

Številka: 018-038/2025-9
Datum: 26. 5. 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 Aleksandra Petrovčiča, kot predsednika senata, ter Marka Medveda in Igorja Luzarja, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Sanacija ceste in usada na JP9650951 Lemberg-Vine v Občini Vojnik*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja PEOR, gradbeno podjetje Celje, d.o.o., Celjska cesta 2A, Vojnik (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Občina Vojnik, Keršova ulica 8, Vojnik (v nadaljevanju: naročnik), dne 26. 5. 2025

odločila:

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

Obrazložitev:

Naročnik po postopku naročila male vrednosti oddaja javno naročilo za sanacijo ceste in usada na JP9650951 Lemberg-Vine v Občini Vojnik. Obvestilo o predmetnem javnem naročilu je bilo na portalu javnih naročil objavljeno dne 23. 1. 2025, pod št. objave JN000385/2025-SL1/01.

Naročnik je dne 17. 3. 2025 sprejel in na portalu javnih naročil objavil dokument »*Obvestilo o izbiri najugodnejšega ponudnika*«, št. 844-0001/2025-8, iz katerega izhaja, da je v predmetnem postopku javnega naročanja prejel tri ponudbe, javno naročilo pa je oddal po merilih prvouvrščenemu ponudniku. Navedeno odločitev je naročnik z dokumentom »*Odločitev o preklicu oddaje naročila*«, št. 844-0001/2025-14, sprejetim in na portalu javnih naročil objavljenim dne 21.

3. 2025, razveljavil. Dne 9. 4. 2025 je naročnik sprejel in na portalu javnih naročil objavil dokument »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb*«, št. 844-0001/2025-20 (v nadaljevanju: odločitev o zavrnitvi vseh ponudb), iz katerega je razvidno, da je vse tri prejete ponudbe zavrnil zaradi razlogov na svoji strani. V obrazložitvi navedene odločitve je naročnik zapisal, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila v delu referenčne zahteve za odgovornega vodjo del nejasna, posledično pa obstaja dvom o enotni in nediskriminatorni razlagi te zahteve, kar vpliva na preglednost postopka, takšna referenčna zahteva pa omejuje tudi konkurenco. Dalje je naročnik ugotovil, da zahteva po finančnem zavarovanju za resnost ponudbe ni potrebna, saj se predmetno javno naročilo oddaja po postopku naročila male vrednosti in je tveganje za neoddajo naročila nizko. Poleg tega bi lahko zahteva po finančnem zavarovanju po mnenju naročnika predstavljala nepotrebno administrativno in finančno obremenitev ponudnikov, kar bi lahko, tako naročnik, vplivalo na konkurenčnost. Ker ugotovljenih pomanjkljivosti v obravnavani fazi postopka po mnenju naročnika ni bilo več mogoče odpraviti, je naročnik zavrnil vse predložene ponudbe in bo ugotovljene napake saniral v novem postopku javnega naročanja.

