

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

Številka: 018-054/2025-20

Datum: 19. 6. 2025

SKLEP

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: Državna revizijska komisija) je na podlagi 39. in 70. člena Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11 s sprem.; v nadaljevanju: ZPVPJN) v senatu Igorja Luzarja kot predsednika senata ter mag. Zlate Jerman kot članice senata in Sama Červeka kot člana senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*Izgradnja CDU*«, na podlagi zahtevka za revizijo vlagatelja Kostak, komunalno in gradbeno podjetje, d.d., Leskovška cesta 2A, Krško (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Nuklearna elektrarna Krško d.o.o., Vrbina 12, Krško (v nadaljevanju: naročnik), dne 19. 6. 2025

odločila:

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

Obrazložitev:

Obvestilo o naročilu, ki ga naročnik oddaja v odprtem postopku po 40. členu Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3), je bilo 10. 7. 2024 objavljeno na Portalu javnih naročil pod št. objave JN004845/2024-EUe17/01 in v Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije pod št. objave 411039-2024, s sedmimi popravki.

Naročnik je na Portalu javnih naročil (pod št. objave JN004845/2024-ODL/01) najprej objavil »*Odločitev o oddaji javnega naročila št. 70/24*« z dne 3. 10. 2024, ki jo je z dokumentom »*Odločitev*« z dne 11. 10. 2024 (pod št. objave JN004845/2024-ODL/01-P01) razveljavil. Nato je objavil »*Odločitev o oddaji javnega naročila št. 70/2024*« z dne 25. 10. 2024 (pod št. objave JN004845/2024-ODL/02), ki jo je z dokumentom »*Odločitev*« z dne 8. 11. 2024 (pod št. objave JN004845/2024-ODL/02-P01) prav tako razveljavil. Dne 3. 12. 2024 je naročnik (pod št. objave JN004845/2024-ODL/03) objavil še »*Odločitev o oddaji javnega naročila št. 70/24*« z dne 3. 12. 2024 (v nadaljevanju: odločitev o oddaji javnega naročila), s katero je predmetno javno naročilo oddal ekonomsko najugodnejšemu ponudniku GIC gradnje d.o.o., Sv. Florijan 120, Rogaška Slatina (v nadaljevanju: GIC gradnje d.o.o.).

Zoper navedeno odločitev o oddaji javnega naročila je vlagatelj 13. 12. 2024 vložil zahtevek za revizijo, ki ga je naročnik s sklepom z dne 14. 1. 2025 zavrnil in ga skladno s prvim odstavkom 29. člena ZPVPJN odstopil v nadaljnjo obravnavo Državni revizijski komisiji. Ta je s sklepom št. 018-002/2025-17 z dne 24. 2. 2025, na podlagi petega odstavka 31. člena ZPVPJN, zahtevku za revizijo glede kršitve pravice do vpogleda v dokumentacijo ugodila tako, da je vlagatelju dovolila vpogled v določene dokumente v ponudbi ponudnika GIC gradnje d.o.o. Po opravljenem vpogledu in dopolnitvi zahtevka za revizijo je Državna revizijska komisija s sklepom št. 018-002/2025-31 z dne 16. 4. 2025 zahtevku za revizijo ugodila in razveljavila naročnikovo odločitev o oddaji javnega naročila.

Naročnik je 5. 5. 2025 sprejel in istega dne na Portalu javnih naročil (pod št. objave JN004845/2024-ODL/04) objavil »*Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb št. 70/24*« (v nadaljevanju: izpodbijana odločitev ali odločitev o zavrnitvi vseh ponudb). V njej je po uvodnem povzetku predhodnih odločitev v predmetnem postopku javnega naročanja navedel, da je 23. 4. 2025 izvedel ponoven pregled in ocenjevanje ponudb ter ob tem ugotovil, da je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju tudi: razpisna dokumentacija) v delu, ki se nanaša na obveznost ponudnikov o navedbi vrste del, ki jih bodo oddali v podizvajanje, v neskladju z drugim odstavkom 94. člena ZJN-3, posledično pa so vse prejete ponudbe ocenjene na podlagi neustrezno določenih zahtev. Naročnik je ugotovil tudi vsebinske pomanjkljivosti in neskladja v referenčnih pogojih, saj referenčna pogoja za ponudnika in za strokovni kader (točki 40.3 in 40.4 razpisne dokumentacije) nista medsebojno usklajena in ustvarjata neenakopraven položaj ponudnikov. Naročnik navaja, da bi takšno neskladje v praksi pomenilo, da bi lahko določen objekt z večjim številom etaž predstavljal ustrezno referenco za ponudnika, ne pa tudi za priglasi kader (odgovornega vodjo del), navedeno pa ni logično z vidika tehnične zahtevnosti izvedbe projekta ter ni skladno z namenom reference za ponudnika in strokovni kader. Ker naročnik s popravkom razpisne dokumentacije ni ustrezno spremenil referenčnega pogoja tudi za kader, je ta nesorazmeren in kot tak neskladen s temeljnimi načeli javnega naročanja. Kot naslednji razlog za zavrnitev ponudb naročnik navaja spremenjene okoliščine, ki vplivajo na obseg del, kot je bil prvotno predviden v projektantskem popisu del. Naročnik je namreč ugotovil, da ni več potrebe, da bi bila rušitvena dela del predmeta javnega naročanja, saj bo ta dela zaradi zamud pri izvedbi postopka javnega naročanja izvedel sam. Poleg tega je ugotovil, da bi bilo treba vsled zamud in z namenom optimizacije časovne izvedbe projekta v popis del vključiti še dobavo serijske opreme za objekt Centra delovne učinkovitosti (v nadaljevanju: CDU). Naročnik na podlagi navedenega zaključuje, da zaradi predmetnih sprememb tehničnih zahtev, ki bistveno vplivajo na vsebino in predmet naročila, obstoječa razpisna dokumentacija ne odraža več dejanskih potreb naročnika, zato je dolžan vse ponudbe zavrniti, pri čemer bo v novem postopku upošteval vse razloge, ki terjajo zavrnitev vseh ponudb.

