

Številka: 018-063/2026-6

Datum: 19. 5. 2026

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 20., 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 »Čiščenje poslovnih prostorov z dobavo sanitarnega materiala« in na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil vlagatelj Acola, d. o. o., Godič (v nadaljevanju: vlagatelj), ki ga zastopa Suzana Miklič Nikič, odvetnica v Domžalah (v nadaljevanju: pooblaščenka), zoper ravnanje naročnika Republika Slovenija, Upravna enota Ljubljana, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), 19. 5. 2026

odločila:

1. Zahtevak za revizijo se zavrne.
2. Vlagateljeva zahteva za povrnitev stroškov se zavrne.
3. Predlog za izdajo sklepa, s katerim se naročniku kljub vložnemu zahtevku za revizijo dovoli začetek novega postopka javnega naročanja za isti predmet naročanja, se zavrne.

Obrazložitev:

Naročnik je v postopku oddaje javnega naročila po odprtem postopku (objava obvestila o javnem naročilu 12. 3. 2026 na portalu javnih naročil, pod št. objave JN001761/2026-EUe16/01, in 12. 3. 2026 v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije, pod št. objave 173634-2026) z dokumentom »Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb« št. 430-24/2026-11 z dne 23. 4. 2026, ki je bil 24. 4. 2026 objavljen na portalu javnih naročil, pod št. objave JN001761/2026-ODL/01, vlagatelja, ki je edini predložil ponudbo, obvestil, da na podlagi petega odstavka 90. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) zavrne prejeta ponudbo.

Vlagatelj je 1. 5. 2026 na portalu eRevizija vložil zahtevek za revizijo z dne 1. 5. 2026 in predlagal razveljavitev odločitve, da se ne odda javno naročilo, uveljavljal pa je tudi povrnitev stroškov. Vlagatelj je navedel, da:

- naročnik ni navedel razlogov, ki bi izkazovali, da je izvedba javnega naročila postala nemogoča, temveč je sprejeta odločitev le navidezna in prikriva resnične razloge, zaradi katerih noče z vlagateljem skleniti pogodbe,
- domnevno spremenjene okoliščine in naročnikove potrebe ne morejo predstavljati resnih in utemeljenih razlogov, ki bi izkazovali, da je postala izvedba javnega naročila nemogoča in bi opravičevali odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, dejansko pa odločitev o zavrnitvi vlagateljeve ponudbe,
- ne verjame, da so se od objave obvestila o naročilu do sprejema izpodbijane odločitve razmere pri naročniku bistveno spremenile, da bi bila izvedba javnega naročila zaradi tega nemogoča in da bi bile potrebne spremembe v vsebini javnega naročila,
- je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila že sedaj določala, katere so zahteve glede globinskega čiščenja, pri čemer bi sprememba frekvence globinskega čiščenja pomenila vsebinsko spremembo javnega naročila (vlagatelj je navajal »razpisa«; opomba Državne revizijske komisije), ne pa razlogov za razveljavitev, saj bi morebitno potrebno spremembo lahko uredil za aneksom,
- naročnik naknadno popravlja javno naročilo (vlagatelj je navajal »razpisa«; opomba Državne revizijske komisije) in prilagaja zahteve s ciljem, da javnega naročila ne odda,
- vlagatelj že sedaj izpolnjuje zatrjevano bodočo zahtevo za omejitev površine na čistilca, zato ta sprememba ne bi vplivala na razvrstitev ponudb in ne more biti razlog za razveljavitev postopka oddaje javnega naročila (vlagatelj je navajal »razpisa«; opomba Državne revizijske komisije),
- naročnikova navedba, da bo odpravil pomanjkljivosti pri uveljavljanju reklamacij, pomeni kršitev 67. člena ZJN-3 in naročnik ne sme razveljaviti postopka oddaje javnega naročila zgolj zato, ker je »sam slabo pripravil dokumentacijo«, pri tem pa je pomanjkljivosti v zvezi s tem navedel pavšalno in brez obrazložitve,
- naročnik bi lahko domnevne pomanjkljivosti pri uveljavljanju reklamacij reševal tako, da bi na portalu javnih naročil podrobneje opredelil postopek uveljavljanja pogodbenih obveznosti in ukrepanja v primeru reklamacij, nikakor pa predvidena sprememba ne predstavlja upravičenega razloga za zavrnitev vseh ponudb,
- tudi predvideno dodatno finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, ki ni bilo opredeljeno v sedanji dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, ne more biti opravičljiv razlog za zavrnitev vseh ponudb,
- opustitev določitve finančnega zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti lahko kvečjemu pomeni slabo pripravljeno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, kar ne sme iti v škodo ponudnikov, nikakor pa glede na ZJN-3 ne more predstavljati razloga za zavrnitev vseh ponudb,
- domnevne pomanjkljivosti dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila predstavljajo pomanjkljivosti na naročnikovi strani, ki bi morale biti odpravljene pred objavo postopka oddaje javnega naročila, ne morejo pa vplivati na dopustnost ali primernost vlagateljeve ponudbe,
- naročnik ni izkazal, da bi spremenjene okoliščine nastale po poteku roka za prejem ponudb, temveč so to okoliščine, ki so bile naročniku nedvomno znane že pred začetkom postopka javnega naročanja,
- naročnikova odločitev je tudi nesorazmerna, saj je zahteva za omejitev površine na čistilca že vsebovana v obstoječi dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila,
- je treba opozoriti na kršitev načela gospodarnosti, saj je naročnik prejel dopustno ponudbo in je imel možnost oddaje javnega naročila, zato bi moral oddati javno naročilo, posebej utemeljeni razlogi za neoddajo javnega naročila pa v konkretnem primeru niso podani,