Vlagatelj je zoper naročnikovo odločitev o zavrnitvi vseh ponudb z vlogo z dne 14. 4. 2025 vložil zahtevek za revizijo. Zatrdjuje, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ni dvoumna, temveč jasno določa, da mora referenca odgovornega vodje del izhajati iz enega projekta (objekta). Nenazadnje je tudi naročnik na vprašanja potencialnih ponudnikov, zastavljena prek portala javnih naročil, odgovoril, da vztraja pri navedeni referenci, ki mora izhajati iz enega projekta (odgovori na vprašanja, objavljeni dne 27. 1. 2025 ob 7.21, 30. 1. 2025 ob 12.31 in 31. 1. 2025 ob 12.23). Nobenega dvoma torej ni bilo, da naročnik zahteva eno referenco, ki izhaja iz enega projekta. Naročnik je do roka za oddajo ponudb prejel tri ponudbe domnevno usposobljenih ponudnikov in dne 17. 3. 2025 sprejel odločitev o oddaji javnega naročila ponudniku VOC Celje d.o.o., ki jo je – po prejemu vlagateljeve zahteve za spremembo slednje – preklical. V nadaljevanju je naročnik sprejel odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, ki pa je v nasprotju s kogentnimi določili Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) in ZPVPJN, saj neupravičeno neenakopravno obravnava prvotno izbranega ponudnika (VOC Celje d.o.o.) v primerjavi z ostalima dvema ponudnikoma. Četudi je namreč vlagatelj v celoti izpolnil zahtevo po eni referenci za odgovornega vodjo del, ga naročnik ni izbral, ampak je neupravičeno zavrnil vse prejete ponudbe. Tudi sicer je vlagatelj pri pregledu ponudbe prvotno izbranega ponudnika ugotovil, da je ta na obrazcu »/Izjava-4« za odgovornega vodjo del navedel dve različni referenci, od katerih se ena (en projekt) nanaša na pilotno steno, druga (drug projekt) pa na več kamnitih zložb. Iz tega pa sledi, da prvotno izbrani ponudnik referenčnega pogoja glede odgovornega vodje del, v okviru katerega je bila zahtevana referenca za en projekt, ni izpolnil. V tej zvezi tudi ne gre spregledati, da je prvotno izbrani ponudnik obrazec potrjene reference za rekonstrukcijo ceste s kamnitimi zložbami v dolžini nad 80 m in višine nad 6 m, ki ga je predložil v predmetnem postopku javnega naročanja, predhodno predložil že v postopku oddaje javnega naročila za sanacijo plazov na cesti JP 964131 Socka-Trnovlje-Selce (Kladovšek), na portalu javnih naročil objavljenim pod št. JN000190/2025-SL1/01. Iz primerjave obeh (enakih) obrazcev potrjene reference je razvidno, da je prvotno izbrani ponudnik predručal obrazec, predložen v predmetnem postopku, saj je na originalnem obrazcu potrjene reference, predloženem v postopku Kladovšek, jasno navedeno, da se referenca nanaša na »*Rekonstrukcijo državne ceste s kamnitimi zložbami v dolžini nad 80 m in višine nad 2 m*«, medtem ko je na istem obrazcu, predloženem v tem postopku, izbrisano »2 m« in namesto tega ročno napisano »6 m«. To pa pomeni, da naročnik prvotno izbranega ponudnika ni izločil zaradi neobstoječe reference odgovornega vodje del (ne izhaja iz enega projekta), ampak je najprej kot ustrezni štel referenci iz dveh projektov, od katerih je bila ena plod poslovne goljufije prvotno izbranega ponudnika, da bi izpolnil pogoj kamnite zložbe globine minimalno 6 m. Glede na navedeno je torej jasno, da naročnik ni določil nejasnih in neustreznih zahtev glede reference odgovornega vodje del, temveč se je neupravičeno odločil za zavrnitev vseh ponudb, ker je bil ujet pri nezakonitem