Zoper odločitev o zavrnitvi vseh ponudb je vlagatelj 15. 5. 2025 vložil zahtevek za revizijo, s katerim predlaga, da se zahtevku za revizijo ugotovi in razveljavi izpodbijano odločitev ter zahteva povrnitev priglasi stroškov pravnega varstva. Vlagatelj uvodoma povzema potek predmetnega postopka javnega naročanja in v zvezi s tem izpostavlja, da je naročnik kljub številnim kršitvam, na katere je vlagatelj dosledno opozarjal, vztrajal pri izbiri ponudnika GIC gradnje d.o.o.; zatem ko je Državna revizijska komisija odločila, da navedenemu ponudniku javnega naročila ni dopustno oddati, pa se je naročnik nenadoma odločil, da javnega naročila ne bo oddal. Vlagatelj tako zatrjuje, da so vsi naročnikovi razlogi za zavrnitev ponudb navidezni in neutemeljeni ter namenjeni favoriziranju ponudnika GIC gradnje d.o.o. V zvezi s prvim naročnikovim razlogom vlagatelj izpostavlja, da določba razpisne dokumentacije, ki terja, da ponudnik navede vrsto del, ki jih bo oddal v podizvajanje, ni v nasprotju ZJN-3, temveč zgolj konkretizira zakonito zahtevo po opredelitvi »dela naročila« (kot je to določeno v drugem odstavku 94. člena ZJN-3). Vlagatelj zato kot nerazumljivo označi stališče naročnika, da je s tem, ko je

zahteval navedbo vrste del, ki jih bo ponudnik oddal v podizvajanje (in ne vrste del v smislu tehničnega opisa), ponudnikom naložil obveznost, ki je zakon ne predvideva, kot še bolj nerazumljivo pa označi dejstvo, da navedeno predstavlja razlog, zaradi katerega naročnik ne bi mogel oddati javnega naročila. Glede naslednjega naročnikovega razloga vlagatelj navaja, da ZJN-3 od naročnikov ne zahteva avtomatične usklajenosti referenčnih pogojev za ponudnika in kader oziroma naročnikom niti ne nalaga, da bi morali podati referenčne zahteve, temveč je pomembno zgolj to, da so ti pogoji (če se naročnik zanje odloči) sorazmerni in povezani s predmetom naročila. Ob tem pojasnjuje, da se izkušnje in znanje (torej reference) gospodarskega subjekta v nobenem primeru ne morejo povsem prekrivati z izkušnjami in znanjem, ki jih izkazuje posamezni strokovni kader, saj vsak od njiju sodeluje pri izvedbi različnih del javnega naročila. Medtem ko gospodarski subjekt izkazuje organizacijsko, tehnično in poslovno sposobnost za izvedbo naročila kot celote, strokovni kader izkazuje individualno usposobljenost za izvedbo konkretnih nalog v okviru projekta (in ne celotnega javnega naročila), zato je po oceni vlagatelja naročnikov razlog o nujni usklajenosti referenčnih zahtev navidezen. Tudi naslednji naročnikov razlog (tj. o izločitvi rušitvenih del iz predmeta javnega naročanja) vlagatelj označi za neobstoječ, izmišljen in notranje protisloven, saj naročnik priznava, da rušitvena dela sploh še niso izvedena, pač pa jih naročnik šele *bo* izvedel sam, kar pomeni, da dejanska potreba po njihovi izločitvi iz popisa del še ni nastala, pri čemer bi bila zamuda pri izvedbi javnega naročila v primeru, če bi rušitvena dela izvedel naročnik sam, še večja (in ne manjša). Vlagatelj navaja, da ima naročnik vso možnost, da vsa dela (tudi rušitvena) odda vlagatelju (ki je ta dela zmožen in pripravljen takoj izvesti), kljub temu pa mu iz razlogov, ki nimajo podlage v predpisih, javnega naročila ne želi oddati. Dalje zatrjuje, da v popis del ni treba vključiti (še) dobave serijske opreme za objekt CDU, in sicer že iz razloga, ker ZJN-3 ne zahteva, da bi se skupaj z izvedbo javnega naročila gradenj moralo naročati tudi opremo (blago). Pri tem se vlagatelj sklicuje na prakso Sodišča Evropske Unije glede oblikovanja sklopov in glede presoje o neločljivosti javnega naročila ter dodaja, da lahko do dobave opreme pride šele po izvedbi gradbenih del, pridobitvi vseh dovoljenj in prevzemu teh del s strani naročnika, vendar tedaj dobavitelj opreme ne bo mogel več vztrajati pri enakih cenah. Glede na navedeno vlagatelj meni, da je tudi naročnikov zadnji razlog za zavrnitev vseh ponudb neutemeljen in zgolj navidezen.

