



Republika Slovenija

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

Številka: 018-058/2020-7

S K L E P

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 Tadeje Pušnar, kot predsednice senata, ter Sama Červeka in dr. Mateje Škabar, kot članov senata, v postopku pravnega varstva pri oddaji javnega naročila »*CONA PRI PILDU - 2. etapa*«, začetem na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga je vložil ponudnik CGP, d.d., Ljubljanska cesta 36, Novo mesto (v nadaljevanju: vlagatelj), zoper ravnanje naročnika Občina Metlika, Mestni trg 24, Metlika (v nadaljevanju: naročnik), dne 6. 5. 2020

o d l o č i l a :

1. Zahtevk za revizijo se zavrne kot neutemeljen.
2. Zahteva vlagatelja za povrnitev stroškov pravnega varstva se zavrne.
3. Zahteva izbranega ponudnika za povrnitev stroškov se zavrne.

O b r a z l o ž i t e v :

Naročnik je dne 20. 1. 2020 sprejel sklep o pričetku postopka oddaje javnega naročila. Obvestilo o naročilu je bilo objavljeno na portalu javnih naročil dne 30. 1. 2020, pod št. objave JN000507/2020-B01.

Naročnik je na portalu javnih naročil (pod št. objave JN000507/2020-ODL01) dne 16. 3. 2020 objavil »*Odločitev o oddaji naročila*«, s katero je javno naročilo oddal ponudniku TELEG-M d.o.o., Cesta v Pečale 36, Ljubljana - Črnuče (v nadaljevanju: izbrani ponudnik). Iz obrazložitve izhaja, da je naročnik po merilu najnižje cene ugodnejšo vlagateljevo ponudbo označil kot nedopustno, pri čemer je kot razlog navedel neustrezno zavarovanje za resnost ponudbe – vlagatelj naj bi predložil vsebinsko neustrezno menično izjavo, ki ni obsegala vseh šestih transakcijskih računov, ki jih ima vlagatelj odprte, pač pa le enega.

Vlagatelj dne 26. 3. 2020 pravočasno vložil zahtevk za revizijo. Zatrjuje, da je bila dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila zaradi razhajanja med naročnikovimi zahtevami (vklj. s pojasnili na portalu javnih naročil) in obrazci nejasna, na nejasnost ni mogel več opozoriti, menično izjavo pa je izpolnil v skladu z veljavnim obrazcem – tj. z

navedbo enega transakcijskega računa, saj v razpisno dokumentacijo in sporni obrazec ni bilo dovoljeno posegati. Vlagatelj utemeljuje, da naročnik zaradi tega ni prejel slabšega finančnega zavarovanja, kot bi ga v primeru, če bi bili v menični izjavi navedeni vsi transakcijski računi, naročnik pa se je z izbiro izbranega ponudnika očitno zadovoljil s slabšim »kritjem« zavarovanja, saj ima izbrani ponudnik slabšo bonitetno oceno od vlagatelja. Sklicujoč se na prakso Državne revizijske komisije vlagatelj meni, da je potrebna pragmatična presoja, kakšna je dejanska zahteva naročnika oz. kaj naročnik z neko določbo želi pridobiti in po drugi strani kaj je naročnik s strani ponudnika pridobil. Vlagatelj meni, da v konkretnem primeru izločitev ponudbe, ko je predložil unovčljivo finančno zavarovanje pri sistemsko pomembni banki, zgolj zaradi tega, ker ni unovčljivo na vseh transakcijskih računih (pri čemer je mogoča le unovčitev na enem transakcijskem računu), ni ustrezna in sorazmerna sankcija, še posebej gleda na majhen pomen zavarovanja za resnost ponudbe – naročnik tako zavarovanje lahko zahteva, ni pa tega dolžan storiti. Glede na to bi ga moral naročnik pozvati vsaj na dopolnitev ponudbe v smislu predložitve nove menične izjave, ob upoštevanju dejstva, da naj bi šlo za nebitveno formalno pomanjkljivost. Vlagatelj še dodaja, da postopanje naročnika z izločitvijo vlagatelja z ugodnejšo ponudbo ne predstavlja gospodarne porabe javnih sredstev, v koliziji med temeljnimi načeli med načelom gospodarne porabe javnih sredstev in načeloma transparentnosti javnega naročanja in enakopravne obravnave ponudnikov na drugi strani pa bi v konkretnem primeru morala imeti prednost gospodarna poraba javnih sredstev. Vlagatelj predlaga razveljavitev odločitve o oddaji javnega naročila ter povrnitev priglašениh stroškov pravnega varstva.