(favoriziranem) ravnanju v zvezi z (naknadno razveljavljeno) odločitvijo o oddaji javnega naročila. Dalje vlagatelj zatrjuje, da naročnik v postopkih oddaje javnih naročil, ki jih vodi, od ponudnikov vselej (brez izjeme) zahteva finančno zavarovanje za resnost ponudbe v obliki menične izjave z biano menico, bodisi v višini 3,00 % ocenjene vrednosti brez DDV bodisi v višini 3,00 % ponudbene vrednosti posamezne ponudbe brez DDV (slednja zahteva je v zadnjih treh ali štirih letih postala pravilo). Posledično se za neupravičene in nerazumljive izkažejo naročnikove navedbe o tem, da bi zahteva po finančnem zavarovanju lahko predstavljala nepotrebno administrativno in finančno obremenitev ponudnikov. Neutemeljenost naročnikove argumentacije je še toliko bolj očitna ob pregledu finančnega zavarovanja prvotno izbranega ponudnika, ki ga je naročnik najprej sprejel, ob opozorilu vlagatelja, da s tem ravna nezakonito, pa je raje zavrnil vse ponudbe kot sprejel odgovornost za lastne napake. Vrednost ponudbe prvotno izbranega ponudnika v predmetnem postopku javnega naročanja znaša 968.546,28 EUR brez DDV, kar pomeni, da bi moral prvotno izbrani ponudnik predložiti menično izjavo v znesku 29.056,39 EUR. Vendar prvotno izbrani ponudnik navedenega ni upošteval, pač pa je predložil menično izjavo v znesku 55.000,00 EUR. Ta je z vidika naročnika navidezno ugodnejša (četudi zanjo ni pravne podlage), po drugi strani pa prvotno izbranega ponudnika postavlja v neenakopraven položaj z drugima dvema ponudnikoma, saj mu omogoča, da vse do zadnje minute roka za oddajo ponudb spreminja vrednost končne (oddane) ponudbe. Tudi sicer je menična izjava prvotno izbranega ponudnika izpolnjena pomanjkljivo – ni navedbe naslova ter transakcijskega računa naročnika niti navedbe petega transakcijskega računa prvotno izbranega ponudnika. Poleg tega je prvotno izbrani ponudnik na menico sam napisal »brez protesta«, zato predložena menica po veljavnih pravilih sploh ni biano menica. Vlagatelj kot dokaz o nezakonnosti odločitve o zavrnitvi vseh ponudb prilaga tudi menično izjavo, ki jo je prvotno izbrani ponudnik predložil v že omenjenem postopku oddaje javnega naročila za sanacijo plazu na cesti JP 964131 Socka-Trnovlje-Selce (Kladovšek), ki ima enake nepravilnosti kot menična izjava prvotno izbranega ponudnika, predložena v predmetnem postopku. Glede na vse navedeno vlagatelj predlaga odpravo kršitve, ki je bila po njegovem mnenju storjena s sprejemom izpodbijane odločitve, in – nadalje – sprejem odločitve o oddaji javnega naročila najcenejšemu ponudniku z dopustno ponudbo. Poleg tega vlagatelj predlaga tudi izdajo sklepa o zadržanju postopka oddaje predmetnega javnega naročila in zahteva povračilo stroškov postopka pravnega varstva.

Naročnik je z odločitvijo, št. 844-0001/2025-22 z dne 22. 4. 2025, zahtevek za revizijo zavrnil kot neutemeljenega. Uvodoma opisuje potek predmetnega postopka javnega naročanja, v nadaljevanju pa zatrjuje, da je že v izpodbijani odločitvi navedel, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila pomanjkljiva v delu, ki se nanaša na reference za vodjo gradnje. Naročnik je tako že v izpodbijani odločitvi pojasnil, da referenčna zahteva, kot je določena, omejuje konkurenco, zato jo bo naročnik spremenil na način, da bo jasna, nedvoumna, razumljiva in jo bo možno preveriti. Navedenega naročnik v predmetnem postopku ne more popraviti, zato bo, kot je navedel, dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila spremenil. Pri tem je pojasnil, da bo spremenil tudi zahtevo glede finančnega zavarovanja za resnost ponudbe, saj je imel s slednjim v preteklih javnih naročilih pogosto težave. Ob navedenem ne gre spregledati, da vlagatelj v zahtevku za revizijo ne navaja konkretno, katere določbe ZJN-3 naj bi naročnik kršil. Ker je vlagatelj naročnika opozoril, da naj bi bilo potrdilo o referenci prvotno izbranega ponudnika ponarejeno, je naročnik slednjega pozval na predložitev pojasnila, iz katerega pa ne izhaja, da bi bilo navedeno potrdilo ponarejeno – kot takšnega ga je namreč potrdil naročnik del. Če bi naročnik res favoriziral prvotno izbranega ponudnika, kakor to meni vlagatelj, bi ga izbral, ne pa zavrnil vse ponudbe. Tudi iz vprašanj potencialnih ponudnikov, objavljenih na portalu javnih naročil, izhaja, da so bile reference takšne, da so omejevale konkurenco in da niso bile dovolj jasne. Zgolj navedeni razlogi so tako naročnika vodili pri odločitvi, da zavrne vse ponudbe in za isti predmet izvede nov postopek javnega naročanja, ti razlogi pa niso navidezni. Ker naročnik navedenih

vprašanj ne more rešiti po sprejemu odločitve o izbiri, se je odločil, da postopek javnega naročanja ponovi ob spremenjeni dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

