj se je naročnik zavezal izvesti preračun fiksnih vrednosti. Naročnik je navidezno, formalno ustvaril okoliščine, zaradi katerih je prvi vlagatelj neupravičeno diskriminiran, saj je njegova ponudba za sklope, za katere je oddal ponudbo, ekonomsko najugodnejša. Naročnik zasleduje cilj ponovitve postopka, da favoriziranemu ponudniku (tj. SPL Ljubljana, d.d.) v novem postopku omogoči izboljšanje ponudbe, saj so bile ponudbene cene javno objavljene. V ponovljenem postopku se okoliščine ne bodo bistveno spremenile.

Drugi vlagatelj je dne 28. 1. 2026 vložil zahtevek za revizijo, v katerem predlaga razveljavitev odločitve o zavrnitvi vseh ponudb v celoti, podredno pa razveljavitev odločitve v sklopih 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21 in 22, v vsakem primeru pa zahteva povrnitev stroškov

pravnega varstva. Drugi vlagatelj zatrjuje, da so razlogi, navedeni v izpodbijani odločitvi, neresnični in navidezni ter namenjeni nedopustnemu preferiranju ponudnikov, ki niso oddali ponudb v skladu z navodili naročnika, zaradi česar je drugi vlagatelj v neenakopravnem položaju. Dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila je bila jasna in jo je lahko razumel vsak povprečno sposoben ponudnik. Čeprav je naročnik v ponudbenem predračunu fiksiral vrednost postavke C – druge storitve po ceniku, je moral ponudnik ceno te postavke določiti sam in jo vnesti v pripadajoč obrazec Priloga št. 5 – Seznam dodatnih storitev. Fiksne cene pomenijo zgolj vrednost, do katere bo naročnik naročal storitev, ponudbeno ceno pa določi ponudnik. Pojem *»vrednost, do katere bo naročnik naročal«* je nekaj drugega kot cena na enoto, ki jo določi ponudnik, tega pojma tudi ni mogoče enačiti s ponudbeno vrednostjo. Fiksirane vrednosti predstavljajo zgolj znesek, ki za naročnika predstavlja zagotovljena sredstva – naročnik bo storitve naročal zgolj do višine vrednosti fiksiiranih sredstev, kar je logično in razumljivo. Skupna ponudbena vrednost predstavlja seštevek postavk A1, A2, B in C. Drugi vlagatelj je glede postavke C – druge storitve po ceniku sledil navodilom iz ponudbenega predračuna in prepisal vrednost te postavke iz Priloge 5 – Cenik fiksnih storitev. Če bi naročnik določil, da mora ponudnik pri oblikovanju ponudbene cene upoštevati, da so cene pri postavki C fiksne in kot takšne predstavljajo ceno na enoto, bi drugi vlagatelj drugače pripravil ponudbeni predračun. Vendar to iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ne izhaja; če (drugi) ponudniki niso ravnali v skladu z zahtevami naročnika, gre to v njihovo škodo. Naročnik drugemu vlagatelju, ki ni želel podati *»soglasja k računski napaki«* (ker ni šlo za računsko napako, njegov položaj pa bi se s podajo soglasja tudi poslabšal), ne želi oddati sklopov, v katerih je njegova ponudba najugodnejša, zato je, da bi lahko drugi ponudniki pripravili cenejše ponudbe od drugega vlagatelja, zavrnil vse ponudbe. Ker je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila jasna, naročnik pa z odgovori na portalu javnih naročil ni spremenil zahteve, da morajo ponudniki vrednost postavke C prepisati iz Priloge 5 – Cenik fiksnih storitev, ni mogoče zaključiti, da ponudbene vrednosti temeljijo na različnih izhodiščih. Razlogi, zaradi katerih je naročnik zavrnil vse ponudbe, so formalni oz. navidezni, dejansko pa jih je naročnik uporabil z namenom, da drugega vlagatelja postavi v neupravičeno slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki, ki niso sledili jasnim naročnikovim zahtevam. Naročnik je kršil načelo enakopravnosti in primerljivosti, saj je po poteku roka za oddajo ponudb določbam dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila dal drugačen pomen, s tem pa je drugega vlagatelja postavil v neenakopravni položaj.

Naročnik je z odločitvijo z dne 3. 2. 2026 obravnavanje zahtevka za revizijo prvega vlagatelja in zahtevka za revizijo drugega vlagatelja združil v en predrevizijski postopek, zavrnil oba zahtevka za revizijo ter obe zahtevi za povrnitev stroškov pravnega varstva. Naročnik navaja, da se je prvi vlagatelj lahko seznanil z razlogom za zavrnitev vseh ponudb, saj iz izpodbijane odločitve jasno izhaja, da je ponudbe zavrnil iz razloga medsebojne neprimerljivosti, ker so bila navodila in pojasnila na portalu javnih naročil med seboj nasprotujoča, kar se je izkazalo v fazi pregleda ponudb. Naročnik, sklicujoč se na prakso Državne revizijske komisije, nadalje navaja, da sme vedno zaključiti postopek oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe, celo v primeru, če je do nezmožnosti izbire prišlo zaradi napake naročnika. V zvezi z navedbami prvega vlagatelja, da so bile ponudbene cene javno objavljene, naročnik pojasnjuje, da so bile javno objavljene končne ponudbene cene in ne vrednosti posameznih postavk ponudbenega predračuna, zato v novem postopku noben ponudnik ne bo imel prednosti. Razlog za zavrnitev ponudb ni navidezen oz. formalen in ni naveden z namenom neenakopravne obravnave ponudnikov. V ponudbenem predračunu je naročnik zapisal višino fiksiiranih vrednosti za postavki B in C, poleg tega je glede postavke C podal navodilo, da ponudnik vrednost prepiše iz dokumenta Priloga 5. Drugi vlagatelj ni upošteval navodila, da sta vrednosti za postavki B in C fiksiirani z že opredeljeno vrednostjo, ampak je upošteval (drugo) navodilo, da ponudnik vrednost prepiše iz Priloge 5 – Cenik fiksnih storitev. Naročnik naročila ne bo oddal, ker sta bili v predračunu zapisani dve navodili, eno, da je naročnik fiksiral vrednosti postavk B in C, in drugo, da ponudnik vrednost postavke C prepiše iz Priloge 5.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 4. 2. 2026 odstopil dokumentacijo v postopku oddaje predmetnega javnega naročila ter pripadajočo dokumentacijo iz predrevizijskih postopkov.