Izbrani ponudnik, ki ga v tem postopku pravnega varstva po pooblastilu zastopa Odvetniška družba Potočnik in Prebil o.p., d.o.o., Ajdovščina 4, Ljubljana, se je o navedbah vlagatelja v zahtevku za revizijo izjasnil z vlogo z dne 31. 3. 2020 in vlagateljeve revizijske navedbe označil kot zmotne, zahtevek pa kot neutemeljen. Izbrani ponudnik naročniku oz. Državni revizijski komisiji predlaga, naj zahtevek za revizijo zavrne, vlagatelju pa naloži povračilo stroškov izbranemu ponudniku po priloženem stroškovniku.

Naročnik je vlagateljev zahtevek za revizijo zavrnil s sklepom z dne 9. 4. 2020. Sklicujoč se na vsebino dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in odgovore na portalu javnih naročil poudarja, da je bila povsem jasna naročnikova zahteva, da morajo ponudniki predložiti menično zavarovanje na način, da do roka za prejem ponudb na naslov naročnika dostavijo menico in menično izjavo, v kateri so morali biti navedeni vsi njihovi transakcijski računi, pri čemer se vsi ti računi vpišejo na obstoječ obrazec, ki tak vpis tudi omogoča. Meni, da vlagatelj ni upošteval razlike med poseganjem v vzorec obrazca in izpolnjevanjem obrazca – z vpisom zahtevanih podatkov (vseh računov) ne pride do posega v obrazec. Strinja se sicer z vlagateljem v tem, da naročnik zavarovanja ne bi mogel unovčiti pri vseh vlagateljevih bankah, saj je bila zahtevana le ena bianko menica, vendar to niti ni bilo bistvo zahteve; v primeru te zahteve gre za to, da bi ustrezna navedba vseh računov naročniku omogočala unovčitev pri katerikoli izmed bank in ne zgolj pri eni, ki jo je vlagatelj izrecno navedel. V tem oziru je zavarovanje slabše od zahtevanega. Pojasnjuje, zakaj se ne strinja z vlagateljevim stališčem o tem, da menična izjava brez navedbe vseh transakcijskih računov ne more vplivati na pravilnost finančnega zavarovanja, zakaj so brezpredmetne navedbe vlagatelja o tem, da je bil v menični izjavi podan transakcijski račun pri sistemsko pomembni banki, ter zakaj je brezpredmetna primerjava bonitetnih ocen. Naročnik navaja, da ravna gospodarno le v primeru, ko izmed vseh ponudb izbere tisto, ki je dopustna in hkrati ekonomsko najugodnejša, ne pa tiste, ki je sicer najugodnejša, ni pa skladna z določili Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/2015 s sprem.; v nadaljevanju: ZJN-3). Meni, da zato ni prišlo do kolizije temeljnih načel, kot to izpostavlja vlagatelj.

Naročnik je Državni revizijski komisiji dne 9. 4. 2020 odstopil dokumentacijo v postopku oddaje predmetnega javnega naročila in dokumentacijo predrevizijskega postopka.

Vlagatelj se je do navedb naročnika opredelil z vlogo z dne 15. 4. 2020. Vztraja pri predhodnih navedbah in pojasnjuje, zakaj je predložena bianko menica unovčljiva na kateremkoli odprtem transakcijskem računu vlagatelja.

Po pregledu prejete dokumentacije in preučitvi navedb vlagatelja, naročnika in izbranega ponudnika 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 vlagateljeve ponudbe kot nedopustne zaradi neustreznega zavarovanja za resnost ponudbe.

Vlagateljeve revizijske navedbe je potrebno presoјati z vidika 29. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3, ki določa, da je dopustna ponudba tista, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika. V skladu s prvim odstavkom 89. člena ZJN-3 (pregled in ocenjevanje ponudb ter način oddaje javnega naročila) naročnik odda javno naročilo na podlagi meril, potem ko preveri, da so izpolnjeni naslednji pogoji:

- ponudba je skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu ter v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, po potrebi ob upoštevanju variant iz 72. člena ZJN-3, in
- ponudbo je oddal ponudnik, pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev iz 75. člena ZJN-3 in izpolnjuje pogoje za sodelovanje ter izpolnjuje pravila in merila iz 82. in 83. člena ZJN-3, če so bila določena.

