

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

Številka: 018-053/2024-3

Datum: 30. 5. 2024

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 274. in 343. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/99 s sprem., v nadaljevanju: ZPP), v zvezi s prvim odstavkom 13. člena in upošteva 28., 29. in 30. člen Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu mag. Zlate Jerman kot predsednice senata ter Aleksandra Petrovčiča in Igorja Luzarja kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*GOI vzdrževanje stanovanj in vgrajene infrastrukture, sklop B in sklop D*« za sklop B, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja ADRIA BAU, trgovina in storitve, d.o.o., Bevkova ulica 5, Zgornja Polskava (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Ministrstvo za obrambo, Vojkova cesta 55, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik) dne 30. 5. 2024

odločila:

Predlog vlagatelja za začetek revizijskega postopka pred Državno revizijsko komisijo se zavrže.

Obrazložitev:

Obvestilo o predmetnem javnem naročilu, ki ga naročnik oddaja po postopku naročila male vrednosti po 47. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS; št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo objavljeno na Portalu javnih naročil dne 18. 1. 2024, pod številko objave JN000261/2024-W01.

Dne 15. 4. 2024 je naročnik na Portalu javnih naročil (pod št. objave JN000261/2024-ODL/01) objavil »*ODLOČITEV O ODDAJI JAVNEGA NAROČILA MORS 432/2023 – JNMV GOI vzdrževanje stanovanj in vgrajene infrastrukture, sklop B in sklop D*« št. 430-508/2023-22 z dne 12. 4. 2024 (v nadaljevanju odločitev o oddaji javnega naročila), s katero je odločil, da javno naročilo v sklopu B in sklopu D odda ponudniku GLAMUR, trgovina in storitve, d.o.o., Slovenska cesta 38B, Mengeš (v nadaljevanju: izbrani ponudnik). Naročnik je v navedeni odločitvi ugotovil,

da vlagateljova ponudba, ki je bila v sklopu B ekonomsko najugodnejša, ni dopustna, saj ne izpolnjuje tehničnih zahtev in lastnosti glede izdelave PVC oken in balkonskih vrat.

Vlagatelj je dne 19. 4. 2024 zoper odločitev o oddaji javnega naročila v sklopu B vložil zahtevek za revizijo, s katerim predlaga, da se zahtevku ugotovi, vlagatelja pozove na dopolnitev ponudbe in izda novo odločitev, podredno pa, da se izpodbijano odločitev v sklopu B razveljavi ter dopolni obstoječi postopek oziroma izvede nov postopek za sklop B, podpodredno pa, da se razveljavi odločitev v celoti in dopolni obstoječi postopek oziroma izvede nov postopek za celoten razpis. Vlagatelj zahteva tudi povračilo priglašanih stroškov pravnega varstva. Navaja, da iz odločitve o oddaji javnega naročila izhaja, da je naročnik izbranega ponudnika pozval na dopolnitev ponudbe v delu, ki se nanaša na predložitev tehnične dokumentacije, medtem ko je vlagateljovo ponudbo prav tako zaradi pomanjkljivosti v delu tehnične dokumentacije označil za nedopustno, ne da bi ga pozval na dopolnitev. Zatrjuje, da naročnik ni ravnal skladno z načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3), saj vlagatelja ni obravnaval enako kot izbranega ponudnika. Pojasnjuje, da je v ponudbi priložil Izjavo o lastnostih, iz katere izhaja, da ponuja okna z ustreznimi karakteristikami, priložil pa je napačno tehnično dokumentacijo za druga okna. Zatrjuje, da gre v takšnem primeru, zaradi predložitve napačne tehnične dokumentacije, za odpravljivo pomanjkljivost, naročnik pa bi ga, skladno s petim odstavkom 89. člena ZJN-3, moral pozvati na odpravo le-te, kot je to storil pri izbranemu ponudniku. Nadalje pojasnjuje, da v primeru dopolnjevanja vlagateljove ponudbe ne bi šlo za spremembo, ki se nanaša na tehnične specifikacije, ker se je vlagatelj že s podpisano Izjavo o lastnostih zavezal ponuditi okna, kot so bila zahtevana. Zatrjuje tudi kršitev načela gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti (4. člen ZJN-3), saj je njegova ponudbena cena nižja od vrednosti ponudbe izbranega ponudnika. Nadalje navaja še, da naročnik ni ustrezno obrazložil izpodbijane odločitve, saj iz le-te ne izhaja, za kakšne pomanjkljivosti je šlo v ponudbi izbranega ponudnika.