Prvi vlagatelj v vlogi z dne 5. 2. 2026, s katero se je opredelil do navedb naročnika, vztraja pri revizijskih navedbah in dodaja, da navedbe naročnika v zvezi z zahtevkom za revizijo drugega vlagatelja potrjujejo utemeljenost njegovega zahtevka za revizijo. Naročnik se ni opredelil do navedb, da so bile vrednosti postavk B in C fiksirane. Drugi vlagatelj ni podal soglasja k popravku ponudbe, ker so njegove končne ponudbene cene ugodnejše na račun njegovega spreminjanja fiksnih cen. Naročnik bi moral ponudbo drugega vlagatelja zavrniti, ne pa zavrniti vseh ponudb. Drugi vlagatelj je vložil zahtevek za revizijo zgolj iz razloga, da se prekrije resničen razlog za zavrnitve vseh ponudb, ki je ta, da s strani naročnika favoriziran ponudnik ni ponudil najugodnejših ponudbenih cen.

Drugi vlagatelj v vlogi z dne 5. 2. 2026 vztraja pri revizijskih navedbah in dodaja, da mora naročnik pri ocenjevanju ponudb uporabiti merila, ki jih je določil vnaprej. V konkretnem primeru je bilo merilo za izbiro ekonomsko najugodnejša ponudba, pri njeni presoji pa ni mogoče upoštevati vrednosti, do katerih bo naročnik naročal storitve, saj to ni ponudbena cena. Skladno s prakso Državne revizijske komisije je namen merila ekonomsko najugodnejša ponudba ugotoviti, katera izmed predloženih ponudb je za naročnika ugodnejša od drugih ponudb, vendar upoštevajoč elemente iz ponudbe, ne pa zunanjih elementov. Vrednost, do katere bo naročnik kupoval storitve, je zunanji element, ki ga ni dopustno upoštevati. Določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila so bile jasne, do nejasnosti je prišlo, ker je naročnik v pozivu na odpravo računske napake, dal jasni določbi drugačen pomen. Naročnik bi moral pojem neprimerljivosti ponudb jasno obrazložiti in navesti, katere ponudbe je prejel in kaj iz njih izhaja, saj drugače naročnikove odločitve ni mogoče preveriti.

Državna revizijska komisija je pri odločanju o zahtevku za revizijo pregledala dokumentacijo o postopku oddaje predmetnega javnega naročila, pri čemer je vpogledala v izpodbijano odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, Zapisnik o odpiranju ponudb z dne 15. 12. 2025, prejete ponudbe, naročnikove pozive na odpravo računskih napak z dne 7. 1. 2026 in odgovore ponudnikov z dne 7. 1. 2026 in dne 9. 1. 2026. Po pregledu navedene dokumentacije ter po preučitvi navedb prvega vlagatelja, drugega vlagatelja in naročnika, je Državna revizijska komisija odločila, kot izhaja iz izreka tega sklepa, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

Skladno s prvim odstavkom 300. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/99 s sprem.; v nadaljevanju: ZPP), katerega določbe se na podlagi prvega odstavka 13. člena ZPVPJN uporabljajo v revizijskem postopku glede vprašanj, ki jih ZPVPJN ne ureja, se lahko v primeru, kadar teče pred istim sodiščem več pravnih med istimi osebami ali več pravnih, v katerih je ista oseba nasprotnik raznih tožnikov ali raznih tožencev, vse te pravde s sklepom senata združijo za skupno obravnavanje, če se s tem pospeši obravnavanje ali zmanjšajo stroški. O vseh združenih pravnih lahko izda sodišče skupno sodbo.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da sta prvi in drugi vlagatelj vložila zahtevek za revizijo v istem postopku oddaje javnega naročila, zato je, zaradi pospešitve obravnavanja, obravnavanje zahtevkov za revizijo združila v en revizijski postopek in sprejela skupno odločitev.

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

Državna revizijska komisija je, skladno z 31. členom ZPVPJN, zahtevka za revizijo pred meritorno obravnavo predhodno preizkusila in po uradni dolžnosti preverila obstoj procesnih predpostavk.

Ena izmed procesnih predpostavk, ki morajo biti izpolnjene, da je ponudnik v postopku javnega naročanja upravičen do pravnega varstva, je tudi aktivna legitimacija (tretji odstavek 26. člena ZPVPJN oz. tretji odstavek 31. člena ZPVPJN v povezavi s 14. členom ZPVPJN). Aktivna legitimacija se prizna vsaki osebi, ki ima ali je imela interes (med drugim) za dodelitev javnega naročila in ji je ali bi ji lahko z domnevno kršitvijo nastala škoda (prva alineja prvega odstavka 14. člena ZPVPJN), ter zagovorniku javnega interesa (druga alineja prvega odstavka 14. člena ZPVPJN). Prvi vlagatelj v skladu z določbo 6. člena ZPVPJN ni zagovornik javnega interesa, zato morata biti v njegovem primeru za priznanje aktivne legitimacije kumulativno podana dva elementa: 1. obstoj interesa za dodelitev javnega naročila in 2. nastanek ali možnost nastanka škode zaradi očitane kršitve naročnika. Če je rok za oddajo prijav ali ponudb že potekel, se šteje, da je interes za dodelitev javnega naročila izkazala tista oseba, ki je oddala pravočasno prijavo oziroma ponudbo (drugi odstavek 14. člena ZPVPJN).

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je javno naročilo razdeljeno na 22 sklopov, naročnik pa je z izpodbijano odločitvijo o zavrnitvi vseh ponudb v vseh sklopih zavrnil vse prejete ponudbe. Prvi vlagatelj, ki je oddal ponudbo za sklope 3, 4, 6, 11, 14, 16 in 17, v zahtevku za revizijo predlaga razveljavitev odločitve o zavrnitvi vseh ponudb »vsaj« za sklope, za katere je oddal ponudbo, v vlogi z dne 5. 2. 2026 pa predlaga, da Državna revizijska komisija razveljavi odločitev o zavrnitvi vseh ponudb – torej celotno odločitev o zavrnitvi vseh ponudb. Državna revizijska komisija ugotavlja, da prvi vlagatelj ni aktivno legitimiran za vložitev zahtevka za revizijo zoper odločitev o zavrnitvi vseh ponudb v delu, ki se nanaša na sklope 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 21 in 22. Prvi vlagatelj namreč ne izkazuje niti interesa za dodelitev javnega naročila v teh sklopih (prvi element za priznanje aktivne legitimacije), saj za te sklope ni oddal pravočasne ponudbe (drugi odstavek 14. člena ZPVPJN v povezavi s prvim odstavkom istega člena) niti možnosti nastanka škode zaradi očitane kršitve naročnika (drugi element za priznanje aktivne legitimacije), saj vlagatelj (celo v primeru, če bi se njegova zatrjevanja v zahtevku za revizijo izkazala kot utemeljena) dejansko nima nobenih možnosti, da bi mu bili oddani ti sklopi, ker v teh sklopih ponudbe sploh ni oddal. Državna revizijska komisija je zato na podlagi tretjega odstavka 31. člena ZPVPJN zahtevke za revizijo prvega vlagatelja v delu, ki se nanaša na sklope 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 21 in 22, zavrgla.