- naročnik glede na okoliščine sploh nima zakonske podlage za sprejeto odločitev in njegovo ravnanje pomeni zlorabo njegovih procesnih pravic, saj »ta ni imel podlage, da bi v skladu z zakonom spremenil že sprejeto odločitev o objavi javnega naročila in zavrnil vse prejete ponudbe«.

Naročnik je s sklepom št. 430-24/2026-6224-14 z dne 7. 5. 2026, ki ga je vložil 8. 5. 2026 na portalu eRevizija, zahtevek za revizijo in zahtevo za povrnitev stroškov zavrnil. Naročnik je navedel, da:

- je po poteku roka za prejem ponudb in pred preverjanjem ponudb prejel informacijo, da tudi letos ne bo izvedena investicijska menjava približno 20 let starih tekstilnih oblog in s tem ne odpravljena vzročna povezava zdravstvenih težav zaposlenih na lokaciji Tobačna, zato se je zaradi izboljšanja delovnih pogojev odločil za vključitev tudi globinskega čiščenja tekstilnih talnih oblog enkrat tedensko, kar predstavlja nastop novih spremenjenih okoliščin oziroma potreb,
- skladno z drugim odstavkom 67. člena ZJN-3 ne more in ne sme spreminjati in dopolnjevati dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, pa tudi ne more tega urejati z aneksi k pogodbi,
- je po pridobitvi le ene ponudbe ugotovil, da so merila (ponujena cena, zagotovljena mesečna bruto plača, dnevna obremenitev čistilca) postala brezpredmetna,
- se je za problematično oziroma nepopolno izkazalo merilo dnevna obremenitev čistilca, saj bi pri pridobljeni eni ponudbi moral upoštevati ponudbo izvajalca, ki ne upošteva usmeritev sekcije čistilcev, zato bo v novem postopku oddaje javnega naročila to merilo vključil kot izločitveni pogoj,
- je pri pregledu dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ugotovil, da drugi odstavek 9. člena vzorca pogodbe ne omogoča nespornega izračunavanja pogodbenih kazni ob neizpolnjevanju pogodbenih obveznosti, saj posamezne postavke (storitve) niso posebej ovrednotene,
- po poteku roka za prejem ponudb ni mogel več na portalu javnih naročil objavljati popravkov dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, enako pa velja glede dodajanja zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti,
- razlogi za zavrnitev vseh ponudb temeljijo le na razlogih na strani naročnika,
- izbira najugodnejše ponudbe ni edina možnost, ki jo ima, saj lahko na podlagi razlogov na svoji strani zavrne vse ponudbe.

Naročnik je 8. 5. 2026 prek portala eRevizija Državni revizijski komisiji posredoval zahtevek za revizijo in dokumentacijo.

Naročnik je z vlogo št. 430-24/2026-6224-18 z dne 11. 5. 2026, ki jo je 12. 5. 2026 vložil prek portala eRevizija, Državni revizijski komisiji predlagal, da sprejme sklep po 20. členu ZPVPJN, s katerim bi mu kljub vložnemu zahtevku za revizijo dovolila, da izvede nov postopek javnega naročanja za isti predmet.

Državna revizijska komisija ne v zakonskem roku treh delovnih dni iz prve povedi iz šestega odstavka 29. člena ZPVPJN, ki se je glede na pravila o štetju rokov iz petega odstavka 1. člena ZPVPJN in drugega odstavka 111. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/99 s sprem.; v nadaljevanju: ZPP) v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN iztekel 13. 5. 2026, saj je vlagatelj glede na tretjo poved iz četrtega odstavka 13.a člena ZPVPJN 8. 5. 2026, ko je bila odločitev o zahtevku za revizijo objavljena na portalu eRevizija, prejel to odločitev, ne do datuma sprejema odločitve o zahtevku za revizijo ni ugotovila, da je bila na portalu eRevizija vložena vlagateljeva opredelitev do naročnikovih navedb iz sklepa št. 430-24/2026-6224-14 z dne 7. 5. 2026.