Izbrani ponudnik, ki ga po pooblastilu zastopa Odvetniška družba Potočnik in Prebil o.p., d.o.o., Ajdovščina 4, Ljubljana, se je dne 25. 4. 2024 izjasnil o vlagateljevih navedbah. Zatrjuje, da je naročnik ravnal pravilno in zakonito ter skladno z določbami dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Pojasnjuje, da je naročnik od ponudnikov zahteval, da do roka za prejem ponudb predložijo le dokumente, ki so navedeni v 2. poglavju dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, tehnično dokumentacijo pa bodo morali predložiti na poziv naročnika. Ker je izbrani ponudnik do roka za prejem ponudb predložil vso zahtevano dokumentacijo, ga je bil naročnik upravičen pozvati na predložitev dokazil s tehnično dokumentacijo. Zatrjuje, da je situacija vlagatelja bistveno drugačna, saj je v svoji ponudbi že predložil tehnično dokumentacijo, ki pa ni bila pomanjkljiva, pač pa je iz priložene dokumentacije izhajalo, da vlagatelj ponuja okna, ki niso skladna z zahtevanimi karakteristikami. Če bi naročnik v konkretnem primeru vlagatelja pozival na dopolnitev, ne bi šlo za odpravo pomanjkljivosti, ampak bi šlo za spreminjanje ponudbe po roku za prejem ponudb, kar pa v postopku javnega naročanja ni dopustno. Izbrani ponudnik še pojasnjuje, da je neutemeljen tudi vlagateljov očitek v zvezi s kršitvijo načela gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti (4. člen ZJN-3), saj le-ta namreč ni namenjen zaščiti položaja ponudnikov, temveč zaščiti javnega interesa, zaradi česar se posamezni ponudnik v revizijskem postopku ne more uspešno sklicevati na navedeno načelo. Zatrjuje še, da naročnik ni kršil načela transparentnosti (6. člen ZJN-3), saj je izpodbijana odločitev ustrezno obrazložena. V zvezi z vlagateljevim podpodrednim zahtevkom, s katerim zahteva, da se razveljavi odločitev o oddaji javnega naročila v celoti, izbrani ponudnik pojasnjuje, da vlagatelj v delu, ki se nanaša na sklop D, nima aktivne legitimacije, saj je ponudbo oddal le v sklopu B.

Naročnik je dne 10. 5. 2024 sprejel »*Odločitev o zahtevku za revizijo*« št. 430-199/2024-5 (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo), s katero je zahtevku za revizijo ugodil, tako da je navedeno odločitev razveljavil v sklopu B in postopek vrnil v fazo pregleda in ocenjevanja ponudb. Delno je ugodil tudi zahtevi za povrnitev stroškov in odločil, da se vlagatelju povrne stroške

plačane takse in materialne stroške. Zatrjuje, da je pri pregledu vlagateljeve ponudbe ugotovil, da iz predložene dokumentacije izhaja, da ponujeni artikli ne ustrezajo zahtevanim tehničnim specifikacijam, ki jih je vlagatelj potrdil s podpisom Izjave o lastnostih. V izpodbijani odločitvi je tudi navedel konkretne karakteristike ponujenega predmeta, ki ne ustrezajo tehničnim zahtevam naročnika, vlagatelj pa se je lahko seznanil z razlogi za nedopustnost njegove ponudbe. Naročnik pri tem pojasnjuje, da je vlagatelju že v odgovoru na »Poziv za spremembo odločitve« št. 430-508/2023-28 z dne 19.4.2024 navedel, da skladno s šestim odstavkom 89. člena ZJN-3, ponudnik ne sme dopolnjevati ali popravljati tistega dela ponudbe, ki se veže na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila. V kolikor bi naročnik vlagatelju omogočil predložitev novih dokazil o tehničnih specifikacijah, bi s tem dopustil spremembo ponudbe v delu tehničnih specifikacij. Nadalje navaja, da je po prejemu zahtevka za revizijo ponovno pregledal ponudbo izbranega ponudnika in poziv na dopolnitev manjkajočih tehničnih specifikacij, pri tem pa ugotovil, da izbrani ponudnik ni sledil pozivu k pojasnitvi ponudbe in predložitvi manjkajočih dokazil, saj je spremenil ponudbo v delu, ki se nanaša na dobavitelja izolacijskega stekla.