Naročnik je s sklepom z dne 27. 5. 2025 zavrnil vlagateljev zahtevek za revizijo in zahtevo za povrnitev stroškov (v nadaljevanju: odločitev o zahtevku za revizijo). Poudarja, da je v izpodbijani odločitvi navedel štiri razloge za zavrnitev vseh ponudb, ki so vsi ustrezno obrazloženi, iz njihove obrazložitve pa izhaja, da so dejanski in utemeljeni, posledično pa ne drži vlagateljev očitke, da so ti razlogi navidezni in podani z namenom favoriziranja enega izmed ponudnikov. Za prvi razlog naročnik pojasnjuje, da je v razpisni dokumentaciji (poglavju 41.2) z zahtevo o navedbi predmeta, količine, vrednosti, kraja in roka izvedbe del, ki jih namerava prevzeti posamezen podizvajalec, od ponudnikov zahteval več, kot to določa ZJN-3 v drugem odstavku 94. člena. Navedeno je povzročilo, da so ponudniki naročnikovo navodilo razumeli različno in niso oddali dopustne ponudbe, s čimer je naročnik kršil načelo transparentnosti in druga temeljna načela javnega naročanja. Prav tako se je s tem povečala možnost, da potencialni ponudniki niso oddali ponudbe, kar je povzročilo zmanjšanje konkurence med ponudniki. Ob tem se naročnik sklicuje na prakso sodišča Evropske unije, ki je zapisalo, da naročnik ob upoštevanju načel preglednosti in enakega obravnavanja ne more biti zavezan, da javno naročilo odda, tudi če ostane edini ponudnik z dopustno ponudbo. V zvezi z drugim razlogom za zavrnitev vseh ponudb naročnik pojasnjuje, da je z neustreznim popravkom razpisne dokumentacije spremenil le referenčni pogoj za ponudnika, ne pa tudi kadrovskega referenčnega pogoja, kar pomeni, da je slednji strožji ter kot tak v neskladju z načelom sorazmernosti in načelom enakopravne obravnave ponudnikov, prav tako pa vpliva tudi na konkurenčnost. Naročnik meni, da je treba v konkretnem primeru odgovornemu vodji del priznati referenco za posel, ki se nanaša na enako etažnost objekta, kot jo naročnik priznava za ustrezno referenco ponudnika. Dalje navaja, da je s predmetnim postopkom javnega

naročanja pričel že 10. 7. 2024, vendar se je ta zavlekel, zato mora čim prej izvesti rušitev obstoječega objekta (kar predstavlja sestavni del predmeta tega javnega naročila). Glede na navedeno se je odločil, da bo ta dela izločil iz postopka in jih izvedel sam. Poudarja, da dejstvo, ki ga izpostavlja vlagatelj, tj. da rušitvena dela še niso izvedena, ne vpliva na dejanski obstoj tega razloga, pri čemer gre za avtonomno odločitev naročnika, v katero ne vlagatelj ne Državna revizijska komisija ne moreta poseči (pri tem se sklicuje na odločitev Državne revizijske komisije št. 018-127/2024-7). Tudi glede zadnjega razloga za zavrnitev ponudb naročnik pojasnjuje, da se ta nanaša na obseg del, in navaja, da mu tako oblikovani predmet ne omogoča, da bi zasledoval cilj tega javnega naročila, tj. da v okviru časovnega plana zgradi nov poslovno prehrambni objekt CDU. Zato bo moral predmet javnega naročila spremeniti na način, da bo vanj vključil še dobavo serijske opreme za ta objekt. Ob tem dodaja, da četudi bi lahko bili dobava in montaža opreme predmet ločenega postopka oddaje javnega naročila, navedeno še ne dokazuje neresničnosti predmetnega razloga za zavrnitev vse ponudb. Glede na vlagateljev pomislek, da dobavitelj opreme po prevzemu gradbenih del ne bo mogel več vztrajati pri enakih cen, naročnik navaja, da bo določitev cen za dobavo opreme del novega postopka javnega naročila, v katerem bo opredelil nov predmet in podal tudi zahteve glede ponudbenih cen.