Državna revizijska komisija ne v zakonskem roku treh delovnih dni iz drugega odstavka 20. člena ZPVPJN, ki se je glede na pravila o štetju rokov iz petega odstavka 1. člena ZPVPJN in drugega odstavka 111. člena ZPP v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN iztekel 15. 5. 2026, saj je vlagatelj glede na tretjo poved iz četrtega odstavka 13.a člena ZPVPJN 12. 5. 2026, ko je bil predlog za sprejem sklepa po 20. členu ZPVPJN objavljen na portalu eRevizija, prejel ta predlog, ne do datuma sprejema odločitve o predlogu za sprejem sklepa po 20. členu ZPVPJN ni ugotovila, da je bilo na portalu eRevizija objavljeno vlagateljevo mnenje o predlogu za sprejem sklepa po 20. členu ZPVPJN.

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

Naročnik je v postopku oddaje javnega naročila po odprtem postopku (točka IV.1.1 obvestila o javnem naročilu) sprejel odločitev, da ne odda javnega naročila, kar je vlagatelj izpodbijal, saj naj bi naročnik navedel le navidezne razloge, zaradi česar ne bi imel možnosti zaključiti postopka oddaje javnega naročila brez oddaje javnega naročila vlagatelju, ki je edini predložil ponudbo, s čimer se naročnik ni strinjal.

Državna revizijska komisija je vpogledala v dokument »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb*« št. 430-24/2026-11 z dne 23. 4. 2026, pri čemer je ugotovila, da je naročnik odločitev, da ne odda javnega naročila, utemeljil s sklicevanjem na peti odstavek 90. člena ZJN-3, obrazložil pa jo je tako, da je najprej navedel nekatere podatke o javnem naročilu in izvedbi postopka javnega naročanja, med drugim tiste, iz katerih izhaja, da je le vlagatelj predložil ponudbo, nato pa je navedel, da je med pregledom ponudbe ugotovil pomanjkljivosti v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, nastala pa so tudi nova dejstva in okoliščine ter spremenjene naročnikove potrebe, zato »*je sprejel odločitev, da postopek prekine iz razlogov na strani naročnika in izvede po pravnomočnosti odločitve o zavrnitvi vseh ponudb nov postopek, v katerem bo:*

- *Spremenil tehnični del javnega naročila zaradi spremenjenih okoliščin in potreb na strani naročnika in sicer na način, da bo zaradi zagotavljanja čimbolj ustreznega in zdravega delovnega okolja ter dejstva, da tudi letos ne bo izvedena investicijska menjava talnih oblog (tapison) in s tem odpravljena vzročna povezava zdravstvenih težav zaposlenih (izpuščaji in alergije), na lokaciji Tobačna okreplil izvajanje čiščenja tekstilnih talnih oblog (tapisona) in sicer 1x tedensko globinsko;*
- *Dopolnil razpisno dokumentacijo na način, da bo dodal nov izločitveni pogoj in sicer bo ponudnik izključen iz postopka, če naročnik ugotovi, da znaša »Dnevna obremenitev čistilca« več kot 1.200 m2, kar predstavlja priporočeno obremenitev s strani Sekcije čistilcev pri OZS za izvajanje čiščenja pisarniških prostorov.*
Namen novega izločitvenega pogoja je v prvi vrsti preprečevanje prekomerne obremenitve zaposlenih pri ponudnikih ter posledično zagotoviti primerno kakovost čiščenja;
- *Odpravil pomanjkljivosti pri uveljavljanju reklamacij tako, da bo podrobneje opredelil postopek uveljavljanja pogodbenih obveznosti ter ukrepanja v primeru reklamacij, saj se je izkazalo, da je le to opredeljeno nejasno;*
- *Dodal finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, le to v dosedANJI dokumentaciji ni bilo opredeljeno je pa nujno za zaščito naročnika v primeru nekakovostnega izvajanja storitev.*

Ker ugotovljenih pomanjkljivosti v obravnavani fazi postopka po mnenju naročnika ni bilo več mogoče odpraviti, je naročnik zavrnil vse predložene ponudbe. Ugotovljene napake bo odpravil v novem postopku javnega naročanja«.

Državna revizijska komisija uvodoma in neodvisno od naročnikovega utemeljevanja izpodbijane odločitve pojasnjuje, da ZJN-3 ureja več različnih institutov (gl. prvi, drugi in peti odstavek 90.

