

Številka: 018-144/2022-7
Datum: 18. 1. 2023

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 Andraža Žvana, kot predsednika senata, ter Marka Medveda in Sama Červeka, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Geoinformacijska podpora za umeščanje investicij v prostor – 1. faza*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja TIURB, d.o.o., Jezdarska ulica 3, Maribor (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor, Dunajska cesta 48, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 18. 1. 2023

odločila:

1. Zahtevku za revizijo se ugodi in se v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila »*Geoinformacijska podpora za umeščanje investicij v prostor – 1. faza*«, v zvezi s katerim je bilo obvestilo o naročilu na portalu javnih naročil objavljeno dne 4. 10. 2022, pod številko objave JN006775/2022-B01, v Uradnem listu Evropske unije pa dne 5. 10. 2022, pod številko objave 2022/S 192-544585.
2. Naročnik je dolžan vlagatelju povrniti stroške postopka pravnega varstva v višini 4.000,00 EUR v roku 15 dni od prejema tega sklepa, v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po poteku roka za prostovoljno izpolnitev do plačila.

Obrazložitev:

Naročnik je obvestilo o naročilu, ki ga oddaja po odprtem postopku, na portalu javnih naročil objavil dne 4. 10. 2022, pod številko objave JN006775/2022-B01, v Uradnem listu Evropske unije pa dne 5. 10. 2022, pod številko objave 2022/S 192-544585.

Zoper določbe razpisne dokumentacije je vlagatelj z vlogo z dne 23. 11. 2022 vložil zahtevek za revizijo. V zahtevku za revizijo vlagatelj naročniku najprej očita nedoločnost razpisne dokumentacije v delu, ki se nanaša na predmet javnega naročila. Ta je po zatrdjevanju vlagatelja razdeljen na metodološki, izvedbeni in predstavitveni del. V izvedbenem delu mora izvajalec na območju izbranih občin pripraviti predlog tehnične posodobitve grafičnega prikaza namenske rabe prostora (strokovna podlaga), zajeti podatke o občinskih podrobnih prostorskih izvedbenih aktih (digitalizacija) ter določiti pozidana zemljišča in nepozidana stavbna zemljišča z razvojnimi stopnjami (strokovna podlaga). Ponudnik mora občine, v katerih bo izvedel zahtevane naloge, izbrati sam. Naročnik je sicer določil kriterije za izbor občin, vendar so ti določeni preohlapno, da bi vlagatelj lahko pripravil primerljivo, konkurenčno in dopustno ponudbo. Na podlagi tako določenih kriterijev bodo namreč ponudniki izbrali različne občine. Te se lahko med seboj precej razlikujejo glede na prebivalstvo, površino, razvitost prometne, gospodarske ter komunalne infrastrukture, glede na prostorsko načrtovanje itd. Ponudniku občin niti ni treba poimensko določiti v ponudbi, to bo moral storiti šele po veljavnosti pogodbe, takrat bo treba tudi predložiti izjavo občin za aktivno sodelovanje. Ponudniki lahko zato še po poteku roka za oddajo ponudb spreminjajo predmet ponudbe (tj. občine). Prav tako ni enotnih podatkov o tem, ali ima občina občinski prostorski načrt, ali ima zajete podatke o dejanski rabi zemljišč javne cestne infrastrukture in ali je izrazila pripravljenost za lastno sodelovanje ter za sodelovanje občinskega urbanista. Nekateri od teh podatkov so sicer dostopni v bazah podatkov, vendar te baze niso nujno posodobljene. Ponudnik lahko o teh okoliščinah zato zgolj domneva oz. ugiba in četudi mora pri oblikovanju ponudbene cene upoštevati stroške izvedbe storitev za posamezne občine, podatkov za oceno teh stroškov v razpisni dokumentaciji ni. V nadaljevanju vlagatelj naročniku očita nesorazmernost referenčnega pogoja. Po zatrdjevanju vlagatelja je naročnik zahteval, da mora ponudnik izkazati, da je kot glavni izvajalec ali partner v skupnem nastopu ali podizvajalec v zadnjih petih letih izdelal vsaj 10 občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev občinskih prostorskih načrtov v vrednosti najmanj 50.000,00 EUR (brez DDV). Kasneje je na portalu javnih naročil pojasnil, da mora vrednost vsakega od zahtevanih 10 občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev slednjih znašati vsaj 50.000,00 EUR (brez DDV). Ko je bil naročnik zatem na portalu javnih naročil opozorjen, da je navedeni pogoj prezahteven in nesorazmeren, je pogoj znova spremenil in zahteval izdelavo vsaj 3 občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev le-teh v vrednosti vsaj 50.000,00 EUR (brez DDV). Naknadno je naročnik znova spremenil pogoj tako, da je zahteval izdelavo vsaj 10 občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev občinskih prostorskih načrtov, vsakega v vrednosti najmanj 50.000,00 EUR (brez DDV). Vlagatelj zatrdjuje, da je referenčni pogoj nesorazmeren glede na vsebino oz. je nepovezan s predmetom javnega naročila, saj je predmet naročila tehnična posodobitev namenske rabe prostora, ne pa izdelava ali sprememba občinskih prostorskih načrtov. Poleg tega je referenčni pogoj nesorazmeren tudi glede na vrednost, saj se zahteva vsaj 50.000,00 EUR za en občinski prostorski načrt ali njegovo spremembo in dopolnitev, pri čemer je vrednost slednjih praviloma vezana na velikost občine. Na podlagi navedenega vlagatelj predlaga, da Državna revizijska komisija zahtevku za revizijo ugotovi in v celoti razveljavi razpisno dokumentacijo oz. postopek oddaje javnega naročila, zahteva pa tudi povrnitev stroškov postopka pravnega varstva.

Naročnik je z dokumentom »*Odločitev o zahtevku za revizijo*«, številka 430-18/2022-2550 z dne 5. 12. 2022, zahtevek za revizijo zavrnil, posledično pa je zavrnil tudi vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov postopka. V obrazložitvi odločitve navaja, da izbor občin zanj ni bistven, zato ga je prepustil ponudnikom. Za doseg ciljev je naročnik nabor možnih občin zožil z določitvijo kriterijev za izbor, in sicer na način, da izbor občin bistveno ne vpliva na vrsto in obseg aktivnosti, ki jih naročnik v okviru javnega naročila pričakuje od izvajalca. Izbor občin ni del meril, zato na izbiro ponudnika nima vpliva. Naročnik se je izboru občin izognil tudi zato, ker bi s tem lahko posredno dajal prednost nekaterim izvajalcem, saj imajo lahko občine že sklenjene dolgoročne