Naročnik je Državni revizijski komisiji 28. 5. 2025 odstopil dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in dokumentacijo o predrevizijskem postopku.

Vlagatelj se je do naročnikove odločitve o zahtevku za revizijo opredelil z vlogo z dne 30. 5. 2025, v kateri vztraja pri vsebini zahtevka za revizijo in prereka naročnikove navedbe, podane v odločitvi o zahtevku za revizijo. Naročnikovo navedbo, da je mogoče odločitev o zavrnitvi vseh ponudb utemeljiti tudi z nezadostno konkurenco, označi kot nedopustno novoto, ob čemer izpostavlja, da je naročnik v konkretnem primeru kar trikrat sprejel odločitev o oddaji javnega naročila ponudniku GIC gradnje d.o.o., zato naročnikov argument, da je težava v tem, da bi na koncu ostal le en ponudnik, ki bi bil sposoben izvršiti naročilo, označi kot absurden in navidezen, usmerjen izključno v neizbiro dopustne ponudbe vlagatelja. Naročnik namreč v predmetnem postopku ni sprejel pobude ponudnikov o razširitvi referenčnih zahtev (podane preko Portala javnih naročil), s čimer bi pridobil več konkurenčnih ponudb. Dalje navaja, da je naročnikova navedba, da so ponudniki naročnikovo navodilo glede del, ki jih nameravajo oddati v podizvajanje, razumeli različno, neosnovana, saj je Državna revizijska komisija glede ponudbe GIC gradnje d.o.o. ugotovila, da ta v njej ni navedel vrednosti del, oddanih v podizvajanje enemu od podizvajalcev, kar pomeni, da njegova ponudba ni bila nedopustna zaradi tega, ker ne bi navedel »vrste del«. Na navideznost tega razloga po mnenju vlagatelja dodatno kaže povsem enaka zahteva (obrazec) naročnika v drugem postopku javnega naročila, ki se vodi hkrati z obravnavanim postopkom. Dalje vlagatelj zatrjuje, da tudi navedba o avtonomnosti naročnika o določitvi referenčnega pogoja predstavlja novoto, pri čemer se naročnik ni opredelil do vlagateljevih navedb o namenu referenc in o tem, da naročniki niso dolžni podajati referenčnih zahtev v postopkih javnega naročanja in da ni treba, da so posamezne referenčne zahteve med seboj usklajene, zaradi česar bi bilo treba ta dejstva šteti za priznana. V zvezi z rušitvenimi deli vlagatelj izpostavlja, da iz naročnikovih navedb izhaja, da so ta dela potrebna, pri čemer do zamude, ki jo je povzročil sam naročnik (s trikratno nezakonito izbiro istega ponudnika in onemogočanjem vpogleda vlagatelju v njegovo ponudbo) očitno še ni prišlo, saj naročnik z rušitvenimi deli še ni pričel. Sprejeti stališče, da je vsaka odločitev o zavrnitvi ponudb zakonita, čim naročnik zapiše, da bo določena dela izvzel iz popisov, bi pomenilo, da z zahtevkom za revizijo zoper takšno odločitev sploh ni mogoče več uspeti, naročniki pa se bodo v bodoče lahko zatekali k takšnim razlogom, čeprav bodo ti navidezni.

Naročnik se je z vlogo z dne 13. 6. 2025 opredelil do navedb vlagatelja, podanih v vlogi z dne 30. 5. 2025. Naročnik vztraja, da so očitki vlagatelja o navideznosti razlogov za zavrnitev vseh ponudb neutemeljeni. Ne strinja se z vlagateljem, da so navedbe, s katerimi v odločitvi o zahtevku