člena ZJN-3), ki naročniku bodisi omogočajo bodisi nalagajo zaključek postopka oddaje javnega naročila tudi brez oddaje. ZJN-3 tudi ni zastavljen tako, da bi naročniku nalagal, da mora javno naročilo obvezno oddati v izvedbo, še manj je zasnovan tako, da bi moral izbrati ponudbo nekega ponudnika, sploh pa ni zasnovan tako, da bi moral izbrati vlagateljevo ponudbo. Če so izpolnjeni katerikoli pogoji, ki naročniku bodisi omogočajo bodisi nalagajo, da ne odda javnega naročila v izvedbo, naročnik ravna skladno z ZJN-3, če ne odda javnega naročila, ko so izpolnjeni ti pogoji. Število prejetih ponudb za tako ravnanje ni bistveno, saj je bistveno to, ali so izpolnjeni pogoji iz katerekoli izmed teh pravnih podlag, da naročnik ne odda javnega naročila. Naročnik tako lahko do poteka roka za prejem ponudb ustavi postopek oddaje javnega naročila (prvi odstavek 90. člena ZJN-3), po poteku roka za prejem ponudb pa se mora (kot dolžnost) naročnik opreti na drugi odstavek 90. člena ZJN-3 in zavrniti vse tiste ponudbe, ki niso dopustne v smislu 29. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3 (gl. v povezavi s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3, ki določa pogoje, pod katerimi lahko naročnik izbere ponudbo in torej odda javno naročilo), lahko (kot možnost) pa se ne glede na to, ali so med prejetimi ponodbami dopustne ponudbe v smislu 29. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3 in bi bili izpolnjeni pogoji za oddajo javnega naročila v smislu prvega odstavka 89. člena ZJN-3, na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 odloči, da ne odda javnega naročila in torej ne izbere ponudbe, če razlogi za tako odločitev izvirajo iz naročnikove sfere. Z razlogi, ki izvirajo iz sfere ponudb in ponudnikov, naročnik lahko utemelji ravnanje po drugem odstavku 90. člena ZJN-3.

Kot je razvidno iz dokumenta »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb*« št. 430-24/2026-11 z dne 23. 4. 2026, se je naročnik odločil, da ne odda javnega naročila zaradi razlogov, ki kot temeljno izvirajo iz naročnikove sfere. Naročnik je namreč uveljavljal, da dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila vsebuje napake in pomanjkljivosti, predmet pa je določen tako, da ne ustreza več njegovim potrebam, zaradi teh napak, pomanjkljivosti in predmetu, ki je določen tako, da ne ustreza več njegovim potrebam, pa je mogoče javno naročilo oddati le v novem postopku javnega naročanja. Naročnik namreč po poteku roka za prejem ponudb zaradi zagotavljanja skladnosti ravnanja s temeljnima načeloma iz 6. in 7. člena ZJN-3 ter upoštevajoč izrecno določeno omejitev iz prve povedi iz 67. člena ZJN-3 o nezmožnosti dopolnjevanja in spreminjanja dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila po izteku roka za prejem ponudb ne sme več spreminjati ali dopolnjevati dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Vlagatelj se pri tem neutemeljeno sklicuje na možnost reševanja položaja s sklenitvijo aneksa, saj je treba upoštevati, da je možnost sklenitve aneksa z izbranim ponudnikom, ne da bi naročnik izvedel nov postopek oddaje javnega naročila, v katerem se javno naročilo predhodno oglašuje zaradi objav na portalu javnih naročil in v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije (npr. odprti postopek), omejena v pravilih iz prvega odstavka 95. člena ZJN-3, pri čemer je 95. člen ZJN-3 relevanten šele, če je naročnik že sklenil pogodbo. Če kateri izmed pogojev iz prvega odstavka 95. člena ZJN-3 ni izpolnjen, naročnik ne more brez postopka oddaje javnega naročila, v katerem se javno naročilo predhodno oglašuje zaradi objav na portalu javnih naročil in v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije (npr. odprti postopek), skleniti aneksa z izbranim ponudnikom (gl. peti odstavek 95. člena ZJN-3). Poleg tega ZJN-3 naročniku tudi v primeru, če so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 95. člena ZJN-3 za sklenitev aneksa brez izvedbe novega postopka oddaje javnega naročila, v katerem se javno naročilo predhodno oglašuje zaradi objav na portalu javnih naročil in v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije (npr. odprti postopek), ne preprečuje in ne prepoveduje izvedbe novega postopka oddaje javnega naročila, v katerem se javno naročilo predhodno oglašuje zaradi objav na portalu javnih naročil in v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije (npr. odprti postopek). Sicer pa položaj ne bi bil v ničemer drugačen, kot je sedaj, če se sklenitelj pogodbe ne bi odločil skleniti aneksa, ker ne bi sodeloval niti s predložitvijo ponudbe na naročnikov poziv.

Naročnik je torej odločitev, da ne odda javnega naročila, utemeljeval z uporabo instituta zavrnitve vseh ponudb iz petega odstavka 90. člena ZJN-3. Na to pravno podlago se je naročnik tudi

izrecno skliceval v dokumentu »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb*« št. 430-24/2026-11 z dne 23. 4. 2026.

Naročnik lahko skladno s petim odstavkom 90. člena ZJN-3 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 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.