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

Med prvim vlagateljem in naročnikom ter med drugim vlagateljem in naročnikom je spor o zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb. Prvi vlagatelj v zahtevku za revizijo navaja, da navedb v izpodbijani odločitvi ni mogoče objektivno preveriti in posledično ni mogoče preveriti utemeljenosti izpodbijane odločitve o zavrnitvi vseh ponudb. Poleg tega prvi vlagatelj zatrjuje, da je razlog za zavrnitev vseh ponudb, naveden v izpodbijani odločitvi, navidezen in da ga je naročnik uporabil z namenom, da prvega vlagatelja neupravičeno diskriminira in da bo lahko v ponovljenem postopku favorizirani ponudnik SPL, Ljubljana, d.d. (tj. drugi vlagatelj) izboljšal svojo ponudbo. Tudi drugi vlagatelj zatrjuje, da je razlog, s katerim naročnik utemeljuje zavrnitev vseh ponudb, navidezen in neobstoječ, ter da ga je naročnik uporabil z namenom diskriminacije drugega vlagatelja, ker mu naročnik ne želi oddati javnega naročila.

Naročnik odločitev o zavrnitvi vseh ponudb sprejme na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3, ki določa, da lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe. Če je naročnik zavrnil vse ponudbe, mora o razlogih za takšno odločitev in o tem, ali bo začel nov postopek, obvestiti ponudnike ali kandidate. Kadar izvaja naročnik postopek javnega naročanja, v katerem objavi povabilo k sodelovanju, mora navedeno odločitev

objaviti na portalu javnih naročil in, če je to glede na vrednost ali predhodne objave primerno, v Uradnem listu Evropske unije. Kadar naročnik zavrne vse ponudbe, lahko izvede za isti predmet nov postopek javnega naročanja le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe.

Pritrditi gre navedbam prvega vlagatelja, da iz citirane zakonske določbe izhaja naročnikova obveznost, da v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb navede razloge za sprejem odločitve, s čimer se zagotovi transparentnost postopka kot minimum uresničitve načela enakopravne obravnave ponudnikov (6. in 7. člen ZJN-3) ter možnost uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva (9. člen ZPVPJN). Državna revizijska komisija že večkrat zapisala (prim. npr. odločitve v zadevah št. 018-258/2017, 018-004/2018, 018-020/2020, 018-034/2023), da je namen odločitve v zvezi z oddajo javnega naročila (in torej tudi odločitve o zavrnitvi vseh ponudb) predvsem seznanitev ponudnikov z zadostnimi informacijami, potrebnimi za učinkovito uveljavljanje pravnega varstva. Četudi ni nujno, da bi bila obrazložitev odločitve vseobsežna, pa mora vsebovati jasne in nedvoumne razloge, da se lahko ponudniki seznanijo z utemeljitvijo odločitve, preverijo njeno pravilnost oziroma zakonitost ter po potrebi zaščitijo svoje pravice. Razlogi za odločitev morajo biti konkretizirani do takšne mere, da lahko ponudnik v morebitnem postopku uveljavljanja pravnega varstva navede vsa relevantna dejstva in predloži dokaze, s katerimi dokazuje, da razlogi, ki jih je naročnik navedel za svojo odločitev, niso utemeljeni, in da posledično odločitev v zvezi z oddajo javnega naročila ni zakonita. Ali je povzetek ustreznih razlogov v odločitvi v zvezi z oddajo javnega naročila zadosten, je potrebno presojati v vsakem konkretnem primeru posebej, glede na vse okoliščine primera.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v obrazložitvi izpodbijane odločitve uvodoma predstavil določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, vezane na izpolnjevanje ponudbenega predračuna, v nadaljevanju pa je navedel, da je bilo navodila glede izpolnjevanja ponudbenega predračuna mogoče razumeti na dva načina (nekateri ponudniki so sledili odgovoru na portalu javnih naročil, nekateri ponudniki pa so upoštevali opombo pri postavki C ponudbenega predračuna), da je, ker so ponudniki pri oblikovanju ponudbene cene različno razlagali navodila glede izpolnjevanja ponudbenega predračuna, prejel neprimerljive ponudbe in da bo izvedel nov postopek javnega naročanja, v katerem bo enoznačno določil zahteve/navodila za oblikovanje ponudbene cene. Upošteva navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da iz izpodbijane odločitve jasno izhaja, da je naročnik zavrnil vse ponudbe iz razloga, ker je bila dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila v delu, ki se nanaša na izpolnjevanje ponudbenega predračuna, natančneje na postavko C ponudbenega predračuna, oblikovana nejasno.

Prvi vlagatelj ne more utemeljiti očitkov o neustreznosti obrazložitvi izpodbijane odločitve z navedbami, da *»odločitev [...] ne utemeljuje bistveno spremenjene okoliščine za izvedbo ponovljenega postopka javnega naročanja za isti predmet«*. Naročnik je v izpodbijani odločitvi navedel, da bo v ponovljenem postopku ustrezno in enoznačno določil navodila za oblikovanje ponudbene cene, iz česar izhaja, da bo v novem postopku zatrjevano nejasnost dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila odpravil; odprava te nejasnosti oz. odprava razlaga za zavrnitev vseh ponudb pa bo predstavljala bistveno spremenjeno okoliščino v ponovljenem postopku. Vprašanje, ali lahko odprava zatrjevane nejasnosti dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila predstavlja bistveno spremenjeno okoliščino v novem postopku, pa je vprašanje vsebinske utemeljenosti odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, in ne vprašanje zadostne obrazložitve izpodbijane odločitve.

Prvi vlagatelj naročniku še očita, da ni konkretiziral navedbe *»da so nekateri ponudniki sledili objavljenemu odgovoru, nekateri ponudniki pa so pri tem upoštevali tudi opombo iz ponudbenega predračuna pri postavki C«*, drugi vlagatelj pa naročniku očita, da ni navedel *»kdo od konkurenčnih ponudnikov je razumel drugače«* in da bi moral pojem *»neprimerljivosti ponudb«*

jasno obrazložiti in navesti, katere ponudbe je prejel in kaj iz njih izhaja. Po presoji Državne revizijske komisije naročnikova ocena, da zaradi zatrjevanе nejasnosti dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni prejel primerljivih ponudb, ne potrebuje podrobnejše obrazložitve. Če namreč v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila obstajajo neskladja in nejasnosti, to pomeni, da ponudniki ponudb niso pripravili ob enakih izhodiščih, posledično pa ponudbe niso medsebojno primerljive. Četudi naročnik v izpodbijani odločitvi ni obrazložil, kaj izhaja iz prejetih ponudb, in ni pojasnil, na kakšen način so posamezni sodelujoči ponudniki pripravili ponudbeni predračun, sta se lahko tako prvi vlagatelj kot drugi vlagatelja na podlagi izpodbijane odločitve seznanila s konkretnim razlogom za zavrnitev vseh ponudb, in sicer, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila glede izpolnjevanja ponudbenega predračuna nejasna. Oba vlagatelja sta lahko ta razlog za zavrnitev vseh ponudb preverila ter zoper odločitev vložila zahtevek za revizijo, v katerem sta lahko navedla vsa relevantna dejstva in predložila dokaze, s katerimi dokazujeta njeno nezakonitost. Da je bil razlog za naročnikovo zavrnitev vseh ponudb tako prvemu vlagatelju kot tudi drugemu vlagatelju dan in obrazložen ter da je bilo s tem prvemu in drugemu vlagatelju omogočeno, da njegovo upravičenost preverita v postopku pravnega varstva, potrjuje tudi dejstvo, da tako prvi vlagatelj kot drugi vlagatelj v zahtevku za revizijo konkretizirano zatrjujeta, da je naročnikov razlog za zavrnitev vseh ponudb navidezen.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik ustrezno navedel in obrazložil razloge za sprejem odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, navedbe o neustreznih obrazložitvi izpodbijane odločitve pa gre zavrniti kot neutemeljene.