za revizijo argumentira prvi in drugi razlog za zavrnitev vseh ponudb, novote, saj lahko novote predstavljajo (zgolj) navedbe, ki jih vlagatelj prvič podaja šele v opredelitvi do navedb naročnika (kar v konkretnem primeru predstavljajo navedbe vlagatelja o določbah razpisne dokumentacije v drugem naročnikovem postopku javnega naročanja in sklicevanje vlagatelja na odgovor, objavljen na Portalu javnih naročil), in ne pravna naziranja, s katerimi je naročnik zavrnil vlagateljev zahtevek za revizijo (npr. o avtonomnosti naročnika glede določitve referenčnih pogojev). Poudarja, da je avtonomna pravica naročnika, da zavrne vse ponudbe, če prejme le eno ponudbo, pri čemer je v konkretnem primeru izpodbijano odločitev natančno obrazložil in navedel jasne razloge za zavrnitev vseh ponudb. Ob tem še izpostavlja, da vlagatelj sam navaja, da ponudba ponudnika GIC gradnje d.o.o. ni bila nedopustna zaradi vrste del, oddane v podizvajanje, kar predstavlja prvi razlog za zavrnitev vseh ponudb. Dalje navaja, da ne drži, da se ni opredelil do določenih vlagateljevih navedb, saj je poudaril, da je določanje kadrovskega referenčnega pogoja poslovna odločitev naročnika, pri čemer gre za njegova pravna naziranja in ne dejstva, ki bi jih bilo mogoče šteti kot priznana ali nepriznana (kot to zatrjuje vlagatelj). Ne strinja se z vlagateljem, da sklicevanje na odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-127/2024 ni utemeljeno, saj je tudi takratni naročnik storitve varovanja prevzel sam, iz te odločitve pa izhaja avtonomna pravica naročnika o oblikovanju predmeta javnega naročila in o spremembi le-tega (tj. da iz predmeta javnega naročila izvzame določena dela ali jih doda). Poudarja, da sta tako vlagatelj kot drugi ponudnik v enakem položaju, saj naročnik javnega naročila ni oddal in bo izvedel nov postopek s spremenjeno razpisno dokumentacijo, v katerem bodo lahko sodelovali vsi zainteresirani ponudniki.

Vlagatelj se do navedb v naročnikovi vlogi z dne 13. 6. 2025 do sprejema predmetne odločitve Državne revizijske komisije ni opredelil.

Državna revizijska komisija je pred meritorno obravnavo zahtevka za revizijo preverila, ali je vložen pravočasno in pri naročniku; ali vsebuje vse obvezne sestavine iz 15. člena ZPVPJN; ali ga je vložila aktivno legitimirana oseba iz 14. člena ZPVPJN; ali obstajajo omejitve iz 16. člena ZPVPJN in ali je dopusten. Ker je ugotovila, da so izpolnjeni vsi pogoji iz prvega odstavka 31. člena ZPVPJN, je zahtevek za revizijo na podlagi drugega odstavka 31. člena ZPVPJN sprejela v obravnavo.

Po pregledu prejete dokumentacije ter 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 glede zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi vseh ponudb. Vlagatelj namreč naročniku očita, da so v izpodbijani odločitvi navedeni razlogi neresnični in zgolj navidezni.

Državna revizijska komisija uvodoma pritruje naročniku, da dodelitev javnega naročila najugodnejšemu ponudniku ni edini možen oziroma dopusten zaključek postopka oddaje javnega naročila in da ZJN-3 naročniku ne nalaga dolžnosti, da javno naročilo v vsakem primeru odda, temveč dopušča primere, ko se postopek oddaje javnega naročila ne konča z izbiro najugodnejšega ponudnika. Pravno podlago za sprejem odločitve o zavrnitvi vseh ponudb iz razlogov na strani naročnika predstavlja peti odstavek 90. člena ZJN-3, ki določa, da lahko naročnik na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb zavrne vse ponudbe. Če je naročnik zavrnil vse ponudbe, mora o razlogih za takšno odločitev in o tem, ali bo začel nov postopek, obvestiti ponudnike ali kandidate. Kadar izvaja naročnik postopek javnega naročanja, v katerem objavi povabilo k sodelovanju, mora navedeno odločitev objaviti na Portalu javnih naročil in (če je to glede na vrednost ali predhodne objave primerno,) v Uradnem listu Evropske

unije. Kadar naročnik zavrne vse ponudbe, lahko izvede za isti predmet nov postopek javnega naročanja le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe.

Sodišče Evropske unije je pri razlagi skupnostnega prava že večkrat zavzelo stališče, da naročniki ob sprejemu odločitve o zaključku postopka oddaje javnega naročila brez izbire najugodnejše ponudbe ali začetku novega postopka uživajo širok preudarek, pri čemer evropsko pravo javnih naročil ne zahteva, da bi naročniki takšno odločitev smeli sprejeti le v izjemnih primerih ali na podlagi posebej upravičenih razlogov (prim. zadevi C-27/98, točke 23, 25 in 33, ter C-244/02, točka 29). Ob tem je Sodišče Evropske unije opozorilo, da morajo naročniki pri preklicu javnega razpisa – kljub temu, da direktive s področja javnega naročanja, razen dolžnosti obveščanja, ne določajo nobenih posebnih pravil, ki bi se nanašala na vsebinske ali formalne pogoje za sprejem take odločitve – spoštovati temeljna pravila prava Evropske unije, še posebej načela, vsebovana v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki zadevajo svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev (zadeva C-92/00, točka 42). Naročnik sme tako vedno prekiniti postopek oddaje javnega naročila in ga zaključiti brez izbire najugodnejše ponudbe, celo v primeru, če je do nemožnosti izbire prišlo zaradi napake naročnika, pod pogojem, da je takšna odločitev sprejeta ob spoštovanju temeljnih pravil skupnostnega prava o javnem naročanju, zlasti načela enake obravnave (zadeva C-244/02, točka 36). Četudi so bila predstavljena stališča Sodišča Evropske unije podana v času veljavnosti prejšnjih materialnih direktiv (s krajšo oznako: Direktiva 93/36, Direktiva 93/37, Direktiva 92/50 in Direktiva 2004/18), pa drugačnega zaključka ni napraviti niti na podlagi sedaj veljavne Direktive 2014/24, ki je bila v pravni red Republike Slovenije prenesena z ZJN-3 (drugi odstavek 1. člena ZJN-3).