pogodbe za pripravo prostorskih aktov ali za vzdrževanje prostorskih podatkov z določenim izvajalcem. Naročnik nima podatkov o tem, katere občine so pripravljene sodelovati v projektu, prav tako nobena občina ni imela dostopa do informacij v povezavi z javnim naročilom. Naročnik je predpostavljal, da bodo ponudniki pri pripravi ponudbe sami pristopili do občin in jih spodbudili k aktivnemu sodelovanju v projektu. Predlog seznama občin mora izvajalec naročniku predložiti v roku 20 dni po veljavnosti pogodbe, izjavo treh občin glede pripravljenosti za aktivno sodelovanje v projektu v 20 dneh od veljavnosti pogodbe, izjavo preostalih občin pa v roku 2 mesecev od veljavnosti pogodbe. V primeru, da posamezna občina ne bo ustrezala pogojem iz razpisne dokumentacije, bo naročnik izvajalca pozval, naj izbere drugo občino, ki izpolnjuje pogoje, s čimer se ponujeni predmet ne bo spremenil. Nabor nalog, ki jih mora izvajalec pripraviti za posamezno občino, je jasen, prav tako so jasni tudi pogoji za izbor občin. Dalje naročnik zatrjuje, da lahko informacije, potrebne za pripravo ponudbe, vsak ponudnik pridobi iz Priloge 5, javno dostopnih podatkov ali neposredno od občine. Naročnik v nadaljevanju pojasnjuje ravnanje ponudnikov v primeru, da občinski urbanist ne potrdi pogojev za izvedbo postopka tehnične posodobitve v skladu s 142. členom Zakona o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21; v nadaljevanju: ZUreP-3). Na podlagi navedenega naročnik zaključuje, da so vlagateljevi očitki v zvezi z nedoločnostjo razpisne dokumentacije v delu predmeta javnega naročila neutemeljeni. V zvezi z revizijskimi navedbami glede nesorazmernosti referenčnega pogoja naročnik zatrjuje, da je sprememba pogoja zaradi zahtevnosti in obsežnosti javnega naročila po njegovem mnenju primerna. V zvezi z zatrjevanimi večkratnimi spremembami pogoja navaja, da je pri objavi prvotnega odgovora na portalu javnih naročil prišlo do napake, za kar se je opravičil in dne 11. 11. 2022 objavil končni odgovor, ki je bil enak že objavljenemu popravku dela razpisne dokumentacije z dne 28. 10. 2022 ter naročnikovemu odgovoru z dne 26. 10. 2022. Glede očitka o nepovezanosti pogoja s predmetom javnega naročila naročnik zatrjuje, da pogojev za izpolnjevanje tehnične in strokovne sposobnosti še ni mogoče vezati na količino izdelanih tehničnih posodobitev, ker sta za celotno Slovenijo trenutno sprejeti le dve tehnični posodobitvi. Naročnik je zato iskal primerljive pogoje, ki bi jih lahko izpolnjevalo več potencialnih ponudnikov. S tehnično posodobitvijo se spreminja občinski prostorski načrt ali njegove spremembe in dopolnitve. Tehnična posodobitev je postopek sprememb in dopolnitev občinskega prostorskega načrta, s katerim se zagotavlja usklajenost s katastrom nepremičnin. V okviru tehnične posodobitve občinskega prostorskega načrta ali njegove spremembe in dopolnitve mora zato sodelovati izvajalec, ki podrobno in celovito pozna problematiko, vsebino ter postopek njegove priprave. Tehnična posodobitev je tako najbolj primerljiva prav z izdelavo občinskega prostorskega načrta ali sprememb in dopolnitev slednjega. Naročnik je zato kot pogoj določil število izdelanih občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev slednjih. Na podlagi razpoložljivih podatkov o vrednostih za izdelavo občinskih prostorskih načrtov ali njihovih sprememb in dopolnitev, ki jih je naročnik pridobil na portalu javnih naročil, je naročnik ocenil okvirno vrednost za izdelavo slednjih (vrednosti so v večini primerov presegale 50.000,00 EUR z DDV). Ob upoštevanju teh podatkov je naročnik določil pogoj, da mora biti izdelan občinski prostorski načrt ali sprememba in dopolnitev slednjega v vrednosti najmanj 50.000,00 EUR z DDV. Očitek vlagatelja, da je referenčni pogoj nesorazmeren, je zato neutemeljen.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 6. 12. 2022 odstopil dokumentacijo iz postopka oddaje javnega naročila in iz predrevizijskega postopka.

Vlagatelj se je z vlogo, ki jo je Državna revizijska komisija prejela dne 8. 12. 2022, opredelil do navedb naročnika iz odločitve o zavrnitvi zahtevka za revizijo. V vlogi vztraja tako pri pravovarstvenem predlogu kot tudi pri vseh očitkih in dokazih iz zahtevka za revizijo ter se dodatno opredeljuje do posameznih naročnikovih navedb. Navaja, da izbor občin bistveno vpliva na količino dela in s tem na višino ponudbene cene, kar dokazujeta tudi oba ponudbena predračuna. V obeh predračunih predstavlja izvedbeni del naročila več kot 50 % ponudbene cene, zato ne drži navedba naročnika, da izbor občin ni del meril, saj slednji odločilno vpliva na

ponudbeno ceno, ki predstavlja kar 70 % točk v okviru merila za izbor najugodnejšega ponudnika. Prav tako izbor občin bistveno vpliva na vrsto in obseg aktivnosti, ki jih naročnik pričakuje od izvajalca, in je ključen za skupno ponudbeno vrednost. Od značilnosti posamezne občine (površina, razvitost, število prebivalcev, sprejeti prostorski akti, stopnja pozidanosti ipd.) je namreč odvisen obseg aktivnosti, ki so predmet javnega naročila, ter s tem povezani stroški izvedbe. Po mnenju vlagatelja je neprepričljiv tudi argument naročnika v zvezi s tem, kako je določil vrednost referenčnega posla v višini 50.000,00 EUR brez DDV. Z analizo javnih naročil, objavljenih na portalu javnih naročil, je namreč naročnik izločil večinski del referenčnih poslov, ki sodijo v okvir evidenčnih naročil in posledično niso objavljeni na portalu javnih naročil, s tem pa je izločil tudi večino ponudnikov. Poleg navedenega vlagatelj naročniku dodatno očita, da je kršil določila zakona po prejemu zahtevka za revizijo. Po zatrjevanju vlagatelja je namreč naročnik dne 24. 11. 2022 ob cca. 15. uri na portalu e-JN, prek katerega se oddaja ponudbe, spremenil status javnega naročila v »zadržan« (po tej uri ponudbe ni bilo mogoče več oddati). Zatem je naročnik dne 25. 11. 2022 ob 11:10 (tj. 50 minut pred potekom prvotnega roka za oddajo ponudb) ponovno spremenil status naročila in odprl možnost predložitve ponudb. S takšnim netransparentnim ravnanjem je naročnik vlagatelju onemogočil oddajo ponudbe, saj je vlagatelj upravičeno pričakoval, da je postopek oddaje javnega naročila zadržan zaradi vloženega zahtevka za revizijo in v tako kratkem času ni mogel dokončati ponudbe.

Državna revizijska komisija je v zvezi z navedbami vlagatelja na naročnika naslovila dopis, št. 018-144/2022-4, v katerem je na podlagi prvega odstavka 33. člena ZPVPJN zahtevala dodatna pojasnila glede zatrjevanega zadržanja postopka oddaje javnega naročila.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 21. 12. 2022 posredoval dopis, številka 430-18/2022-2550, v katerem je podal zahtevana pojasnila glede zadržanja postopka oddaje javnega naročila.

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.

Med vlagateljem in naročnikom je spor o tem, ali je naročnik dovolj natančno in določno opredelil predmet javnega naročila in ali je enega od pogojev za sodelovanje, ki se nanašajo na tehnično in strokovno sposobnost, določil sorazmerno s predmetom javnega naročila.

Ker je vlagatelj v zvezi z izpostavljenima spornima vprašanjema v zahtevku za revizijo kot prve podal navedbe glede nezadostne definiranosti oz. opredelitve predmeta javnega naročila, je Državna revizijska komisija te navedbe tudi najprej obravnavala.