Glede finančnega zavarovanja za resnost ponudbe je potrebno izhajati tudi iz drugega odstavka 93. člena ZJN-3, ki določa, da je finančno zavarovanje, kadar ga naročnik zahteva, del ponudbene dokumentacije. Na njegovi podlagi lahko naročnik določi pogoje in načine zavarovanja za resnost ponudbe, dobro izvedbo posla ali odpravo napak v garancijski dobi. Če naročnik zahteva pogoje in načine zavarovanja, morajo biti ti pogoji in načini sorazmerni z javnim naročilom. Kadar naročnik določi zahtevo za predložitev finančnega zavarovanja za resnost ponudbe, mora upoštevati tudi pravila iz Uredbe o finančnih zavarovanjih pri javnem naročanju (Uradni list RS, št. 27/2016; v nadaljevanju: Uredba), ki je bila izdana na podlagi tretjega odstavka 93. člena ZJN-3. V skladu s tretjim odstavkom 88. člena ZJN-3 je namen zavarovanja za resnost ponudbe ta, da naročnik (v primeru, kadar zahteva njegovo predložitev) unovči zavarovanje, če ponudnik umakne svojo ponudbo po preteku roka za predložitev ponudb.

Naročnik je v predmetnem postopku javnega naročila določil zahteve glede predložitve finančnega zavarovanja za resnost ponudbe v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v dokumentu »*Finančna zavarovanja*«, kjer je pod razdelkom »*Zavarovanje za resnost ponudbe*« navedel:

»Instrument zavarovanja: menica

Višina zavarovanja: 30.000,00 EUR

Čas veljavnosti: 30. 6. 2020

Ponudnik mora predložiti zavarovanje za resnost ponudbe, skladno z zgoraj navedenimi zahtevami in vzorcem zavarovanja, ki je sestavni del razpisne dokumentacije. V primeru, da ponudnik zavarovanja ne bo predložil ali bo predložil zavarovanje, ki ni skladno z zahtevami razpisne dokumentacije ali vzorcem iz razpisne dokumentacije, bo naročnik takšno prijavo/ponudbo zavrnil.

Original menica in menična izjava morata do roka za oddajo prijav prispeti na naslov naročnika:

Občina Metlika, Mestni trg 24, 8330 Metlika, na ovojnici naj bo naveden naziv in naslov ponudnika, naziv javnega naročila " Cona pri Pildu – 2. etapa " ter NE ODPIRAJ.

Zavarovanje za resnost ponudbe bo unovčeno v naslednjih primerih:

- če ponudnik ponudbo umakne po roku za oddajo ponudb oziroma odstopi od ponudbe ali
- ne predloži zahtevanih dokazil ali pojasnil za navedbe v ponudbi v določenem roku ali
- ne soglaša z odpravo napak v ponudbi ali
- ne sklene pogodbe v določenem roku ali
- po sklenitvi pogodbe v določenem roku ne predloži zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.«

Nadalje je naročnik je pripravil vzorec menične izjave s pooblastilom za izpolnitev in unovčenje menice (obrazec št. 11), v naslednji vsebini:

»Naročniku OBČINA METLIKA, Mestni trg 24, 8330 Metlika, kot zavarovanje za resnost naše ponudbe za pridobitev javnega naročila

Cona pri Pildu – 2. etapa

izročamo bianko lastno menico ter menično izjavo s pooblastilom za izpolnitev in unovčenje menice.

Naročnika OBČINA METLIKA pooblaščamo, da izpolni priloženo menico z zneskom v višini 30.000,00 EUR.

in z vsemi ostalimi potrebnimi podatki ter jo na naš račun unovči v primeru, če:

- ponudbo umaknemo po roku za oddajo ponudb oziroma odstopimo od ponudbe ali
- ne predložimo zahtevanih dokazil ali pojasnil za navedbe v ponudbi v določenem roku ali
- ne soglašamo z odpravo napak v ponudbi ali
- ne sklenemo pogodbe v določenem roku ali
- po sklenitvi pogodbe v določenem roku ne predložimo zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.

