Ta dokument je elektronsko podpisan
Izdajatelj: Republika Slovenija
Številka certifikata: e5 da 09 ad 00 00 00 00 56 7d dc 97
Potek veljavnosti: 11.05.2027
Čas podpisa: 12:09, 17.11.2026
Podpisnik: Mateja Škabar
Ref. št. dokumenta: 018 - 158 / 2026 - 4

dkom.si

REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA ZA REVIZIJO POSTOPKOV ODDAJE JAVNIH NAROČIL

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

Številka: 018-158/2026-4
Datum: 17. 11. 2026

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/2011 in naslednji; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu dr. Mateje Škabar, kot predsednice senata ter Aleksandra Petrovčiča in Marka Medveda, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Storitve košnje in odstranjevanje grmičevja ter manjšega drevja na javni železniški infrastrukturi v Republiki Sloveniji za obdobje 2 let*« v sklopu 1: »*Vzhodna Slovenija*« in v sklopu 2: »*Zahodna Slovenija*«, na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil vlagatelj Gozdno gospodarstvo Novo mesto d.d., Smrečnikova ulica 45, Novo mesto (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika SŽ-ŽIP, storitve, d.o.o., Kolodvorska ulica 11, Ljubljana (v nadaljevanju: naročnik), dne 17. 11. 2026

odločila:

1. Zahtevek za revizijo se zavrne kot neutemeljen.

2. Zahteva vlagatelja za povrnitev stroškov pravnega varstva se zavrne.

Obrazložitev:

Naročnik je obvestilo o javnem naročilu na Portalu javnih naročil objavil dne 11. 12. 2025, pod št. objave JN009659/2025-EUe16/01, s popravkom in istega dne v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije, pod št. objave 823706-2025, s popravkom.

Naročnik je dne 31. 3. 2026 na Portalu javnih naročil pod št. objave JN009659/2025-ODL/01 objavil dokument »Odločitev o oddaji javnega naročila po odprtem postopku« z dne 16. 3. 2026, s katerim je predmetno javno naročilo v sklopu 1: »Vzhodna Slovenija« (v nadaljevanju: sklop 1) oddal ponudnikoma v skupnem nastopu Koroški gozdar d.o.o., Trbonje in Ivan Mlakar s.p., Štore (v nadaljevanju: izbrani ponudnik v sklopu 1), v sklopu 2: »Zahodna Slovenija« (v nadaljevanju: sklop 2) pa ponudnikoma v skupnem nastopu Križman d.o.o., Škofljica in Foksler d.o.o., Idrija (v nadaljevanju: izbrani ponudnik v sklopu 2). Zoper to odločitev je vlagatelj z vlogo z dne 13. 4. 2026

vložil zahtevek za revizijo. Državna revizijska komisija je s Sklepom št. 018-057/2026-51 z dne 21. 9. 2026 zahtevku za revizijo ugodila in zgornjo odločitev naročnika razveljavila.

Naročnik je dne 5. 10. 2026 na Portalu javnih naročil objavil dokument »Obvestilo o zavrnitvi vseh ponudb po odprtem postopku« (v nadaljevanju: odločitev o zavrnitvi vseh ponudb), s katerim je na podlagi petega odstavka 90. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3) zavrnil obe prejeti ponudbi v sklopu 1 in obe prejeti ponudbi v sklopu 2. Naročnik je v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb pojasnil dejansko stanje glede veljavnosti prejetih ponudb, navedel, da zaradi poteka veljavnosti vseh prejetih ponudb ter časovne oddaljenosti postopka ne razpolaga več z veljavnimi ponudbami in da ocenjuje, da predmetnega javnega naročila v tem postopku ne bo oddal, zaradi česar vse prejete ponudbe zavrača. Navedel je še, da bo v primeru izvedbe novega postopka za isti predmet ravnal v skladu s petim odstavkom 90. člena ZJN-3 in upošteval zakonske pogoje za začetek novega postopka javnega naročanja.

Zoper odločitev o zavrnitvi vseh ponudb je vlagatelj z vlogo z dne 13. 10. 2026 vložil zahtevek za revizijo, v katerem predlaga razveljavitev izpodbijane odločitve in povrnitev stroškov pravnega varstva (v nadaljevanju: zahtevek za revizijo). Vlagatelj navaja, da naročnik svojo odločitev utemeljuje na dveh, medsebojno povezanih razlogih, in sicer, da je veljavnost prejetih ponudb potekla in da posledično obstaja negotovost glede dejanske izvedljivosti prvotno predloženih ponudb ter pripravljenosti ponudnikov izvajati predmet naročila pod prvotno ponujenimi pogoji. Zatrjuje, da je naročnikov razlog za zavrnitev vseh ponudb navidezen in neskladen z določbami ZJN-3. Zaveda se, da je zavrnitev vseh ponudb pravica naročnika in navaja, da je seznanjen s prakso Sodišča EU, po kateri naročniku ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe ali začetku novega postopka uživajo širok preudarek, pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil prava EU o javnem naročanju, zlasti načela enakopravne obravnave (npr. sodba C-27/98, točki 23 in 25, C-244/02, točka 29 in 36). Ob sklicevanju na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-152/2015 navaja, da presoja zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb obsega zgolj preverjanje, ali je naročnik pri njenem sprejemu ravnal predvsem v skladu z načelom enakopravne obravnave ponudnikov. Poudarja, da je za nezakonito treba označiti odločitev naročnika o zaključku postopka brez izbire, ker favoriziran ponudnik ni uspel oddati najugodnejše dopustne ponudbe. Ob sklicevanju na odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-111/2008, 018-004/2018 in 018-030/2015 navaja, da je vsebinska presoja revizijskega organa omejena predvsem na vprašanje, ali je naročnik postopek oddaje javnega naročila res zaključil iz razloga, na katerega se sklicuje ali pa je bil le-ta uporabljen le z namenom diskriminatorne obravnave ponudnikov.

Vlagatelj navaja, da v zvezi s potekom veljavnosti predloženih ponudb obstaja obsežna praksa Državne revizijske komisije. Ob sklicevanju na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-044/2019 pojasnjuje, da vprašanj, povezanih z možnostjo podaljšanja ponudb, predpisi o javnem naročanju ne urejajo in da je treba tovrstna vprašanja reševati z uporabo splošnih pravil obligacijskega prava. Izpostavlja nekatere, s tem institutom povezane določbe OZ in poudarja, da je sprejem ponudbe, katere rok veljavnosti je že potekel, odvisen od ravnanj strank. Naročnik lahko zaprosi za podaljšanje veljavnosti ponudb, če pri tem spoštuje načelo enakopravnosti, ponudnik pa se lahko sam odloči, ali bo rok veljavnosti svoje ponudbe podaljšal ali ne. Da je odločitev naročnika, da v primeru poteka veljavnosti prejetih ponudb ponudnike zaprosi za podaljšanje njihove veljavnosti, v njegovi lastni diskreciji, in to ne glede na to, ali je do poteka veljavnosti ponudb prišlo iz razlogov na strani naročnika ali pa iz razlogov, na katere naročnik ni mogel vplivati, zatrjuje ob sklicevanju na odločitvi Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-044/2019 in 018-013/2018. Da odločitev naročnika, da to stori, ni v neskladju s predpisi o javnem naročanju, navaja ob sklicevanju na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-177/2020. Ob sklicevanju na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-345/2012

vlagatelj navaja tudi, da je ponudbo, ki ji je potekel rok veljavnosti, pravno še vedno mogoče ohraniti v veljavi, naročnik pa lahko, tudi če ne stori ničesar, tako ponudbo še vedno izbere kot najugodnejšo. Sklenitev pogodbe o izvedbi naročila je v takem primeru odvisna tudi od volje izbranega ponudnika.