V nadaljevanju je Državna revizijska komisija presojala navedbe prvega in drugega vlagatelja, da je razlog, s katerim naročnik utemeljuje zavrnitev vseh ponudb, navidezen oz. da ne obstoji. Oba vlagatelja zatrjujeta da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila glede izpolnjevanja ponudbenega predračuna jasna, pri čemer prvi vlagatelj (smiselno) zatrjuje, da je vrednost postavke C ponudbenega predračuna vnaprej določil naročnik, drugi vlagatelj pa (smiselno) zatrjuje, da je vrednost postavke C ponudbenega predračunu oblikoval ponudnik sam.

V zvezi z izpostavljenimi navedbami prvega vlagatelja in drugega vlagatelja gre najprej pojasniti, da je Državna revizijska komisija že v več svojih odločitvah, v katerih je obravnavala zakonitost naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb (prim. odločitve v zadevah št. 018-088/2018, 018-203/2018, 018-057/2019, 018-011/2019, 018-070/2020), opozorila na prakso Sodišča Evropske unije, ki je pri razlagi skupnostnega prava navedlo, da naročniki ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe ali začetku novega postopka uživajo širok preudarek, pri čemer evropsko pravo javnih naročil ne zahteva, da bi naročniki takšno odločitev smeli sprejeti le v izjemnih primerih, ali na podlagi posebej upravičenih razlogov (na primer v zadevah C-27/98, točki 23 in 25 in 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 C-92/00, točka 42). Naročnik sme vedno prekiniti postopek oddaje javnega naročila in ga zaključiti brez izbire, celo v primeru, če je do nemožnosti izbire prišlo zaradi napake naročnika, pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave (zadeva C-244/02, točka 36).

Kot navaja naročnik in kot je Državna revizijska komisija že večkrat pojasnila (glej zgoraj navedene odločitve Državne revizijske komisije), veljavni predpisi ne določajo posebnih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presojati utemeljenost/dopustnost razlogov za zaključek postopka oddaje javnega naročila brez oddaje tega, teh pa ni izoblikovala niti sodna praksa. Navedeno

posledično pomeni, da ni mogoče kot neskladne s predpisi o javnem naročanju opredeliti pravzaprav nobene odločitve o zavrnitvi ponudb, pri sprejemu katere so bila spoštovana temeljna pravila skupnostnega prava o javnem naročanju. Zato presoja zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi ponudb v revizijskem postopku obsega (v obsegu revizijskih navedb) zlasti preverjanje, ali je naročnik pri sprejemu te ravnal v skladu s temeljnimi pravili skupnostnega prava o javnem naročanju, predvsem, ali je naročnik morebiti ravnal netransparentno in diskriminatorno 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 oziroma slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki. V tem kontekstu je treba razumeti tudi določbo petega odstavka 90. člena ZJN-3, v skladu s katero lahko naročnik v primeru, če zavrne vse ponudbe, izvede za isti predmet nov postopek javnega naročanja le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavril vse ponudbe. V primeru, če je razlog za zavrnitev vseh ponudb zgolj formalen oz. navidezen in očitno uporabljen zgolj z namenom favoriziranja ali diskriminacije točno določenega ponudnika, ni mogoče šteti, da bi se v ponovljenem postopku okoliščine bistveno spremenile. V primeru, ko naročnik izkaže, da je razlog za zavrnitev vseh ponudb dejansko podan in objektivno utemeljen, pa je mogoče zaključiti, da bo odprava tega razloga v ponovljenem postopku pomenila tisto bistveno spremenjeno okoliščino, ki bo naročniku omogočila izvedbo novega postopka.

Glede na zgornja izhodišča je torej treba v predmetnem postopku pravnega varstva, ob upoštevanju revizijskih navedb, ugotoviti, ali dejansko obstaja razlog, ki ga naročnik navaja v izpodbijani odločitvi, torej ali je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila v delu, ki se nanaša na postavko C ponudbenega predračuna, oblikovana nejasno.

V tej zvezi Državna revizijska komisija najprej pojasnjuje, da mora naročnik, skladno z načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) in načelom transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3), zahteve v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določiti jasno, natančno in nedvoumno oz. tako, da lahko vsi razumno obveščeni in običajno skrbni ponudniki razumejo njihov natančen obseg in jih razlagajo enako, naročnik pa lahko učinkovito preizkusi, ali ponudbe ponudnikov ustrezajo zahtevam, ki se nanašajo na zadevno javno naročilo (prim. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-107/2017, 018-219/2017, 018-28/2020 in sodbe Sodišča EU št. C-368/10, št. C-42/13, št. C-324/14, št. C-387/14, št. C-223/16). Pri pregledu ponudb mora naročnik upoštevati zahteve, navedene v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, in sicer na način, kot so zapisane. Zahtevo, ki je jasna, je potrebno razlagati tako, kot je zapisana. Nejasnih določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v skladu z ustaljeno prakso Državne revizijske komisije (prim. odločitve, št. 018-195/2017, 018-023/2018, 018-132/2018), ni mogoče interpretirati v škodo ponudnikov. Če je zahteva zapisana splošno in ohlapno ali na način, da dopušča več možnih razlag, je ni mogoče tolmačiti v škodo ponudnika, ki je zahtevo iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izpolnil v mejah, ki jo razlaga take zahteve še dopušča.

Državna revizijska komisija na podlagi vpogleda v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ugotavlja, da je naročnik določil, da bo ekonomsko najugodnejšo ponudbo v sklopih 1, 2, 3 in 4 izbral na podlagi merila »cena«, tj. skupna ponudbena cena brez DDV za posamezni sklop, in na podlagi merila »reference upravljanja z BIM tehnologijo«, v ostalih sklopih pa bo ekonomsko najugodnejšo ponudbo izbral na podlagi merila »cena«, tj. skupna ponudbena cena

brez DDV za posamezni sklop (gl. točko 4 dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila). Upoštevaje navedeno gre ugotoviti, da je za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe v vseh sklopih relevantno merilo »cena« oz. skupna ponudbena cena v EUR brez DDV za posamezni sklop.