Vlagatelj se je v vlogi z dne 23. 4. 2025 opredelil do navedb naročnika iz odločitve o zavrnitvi zahtevka za revizijo. V vlogi vztraja pri pravovarstvenem predlogu ter vseh očitkih in dokazih iz zahtevka za revizijo, poleg tega pa se dodatno opredeljuje do posameznih naročnikovih navedb. Zatrjuje, da je naročnik predmetno javno naročilo prvotno oddal ponudniku VOC Celje d.o.o., četudi ta ni imel ustrezne reference, ostala dva ponudnika pa sta jo imela. Naročnik je tako zavrnil vse ponudbe iz razlogov, zaradi katerih bi dejansko moral izločiti le ponudbo prvotno izbranega ponudnika. Dalje naročnik sam priznava, da je imel v preteklosti pogosto težave s finančnim zavarovanjem za resnost ponudbe, navedeno pa potrjujejo tudi dokazni predlogi vlagatelja. Naročnik je tako imel težave s finančnim zavarovanjem, ki ga je sprejel od prvotno izbranega ponudnika, saj so bile njegove menične izjave ter menice v nasprotju z naročnikovimi (običajnimi) zahtevami. Ne glede na navedeno naročnik zahtev po predložitvi finančnega zavarovanja v ostalih postopkih še ni spremenil (npr. javno naročilo za sanacijo mostov Vizore, št. objave na portalu javnih naročil JN002279/2025-SL1/01).

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 23. 4. 2025 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in predrevizijskem postopku, vključno s predlogom za izdajo sklepa o zadržanju postopka oddaje predmetnega javnega naročila.

Državna revizijska komisija je s sklepom, št. 018-038/2025-4 z dne 29. 4. 2025, odločila, da se predlogu vlagatelja za izdajo sklepa o zadržanju postopka ne ugodí.

Dne 5. 5. 2025 je Državna revizijska komisija naročnika pozvala na dopolnitev odstopljene dokumentacije o postopku oddaje javnega naročila in predrevizijskem postopku. Naročnik je navedeno dokumentacijo istega dne tudi dopolnil.

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

V obravnavanem primeru je med vlagateljem in naročnikom spor o zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb.

Pravno podlago za sprejem odločitve o zavrnitvi vseh ponudb predstavlja peti odstavek 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.

Sodišče Evropske unije je pri razlagi skupnostnega prava že večkrat zavzelo stališče, da naročniki ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe ali začetku novega postopka uživajo širok preudarek, pri čemer evropsko pravo javnih naročil ne zahteva, da bi naročniki takšno odločitev smeli sprejeti le v izjemnih primerih ali na podlagi posebej upravičenih razlogov (prim. zadevi C-27/98, točke 23, 25 in 33, ter C-244/02, točka 29). Ob tem je Sodišče Evropske unije 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 tako vedno prekiniti postopek oddaje javnega naročila in ga zaključiti brez izbire najugodnejše ponudbe, celo v primeru, če je do nemožnosti izbire prišlo zaradi napake naročnika, pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave (zadeva C-244/02, točka 36). Četudi so bila predstavljena stališča Sodišča Evropske unije podana v času veljavnosti prejšnjih materialnih direktiv (s krajšo oznako: Direktiva 93/36, Direktiva 93/37, Direktiva 92/50 in Direktiva 2004/18), pa drugačnega zaključka ni napraviti niti na podlagi sedaj veljavne Direktive 2014/24, ki je bila v pravni red Republike Slovenije prenesena z ZJN-3 (drugi odstavek 1. člena ZJN-3).