Vlagatelj navaja, da mu je znano, da je Državna revizijska komisija že odločila, da lahko naročnik zavrne vse ponudbe iz razloga, ker jim je potekla veljavnost, a poudarja, da praksa Državne revizijske komisije na tem področju ni ustaljena. Iz odločitve Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-017/2024 namreč izhaja drugačen zaključek, in sicer, da naročnik nima diskrecijske pravice pri odločitvi, ali bo zavrnil vse ponudbe in da naročnik ne sme zavrniti vseh ponudb, če je mogoče razlog za zavrnitev vseh ponudb odpraviti oz. sanirati v obstoječem postopku oddaje javnega naročila. Naročnik je imel možnost ponudnike (vlagatelja) pozvati k podaljšanju veljavnosti ponudb oz. celo vlagateljevo ponudbo izbrati kljub temu, da ji je že potekel rok veljavnosti, a se je arbitrarno odločil, da tako ne bo ravnal.

Vlagatelj navaja, da je nesporno, da je odločitev naročnika, da v primeru poteka veljavnosti prejetih ponudb ponudnika zaprosi za podaljšanje roka njihove veljavnosti, v njegovi lastni diskreciji (s tem v zvezi izpostavlja odločitvi Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-044/2019 in 018-013/2018), uporaba te diskrecijske pravice pa se je razširila na odločitev o zavrnitvi vseh ponudb. Poudarja, da naročnik te diskrecijske pravice ne sme izvrševati na način, ki predstavlja njeno zlorabo. Vlagatelj zatrjuje, da je naročnik zlorabil svojo pravico do zavrnitve vseh ponudb izključno iz razloga, da spravi v neupravičeno boljši položaj prvotno izbrana ponudnika. V posledici odločitve Državne revizijske komisije, da se prvotna odločitev o oddaji naročila iz tega postopka razveljavi, se naročnik aktivno trudi pomesti obstoječi postopek javnega naročanja pod preprogo in začeti nov postopek, v katerem bi preferirana ponudnika prejela novo priložnost pripraviti dopustni ponudbi, ki ne bi bili obremenjeni z neodpravljivimi nepravilnostmi. Preferiranima ponudnikoma naročnikovo ravnanje ustvarja edinstveno popravno priložnost pripraviti dopustni ponudbi, vlagatelju pa ustvarja neutemeljene prepreke in stroške, čeprav je v prvotni odločitvi o oddaji naročila njegovo ponudbo v obeh sklopih označil za dopustno. Kljub temu, da je že dvakrat dokazal nezakonitost naročnikovega ravnanja v tem postopku, enkrat glede kršitve pravice do vpogleda in drugič glede izbire prvotno izbranih ponudnikov, se bo naročnik toliko časa izmikal zakonitemu ravnanju, da bo vlagatelj dokončno izčrpal pravna sredstva ali zavedel organ pravnega varstva, da potrdi njegovo nezakonito ravnanje. Naročnik se je očitno zavedal, da sta ponudbi prvotno izbranih ponudnikov obremenjeni z resnimi in nepopravljivimi napakami, zato je naredil vse, da bi navedeno dejstvo pred vlagateljem protipravno prikril.

Vlagatelj dalje zatrjuje, da iz predstavljenega izhaja, da lahko naročnik vse ponudbe iz razlogov na svoji strani zavrne le, če v obstoječem postopku ne more oddati javnega naročila v skladu s pravili, ki urejajo javno naročanje (vključno z načelom gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti), ne pa tudi, če bi javno naročilo v obstoječem postopku lahko zakonito in gospodarno oddal. Ko je zavrnitev vseh ponudb posledica arbitrarne odločitve naročnika, takšna odločitev ni skladna s pravili in temeljnimi načeli prava EU.

Vlagatelj navaja še, da ZJN-3 v petem odstavku 90. člena ureja zavrnitev vseh ponudb z razlogov na strani naročnika, kar potek veljavnosti ponudbe ni. Vlagatelj je vložil zahtevek za revizijo dne 13. 4. 2026, razlogi za nastalo situacijo pa so lahko kvečjemu na strani Državne revizijske komisije, ki je pri reševanju zadeve prekoračila instrukcijski rok.

Vlagatelj predlaga, naj organ pravnega varstva, v kolikor bi imel dvom v zatrjevano nemožnost zavrnitve vseh ponudb zaradi poteka njihove veljavnosti, s tem v zvezi zastavi predhodno vprašanje Sodišču EU.

Vlagatelj zatrjuje še, da je izmišljen in neobstoječ tudi naročnikov razlog, da obstaja negotovost glede dejanske izvedljivosti prvotno predloženih ponudb ter pripravljenosti ponudnikov izvajati predmet naročila pod prvotno ponujenimi pogoji. Če bi taka negotovost dejansko obstajala, bi naročnik lahko vlagatelja pozval k pojasnilu, ali je še vedno pripravljen javno naročilo izpolniti po ponujenih cenah. Tega naročnik ni storil, ker se je zavedal, da bi dobil pritrdilen odgovor. Vlagatelj izjavlja, da je pripravljen javno naročilo izpolniti po svojih ponudbenih cenah, saj se v teh nekaj mesecih tržne razmere na področju predmeta javnega naročila niso v ničemer znatno spremenile, kar je znano tudi naročniku. Za skrajno nenavadno označuje, da ima naročnik sedaj, ko bi moral javno naročilo oddati vlagatelju, veliko skrb glede dejanske izvedljivosti predloženih ponudb, prej pa take skrbi ni imel, čeprav bi bila objektivno na mestu (glede na dumpinške cene posameznih obsežnih postavk predhodno izbranih ponudnikov). V ponudbenem predračunu obstaja več, v praksi primerljivih postavk in oblik košenj, ki so v dogovoru med naročnikom in izvajalcem zlahka komplementarne. S strani naročnika so bile določene fiktivno, z namenom, da si ponudnik, ki razpolaga z dodatnimi informacijami naročnika, pri njih lahko ustvari prednost pred drugimi ponudniki. Po prepričanju vlagatelja je med preferiranima ponudnikoma in naročnikom obstajal ustni dogovor, po katerih postavkah bosta izvajala posamezena dela. Njegovo ponudbo, ki ne vsebuje neobičajno nizkih postavk in tudi kot celota ni neobičajno nizka, naročnik obravnava strožje kot ponudbi prvotno izbranih ponudnikov. Ker je dejanska izvedljivost ponudbe vprašanje skladnosti ponudbe z naročnikovimi zahtevami (86. člen ZJN-3), naročnik navedeni razlog neustrezno subsumira pod peti odstavek 90. člena ZJN-3. Iz previdnosti dodaja, da naročnik v izpodbijani odločitvi ni v ničemer vsebinsko utemeljil uporabe instituta neobičajno nizke ponudbe.