Menična izjava je veljavna od njenega podpisa do izteka roka veljavnosti zavarovanja za resnost ponudbe po predmetnem naročilu, t.j. najkasneje do _____.

Menica je unovčljiva pri: _____

s transakcijskega računa (TRR): _____

Priloga:

- bianco menica, podpisana in žigosana [...]«

V zvezi z zavarovanjem za resnost ponudbe so potencialni ponudniki preko portala javnih naročil naročniku postavili tudi tri vprašanja, naročnik pa je odgovoril:

»Datum objave: 05.02.2020 08:02

VPRAŠANJE 13

Ali na menično izjavo za resnost ponudbe vpišemo samo en TRR?

ODGOVOR 13

Ponudnik vpiše vse transakcijske račune, ki jih ima odprte.

Datum objave: 06.02.2020 13:59

VPRAŠANJE 17

VPRAŠANJE 13

Ali na menično izjavo za resnost ponudbe vpišemo samo en TRR?

ODGOVOR 13

Ponudnik vpiše vse transakcijske račune, ki jih ima odprte.

Ali boste popravili obrazec menične izjave. Obrazec se glasi na en TRR.

ODGOVOR 17

Obrazec je objavljen v wordovi obliki in lahko ponudnik vanj vpiše/navede vse odprte TRR.«

Skladno z drugim odstavkom 67. člena ZJN-3 se citirani odgovori naročnika štejejo za spremembo in dopolnitev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila – naročnik je namreč prejšnje zahteve dopolnil z zahtevo, da je potrebno na menično izjavo navesti vse odprte transakcijske račune, določil pa je tudi način izpolnjevanja obstoječega obrazca.

Vlagatelj navedbe o tem, da tako dopolnjene zahteve naročnika niso več jasne in da vzpostavljajo dvom v resnično vsebino zahtev, utemeljuje s tem, da naj bi obstajal razkorak med zahtevo po vpisu vseh transakcijskih računov v obstoječ obrazec in prepovedjo poseganja v razpisno dokumentacijo naročnika, do katere bi po oceni vlagatelja prišlo v primeru vpisa vseh transakcijskih računov v obrazec, ki vsebuje prostor za vpis enega transakcijskega računa pri eni banki. S temi navedbami vlagatelja ni mogoče soglašati: Državna revizijska komisija poudarja, da je naročnik (s citiranimi odgovori na portalu javnih naročil) jasno in nedvoumno določil, da se vse odprte transakcijske račune ponudnika (množina) vpiše v obstoječ obrazec; naročnik je pri tem še dodatno pojasnil, da drugačnega obrazca ne bo objavil. Ne glede na to, ali je mogoče izpolnjevanje obrazca razumeti kot poseganje v razpisno dokumentacijo (kar zagovarja vlagatelj), pa je neutemeljeno vlagateljevo stališče, da bi izpolnjevanje obrazca na način, kot ga je izrecno določil naročnik (tj. z vpisom vseh transakcijskih računov), pomenilo spremembo obrazca. Po presoji Državne revizijske komisije citirane zahteve naročnika glede predložitve zavarovanja za resnost ponudbe

povprečno skrbnemu ponudniku omogočajo pravilno razumevanje vsebine zahtev, posledično pa se kot nerelevanten izkaže tudi pomislek vlagatelja o tem, da je naročnik te (sporne) odgovore objavil dan pred potekom roka za postavitev vprašanj preko portala javnih naročil, zaradi česar naj potencialni ponudniki ne bi mogli več zastaviti takih vprašanj naročniku, s katerimi bi odpravili dvom. Državna revizijska komisija pristavlja, da vlagatelj zoper domnevno nejasna določila dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (kot posledico dopolnitve zahtev) ni uveljavljal pravnega varstva; v tej fazi, ko je potekel rok za prejem ponudb, pa ne more uspeti z navedbami, ki so usmerjene zoper pripravo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila (gl. prvi in tretji odstavek 25. člena ZPVPJN), poleg tega pa je treba upoštevati, da je Državna revizijska komisija odločala le v mejah zahtevka za revizijo (prvi odstavek 38. člena ZPVPJN).