Iz navedenega izhaja, da veljavni predpisi ne določajo posebnih kriterijev, po katerih bi bilo mogoče presoati utemeljenost razlogov za zaključek postopka oddaje javnega naročila brez oddaje le-tega, teh pa ni izoblikovala niti sodna praksa. Posledično 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. Presoja zakonitosti naročnikove odločitve o zavrnitvi ponudb v revizijskem postopku zato (v mejah revizijskih navedb) obsega zlasti preverjanje, ali je naročnik pri sprejemu le-te ravnal v skladu s temeljnimi pravili skupnostnega prava o javnem naročanju, in sicer predvsem, ali je naročnik morebiti ravnal netransparentno in diskriminatorno oziroma je ponudnike obravnaval neenakopravno.

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. Ko naročnik na podlagi petega odstavka 90. člena ZJN-3 postopek oddaje javnega naročila zaključi z zavrnitvijo vseh ponudb, je o kršitvi načela enakopravne obravnave ponudnikov mogoče govoriti zlasti v primeru, kadar je razlog za zaključek postopka naveden le formalno oziroma navidezno, dejansko pa je uporabljen z namenom, da se enega ali več ponudnikov postavi v neupravičeno boljši oziroma slabši položaj v primerjavi z drugimi ponudniki, zato v tem primeru ni mogoče šteti, da bi se v ponovljenem postopku okoliščine bistveno spremenile. V primeru, ko naročnik izkaže, da je razlog za zavrnitev vseh ponudb dejansko podan in objektivno utemeljen, pa je mogoče zaključiti, da bo odprava tega razloga v ponovljenem postopku pomenila tisto bistveno spremenjeno okoliščino, ki bo naročniku omogočila izvedbo novega postopka.

V povezavi z navedenim vlagatelj v obravnavanem primeru zatrjuje, da so razlogi, s katerimi je naročnik utemeljil odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, zgolj navidezni in dejansko uporabljeni le z namenom favoriziranja v predhodnih odločitvah izbranega ponudnika, s čimer pa se naročnik ne strinja.

Naročnik predmetni postopek oddaje javnega naročila izvaja s ciljem izgradnje CDU. V zvezi s predmetom javnega naročila oziroma njegovim obsegom naročnik v izpodbijani odločitvi kot razlog za zavrnitev vseh ponudb izpostavlja dve okoliščini: Kot prvo navaja, da je zaradi zamud pri izvedbi postopka javnega naročanja iz predmeta javnega naročila primoran izvesti rušitvena dela, ki jih bo izvedel sam, prav tako pa želi zaradi zamude postopka v popis del vključiti še dobavo opreme CDU, ker obstoječ predmet oziroma obseg del (storitev) ne odraža več njegovih dejanskih potreb.

Upoštevajoč izpostavljena naročnikova razloga, ki se nanašata na obseg predmeta javnega naročila, Državna revizijska komisija najprej pojasnjuje, da naročnik z identifikacijo in opredeljevanjem potreb med drugim prevzame tudi odgovornost za poslovanje oziroma izvrševanje nalog, zaradi katerih je ustanovljen. Oblikovanje potreb naročnika je tako že po naravi stvari vezano na odgovornost za pravilno in zakonito izvajanje njegove dejavnosti in kot tako sodi v domeno naročnikovih poslovnih odločitev, saj le naročnik pozna svoje delovanje in specifične zahteve, ne pa v domeno ponudnikov (torej tudi ne vlagatelja). Smiselno enako je poudarilo tudi Upravno sodišče Republike Slovenije v sodbi št. I U 2171/2024-29 z dne 3. 4. 2025, ki jo je sprejelo v okviru odločanja o zakonitosti odločitve Državne revizijske komisije št. 018-127/2024-7 z dne 13. 11. 2024 (na katero se v konkretnem primeru sklicuje tudi naročnik). Ob tem gre pojasniti, da ne drži, da naročnik v obravnavani zadevi zatrjuje bistveno drugače, kot je zatrjeval takratni naročnik v izpostavljeni zadevi. Tudi takratni naročnik je namreč kot razlog za zavrnitev vseh ponudb navedel, da predmeta javnega naročila ne potrebuje več, ker bo zahtevane storitve izvajal sam (in ne da te storitve objektivno niso potrebne, kot to nepravilno navaja vlagatelj). Navedeno je tako primerljivo s situacijo v konkretnem primeru, ko naročnik kot enega izmed razlogov za zavrnitev vseh ponudb navaja, da predmeta javnega naročila v takšnem obsegu ne potrebuje več, saj bo določene storitve (tj. rušitvena dela) izvedel sam.