Vlagatelj je dne 14. 5. 2024 z vlogo »Predlog za začetek revizijskega postopka« z dne 10. 5. 2024 (v nadaljevanju: predlog za začetek revizijskega postopka) predlagal začetek revizijskega postopka, ker naročnik v predrevizijskem postopku ni sprejel odločitve v skladu s postavljenim zahtevkom. Navaja, da je naročnik odločil le, da bo ponovno pregledal in ocenil ponudbe, ne pa tudi, da bo postopek dopolnjeval, kot je to zahteval vlagatelj. V zvezi z odločitvijo o stroških vlagatelj ni navedel ničesar, niti v zvezi s tem ni vložil pritožbe.

Naročnik je dne 16. 5. 2024 Državni revizijski komisiji odstopil zahtevek za revizijo, skupaj z dokumentacijo o oddaji javnega naročila in predrevizijskega postopka.

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

Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da je vlagatelj zoper odločitev o oddaji javnega naročila vložil zahtevek za revizijo, v katerem v okviru (pravovarstvenih) zahtevkov (ki sicer niso obvezna sestavina po 15. členu ZPVPJN in nanje naročnik in Državna revizijska komisija nista vezana) predlaga, da naročnik vlagatelja pozove na dopolnitev ponudbe in izda novo odločitev v sklopu B, ali da razveljavi izpodbijano odločitev in dopolni postopek oziroma izvede nov postopek v sklopu B ali da razveljavi odločitev v celoti in dopolni obstoječi postopek oziroma izvede nov postopek za celoten razpis.

Naročnik je zahtevku za revizijo ugodil, na način, da je razveljavil odločitev o oddaji naročila v sklopu B in postopek v tem sklopu vrnil v fazo pregleda in ocenjevanja ponudb, vlagatelj pa se z navedeno naročnikovo odločitvijo ni strinjal, zaradi česar je vložil predlog za začetek revizijskega postopka.

Skladno s prvim odstavkom 5. člena ZPVPJN se zahtevek za revizijo lahko vloži zoper vsako ravnanje naročnika v postopku javnega naročanja, razen če zakon, ki ureja javno naročanje, ali ZPVPJN določa drugače. Vlagatelj z zahtevkom za revizijo glede na prvi odstavek 5. člena ZPVPJN torej lahko izpodbija naročnikova ravnanja v zvezi z oddajo javnega naročila, kar vključuje tudi naročnikove odločitve v postopku javnega naročanja.

Naročnik po prejemu zahtevka za revizijo skladno s prvim odstavkom 26. člena ZPVPJN preveri, ali so izpolnjeni določeni postopkovni (procesni) pogoji, ki so naštetih v petih alinejah prvega odstavka 26. člena ZPVPJN. Če zahtevek za revizijo izpolnjuje pogoje iz prvega odstavka 26.

člena ZPVPJN, ga naročnik skladno z drugim odstavkom 26. člena ZPVPJN sprejme v vsebinsko obravnavo in o njem odloči skladno s prvim odstavkom 28. člena ZPVPJN.

Naročnik lahko v skladu z drugo alinejo prvega odstavka 28. člena ZPVPJN zahtevku za revizijo ugotovi, zaradi česar delno ali v celoti razveljavi postopek javnega naročanja ali odpravi kršitev. V primeru ugoditve zahtevku za revizijo ima naročnik skladno z drugo alinejo prvega odstavka 28. člena ZPVPJN možnost ravnati le kasatorično (tj. razveljavitveno) ali odpraviti kršitev. Odprava kršitve lahko rezultira v razveljavitvi dela ali celotne dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, če je revizijski zahtevek vložen pred oddajo ponudb, ali v razveljavitvi odločitve o oddaji javnega naročila, če je revizijski zahtevek vložen zoper takšno odločitev naročnika, kot v konkretnem primeru. V skrajnih primerih lahko naročnik tudi razveljavi celoten postopek oddaje javnega naročila. Odločitev naročnika iz druge alineje prvega odstavka 28. člena ZPVPJN je skladno s šestim odstavkom 28. člena ZPVPJN pravnomočna.