Iz petega odstavka 90. člena ZJN-3 izhaja naročnikova obveznost, da razloge, s katerimi utemeljuje odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, navede že v dokumentu, s katerim ponudnike seznanj s svojo odločitvijo (»[...] *mora o razlogih za takšno odločitev* [...]«), s čimer se zagotovi transparentnost javnega naročanja kot minimum uresničitve načela enake obravnave ponudnikov (6. in 7. člen ZJN-3) ter možnost uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva (9. člen ZPVPJN) (prim. zadevo št. 018-197/2021). Čeprav peti odstavek 90. člena ZJN-3 ne določa, kateri so razlogi, zaradi katerih naročniku ni treba oddati javnega naročila, zaradi česar ima naročnik torej določen obseg svobode, ti ne smejo biti taki, da bi pomenili kršitev načela iz 7. člena ZJN-3. Kadar naročnik namreč na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 postopek oddaje javnega naročila zaključi z zavrnitvijo vseh ponudb, je o kršitvi 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 (gl. zadeve št. 018-203/2018, 018-018/2020, 018-020/2020 in 018-012/2021). Odpravljanje neskladnosti v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila (npr. napake in pomanjkljivosti) bi sicer pomenilo odpravljanje razlogov, zaradi katerih naročnik ne bi zagotavljal enake obravnave ponudnikov, vendar v primeru, če neskladnosti v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ne bi bilo, bi naročnik z uveljavljanjem, da so v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila podane neskladnosti in da je zato treba zaključiti postopek javnega naročanja, lahko povzročil neenako obravnavo ponudnikov, saj bi nepravilnosti v ravnanju ponudnikov pri pripravi ponudbe pripisoval neobstoječi svoji kršitvi, ponudnike, ki so predložili ponudbo z nepravilnostmi, pa bi obravnaval boljše ali bolj ugodno kot ponudnike, ki so predložili ponudbo brez nepravilnosti. Čeprav je naročnik v tem primeru prejel samo eno (tj. vlagateljevo) ponudbo in v tem smislu neposredno ni mogoče zaznati, da bi do vlagatelja ravnal v nasprotju s 7. členom ZJN-3, to ne spremeni tega, da ZJN-3 naročniku ne nalaga, da mora izbrati ponudbo. Še manj pa ZJN-3 določa, da mora naročnik izbrati določeno ponudbo, sploh pa ne določa, da mora izbrati ravno vlagateljevo ponudbo, čeprav je bila edina predložena. Vlagatelj se na tako določbo tudi ne sklicuje, kar je razumljivo, saj taka določba ne obstaja. Število prejetih ponudb za sprejem odločitve o zavrnitvi vseh ponudb na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 tako pravno ni v ničimer relevantno.

Naročnik je v dokumentu »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb*« št. 430-24/2026-11 z dne 23. 4. 2026 navedel štiri sklope razlogov, zakaj se je odločil sprejeti odločitev o zavrnitvi vseh ponudb na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3. Državna revizijska komisija pri tem ugotavlja, da je naročnik zadostil zahtevi iz druge povedi iz petega odstavka 90. člena ZJN-3, da navede razloge. S tem, ko je naročnik navedel razloge, je zadostil zahtevi ZJN-3 v kvantitativnem elementu, odprto pa ostaja še vprašanje, ali lahko naročnik s takimi razlogi uspe obraniti izpodbijano odločitev.

Čeprav je v drugi povedi iz petega odstavka 90. člena ZJN-3, v kateri je navedeno »o razlogih«, beseda »razlog« slovnico gledano uporabljena bodisi v dvojini bodisi v množini, te določbe niti v povezavi z drugimi določbami ZJN-3 ni mogoče tolmačiti na način, da bi moral naročnik imeti

več kot en razlog, da zaključi postopek oddaje javnega naročila brez oddaje. Uporaba opisa »o razlogih« je namreč le splošno sklicevanje. Naročniku tako zadošča, če v utemeljitev odločitve o zavrnitvi vseh ponudb navede že en razlog. Če je naročnik navedel več razlogov za sprejem odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, kot se je to zgodilo tudi v primeru konkretnega javnega naročila, bi moral vlagatelj za uspeh z zahtevkom za revizijo tako izpodbiti vse razloge, s katerimi je naročnik utemeljeval sprejeto odločitev. Že v primeru, če vlagatelj ne bi uspel izpodbiti enega razloga, ne bi bilo mogoče zaključiti, da je naročnik nezakonito zaključil postopek oddaje javnega naročila z zavrnitvijo vseh ponudb. V takem primeru morebitna nezakonitost drugih razlogov torej ne bi mogla biti več relevantna, saj bi odločitev o zavrnitvi vseh ponudb utemeljeval vsaj en razlog, ki ga ne bi bilo mogoče šteti za nezakonit. Navedeno je Državna revizijska komisija pojasnila že v zadevah npr. 018-123/2023 in 018-122/2024. Zato tudi v primeru, če bi kateri od uveljavljenih razlogov ne mogel utemeljiti odločitve o zavrnitvi vseh ponudb iz petega odstavka 90. člena ZJN-3, je bistveno, ali je naročnik navedel enega, ki to zmore. Pri tem vlagatelj tudi izhaja iz napačnega izhodišča. Slabo pripravljena dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila, pomanjkljivosti v njej, napake in nedoslednosti, za katere vlagatelj uveljavlja, da bi morale biti odpravljene še pred potekom roka za prejem ponudb, so elementi, ki izvirajo iz naročnikove sfere, saj je naročnik tisti subjekt, ki pripravi dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, in so lahko upravičeni razlogi za zavrnitev vseh ponudb na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3. ZJN-3 namreč naročnika ne omejuje, kakšni razlogi smejo biti po vsebini.