V povzetku predstavljenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da je naročnik v okviru dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila od ponudnikov jasno in nedvoumno zahteval predložitev ustrezno izpolnjene in podpisane menične izjave, hkrati pa tudi predložitev bianko menice, ki jo je mogoče domicilirati pri katerikoli banki, ki vodi kateregakoli izmed obstoječih ponudnikovih računov.

Z vpogledom v vlagateljevo ponudbo gre ugotoviti, da del te ponudbe predstavlja tudi izpolnjen, datiran, podpisan in žigosan obrazec št. 11 »*MENIČNA IZJAVA s pooblastilom za izpolnitev in unovčenje menice*« ter podpisana in žigosana bianko menica. Izbrani ponudnik je na obrazcu št. 11 navedel en transakcijski račun, in sicer račun, odprt pri NLB, d.d..

Državna revizijska komisija sprejema naročnikovo ugotovitev, da vlagatelj ni predložil ustreznega finančnega zavarovanja za resnost ponudbe. Kot že izpostavljeno, iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila izhaja, da je naročnik od ponudnikov zahteval pooblastilo za izpolnitev in unovčenje menice pri katerikoli banki, pri kateri ima ponudnik odprt transakcijski račun. Ne držijo vlagateljeve navedbe, da naročnik ni prejel slabšega finančnega zavarovanja kot bi ga prejel v primeru, če bi bili v izjavi navedeni vsi transakcijski računi. Dejstvo je namreč, da bi naročnik lahko v obravnavanem primeru bianko menico izpolnil le v okviru danega pooblastila in jo unovčil le pri določeni banki in v okviru določenega transakcijskega računa, ne pa tudi pri katerikoli drugi banki, ki vodi katerikoli drug vlagateljev transakcijski račun. Ob tem ne gre spregledati dejstva, ki ga zatrjuje naročnik, potrjuje pa ga tudi vpogled v javno dostopen register transakcijskih računov, da ima vlagatelj poleg transakcijskega računa, navedenega v predloženi menični izjavi, odprtih še pet transakcijskih računov pri petih drugih bankah. Prek teh transakcijah računov oz. pri bankah, ki jih vodijo, unovčitev predložene menice ne bi bila mogoča, kar po formi predstavlja neskladje z zahtevami dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, po vsebini pa nedvomno tudi slabše finančno zavarovanje od zahtevanega (prim. tudi sklep Državne revizijske komisije št. 018-104/2017-7). Ni relevantno poudarjanje vlagatelja, da je mogoče menico (ker je bila zahtevana le ena bianko menica) unovčiti le pri eni banki in ne sočasno pri vseh; kot pravilno opozarja naročnik, je bistveno v tem primeru, da menica ne bi bila unovčljiva pri katerikoli banki (kar je bilo v bistvu zahtevano), ampak zgolj pri točno določeni. Pri tem tudi ni ključno, da naj bi šlo za »*sistemske pomembne banke*«, kot to izpostavlja vlagatelj – naročnik ni zahteval (le) navedbe transakcijskih računov pri sistemsko pomembnih bankah, ampak navedbo (in s tem unovčljivost preko) vseh transakcijskih računov. Prav tako za ustreznost zavarovanja za resnost ponudbe glede na naročnikove zahteve niso relevantne bonitetne ocene vlagatelja in drugih ponudnikov – (določena) bonitetna ocena je bila sicer zahtevana v smislu pogoja za izkazovanje poslovne in finančne sposobnosti, vlagatelj pa ne zatrjuje, da izbrani ponudnik morebiti ne bi imel ustrezne.