Naročnik opredeli predmet javnega naročila s tehničnimi specifikacijami. V skladu s prvim odstavkom 68. člena ZJN-3 tehnične specifikacije določajo zahtevane značilnosti gradnje, storitve ali blaga. Te značilnosti se lahko nanašajo tudi na točno določen postopek ali način proizvodnje ali zagotavljanja zahtevanih gradenj, blaga ali storitev ali na točno določen postopek za kakšno drugo stopnjo v njihovi življenjski dobi, tudi če takšni dejavniki fizično niso del njih, a pod pogojem, da so značilnosti povezane s predmetom javnega naročila ter sorazmerne z vrednostjo in cilji naročila.

Naročnik določi tehnične specifikacije ob upoštevanju 68. člena ZJN-3, ki v četrtem odstavku določa, da morajo slednje vsem gospodarskim subjektom zagotavljati enak dostop do postopka javnega naročanja in neupravičeno ne smejo ovirati odpiranja javnih naročil konkurenci. Če tega ne upravičuje predmet javnega naročila, v skladu s šestim odstavkom 68. člena ZJN-3 v tehničnih specifikacijah ne smejo biti navedeni določena izdelava ali izvor ali določen postopek, značilen za proizvode ali storitve določenega gospodarskega subjekta, ali blagovne znamke, patenti, tipi

ali določeno poreklo ali proizvodnja, ki dajejo prednost nekaterim podjetjem ali proizvodom ali jih izločajo. Take navedbe so izjemoma dovoljene, če sicer ni mogoče dovolj natančno in razumljivo opisati predmeta naročila, vsebovati pa morajo tudi besedi »ali enakovredni«. Dalje mora naročnik pri opisovanju predmeta javnega naročila upoštevati temeljna načela javnega naročanja. Tako mora naročnik v skladu z načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) zagotoviti, da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila. Načelo enakopravne obravnave ponudnikov naročniku nalaga tudi, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo.

Kot pravilno izpostavlja vlagatelj, je Državna revizijska komisija že večkrat opozorila, da mora naročnik pri določanju zahtev ravnati pregledno (prim. npr. odločitve v zadevah št. 018-152/2018, 018-162/2018, 018-183/2018, 018-010/2022). Načelo transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3) med drugim zahteva tudi, da so vsi pogoji in zahteve v razpisni dokumentaciji določeni 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. sodbo Sodišča EU v zadevi Evropska komisija proti Kraljevini Nizozemski, št. C-368/10 z dne 10. 5. 2010, točka 109). Namen zahteve po vnaprejšnji jasni, natančni in nedvoumni določitvi zahtev v razpisni dokumentaciji je torej preprečiti naročnikovo subjektivno oz. arbitrarno ocenjevanje in vrednotenje ponudb ter zagotoviti, da se ponudniki že vnaprej seznani z okoliščinami, ki bodo vplivale na oddajo javnega naročila. Le na ta način lahko ponudniki pripravijo ne samo dopustno, temveč tudi konkurenčno ponudbo, ki jo bo mogoče primerjati s ponodbami drugih ponudnikov.

V obravnavanem primeru je naročnik predmet naročila opredelil v dokumentu »*Tehnična dokumentacija*«, številka 430-18/2022-2550 z dne 3. 8. 2022 (navedeni dokument je bil del razpisne dokumentacije), kjer je pod točko »2 Predmet naročila« določil:

»V predmetni nalogi bo izvajalec za naročnika:

1. vsebinsko preveril in dopolnil metodologije izdelane v projektu »*Pilotni projekt za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje v letih 2021-2022*« (metodološki de), ki so določene v prilogah (PRILOGA 1, PRILOGA 2, PRILOGA 3 in PRILOGA 4),
2. pripravil predlog tehnične posodobitve grafičnega prikaza namenske rabe prostora (strokovna podlaga) na območju izbranih občin,
3. zajel podatke o občinskih podrobnih prostorskih izvedbenih aktih (digitalizacija) na območju izbranih občin,
4. določil pozidana zemljišča in nepozidana stavbna zemljišča z razvojnimi stopnjami (strokovna podlaga) na območju izbranih občin,
5. izdelal sistem za predstavitev rezultatov, in sicer spletno mesto z vsemi razpoložljivimi podatki za potrebe umeščanja investicij v prostor,
6. nadgraditi sistem za obogateno resničnost, ki je bil izdelan v projektu »*Pilotni projekt za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje v letih 2021-2022*« tako da bo deloval na območju izbranih občin.«

V nadaljevanju je naročnik predmet naročila razdelil na metodološki, izvedbeni in predstavitveni del. V zvezi z izvedbenim delom je naročnik v razpisni dokumentaciji določil:

»Izvajalec mora na območju izbranih občin:

- pripraviti predlog tehnične posodobitve grafičnega prikaza namenske rabe prostora (strokovna podlaga),
- zajeti podatke o občinskih podrobnih prostorskih izvedbenih aktih (digitalizacija),
- določiti pozidana zemljišča in nepozidana stavbna zemljišča z razvojnimi stopnjami (strokovna podlaga),
- vzpostaviti podatke za delovanje enotne vstopne točke za investitorje s potencialnimi lokacijami v prostoru in mobilne aplikacije z uporabo obogatene resničnosti.

/.../

Pogoji za izbiro občin so podani v spodnjih alinejah:

- Na območju ene območne geodetske uprave je lahko izbrana le ena občina.
- Izbrane občine morajo imeti sprejet občinski prostorski načrt (OPN).
- Površina poseljenih zemljišč v občini je med 1.500.000 in 20.000.000 m².
- Izbrana občina ima zajete podatke o dejanski rabi javne občinske cestne infrastrukture.
- Izbrana občina je izrazila pripravljenost za aktivno sodelovanje zaposlenih na področju prostora v občinski upravi in za aktivno sodelovanje občinskega urbanista ter da bo za potrebe izvedbe projekta zagotoviti prostorske podatke, ki so v pristojnosti občin.

Podatki o občinah so zapisni v PRILOGI 5.

Podatki o občinskih podrobnih prostorskih izvedbenih aktih se zajamejo za vse izbrane občine.

Izvajalec mora naročniku predložiti predlog seznama občin v roku 20 dni po začetku veljavnosti pogodbe. Izjavo 3 občin za pripravljenost za aktivno sodelovanje je potrebno predložiti v 20 dneh, za preostale občine pa v roku 2 mesecev od podpisa pogodbe.«

Naročnik je prek portala javnih naročil prejel več vprašanj oz. opozoril, ki so se nanašala tudi na domnevno nezadostno definiranost predmeta javnega naročila v izvedbenem delu (gl. npr. vprašanja in odgovore, objavljene dne 9. 11. 2022 ob 9:47, 9. 11. 2022 ob 9:48, 15. 11. 2022 ob 13:32). Kot izhaja iz omenjenih vprašanj oz. opozoril, predmet javnega naročila naj ne bi bil opredeljen dovolj natančno in določno, zlasti glede izbora občin, ki naj bi bil prepuščen ponudnikom, kriteriji za izbor pa naj bi bili določeni preohlapno. Navedeno v zahtevku za revizijo izpostavlja tudi vlagatelj, ki zatrjuje, da zaradi nezadostne definiranosti predmeta javnega naročila ne more pripraviti dopustne in konkurenčne ponudbe, ki bi bila primerljiva z ostalimi predloženimi ponudbami. Po drugi strani naročnik ne zanika, da je izbor občin, v zvezi s katerimi se bodo v konkretnem primeru izvajala zahtevana dela, prepustil ponudnikom, zatrjuje pa, da je z določitvijo kriterijev za izbor krog možnih občin omejil na način, da sam izbor bistveno ne vpliva na vrsto in obseg aktivnosti, ki jih naročnik pričakuje od izvajalca. Po zatrjevanju naročnika izbor občin ni del meril in zato na izbiro ponudnika nima vpliva.