Iz navedenega tako izhaja, da veljavni predpisi ne določajo posebnih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presojati utemeljenost oziroma dopustnost razlogov za zaključek postopka javnega naročanja brez oddaje javnega naročila, tovrstnih kriterijev 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 vseh ponudb, pri sprejemu katere so bila spoštovana temeljna pravila skupnostnega prava o javnem naročanju. Presoja zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb zato v revizijskem postopku obsega zlasti preverjanje, ali je naročnik pri sprejemu izpodbijane odločitve 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 zavezuje, 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 tako o kršitvi načela enakopravne 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 povezavi z navedenim vlagatelj v obravnavanem primeru (po vsebini smiselno) zatrjuje, da sta razloga, s katerima je naročnik utemeljil odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, zgolj navidezna, dejansko pa sta navedena le z namenom favoriziranja ponudnika VOC Celje d.o.o., s tem pa se naročnik ne strinja.

Glede na predstavljeno trditveno podlago strank je treba v predmetnem postopku pravnega varstva najprej ugotoviti, ali je naročnik referenčno zahtevo (pogoj) za odgovornega vodjo del oziroma vodjo gradnje v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določil nejasno, kakor to zatrjuje sam, ali pa je razlog nejasne referenčne zahteve, ki ga kot prvega od dveh razlogov za zavrnitev vseh ponudb navaja naročnik, zgolj navidezen, kakor to zatrjuje vlagatelj.

Naročnik, ki v konkretnem primeru izvaja postopek javnega naročanja za sanacijo ceste in usada, je referenčno zahtevo za odgovornega vodjo del oziroma vodjo gradnje v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določil v točki »Č. Tehnična in kadrovska sposobnost« poglavja »6. Ugotavljanje sposobnosti ponudnikov«, kjer je zapisal:

»Zagotovljen mora biti vodja gradnje, ki izpolnjuje naslednje zahteve do podpisa pogodbe:

- /.../,

- v zadnjih petih (5) letih pred rokom za oddajo ponudb je kot odgovorni vodja del (naziv po ZGO-1) oziroma vodja gradnje ali vodja del (naziv po GZ) vodil vsaj en projekt (Izvedba sanacije ceste vsaj 1500 m², izvedba kamnite zložbe globine vsaj 6 m in volumna vsaj 500 m³, izvedba pilotne stene dolžine vsaj 60 m s piloti dolžine 10 m s premerom pilota 60 cm).«.

Na navedeno določbo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila se pri utemeljevanju zatrjevane nejasnosti referenčne zahteve za odgovornega vodjo del oziroma vodjo gradnje v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb sklicuje tudi naročnik, ki v tej zvezi – poleg navedene določbe – nadalje izpostavlja še naslednjo določbo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, navedeno na obrazcu »Izjava-4«:

»Odgovorni vodja del je v zadnjih petih (5) letih (od dneva oddaje ponudbe) že opravljal vodenje del, na najmanj enem objektu javnega naročnika, kjer so se izvajala dela, ki so po vsebini enaka rekapitulaciji tehničnih popisov del.

Ponudnik ponudi eno (1) referenco za odgovornega vodja del (Izvedba sanacije ceste vsaj 1500 m², izvedba kamnite zložbe globine vsaj 6 m in volumna vsaj 500 m³, izvedba pilotne stene dolžine vsaj 60 m s piloti dolžine 10 m s premerom pilota 60 cm).«.

Iz odločitve o zavrnitvi vseh ponudb izhaja stališče naročnika, da so navedene določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila nejasne glede vprašanja, kakšen je v okviru referenčnega pogoja za odgovornega vodjo del oziroma vodjo gradnje pomen pojmov »projekt« oziroma »objekt«, nadalje pa tudi glede vprašanja, kolikšno število referenc (ena ali več) je v konkretnem primeru zahtevanih za izpolnitev referenčnega pogoja. Vlagatelj navedenemu nasprotuje in zatrjuje, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila jasna – po mnenju vlagatelja je za izpolnitev referenčnega pogoja zahtevana ena referenca za en projekt (objekt), v okviru katerega so morala biti izvedena vsa navedena dela (sanacija ceste, izvedba kamnite zložbe ter izvedba pilotne stene zahtevanih dimenzij).

Državna revizijska komisija na podlagi pregleda citiranih določb ugotavlja, da je naročnik v okviru navedbe del, ki so predmet obravnavanega referenčnega pogoja, obenem pa v konkretnem primeru opredeljujejo pomen pojmov »projekt« oziroma »objekt«, uporabil (zgolj) ločila (tj. vejice), ne da bi hkrati uporabil tudi besede, ki bi jasno določale bodisi kumulativnost teh del (npr. »in«, »ter«) bodisi alternativnost teh del (npr. »ali«, »bodisi-bodisi«).