Naročnik je dne 22. 10. 2026 zavrnil zahtevek za revizijo, posledično pa je zavrnil tudi vlagateljevo zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo).

Naročnik navaja, da je razlog za zavrnitev vseh ponudb jasen, konkreten in objektivno preverljiv. Obrazložitev izpodbijane odločitve je ustrezna in skladna z zahtevami iz 90. člena ZJN-3. Navaja, da stališču vlagatelja, da vseh ponudb ne bi smel zavrniti iz razloga poteka veljavnosti prejetih ponudb, ker bi bilo položaj mogoče sanirati s pozivom ponudnikom k podaljšanju njihove veljavnosti, ni mogoče slediti. Dejstvo, da bi naročnik tak poziv lahko podal, še ne pomeni, da je bil to dolžan storiti. ZJN-3 v 90. členu naročniku omogoča zavrnitev vseh ponudb, ne določa pa, da mora pred tem izčrpati vse druge možnosti nadaljevanja postopka. Sama okoliščina, da je obstajala možnost drugačnega nadaljevanja postopka še ne pomeni, da je bila izpodbijana odločitev nezakonita. Naročnik navaja, da vlagatelj očitkov o navideznosti razlogov za zavrnitev vseh ponudb ni konkretiziral in tudi ni dokazal, da jih naročnik ni dejansko uporabil kot stvarnih in resničnih za sprejem izpodbijane odločitve. Dejstvo, da vlagatelj meni, da bi naročnik lahko ravnal drugače, samo po sebi še ne izkazuje, da naročnik za sprejem izpodbijane odločitve ni imel dejanskih razlogov.

Predhodna razveljavitev odločitve o oddaji naročila in domnevno favoriziranje prvotno izbranih ponudnikov po zatrjevanju naročnika niso okoliščine, ki same po sebi dokazujejo, da je zavrnitev vseh ponudb navidezna oz. uporabljena zgolj kot pretveza za drugačen namen. Izpodbijana odločitev enako učinkuje za vse ponudnike in nobenemu od njih ni neposredno zagotovila ugodnejšega položaja. Morebitni nov postopek bi bil po enakimi pogoji odprt za vse zainteresirane ponudnike, pri čemer ni mogoče že vnaprej sklepati niti, da bi ponudnika, ki ju vlagatelj označuje kot favorizirana, v tem postopku dejansko oddala ponudbo niti da bi bila v njem izbrana. Sama možnost njune ponovne udeležbe zato ne pomeni kršitve načela enakopravne obravnave ponudnikov. Vlagateljeve navedbe o favoriziranju prvotno izbranih ponudnikov, »premikanju tarče«, namernem izčrpavanju vlagatelja in prikrivanju napak ostajajo na ravni domnev.

Čeprav se strinja, da po poteku veljavnosti ponudb ne razpolaga več z zavezujočimi ponudbami in je morebitna njihova nadaljnja veljavnost odvisna od nadaljnjega ravnanja strank, meni, da iz tega ne izhaja njegova dolžnost, da ponudnike pozove k podaljšanju veljavnosti ponudb ali da kljub poteku veljavnosti ponudb nadaljuje postopek oddaje javnega naročila. Tudi pravna teorija pojasnjuje, da je vprašanje, ali bo naročnik zahteval podaljšanje veljavnosti ponudb, načeloma odvisno od naročnika in ponudnikov. Nasprotno 90. člen ZJN-3 naročniku omogoča, da po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe, če za to navede razloge. Okoliščina, da bi bilo potek veljavnosti ponudb mogoče sanirati s pozivom k podaljšanju njihove veljavnosti in dejstvo, da naročnik te možnosti ni uporabil samo po sebi ne pomeni zlorabe instituta zavrnitve vseh ponudb niti ne predstavlja kršitve ZJN-3.

Naročnik dalje navaja, da vlagatelj zmotno razlaga, da iz odločitve Državne revizijske komisije v zadevi 018-017/2024 izhaja splošno pravilo, po katerem naročnik ne sme zavrniti vseh ponudb, če bi bilo mogoče razlog za takšno odločitev odpraviti v obstoječem postopku. Takšno pravilo tudi iz petega odstavka 90. člena ZJN-3 ne izhaja.

Za zmotno naročnik označuje vlagateljevo zatrjevanje, da lahko naročnik zavrne vse ponudbe le zaradi razlogov, ki izvirajo iz njegove sfere. Peti odstavek 90. člena ZJN-3 takšne omejitve ne vsebuje, pač pa določa, da naročnik to lahko stori, če za to navede razloge – kar je naročnik v obravnavanem primeru storil. Ugotovitev naročnika, da ne razpolaga več z veljavnimi in zavezujočimi ponudbami predstavlja objektivno okoliščino, ki jo naročnik sme upoštevati pri nadaljnjem odločanju po petem odstavku 90. člena ZJN-3. Da navedene okoliščine naročnik ne bi smel upoštevati zgolj zato, ker je nastala med postopkom pravnega varstva, ne drži. Ker je rok iz 37. člena ZPVPJN instrukcijske narave, njegova morebitna prekoračitev ne vpliva na zakonitost postopka pravnega varstva niti ne povzroči nezakonitosti kasnejših ravnanj naročnika. Te okoliščine naročnik tudi ni mogel preprečiti, saj nima vpliva na hitrost odločanja Državne revizijske komisije. Iz ZPVPJN tudi ne izhaja dolžnost naročnika, da bi moral zaradi trajanja postopka pravnega varstva od ponudnikov zahtevati podaljšanje veljavnosti ponudb.

Naročnik navaja, da vlagateljevo sklicevanje na pravo Evropske unije, sodno prakso Sodišča EU ter predlog za postavitev predhodnega vprašanja ne predstavlja samostojnega revizijskega očitka, temveč pravno argumentacijo v podporo zatrjevanim kršitvam. Navaja, da vlagatelj neutemeljeno primerja presojo posameznih ponudb v prejšnjih fazah postopka z razlogi za sprejem odločitve o zavrnitvi vseh ponudb. Predmet presoje v konkretnem primeru ni vprašanje dopustnosti posameznih ponudb, temveč zakonitost odločitve o zavrnitvi vseh ponudb. Institut neobičajno nizke ponudbe se uporablja v primeru, ko naročnik določeno ponudbo presoja z vidika njene domnevne neobičajne nizkosti in jo želi iz tega razloga zavrniti. Ker naročnik nobene ponudbe ni zavrnil iz tega razloga, navedbe vlagatelja ne morejo vplivati na presojo zakonitosti izpodbijane odločitve. Če vlagatelj s tem zatrjuje kršitev načela enakopravne obravnave ponudnikov, tega ni izkazal. Iz njegovih navedb ne izhaja različno obravnavanje ponudnikov v primerljivih dejanskih in pravnih okoliščinah, temveč zgolj drugačna ocena naročnikovega ravnanja in nestrinjanje s sprejeto odločitvijo. Nazadnje naročnik navaja, da so očitki vlagatelja o fiktivnem oblikovanju posameznih postavk ponudbenega predračuna z namenom omogočiti konkurenčno prednost prvotno izbranima ponudnikoma neizkazane domneve. Če z njimi vlagatelj meri na nezakonitost, neustreznost ali fiktivnost posameznih postavk, bi moral te očitke uveljavljati v fazi izpodbijanja dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in v za to določenih rokih.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 22. 10. 2026 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in pripadajočo dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Vlagatelj v vlogi z dne 26. 10. 2026, s katero se je opredelil do navedb naročnika (v nadaljevanju:

opredelitev do navedb naročnika), vztraja pri revizijskih navedbah in dokazih. Navaja, da je v zahtevku za revizijo substancirano ovrgel oba naročnikova razloga za zavrnitev vseh ponudb – naročnik nima diskrecijske pravice pri odločanju, ali bo zavrnil vse ponudbe, zato njegova diskrecijska odločitev, da ne bo zahteval podaljšanja veljavnosti ponudb, pomeni zlorabo te pravice in vlagatelj, ki je v obeh sklopih oddal najugodnejšo dopustno ponudbo, je pripravljen po ponudbenih cenah v obeh sklopih izpolniti javno naročilo, pridobitvi te informacije pa se je naročnik zavestno in aktivno izogibal. Naročnikovo ravnanje nasprotuje načelu dobre vere in poštenja, načelu *estoppel* in načelu *venire contra factum proprium* (s tem v zvezi izpostavlja sodbo Sodišča EU v zadevi C-425/12). Ker naročnik lahko uporabljeni razlog, poleg na zatrjevan način, zlorablja tudi na način, da po prejemu prejetih ponudb počaka na iztek njihove veljavnosti vse dokler njihovo rangiranje ne bo ustrezalo njegovim interesom, mora biti organ pravnega varstva previden pri opredelitvi meja naročnikovih diskrecijskih odločitev. Vlagatelj navaja, da ne drži navedba naročnika, da tudi ob obstoju dopustne ponudbe ni avtomatično zavezan oddati javnega naročila ali skleniti pogodbe, saj je to mogoče zgolj in izključno pod taksativno naštetimi zakonskimi pogoji in nikakor arbitrarno ali na podlagi pravice diskrecijskega odločanja. Navaja, da ker naročnik vlagateljevim navedbam, da bi lahko celo brez pozivanja k podaljšanju veljavnosti ponudb izbral najugodnejšo dopustno ponudbo, ni substancirano nasprotoval, je treba te vlagateljeve navedbe šteti za priznane (214. člen Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 26/1999 s sprem.; v nadaljevanju: ZPP), VSL sodba I Cpg 634/2009).

Vlagatelj nasprotuje navedbi naročnika, da svojih navedb ni konkretiziral in dokazal, nasprotuje pa tudi njegovi navedbi, da izpodbijana odločitev velja enako za vse ponudnike. Naročnik je zavrnil vse ponudbe v postopku, v katerem sta ponudbi preferiranih ponudnikov nepovratno nedopustni, ponudba vlagatelja pa dopustna. Naročnik zato želi s sveta spraviti postopek, v katerem javnega naročila ne more oddati želenim ponudnikom. Izpodbijana odločitev končuje postopek, v katerem je vlagateljeva ponudba dopustna in edina možna za izbor, ponudbi preostalih ponudnikov pa sta nedopustni in ne moreta biti sprejeti, kar predstavlja neposredno poslabšanje vlagateljevega položaja.

Vlagatelj nasprotuje tudi navedbi naročnika, da bi bil novi postopek javnega naročanja pod enakimi pogoji odprt za vse zainteresirane gospodarske subjekte, saj za naročnika taka pravna zaveza ne obstoji. Vlagatelj je prepričan, da novi postopek ne bo vseboval vsaj zahtev glede dolžine roke mulčerja in glede poklicnega zavarovanja gozdarjev sekačev, saj prvotno izbrana ponudnika teh zahtev očitno ne izpolnjujeta.

Ugotavlja, da se naročnik strinja, da obstoji vzrok za potek predloženih ponudb v dejstvu, da je Državna revizijska komisija prekoračila rok za sprejem njene odločitve in navaja, da prekoračitev instrukcijskega roka res ne onemogoča sprejema kasnejše odločitve, ne pomeni pa to, da z njo ne nastanejo druge posledice.

Ker iz odločitve o zavrnitvi vseh ponudb ne izhaja, da bi bili določeni razlogi osrednji, določeni pa dodatni, po zatrjevanju vlagatelja naročnikove navedbe o večji ali manjši pomembnosti posameznih argumentov za zavrnitev vseh ponudb pomenijo izmikanje vlagateljevim očitno utemeljenim navedbam v zahtevku za revizijo. Gre za novote, ki jih Državna revizijska komisija pri odločitvi v sporu ne sme upoštevati (s tem v zvezi izpostavlja odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-215/2018 in sodbo Sodišča EU št. T-165/12).

Vlagatelj posebej poudarja, da naročnik ne more domnevne nepripravljenosti ali dvoma glede pripravljenosti ponudnikov izpolniti naročilo pod ponudbenimi pogoji utemeljeno uveljavljati v škodo vlagatelja, saj vlagatelj take nepripravljenosti ni nikdar izrazil ali nakazal. Naročnik si jo je dobesedno izmislil. Argumentacija naročnika je protislovna – na eni strani zatrjuje, da naj bi bil razlog za zavrnitev vseh ponudb morebitna nepripravljenost vlagatelja, da pod ponudbenimi

pogoji izpolni javno naročilo, po drugi strani pa se je sam to aktivno izogibal preveriti in je zavrnil ponudbe iz razlogov na svoji strani. Navaja, da so trditve naročnika prirejene vsakokratnim potrebam, že zaradi načela vestnosti in poštenja pa organ pravnega varstva takega ravnanja ne sme prenašati.

Vlagatelj se strinja z naročnikom, da predmetni postopek pravnega varstva ni namenjen presoji dopustnosti ponudb prvotno izbranih ponudnikov. Ne nazadnje je njihovo nedopustnost pravnomočno ugotovila že Državna revizijska komisija. Dejansko stanje v zvezi z njunima ponudbama in ravnanja naročnika je vlagatelj izpostavil v luči izkazovanja naročnikove čezmerno močne želje sodelovati s tema ponudnikoma in njegove pripravljenosti neenakopravno obravnavati ponudnike samo da uresniči svoj cilj. Vse navedeno je pomembno, da se v okoliščinah danega primera prepozna, da je naročnikov razlog za zavrnitev vseh ponudb dejansko navidezen.

Vlagatelj navaja, da dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ni nikoli izpodbijal in je na njeni podlagi uspel tudi pošteno in skrbno oddati najugodnejšo dopustno ponudbo. Je pa bil primoran izpostaviti njena nekatera določila, da je prikazal širši kontekst očitnega neformalnega dogovarjanja naročnika s prvotno izbranima ponudnikoma.