Nadalje gre na podlagi vpogleda v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ugotoviti, da je naročnik za vsak sklop posebej pripravil ponudbeni predračun, pri čemer je slednji v vseh sklopih pripravljen na enak način. Naročnik je ponudbeni predračun pripravil v obliki tabele; v prvem stolpcu je naročnik navedel postavke oz. predvidene storitve (in sicer A1 – Storitve upravljanja enot upravljanja, A2 – Storitve upravljanja stavb (v sklopih od 1 do 10, sklopi od 11 do 22 te postavke ne vsebujejo), B2 – Storitve vzdrževanja stanovanj in C – Druge storitve po ceniku), v drugem stolpcu pa je navedel število enot za postavko A1 in A2. Tretji stolpec ponudbenega predračuna je poimenovan »Cena na enoto v EUR brez DDV«, četrti stolpec »Cena vseh enot upravljanja na mesec v EUR brez DDV«, zadnji stolpec pa »Cena vseh enot upravljanja na mesec v EUR brez DDV«. Predzadnjo vrstico ponudbenega predračuna (v sklopih od 1 do 10) predstavlja vrstica »Skupna ponudbena vrednost (A1+A2+B+C)« oz. (v sklopih od 11 do 22) »Skupna ponudbena vrednost (A1+B+C)«, zadnjo vrstico pa »Skupna ponudbena vrednost z DDV«.

Naročnik je v ponudbenem predračunu pri postavki B vpisal »Naročnik je fiksiral vrednost za storitve B in C« in v stolpcu »Vrednost v EUR brez DDV za 4 leta« vpisal vrednost za postavki B in C. Naročnik je tako npr. v sklopu 3 kot vrednost postavke B vpisal 567.000,00 EUR, kot vrednost postavke C pa 30.250,00 EUR. Kot opombo postavke C je naročnik (v vseh sklopih) zapisal »*ponudnik vrednost prepiše iz dokumenta Priloga 5 – Cenik fiksnih storitev«.

Naročnik je kot del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila za vsak sklop posebej pripravil dokument »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«, v katerem je po postavkah vpisal predvidene storitve (npr. energetska izkaznica, meritve vlage + poročilo, elektro meritve + poročilo, točkovalni zapisnik...) in predvideno količino teh storitev, ponudniki pa so vpisali ponudbeno ceno na enoto brez DDV, skupno ceno oz. vrednost posamezne postavke in vrednost vseh postavk.

Upoštevaje predstavljeni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila gre pritrditi naročniku, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila v delu, ki se nanaša na izpolnjevanje ponudbenega predračuna, oblikovana nejasno. Naročnik je namreč v ponudbenem predračunu glede postavke C navedel, da ponudniki vrednost te postavke prepišejo iz dokumenta »Priloga 5 – Cenik fiksnih storitev« (torej iz dokumenta »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«), v katerem so ponudniki oblikovali ponudbene cene za predvidene posamezne dodatne storitve, sočasno pa je naročnik v ponudbenem predračunu navedel, da »je fiksiral vrednost za storitve C« in v ponudbeni predračun že sam vpisal vrednost postavke C – Druge storitve po ceniku. Iz ponudbenega predračuna tako izhajata nasprotujoči si navodili, in sicer navodilo, da ponudniki pri postavki C »izbrišejo« vrednost, ki jo je vnaprej vpisal naročnik, in vpišejo vrednost iz dokumenta »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«, ter drugo navodilo, da ponudniki ne spreminjajo vpisane vrednosti postavke C – Druge storitve po ceniku, ker je vrednost te postavke vnaprej določil naročnik. Posledično iz ponudbenega predračuna na eni strani izhaja, da je v okviru skupne ponudbene vrednosti, torej v okviru seštevka postavk A1+A2+B+C, ki predstavlja merilo za oddajo javnega naročila (oz. enega izmed meril za oddajo javnega naročila), relevantna vrednost, ki jo oblikujejo ponudniki v dokumentu »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«, na drugi strani pa izhaja, da je v okviru skupne ponudbene vrednosti (in posledično v okviru merila za oddajo javnega naročila) relevantna »fiksirana vrednost«, ki jo je vnaprej določil naročnik.

V zvezi z zahtevami glede izpolnjevanja ponudbenega predračuna je naročnik prejel več vprašanj zainteresiranih gospodarskih subjektov, na katere je odgovoril na portalu javnih naročil, s čimer so ti postali del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (prvi odstavek 67. člena ZJN-3 in druga poved drugega odstavka 67. člena ZJN-3). Naročnik je na portalu javnih naročil dne 21. 11. 2025 (ob 14.43) in dne 27. 11. 2025 (ob 14.45) in dne 9. 12. 2025 (ob 9.10 in ob 13.13) objavil naslednja vprašanja in odgovore:

Vprašanje: »V ponudbenem predračunu je pri vsakem sklopu navedeno, da je naročnik vrednosti za storitve B in C fiksiral, kar pomeni, da jih ponudnik ne sme spreminjati. Po drugi strani pa je v opombi pod točko C navedeno, da ponudnik vrednost prepíše iz dokumenta »Priloga 5_Cenik fiksnih storitev«. Prosimo torej za pojasnilo, ali so cene za storitve C fiksne ali jih poda naročnik sam«.

Odgovor: »Naročnik je fiksiral vrednost za storitve B in C, pri čemer so zagotovljena sredstva fiksna. Ponudbeno ceno na enoto brez DDV določi ponudnik sam. Naročnik si pridružuje pravico do naročila »Fiksnih storitev« do porabe navedenih sredstev«.

Vprašanje: »Naročnik je v obrazcu JN 32/2025, 2a. Priloga k ponudbi Ponudbeni predračun fiksiral vrednost za storitve B in C v stolpcu IV. Ali mora ponudnik za veljavnost ponudbe kljub temu v stolpcu III opraviti preračun te vrednosti (fiksno ceno storitve B deliti z 48) oziroma lahko stolpec III pusti prazen v vrstici za fiksirano vrednost B«.

Odgovor: »Spoštovani, ponudnik naj v obrazcu 2a. Priloga k ponudbi Ponudbeni predračun pusti prazen stolpec III v vrstici za fiksirano vrednost B in C, saj bo naročnik sam izvedel preračun teh fiksiranih vrednosti. Ponudbeno ceno za »C – druge storitve po ceniku« (kjer je naročnik fiksiral vrednost) določi ponudnik sam in jo vnese v pripadajoč obrazec, sklopa za katerega kandidira, in se nahaja v mapi »Priloga 5 - Cenik dodatnih storitev« z naslovom dokumenta »Priloga št. 5 - Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS – ŠT. SKLOPA _ NASLOV SKLOPA«. Ponudnik vnese ceno na enoto brez DDV. Naročnik si pridružuje pravico do naročila »Fiksnih storitev« do porabe navedenih sredstev«.

Vprašanje: »Ali je potrebno izpolniti tudi postavke, kjer je naročnik fiksiral cene«.