Posledično se Državna revizijska komisija strinja z vlagateljem, da je citirane določbe dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila mogoče razlagati na način, da je naročnik za odgovornega vodjo del oziroma vodjo gradnje zahteval eno referenco za en projekt oziroma objekt, v okviru katerega so morala biti (kumulativno) izvedena vsa navedena dela – tako sanacija ceste vsaj 1500 m² kot tudi izvedba kamnite zložbe ter pilotne stene zahtevanih dimenzij.

Četudi je torej navedena razlaga referenčnega pogoja, za katero se zavzema vlagatelj, nedvomno možna, pa takšna razlaga – glede na zapis obravnavanega pogoja – ni edina možna.

Po presoji Državne revizijske komisije je namreč navedeni referenčni pogoj mogoče razlagati tudi na način, da vsako od navedenih referenčnih del (tj. sanacija ceste, izvedba kamnite zložbe, izvedba pilotne stene) predstavlja en (samostojen) projekt oziroma se nanaša na (en) samostojen objekt. V takšnem primeru pa je nadalje možna tako razlaga, da je obravnavani referenčni pogoj mogoče izpolniti že z eno samo referenco (tj. bodisi z eno referenco za projekt sanacije ceste bodisi z eno referenco za projekt izvedbe kamnite zložbe ali pa z eno referenco za projekt izvedbe pilotne stene), kot tudi razlaga, da je za izpolnitev referenčnega pogoja treba izkazati več referenc

(tj. eno referenco za projekt sanacije ceste, eno referenco za projekt izvedbe kamnite zložbe in eno referenco za projekt izvedbe pilotne stene).

Iz tega pa sledi, da je v konkretnem primeru pojem »projekt« mogoče razumeti kot celoto vseh navedenih del (tj. kot projekt, v okviru katerega je bila izvedena tako sanacija ceste kakor tudi izvedba kamnite zložbe ter pilotne stene), hkrati pa je možna tudi razlaga, v skladu s katero vsako od navedenih del predstavlja (en) samostojen projekt (tj. projekt sanacije ceste, projekt izvedbe kamnite zložbe, projekt izvedbe pilotne stene). Dalje je tudi pojem »objekt« v konkretnem primeru mogoče razumeti kot celoto, ki jo (med drugim) sestavljajo funkcionalno neločljivo povezane cesta, kamnita zložba ter pilotna stena, hkrati pa je mogoče tako cesto kot tudi kamnito zložbo in pilotno steno razumeti kot samostojen objekt. V tej zvezi ne gre spregledati, da so lahko tudi v skladu z Gradbenim zakonom (Uradni list RS, št. 199/21 s sprem.; v nadaljevanju: GZ-1)¹ cesta (četudi le v določenih primerih), kamnita zložba in pilotna stena (zgolj) sestavni deli objekta, lahko pa vsaka zase predstavljajo (samostojen) objekt.

Glede na navedeno Državna revizijska komisija pritruje naročniku, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila nejasna tako glede vprašanja, kakšen je v okviru referenčnega pogoja za odgovornega vodjo del oziroma vodjo gradnje pomen pojmov »projekt« oziroma »objekt«, kot tudi glede vprašanja, kolikšno število referenc (ena ali več) je v konkretnem primeru zahtevanih za izpolnitev referenčnega pogoja, ugotovljene nejasnosti pa so takšne narave, da bi lahko v postopku oddaje konkretnega javnega naročila vplivale tudi na konkurenco.

Ker je bilo torej v obravnavanem primeru ugotovljeno, da razlog nejasno določenega referenčnega pogoja za odgovornega vodjo del oziroma vodjo gradnje ni navidezen, kot je to (neutemeljeno) zatrjeval vlagatelj, temveč je, nasprotno, naročnik navedeni pogoj dejansko oblikoval nejasno, so se posledično za neutemeljene izkazale tudi vlagateljeve navedbe o tem, da se je naročnik neupravičeno odločil za zavrnitev vseh ponudb, ker je bil ujet pri nezakonitem (favoriziranem) ravnanju v zvezi z (naknadno razveljavljeno) odločitvijo o oddaji javnega naročila (in ne, ker bi bil referenčni pogoj oblikovan nejasno).