Vlagatelj vztraja pri postaviti predhodnega vprašanja Sodišču EU, saj obstoji v predmetnem postopku pomembno vprašanje enotne razlage evropskega prava, obstoja katerega naročnik ni zanikal.

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 strankama je spor glede zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb.

Naročnik odločitev o zavrnitvi vseh ponudb sprejme na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3, ki določa, da lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe. Če je naročnik zavrnil vse ponudbe, mora o razlogih za takšno odločitev in o tem, ali bo začel nov postopek, obvestiti ponudnike ali kandidate. Kadar izvaja naročnik postopek javnega naročanja, v katerem objavi povabilo k sodelovanju, mora navedeno odločitev objaviti na portalu javnih naročil in, če je to glede na vrednost ali predhodne objave primerno, v Uradnem listu Evropske unije. Kadar naročnik zavrne vse ponudbe, lahko izvede za isti predmet nov postopek javnega naročanja le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe.

Državna revizijska komisija je že večkrat zapisala, da iz določbe petega odstavka 90. člena ZJN-3 izhaja obveznost naročnika, da razloge, s katerimi utemeljuje odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, navede že v odločitvi sami (»*[...] mora o razlogih za takšno odločitev [...]*«), s čimer se zagotovi transparentnost, kot minimum uresničitve načela enake obravnave ponudnikov (6. in 7. člen ZJN-3) ter možnost uveljavljanja učinkovitega pravnega varstva (9. člen ZPVPJN). Prav tako je Državna revizijska komisija že večkrat zapisala, da ZJN-3 ne določa natančnejših kriterijev za ugotavljanje zadostnosti oz. ustreznosti vsakokratne obrazložitve odločitve o oddaji javnega naročila (s tem pa tudi odločitve o zavrnitvi vseh ponudb), in da je te, skozi prakso, izoblikovala Državna revizijska komisija. V skladu z ustaljeno prakso Državne revizijske komisije (prim. npr. odločitve v zadevah št. 018-258/2017, 018-004/2018, 018-020/2020, 018-034/2023, 018-152/2024) je namen odločitve o (ne)oddaji javnega naročila (enako pa tudi odločitve o zavrnitvi vseh ponudb) predvsem seznanitev ponudnikov z zadostnimi informacijami, potrebnimi za učinkovito uveljavljanje pravnega varstva. V tem okviru se za obrazložitev ne zahteva, da bi bila

vseobsežna, torej takšna, da bi zajemala prav vse podrobnosti posameznih razlogov, na podlagi katerih je naročnik sprejel odločitev v zvezi z oddajo javnega naročila, mora pa vsebovati jasne in nedvoumne razloge naročnika do te mere, da je ponudnikom omogočena seznanitev z utemeljitvijo odločitve in preverba zakonitosti le-te. Razlogi za odločitev morajo biti konkretizirani do takšne mere, da lahko ponudnik v morebitnem postopku uveljavljanja pravnega varstva navede vsa relevantna dejstva in predloži dokaze, s katerimi dokazuje, da razlogi, ki jih je naročnik navedel v odločitvi, niso utemeljeni, in da posledično odločitev o (ne)oddaji naročila ni zakonita. Ali je povzetek ustreznih razlogov v odločitvi o oddaji naročila zadosten, je potrebno presojati v vsakem konkretnem primeru posebej, in sicer glede na vse okoliščine primera.

Naročnik je v izpodbijani odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb navedel: *»[…] naročnik […] ob ponovnem odločanju ni razpolagal z veljavnimi ponudbami, na podlagi katerih bi lahko sprejel novo odločitev o oddaji javnega naročila, ne da bi predhodno pridobil podaljšanje njihove veljavnosti. Naročnik ob tem ugotavlja, da je od poteka veljavnosti ponudb do trenutka ponovnega odločanja preteklo skoraj dva meseca, od oddaje ponudb pa skoraj osem mesecev. Zaradi tako velike časovne oddaljenosti obstaja negotovost glede dejanske izvedljivosti prvotno predloženih ponudb ter glede pripravljenosti ponudnikov izvajati predmet naročila pod prvotno ponujenimi pogoji. […] da zaradi poteka veljavnosti vseh prejetih ponudb ter časovne oddaljenosti postopka ne razpolaga več z veljavnimi ponudbami, zaradi česar zavrača vse ponudbe. Naročnik sicer lahko ponudnike pozove k podaljšanju veljavnosti ponudb, vendar zakon takšne dolžnosti ne določa. Ob upoštevanju dejstva, da naročnik ne razpolaga več z veljavnimi ponudbami ter da zaradi časovne oddaljenosti obstaja negotovost glede aktualnosti in izvedljivosti prvotno oddanih ponudb, naročnik ocenjuje, da predmetnega javnega naročila v tem postopku ne bo oddal. […]*«.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da iz citirane obrazložitve izhaja, da je naročnik zavrnil vse ponudbe zaradi poteka veljavnosti prejetih ponudb. Zaradi velike časovne oddaljenosti odločanja tako od poteka veljavnosti ponudb kot od oddaje ponudbe naročnik meni, da obstoji tudi negotovost glede dejanske izvedljivosti prvotno predloženih ponudb ter glede pripravljenosti ponudnikov izvajati predmet naročila pod prvotno ponujenimi pogoji.

Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v izpodbijani odločitvi jasno in konkretno opredelil razlog za zavrnitev vseh ponudb, vlagatelj pa se je z njim lahko seznanil in mu tudi vsebinsko nasprotoval. Čeprav naročnik v odločitvi o zahtevku za revizijo potek veljavnosti prejetih ponudb res opisuje kot »osrednji razlog« za zavrnitev vseh ponudb, negotovost glede izvedljivosti in pripravljenosti ponudnikov pa kot (z njim povezane) »dodatne okoliščine«, Državna revizijska komisija ugotavlja, da ni mogoče slediti zatrjevanju vlagatelja, da te navedbe predstavljajo »novote« (prim. smis. šesti odstavek 29. člena ZPVPJN), ki iz izpodbijane odločitve niso izhajale in jih zato pri odločitvi ni mogoče upoštevati. Naročnik s tako podanim opisom okoliščin v odločitvi o zahtevku za revizijo razloga za zavrnitev vseh ponudb, ki ga je navedel v izpodbijani odločitvi, po vsebini namreč v ničemer ni spremenil ali dopolnil.