Odgovor: »Spoštovani, naročnik je na vprašanje že odgovoril«.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročnik z odgovori na vprašanja zainteresiranih gospodarskih subjektov ni odpravil ugotovljene nejasnosti v zvezi z izpolnjevanjem ponudbenega predračuna. Naročnik namreč z nobenim odgovorom ni jasno, natančno in nedvoumno pojasnil, ali ponudniki kot vrednost postavke C v ponudbeni predračun vpišejo vrednost iz dokumenta »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS« in se posledično v okviru skupne ponudbene cene in merila »cena« upošteva vrednost iz dokumenta »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«, ali pa ponudniki ne posegajo oz. ne spreminjajo (fiksirane) vrednosti postavke C, ki jo je naročnik opredelil v ponudbenem predračunu, in se posledično v okviru skupne ponudbene cene in merila »cena« upošteva vrednost, ki jo je vnaprej fiksiral naročnik. V okviru odgovorov na vprašanja zainteresiranih gospodarskih subjektov je naročnik ponovil, da je »fiksiral vrednost za storitve B in C« in pojasnil, da ponudniki v ponudbeni predračun ne vpisujejo cen na enoto za postavko B2 – Storitve vzdrževanja stanovanj in postavko C – Druge storitve po ceniku, iz česar bi izhajalo, da je naročnik vnaprej določil vrednost postavke C ponudbenega predračuna, da ponudniki vnaprej določene vrednosti te postavke ne spreminjajo in da se vnaprej določena vrednost postavke upošteva pri izračunu skupne ponudbene cene in posledično v okviru merila »cena«. Vendar pa je na drugi strani naročnik pojasnil, da so zagotovljena sredstva fiksna, da si pridržuje pravico do naročila »fiksnih storitev« (torej storitev B

in C) do porabe navedenih sredstev in da ponudnik oblikuje ponudbeno ceno za »C – Druge storitve po ceniku«, iz česar izhaja, da je naročnik z navedbo »fiksiranih vrednosti za storitve B in C« ponudnikom predstavil obseg finančnih sredstev, ki jih ima zagotovljena za izvedbo teh storitev, ne pa, da je naročnik določil ponudbeno vrednost postavke C – Druge storitve po ceniku. Tudi iz naročnikovih odgovorov na portalu javnih naročil tako ni mogoče jasno, natančno in nedvoumno razbrati, ali ponudniki kot ponudbeno vrednost postavke C ponudbenega predračuna vpišejo ponudbeno ceno, ki so jo oblikovali v dokumentu »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«, ali pa ponudniki ne posegajo v vrednost postavke C ponudbenega predračuna, ki jo je vnaprej določil naročnik, pač pa ponudbeno ceno za posamezne dodatne storitve predstavijo zgolj v dokumentu »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«. Posledično na podlagi obstoječe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni mogoče jasno, natančno in nedvoumno razbrati, ali se v okviru skupne ponudbene cene, ki je relevantna v okviru merila »cena«, upošteva ponudbena vrednost, ki jo je ponudnik sam oblikoval v dokumentu »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«, ali fiksirana vrednost, ki jo je vpisal naročnik v ponudbeni predračun.

Da so bila naročnikova navodila glede postavke C ponudbenega predračuna nejasna, dodatno potrjuje tudi pregled prejetih ponudb. V predmetnem postopku oddaje javnega naročila je sodelovalo devet ponudnikov, pri čemer so štirje ponudniki (in sicer drugi vlagatelj, Domplan, d.d., Grad, d.o.o., Tolmin, in Zarja, d.o.o., Novo mesto) izpolnili ponudbeni predračun na način, da so spremenili vrednost postavke C – Druge storitve po ceniku, ki jo je vpisal naročnik, in so kot vrednost te postavke vpisali vrednost iz dokumenta »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«, štirje ponudniki (in sicer prvi vlagatelj, Staninvest, d.o.o., Dominvest, d.o.o., in Stanovanjsko podjetje d.o.o.) v ponudbenih predračunih niso spremenili vrednosti postavke C – Druge storitve po ceniku, ki jo je vpisal naročnik, pri enem ponudniku (tj. Komunala, d.o.o.) pa je v ponudbenem predračunu kot vrednost postavke C navedena vrednost, ki je enaka fiksirani vrednosti in vrednosti iz njegovega dokumenta »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«. Iz predloženih ponudb tako izhaja, da so sodelujoči ponudniki različno razumeli naročnikova navodila, saj so nekateri sami oblikovali vrednost postavke C ponudbenega predračuna, nekateri pa so kot vrednost postavke C ponudbenega predračuna upoštevali vnaprej, s strani naročnika, določeno vrednost.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da obstoječa dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila onemogoča oddajo medsebojno primerljivih ponudb, saj v spornem segmentu vsebuje nasprotujoči si navodili in je nejasna, pri čemer omogoča (vsaj) dve različni interpretaciji. Različno razumevanje naročnikovih navodil glede oblikovanja vrednosti postavke C ponudbenega predračuna, ki je relevantna v okviru skupne ponudbene cene in merila za oddajo javnega naročila, lahko vpliva na to, da si ponudbe v vrednostnem smislu niso primerljive. Ponudniki namreč (vsaj) vrednosti postavke C ponudbenega predračuna in s tem skupne ponudbene cene niso oblikovali na enakih izhodiščih, saj so nekateri ponudniki kot vrednost postavke C ponudbenega predračuna upoštevali vnaprej določeno vrednost, drugi ponudniki pa vrednost, ki so jo sami oblikovali.

Upošteva se navedeno Državna revizijska komisija ne more slediti (smiselno) navedbam prvega vlagatelja, da obstoječa dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila jasno določa, da se v okviru postavke C upošteva fiksirana vrednost. Res je sicer naročnik v ponudbenem predračunu vpisal vrednost postavke C ponudbenega predračuna in ob tem navedel, da gre za fiksirano vrednost, kar gre razumeti na način, da je vrednost te postavke določena oz. nespremenljiva, posledično pa je ponudniki ne spreminjajo, vendar prvi vlagatelj spregleda, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila vključevala tudi zahtevo, da ponudniki kot vrednost postavke C vpišejo vrednost iz dokumenta »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS«. Ker dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila vsebuje dve nasprotujoči si navodili glede

postavke C ponudbenega predračuna, ni mogoče zaključiti, da so zahteve naročnika v tem delu oblikovane jasno, natančno in nedvoumno. Ne držijo navedbe prvega vlagatelja, da postavki s fiksirano vrednostjo, torej postavki B in C ponudbenega predračuna, nimata vpliva na skupno ponudbeno ceno, saj je skupna ponudbena cena (ki je relevantna v okviru merila za oddajo javnega naročila) vsota vrednosti postavk A1, A2, B in C. Ker torej vrednost postavke C ponudbenega predračuna vpliva na skupno ponudbeno ceno (in posledično na merilo za oddajo javnega naročila), tudi ni mogoče slediti navedbam prvega vlagatelja, da se nejasna navodila dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila nanašajo izključno na vrednost storitev, ki nimajo vpliva na skupno ponudbeno ceno.