Vlagatelj sicer v zvezi z zatrjevano jasnostjo referenčnega pogoja navaja tudi, da je naročnik na vprašanja potencialnih ponudnikov, zastavljena prek portala javnih naročil, odgovoril, da vztraja pri navedeni referenci, ki mora izhajati iz enega projekta.

Državna revizijska komisija na podlagi vpogleda na portal javnih naročil ugotavlja, da se naročnikov odgovor, na navedenem portalu objavljen dne 27. 1. 2025 ob 7.21, na katerega vlagatelj (med drugim) opira izpostavljeno navedbo, glasi:

*»Spoštovani,
naročnik ne bo spremenil referenčnega pogoja.*

Lep pozdrav.«.

Dalje vlagatelj izpostavljeno navedbo opira na naročnikov odgovor, na portalu javnih naročil objavljen dne 30. 1. 2025 ob 12.31, ki se glasi:

¹ Prim. 25. točko prvega odstavka 3. člena GZ-1, v skladu s katero je objekt s tlemi povezana stavba ali gradbeni inženirski objekt, narejen iz gradbenih proizvodov, proizvodov in naravnih materialov, skupaj z vgrajenimi inštalacijami in tehnološkimi napravami, ki jih objekt potrebuje za svoje delovanje; objekt je povezan s tlemi, če je temeljen ali s pomočjo gradbenih del povezan s tlemi na stalno določenem mestu in ga ni mogoče premakniti ali odstraniti brez škode za njegovo bistvo; za objekt se štejeta tudi začasni objekt in grajeni objekt na drevesu, ki je namenjen opravljanju dejavnosti.

»Pozdravljeni,

*glede na obseg javnega naročila, naročnik želi pridobiti usposobljenega izvajalca.
Zahtevani piloti so običajnih dimenzij.*

Lep pozdrav«.

Poleg navedenih odgovorov se vlagatelj pri utemeljevanju izpostavljene navedbe sklicuje tudi na naslednji naročnikov odgovor, na portalu javnih naročil objavljen dne 31. 1. 2025 ob 12.23:

»Pozdravljeni

"Referenca izvajalca nam poda vpogled v finančne zmožnosti in ustrezno usposobljenost podjetja, medtem ko referenca za vodjo del odraža sposobnost in ustreznost kadra."

Lep pozdrav«.

Državna revizijska komisija na podlagi pregleda navedenih odgovorov, na katere se v zahtevku za revizijo sklicuje vlagatelj, ugotavlja, da vsebina teh odgovorov ne potrjuje vlagateljeve navedbe, da je naročnik na vprašanja potencialnih ponudnikov, zastavljena prek portala javnih naročil, odgovoril, da vztraja pri navedeni referenci, ki mora izhajati iz enega projekta. Celo več – ne le, da naročnik v okviru navedenih odgovorov ni zapisal, da vztraja pri navedeni referenci, ki mora izhajati iz enega projekta, pač pa naročnik navedenega ni zapisal niti v okviru katerega izmed ostalih odgovorov, objavljenih na portalu javnih naročil.

Kakor torej vlagatelj ne more uspeti z (neutemeljeno) navedbo, da je naročnik v okviru odgovorov na portalu javnih naročil vztrajal pri obravnavani referenci, ki da mora izhajati iz enega projekta, tako vlagatelj tudi ne more uspeti s (po vsebini smiselno) navedbo, da je ponudnik VOC Celje d.o.o. na obrazcu »Izjava-4« za odgovornega vodjo del navedel dve različni referenci iz dveh različnih projektov, posledično pa referenčnega pogoja domnevno ni izpolnil. Ob dejstvu, da vlagatelj izpodbija naročnikovo odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, sprejeto zaradi razlogov na strani naročnika in ne zaradi pomanjkljivosti ponudb, navedbe o (domnevnih) pomanjkljivostih ponudb za sprejem odločitve v obravnavani zadevi niso pravno relevantne, posledično pa se Državna revizijska komisija do njih ni vsebinsko opredeljevala.