Predstavljena izhodišča niso v nasprotju niti s pravom Evropske unije, ki tudi v veljavnih pravilih ohranja rešitve iz prejšnjih pravil. Rešitev iz veljavne direktive, ki je enaka rešitvi iz direktive, ki več ne velja, se razlaga enako (gl. analogen primer s področja javnega naročanja: sodba z dne 27. 11. 2011 v združenih zadevah Impresa Lombardini in Mantovani, C-285/99 in C-286/99, EU:C:2001:640, točka 50). Zato se je mogoče opreti na stališča Sodišča Evropske unije oziroma Sodišča Evropskih skupnosti, kot je bil njegov naziv v času sprejema v nadaljevanju predstavljenih odločitev (v nadaljevanju: Sodišče). Sodišče 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 (pooblastilo, upravičenje) – pri čemer pravo Evropskih skupnosti o oddaji javnih naročil ne zahteva, da bi jo smeli sprejeti le v izjemnih primerih ali na podlagi posebej upravičenih razlogov (sodba z dne 16. 9. 1999 v zadevi Metalmeccanica Fracasso SpA, C-27/98, EU:C:1999:420, točki 23 in 25; sklep z dne 16. 10. 2003 v zadevi Kauppatalo Hansel Oy, C-244/02, EU:C:2003:560, točka 29). Sodišče je v zvezi z (ne)oddajo javnega naročila ponudniku, ki je oddal ponudbo, za katero se je ugotovilo, da je edina ustrezna (kar bi pomenilo dopustna v smislu 29. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3; opomba Državne revizijske komisije), v zadevi C-27/98 navedlo, da naročnik ni obvezan oddati javnega naročila edinemu ustreznemu ponudniku (točki 33 in 34). Naročnik sme 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).

Naročnik je kot prvi razlog navedel spremembo potreb po globinskem čiščenju tekstilnih talnih oblog (tapisona) zaradi neizvedbe investicijske menjave talnih oblog (tapisona), pri čemer bi se pogostnost globinskega čiščenja tekstilnih talnih oblog (tapisona) povečala na enkrat tedensko. Kot je razvidno iz poglavja tehničnih specifikacij, je naročnik za čiščenje pisarn (točka 1.1, str. 3) predvidel enkrat mesečno globinsko sesanje tekstilnih talnih oblog v mesecih od aprila do septembra in dvakrat mesečno globinsko sesanje tekstilnih talnih oblog v mesecih od novembra do marca, za čiščenje hodnikov, stopnišč, čakalnic in dvigal (točka 1.4, str. 4) je predvidel globinsko sesanje tekstilnih talnih oblog na mesečni ravni, dvakrat letno pa je predvidel globinsko čiščenje tekstilnih talnih oblog (suho ali mokro) pri čiščenju vseh poslovnih prostorov (točka 1.7, str. 5). Čeprav iz prvega razloga ni izrecno razvidno, za katerega od teh čiščenj za lokacijo