Prvi vlagatelj tudi ne more uspeti z navedbami, da bi naročnik lahko oz. moral pozvati ponudnike, ki so spremenili fiksirano vrednost oz. ki so pri oblikovanju skupne ponudbene cene sami oblikovali vrednost postavke C, na popravilo ponudbe. Izpostavljene navedbe prvega vlagatelja temeljijo na napačni predpostavki, in sicer, da iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila jasno in enoznačno izhaja, da se kot vrednost postavke C ponudbenega predračuna upošteva vrednost, ki jo je vnaprej določil naročnik, in da torej ponudbe, v katerih so ponudniki sami oblikovali vrednost postavke C ponudbenega predračuna, niso skladne z zahtevami naročnika. Kot že pojasnjeno, določbe obstoječe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila glede postavke C ponudbenega predračuna je mogoče razlagati vsaj na dva možna načina, ponudbe, ki je skladna z enim izmed možnih načinov naročnikovih navodil za pripravo ponudbenega predračuna, pa ni mogoče šteti za neskladno z zahtevami naročnika. Poleg tega ni mogoče izključiti, da ponudniki, ki so sami oblikovali vrednost postavke C ponudbenega predračuna, ne bi oblikovali drugačne skupne ponudbene cene (oz. ponudbene cene za postavko A1 in postavko A2), če bi bili seznanjeni, da je v okviru skupne ponudbene cene relevantna fiksna vrednost postavke C. Ob tem gre še dodati, da je iz spisovne dokumentacije razvidno, da je naročnik ponudnike, ki so sami oblikovali vrednost postavke C ponudbenega predračuna, pozval na odpravo »računske napake« in da vsi ponudniki niso podali soglasja. Vendar navedeno ne pomeni, da bi moral naročnik ponudbo ponudnika, ki ni podal soglasja k odpravi »računske napake«, zavrniti. Upošteva se določbe obstoječe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila namreč ni mogoče zaključiti, da ponudbe, v katerih so ponudniki sami oblikovali vrednost postavke C ponudbenega predračuna, vsebujejo napako, še manj pa, da vsebujejo računsko napako v smislu sedmega odstavka 89. člena ZJN-3, zato nesoglasja k odpravi »računske napake« ni mogoče šteti v škodo ponudnika.

Državna revizijska komisija tudi ne more slediti navedbam drugega vlagatelja, ki v zahtevku za revizijo zatrjuje, da obstoječa dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila jasno določa, da se kot vrednost postavke C ponudbenega predračuna upošteva vrednost iz dokumenta »Priloga 5 – Seznam dodatnih storitev po naročilu SSRS« oz. da so ponudniki sami oblikovali vrednost postavke C ponudbenega predračuna. Drugi vlagatelj sicer pravilno navaja, da iz ponudbenega predračuna izhaja, da ponudnik vrednost postavke C prepíše iz dokumenta »Priloga 5 – Cenik fiksnih storitev«, da naročnik od te zahteve na portalu javnih naročil ni odstopil in da je naročnik na portalu javnih naročil pojasnil, da ponudnik ceno za »C – druge storitve po ceniku« določi sam. Vendar drugi vlagatelj spregleda, da je naročnik v ponudbenem predračunu že sam navedel vrednost postavke C in da je na portalu javnih naročil pojasnil, da ponudniki v ponudbeni predračun ne vpisujejo cen na enoto za postavko C – Druge storitve po ceniku, »saj bo naročnik sam izvedel preračun teh fiksiranih vrednosti«, v posledici česar so lahko ponudniki upravičeno sklepali, da je naročnik vnaprej določil vrednost postavke C ponudbenega predračuna in da je posledično v okviru skupne ponudbene vrednosti (in merila za oddajo javnega naročila) relevantna vrednost, ki jo je določil naročnik. Ob tem gre poudariti, da je naročnik na portalu javnih naročil pojasnil, da ponudnik ceno »C – druge storitve po ceniku« določi sam in jo vnese v pripadajoč obrazec »Priloga 5 – Cenik fiksnih storitev«, ob tem pa naročnik ni pojasnil, da jo ponudniki vpišejo tudi v ponudbeni predračun. V zvezi z navedbami drugega vlagatelja o pomenu

pojma »fiksirana vrednost« gre ponoviti, da je naročnik fiksne vrednosti vpisal v ponudbeni predračun in ob tem pojasnil, da je »fiksiral vrednost za storitve B in C« in da ponudniki v ponudbeni predračun ne vpisujejo cen na enoto za postavko C – Druge storitve po ceniku, ker bo naročnik sam izvedel preračun teh fiksiiranih vrednosti, iz česar izhaja, da so fiksirane vrednosti, četudi, kot to zatrjuje drugi vlagatelj, fiksne cene oz. fiksirana vrednost pomeni zgolj vrednost, do katere bo naročnik naročal storitve, in je ni mogoče enačiti s ponudbeno vrednostjo ali ceno na enoto, relevantno v okviru skupne ponudbene cene.

Navedbe drugega vlagatelja, da napake ponudnikov, ki niso ravnali v skladu z zahtevami naročnika, ne morejo iti v njegovo škodo, ki je pri pripravi ponudbe ravnal s potrebno skrbnostjo, temeljijo na napačni predpostavki, in sicer, da iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila jasno in enoznačno izhaja, da so ponudniki sami oblikovali vrednost postavke C ponudbenega predračuna, in da ponudbe, v katerih to ni upoštevano, niso skladne z zahtevami naročnika. Ker je določbe obstoječe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila glede postavke C ponudbenega predračuna mogoče razlagati (vsaj) na dva možna načina – na način, da so ponudniki sami oblikovali vrednost postavke C ponudbenega predračuna, in na način, da je vrednost postavke C ponudbenega predračuna oblikoval naročnik – ponudb, v katerih so ponudniki upoštevali vnaprej določeno vrednost postavke C, ni mogoče šteti za neskladne z zahtevami naročnika. Ponudnikom, ki so pri pripravi ponudb upoštevali eno izmed možnih interpretacij naročnikovih zahtev, zato tudi ni mogoče očitati neskrbnosti pri pripravi ponudbe.