V zvezi z vlagateljevimi navedbami o navideznosti razloga za zavrnitev vseh ponudb, gre pojasniti, da je Državna revizijska komisija že v več svojih odločitvah, v katerih je obravnavala zakonitost naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb (prim. odločitve v zadevah št. 018-088/2018, 018-203/2018, 018-057/2019, 018-011/2019, 018-053/2020, 018-070/2020, 018-152/2024), opozorila na prakso Sodišča Evropske unije, ki je pri razlagi skupnostnega prava navedlo, da naročniki ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe ali začetku novega postopka uživajo širok preudarek, pri čemer evropsko pravo javnih naročil ne zahteva, da bi naročniki takšno odločitev smeli sprejeti le v izjemnih primerih, ali na podlagi posebej upravičenih razlogov (na primer v zadevah C-27/98, točki 23 in 25 in C-244/02, točka 29). Sodišče Evropske unije je ob tem opozorilo, da morajo naročniki pri preklicu javnega razpisa (kljub temu, da direktive s področja javnega naročanja,

razen dolžnosti obveščanja, ne določajo nobenih posebnih pravil, ki bi se nanašala na vsebinske ali formalne pogoje za sprejem take odločitve) spoštovati temeljna pravila prava Evropske Unije, še posebej načela, vsebovana v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki zadevajo svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev (zadeva C-92/00, točka 42). Naročnik sme vedno prekiniti postopek oddaje javnega naročila in ga zaključiti brez izbire, celo v primeru, če je do nemožnosti izbire prišlo zaradi napake naročnika, pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave (zadeva C-244/02, točka 36). Predstavljene pravice naročnika se, kot izrecno navaja, zaveda tudi vlagatelj.

Prav tako je Državna revizijska komisija že večkrat pojasnila, da veljavni predpisi ne določajo posebnih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presojati utemeljenost/dopustnost razlogov za zaključek postopka oddaje javnega naročila brez oddaje tega, teh pa ni izoblikovala niti sodna praksa. Navedeno posledično pomeni, da ni mogoče kot neskladne s predpisi o javnem naročanju opredeliti pravzaprav nobene odločitve o zavrnitvi ponudb, pri sprejemu katere so bila spoštovana temeljna pravila skupnostnega prava o javnem naročanju. Zato presoja zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi ponudb v revizijskem postopku obsega (v obsegu revizijskih navedb) zlasti preverjanje, ali je naročnik pri sprejemu te ravnal v skladu s temeljnimi pravili skupnostnega prava o javnem naročanju, predvsem ali je naročnik morebiti ravnal netransparentno in ali je ponudnike obravnaval neenakopravno (prim. tudi odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-152/2015, ki jo izpostavlja vlagatelj). Načelo enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) naročnika obvezuje, da mora med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja glede vseh elementov zagotoviti, da med njimi ni razlikovanja. Kadar naročnik na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 postopek oddaje javnega naročila zaključi z zavrnitvijo vseh ponudb, je o kršitvi načela enake obravnave ponudnikov mogoče govoriti zlasti v primeru, kadar je razlog za zaključek postopka naveden le formalno oz. navidezno, dejansko pa je uporabljen z namenom, da se enega ali več ponudnikov postavi v neupravičeno boljši oz. slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki (prim. tudi odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-111/2008, 018-004/2018, 018-030/2015, ki jih izpostavlja vlagatelj).

Kot že pojasnjeno, je naročnik vse prejete ponudbe zavrnil, ker jim je potekel rok veljavnosti. Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik zahteval, da mora ponudba veljati najmanj šest mesecev od skrajnega roka za oddajo ponudbe (glej točko *Veljavnost ponudbe* v poglavju 1: *Povabilo k oddaji ponudbe* v delu I. *Navodila ponudnikom* v dokumentu *Razpisna dokumentacija*), kar so ponudniki potrdili s podpisom obrazca *Razpisni obrazec št. 2 – Obrazec ponudbe – Ponudbeni predračun* za posamezen sklop. Ker se je rok za oddajo ponudb iztekel dne 28. 1. 2026 (glej točko B.6 Obvestila o javnem naročilu – splošno področje), to pomeni, da so bile ponudbe veljavne do dne 28. 7. 2026. Upoštevaje, da je naročnik izpodbijano odločitev sprejel dne 5. 10. 2026, gre ugotoviti – kar tudi med vlagateljem in naročnikom ni sporno - da je ob sprejemu izpodbijane odločitve veljavnost prejetih ponudb potekla.

Upoštevaje navedeno in upoštevaje, da ni mogoče kot neskladne s predpisi o javnem naročanju opredeliti pravzaprav nobene odločitve o zavrnitvi ponudb, pri sprejemu katere so bila spoštovana temeljna pravila skupnostnega prava o javnem naročanju, Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročniku ni mogoče očitati kršitev, ko je na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 vse prejete ponudbe zavrnil iz razloga poteka veljavnosti ponudb (prim. odločitve v zadevah št. 018-028/2017, 018-100/2019, 018-061/2021, 018-152/2024). Razlog, ki ni na strani ponudnikov in ki ga je naročnik navedel v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb, učinkuje do vseh ponudnikov enako.

Navedenega ne spremenijo navedbe vlagatelja, da bi lahko naročnik izbral ponudbo, ki ji je potekla veljavnost oz. da bi lahko pozval ponudnike k podaljšanju veljavnosti ponudb, pa te možnosti ni izkoristil. Predpisi o javnem naročanju vprašanj, povezanih z možnostjo podaljšanja

ponudb, ne urejajo (prim. tudi odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-044/2019, ki jo izpostavlja vlagatelj), skladno z 31. členom Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 83/2001 s sprem.; v nadaljevanju: OZ) pa se z zamudo sprejeta ponudba šteje za novo ponudbo naslovnika, razen če ponudnik naslovniku takoj sporoči, da velja pogodba za sklenjeno po prvi ponudbi. To pomeni, da ima zapozneli sprejem enake učinke kot pravočasni sprejem ponudbe, pod pogojem, da ponudnik naslovniku izrecno izjavi, da velja pogodba za sklenjeno po njegovi prvotni ponudbi. Ponudnik, ki je od naslovnika prejel izjavo o sprejemu svoje ponudbe šele potem, ko je ponudbi že potekel rok veljavnosti, ima tako možnost sanirati naslovnikovo zamudo in s tem ohraniti svojo ponudbo v veljavi.

V postopku oddaje javnega naročila lahko naročnik ponudbo, kateri je potekel rok veljavnosti, izbere (in s tem prevzame tveganje, da pogodba ne bo sklenjena, ker ponudnik svoje ponudbe ne bo ohranil v veljavi) (s tem v zvezi tudi vlagatelj izpostavlja odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-345/2012), lahko pa naročnik v primeru poteka veljavnosti ponudb (kot prav tako izpostavlja vlagatelj) ponudnike zaprosi za podaljšanje veljavnosti ponudb (ponudnik pa se sam odloči, ali bo rok veljavnosti svoje ponudbe podaljšal ali ne). Vendar niti iz določb ZJN-3 niti iz splošnih pravil obligacijskega prava ne izhaja, da bi imel naročnik dolžnost sprejeti ponudbo, ki ji je potekla veljavnost, ali ponudnike pozvati na podaljšanje veljavnosti ponudb. Odločitev naročnika, da v primeru poteka veljavnosti prejetih ponudb ponudnike zaprosi za podaljšanje roka veljavnosti le-teh, je torej v njegovi lastni diskreciji, in to tako v primerih, ko je do poteka veljavnosti ponudb prišlo iz razlogov na njegovi strani, kot tudi v primerih, ko je do poteka veljavnosti ponudb prišlo zaradi razlogov, na katere naročnik ni mogel vplivati. Navedeno izrecno priznava tudi vlagatelj in ob sklicevanju na odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-044/2019, 018-013/2018 in 018-177/2020 navaja, da je »*nesporno namreč, da je odločitev naročnika, da v primeru poteka veljavnosti prejetih ponudb ponudnike zaprosi za podaljšanje roka njihove veljavnosti, v njegovi lastni diskreciji*«.