Tobačna je naročnik napovedal povečanje pogostnosti globinskega čiščenja tekstilnih talnih oblog, iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila jasno izhaja, da za nobeno od teh čiščenj ni določeno, da se izvaja na tedenski ravni. Vlagateljevo sklicevanje na to, da je naročnik v tehničnih specifikacijah določil, da se na tedenski ravni izvaja *»temeljito čiščenje parketa in ostalih talnih površin ter sesanje vseh tekstilnih oblog, preprog in tekačev«*, ne spremeni tega, da to niso zahteve za globinsko čiščenje tekstilnih talnih oblog (tapisona), kar dokazuje že vlagatelj sam, ko se v nadaljevanju v naslednji alineji sklicuje na *»mesečno globinsko sesanje talnih oblog - v mesecih od aprila do oktobra 1x ter v mesecih od novembra do marca 2x«*. Vlagateljevo sklicevanje na *»dnevno suho čiščenje talnih površin ali sesanje tal«* je sklicevanje na tehnično specifikacijo, ki se ne sklicuje na globinsko čiščenje [tekstilnih talnih oblog (tapisona)]. Četudi iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da je naročnik v tehnične specifikacije vključil zahtevo za tedensko čiščenje tekstilnih talnih oblog, ta zahteva ni določena kot globinsko čiščenje tekstilnih talnih oblog. Če bi bila, ne bi imelo nobenega smisla, da je naročnik še posebej naštel postavko, ki v zvezi s čiščenjem zahteva, da je to globinsko. Poleg tega je vlagatelj, ko je navedel, da *»sprememba frekvence čiščenja pa bi kvečjemu pomenila vsebinsko spremembo razpisa«*, zadel bistvo. Drugačna (torej pogostejša) frekvenca izvajanja ene izmed storitev pomeni določitev drugačnega obsega izvajanja predmeta javnega naročila in naročniku ni mogoče očitati neskladja z ZJN-3, da bi za drugačen obseg izvajanja predmeta javnega naročila izvajal nov postopek oddaje javnega naročila. ZJN-3 namreč tega naročniku ne prepoveduje, temveč prej zahteva nasprotno. Ob tem v tem primeru tudi ni podan položaj, ko bi naročnik že imel sklenjeno pogodbo in bi ugotavljal izpolnjevanje pogojev po 95. členu ZJN-3, pri čemer mu niti 95. člen ZJN-3 ne prepoveduje, da tudi v primeru, če bi lahko uporabil izjemo iz prvega odstavka 95. člena ZJN-3, izvede nov postopek oddaje javnega naročila, ki ga predhodno oglašuje zaradi objav na portalu javnih naročil in v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije (npr. odprti postopek).

Četudi bi se Državna revizijska komisija lahko strinjala z vlagateljevim stališčem (zahtevk za revizijo, str. 4, prvi odstavek), da se *»domnevne zdravstvene težave zaposlenih niso pojavile čez noč, ampak je vse to prav gotovo obstajalo že prej«*, pa je treba upoštevati, da se je naročnik na potrebo po povečanju pogostnosti globinskega čiščenja tekstilnih talnih oblog na enkrat tedensko skliceval zaradi blažitve zdravstvenih težav zaposlenih (izpuščaji in alergije), ker, kot je navedel v dokumentu *»Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb«* št. 430-24/2026-11 z dne 23. 4. 2026, *»tudi letos ne bo izvedena investicijska menjava talnih oblog (tapisona)«*. Iz te naročnikove navedbe je razvidno izhodišče za potrebo po povečanju pogostnosti globinskega čiščenja tekstilnih talnih oblog, vlagatelj pa tega izhodišča konkretno sploh ne izpodbija. Četudi bi bilo treba vlagateljevo navedbo (zahtevk za revizijo, str. 5, šesti odstavek), da naročnik *»ne izkaže, da so te okoliščine nastale po roku za oddajo ponudb«*, razumeti tako, da naročnik ni z dokumentom *»Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb«* št. 430-24/2026-11 z dne 23. 4. 2026 dokazoval neizvedbe investicijske menjave tekstilnih talnih oblog oziroma tapisona, je treba upoštevati, da peti odstavek 90. člena ZJN-3 od naročnika zahteva le navedbo razlogov, kar je naročnik tudi storil. V postopku pravnega varstva po ZPVPJN pa je treba upoštevati, da je najprej vlagatelj tisti subjekt, ki ima trditveno in dokazno breme (prim. drugi odstavek 15. člena ZPVPJN, ki določa, da mora zahtevk za revizijo vsebovati dejstva in dokaze), vendar vlagatelj z ničimer konkretnim ne uspe ne omajati ne ovreči naročnikove navedbe iz dokumenta *»Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb«* št. 430-24/2026-11 z dne 23. 4. 2026, da v letu 2026 ne bo izvedena investicijska menjava tekstilnih talnih oblog oziroma tapisona. Kar tudi pomeni, da vlagatelj ne more utemeljeno pričakovati, da bi se moral naročnik substancirano braniti o nesubstanciranih navedbah. Iz navedenega je zato razvidno, da vlagatelj ni uspel utemeljiti zahtevka za revizijo, da bi se naročnik kot prvi razlog skliceval na nekaj, kar bi bilo le navidezno.

Državna revizijska komisija zato ugotavlja, da vlagatelj ni uspel izpodbiti že prvega razloga, s katerim je naročnik utemeljeval odločitev, da zavrne vse ponudbe na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3. Kar pomeni, da obravnava drugih vlagateljevih navedb ni več potrebna, saj tudi

v primeru ugotovitve, da drugi razlogi, ki jih je uveljavljal naročnik, niso podani, bi kot neizpodbit ostal že predstavljeni prvi razlog. Vlagatelj z zahtevkom za revizijo tako ne bi mogel uspeti, ker bi bilo treba v vsakem primeru zaključiti, da je naročnik, zaradi razloga, ki ga je navedel kot prvega, utemeljil zakonitost sprejema odločitve iz petega odstavka 90. člena ZJN-3.