Državna revizijska komisija uvodoma ugotavlja, da se dela, ki jih je naročnik določil v izvedbenem delu predmeta javnega naročila, nanašajo na 12 občin, ki si jih bo vsak ponudnik izbral sam. Kot izhaja iz zgoraj citiranih določil razpisne dokumentacije, bodo morali ponudniki za izbrane občine, ki jih v ponudbi ne bo treba poimensko navesti, (med drugim) pripraviti predlog tehnične posodobitve grafičnega prikaza namenske rabe prostora, zajeti podatke o občinskih podrobnih prostorskih izvedbenih aktih ter določiti pozidana zemljišča in nepozidana stavbna zemljišča z razvojnimi stopnjami. Navedene vrste del bodo morali ponudniki tudi ovrednotiti in ponudbeno vrednost za vsako posamezno vrsto del (sešteto za vseh 12 občin skupaj) vpisati v »Tabelo 2 – Izvedbeni del – vsebinska delitev«, ki jo je naročnik pripravil v okviru obrazca ponudbenega predračuna. Poleg tega bodo morali ponudniki za vsako občino posebej ovrednotiti vse zahtevane vrste del in ceno na enoto ter ponudbeno vrednost za vsako izmed dvanajstih občin vpisati v »Tabelo 1« obrazca ponudbenega predračuna. Kot izhaja iz »Tabele 1«, se bodo ponudbene

vrednosti, podane za vsako občino posebej, (skupaj s ponudbenimi vrednostmi po drugih postavkah iz »Tabele 1«) seštele v skupno ponudbeno vrednost, ta pa, kakor pravilno navaja vlagatelj, predstavlja 70 % vseh točk v okviru merila za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe (gl. poglavje »II. Merila« dokumenta »Ponudbena dokumentacija, merila in pogoji za ugotavljanje sposobnosti«, številka 430-18/2022-2550, ki je del razpisne dokumentacije).

Ob upoštevanju navedenega se zato ni mogoče strinjati z navedbo naročnika, da izbor občin nima vpliva na ocenjevanje ponudb po merilih, s tem pa tudi ne na izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe. Nasprotno, vlagatelj ima prav, ko navaja, da izbor občin pomembno vpliva na skupno ponudbeno vrednost, posledično pa na izbiro ponudnika, saj je od izbora občin odvisen (zlasti) obseg del, ki jih v izvedbenem delu predmeta javnega naročila zahteva naročnik. Splošno znano dejstvo je namreč, da je v Sloveniji trenutno ustanovljenih 212 občin, ki se med seboj precej razlikujejo po površini, razvitosti, številu prebivalcev, sprejetih prostorskih aktih, stopnji pozidanosti in ostalih značilnostih, povezanih s predmetom javnega naročila, kar utemeljeno izpostavlja tudi vlagatelj. Logično je zato, da je od dejstva, katerih 12 izmed medsebojno zelo raznolikih 212 občin si bo ponudnik izbral za izvedbo javnega naročila, odvisna količina dela, s tem pa tudi stroški, ki jih bo z izvedbo javnega naročila imel.

V tej zvezi naročnik sicer zatrjuje, da je z določitvijo kriterijev oz. pogojev, ki jih bodo morali ponudniki upoštevati pri izboru občin, krog možnih občin omejil na način, da sam izbor slednjih ne bo bistveno vplival na vrsto in obseg zahtevanih del. Vendar Državna revizijska komisija na podlagi preučitve kriterijev oz. pogojev za izbor občin naročnikovi navedbi ne more slediti. Že na tem mestu velja pojasniti tudi, da Državna revizijska komisija v povezavi s kriteriji ni presojala naročnikovih navedb o razlogih za določitev posameznega kriterija. Prav tako se Državna revizijska komisija ni opredeljevala do naročnikovih navedb o tem, da so omenjeni kriteriji jasni. Vlagatelj namreč ni zatrjeval, da naročnik ni imel razlogov za določitev konkretnih kriterijev in da teh ne bi smel določiti, kot tudi ne, da so bili kriteriji nejasni, zato so v tej zvezi podane navedbe naročnika irelevantne. Je pa Državna revizijska komisija opravila vsebinsko presojo teh kriterijev, saj je vlagatelj – v nasprotju z naročnikom – zatrjeval, da so izpostavljeni kriteriji določeni preohlapno in zato ne omogočajo medsebojne primerljivosti ponudb.

Državna revizijska komisija najprej ugotavlja, da ob tako velikem številu občin, kot jih je v Sloveniji trenutno ustanovljenih, in ob tako veliki raznolikosti, ki med slovenskimi občinami obstaja (tudi) na področju prostorskega načrtovanja in je naročnik ne zanika, naročnik ni uspel pojasniti, kako naj bi kriteriji, da je lahko na območju ene geodetske uprave izbrana le ena občina in da morajo imeti izbrane občine sprejet občinski prostorski načrt ter zajete podatke o rabi javne občinske cestne infrastrukture, omejili izbor občin do te mere, da bi bila v konkretnem primeru zagotovljena medsebojna primerljivost ponudb. Enako velja za kriterij glede površine poseljenih zemljišč v občini, ki je določena v zelo širokem razponu, in sicer mora biti ta med 1.500.000 in 20.000.000 m². Izbor občin, ki bi omogočil medsebojno primerljivost ponudb, po oceni Državne revizijske komisije ne zagotavlja niti zadnje določeni kriterij. Ta se ne nanaša na katero od značilnosti, ki bi zagotavljala medsebojno primerljivost občin, s tem pa medsebojno primerljivost ponudb. Zadnje določeni kriterij za izbor občin namreč po vsebini predstavlja zahtevo, da mora izbrana občina izraziti pripravljenost za aktivno sodelovanje zaposlenih na področju prostora v občinski upravi in za aktivno sodelovanje občinskega urbanista, v okviru navedenega kriterija pa se zahteva tudi, da bo izbrana občina za potrebe izvedbe projekta zagotovila prostorske podatke, ki so v pristojnosti občin. Poleg dejstva, da se izpostavljeni kriterij ne nanaša na katero od značilnosti občin, ki bi krog možnih občin omejila na medsebojno primerljive, iz vsebine kriterija izhajajo, da je izbira občin pogojena z njihovo pripravljenostjo za sodelovanje. Četudi je torej naročnik na eni strani določil, da lahko ponudniki izbirajo (le) med občinami, ki so pripravljene sodelovati pri projektu, pa na drugi strani ponudnikom podatka o tem, katere občine so pripravljene sodelovati pri projektu, ni zagotovil. Nasprotno, naročnik ne le, da sam priznava, da nima podatka o tem,

katere občine so pripravljene sodelovati v projektu; pričakuje celo, da bodo ponudniki v fazi priprave ponudbe sami pristopili do občin in jih spodbudili k aktivnemu sodelovanju v projektu.