Upošteva se, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila v spornem delu ni jasna in vsebuje dve nasprotujoči si navodili, se kot neutemeljeni izkažejo tudi očitki drugega vlagatelja, da naročnik ni ravnal v skladu z navodili, ki jih je sam zapisal. V kolikor bi naročnik v obravnavanem primeru po poteku roka za prejem ponudb enemu izmed nasprotujočih si navodil obstoječe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila dal prednost in bi dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila interpretiral na način, da so ponudniki bili dolžni izpolniti ponudbeni predračun na način, za katerega se zavzema drugi vlagatelj (ali prvi vlagatelj), bi to po svoji vsebini pomenilo oblikovanje zahtev naročnika po poteku roka za prejem ponudb, kar je v nasprotju z načelom transparentnosti, načelom enakopravne obravnave ponudnikov in 67. členom ZJN-3, v skladu s katerim, naročnik po poteku roka za prejem ponudb ne sme več spreminjati ali dopolnjevati dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Drugi vlagatelj tudi ne more uspeti s sklicevanjem na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-160/2025, saj se le-ta nanaša na drugačno dejansko in pravno vprašanje. Navedena zadeva se nanaša na vprašanje oblikovanja meril za oddajo javnega naročila, medtem ko se konkretna zadeva nanaša na vprašanje, ali so navodila glede izpolnjevanja ponudbenega predračuna in posledično oblikovanja ponudbene cene (ki je relevantna v okviru merila za oddajo javnega naročila) oblikovana jasno, natančno in enoznačno. Drugi vlagatelj s sklicevanjem na stališče, ki ga je Državna revizijska komisija zavzela v omenjeni zadevi, in sicer, da je namen merila ekonomsko najugodnejša ponudba ugotoviti, katera izmed predloženih ponudb je za naročnika ugodnejša od drugih ponudb, vendar upoštevajoč elemente iz ponudbe, ne pa zunanjih elementov, ter navedbami, da je treba v okviru merila za oddajo javnega naročila upoštevati vrednost, ki jo oblikuje ponudnik sam, in ne vrednost, do katere bo naročnik naročal posamezne storitve, ne more doseči, da bi se nejasna in nasprotujoča si dokumentacija razlagala izključno na en način, saj bi to, kot že pojasnjeno, po svoji vsebini pomenilo oblikovanje zahtev naročnika po poteku roka za prejem ponudb, kar je v nasprotju z načelom transparentnosti, načelom enakopravne obravnave ponudnikov in 67. členom ZJN-3.

Upošteva se navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila vključil nasprotujoča si navodila glede vrednosti postavke C ponudbenega predračuna in da ni mogoče izključiti, da naročnik zaradi teh neskladij ni prejel

medsebojno primerljivih in enakovrednih ponudb. Državna revizijska komisija zato ne more pritrditi navedbam prvega vlagatelja in navedbam drugega vlagatelja, da je razlog, ki ga je naročnik navedel v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb, navidezen oz. neobstoječ in da ga je naročnik navedel le z namenom, da prvemu vlagatelju oz. drugemu vlagatelju ne odda javnega naročila. Naročnik ugotovitve o nejasnosti dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni uporabil le kot navidezni razlog za zaključek postopka oddaje javnega naročila, temveč odločitev o zavrnitvi vseh ponudb temelji na razlogu, ki je stvaren in preverljiv. Naročnik je s sprejemom nove odločitve tudi spoštoval načelo enakopravne obravnave ponudnikov in s to odločitvijo dejansko odpravil neenakopravno obravnavo ponudnikov, ki je bila posledica njegove nedoslednosti pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Ob tem gre poudariti, da je priprava jasne, natančne in nedvoumne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v sferi naročnika, prav tako je na naročniku, da presodi, ali lahko na podlagi obstoječe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila javno naročilo odda ali pa zaključi postopek brez oddaje javnega naročila. Ob tem gre še dodati, da v obravnavanem primeru ugotovljene pomanjkljivosti dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, ki ima lahko za posledico prejem neprimerljivih ponudb, naročnik (na drugačen način kot s prejemom odločitve o zavrnitvi vseh ponudb) ne more odpraviti, saj po poteku roka za prejem ponudb ne sme več spreminjati ali dopolnjevati dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila.

Z odločitvijo o zavrnitvi vseh ponudb je naročnik vse ponudnike dejansko postavil v enak položaj, to je v položaj, v katerem javno naročilo ni bilo dodeljeno nobenemu od ponudnikov in v katerem se bodo vsi ponudniki v novem postopku lahko potegovali za javno naročilo. Navedenega ne spreminjajo navedbe prvega vlagatelja, da je (v nekaterih sklopih) predložil ekonomsko najugodnejšo ponudbo, in navedbe drugega vlagatelja, da je (v nekaterih sklopih) predložil ekonomsko najugodnejšo ponudbo. V zvezi z navedbami prvega vlagatelja, da so bile ponudbene cene, vključno z vlagateljevo ponudbeno ceno, javno objavljene, je treba pojasniti, da do takega položaja pride v vseh primerih, ko se postopek oddaje javnega naročila ne konča z dodelitvijo naročila najugodnejšemu ponudniku, temveč z zavrnitvijo vseh ponudb in ponovitvijo postopka oddaje javnega naročila. Institut zavrnitve vseh ponudb na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 je namreč mogoče uporabiti šele po poteku roka za odpiranje ponudb, o katerem se vodi zapisnik, ki vključuje vsaj naziv ponudnika in ponudbeno ceno (šesti odstavek 88. člena ZJN-3). To pomeni, da je razkritje ponudbenih cen posameznih ponudnikov, ki lahko v ponovljenem postopku oddaje javnega naročila svojo ponudbo tudi modificirajo ali prilagodijo novim okoliščinam, logična posledica vsakega neuspešno zaključenega postopka oddaje javnega naročila. Zato bi sprejem stališča, da zavrnitev vseh ponudb že zaradi razkritih ponudbenih cen predstavlja kršitev načela enakopravne obravnave ponudnika, pomenilo, da naročnik nikoli ne bi mogel uporabiti instituta zavrnitve ponudb zaradi razlogov na njegovi strani.

Glede na vse navedeno Državna revizijska komisija zaključuje, da prvi in drugi vlagatelj v okviru zahtevka za revizijo nista uspela izkazati naročnikovih kršitev v postopku oddaje javnega naročila, zato je na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN zahtevka za revizijo prvega vlagatelja delu, ki se nanaša na sklope 3, 4, 6, 11, 14, 16 in 17, ter zahtevka za revizijo drugega vlagatelja zavrnila kot neutemeljena.

S tem sta utemeljeni odločitvi Državne revizijske komisije iz 3. in 4. točke izreka tega sklepa.

Prvi in drugi vlagatelj sta uveljavljala tudi povračilo stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva. Ker vlagatelja z zahtevkom za revizijo nista uspela, je Državna revizijska komisija v skladu z določbo tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN njuni zahtevi za povračilo stroškov postopka pravnega varstva zavrnila.

S tem sta utemeljeni odločitvi Državne revizijske komisije iz 5. in 6. točke izreka tega sklepa.

Pravni pouk:

Zoper to odločitev je dovoljen upravni spor. Tožba se vloži neposredno pisno pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, ali pa se mu pošlje po pošti. Rok za vložitev tožbe je 30 dni od vročitve odločitve Državne revizijske komisije.

Predsednik senata:
Samo Červek, univ. dipl. prav.,
predsednik Državne revizijske komisije

Vročiti:

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

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.