Kadar naročnik zahtevku za revizijo ugotovi in le delno razveljavi postopek javnega naročanja, lahko vlagatelj skladno s prvo povedjo iz drugega odstavka 29. člena ZPVPJN v roku treh delovnih dni od prejema naročnikove odločitve o zahtevku za revizijo pri naročniku vložijo predlog za začetek revizijskega postopka. Naročnik mora skladno z drugo povedjo iz drugega odstavka 29. člena ZPVPJN v treh delovnih dneh vso dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in vso dokumentacijo o predrevizijskem postopku posredovati Državni revizijski komisiji. Revizijski postopek se skladno s prvo povedjo iz 30. člena ZPVPJN začne, ko Državna revizijska komisija na podlagi prvega, drugega ali tretjega odstavka 29. člena ZPVPJN od naročnika prejme zahtevek za revizijo.

Vlagatelj je v obravnavanem primeru skladno z drugim odstavkom 29. člena ZPVPJN vložil predlog za začetek revizijskega postopka, v katerem zatrjuje, da iz naročnikove odločitve o zahtevku za revizijo izhaja, da je izpodbijano odločitev razveljavil in odločil, da bo ponovno pregledal in ocenil ponudbe, ni pa, kot je to zahteval vlagatelj, odločil, da ga pozove na dopolnitev ponudbe.

Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da je naročnik ravnal skladno z drugim odstavkom 28. člena ZPVPJN, ko je vlagateljevemu zahtevku za revizijo (v celoti) ugodil ter razveljavil izpodbijano odločitev o oddaji naročila v sklopu B, s čimer je postopek oddaje javnega naročila v navedenem sklopu vrnil v fazo pregledovanja in ocenjevanja ponudb, v kateri bo ponovno pregledal in ocenil prejete ponudbe in v ta namen opravil vsa predpisana in potrebna ravnanja.

Vlagateljevim navedbam, da naročnik ni sledil njegovemu zahtevku, ker ni tudi odločil, da ga bo pozival na dopolnitev ponudbe, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, ni mogoče slediti. Vlagatelj je v zahtevku za revizijo zahteval razveljavitev izpodbijane odločitve v sklopu B, s čimer je v celoti tudi uspel. Kot že navedeno, in kar je tudi že večkrat ugotovila Državna revizijska komisija, ima naročnik skladno z drugo alinejo prvega odstavka 28. člena ZPVPJN možnost ravnati le kasatorično (tj. razveljavitveno) ali odpraviti kršitev. Navedeno pomeni, da lahko o zahtevku odloči zgolj tako, da zahtevek za revizijo bodisi zavrne bodisi zahtevku za revizijo ugotovi in postopek javnega naročanja delno ali v celoti razveljavi ali odpravi kršitev, kar je v konkretnem primeru naročnik tudi storil, ko je izpodbijano odločitev v sklopu B v celoti razveljavil (prim. odločitev Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-417/2021, 018-012/2023, 018-204/2019). Vlagateljevi očitki, tudi, če bi se izkazali za utemeljene, v revizijskem postopku pred Državno revizijsko komisijo tako ne bi pripeljali do drugačne odločitve, kot jo je vlagatelj že dosegel v predrevizijskem postopku pred naročnikom (razveljavitev izpodbijane odločitve), ob tem, da je takšna odločitev naročnika v predrevizijskem postopku skladno s šestim odstavkom 28. člena ZPVPJN dejansko že postala pravnomočna. V kolikor gre vlagateljeve navedbe razumeti na način, da s predlogom o dopolnitvi postopka oziroma dopolnitvi njegove ponudbe od naročnika

zahteva določeno ravnanje v ponovljenem postopku pregledovanja in ocenjevanja ponudb, pa Državna revizijska komisija ugotavlja, da ZPVPJN ne daje podlage, skladno s katero bi lahko vlagatelj naročniku določal ali odrejal način ravnanja v postopku oddaje naročila. Naročnik v predrevizijskem postopku namreč ne more sprejeti odločitve o ravnanju v postopku pregledovanja in ocenjevanja ponudb ali izbiri najugodnejšega ponudnika, niti takšnega ravnanja v predrevizijskem postopku ne more izvesti, saj za to ravnanje, kot navedeno, nima podlage v ZPVPJN.