Podatek o tem, katere občine so pripravljene sodelovati pri projektu, pa ni edini podatek, ki ga naročnik ponudnikom v razpisni dokumentaciji ni zagotovil. V zvezi s preostalimi kriteriji za izbor občin gre tako ugotoviti, da je naročnik ponudnikom zagotovil le podatek o površini poseljenih zemljišč (gl. Prilogo 5), medtem ko podatkov o tem, ali ima posamezna občina sprejet občinski prostorski načrt in ali ima zajete podatke o dejanski rabi javne občinske cestne infrastrukture, v razpisni dokumentaciji ni navedel. Ta ugotovitev je še dodatno potrjena z dejstvom, da naročnik v tej zvezi v odločitvi o zahtevku za revizijo navaja povezave na spletne strani z omogočenim dostopom do baz podatkov, za katere celo sam priznava, da niso nujno posodobljene, posledično pa ponudnike v zvezi s pridobivanjem podatkov glede kriterijev za izbor občin napotuje na občine same.

Državna revizijska komisija se na podlagi pregleda razpisne dokumentacije tudi strinja z vlagateljem, da naročnik ni določil nobenih parametrov za oceno stroškov dela, kot je npr. število občinskih podrobnih prostorskih načrtov, ki jih je treba digitalizirati. Prav tako naročnik ni določil obsega dela za primer, da občinski urbanist ne bo potrdil pogojev za izvedbo tehnične posodobitve v skladu s 142. členom ZUreP-3. Državna revizijska komisija se tudi strinja z vlagateljem, da gre pri vprašanju, ali bo občinski urbanist potrdil pogoje za izvedbo tehnične posodobitve ali ne, za dejstvo, na katerega ponudnik ne more vplivati in ga vnaprej predvideti, posledično pa teh okoliščin ne more upoštevati pri oblikovanju ponudbene cene. V tej zvezi Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo sicer določil ravnanje ponudnikov, ki sledi v primeru, če občinski urbanist ne bo potrdil pogojev za izvedbo tehnične posodobitve v skladu s 142. členom ZUreP-3. Ker pa je to prvič storil šele v postopku pravnega varstva, ne pa v postopku oddaje javnega naročila, so navedbe o tem neupoštevne. Informacije, podane v postopku pravnega varstva, namreč ne štejejo za del razpisne dokumentacije, saj naročnik slednje po poteku roka za prejem ponudb ne sme več spreminjati ali dopolnjevati (drugi odstavek 67. člena ZJN-3). Poleg tega te informacije potencialnim ponudnikom tudi niso bile posredovane na ustrezen način, saj naročnik razpisno dokumentacijo objavi na portalu javnih naročil ali prek njega (prvi odstavek 67. člena ZJN-3), da se lahko z njeno vsebino seznanijo vsi potencialni ponudniki, ne le vlagatelj v postopku pravnega varstva.

Dalje med strankama ni sporno, izhaja pa tudi iz citiranih določb razpisne dokumentacije, da ponudnikom izbranih občin v ponudbi ne bo treba navesti, pač pa bo seznam poimensko določenih občin naročniku dolžan predložiti le izvajalec po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila. To pa pomeni, da bodo ponudniki izbrane občine – in s tem predmet ponudbe – lahko spremenili še po poteku roka za oddajo ponudb, kar pa ZJN-3 ne dopušča (prim. šesti odstavek 89. člena ZJN-3).

Glede na vse ugotovljeno Državna revizijska komisija pritruje vlagatelju, da predmet javnega naročila ni dovolj definiran oz. ni opredeljen dovolj natančno in določno. Kriteriji za izbor občin so po oceni Državne revizijske komisije določeni preohlapno, zato omogočajo izbiro medsebojno zelo raznolikih občin. Naročnik je tako ponudnikom prepustil preveč diskrecije oz. jim je naložil preveč obveznosti, saj morajo velik del relevantnih podatkov za pripravo ponudbe pridobiti sami. Poleg tega ti podatki niso enoznačni in se lahko še spremenijo. Posledično Državna revizijska komisija pritruje vlagatelju, ki po vsebini smiselno navaja, da ponudniki stroškov dela ne bodo ocenjevali na enakih podlagah, ponudbe pa zato med seboj ne bodo primerljive.

Četudi Državna revizijska komisija lahko razume naročnika, ko pojasnjuje, da se je želel izogniti izboru občin tudi zato, ker imajo slednje lahko že sklenjene dolgoročne pogodbe za pripravo prostorskih aktov ali za vzdrževanje prostorskih podatkov z določenim izvajalcem, posledično pa

bi se lahko vzbudil dvom glede konkurenčne prednosti teh izvajalcev, pa gre vendarle dodati, da to naročnika ne odvezuje obveznosti, da v razpisni dokumentaciji predmet javnega naročila opredeli natančno, določno in tako, da imajo vsi razumno obveščeni ter običajno skrbni ponudniki zadostne informacije za pripravo ponudbe. Ob upoštevanju navedenega Državna revizijska komisija zaključuje, da je naročnik s tem, ko v konkretnem primeru predmeta javnega naročila ni dovolj definiral oz. tehničnih specifikacij ni opredelil dovolj natančno ter določno in ponudnikom ni zagotovil zadostnih informacij za pripravo ponudbe, posledično pa ni zagotovil medsebojne primerljivosti ponudb, kršil 68. člen ZJN-3 v povezavi s 6. in 7. členom ZJN-3.

V nadaljevanju je Državna revizijska komisija obravnavala med strankama nastali spor o tem, ali je naročnik enega od pogojev za sodelovanje, ki se nanašajo na tehnično in strokovno sposobnost, določil sorazmerno s predmetom javnega naročila.

Naročnik ima v skladu s prvim odstavkom 76. člena ZJN-3 možnost, da določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se lahko nanašajo na: a) ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, b) ekonomski in finančni položaj ter c) tehnično in strokovno sposobnost. V skladu z drugim odstavkom 76. člena ZJN-3 lahko naročnik gospodarskim subjektom kot zahtevo za sodelovanje naloži le pogoje iz tega člena zakona. Drugi odstavek 76. člena ZJN-3 določa tudi, da naročnik v postopek javnega naročanja vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima kandidat ali ponudnik ustrezne pravne in finančne zmožljivosti ter tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila, ki se oddaja. Vse zahteve morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila. Glede tehnične in strokovne sposobnosti lahko naročnik skladno z desetim odstavkom 76. člena ZJN-3 določi zahteve, s katerimi zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti. Naročnik lahko zahteva zlasti, da imajo gospodarski subjekti zadostne izkušnje, ki jih izkažejo z ustreznimi referencami iz prejšnjih naročil. Tehnične sposobnosti gospodarskega subjekta, ki jih naročnik preverja v skladu s 76. členom ZJN-3, lahko gospodarski subjekt glede na vrsto, količino ali pomen ter uporabo gradenj, blaga ali storitev izkaže na enega ali več načinov, med drugim tudi s seznamom najpomembnejših dobav blaga ali opravljenih storitev v zadnjih treh letih skupaj z zneski, datumi in navedbo javnih ali zasebnih naročnikov.

V obravnavanem primeru je naročnik pogoje za sodelovanje, ki se nanašajo na tehnično in strokovno sposobnost, določil v dokumentu *»Ponudbena dokumentacija, merila in pogoji za ugotavljanje sposobnosti«*, številka 430-18/2022-2550 (navedeni dokument je bil del razpisne dokumentacije), kjer je pod točko *»3. Tehnična in strokovna sposobnost«*, vsebovano v poglavju *»III. Pogoji za ugotovitev sposobnosti«*, med drugim zahteval:

»3.2. Ponudnik izkaže, da je kot glavni izvajalec ali partner v skupnem nastopu ali podizvajalec, v zadnjih petih (5) letih, šteto od dneva objave obvestila o tem naročilu na Portalu javnih naročil, uspešno zaključil (kakovostno, v dogovorjenih rokih in v skladu s pogodbenimi obveznostmi):

- /.../,
- izdelal vsaj deset (10) občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev občinskih prostorskih načrtov v vrednosti najmanj 50.000 EUR (brez DDV),
- /.../.