V zvezi z navedbami o potrebnosti pragmatične presoje zahtevanega in dobljenega finančnega zavarovanja se vlagatelj v zahtevku za revizijo sklicuje na sklep Državne revizijske komisije št. 018-216/2019-19, kjer naj bi bilo (kot to interpretira vlagatelj) kljub predložitvi z vzorcem iz razpisne dokumentacije neskladne bančne garancije ugotovljeno, da je finančno zavarovanje bilo ustrezno. Vendar Državna revizijska komisija poudarja, da ta zadeva z obravnavano ni primerljiva, saj je tedanji naročnik pridobil bančno garancijo, kakršno je zahteval – kot je bilo pojasnjeno v navedenem sklepu, je tedanji naročnik skladnost vezal na vsebino bančne garancije, ne pa na njeno obliko (formo); ker je bila predložena po vsebini ustrezna (nepogojna) bančna garancija (ki skladno z zahtevo naročnika banki ne bi omogočala, da ob naročnikovem unovčenju bančne garancije uveljavlja ugovore, ki bi jih lahko gospodarski subjekt sicer uveljavljal zoper naročnika iz razmerja, ki ga ima z njim) dejansko stanje ni primerljivo z dejanskim stanjem v obravnavani zadevi, kjer bi naročnik v posledici vsebine sporne menične izjave s pooblastilom za izpolnitev in unovčenje menico lahko unovčil le pri določeni banki in v okviru določenega transakcijskega računa, ne pa tudi pri katerikoli drugi banki, ki vodi katerikoli drug vlagateljev transakcijski račun, kakor sledi iz naročnikovih zahtev.

Vlagatelj meni še, da bi ga moral naročnik pozvati na dopolnitev ponudbe v smislu predložitve nove menične izjave, s čimer se v bistvu sklicuje na peti odstavek 89. člena ZJN-3, skladno s katerim lahko naročnik v primeru, če pri preverjanju ugotovi, da so informacije ali dokumenti, ki jih je moral predložiti ponudnik, nepopolni ali napačni oziroma če posamezni dokumenti manjkajo, zahteva, da ponudnik predloži manjkajoče dokumente ali dopolni, popravi ali pojasni informacije ali dokumentacijo pod pogojem, da je takšna zahteva popolnoma skladna z načeloma enake obravnave in transparentnosti. ZJN-3 pri tem določa dve omejitvi, in sicer da lahko naročnik od ponudnika zahteva dopolnitev, popravke, spremembo ali pojasnilo njegove ponudbe le v primerih, kadar določenega dejstva ne more preveriti sam ter da se lahko predložitev manjkajočega dokumenta ali dopolnitev, popravek ali pojasnilo informacije ali dokumentacije nanašajo izključno na takšne elemente ponudbe, katerih obstoj je pred iztekom roka, določenega za predložitev prijave ali ponudbe, mogoče objektivno preveriti. Pri tem mora naročnik upoštevati elemente ponudbe, ki se (razen kadar gre za popravek ali dopolnitev očitne napake, če zaradi tega popravka ali dopolnitve ni dejansko predlagana nova ponudba) ne smejo dopolnjevati ali popravljati ter so določeni v šestem odstavku 89. člena ZJN-3.

Kot je Državna revizijska komisija že večkrat zapisala (npr. v zadevah št. 018-183/2015, 018-149/2016, 018-196/2016 in 018-062/2017), je namen finančnega zavarovanja za resnost ponudbe ta, da ga naročnik unovči v primeru, če ponudnik umakne svojo ponudbo po preteku roka za predložitev ponudb. Iz določbe tretjega odstavka 88. člena ZJN-3 je razvidno, da zavarovanje za resnost ponudbe predstavlja poseben del ponudbe, ki se ne nanaša na izkazovanje ponudnikove ustreznosti oz. usposobljenosti za izvedbo naročila in ki tudi ni povezan s tehničnimi specifikacijami ponudbe, ceno ali drugimi elementi, ki vplivajo na razvrstitev ponudb, je pa tesno povezan s samo ponudbo in je namenjen resnosti izkazovanja ponudbene volje. Naročniku prejeto zavarovanje za resnost ponudbe zagotavlja, da po razkritju ponudbenih cen in ostalih elementov meril na javnem odpiranju ponudb ne pride do dogovarjanj med ponudniki oz. do takšnih ravnanj, ko bi najugodnejši ponudniki umaknili svoje ponudbe v korist manj ugodnemu (dražjemu) ponudniku oz. ko z naročnikom ne bi več hoteli sodelovati v postopku pregledovanja in ocenjevanja ponudb.