Prav tako se Državna revizijska komisija zaradi pravne nerelevantnosti ni vsebinsko opredeljevala do vlagateljevih navedb, da je ponudnik VOC Celje d.o.o. predružačil v ponudbi predloženi obrazec potrjene reference (referenčno potrdilo), ki naj bi ga predložil že v postopku oddaje javnega naročila za sanacijo plazu na cesti JP 964131 Socka-Trnovlje-Selce (Kladovšek). Četudi torej Državna revizijska omenjenih navedb (v revizijskem postopku) ni vsebinsko obravnavala, pa bo v postopku po Zakonu o prekrških (Uradni list RS, št. 7/2003 s sprem.) preučila, ali so v konkretnem primeru morebiti podani pogoji za začetek postopka o prekršku.

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo naročniku očital tudi kršitev načela enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3), ki jo je utemeljeval z navedbo, da naročnik vlagatelju – v nasprotju s prvotno izbranim in domnevno favoriziranim ponudnikom VOC Celje d.o.o. – ni oddal javnega naročila, četudi je vlagatelj (za razliko od prvotno izbranega ponudnika) obravnavani referenčni pogoj izpolnil, ampak je vse prejete ponudbe zavrnil.

(Zgolj) s temi navedbami pa vlagatelj očitka o kršitvi načela enakopravne obravnave ponudnikov po presoji Državne revizijske komisije ne more utemeljiti. V tej zvezi namreč ne gre spregledati, da lahko naročnik, kot je to zapisalo tudi Sodišče Evropske unije in je Državna revizijska komisija v tem sklepu že pojasnila, postopek oddaje javnega naročila vedno zaključi brez izbire najugodnejše ponudbe, celo v primeru, če je do nemožnosti izbire prišlo zaradi napake naročnika, pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, nespoštovanje oziroma kršitev teh pravil pa v konkretnem primeru ni bila ugotovljena. Pri tem gre zgolj dodati, da je v dani zadevi naročnik tudi sicer ponudbo ponudnika VOC Celje d.o.o., ki naj bi ga po zatrjevanju vlagatelja favoriziral, zavrnil (kot je zavrnil tudi obe preostali prejeti ponudbi).

Ker torej vlagatelj nejasno določenega referenčnega pogoja, ki ga je kot prvega od dveh razlogov za zavrnitev vseh ponudb navedel naročnik, ni uspel izpodbiti, Državna revizijska komisija v nadaljevanju ni obravnavala revizijskih navedb v zvezi z drugim naročnikovim razlogom za zavrnitev vseh ponudb (tj. nepotrebno zahtevanega finančnega zavarovanja za resnost ponudbe, ki da predstavlja le nepotrebno administrativno in finančno obremenitev ponudnikov), posledično pa tudi ni izvajala dokazov, predlaganih za dokazovanje teh navedb. Omenjene navedbe in dokazi namreč na odločitev Državne revizijske komisije ne bi več mogli vplivati in vlagateljevega položaja v postopku ne bi mogli spremeniti (oziroma ga izboljšati).

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

Vlagatelj je v obravnavani zadevi zahteval tudi povrnitev stroškov postopka pravnega varstva.

Če je zahtevek za revizijo utemeljen, mora naročnik v skladu s tretjim odstavkom 70. člena ZPVPJN vlagatelju iz lastnih sredstev povrniti potrebne stroške, nastale v predrevizijskem in revizijskem postopku, vključno s takso.

Ker vlagatelj v obravnavanem primeru z zahtevkom za revizijo ni uspel ne v predrevizijskem ne v revizijskem postopku, je Državna revizijska komisija v skladu z določbo tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN njegovo zahtevo za povrnitev stroškov postopka pravnega varstva zavrnila.

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:
Aleksander Petrovčič, univ. dipl. ekon.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti:

- vlagatelju,
- naročniku,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.