Za datum reference se šteje dan, ko je posel zaključen.

Ponudnik izkaže izpolnjevanje tehnične sposobnosti s predložitvijo referenc za referenčne projekte. Za izpolnjevanje tehnične sposobnosti izvedbe geodetskih postopkov ponudnik navede št. KO in IDPOS.«

V zvezi s citiranim referenčnim pogojem vlagatelj zatrjuje, da je v konkretnem primeru predmet javnega naročila tehnična posodobitev namenske rabe prostora, ne pa izdelava ali sprememba in dopolnitev občinskega prostorskega načrta. Izpostavljeni referenčni pogoj po mnenju vlagatelja zato ni povezan s predmetom javnega naročila in je nesorazmeren po vsebini, kar je bilo izpostavljeno tudi v okviru vprašanj oz. opozoril, na portalu javnih naročil objavljenih dne 9. 11. 2022 ob 10:18 in dne 11. 11. 2022 ob 12:35.

Četudi vlagatelj zatrjuje nepovezanost referenčnega pogoja s predmetom javnega naročila, pa po drugi strani ne zanika naročnikove navedbe, da sta bili doslej v Sloveniji izvedeni zgolj dve tehnični posodobitvi občinskega prostorskega načrta. Ker torej med strankama ni sporno, da sta bili doslej v Sloveniji izvedeni le dve tehnični posodobitvi, se Državna revizijska komisija strinja z naročnikom, da bi, v kolikor bi obravnavani referenčni pogoj vezal na že izvedene tehnične posodobitve, nesorazmerno posegel v krog potencialnih ponudnikov in v nasprotju z ZJN-3 omejil konkurenco.

Ni sporno, da je naročnik, kot navaja sam, zato iskal primerljive pogoje, ki bi jih izpolnjevalo več potencialnih ponudnikov. Iz 141. člena ZUreP-3 izhaja, da se s tehnično posodobitvijo prostorskega izvedbenega akta zagotavlja ažurnost grafičnega dela prostorskega izvedbenega akta, razen lokacijske preveritve, s katastrom nepremičnin. Drži torej navedba naročnika, da je tehnična posodobitev občinskega prostorskega načrta – kot enega izmed prostorskih izvedbenih aktov (prim. drugi odstavek 50. člena ZUreP-3) – postopek sprememb in dopolnitev slednjega, s katerim se zagotavlja usklajenost grafičnega dela s katastrom nepremičnin. Posledično se gre strinjati z naročnikom, da mora zato pri tehnični posodobitvi občinskega prostorskega načrta sodelovati izvajalec, ki podrobno in celovito pozna problematiko, vsebino in postopek priprave občinskega prostorskega načrta. Z občinskim prostorskim načrtom se v skladu 117. členom ZUreP-3 med drugim določi tudi namenska raba prostora, pri čemer občinski prostorski načrt praviloma vsebuje tudi grafični del (prim. 54. člen ZUreP-3). Ob dejstvu, da je tehnična posodobitev občinskega prostorskega načrta (oz. natančneje, tehnična posodobitev grafičnega prikaza namenske rabe prostora) v konkretnem primeru del predmeta javnega naročila, ni mogoče pritrditi vlagatelju, da obravnavani pogoj ni povezan in je po vsebini nesorazmeren s predmetom javnega naročila. Da je obravnavani pogoj po vsebini sorazmeren s predmetom javnega naročila, še toliko bolj velja ob upoštevanju dejstva, da sta bili doslej v Sloveniji izvedeni zgolj dve tehnični posodobitvi občinskega prostorskega načrta, medtem ko je bilo samo med letoma 2017 in 2022 (tj. v referenčnem obdobju) sprejetih približno 170 občinskih prostorskih načrtov ali njihovih sprememb in dopolnitev.

Takšnega zaključka ne morejo spremeniti niti navedbe vlagatelja o tem, da je postopek prostorskega načrtovanja (izdelave občinskega prostorskega načrta ali njegovih sprememb in dopolnitev) nekaj drugega kot tehnična posodobitev namenske rabe prostora. Naročnik namreč tega niti ne zatrjuje. Nasprotno, nesporno dejstvo je, da med obema postopkoma obstajajo razlike. Ker pa je hkrati nesporno dejstvo tudi, da bi naročnik, v kolikor bi v okviru referenčnega pogoja zahteval izvedbo tehnične posodobitve namenske rabe prostora, nesorazmerno omejil krog možnih ponudnikov, naročnik pa je – po drugi strani – uspel z navedbami, da sta izdelava občinskega prostorskega načrta ali njegovih sprememb ter dopolnitev in tehnična posodobitev namenske rabe prostora po vsebini povezana postopka, izpostavljenim navedbam vlagatelja ni mogoče slediti.

Na navedeni zaključek ne morejo vplivati niti navedbe vlagatelja o tem, da bi naročnik, v kolikor bi želel pridobiti izvajalca, ki ima izkušnje na področju uskladitve namenske rabe prostora s spremembami podatkov iz zemljiškega katastra, zahteval večje število posodobitev namenske rabe prostora iz zemljiško-katastrskega prikaza na grafično izboljššan zemljiški kataster za celotno območje države. Ob dejstvu, da je Državna revizijska komisija zaključila, da je zahteva po izdelavi

občinskih prostorskih načrtov ali njihovih sprememb in dopolnitev povezana in sorazmerna s predmetom javnega naročila, so irelevantne navedbe v smeri, da bi moral naročnik v okviru referenčnega pogoja zahtevati uspešno izvedbo neke druge storitve, kot jo v skladu z zakonom že zahteva.

Ker je Državna revizijska komisija ugotovila, da je obravnavani pogoj povezan in po vsebini sorazmeren s predmetom javnega naročila, je v nadaljevanju obravnavala vlagateljeve navedbe o tem, da obravnavani referenčni pogoj s predmetom javnega naročila ni sorazmeren po vrednosti, na kar je bil naročnik, kot bo razvidno iz nadaljevanja, že opozorjen prek portala javnih naročil. Med strankama namreč ni sporno, izhaja pa tudi iz citirane določbe razpisne dokumentacije, da naročnik zahteva izdelavo določenega števila občinskih prostorskih načrtov ali njihovih sprememb in dopolnitev, in sicer vsakega v vrednosti najmanj 50.000,00 EUR (brez DDV).

Kot navaja vlagatelj in izhaja s portala javnih naročil, je naročnik v okviru referenčnega pogoja najprej zahteval, da mora ponudnik izkazati, da je kot glavni izvajalec ali partner v skupnem nastopu ali podizvajalec v zadnjih petih letih izdelal vsaj 10 občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev občinskih prostorskih načrtov v vrednosti najmanj 50.000,00 EUR brez DDV. Kasneje (17. 10. 2022) je na portalu javnih naročil pojasnil, da mora vrednost vsakega od zahtevanih 10 občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev slednjih znašati vsaj 50.000,00 EUR brez DDV. Ko je bil naročnik zatem (9. 11. 2022) na portalu javnih naročil opozorjen, da je navedeni pogoj prezahteven in nesorazmeren, je slednjega znova spremenil in zahteval izdelavo vsaj 3 občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev le-teh v vrednosti vsaj 50.000,00 EUR brez DDV. Naknadno (11. 11. 2022) je naročnik pogoj znova spremenil tako, da je zahteval izdelavo vsaj 10 občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev občinskih prostorskih načrtov, vsakega v vrednosti najmanj 50.000,00 EUR brez DDV.