V zvezi z navedenim pa Državna revizijska komisija še pojasnjuje, da bo naročnik, ki je razveljavil odločitev o oddaji naročila v sklopu B (in s tem tudi odločitev o nedopustnosti vlagateljeve ponudbe) in postopek javnega naročanja vrnil v fazo pregleda in ocenjevanja ponudb, moral sprejeti novo odločitev, v kateri mora, skladno z 90. členom ZJN-3, pojasniti in obrazložiti ugotovitve in razloge zanjo (torej tudi razloge, na podlagi katerih ugotovi morebitno nedopustnost posamezne ponudbe). Pri tem je potrebno dodati, da odločitev naročnika o oddaji naročila, ki je bila sprejeta pred njeno razveljavitvijo v postopku pravnega varstva, ne postane pravnomočna, saj je bila v postopku pravnega varstva razveljavljena. Tako bodo po sprejemu nove odločitve o oddaji naročila imeli, skladno z določbami ZPVPJN, vsi ponudniki ponovno možnost uveljavljati pravno varstvo zoper novo odločitev, sprejeto po ponovljenem postopku pregledovanja in ocenjevanja ponudb. Navedeno pomeni, da bo, v kolikor bo naročnik v novi odločitvi o oddaji naročila ponovno odločil, da vlagateljeva ponudba ni dopustna, to naročnikovo ravnanje lahko predstavljalo novo kršitev, ki bo izvirala iz ponovljenega pregleda ponudb, zato v zvezi s to kršitvijo ne bo mogoče trditi, da je bila vlagatelju znana že ob vložitvi prvega zahtevka za revizijo (v predmetnem postopku pravnega varstva). Posledično, v morebitnem ponovnem postopku pravnega varstva, vodenem na podlagi morebitnega novega vlagateljevega zahtevka za revizijo, ne bo mogoče govoriti o prekluziji iz 16. člena ZPVPJN, vlagatelj pa bo torej imel možnost uveljavljati pravno varstvo zoper naročnikova ravnanja.

Na podlagi vsega navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelju, upoštevajoč določila 274. in 343. člena ZPP, katerega določbe se glede vprašanj, ki jih ZPVPJN ne ureja, uporabljajo tudi v revizijskem postopku (prvi odstavek 13. člena ZPVPJN), ni mogoče priznati pravnega interesa za začetek revizijskega postopka pred Državno revizijsko komisijo. Navedeni določbi ZPP se nanašata na situacijo, ko tožba (pritožba) ni dovoljena in jo je potrebno zavreči, ker tožnik (pritožnik) nima pravne koristi za tožbo, oziroma pravnega interesa za pritožbo. Vsakdo, ki namreč zahteva varstvo svojih pravic in pravnih koristi v postopku revizije oddaje javnih naročil, mora ves čas postopka izkazovati pravni interes oziroma pravovarstveno potrebo, kar pomeni, da mora kot verjetno izkazati, da bo ugoditev njegovi zahtevi pomenila zanj določeno pravno korist, ki je brez tega ne bi mogel doseči oziroma, da bi si v primeru ugoditve izboljšal svoj pravni položaj.

V konkretni zadevi je, kot navedeno, naročnik zahtevku za revizijo v celoti ugodil, upoštevajoč pravila iz ZPVPJN, in razveljavil izpodbijano odločitev. Ker vlagatelj glede na opredeljene meje njegovega zahtevka za revizijo pri odločanju pred Državno revizijsko komisijo ne bi mogel doseči kaj več ali kaj drugega, kot mu je priznal že naročnik, hkrati pa Državna revizijska komisija ne more ponovno presojeti zakonitosti ravnanj, ki jih je naročnik že razveljavil, vlagatelju ni mogoče priznati pravnega interesa za začetek revizijskega postopka pred Državno revizijsko komisijo (za to dejanje ni podana vlagateljeva pravna korist), njegov predlog za začetek revizijskega postopka pred Državno revizijsko komisijo pa je potrebno zavreči, ob upoštevanju navedenih pravnih podlag v ZPP in ZPVPJN.

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

Pravni pouk:

Zoper to odločitev ni dovoljen upravni spor.

Predsednica senata:
mag. Zlata Jerman
članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

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

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.