Čeprav je vlagatelju praksa Državne revizijske komisije glede spornega vprašanja znana, zatrjuje, da zaradi odločitve Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-017/2024 le-ta ni ustaljena. Državna revizijska komisija ugotavlja, da je takratni naročnik v sklicevani zadevi vse prejete ponudbe zavrnil na podlagi ugotovitve, da ni ustrezno oblikoval predmeta javnega naročila. Ker se razlog za zavrnitev vseh prejetih ponudb v predmetnem postopku (potek veljavnosti prejetih ponudb) od razloga za zavrnitev vseh ponudb v sklicevani zadevi (neustrezno oblikovan predmet javnega naročila) bistveno razlikuje, se vlagatelj na ugotovitve Državne revizijske komisije o nezakonitosti ravnanja (takratnega) naročnika, ki je vse prejete ponudbe zavrnil, čeprav je bilo mogoče razlog za zavrnitev vseh ponudb odpraviti v okviru obstoječega postopka, ne more uspešno sklicevati. Vlagatelj drugih odločitev Državne revizijske komisije, na katerih bi utemeljeval svoje stališče, ni navedel.

Državna revizijska komisija ugotavlja tudi, da v obravnavanem primeru ni mogoče ugotoviti, da je naročnik s sprejemom izpodbijane odločitve ravnal arbitrarno, da je postopek zaključil brez izbire, ker favorizirana ponudnika nista uspela oddati najugodnejše dopustne ponudbe, da je vlagatelja s sprejemom izpodbijane odločitve postavil v neupravičeno slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki ali da je med njimi povzročil razlikovanje, nadalje pa tudi ni mogoče ugotoviti, da je naročnik možnost, ki mu jo daje peti odstavek 90. člena ZJN-3, zlorabil z namenom diskriminirati vlagatelja. Najprej gre, kot že navedeno, poudariti, da naročnik ponudnikov ni dolžan pozivati k podaljšanju veljavnosti njihovih ponudb, da postopek oddaje javnega naročila lahko zaradi poteka veljavnosti prejetih ponudb utemeljeno zaključi brez izbire najugodnejše ponudbe in da zavrnitev vseh ponudb v obravnavanem primeru temelji na razlogu, ki učinkuje do vseh ponudnikov enako. V morebitnem ponovljenem postopku oddaje javnega naročila bodo lahko sodelovali vsi zainteresirani ponudniki (tudi vlagatelj), pod pogoji, ki jih bo takrat določil naročnik in bodo enako veljali za vse zainteresirane ponudnike. Vlagatelj sicer zatrjuje, da temu ni tako, a je v svojih

navedbah povsem pavšalen. Ker so lahko, skladno s pravilom o trditvenem in dokaznem bremenu, predmet meritorne presoje Državne revizijske komisije le konkretizirani očitki, za katere vlagatelj jasno, določno in konkretno navede dejstva (trditveno breme) in predloži dokaze, s katerimi se zatrjevana dejstva dokazujejo (dokazno breme), navedb, ki so nekonkretizirane in pavšalne, Državna revizijska komisija v revizijskem postopku ne more vsebinsko obravnavati (7. in 212. člen ZPP v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN). Za navedbe o bodoči vsebini dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v morebitnem novem postopku gre ugotoviti, da so preuranjene, njihova vsebinska presoja pa ne bi pomenila presoje morebitne že storjene kršitve ZJN-3 oz. že izvedenega naročnikovega ravnanja, temveč ugotavljanje morebitnih prihodnjih kršitev. Takšni presoji zahtevek za revizijo ni namenjen, kar izhaja že iz prvega odstavka 5. člena ZPVPJN.

Okoliščina, da je naročnik pred sprejemom izpodbijane odločitve predmetno javno naročilo sprva oddal prvotno izbranima ponudnikoma, to odločitev pa je Državna revizijska komisija v predhodnem postopku pravnega varstva razveljavila, sama po sebi ne more pripeljati do zaključka, da naročnik prvotno izbrana ponudnika z izbiro zaključka predmetnega postopka neupravičeno postavlja v boljši položaj, kot zatrjuje vlagatelj. Skladno s petim odstavkom 90. člena ZJN-3 lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe, pri čemer ga ZJN-3 ne omejuje, da bi lahko odločitev o zavrnitvi vseh ponudb sprejel le, če npr. ni ponudnikov že pozval na pojasnila ponudb ali pa če ni predhodno že sprejel odločitve o oddaji naročila. Predhodno preverjanje ponudb in predhodna odločitev naročnika o oddaji naročila (ter z njo povezan predhodni postopek pravnega varstva) ne moreta biti pravno relevantni okoliščini za presojo zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb. V zvezi z zatrjevanji vlagatelja, da sta ponudbi prvotno izbranih ponudnikov v tem postopku obremenjeni s takimi nepravilnostmi, ki jih ni mogoče odpraviti, gre pojasniti, da takega zaključka ni napravil niti naročnik niti Državna revizijska komisija v odločitvi št. 018-057/2026-51 z dne 21. 9. 2026. V navedeni odločitvi, sprejeti v skladu s prvim odstavkom 37. člena ZPVPJN, je Državna revizijska komisija ugotovila (le), da je bil zaključek naročnika o dopustnosti ponudb prvotno izbranih ponudnikov v obeh sklopih, glede na presojane zahteve iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, preuranjen, ne pa tudi, da izbrana ponudnika v navedenih sklopih presojane zahteve ne izpolnjujeta in da je njuna ponudba zato nedopustna v smislu 29. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3. Ker vlagatelj svoje očitke o naročnikovem favoriziranju in prilagajanju ravnanj v prid prvotno izbranima ponudnikoma gradi na napačni predpostavki glede statusa ponudb prvotno izbranih ponudnikov, z očitki, ki jih izvaja iz take predpostavke, ne more uspeti. Uspeti prav tako ne more z navedbami o fiktivnih postavkah v ponudbenem predračunu in dogovorih med naročnikom in prvotno izbranima ponudnikoma v obeh sklopih, saj predstavljajo neizkazane domneve, s katerimi vlagatelj ni zadostil trditveno – dokaznemu bremenu (7. in 212. člen ZPP v povezavi s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN). V zvezi z zatrjevanji vlagatelja, da je naročnik njegovo ponudbo v prvotni odločitvi o oddaji naročila v obeh sklopih označil za dopustno, gre še dodati, da tudi če bi bile te navedbe utemeljene, in celo, če bi bil vlagatelj res edini ponudnik z dopustno ponudbo v obravnavanem postopku, to na njegov položaj v predmetnem postopku oddaje javnega naročila ne bi vplivalo, saj naročnik ne bi bil zavezan, da mu odda predmetno javno naročilo (prim. sodbi Sodišča EU, št. C-27/98 in št. C-440/13).