Iz navedenega izhaja, da je naročnik obravnavani referenčni pogoj v vrednostnem delu večkrat spremenil. Tako je sprva kot ustrezno štel izdelavo zahtevanih aktov v skupni vrednosti 50.000,00 EUR brez DDV, nato pa je kot ustrezno štel izdelavo posameznega od zahtevanih aktov v vrednosti vsaj 50.000,00 EUR brez DDV. Po več spremembah je določil, da morajo ponudniki izkazati izdelavo 10 občinskih prostorskih načrtov ali njihovih sprememb in dopolnitev, in sicer vsakega v vrednosti najmanj 50.000,00 EUR brez DDV.

Navedeno vrednost referenčnih del naročnik utemeljuje z navedbo, da je na portalu javnih naročil pridobil razpoložljive podatke o vrednostih za izdelavo občinskih prostorskih načrtov ali njihovih sprememb in dopolnitev, na tej podlagi pa je ocenil okvirno vrednost za izdelavo le-teh. Ob dejstvu, da so bile vrednosti izdelave občinskih prostorskih načrtov ali njihovih sprememb in dopolnitev večinoma nad 50.000,00 EUR brez DDV, je tak pogoj določil tudi sam.

V povezavi z izpostavljenimi navedbami naročnika Državna revizijska komisija pojasnjuje, da se v skladu z 21. členom ZJN-3 ta zakon (s tem pa tudi določbe tega zakona o objavah na portalu javnih naročil) uporabljajo za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez DDV je za javno naročilo blaga ali storitev ali za projektni natečaj na splošnem področju enaka ali višja od 40.000,00 EUR, na infrastrukturnem področju pa enaka ali višja od 50.000,00 EUR. Javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od navedenih, sodijo v okvir t.i. evidenčnih naročil, v zvezi s katerimi se obvestilo o naročilu na portalu javnih naročil ne objavi (prim. 21. člen v povezavi s prvim odstavkom 22. člena ZJN-3).

Pritrditi gre zato vlagatelju, ki zatrjuje, da je naročnik z upoštevanjem vrednosti zgolj tistih javnih naročil, ki so bila objavljena na portalu javnih naročil, izločil celoten obseg referenčnih poslov, ki sodijo v okvir evidenčnih naročil in posledično niso objavljena na portalu javnih naročil. Drugače

povedano to pomeni, da je naročnik pri določitvi vrednostnega dela referenčnega pogoja upošteval zgolj javna naročila, katerih ocenjene vrednosti so enake ali višje od navedenih mejnih vrednosti, ne pa tudi evidenčnih naročil z ocenjenimi vrednostmi, nižjimi od navedenih mejnih vrednosti.

Med strankama ni sporno, da je vrednost izdelave občinskega prostorskega načrta ali njegovih sprememb in dopolnitev praviloma vezana na velikost občine. To pomeni, da so vrednosti izdelave občinskih prostorskih načrtov ali sprememb in dopolnitev slednjih v primeru manjših občin praviloma nižje kot v primeru večjih občin. S tega vidika zato ne gre spregledati, da je naročnik izbiro občin, v zvezi s katerimi se bodo izvedla zahtevana dela, v konkretnem primeru prepustil ponudnikom. Ponudniki so tako lahko v skladu z razpisno dokumentacijo izbrali ne le večje, pač pa tudi manjše občine, pri čemer so lahko občinski prostorski načrti manjših občin vredni tudi manj kot 50.000,00 EUR brez DDV. Medtem ko je torej naročnik na eni strani v okviru predmeta javnega naročila prepustil ponudnikom, da sami izberejo občine, ki so lahko tudi manjše, je na drugi strani v okviru referenčnega pogoja zahteval izdelavo občinskih prostorskih aktov, vsakega v vrednosti vsaj 50.000,00 EUR brez DDV, ne da bi pri tem upošteval, da so lahko občinski prostorski načrti manjših občin vredni tudi manj kot 50.000,00 EUR brez DDV. Na podlagi navedenega zato Državna revizijska komisija pritruje vlagateljevi navedbi, da obravnavani referenčni pogoj po vrednosti ni sorazmeren s predmetom javnega naročila. To pa pomeni, da je naročnik kršil drugi odstavek 76. člena ZJN-3 v povezavi z 8. členom ZJN-3 (načelo sorazmernosti), ki določa, da se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezani s predmetom javnega naročila.

Na koncu je Državna revizijska komisija obravnavala še navedbe vlagatelja o zatrjevanih kršitvah naročnika v zvezi z zadržanjem postopka oddaje javnega naročila, ki jih je vlagatelj podal v vlogi, s katero se je opredelil do navedb naročnika iz odločitve o zahtevku za revizijo. Ker se očitane kršitve nanašajo na ravnanje naročnika po vložitvi zahtevka za revizijo, posledično pa vlagatelju ob vložitvi zahtevka za revizijo niso mogle biti znane in jih v zahtevku brez svoje krivde ni mogel navajati, je Državna revizijska komisija navedbe o teh kršitvah štela za pravočasne (prim. šesti odstavek 29. člena ZPVPJN).

Očitane kršitve v zvezi z zadržanjem postopka oddaje javnega naročila je treba v konkretnem primeru, ko med strankama, kakor bo razvidno iz nadaljevanja, ni sporno, da je bil postopek zadržan na pobudo naročnika, presojati z vidika tretjega odstavka 17. člena ZPVPJN. Ta določa, da lahko naročnik po prejemu zahtevka za revizijo s sklepom odloči, da se izvajanje postopka oddaje javnega naročila zadrži do odločitve Državne revizijske komisije. Informacijo, da je sprejel to odločitev, mora hkrati z vročitvijo prek portala eRevizija objaviti v dosjeju javnega naročila na portalu javnih naročil.

Po zatrjevanju vlagatelja, ki je zahtevek za revizijo vložil dne 24. 11. 2022 ob 13:45, je naročnik dne 24. 11. 2022 ob cca. 15:00 na portalu e-JN (portal za oddajo ponudb) spremenil status javnega naročila v »zadržan«, posledično pa ponudbe po tej uri ni bilo mogoče več oddati. Zatem je naročnik dne 25. 11. 2022 ob 11:10 (tj. 50 minut pred potekom roka, pred zadržanjem postopka določenega za oddajo ponudb) ponovno spremenil status naročila in odprl možnost predložitve ponudb. Vlagatelj zatrjuje, da mu je naročnik z opisanim netransparentnim ravnanjem onemogočil oddajo ponudbe, saj je upravičeno pričakoval, da je postopek oddaje javnega naročila zadržan zaradi vloženega zahtevka za revizijo in v tako kratkem času ni mogel dokončati ponudbe.

Državna revizijska komisija je v zvezi z navedbami vlagatelja na naročnika naslovila dopis, št. 018-144/2022-4, v katerem je na podlagi prvega odstavka 33. člena ZPVPJN zahtevala dodatna pojasnila glede zatrjevanega zadržanja postopka oddaje javnega naročila.