Glede na jasen namen in vlogo zavarovanja za resnost ponudbe je zato treba zavzeti stališče, da gre za tisti del ponudbe, katerega pomanjkljivosti, ki vplivajo na zmožnost unovčenja garancije v obsegu, kot ga je zahteval naročnik, praviloma ni mogoče odpravljati s spreminjanjem ali dopolnjevanjem neustreznega zavarovanja ali s predložitvijo manjkajočega zavarovanja. V nasprotnem primeru bi bili namreč naročniki izpostavljeni zlorabam, saj bi ponudniki lahko namenoma predložili neustrezno zavarovanje za resnost ponudbe ali pa ga sploh ne bi predložili, pričakujoč, da bodo napake lahko odpravljali kasneje, če jim bo to glede na podatke, pridobljene na javnem odpiranju ponudb, sploh še v interesu. Naročniki bi bili v tem primeru odvisni od volje ponudnikov, zavarovanje za resnost ponudbe pa bi v celoti izgubilo svoj namen. Zato je treba ugotoviti, da zavarovanje za resnost ponudbe predstavlja tisti element, ki mora biti v vsakem primeru predložen ob sami ponudbi (na kar so bili ponudniki v predmetnem postopku oddaje javnega naročila tudi izrecno opozorjeni) in v taki vsebini, kot je zahteval naročnik v razpisni dokumentaciji, morebitnih napak pa ni dopustno naknadno odpravljati, temveč predstavljajo podlago za zavrnitev ponudbe kot nedopustne.

Tudi sicer naročnik ni dolžan ponudnikom omogočiti dopolnjevanja, poprave oz. pojasnjevanja ponudbe, temveč gre za možnost, ki mu jo daje ZJN-3. Pri tem seveda nima popolne diskrecijske pravice, saj mora vedno ravnati v skladu s temeljnimi načeli javnega naročanja, zlasti v skladu z načelom transparentnosti (6. člen ZJN-3) in načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3), ki od naročnika zahteva, da primerljivih okoliščin ne obravnava različno in da različnih okoliščin ne obravnava enako, razen če je takšna obravnava objektivno utemeljena. V obravnavanem primeru kršitve načela enakopravne obravnave sicer ni mogoče ugotoviti, saj naročnik niti nobenega od drugih ponudnikov ni pozival na dopolnitve ali pojasnila ponudb glede predloženih finančnih zavarovanj.

V zvezi z navedbami vlagatelja, da naročnik z zavrnitvijo njegove ponudbe in izbiro dražje ponudbe izbranega ponudnika ravna negospodarno in tako krši načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti iz 4. člena ZJN-3, gre pojasniti, da omenjeno načelo ne omogoča oddaje javnega naročila ponudniku, katerega ponudba je sicer cenovno najugodnejša, ne izpolnjuje pa v celoti zahtev, določenih v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila mora naročnik (med drugim) zagotoviti spoštovanje vseh temeljnih načel javnega naročanja in ne le načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, ki ga naročnik upošteva predvsem v fazi priprave dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. V fazi pregleda in ocenjevanja ponudb mora naročnik ravnati skladno z načelom transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3) in načelom enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3). Razlaga, za katero se zavzema vlagatelj, bi tako pomenila kršitev prvega odstavka 89. člena ZJN-3, načela transparentnosti in načela enakopravne obravnave ponudnikov.

V posledici vsega navedenega Državna revizijska komisija ugotavlja, da naročniku v zvezi s sprejemom odločitve o oddaji naročila ni mogoče očitati ravnanj v nasprotju z izpostavljenimi določbami ZJN-3, zato je vlagateljev zahtevek za revizijo na podlagi prve alineje prvega odstavka 39. člena ZPVPJN zavrnila kot neutemeljenega.

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

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 v celoti zavrnila.

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

Izbrani ponudnik je v vlogi z dne 31. 3. 2020 priglasil povrnitev stroškov. Državna revizijska komisija ocenjuje, da v konkretnem primeru prispevek izbranega ponudnika k rešitvi zadeve ni bil bistven, zato je ocenila, da njegovi priglašeni stroški niso potrebni (četrty odstavek 70. člena ZPVPJN) in je njegovo stroškovno zahtevo zavrnila.

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

V Ljubljani, 6. 5. 2020

Predsednica senata:
Tadeja Pušnar, univ. dipl. prav.,
članica Državne revizijske komisije

Vročiti:

- CGP, d.d., Ljubljanska cesta 36, 8000 Novo mesto,
- Občina Metlika, Mestni trg 24, 8330 Metlika,
- Odvetniška družba Potočnik in Prebil o.p., d.o.o., Ajdovščina 4, 1000 Ljubljana,
- Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana.

Vložiti:

- v spis zadeve, tu.