Upoštevaje navedeno Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj ni uspel izkazati, da je naročnik pri sprejemu odločitve o zavrnitvi vseh ponudb iz razloga poteka njihove veljavnosti ravnal v nasprotju s petim odstavkom 90. člena ZJN-3, prav tako vlagatelj tudi ni uspel izkazati, da je naročnik pri tem ravnal v nasprotju s temeljnimi načeli ZJN-3 oz. pravili prava Evropske unije o javnem naročanju.

V posledici navedenega Državna revizijska komisija v nadaljevanju ni presojala revizijskih navedb vlagatelja, ki jih je naročnik tudi predstavil v okviru odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, tj.

negotovost glede aktualnosti in izvedljivosti prvotno oddanih ponudb, in to neodvisno od tega, ali bi bilo ugotoviti, da gre za okoliščine, s katerimi je naročnik podprl prvi razlog za zavrnitev vseh ponudb ali pa, da gre za drug razlog za zavrnitev vseh ponudb. Z njimi povezana vsebinska presoja namreč, ob upoštevanju, da za zavrnitev vseh ponudb zadostuje že obstoj predhodno obravnavanega razloga, ne bi mogla več vplivati na vsebinsko drugačno odločitev Državne revizijske komisije v tem postopku. Vseeno gre na tem mestu dodati, kot pravilno izpostavlja tudi naročnik, da ZJN-3 ne določa, da mora naročnik pred zavrnitvijo vseh ponudb izčrpati vse druge možnosti nadaljevanja postopka. Četudi torej obstaja možnost drugačnega nadaljevanja postopka oddaje javnega naročila od izvedenega, naročniku nezakonitega ravnanja pri sprejemu odločitve o zavrnitvi vseh ponudb zato še ni mogoče očitati. Navedbe vlagatelja o možnosti naročnika pozivati na dodatna pojasnila glede pripravljenosti izvesti javno naročilo pod danimi ponudbenimi pogoji in njegova izjava, da je tako pripravljen ravnati so zato brezpredmetne, navedbe o naročnikovem ravnanju v nasprotju z načelom dobre vere in poštenja ter pravnimi načeli, ki iz tega izhajajo, pa neutemeljene.

V kolikor bi bilo navedbe vlagatelja potrebno razumeti na način, da zatrjuje tudi, da je naročnik s svojim ravnanjem kršil načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti (4. člen ZJN-3) Državna revizijska komisija opozarja na že večkrat zavzeto stališče (npr. odločitve Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-090/2015, 018-101/2021, 018-114/2024, 018-118/2025), skladno s katerim omenjeno načelo ni namenjeno zaščiti položaja ponudnikov, temveč zaščiti javnega interesa. Le-ta se odraža zlasti v racionalni porabi javnofinančnih sredstev, ki ga, skladno z drugim odstavkom 6. člena ZPVPJN, varujejo zagovorniki javnega interesa, med katere vlagatelj ne spada. Ker se že po naravi stvari ponudnik v zahtevku za revizijo praviloma ne more uspešno sklicevati na kršitev omenjenega načela, Državna revizijska komisija teh navedb vlagatelja ni obravnavala.

Pritrditi gre navedbam vlagatelja, da 214. člen ZPP (ki se v skladu s prvim odstavkom 13. člena ZPVPJN v revizijskem postopku uporablja glede vprašanj, ki jih ZPVPJN ne ureja) določa, da se dejstva, ki jih stranka ne zanika, ali jih zanika brez navajanja razlogov, štejejo za priznana, razen če namen zanikanja teh dejstev izhaja iz siceršnjih navedb stranke. V zvezi z navedbami vlagatelja, da se zaradi umanjkanja substanciranega nasprotovanja s strani naročnika nekatera zatrjevana dejstva štejejo za priznana, gre poudariti, da so lahko predmet (naročnikovega) priznanja le trditve o dejstvih, ne pa tudi pravna kvalifikacija dejanskega stanja ter pravne posledice, izpeljane iz pravne kvalifikacije dejanskega stanja. Morebitno umanjkanje naročnikovega nasprotovanja nekaterim revizijskim trditvam zato samo po sebi še ne pomeni utemeljenosti revizijskih navedb. Navedeno potrjuje tudi institut molka naročnika (četrti odstavek 28. člena ZPVPJN), ki sicer v obravnavanem primeru ni podan, saj četudi naročnik ne bi odločil o zahtevku za revizijo in se torej do revizijskih navedb ne bi vsebinsko opredelil oz. jih ne bi konkretizirano zavrnil, to ne bi pomenilo, da bi morala Državna revizijska komisija zahtevku za revizijo ugoditi, temveč ga mora (če so izpolnjene procesne) predpostavke iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, sprejeti v (vsebinsko, meritorno) obravnavo in o njem odločiti v skladu z 39. členom ZPVPJN.

V zaključku Državna revizijska komisija zavrača predlog vlagatelja za postavitev predhodnega vprašanja Sodišču EU, saj le-ta ni potreben. Praksa Sodišča EU, vezana na vprašanje obsega oz. omejitev naročnikove diskrecijske pravice, da zavrne vse ponudbe, katerega postavitev predlaga vlagatelj je že izoblikovana, enotna in jasna, v tem sklepu pa predhodno tudi že predstavljena. Iz obstoječe sodne prakse izhaja, da naročnik razpolaga z diskrecijsko pravico pri odločitvi, da ne odda javnega naročila in zavrne vse ponudbe, da mora biti njeno izvrševanje skladno s temeljnimi načeli prava javnega naročanja, zlasti z načelom enakopravne obravnave ponudnikov in načelom transparentnosti, ter da ne sme biti arbitrarno. Ker je Sodišče EU

navedena pravna izhodišča že pojasnilo, dodatna razlaga prava EU za odločitev v obravnavani zadevi ni potrebna.

Na podlagi navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da vlagatelj v okviru zahtevka za revizijo ni uspel izkazati naročnikovih kršitev v postopku oddaje javnega naročila, ko je na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 vse prejete ponudbe zavrnil iz razloga, ker jim je potekla veljavnost. Državna revizijska komisija je zato, na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN, zahtevek za revizijo vlagatelja kot neutemeljenega zavrnila.

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

Vlagatelj je uveljavljal povrnitev stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva. Ker vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel, povrnitev stroškov pa je odvisna od utemeljenosti zahtevka za revizijo, je Državna revizijska komisija, upoštevajoč tretji odstavek 70. člena ZPVPJN, njegovo zahtevo za povrnitev stroškov pravnega varstva zavrnila

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

Pravni pouk:
Zoper to odločitev je dovoljen upravni spor. Tožba se vloži pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, v 30 dneh od vročitve te odločitve, in sicer neposredno pisno pri sodišču, po pošti ali po elektronski poti (portal eSodstvo).

Predsednica senata:
dr. Mateja Škabar,
članica Državne revizijske komisije

Vročiti:
- naročnik,
- vlagatelj,
- izbrani ponudnik v sklopu 1,
- izbrani ponudnik v sklopu 2,
- Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo.

Vložiti:
- v spis zadeve, tu.