Ob tem gre izpostaviti, da vlagatelj niti ne zatrjuje, da naročnik rušitvenih del, ki jih želi izločiti iz predmeta javnega naročila, morebiti ne bo izvedel sam, oziroma niti konkretizirano ne zatrjuje, v čem naj bi odločitev naročnika, da ta dela izvede sam, pomenila neenakopravno obravnavo ponudnikov. Vlagateljeve navedbe so namreč usmerjene zgolj v zatrjevanje, da rušitvena dela sploh še niso izvedena in da dejanska potreba po njihovi izločitvi še ni nastala (ker jih naročnik šele bo izvedel oziroma jih šele namerava izvesti). Glede na to, da so rušitvena dela trenutno vključena v obseg razpisanih storitev predmetnega javnega naročila in upoštevajoč dejstvo, da predmetno javno naročilo še ni bilo oddano, je v danem primeru logično, da ta dela še niso mogla biti izvedena. Zato ni razumljivo vlagateljevo zatrjevanje, da zaradi tega, ker rušitvena dela še niso izvedena, ne obstoji dejanska potreba po njihovi izločitvi. Naročnik je namreč konkretizirano navedel, da je potreba po izločitvi teh del nastala zaradi zamud pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila. Pri tem gre pojasniti, da v danem primeru odgovor na vprašanje, zakaj je prišlo do zamude pri izvedbi postopka, ne more biti odločilen za presojo, ali je naročnikov razlog za zavrnitev vseh ponudb, ki se nanaša na oblikovanje predmeta, objektivno utemeljen. Ne glede na to, ali je za zamudo odgovoren naročnik (kot to zatrjuje vlagatelj), naročniku, ki je konkretiziral razlog za zavrnitev vseh ponudb in se skliceval na spremembo obsega javnega naročila, v danem primeru ni mogoče odreči pravice, da le-tega oblikuje skladno s svojimi potrebami in ob upoštevanju dejanskih okoliščin. Kot namreč pojasnjuje naročnik, je obvestilo o predmetnem javnem naročilu na Portalu javnih naročil objavil (že) 10. 7. 2024, zato je razumljivo, da je v tem času lahko prišlo do sprememb naročnikovih potreb, ki se odražajo v zahtevanem obsegu predmeta javnega naročila. Glede na to, da je v konkretnem primeru predmet presoje odločitev naročnika o zavrnitvi ponudb iz razlogov na njegovi strani in ne odločitev naročnika o (ne)dopustnosti ponudb posameznih ponudnikov, pa v tem postopku ne morejo biti relevantne oziroma pravno upoštevne navedbe vlagatelja o tem, da bi naročnik lahko predmetno javno

naročilo (takoj) oddal vlagatelju, ki bi bil zmožen takoj izvesti tudi rušitvena dela. Ob tem gre izpostaviti, da je tudi Upravno sodišče (v izpostavljeni sodbi št. I U 2171/2024-29 z dne 3. 4. 2025) že poudarilo, da predpisi o javnem naročanju (katerih zakonito izvajanje v okviru postopkov po ZPVPJN nadzira Državna revizijska komisija) niso namenjeni prisiljevanju naročnikov, da si potrebne storitve vselej zagotovijo z njihovih oddajanjem zunanjim izvajalcem, temveč (z vidika ponudnikov) zagotavljanju, da imajo v primeru, če se naročnik storitve odloči zagotoviti na tak način, vsi potencialni ponudniki možnost enakopravno se potegovati za dodelitev javnega naročila po predpisanem transparentnem in konkurenčnem postopku (če seveda ne gre za katero izmed z zakonom predpisanih izjem).

Tudi v zvezi z drugim naročnikovim razlogom, ki se nanaša na predmet javnega naročila, Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik konkretizirano pojasnil, da trenutno določen obseg ne odraža več njegovih dejanskih potreb ter da bo z namenom optimizacije časovne izvedbe projekta (zaradi zamud pri izvedbi postopka javnega naročanja) spremenil tehnične specifikacije na način, da bo vanje vključil še dobavo serijske opreme za objekt CDU – katere v predmetnem postopku ni predvidel (kar med strankama ni sporno). Odločitev o načinu dobave opreme (kot samostojno javno naročilo ali skupaj z gradnjo objekta), pa predstavlja avtonomno poslovno odločitev naročnika, v katero Državna revizijska komisija, kot že pojasnjeno, ne more in ne sme posegati (prim. odločitev Državne revizijske komisije v zadevi št. 018-154/2024). Če torej naročnik ocenjuje, da bo zaradi zakasnitve postopka oddaje javnega naročila zanj bolj smotno, ekonomično in časovno sprejemljivo, da v predmet javnega naročila vključi še dobavo opreme, mu te pravice (upoštevajoč njegovo avtonomijo glede oblikovanja potreb), ni mogoče odvzeti.