Državna revizijska komisija ne glede na navedeno dodaja, da vlagatelj tudi sicer ne bi uspel z zahtevkom za revizijo, saj je treba zaključiti, da vlagatelj ne bi uspel z zahtevkom za revizijo niti v zvezi s četrtem razlogom, ki se nanaša na zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. Vlagatelju namreč ni sporno (zahtevek za revizijo, str. 5, drugi in tretji odstavek), da naročnik v tem postopku oddaje javnega naročila ni določil finančnega zavarovanja za dobro izvedbo, v dokumentu »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb*« št. 430-24/2026-11 z dne 23. 4. 2026 pa je napovedal njegovo vključitev. Vlagatelj s stališčem, da odsotnost tega zavarovanja dokazuje »*kvečjemu*« »*slabo pripravo dokumentacije*«, po vsebini uveljavlja razlog, s katerim naročnik lahko utemelji odločitev o zavrnitvi vseh ponudb. Če je namreč dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila »*slabo pripravljena*«, ima naročnik v primeru, če kakšne določbe ni vključil, a bi jo želel, to določbo lahko vključi le pred potekom roka za prejem ponudb. Ker je rok za prejem ponudb pri tem javnem naročilu že potekel, naročnik pa dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila po poteku roka za prejem ponudb ne more več spreminjati in dopolnjevati (prva poved iz drugega odstavka 67. člena ZJN-3), lahko manjkajoče določbe vključi v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila le z izvedbo novega postopka javnega naročila, za kar si naročnik tudi prizadeva s tem, ko je v tem postopku oddaje javnega naročila sprejel odločitev na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3. Vlagatelj nezakonitosti vključitve zavarovanja za dobro izvedbo posla pri javnem naročilu, kot je obravnavano, niti ne uveljavlja.

Glede na navedeno se Državni revizijski komisiji niti postopkovno (procesno) ni treba opredeliti do očitka o kršitvi 4. člena ZJN-3, ki je sicer temeljno načelo, ki je namenjeno varstvu javne koristi, varstvo javne koristi pa uveljavljajo državni organi iz drugega odstavka 6. člena ZPVPJN, kar vlagatelj ni.

Upoštevajoč vse navedeno je Državna revizijska komisija skladno s prvo alineo prvega odstavka 39. člena ZPVPJN zavrnila zahtevek za revizijo.

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

Vlagatelj ni uspel z zahtevkom za revizijo, zato Državna revizijska komisija ni imela podlage, da naročniku naloži povrnitev stroškov (tretji odstavek 70. člena ZPVPJN).

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

Naročnik je z vlogo št. 430-24/2026-6224-18 z dne 11. 5. 2026 predlagal, da Državna revizijska komisija izda sklep, s katerim se mu kljub vložnemu zahtevku za revizijo dovoli začetek novega postopka javnega naročanja za isti predmet naročanja.

ZPVPJN v četrti alineji prvega odstavka 20. člena določa, da lahko naročnik ob prejemu zahtevka za revizijo ali kadar koli med predrevizijskim ali revizijskim postopkom na Državno revizijsko komisijo naslovi predlog za izdajo sklepa, s katerim se kljub vložnemu zahtevku za revizijo dovoli začetek novega postopka javnega naročanja za isti predmet naročanja.

Iz navedene določbe izhaja, da se naročnikov predlog za začetek novega postopka javnega naročanja za isti predmet naročanja veže na vloženi zahtevek za revizijo, namenjen pa je izvedbi novega postopka javnega naročanja še pred pravnomočno odločitvijo o zahtevku za revizijo.

Državna revizijska komisija je v tem primeru zahtevek za revizijo zavrnila, zato je s tem naročniku odpadel pravni interes za izdajo sklepa za začetek novega postopka javnega naročanja za isti predmet naročanja. Državna revizijska komisija je zato predlog za izdajo sklepa, s katerim se naročniku kljub vloženemu zahtevku za revizijo dovoli začetek novega postopka javnega naročanja za isti predmet naročanja, zavrgla. Ker je odločitev, da se ne odda javno naročilo, za namen izvajanja ZJN-3 postala pravnomočna (prim. deveti odstavek 39a. člena ZPVPJN), lahko naročnik že na tej podlagi začne nov postopek oddaje javnega naročila.

S tem je utemeljena odločitev Državne revizijske komisije iz 3. točke izreka tega sklepa.

Pravni pouk:

Zoper odločitev o zahtevku za revizijo je dovoljen upravni spor po 39.a členu ZPVPJN. Tožba se vložijo 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:
Aleksander Petrovčič, univ. dipl. ekon.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti (na portalu eRevizija):

- naročnik,
- vlagatelj po pooblaščenki,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.