V dopisu, št. 430-18/2022-2550 z dne 21. 12. 2022, je naročnik pojasnil, da se je po prejemu zahtevka za revizijo glede tehnične izvedbe in zadržanja postopka oddaje javnega naročila telefonsko posvetoval z Ministrstvom RS za javno upravo, pri čemer je napačno razumel, da se zadržanje nanaša zgolj na dejanje odpiranja ponudb. V času od prejema zahtevka za revizijo do odpiranja ponudb naročnik namreč ni imel dovolj časa, da bi odpiranje ponudb prestavil oz. da bi v tako kratkem času sprejel sklep o zadržanju postopka, pri čemer je želel zadržati samo odpiranje ponudb, ne pa tudi same možnosti oddaje ponudb. Ko je naročnik izvedel, da je z izvedbo zadržanja postopka v aplikaciji e-JN dejansko onemogočil oddajo ponudb, je zadržanje nemudoma odpravil. To je storil dne 25. 11. 2022 ob 10:46, na ta način pa je potencialnim ponudnikom omogočil, da do dne 25. 11. 2022 do 12:00 oddajo ponudbe. Naročnik priznava, da je res prišlo do začasne nemožnosti oddaje ponudb, vendar meni, da s tem potencialnim ponudnikom oddaje ponudb ni onemogočil.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da pojasnila naročnika potrjujejo navedbe vlagatelja o tem, da je naročnik postopek oddaje javnega naročila po prejemu zahtevka za revizijo dne 24. 11. 2022 zadržal, pri čemer sklepa o zadržanju postopka ni sprejel. Iz pojasnil naročnika tudi izhaja, da potencialnih ponudnikov (vključno z vlagateljem) o zadržanju postopka ni obvestil na način, kot to zahteva tretji odstavek 17. člena ZPVPJN.

Državna revizijska komisija sicer lahko razume naročnika, da je bil po prejemu zahtevka za revizijo v časovni stiski, vendar to ne spremeni dejstva, da je naročnik s tem, ko ni sprejel sklepa o zadržanju postopka in o zadržanju postopka potencialnih ponudnikov ni obvestil na način, kot mu to nalaga ZPVPJN, kršil tretji odstavek 17. člena tega zakona. Naročnik je namreč, kakor priznava tudi sam, na portalu e-JN status postopka zgolj spremenil v »zadržan«. Ob upoštevanju dejstva, da je naročnik to storil po prejemu zahtevka za revizijo, vlagatelj pa se je z zadržanjem postopka seznanil z vpogledom na portal e-JN, je lahko vlagatelj – glede na določbe tretjega odstavka 17. člena ZPVPJN – utemeljeno sklepal, da je postopek zadržan zaradi prejema zahtevka za revizijo, zadržanje postopka pa bo trajalo do odločitve Državne revizijske komisije. Posledično je lahko vlagatelj tudi utemeljeno sklepal, da bo naročnik po sprejemu odločitve Državne revizijske komisije določil nov rok za oddajo ponudb. Vendar je naročnik, kot navaja tudi sam, dne 25. 11. 2022 ob 10:46 zadržanje postopka odpravil, s tem pa hkrati odprl možnost predložitve ponudb, ki jih je bilo tako mogoče oddati do 12:00 istega dne (tj. 25. 11. 2022).

Ob upoštevanju navedenega se Državna revizijska komisija strinja z vlagateljem, da naročnik v zvezi z zadržanjem postopka ni ravnal pregledno. Naročnik namreč o zadržanju postopka ni odločil s sklepom in o dejstvu zadržanja postopka potencialnih ponudnikov ni obvestil na način, kot mu to nalaga tretji odstavek 17. člena ZPVPJN. Poleg tega naročnik postopka ni zadržal do odločitve Državne revizijske komisije, pač pa je zadržanje odpravil približno uro pred potekom roka za oddajo ponudb in s tem odprl možnost predložitve ponudb. Vendar naročnik tudi o odpravi zadržanja in posledičnem nadaljevanju postopka ni obvestil potencialnih ponudnikov, ki so zato lahko utemeljeno sklepali, da bo postopek (vključno z oddajo ponudb) zadržan do odločitve Državne revizijske komisije, in ne, da bo naročnik s postopkom nadaljeval tik pred potekom roka, ki ga je pred zadržanjem postopka določil za oddajo ponudb.

Ob upoštevanju ugotovljenih okoliščin v zvezi z zadržanjem postopka oddaje javnega naročila, ki med strankama nenazadnje niso niti sporne, Državna revizijska komisija zaključuje, da je naročnik s tem, ko o zadržanju postopka ni odločil s sklepom in o sprejeti odločitvi potencialnih ponudnikov ni obvestil na način, kot ga določa ZPVPJN, poleg tega pa je zadržanje odpravil tik pred iztekom roka za oddajo ponudb (tj. pred odločitvijo Državne revizijske komisije), pri čemer potencialnih ponudnikov (tudi) o tem ni obvestil, kršil tako tretji odstavek 17. člena ZPVPJN kot tudi 6. člen ZJN-3 (načelo transparentnosti javnega naročanja), ki določa, da mora biti ponudnik

izbran na pregleden način in po predpisanem postopku. Ob upoštevanju ugotovljenih okoliščin tudi ni mogoče izključiti, da ravnanje naročnika v konkretnem primeru ni omejilo kroga ponudnikov, ki so oddali ponudbe (prim. 5. člen ZPVPJN).

Na podlagi vsega navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da je zahtevek za revizijo utemeljen. Ker je uspeh zahtevka v obravnavani zadevi (med drugim) posledica ugotovitve kršitev pri oblikovanju tehničnih specifikacij (68. člen ZJN-3 v povezavi s 6. in 7. členom ZJN-3), je Državna revizijska komisija v skladu z vlagateljevim predlogom – in ob upoštevanju dejstva, da so tehnične specifikacije pomemben del razpisne dokumentacije, saj je od njih odvisno, kaj naročnik naroča, pri čemer je v konkretnem primeru rok za oddajo ponudb že potekel, po poteku roka za oddajo ponudb pa naročnik, glede na prvo poved iz drugega odstavka 67. člena ZJN-3, ne sme več spreminjati in dopolnjevati dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, in ob upoštevanju dejstva, da je naročnik prejeti ponudbi že odprl – postopek oddaje predmetnega javnega naročila razveljavila v celoti.

Skladno z drugo povedjo iz tretjega odstavka 39. člena ZPVPJN daje Državna revizijska komisija naročniku napotke za pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen. Če se bo naročnik odločil izvesti nov postopek oddaje javnega naročila, naj torej pri določitvi tehničnih specifikacij in pogojev za sodelovanje ravna v skladu z določili 68. ter 76. člena ZJN-3 in temeljnimi načeli javnega naročanja, pri tem pa naj upošteva tudi ugotovitve iz te odločitve.

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

Vlagatelj v zahtevku za revizijo uveljavlja tudi povrnitev stroška takse, ki jo je plačal v višini 4.000,00 EUR (gl. potrdilo o plačilu z dne 24. 11. 2022).

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

Ker je v obravnavanem primeru zahtevek za revizijo utemeljen, je Državna revizijska komisija vlagatelju na podlagi 70. člena ZPVPJN kot potreben priznala priglašeni strošek takse za predrevizijski in revizijski postopek v višini 4.000,00 EUR. Strošek v navedeni višini je naročnik vlagatelju dolžan povrniti v roku 15 dni od prejema tega sklepa, v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po poteku roka za prostovoljno izpolnitev do plačila.

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:
Andraž Žvan, univ. dipl. prav.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti:

- naročnik,
- vlagatelj,
- RS MJU.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.