Državna revizijska komisija nadalje ugotavlja, da so vlagateljeve navedbe o tem, da ZJN-3 naročnika ne zavezuje, da skupaj z izvedbo javnega naročila gradnje naroča tudi opremo (blago), in o tem, da bi bilo kumuliranje gradbenih del z dobavo opreme v novem postopku javnega naročila nezakonito (ker je trg ponudnikov za ta dva dela povsem drug), nelrelevantne. V danem primeru se namreč presoja (zgolj) utemeljenost naročnikovih razlogov za zavrnitev vseh ponudb, in ne tudi ravnanje naročnika v zvezi z razdelitvijo javnega naročila na sklope. V tej zvezi Državna revizijska komisija pojasnjuje, da je naročnik v odločitvi o zavrnitvi vseh ponudb dolžan predstaviti razloge za njen sprejem, ne pa tudi pojasnjevati, na kakšen način bo določbe, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe, v novem postopku oddaje javnega naročila spremenil, torej na kakšen način bo oblikoval predmet v novem postopku javnega naročila, tj. ali bo javno naročilo razdelil na sklope ter tudi, kako se bodo določale cene za dobavo opreme – za katere vlagatelj navaja, da jih bo možno določiti šele po izvedbi gradbenih del. Če pa bi bilo treba predmetne navedbe vlagatelja povezati z vprašanjem obstoja bistveno spremenjenih okoliščin v novem postopku, Državna revizijska komisija pojasnjuje, da je takšno vprašanje, glede na že opisano določbo petega odstavka 90. člena ZJN-3, lahko relevantno šele v primeru ponovljenega postopka za isti predmet javnega naročanja, ne pa pri presoji zakonitosti naročnikovih ravnanj v primeru zavrnitve vseh ponudb (prim. npr. odločitvi Državne revizijske komisije v zadevah št. 018-142/2022 in 018-011/2023). Prav tako so morebitne naročnikove kršitve pri oblikovanju določb dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v novem postopku lahko relevantne šele pri presoji eventualnega zahtevka za revizijo, ki bi se nanašal na vsebino razpisne dokumentacije v tem ponovljenem postopku.

Na podlagi vsega navedenega Državna revizijska komisija zaključuje, da vlagatelj v okviru zahtevka za revizijo ni uspel izkazati, da sta naročnikova razloga, da zavrne vse ponudbe, ker bo rušitvena dela izvedel sam (in jih zaradi tega izvzel iz predmeta javnega naročila) in ker bo v obseg javnega naročila vključil še dobavo opreme (ki v predmet javnega naročila trenutno ni vključena), navidezna.

V posledici navedenih ugotovitev Državna revizijska komisija dalje ni obravnavala vlagateljevih navedb glede neutemeljenosti preostalih naročnikovih razlogov za zavrnitev vseh ponudb (ki se nanašata oblikovanje določb razpisne dokumentacije v zvezi s kadrovskim referenčnim pogojem in v zvezi z obveznostjo ponudnikov pri nominaciji podizvajalcev), saj vsebinska presoja predmetnih navedb in ugotovitev morebitne utemeljenosti le-teh (ob upoštevanju, da za utemeljeno zavrnitev vseh ponudb zadostuje že en razlog) ne bi v ničemer vplivala na drugačno odločitev Državne revizijske komisije.

Ker vlagatelj z zahtevkom za revizijo ni uspel izkazati naročnikovih kršitev določb ZJN-3 pri zavrnitvi vseh ponudb, je Državna revizijska komisija na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN vlagateljev zahtevek za revizijo zavrnila kot neutemeljenega.

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

Vlagatelj je v zahtevku za revizijo uveljavljal povračilo stroškov, nastalih v postopku pravnega varstva. Ker z zahtevkom za revizijo ni uspel, je Državna revizijska komisija v skladu z določbo tretjega odstavka 70. člena ZPVPJN njegovo zahtevo za povračilo stroškov postopka 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 neposredno pisno pri Upravnem sodišču Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana, ali se mu pošlje po pošti. Rok za vložitev tožbe je 30 dni od vročitve odločitve Državne revizijske komisije.

Predsednik senata:
Igor Luzar, univ. dipl. prav.,
član Državne revizijske komisije

Vročiti:

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

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.